

Rapport annuel



Mandat de la FINMA

La FINMA est une autorité de surveillance indépendante ayant le mandat légal de protéger les clients ainsi que le bon fonctionnement des marchés financiers. Elle contribue ce faisant à améliorer la réputation, la compétitivité et la viabilité de la place financière suisse.

En tant qu'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers intégrée, elle est dotée de prérogatives de puissance publique à l'égard des banques et des maisons de titres, des entreprises d'assurance, des infrastructures des marchés financiers, des établissements et des produits dans le domaine des placements collectifs, des assujettis selon la loi sur les services financiers et la loi sur les établissements financiers ainsi que des intermédiaires d'assurance. Elle exerce son activité de manière indépendante et conséquente. Les collaborateurs de la FINMA sont consciencieux, intègres et font preuve de détermination. La FINMA suit une approche axée sur les risques dans son activité. Ses tâches s'étendent aux domaines suivants :

Autorisation

La FINMA est responsable de l'octroi des autorisations aux entreprises des secteurs surveillés.

Surveillance

Dans le cadre de la surveillance, la FINMA veille à ce que les assujettis respectent les lois et les ordonnances et à ce qu'ils remplissent en permanence les conditions requises pour l'exercice de leur activité. Elle est également compétente pour la lutte contre le blanchiment d'argent. Conjointement avec les plates-formes de négociation, elle surveille en outre le respect des règles de conduite sur le marché ainsi que de la publicité des participations dans des sociétés cotées en bourse.

Application du droit

Afin d'appliquer le droit de la surveillance, la FINMA conduit des procédures, rend des décisions, prononce des sanctions et agit en qualité d'instance de recours pour les contestations interjetées contre les décisions de la Commission des offres publiques d'acquisition. Elle procède à des dénonciations pénales auprès des autorités compétentes en cas de suspicion.

Liquidation

La FINMA accompagne le déroulement des procédures d'assainissement et des faillites des entreprises assujetties à la législation sur les marchés financiers.

Réglementation

Lorsqu'elle y est habilitée et que les buts visés par la surveillance l'exigent, la FINMA édicte ses propres ordonnances. Elle publie en outre des informations sur son interprétation et son application du droit des marchés financiers par l'intermédiaire de circulaires.

Missions internationales

La FINMA assume les tâches transfrontières liées à son activité de surveillance. Elle représente la Suisse dans des organismes internationaux et accorde l'entraide administrative.

Jalons de l'année 2024

Le Conseil fédéral approuve la nomination par le conseil d'administration de Stefan Walter au poste de directeur de la FINMA. Stefan Walter prendra ses fonctions le 1^{er} avril. p. 102	La FINMA publie la communication sur la surveillance 01/2024 sur le processus d'autorisation et la surveillance des gestionnaires de fortune et des <i>trustees</i> ainsi que sur la nouvelle approche concernant les seuils d'une activité exercée à titre professionnel des <i>trustees</i>. p. 24	La FINMA publie les ordonnances relatives à la mise en œuvre du dispositif finalisé de Bâle III en Suisse. p. 84 La FINMA clôt la procédure d'enforcement contre Banque Audi (Suisse) SA pour violation des règles en matière de blanchiment d'argent. p. 73	La FINMA publie la communication sur la surveillance 02/2024 sur l'état du processus de documentation complémentaire des intermédiaires d'assurance. p. 74
JANVIER	FÉVRIER	MARS	AVRIL
Le 31 janvier, le Conseil fédéral fait entrer en vigueur la loi révisée sur les placements collectifs et l'ordonnance révisée sur les placements collectifs au 1^{er} mars 2024 (législation L-QIF). p. 67			Le 10 avril, le Conseil fédéral publie une évaluation approfondie de la réglementation des banques d'importance systémique (rapport TBTF). p. 81

	La FINMA publie la communication sur la surveillance 03/2024 sur les cyberrisques. p. 37			
	La FINMA publie la communication sur la surveillance 04/2024 sur la gestion des risques opérationnels des directions de fonds et des gestionnaires de fortune collective. p. 66	La FINMA publie les versions révisées de son ordonnance sur la surveillance des assurances ainsi que de différentes circulaires relatives aux assurances. p. 82		
	La FINMA ouvre une procédure de faillite à l'encontre de FlowBank SA. p. 70 s.	La FINMA publie la communication sur la surveillance 05/2024 concernant les obligations des entreprises d'assurance dans le domaine de l'intermédiation en assurance nouvellement réglementée. p. 60		
	La FINMA clôt la procédure d'enforcement contre HSBC Private Bank (Suisse) SA pour violation des règles en matière de blanchiment d'argent. p. 74	La FINMA publie la communication sur la surveillance 06/2024 sur les risques et les exigences pour les banques qui émettent des <i>stablecoins</i> et qui fournissent une garantie à cet effet. p. 54		
La FINMA révisé la circulaire sur la liquidité dans le domaine de l'assurance. p. 83	La FINMA clôt sans conditions ni charge la procédure d'examen relevant du droit des cartels relative au regroupement d'UBS et de CS. p. 57 s.			
MAI	JUN	JUILLET	AOÛT	

				La FINMA clôt la procédure d'enforcement contre Leonteq SA pour violation de ses obligations en matière de gestion des risques et de garantie d'une activité irréprochable. p. 73
			La FINMA publie une nouvelle ordonnance sur les activités d'audit ainsi que la circulaire 2025/1 révisée sur le même sujet. p. 83	La FINMA publie la circulaire 2026/1 « Risques financiers liés à la nature ». p. 82 s.
			La FINMA publie ses objets stratégiques pour la période de 2025 à 2028.	La FINMA publie la communication sur la surveillance 07/2024 sur le calcul des fonds propres minimaux pour les risques opérationnels. p. 36
			La FINMA publie le monito- rage des risques 2024 où elle identifie les risques les plus significatifs pour le secteur financier. p. 37	La FINMA publie la communi- cation sur la surveil- lance 08/2024 sur la gou- vernance et la gestion des risques en lien avec l'utilisation de l'intelligence artificielle. p. 51
La FINMA informe de la clôture de la procédure d'enforcement contre Mirabaud & Cie SA. p. 78	<i>Reporting</i> sur la <i>resolution</i> : la FINMA ordonne la révision des plans de stabilisation et d'urgence d'UBS. p. 69	La FINMA ouvre une procé- dure d'enforcement contre des sociétés et des personnes physiques en relation avec la plate-forme Moonshot.	Le Conseil fédéral nomme Aline Darbellay au conseil d'administration de la FINMA.	
SEPTEMBRE	OCTOBRE	NOVEMBRE	DÉCEMBRE	La Commission d'enquête parlementaire publie son rapport sur la crise de CS. p. 12 s.

Au service de la clientèle des marchés financiers et de la stabilité de la place financière

En 2024, le marché financier suisse a fait la preuve de sa stabilité. Les clients des assurances, des banques, des gestionnaires de fortune et des bourses ont pu compter sur un marché financier rigoureusement surveillé, bénéficiant d'un haut niveau de protection et d'une sécurité juridique exemplaire. Parallèlement, l'intérêt du public à l'égard de la crise de Credit Suisse (CS), de la fusion avec UBS qui s'ensuit et de la publication en décembre 2024 du rapport de la commission d'enquête parlementaire (CEP) « [Gestion par les autorités – fusion d'urgence de Credit Suisse](#) » est demeuré élevé.

La FINMA a intensifié ses efforts pour renforcer la surveillance de la grande banque fusionnée UBS. Parallèlement, par son travail de surveillance constant et efficace, elle s'est engagée en faveur de la protection des investisseurs, des créanciers et des assurés ainsi que pour la stabilité et la réputation de la place financière suisse. Le présent rapport annuel prend aussi position sur la publication du rapport de la CEP et décrit la surveillance renforcée de la nouvelle UBS, marquée par les expériences tirées de la crise de CS. Il fait la lumière sur le travail de surveillance et d'application du droit mené par la FINMA : souvent invisible pour le grand public, ce travail est toujours animé par un engagement ferme au service de la clientèle et de la place financière suisse.

Publication du rapport de la CEP et surveillance approfondie d'UBS

Le rapport de la CEP sur la gestion de la crise de CS a suscité un large intérêt public et la FINMA en a salué la publication. Elle a particulièrement approuvé les recommandations adressées au Conseil fédéral visant à renforcer les compétences qui lui sont octroyées. Parmi ces propositions figurent une communication publique plus active sur l'activité de surveillance, l'introduction d'un régime de responsabilité, le prononcé d'amendes ainsi que la possibilité d'intervenir plus tôt en cas de dysfonctionnement. Bien que la CEP ait constaté que le filtre réglementaire était légal et qu'il a été rendu public, la FINMA prend note de la critique selon laquelle sa durée et son montant étaient illimités. En tant qu'organisation, elle en tire les enseignements qui s'imposent et continue à développer sa surveillance, notamment dans les

domaines de la culture du risque, de la gouvernance, des modèles d'affaires et des plans de stabilisation (plus d'informations sur la publication du rapport de la CEP aux pages 12 s.).

De même, le [rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques](#) publié en avril 2024 analysait la reprise en urgence de CS et proposait des mesures législatives pour renforcer la stabilité des banques et les instruments à disposition de la FINMA. La FINMA salue l'orientation de ce rapport qu'elle a pris comme base pour formuler ses principales demandes : permettre une intervention précoce, accroître sa force d'exécution, renforcer les exigences en matière de capitalisation et de gouvernance et affiner le cadre juridique pour la planification de la stabilisation et de la liquidation des banques d'importance systémique (plus d'informations sur les demandes clés de la FINMA en matière de réglementation *too big to fail* à la page 81).

La surveillance d'UBS a été marquée par l'intégration de son ancienne concurrente CS. Dans le cadre d'une surveillance approfondie, la FINMA a mobilisé l'ensemble des instruments de surveillance à sa disposition. Les collaborateurs de la FINMA ont effectué de nombreux contrôles sur place, tant en Suisse qu'à l'étranger, et ont entretenu avec la banque des échanges intensifs sur les thèmes de l'intégration, allant au-delà du dialogue habituel en matière de surveillance. Une étape clé a été franchie avec l'approbation par la FINMA du regroupement juridique des principales entités juridiques (plus d'informations à ce sujet au chapitre « Surveillance étroite d'UBS marquée par la reprise de CS » à la page 57).

La surveillance constante et solide de la FINMA

Indépendamment de l'attention portée par le public à la fusion entre UBS et CS ainsi qu'à la publication du rapport de la CEP, la FINMA a poursuivi, sans relâche, sa mission de surveillance au service de la place financière suisse. Ses efforts se sont concentrés sur les domaines où les risques pesant sur les investisseurs, les créanciers, les assurés et la stabilité globale du système financier étaient les plus critiques. Elle s'est engagée en faveur de la stabilité et du comportement commercial intègre des assujettis. Elle

s'est attaquée avec détermination aux irrégularités et a protégé la réputation des assujettis ainsi que la place financière suisse.

En cas de violations graves des règles par des assujettis, la FINMA est intervenue avec fermeté pour protéger les investisseurs, les créanciers et les assurés. Lorsque les mesures ordonnées ne suffisaient pas au rétablissement de l'ordre légal, elle a également eu recours à l'*enforcement*. Au cours de l'année sous revue, elle a informé le public des procédures engagées à l'encontre de plusieurs acteurs des marchés financiers : Leonteq pour manquement à ses obligations en matière de gestion des risques et à l'exigence de la garantie d'une activité irréprochable ; la plate-forme Moonshot pour exercice sans droit d'activités sur les marchés financiers ; Mirabaud & Cie SA, HSBC Private Bank (Suisse) SA et Banque Audi (Suisse) SA pour violation grave de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. La FINMA a ouvert une procédure de faillite à l'encontre de FlowBank SA en raison de lacunes dans les fonds propres minimaux. Par ailleurs, plusieurs décisions d'*enforcement* antérieures de la FINMA ont été confirmées par le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral (plus d'informations sur l'*enforcement* aux pages 73 ss ainsi que sur la *recovery* et la *resolution* aux pages 69 ss).

Durant l'exercice sous revue, la FINMA a privilégié les instruments de surveillance que sont les contrôles sur place, les tests de résistance, les recensements spécifiques ou les entretiens de surveillance jusqu'au niveau hiérarchique le plus élevé. La FINMA a utilisé ces outils de manière proportionnée et en fonction des risques. Ainsi, les contrôles sur place ont surtout été réalisés auprès des établissements des catégories 1 à 3. Ils étaient sensiblement plus rares auprès des petits établissements des catégories 4 et 5. En publiant de nombreuses communications sur la surveillance, circulaires et ordonnances, la FINMA a créé de la transparence pour les assujettis. Parallèlement, elle a renforcé la proportionnalité de la surveillance en élargissant le régime des petites banques et celui des petits assureurs, réduisant de ce fait la charge administrative des assujettis (plus d'informations à ce sujet au chapitre « Les missions de la FINMA » aux pages 27 ss).

La FINMA a surveillé de près la situation en matière de fonds propres et de liquidités des assujettis, vérifiant également leur résilience par des tests de résistance et des collectes de données. Elle a aussi analysé les risques de taux. Si nécessaire, elle a ordonné des mesures. Les risques liés à l'immobilier et aux crédits hypothécaires, secteurs cruciaux pour la place financière suisse, ont fait l'objet d'une surveillance particulièrement étroite de la part de la FINMA, qui a ordonné aux établissements financiers exposés de procéder, le cas échéant, à des renforcements de leurs fonds propres. En ce qui concerne les cyber-risques, la FINMA a consolidé sa surveillance par des contrôles sur place et intensifié les échanges à ce sujet avec les assujettis. En matière de risques financiers liés au climat, des entretiens avec des assureurs et des banques de plus grande taille ont été menés, assortis de collectes de données spécifiques (plus d'informations à ce sujet au chapitre « Mesures visant à promouvoir la stabilité » aux pages 29 ss).

La FINMA a encouragé par des mesures ciblées des comportements commerciaux conformes et une gouvernance responsable des assujettis. Elle s'est notamment engagée pour des dispositifs de défense efficaces contre le blanchiment d'argent, pour le respect des dispositions en matière de sanctions et contre l'écoblanchiment. Lorsqu'elle identifiait des risques accrus dans un établissement financier comme une faible culture du risque, elle est intervenue de manière précoce et a ordonné des mesures. Ainsi, elle a établi que le conseil d'administration et la direction, en tant qu'organes responsables de la bonne gouvernance d'un établissement financier, doivent mettre en place une culture du risque bien définie et refléter de manière cohérente, par leur comportement et leurs décisions, les valeurs fondamentales et la culture du risque de l'établissement.

Introduction réussie de la surveillance des intermédiaires d'assurance

À la suite de la révision de la loi sur la surveillance des assurances (LSA) qui renforce la protection de la clientèle dans le secteur de l'assurance, la FINMA surveille depuis début 2024 les activités d'intermédiation dans le secteur de l'assurance. Ce nouveau cadre réglementaire concerne plus de 30 000 inter-

médiateurs d'assurance, liés ou non, et vise à renforcer significativement la protection des clients. Pour garantir une transition fluide et informer efficacement ce large éventail de nouveaux assujettis, la FINMA a mis en place une stratégie de communication proactive, se traduisant notamment par l'organisation de manifestations d'information et par la possibilité pour les intermédiaires concernés de s'enregistrer via EHP, la plate-forme de saisie et de demande (plus d'informations sur l'introduction de la nouvelle surveillance des intermédiaires d'assurance aux pages 60 ss).

Les possibilités offertes par la numérisation croissante

L'année 2024 a confirmé la forte capacité d'innovation de la place financière suisse. La FINMA s'est activement intéressée aux dernières évolutions et a été ouverte à l'innovation. Elle a poursuivi la numérisation de ses propres processus et infrastructures dans le but d'améliorer son excellence opérationnelle. En inscrivant la numérisation au nombre de ses objectifs stratégiques, elle a formulé une stratégie numérique ambitieuse. Grâce à l'utilisation d'outils numériques et d'automatismes avancés, la FINMA a pu analyser des données avec des technologies de pointe et échanger efficacement des informations avec les assujettis, ainsi qu'avec ses partenaires internationaux via la plate-forme EHP.

Pour améliorer son activité de surveillance, la FINMA s'est aussi appuyée sur des applications SupTech (*supervisory technology*). Ces outils modernes incluent des algorithmes capables d'analyser des documents textuels, notamment des sources qui n'étaient pas utilisées jusqu'à présent (articles de presse, contributions sur les réseaux sociaux, évaluations de clients ou notations externes). Grâce à la diversité des données gérées et à l'apprentissage automatique, ces technologies aident la surveillance à évaluer de manière adéquate les risques encourus par les assujettis.

Dans l'évaluation des demandes d'assujettis ou de nouveaux acteurs du marché concernant des modèles d'affaires numériques innovants, la FINMA a fait preuve d'objectivité et de rigueur. Elle a procédé à cette évaluation de manière neutre sur le plan technologique et en fonction des risques, plaçant la pro-

tection de la clientèle contre les abus au centre de ses préoccupations. Elle a veillé à ce que l'utilisation des nouvelles technologies se fasse en conformité avec le cadre réglementaire (plus d'informations sur la surveillance fondée sur les données, la stratégie numérique de la FINMA et la numérisation dans le secteur financier aux pages 49 ss).

Un regard porté vers l'avenir

La FINMA rend compte de l'année écoulée dans son rapport annuel 2024. Pour l'avenir, elle tire les leçons de la crise de CS, qui a eu des répercussions sur toute la Suisse, afin de protéger encore mieux la stabilité de la place financière et ses clients. Dans cette optique, elle soutient les recommandations formulées dans le rapport de la CEP sur la crise de CS, notamment le renforcement de ses compétences. Elle entend pouvoir intervenir plus tôt en cas de dysfonctionnements, par exemple en cas de lacunes dans la gouvernance, lorsque le conseil d'administration et la direction ne reflètent pas systématiquement, par leurs actions et leurs décisions, les valeurs fondamentales et la culture du risque de l'établissement dont ils ont la charge. À cela s'ajoutent une communication publique plus active, l'instauration d'un régime de responsabilité et la compétence de prononcer des amendes. Ces possibilités correspondent au répertoire d'autorités internationales comparables. Elles déploient un effet préventif et soutiennent un comportement commercial intègre de la part des assujettis.

En tant qu'autorité de surveillance des marchés financiers forte de collaborateurs motivés, nous sommes fiers de nous être engagés de manière compétente et efficace en 2024 également pour la protection des investisseurs, des créanciers et des assurés sur le marché financier suisse. Nous nous réjouissons de continuer à œuvrer pour la stabilité, la réputation et la compétitivité qui en résulte de la place financière. Nous vous souhaitons une agréable lecture.



Stefan Walter, directeur

Stefan Walter

Marlene Amstad, présidente
du conseil d'administration

M. Amstad

Table des matières

12 Le rapport de la CEP sur le traitement de la crise de CS

Évolution du marché

14 Établissements et produits soumis à surveillance

17 Évolution du marché

- 17 Évolution du marché des banques et des maisons de titres
- 18 Évolution du marché de l'assurance
- 21 Évolution du marché des fonds en Suisse
- 22 Gestionnaires de fortune et *trustees*

Les missions de la FINMA

26 Le public manifeste un grand intérêt pour le travail de la FINMA

29 Mesures visant à promouvoir la stabilité

- 29 Stabilité chez les assujettis : capital
- 32 Stabilité chez les assujettis : liquidités
- 34 Risques en lien avec l'inflation et l'évolution des taux
- 36 Surveillance des risques liés au climat
- 36 Collecte de données et analyses pour une gestion améliorée des risques climatiques dans le secteur bancaire suisse
- 36 Première collecte de données relative aux risques climatiques dans le secteur suisse de l'assurance
- 37 Cyberrisques et externalisation

41 Mesures visant à promouvoir la bonne gouvernance

- 41 Des attentes claires et strictes en matière de gouvernance d'entreprise et de culture du risque des banques et des maisons de titres
- 41 Mise en œuvre des prescriptions en matière de surveillance et de contrôle pour le négoce en télétravail
- 42 Focalisation sur les clients présentant des risques accrus dans la lutte contre le blanchiment d'argent
- 42 Surveillance du blanchiment d'argent : résultats des contrôles sur place
- 43 Risques accrus pour les intermédiaires financiers dans la gestion des sanctions (relatives aux biens)
- 44 Mesures contre le risque d'écoblanchiment
- 45 Points faibles et incertitudes identifiés concernant les règles de conduite

47 Surveillance fondée sur les données, stratégie de la FINMA en matière de données et numérisation du secteur financier

- 47 Surveillance fondée sur des données
- 48 Utilisation de l'IA pour développer de nouvelles applications SupTech
- 49 La stratégie numérique de la FINMA
- 51 Évolution de la numérisation du secteur financier

57 Activité de surveillance par domaine

- 57 Surveillance des banques
- 60 Surveillance des assurances
- 62 Surveillance des infrastructures des marchés financiers
- 63 Surveillance des organismes d'autorégulation et des organismes de surveillance
- 65 Surveillance de l'*asset management*

69 Recovery et resolution

- 69 Capacité d'assainissement et de liquidation d'UBS et principales évolutions des plans de stabilisation et d'urgence des banques d'importance systémique
- 69 Enseignements tirés : développement des critères d'approbation des plans de stabilisation des banques
- 70 Intensification de la collaboration avec les autorités de surveillance étrangères
- 70 La planification de la stabilisation et de la liquidation des entreprises d'assurance
- 70 Cas significatifs d'insolvabilité : procédure de faillite concernant FlowBank SA en liquidation et mises à jour sur les banques déjà en liquidation
- 71 Élaboration de la nouvelle ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire

73 Enforcement

- 73 Procédure d'*enforcement* à l'encontre de FlowBank SA et retrait de l'autorisation
- 73 Fin de la procédure d'*enforcement* à l'encontre de Leonteq
- 73 Procédures à l'encontre de banques suisses pour manquements en matière de comportement commercial

- 74 La FINMA qualifie Comparis d'intermédiaire d'assurance
- 74 Pratique actuelle concernant la *properness* clairement définie
- 76 Intervention ferme en cas de non-respect des règles de conduite sur le marché et des sanctions
- 76 Pour une réglementation légale de l'analyse financière indépendante
- 77 Procédure à l'encontre de sociétés d'assainissement de dettes
- 77 Améliorations prévues dans la surveillance du marché
- 77 Rejet de demandes d'autorisation de gestionnaires de fortune pour des structures de type ombrelle
- 78 Information subséquente des clients en cas d'assistance administrative internationale: le Tribunal administratif fédéral confirme une décision de la FINMA
- 78 Arrêt du Tribunal fédéral dans l'affaire Mirabaud
- 78 Le Tribunal fédéral confirme la décision de la FINMA à l'égard de PostFinance

81 Réglementation

- 81 Les enjeux majeurs de la FINMA en matière de réglementation *too big to fail*
- 82 Amélioration du niveau normatif adéquat de la réglementation
- 82 Circulaires et ordonnances de la FINMA
- 83 Les évaluations *ex post* ne révèlent aucun besoin de révision
- 83 Reconnaissance de l'autorégulation
- 84 Évolution quantitative de la réglementation

87 Activités internationales

- 87 Relations internationales
- 87 Conseil de stabilité financière
- 87 Comité de Bâle sur le contrôle bancaire
- 87 Association internationale des contrôleurs d'assurance
- 88 Organisation internationale des commissions de valeurs
- 88 Traité d'État Berne Financial Services Agreement
- 88 Network for Greening the Financial System
- 89 Programme d'évaluation du secteur financier du Fonds monétaire international

La FINMA en tant qu'autorité

90 Les collaborateurs de la FINMA s'investissent pour la sécurité et la stabilité de la place financière suisse

93 La FINMA, une autorité ouverte au dialogue

- 93 Obligation annuelle de rendre compte au Parlement
- 93 Questions techniques dans les commissions parlementaires
- 93 Colloques avec des acteurs du marché
- 93 Échanges avec d'autres groupes d'intérêts
- 93 Questions du public: plus de 8 000 demandes traitées
- 93 Rapports destinés au grand public

95 Audits sur mandat de la FINMA

- 95 Les sociétés d'audit comme « bras armé » de la FINMA
- 96 Mandataires de la FINMA: un instrument important pour les questions particulières de la surveillance et de l'application du droit

99 Conseil d'administration et direction

- 99 Le conseil d'administration
- 99 Une gouvernance d'entreprise de qualité
- 101 La direction

105 Personnel

- 105 Renforcement des effectifs en raison de tâches supplémentaires
- 107 Promotion de la santé et prévention
- 107 Enquête de santé auprès du personnel à l'échelle de la FINMA

109 Organisation interne

- 109 Une approche globale de la cybersécurité
- 109 Évolution des chiffres environnementaux de la FINMA
- 110 Évolution de l'empreinte écologique de la FINMA
- 111 Coûts d'exploitation

112 Abréviations

Le rapport de la CEP sur le traitement de la crise de CS

Le 20 décembre 2024, la CEP a publié son rapport sur la crise de CS. La FINMA salue en particulier les recommandations contenues dans le rapport à l'intention du Conseil fédéral visant à renforcer les compétences qui lui sont octroyées. La FINMA comprend les critiques exprimées concernant la mise en œuvre du filtre réglementaire de 2017.

Dans le sillage de la crise de CS, la CEP instituée le 8 juin 2023 par l'Assemblée fédérale était chargée d'enquêter sur le rôle et les actions des autorités dans le cadre de la fusion d'urgence de CS avec UBS du 19 mars 2023. [Le rapport de la CEP a été présenté le 20 décembre 2024.](#)

Renforcement de l'arsenal des instruments de surveillance

La FINMA salue le rapport et en particulier les recommandations adressées au Conseil fédéral qui y figurent pour renforcer les compétences qui lui sont octroyées. Il convient ici de citer la possibilité d'intervenir plus tôt en cas d'irrégularités commises par des assujettis, celle d'informer plus activement le public sur son activité de surveillance et l'introduction d'instruments de surveillance plus incisifs, tels qu'un régime de responsabilité et la compétence à prononcer des amendes. Les recommandations correspondent à l'orientation du [rapport du Conseil fédéral sur la stabilité bancaire](#) (rapport TBTF) et reflètent la position de la FINMA telle qu'elle l'a formulée à plusieurs reprises depuis avril 2023.

La FINMA a publié son propre rapport « [Enseignements tirés de la crise de Credit Suisse \(CS\)](#) » dès décembre 2023. Elle y analysait les développements et les événements qui avaient conduit à la fusion de CS avec UBS. Les premiers enseignements de cette analyse ont été intégrés dès 2024 dans la surveillance approfondie et adaptée de l'UBS fusionnée.

Le rapport de la CEP confirme, comme le rapport TBTF avant lui, que lors de la phase critique de mars 2023, l'assainissement de CS préparé par la FINMA était une option réalisable et prête à être signée. Il confirme également que la planification de la liquidation sur la base de la réglementation *too big to fail* avait joué un rôle important dans la recherche d'une solution. Cette planification a permis aux autorités compétentes d'avoir encore une option lorsque la situation de CS s'est massivement détériorée en très peu de temps. Au moment décisif, la fusion de CS avec UBS

était, du point de vue des autorités, la solution présentant le moins de risques, comparée à l'assainissement ou à la liquidation.

L'expérience acquise lors des turbulences sur les marchés financiers à l'approche de mars 2023 montre que les possibilités de préparation à la crise et de planification de la liquidation des banques d'importance systémique doivent être renforcées. La nouvelle constellation, avec UBS comme seule banque d'importance systémique mondiale, exige un dispositif de liquidation encore plus performant. Il est notamment nécessaire de développer des options pour une sortie ordonnée du marché. Il s'agit notamment de la vente ou de la réduction de certains segments d'activité ainsi que de la vente de l'ensemble de la banque, sans que cela ne mette en péril la stabilité du système et sans avoir recours à l'argent du contribuable. Ces options doivent pouvoir être combinées avec un *bail-in* et le *public liquidity backstop*, afin que lors d'une éventuelle liquidation, il y ait à la fois suffisamment de capital et un soutien suffisant en matière de liquidité.

Le rapport de la CEP souligne que la mauvaise gestion par le management supérieur de CS pendant des années était à l'origine de la crise. En raison de scandales répétés, de graves erreurs de gestion et d'une mise en œuvre insuffisante de ses stratégies, CS a perdu la confiance des marchés, des investisseurs et de la clientèle. Ces évolutions se sont cumulées à la mi-mars 2023 pour donner lieu à d'importants retraits de fonds de la part des clients, ce qui a entraîné un risque d'insolvabilité immédiate. La Confédération, la Banque nationale suisse (BNS) et la FINMA ont pris des mesures décisives pour garantir à tout moment la solvabilité de CS et ont soutenu la reprise de CS par UBS. Elles ont ainsi réussi à protéger tant les clients que les créanciers de la banque et à assurer la stabilité de la place financière suisse.

Dans l'évaluation de la CEP, l'activité d'*enforcement* de la FINMA était conforme au droit et en majorité

appropriée. La commission constate en outre que l'instrument de la procédure d'*enforcement* dans sa forme actuelle a atteint ses limites dans le cas de CS, en particulier eu égard à la mauvaise volonté des organes responsables. La FINMA salue donc la recommandation de la CEP au Conseil fédéral de créer les conditions nécessaires pour renforcer le caractère contraignant des procédures d'*enforcement*.

Le nombre et l'intensité des mesures prises à l'encontre de CS et les procédures d'*enforcement* menées sont uniques par rapport aux autres banques. Bien avant la crise, la FINMA avait déjà pris des mesures étendues pour remédier aux carences, notamment dans la gestion des risques ainsi que dans la culture du risque de CS. En outre, elle avait exigé avec de plus en plus d'insistance la préparation de mesures de stabilisation supplémentaires.

Critique de la mise en œuvre du filtre réglementaire

La CEP critique la mise en œuvre dudit filtre réglementaire que la FINMA avait accordé à CS en 2017 sans limite de temps et sans plafond quantitatif. Les filtres réglementaires sont utilisés en fonction de la situation et peuvent augmenter ou réduire l'évaluation ou la valeur des actifs ou des capitaux étrangers pour l'examen réglementaire. Le filtre réglementaire de 2017 correspondait à la poursuite de l'application de l'approche globale. Dans ce cas, la perte comptable d'une filiale peut être compensée dans la maison mère par le bénéfice comptable d'une autre filiale. Dans le groupe CS, la dotation en capital restait toutefois identique, avec et sans filtre. L'approche globale a cependant rendu plus difficiles des ventes partielles de filiales, car elles auraient entraîné des pertes comptables. La CEP précise que le filtre réglementaire était légal et qu'il avait été rendu public. La FINMA comprend la critique selon laquelle le filtre aurait dû être limité dans le temps et en quantité. Dans le contexte de l'époque, le filtre avait été jugé nécessaire pour permettre, avec l'introduction simultanée du régime de pondération des risques indépendant de l'ap-

proche globale, l'abrogation demandée de l'art. 125 de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR).

La FINMA s'était déjà prononcée en 2012 en faveur d'un régime global de déduction des participations sans allègements spéciaux pour les grandes banques et y est aujourd'hui toujours favorable, tirant ainsi la leçon des événements survenus dans le cadre du rapport TBTF. Seule une déduction complète des participations étrangères des fonds propres de base durs de la maison mère permet de protéger suffisamment sa situation en matière de capital si ces participations perdent de la valeur ou sont vendues dans le cadre de mesures de stabilisation ou de liquidation. Cet avantage de la déduction des participations est également reconnu par la CEP. Le rapport de la CEP affirme qu'il aurait appartenu au CS de constituer des réserves de capital suffisantes pour laisser toutes les options stratégiques ouvertes. Au lieu de cela, les responsables de CS ont versé des bonus importants et procédé à des distributions de large ampleur pendant des années. La FINMA ne disposait pas des bases légales nécessaires pour empêcher cela.

La reprise de CS par UBS a permis de protéger les créanciers et d'assurer un fonctionnement sans interruption des marchés. Le fait qu'il ne reste avec UBS qu'une banque suisse d'importance systémique mondiale – dont le bilan dépasse le produit intérieur brut annuel de la Suisse – pose de nouveaux défis à la surveillance des marchés financiers. L'élargissement de l'arsenal d'instruments de la FINMA recommandé par la CEP (communication publique plus active sur son activité de surveillance, possibilité d'intervenir à un stade précoce en cas d'irrégularités, régime de responsabilité, compétence à prononcer des amendes) peut encore renforcer l'impact des mesures de surveillance et d'application contraignante du droit. Ces outils sont la norme pour des autorités de surveillance étrangères comparables à la FINMA.

Établissements et produits soumis à surveillance

Quiconque accepte des avoirs d'investisseurs, propose des produits d'assurance, lance des fonds ou est actif d'une autre manière sur les marchés financiers helvétiques a besoin pour ce faire d'une autorisation, d'une reconnaissance, d'un agrément, d'une approbation ou d'un enregistrement de la FINMA, selon l'activité projetée. Les exigences légales et l'intensité de la surveillance dépendent de la forme de l'autorisation. Au total, quelque 30 000 établissements et produits sont soumis à la surveillance de la FINMA. Tous les établissements et produits autorisés ne font pas l'objet d'une surveillance directe par la FINMA (voir aussi le [site Internet de la FINMA](#)).

271 infrastructures
des marchés financiers

74
maisons de titres

195 entreprises
d'assurance et
caisses-maladie

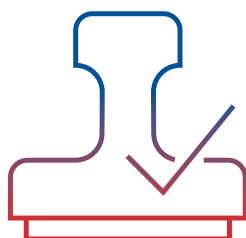
515

directions de fonds, gestionnaires
de fortune collective et banques
dépositaires, représentants et
représentations

497
banques



10 559 placements collectifs de capitaux



5 organes d'enregistrement et
organes de contrôle des prospectus

1 522 gestionnaires de
fortune et *trustees*

5 entreprises Fintech

16 organismes de surveillance
et organismes d'autorégulation

8 852 intermédiaires d'assurance

Évolution du marché

17 Évolution du marché

Les tensions géopolitiques, les guerres et les sanctions ainsi que le retournement des taux d'intérêt ont placé les acteurs des marchés financiers suisses, tout comme la FINMA, face à de grands défis en 2024. Dans ce contexte marqué par l'incertitude, la FINMA a renforcé la stabilité du marché financier grâce à sa surveillance. Elle a pris en compte les risques liés aux évolutions et a surveillé les acteurs des marchés financiers de manière proportionnée et axée sur les risques.

Évolution du marché

Pour les marchés financiers, 2024 a d'une part été marqué par des tensions géopolitiques persistantes et pesantes. D'autre part, l'inflation s'est ralentie et les banques centrales des principales zones économiques ont baissé leurs taux directeurs.

Malgré les défis, la situation des établissements surveillés par la FINMA s'est révélée fondamentalement stable durant la période sous revue. La FINMA a tenu compte des risques liés aux incertitudes géopolitiques et à la baisse des taux d'intérêt et les a pris comme base pour son activité de surveillance axée sur les risques.

Évolution du marché des banques et des maisons de titres

La rentabilité des banques suisses de détail et de gestion de fortune a évolué positivement en 2023, alors que les comptes semestriels de 2024 indiquaient un ralentissement de l'évolution. Au cours de l'année 2023, les banques de détail ont nettement amélioré leur ratio coûts/revenus, la valeur médiane a globalement baissé de plus de 5 points de pourcentage à environ 52 %. Le ratio coûts/revenus (*cost-income-ratio*) est un indicateur de rentabilité qui mesure l'efficacité avec laquelle une entreprise gère ses coûts par rapport à ses revenus. Plus la valeur est faible, plus la rentabilité est élevée. Les banques de gestion de fortune ont également amélioré leur ratio coûts/revenus de manière significative. La valeur médiane était inférieure de quelque 7 points de pourcentage à environ 72 %. Grâce à l'évolution positive sur le marché des actions, les fortunes gérées par les banques ont de nouveau progressé au premier semestre 2024, ce qui a eu une incidence positive sur les opérations de commission et de prestations de service. Cependant, la pression sur les marges d'intérêt s'est maintenue. En 2023, les maisons de titres ont globalement été en mesure d'améliorer quelque peu leur bénéfice brut en raison des bons résultats du négoce. Le ratio coûts/revenus s'est toutefois légèrement dégradé parce que les charges d'exploitation ont progressé plus vite que le résultat brut.

La croissance des prêts à la clientèle des banques de détail s'est affaiblie en 2023. Les créances hypothécaires ont également moins progressé que les années précédentes. Cette croissance modérée des créances

hypothécaires s'est poursuivie au premier semestre 2024. Les créances sur la clientèle, moins importantes en volume, ont davantage baissé en 2023 que l'année précédente. Ce recul s'explique principalement par l'évolution des unités suisses d'UBS Group. Les créances sur les banques et les créances résultant d'opérations de financement de titres ont notamment progressé au premier semestre 2024.

En 2023, aucune détérioration notable de la qualité du crédit n'a été observée dans les prêts à la clientèle. Parallèlement, la forte croissance des créances hypothécaires ces dernières années n'a pas eu de conséquences importantes sur le niveau des corrections de valeurs. Le taux des hypothèques en souffrance a en revanche légèrement augmenté pour la première fois depuis longtemps, tout en restant à un faible niveau. Le niveau des corrections de valeurs a aussi légèrement augmenté pour les créances sur la clientèle.

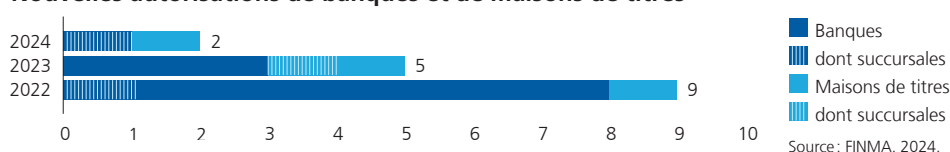
La dotation en capital propre et en liquidités des banques et maisons de titres suisses était solide en 2023 comme au premier semestre 2024.

Nouvelles autorisations et sorties du marché

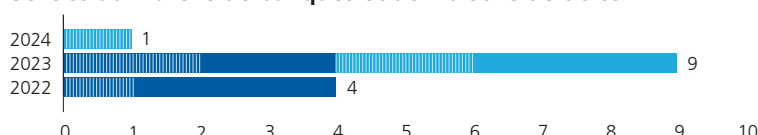
Deux établissements nouvellement autorisés et une sortie volontaire de la surveillance de la FINMA ont été enregistrés en 2024. D'une part, la FINMA a autorisé une maison de titres dirigée par son propriétaire qui propose de manière indépendante des produits financiers et de prévoyance à une clientèle privée domiciliée en Suisse. D'autre part, elle a autorisé un groupe bancaire français à établir une succursale suisse dans le cadre de sa restructuration.

Les acteurs qui cherchaient à obtenir une autorisation ont obtenu rapidement des informations précieuses sur les éventuels obstacles à une autorisation ou sur d'autres questions importantes dans le cadre de la phase de projet. Cette possibilité a une nouvelle fois été très utilisée en 2024. Différents projets d'autorisation ont été retirés à cause de décisions relatives à

Nouvelles autorisations de banques et de maisons de titres



Sorties du marché de banques et de maisons de titres



la politique des affaires ou d'obstacles potentiels à l'autorisation. Parmi ces obstacles figuraient par exemple des doutes sur la garantie d'une activité irréprochable des organes ou des actionnaires, l'absence d'une surveillance consolidée appropriée, l'opacité de la provenance des fonds ou l'absence de liens avec la Suisse. Parallèlement, plusieurs établissements aux structures claires et au modèle d'affaires partiellement innovant ont présenté leur demande d'autorisation à la FINMA à l'issue de la phase de projet.

Évolution du marché de l'assurance

Au cours de l'exercice sous revue, les indicateurs de solvabilité selon le Test suisse de solvabilité (SST) ont été relativement stables dans l'ensemble pour le secteur de l'assurance (voir les chiffres relatifs à la solvabilité, p. 31). En lien avec le SST, d'importantes activités de surveillance se sont révélées nécessaires. Des changements de l'environnement macro-économique ont eu des incidences ponctuelles. Les risques d'inflation grandissants ont ainsi été pris en compte dans les adaptations des modèles. L'entrée en vigueur de l'ordonnance révisée sur la surveillance (OS) a également donné lieu à de nouvelles prescriptions réglementaires.

En bref

Le SST est un instrument de contrôle de la capitalisation des entreprises d'assurance sur la base de leur bilan global. Celles-ci doivent remettre un rapport SST à la FINMA au moins une fois par an. Elles y évaluent l'ensemble des placements et des engagements en conformité avec le marché et modélisent ces positions du bilan à l'horizon d'une année afin d'en déduire le capital requis. L'exigence en matière de solvabilité est satisfaite lorsque le capital disponible est supérieur au capital nécessaire, autrement dit lorsque le quotient est supérieur ou égal à 100 %.

Réassureurs

Dans le domaine de la réassurance des catastrophes naturelles, les primes ont augmenté et les conditions du marché se sont améliorées au cours des dernières années. En 2024, les réassureurs ont pu imposer des primes et des conditions généralement attrayantes lors des renouvellements annuels des contrats de réassurance, y compris sur le marché des rétrocessions.

Les formes non traditionnelles de réassurance, telles que les obligations avec risques de catastrophe titrisés, ont également enregistré une demande élevée et continue. Malgré des taux d'intérêt plutôt orientés à la hausse, l'appétit des investisseurs pour le risque est resté élevé sur ces marchés, ce qui a entraîné une augmentation du volume des nouvelles émissions.

Les dépenses estimées pour les dommages dus aux risques naturels se sont élevées à environ 135 milliards de dollars US, auxquelles s'ajoutent 8 milliards de dollars pour les dommages causés par les catastrophes d'origine humaine. Cela est à nouveau supérieur à la moyenne des dix dernières années. Les deux événements les plus coûteux – les ouragans Helene et Milton – présentent de plus une lacune de couverture considérable en comparaison avec l'ensemble des dommages économiques

Une nouvelle augmentation des procédures judiciaires avec des indemnisations encore plus élevées a été observée dans le domaine de la responsabilité

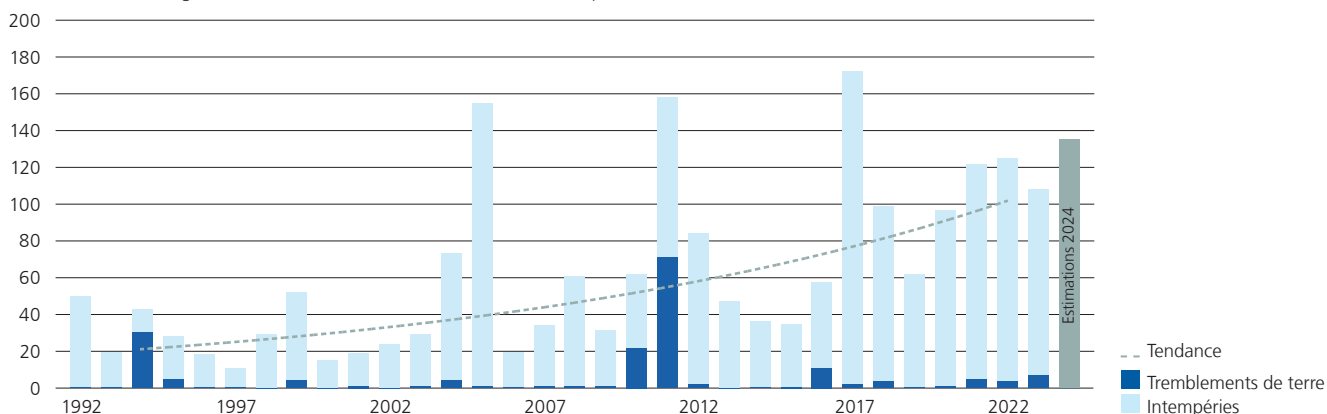
civile aux États-Unis. Cette évolution a contribué à une hausse des montants des sinistres, nettement plus forte que l'augmentation de l'indice des prix à la consommation.

Assureurs dommages

En 2024, plusieurs cantons ont connu de fortes intempéries qui ont entraîné d'importants dommages dus à des événements naturels, surtout au premier semestre. Rappelons notamment les inondations dans le Valais et au Tessin, les glissements de terrain dans les Grisons ou encore les chutes de grêle dans le Jura. Dans l'ensemble, les activités d'assurance dommages sont néanmoins restées profitables et le volume des primes a de nouveau légèrement augmenté. Les nouvelles dispositions légales qui ont résulté de la révision de la LSA et de l'OS ont constitué un défi particulier. Mis à part des nouvelles tâches et exigences, elles portent en particulier sur les obligations supplémentaires concernant les intermédiaires d'assurance liés et non liés.

2024: les dommages assurés dus à des catastrophes naturelles restent à un niveau élevé

Évolution des dommages assurés dans le monde entier dus à des catastrophes naturelles, en milliards de dollars US



Il convient de noter que les données du graphique sont ajustées en fonction de l'inflation à l'horizon 2022, mais qu'elles n'ont pas été épurées pour des concentrations de valeurs plus élevées.

Source: [sigma 1/2024](#). «Natural catastrophes in 2023: gearing up for today's and tomorrow's weather risks». Swiss Re Institute, 2024.

Primes par assuré dans le domaine de l'assurance maladie complémentaire

	Ambula- toire	indexé	Assurance dentaire	indexé	Hôpital division semi-pri- vée	indexé	Hôpital division privée	indexé
2023	272	129,2	262	117,2	1 509	94,9	2 145	84,2
2022	260	123,5	257	115,3	1 534	96,5	2 258	88,6
2021	259	123,2	253	113,4	1 564	98,4	2 371	93
2020	255	121	249	111,5	1 580	99,4	2 474	97
2019	245	116,3	240	107,6	1 595	100,3	2 594	101,8
2018	243	115,6	238	106,5	1 654	104,1	2 597	101,9
2017	237	112,6	234	104,7	1 629	102,4	2 478	97,2
2016	230	109,1	230	103,1	1 593	100,2	2 588	101,5
2015	217	103	221	99,1	1 586	99,8	2 583	101,3
2014	210	100	223	100	1 590	100	2 549	100

Assureurs-vie

L'OS révisée comprend de nouvelles réglementations relatives à l'élaboration d'exemples de calcul pour les assurances-vie liées à des participations, tels qu'ils sont présentés à la clientèle dans les offres. Désormais, les exemples de calcul adaptés illustrent mieux le risque de placement des assurances-vie liées à des participations. Les réglementations sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2025, mais presque tous les assureurs-vie appliquent déjà la nouvelle pratique depuis la mi-2024. Ce changement a une incidence sur le marché de l'assurance-vie, mais il est encore trop tôt pour en chiffrer les conséquences.

Assureurs-maladie complémentaires

Les primes de l'assurance-maladie complémentaire ont connu des évolutions variables au cours de la décennie passée. C'est ce que montrent les primes pour les assurances dentaires ainsi que les couvertures ambulatoires et stationnaires en division demi-privée et privée, ainsi que reproduites dans le tableau ci-des-

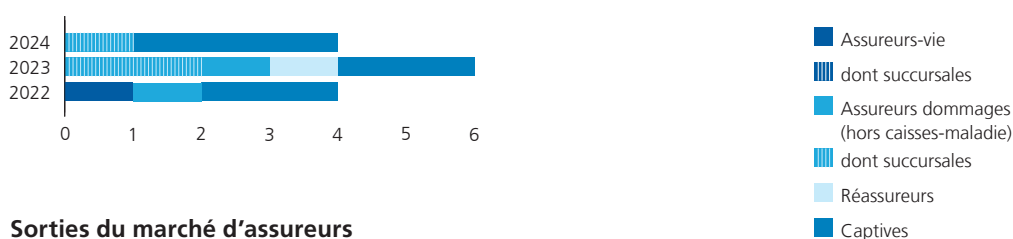
sus. Le prix des couvertures ambulatoires a augmenté en moyenne, contrairement à celui des couvertures stationnaires, ce que reflètent également les charges de sinistres moyennes par personne assurée. En interprétant les chiffres, il ne faut pas oublier qu'à l'instar de l'évolution des prix, les modifications de la structure des effectifs des prestataires et des contrats influent également sur les primes.

Nouvelles autorisations et sorties du marché

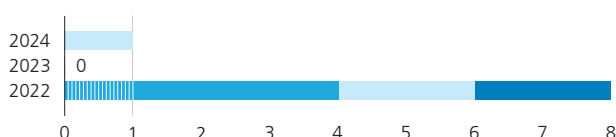
En 2024, le secteur de l'assurance n'a enregistré que la nouvelle autorisation de trois captives¹ et d'une succursale d'un assureur dommages étranger. C'est là une conséquence de la révision de la LSA et de l'OS. La LSA prévoit désormais la possibilité de créer des entités *ad hoc* d'assurance. Les conditions permettant d'autoriser des modèles d'affaires innovants, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement, ont par ailleurs été créées. Durant la période sous revue, différents acteurs du marché se sont adressés à la FINMA avec des projets d'auto-

¹ Une captive est une société d'assurance ou de réassurance propre à un groupe dont l'activité n'est pas l'assurance. Elle assure les risques de la société mère et de ses filiales. Les captives ont pour but de mieux contrôler les programmes d'assurance et les coûts des entreprises d'assurance souvent de grande taille.

Nouvelles autorisations d'assureurs



Sorties du marché d'assureurs



Source: FINMA, 2024.

risation correspondants. Les projets requièrent de plus amples clarifications qui n'étaient pas encore achevées fin 2024. Trois entreprises d'assurance sont sorties du marché (deux assureurs-maladie et un réassureur professionnel). Elles se sont retirées du marché chacune pour des raisons qui lui étaient propres (une réorientation stratégique, une fusion et des restructurations intragroupes).

Évolution du marché des fonds en Suisse

Dans un environnement macro-économique marqué par une inflation maîtrisée et la perspective de nouvelles baisses des taux, le secteur suisse de l'*asset management* fut à nouveau sur la voie d'une croissance robuste en 2024.

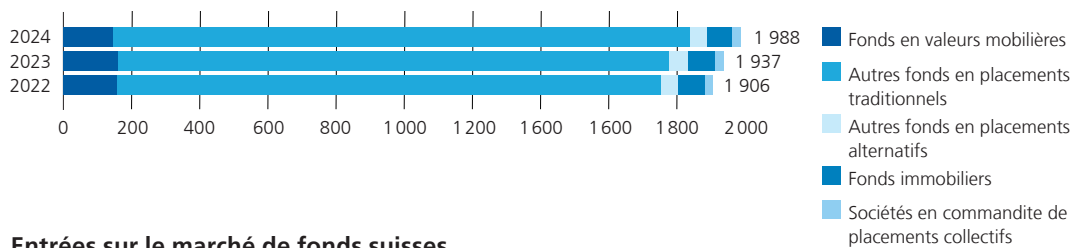
À la différence de 2023 et même si les incertitudes sur les transactions et les opportunités futures persistent, plusieurs fonds immobiliers ont obtenu des investisseurs le capital supplémentaire escompté par le biais de levées de fonds avoisinant les 1,3 milliard

de francs (voir aussi « Détente dans les fonds immobiliers », p. 35).

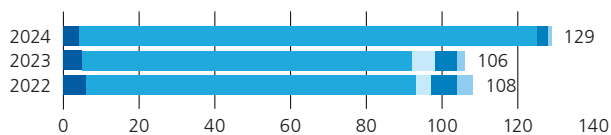
L'évolution positive du marché suisse des fonds (hors fonds immobiliers) est due à l'environnement boursier positif. Néanmoins, les risques géopolitiques et les incertitudes sur la croissance ont également eu un impact sur le domaine de l'*asset management* au premier semestre 2024. Par conséquent, la réallocation du capital reste limitée aux catégories de placement à faible risque que sont les obligations et le marché monétaire. La demande en produits innovants continue de diminuer par rapport aux années précédentes.

Avec 1 363 milliards de francs, le marché suisse des fonds a atteint un nouveau record à la fin du premier semestre 2024 sous l'impulsion principale provenant des marchés boursiers. Toutefois, l'afflux d'argent frais s'est maintenu à un faible niveau.

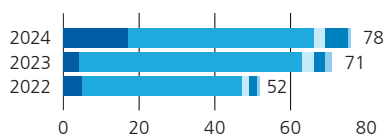
Total des fonds suisses



Entrées sur le marché de fonds suisses



Sorties du marché de fonds suisses



Avec 1 988 placements collectifs suisses et 8 571 placements collectifs étrangers fin 2024, les chiffres restent relativement stables par rapport à 2023. La catégorie «Autres fonds en placements traditionnels» était toujours le type de fonds le plus répandu et le plus important quant au volume. Le nombre d'établissements autorisés qui sont actifs dans l'asset management (directions de fonds, gestionnaires de fortune collective) a continué d'augmenter et s'élevait fin 2024 à 373 (2023 : 350), dont 55 (53) directions de fonds et 318 (297) gestionnaires de fortune collective.

Gestionnaires de fortune et trustees

Les gestionnaires de fortune et trustees qui exercent leur activité à titre professionnel ont l'obligation d'obtenir une autorisation depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les établissements financiers (LEFin) en 2020.

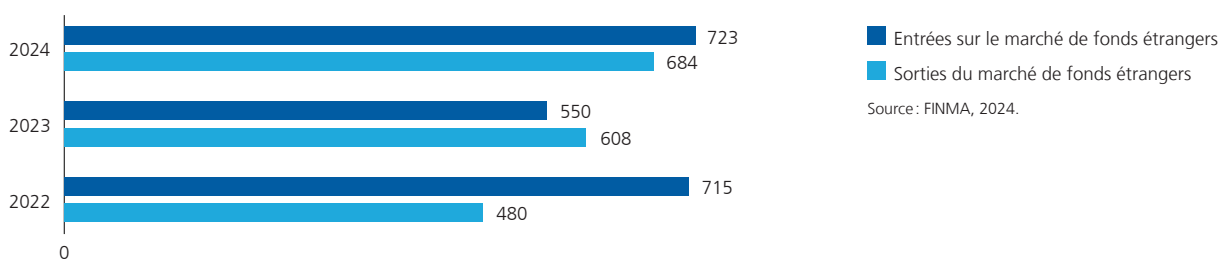
La plupart d'entre eux ont bénéficié d'un délai transitoire. La FINMA a reçu 1 699 demandes d'autorisation, jusqu'à son expiration fin 2022. Plus de 93 % de ces demandes ont pu être définitivement traitées jusqu'à la fin 2024. Il s'agissait de demandes autorisées, retirées et refusées. Après l'expiration du délai, 161 établissements supplémentaires ont remis une demande de nouvelle autorisation à la FINMA. Sur celles-ci, 123 ont été définitivement traitées jusqu'à la fin 2024.

Dans l'ensemble, la FINMA a octroyé 1 560 autorisations jusqu'à fin 2024 (dont 38 établissements autorisés ont déjà été libérés de la surveillance). 128 établissements ont retiré la demande d'autorisation qu'ils avaient déposée, généralement parce qu'ils jugeaient les exigences légales trop complexes. Ils furent plus d'un quart à retirer leur demande avant

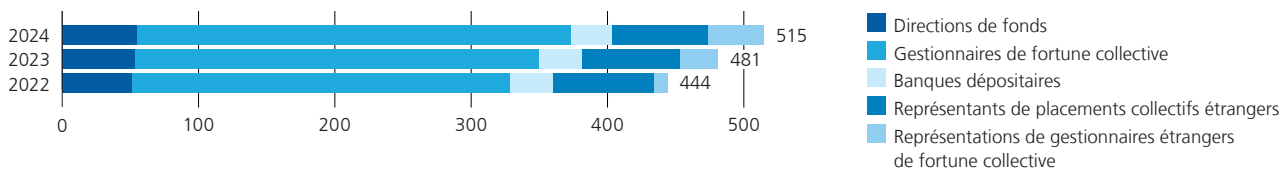
Total des fonds étrangers



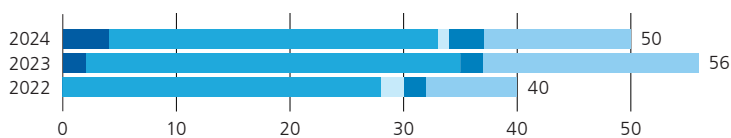
Entrées sur le marché et sorties du marché de fonds étrangers



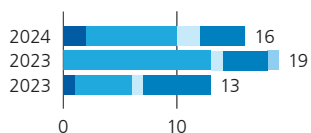
Total des établissements



Sorties du marché d'établissements



Entrées sur le marché d'établissements



même le traitement par la FINMA. Une décision négative a été rendue dans cinq cas. Jusqu'à la fin 2024, 2 930 demandes de modification ont par ailleurs été remises par des gestionnaires de fortune et des *trustees* déjà autorisés.

Dans sa [communication sur la surveillance 01/2024](#), la FINMA a précisé que les *trustees* ayant un pouvoir de disposition de durée indéterminée sur des valeurs patrimoniales de tiers d'un montant supérieur à 5 millions de francs sont réputés exercer leur activité à titre professionnel et sont donc soumis à autorisation. Les établissements concernés ont été invités à remettre leur demande d'autorisation à la FINMA à la fin 2024 au plus tard. Parallèlement, la FINMA a contacté une centaine de *trustees* qui pourraient potentiellement être soumis à l'obligation d'obtenir une autorisation au moyen d'un courrier séparé.

Depuis 2020, la FINMA a ouvert 647 investigations liées à un soupçon d'une activité de gestionnaire de fortune ou de *trustee* exercée sans droit. Jusqu'à fin 2024, elle a déposé 65 dénonciations pénales auprès du Département fédéral des finances (DFF) pour soupçon d'activité exercée sans droit. La FINMA a par ailleurs inscrit sur sa liste d'alerte 376 établissements soupçonnés d'exercer sans droit une activité de gestionnaire de fortune ou de *trustee*.

La surveillance courante des gestionnaires de fortune et *trustees* autorisés est en règle générale assurée par les organismes de surveillance (OS). Il leur incombe de surveiller et de faire respecter les conditions d'autorisation des établissements. Si l'OS échoue à rétablir l'ordre légal, il en avise la FINMA. Jusqu'à la fin 2024, 29 cas ont été remontés à la FINMA en vue d'une investigation préliminaire. Celle-ci a alors soumis les premiers établissements à une surveillance intensive directe.

Aperçu du statut d'autorisation

Total du nombre de
demandes (1860)



- Décision d'autorisation entrée en force (y compris libération de la surveillance)
- En cours d'examen
- Clôture de la demande sans octroi de l'autorisation

Source : FINMA, 2024.

Le public manifeste un grand intérêt pour le travail de la FINMA

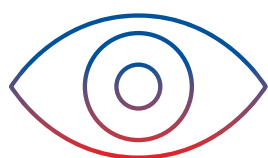
Chaque année, un nombre croissant de clients, d'investisseurs, d'avocats et d'autres parties intéressées s'adressent, soit par téléphone, soit par écrit, à la FINMA. En 2024, ils étaient plus de 8 000. Généralement, il s'agit de questions portant sur une police d'assurance, sur une banque ou sur des acteurs des marchés financiers non assujettis ou des questions d'autorisation. Ces contacts fournissent des renseignements précieux à la FINMA pour son activité de surveillance et l'aident à agir contre des prestataires exerçant sans droit.

26

Les missions de la FINMA
FINMA | Rapport annuel 2024

8 615 | **2 68**
questions du public | questions d'assujettissement

3 717 questions concernant
des établissements autorisés
(banques, assurances, etc.)



1 833 signalements
d'activités exercées sans droit

2 203 questions sur la réglementation

Les missions de la FINMA

29 Mesures visant à promouvoir la stabilité

41 Mesures visant à promouvoir la bonne gouvernance

47 Surveillance fondée sur les données, stratégie de la FINMA en matière de données et numérisation du secteur financier

57 Activité de surveillance par domaine

69 *Recovery et resolution*

73 *Enforcement*

81 Réglementation

87 Activités internationales

La stabilité de la place financière joue un rôle central pour la Suisse. La FINMA s'engage en faveur d'une solide dotation en capital et en liquidités des établissements financiers soumis à sa surveillance. De même, les établissements doivent gérer de manière appropriée les risques de taux, les risques climatiques et les cyber-risques. Avec sa surveillance proportionnée et axée sur les risques, la FINMA favorise la stabilité et la résilience des établissements soumis à sa surveillance et renforce la protection de leurs clients. Pour ce faire, elle recourt à des tests de résistance, à des analyses de données et à des entretiens de surveillance et ordonne des mesures correctives si nécessaire.

Mesures visant à promouvoir la stabilité

Le bon fonctionnement du marché financier joue un rôle central pour la croissance de l'ensemble de l'économie suisse. Dans sa surveillance, la FINMA promeut la stabilité des acteurs du marché financier en mettant en œuvre des mesures ciblées.

La surveillance de la FINMA vise la stabilité des établissements financiers qui sont assujettis à sa surveillance, notamment en matière de dotation en capital et de liquidités. Ainsi protège-t-elle les clients, les investisseurs et les assurés. C'est aussi la seule façon pour le marché financier de remplir sa fonction, même en situation de crise.

Stabilité chez les assujettis: capital

Une dotation suffisante en capital est essentielle pour la stabilité des établissements financiers. La FINMA veille à ce que les banques, les assurances et les gestionnaires d'actifs puissent assurer leurs tâches importantes pour l'économie nationale, que ce soit en période de calme ou de turbulences. Elle a pris de nombreuses mesures pour assurer une solide dotation en capital de tous les assujettis.

Des tests de résistance réguliers augmentent la résilience financière des banques

La FINMA procède à des simulations régulières de crise dans le domaine bancaire. Elle contrôle ainsi la résilience financière des établissements et analyse la manière dont ils respectent les exigences réglementaires dans des conditions particulièrement contraignantes. La FINMA a engagé des mesures dans les cas où les tests de résistance 2024 ont débouché sur des résultats insatisfaisants.

En 2024, la FINMA a procédé à des analyses du potentiel de pertes des banques d'importance systémique, fondées sur des scénarios de crise à un horizon temporel de trois ans. Elle a analysé et évalué les conséquences de ces scénarios sur la situation des banques en matière de capital. La FINMA a par ailleurs analysé les simulations de crises propres à certains établissements de différentes catégories de surveillance.

Elle a effectué des simulations de crise spécifiques aux portefeuilles ou à certains types de risques pour certaines banques. Celles-ci incluaient d'une part des tests de résistance du portefeuille hypothécaire. Sur la base des données propres à la banque, ces scénarios simulaient l'effet d'une hausse brutale des taux d'intérêt et d'un effondrement substantiel des prix sur le marché immobilier. La FINMA a évalué les conséquences sur le portefeuille hypothécaire ainsi que la capacité des établissements à absorber les pertes. D'autre part, la FINMA a réalisé des tests de résistance concernant le risque de taux orientés sur les revenus. Elle a ainsi prescrit différents scénarios concernant l'évolution des taux d'intérêt et l'évolution du bilan et évalué les résultats sur la base des données et des hypothèses des banques.

Excédent de capital des banques

En pourcentage de l'exigence prudentielle (y compris exigences en matière de volants) pour les fonds propres de base capables d'absorber les pertes

Catégorie de surveillance des banques selon l'ordonnance sur les banques	Excédents de capital		
	Mi-2024	Fin 2023	Mi-2023
Catégorie 1	17 %	8 %	17 %
Catégorie 2	29 %	32 %	29 %
Catégorie 3	58 %	62 %	58 %
Catégorie 4	89 %	94 %	101 %
Catégorie 5	186 %	191 %	186 %

Source: FINMA, 2024.

Tests de résistance pour les banques des catégories de surveillance 1 à 5

Test de résistance	Brève description des scénarios de crise		Catégorie de surveillance
Analyse du potentiel de pertes	• Récession mondiale et crise grave dans l'espace européen avec défaut de paiement de pays très endettés et rupture de la solidarité de l'UE • Inflation mondiale avec crise de la dette et de l'énergie : graves perturbations du commerce mondial et prix élevés de l'énergie et des marchandises, hausse des taux d'intérêt et tensions géopolitiques aiguës		1 et 2
Test de résistance hypothécaire	Hausse brutale des taux d'intérêt et chute marquée des prix sur le marché immobilier		1 à 5
Test de résistance lié aux taux	Augmentation des taux Baisse des taux Retournement de la courbe des taux	En plus différentes modélisations du comportement des clients	1 à 4

Source : FINMA, 2024.

Concernant les risques financiers liés au climat, la FINMA a lancé en 2024 une analyse de scénarios climatiques d'UBS conjointement avec la BNS. L'analyse vise à évaluer le potentiel de pertes de la banque à l'horizon 2050 dans les scénarios définis par le Network for Greening the Financial System (NGFS) (voir aussi « Network for Greening the Financial System », p. 88 s.).

Des collectes de données thématiques améliorent les évaluations des risques

En 2024, la FINMA a de nouveau collecté des données auprès des banques, afin d'évaluer les risques des établissements assujettis sous un angle thématique et d'en déduire des mesures. Ces collectes de données permettent à la FINMA de se forger une idée précise de la situation en matière de risques pour un grand nombre de banques. Elle a ainsi été en mesure d'identifier les banques particulièrement touchées et de prendre des mesures concernant ces établissements, en leur demandant par exemple de corriger rapidement les failles dans leur réduction des risques ou en intensifiant sa surveillance. Les données

collectées auprès des banques portaient notamment sur les thèmes suivants :

- critères d'octroi des crédits dans le domaine hypothécaire avec une focalisation sur le calcul de la capacité financière et l'évaluation immobilière,
- engagements directs et indirects des banques en lien avec des biens immobiliers à l'étranger,
- risques pays résultant des engagements des banques à l'étranger, plus particulièrement en Europe et aux États-Unis,
- risques financiers liés au climat des banques des catégories de surveillance 1 à 3, y compris les informations sur les risques sectoriels spécifiques et sur les émissions de gaz à effet de serre financés.

L'enquête granulaire sur les prêts comble des lacunes en matière de données

En mai 2022, le conseil d'administration de la FINMA a décidé de procéder conjointement avec la BNS à une nouvelle enquête granulaire sur les prêts (EGP) portant sur les données granulaires des portefeuilles de crédit sur la base des crédits individuels. La BNS

collecte notamment des données sur le volume des crédits, les corrections de valeur, les taux des crédits, la qualité des crédits ainsi que sur les nouveaux crédits hypothécaires. Ces données nécessitent une importante révision. L'EGP doit à présent remplacer ces collectes de données, mais aussi combler les failles existantes en matière de données.

D'une part, la collecte conjointe des données de crédit doit réduire autant que possible la charge de travail pour les établissements soumis à l'obligation de renseigner. D'autre part, la FINMA et la BNS peuvent utiliser plus efficacement leurs ressources. Les données collectées seront mises à la disposition des deux instances. L'EGP va considérablement accroître les capacités d'analyse de la FINMA pour l'un des principaux risques sur le marché financier suisse. Ainsi, elle pourra notamment suivre de plus près les évolutions sur le marché suisse du crédit et la gestion correspondante des risques par les établissements financiers. Les analyses quantitatives des données EGP en cas d'évolutions problématiques sur le marché du crédit apporteront désormais un soutien plus rapide et plus ciblé aux équipes de surveillance.

En 2024, la FINMA et la BNS ont poursuivi le développement du modèle de données sous-jacent à l'EGP et en ont discuté en détail avec la branche. Les prises de position de la branche ont été prises en compte dans les travaux en cours.

Le Test suisse de solvabilité rend compte de la bonne capitalisation des assurances

Le secteur de l'assurance a bénéficié d'une capitalisation globalement satisfaisante dans un environnement de marché relativement stable. En 2023, certaines entreprises d'assurance ont pris des mesures de capitalisation, telles que les rachats d'actions et de prêts hybrides. La baisse du quotient SST par rapport aux chiffres de l'année précédente s'explique en partie par ces mesures, notamment en ce qui concerne les branches Vie et Dommages. Pour les assureurs dommages, l'année 2023 a été pesante à cause des nombreux sinistres de grande ampleur. Les réassureurs ont en revanche de nouveau profité de conditions généralement favorables sur le marché. La forte demande pour leurs services s'est heurtée à des capacités limitées.

Chiffres du Test suisse de solvabilité par branche d'assurance

Branche d'assurance	SST 2024		SST 2023	
	Quotient SST	Nombre de sous-couvertures	Quotient SST	Nombre de sous-couvertures
Assurance-vie	223 %	0 (15)	243 %	0 (15)
Assurance dommages	253 %	0 (53)	288 %	0 (52)
Assurance-maladie	362 %	0 (16)	365 %	0 (16)
Réassurance	261 %	0 (23)	258 %	0 (22)
Captives de réassurance	237 %	0 (24)	232 %	0 (23)
Ensemble du marché	254 %	0 (131)	270 %	0 (128)

Le chiffre avant la parenthèse correspond au nombre de sociétés affichant un quotient SST inférieur à 100 %. Le nombre total de sociétés est indiqué dans la parenthèse. Exemple : 0 (15) signifie qu'une société sur un total de quinze est en sous-couverture. Il y a sous-couverture lorsque le quotient SST est inférieur à 100 %.

Source : FINMA, 2024.

Directions de fonds et gestionnaires de fortune collective: solidité des fonds propres malgré un environnement de marché difficile

Les directions de fonds et les gestionnaires de fortune collective évoluent dans un environnement difficile depuis quelques années. La crise du coronavirus, le revirement des taux d'intérêt, la guerre en Ukraine, le conflit au Proche-Orient et la concurrence croissante se sont révélés pénalisants. Les revenus des directions de fonds et des gestionnaires de fortune collective ont diminué en raison de la réduction des actifs sous gestion (*assets under management*), d'une performance négative et de la pression sur les marges. Dans ce contexte, la FINMA a suivi de près la situation en matière de capital et de fonds propres ainsi que les résultats de ces établissements durant la période sous revue.

Au vu des données financières remises par les assujettis, la part des établissements qui ont généré une perte annuelle par rapport à 2021 a nettement augmenté. L'analyse des chiffres pour 2023 a montré que près de 25 % des établissements ont subi des pertes contre 10 % en 2021. La part des établissements avec un taux de couverture des fonds propres inférieur à 130 % est toutefois restée constante. Des établissements dont la situation financière était préalablement stable ont été touchés par des pertes. Mais cela montre également que de nombreux établissements disposaient de fonds propres suffisamment élevés pour surmonter aussi des années difficiles.

La FINMA a pris des mesures de surveillance appropriées, par exemple l'introduction d'un *reporting* régulier, pour les établissements qui ne respectaient pas les exigences en matière de capital minimum ou de fonds propres ou dont la situation financière s'était considérablement dégradée. Pour environ 2 % des établissements, la FINMA a engagé des mesures de surveillance concernant les exigences en matière de capital minimum ou de fonds propres. Quelques rares établissements ont rendu leur licence en raison de leur situation financière.

Stabilité chez les assujettis: liquidités

Les établissements financiers ont également besoin d'une solide dotation en liquidités pour assurer leur stabilité. Durant l'exercice sous revue, la FINMA a continué à s'engager pour que les établissements financiers issus de tous les domaines de surveillance disposent d'une dotation appropriée.

Exigences particulières en matière de liquidités posées aux banques

Les exigences particulières en matière de liquidité sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2024 pour les banques d'importance systémique UBS, Raiffeisen, Post-Finance et Banque cantonale de Zurich. Selon la loi sur les banques (LB), les banques d'importance systémique doivent disposer de liquidités qui garantissent une meilleure capacité d'absorption des chocs de liquidités. En raison des exigences particulières en matière de liquidités, les banques doivent satisfaire à certaines exigences de base ainsi qu'à des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement.

La FINMA avait défini les exigences supplémentaires sur la base des estimations de chacune des banques d'importance systémique à la fin 2023. Il convient de souligner le besoin de liquidité intrajournalière qui n'est pas couvert par le ratio de liquidité (*liquidity coverage ratio*, LCR) ainsi que le besoin de liquidités pour un assainissement ou une liquidation potentiels. Le besoin de liquidités des banques d'importance systémique doit ainsi être couvert à un horizon de 90 jours (au lieu de 30). Les exigences supplémentaires sont contrôlées chaque année. En 2024, toutes les banques d'importance systémique ont remis leurs estimations actualisées à la FINMA. Les exigences supplémentaires actualisées, spécifiques à l'établissement, sont entrées en vigueur sur cette base le 1^{er} janvier 2025.

Sur la base des [expériences tirées de la crise de CS](#), la FINMA a procédé à des tests de résistance spécifiques sur la dotation en liquidités des banques de

toutes les catégories de surveillance. L'accent a été mis sur les concentrations dans le financement, en particulier sur les dépôts importants de clients fortunés et commerciaux, sur les dépôts non couverts par la garantie des dépôts ainsi que sur les concentrations dans la structure des échéances du financement.

La surveillance plus étroite de la liquidité des assurances contribue à la réduction des risques

L'OS révisée prévoit un *reporting* annuel concernant la planification des liquidités pour les assureurs. L'obligation de *reporting* est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024. Ces dernières années, le thème des liquidités dans la surveillance des assurances a également fait l'objet d'une attention accrue dans le contexte international.

C'est ainsi que la FINMA a révisé sa circulaire [2025/3 « Liquidité des assureurs »](#). Elle a ainsi complété sa pratique de surveillance concernant la gestion des liquidités et la gestion du risque de liquidité dans le domaine des assurances. La nouvelle pratique est fondée sur des principes et s'articule autour de six thématiques : gouvernance, gestion et planification des liquidités, réserve de liquidités, gestion du risque de liquidité, contrôle et surveillance des liquidités ainsi que plan d'urgence en cas de difficultés.

Lors des tests de résistance annuels dans le domaine des assurances, la FINMA a par ailleurs de nouveau mis l'accent sur les risques de liquidité. Ainsi, la FINMA a pu tirer des conclusions quant aux évolutions macrofinancières défavorables, aux conséquences de ces évolutions et aux options possibles, notamment pour les groupes d'assurance internationaux et leurs sociétés des catégories de surveillance 2 et 3. Ces conclusions ont également été prises en compte dans le dialogue prudentiel avec les sociétés et groupes.

Gestion améliorée des risques de liquidité et d'effet de levier dans les placements collectifs de capitaux

En 2024, la gestion des risques de liquidité des placements collectifs de capitaux est restée un thème important pour la surveillance des marchés financiers, en Suisse comme à l'échelle internationale. La FINMA a mis l'accent sur la mise en œuvre des dispositions relatives à la gestion du risque de liquidité, telles qu'elles sont prévues dans l'ordonnance de la FINMA sur les établissements financiers (OEFin-FINMA) – entrée en vigueur en janvier 2021 –, ainsi que dans la législation sur les placements collectifs – entrée en vigueur en mars 2024.

La FINMA a notamment procédé à des contrôles sur place de la liquidité et de la gestion des liquidités de placements collectifs de capitaux importants, dont les placements sont principalement constitués d'actions de petites et moyennes entreprises suisses (actions de *small-* et *mid-cap*) ou d'emprunts suisses. Des tests de résistance des liquidités ont également été réalisés et le recours à des instruments de gestion des liquidités et les procédures d'escalade afférentes ont été examinés.

Les résultats ont montré que les placements collectifs investissant dans des actions de *small-* et *mid-cap* suisses présentent un risque de liquidités globalement accru. La fortune des placements collectifs examinés était comprise entre 800 millions et 1,6 milliard de francs. La FINMA estime que le *capacity management* est essentiel à cet égard. La taille d'un placement collectif est ainsi gérée en rapport avec l'univers de placement² sous-jacent. Le *capacity management* vise à s'assurer que le placement collectif n'est pas trop grand pour une gestion efficace et efficiente, notamment des risques de marché et de liquidités.

En ce qui concerne les instruments utilisés pour la gestion des liquidités, les placements collectifs ont souvent utilisé les remboursements en nature en cas

² L'univers de placement correspond à l'ensemble des placements dans lesquels le placement collectif peut investir, conformément à ses directives de placement.

de demandes de rachat importantes de la part des investisseurs. Dans ce cas, les investisseurs reçoivent des placements du placement collectif pour les parts qu'ils ont restituées et non leur contre-valeur en espèces. Le recours à d'autres mesures n'était pas pertinent pour les placements collectifs étudiés ces dernières années. La FINMA considère que le *gating* devrait aussi être davantage utilisé pour la gestion des liquidités. Lors du *gating*, les placements collectifs restreignent temporairement le rachat de parts.

Les établissements des fonds étudiés ont régulièrement effectué des tests de résistance des liquidités avec différents scénarios. Ces tests ont tenu compte des placements, mais aussi de la base des investisseurs. Les nouvelles exigences de l'ordonnance sur les placements collectifs (OPCC) ont déjà été mises en œuvre par les établissements choisis.

Risques en lien avec l'inflation et l'évolution des taux

Les pressions inflationnistes ont nettement diminué en 2024 et une tendance à la baisse des taux d'intérêt a été amorcée sur un large front. Grâce à une analyse proactive et régulière des risques, la FINMA a identifié à temps les risques de taux potentiels pour les assujettis et a exigé des mesures si nécessaire.

Stabilité des risques de taux et diminution de la rentabilité

La tendance haussière des taux du marché des capitaux avec des échéances supérieures à un an a pris fin dès le deuxième semestre 2023. Le marché a ainsi anticipé les baisses des taux directeurs annoncés en 2024 à la suite du recul de l'inflation. Dans le contexte international, une tendance stable à la baisse s'est également dessinée pour les taux d'intérêt. Ainsi, une évolution économique problématique et la forte augmentation de l'endettement du secteur public dans différentes zones monétaires ont été des raisons importantes pour entamer une phase de baisse des taux d'intérêt du marché. Les

fortes attentes d'assouplissement de la politique monétaire ont ainsi remplacé l'incertitude qui avait caractérisé la politique monétaire en 2023.

La baisse des taux directeurs a également entraîné la baisse des taux courts et un affaiblissement de l'inversion de la courbe des taux du marché. Cette constellation comportait le risque permanent de décisions d'investissement erronées de la part des assujettis. La baisse des taux d'intérêt du marché a pesé sur les marges et la rémunération plus faible des avoirs de la banque centrale a également eu un impact négatif sur l'évolution des opérations sur différences d'intérêts. L'aplatissement de la courbe de taux a en outre constitué un défi pour les banques dans la perspective de leur rentabilité, car la contribution au résultat des opérations d'intérêts découlant de la transformation des échéances a diminué. L'attention s'est ainsi portée sur les risques de rentabilité des assujettis qui résultent d'une courbe des taux plate ou inversée.

Les risques de taux des assujettis ont été stables à un faible niveau en 2024. En plus de l'évolution des taux au cours des années précédentes évoquée à l'instant, ce sont principalement les mesures en relation avec la surveillance qui y ont contribué. La probabilité de chocs de taux d'intérêt a diminué et les banques centrales ont instauré la clarté quant aux futures baisses des taux d'intérêt. Les risques de solvabilité et les prix de l'immobilier ont connu une évolution positive. Les risques au bilan sous forme de charges latentes ont également diminué avec la baisse des taux du marché, les valeurs de marché des valeurs inscrites dans les livres se rapprochant de nouveau des valeurs comptables.

Risques toujours élevés en relation avec les biens immobiliers et les crédits hypothécaires

Les risques en relation avec les biens immobiliers et les crédits hypothécaires revêtent une grande importance pour la place financière suisse. Dans ce do-

maine, la surveillance de la FINMA s'est donc notamment focalisée sur les risques de défaillance et les risques résultant des évaluations immobilières.

La phase de hausse des taux d'intérêt a pris fin avec les baisses des taux directeurs des banques centrales et les coûts pour le financement des crédits hypothécaires ont de nouveau diminué, accélérant la demande de biens immobiliers. Durant l'exercice sous revue, le marché hypothécaire n'a pas encore manifesté de forte réaction et le taux de croissance des créances hypothécaires est resté modeste.

Les prix de l'immobilier résidentiel à usage propre ont de nouveau légèrement augmenté. La demande s'est aussi inscrite à la hausse pour les immeubles résidentiels de rendement, mais pas autant que dans le contexte des taux négatifs. Outre les baisses des taux d'intérêt, ce sont l'évolution positive de l'économie, l'augmentation progressive de la population résidente en Suisse et l'activité de construction toujours faible qui ont contribué à la hausse des prix de l'immobilier. Le danger de surchauffe du marché immobilier suisse est resté élevé en 2024.

La FINMA a suivi avec attention la situation des établissements financiers fortement investis dans le segment des immeubles de rendement, notamment à cause des évolutions structurelles de ce segment et des indications de potentielles réactions du marché. La FINMA a eu recours à des contrôles sur place, à des tests de résistance et à des analyses de données. Elle a notamment réalisé des récoltes et analyses de données auprès de 45 banques et assurances. Les résultats ont montré que les modèles d'évaluation immobilière des établissements requéraient des améliorations en matière d'utilisation ainsi que de validation régulière.

La FINMA a également constaté une nouvelle fois que les critères utilisés pour le calcul de la capacité

financière variaient très fortement d'un établissement à l'autre. Dans le cadre des contrôles sur place mais aussi des activités générales de surveillance, la FINMA a observé que plusieurs établissements avaient tendance à surévaluer la capacité de crédit des emprunteurs et que de nombreuses banques accordent une proportion très élevée de crédits qui dérogent à leurs propres critères d'octroi de crédits (opérations dites *exceptions to policy*).

En fonction de l'évolution des risques, la FINMA a envisagé des adaptations réglementaires, par exemple l'application systématique de règles précises lors du calcul de la capacité financière. Pour les banques présentant de gros risques et qui ne disposaient, par exemple, pas de fonds propres destinés à absorber les pertes suffisants, des mesures de renforcement des fonds propres ont également été prononcées.

Détente dans les fonds immobiliers

La fin de la phase de taux négatifs et les hausses de taux qui en ont résulté en 2022 et 2023 ont eu des conséquences significatives sur les fonds immobiliers. Les cours des fonds immobiliers cotés ont fortement baissé. L'agio moyen, autrement dit le montant que les investisseurs doivent payer en plus de la valeur nominale des parts, est tombé à moins de 10 % à la fin 2023. Il était ainsi nettement inférieur à la moyenne à long terme d'environ 20 %. Fin 2023, près de la moitié de tous les fonds immobiliers présentaient un disagio, ce qui signifie que le cours de bourse des parts de fonds était inférieur à la valeur nette d'inventaire affichée. Les fonds à vocation commerciale ou mixte étaient particulièrement concernés. Il en a résulté une nette augmentation des demandes de rachat adressées par les investisseurs aux directions de fonds immobiliers.

Une analyse de la FINMA datée de janvier 2024 a montré que des demandes de rachat de parts de fonds d'un volume d'environ 1,5 milliard de francs avaient été effectuées, soit environ 2 % de la fortune nette de l'en-

semble des fonds immobiliers. Dans des cas particuliers, les demandes de rachat atteignaient 35 % des parts. Différentes directions de fonds ont ensuite été amenées à engager un programme de vente d'immeubles afin de se procurer les liquidités nécessaires pour honorer les demandes de rachat, tout en respectant les coefficients d'endettement réglementaires.

L'abaissement des taux directeurs par la BNS s'est traduit par une nette détente pour les fonds immobiliers en 2024. Les cours de bourse et donc aussi les agios ont connu une nette reprise et s'élevaient à environ 32 % en moyenne à la fin de l'année 2024. Ainsi, ils dépassaient une nouvelle fois les valeurs moyennes à long terme. Les émissions de parts se sont également multipliées par la suite. Seuls quelques rares fonds immobiliers connaissaient encore une situation de disagio.

La direction d'un fonds immobilier important focalisé sur les immeubles étrangers l'a mis en liquidation en 2024 à cause des demandes de rachat importantes. La FINMA continue de suivre activement les évolutions des fonds immobiliers.

Surveillance des risques liés au climat

Au cours de l'exercice sous revue, la FINMA a mené des entretiens de surveillance avec des banques et des assureurs plus importants concernant leur gestion des risques financiers liés au climat. Elle a ainsi élaboré la nouvelle [circulaire 2026/1 « Risques financiers liés à la nature »](#) afin d'assurer une pratique efficace de la surveillance. L'accent a en outre été mis sur des analyses spécifiques et sur les collectes de données relatives au risque climatique.

Collecte de données et analyses pour une gestion améliorée des risques climatiques dans le secteur bancaire suisse

En 2024, la FINMA a également évalué les publications des banques d'importance systémique concernant le climat. Les entretiens de surveillance ont

porté sur la gouvernance et l'évaluation de la matérialité des risques financiers liés au climat ainsi que sur les travaux visant à prendre en compte d'autres risques financiers liés à la nature, par exemple en rapport avec l'appauvrissement de la biodiversité.

La FINMA a collecté des données sur les risques financiers liés au climat des banques des catégories de surveillance 1 à 3. La collecte incluait notamment les données sur les engagements des banques dans différents secteurs ainsi que sur les émissions de gaz à effet de serre et les objectifs climatiques dont elles assurent le financement. La FINMA a lancé une analyse de scénarios climatiques d'UBS conjointement avec la BNS. L'analyse doit évaluer le potentiel de pertes de la banque à l'horizon 2050 dans les scénarios définis par le NGFS (concernant les tests de résistance réguliers pour vérifier la résilience financière des banques, voir p. 37).

En 2023, la FINMA avait procédé à une évaluation des risques de transition sur le marché hypothécaire suisse conjointement avec la BNS. En 2024, l'accent a été mis sur une évaluation des risques physiques sur le marché hypothécaire. En raison de la couverture d'assurance étendue et des dommages relativement faibles, la FINMA estime que les risques financiers pour les banques dans ce domaine sont gérables. Les dommages causés par les crues devraient cependant augmenter à cause de l'urbanisation et du changement climatique. Les résultats de la collecte de données effectuée en 2024 doivent donc être analysés avec prudence. Les estimations des sinistres sont soumises à de nombreux facteurs d'incertitude et les évaluations doivent être approfondies au moyen de travaux supplémentaires.

Première collecte de données relative aux risques climatiques dans le secteur suisse de l'assurance

La FINMA a également collecté pour la première fois des données sur les risques financiers liés au climat des

assureurs des catégories de surveillance 2 et 3. Outre une évaluation générale des risques, cette collecte de données portait à la fois sur l'actif et le passif des risques éventuels. Les objectifs climatiques et les possibles limites d'exposition pour le portefeuille de placement ont par exemple été thématiques, tout comme les activités de souscription, autrement dit l'évaluation des risques et la fixation des primes d'assurance.

Les entretiens de surveillance annuels avec ces assureurs ont porté sur les publications concernant le climat, mais aussi sur l'évaluation de la matérialité des risques financiers liés au climat, autrement dit la manière dont les assureurs déterminent si les risques financiers liés au climat sont déterminants et matériels (à savoir « importants »).

Cyberrisques et externalisation

Les cyberrisques sont restés élevés en 2024. La gestion des cyberrisques par les assujettis a donc de nouveau constitué un point fort des activités de surveillance de la FINMA.

Augmentation des signalements concernant des cyberattaques réussies et renforcement de la surveillance

En plus des contrôles réguliers par des sociétés d'audit externes, la FINMA a procédé à plus d'une douzaine de contrôles sur place spécifiques aux cyberrisques. Elle s'est fondée pour cela sur la [circulaire FINMA 2023/1 « Risques et résilience opérationnels – banques »](#) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024. Celle-ci contient des exigences actualisées sur la ges-

tion des cyberrisques, notamment dans le cadre de la gestion des cyberexercices fondés sur des scénarios. Dès 2020, la FINMA publiait une [communication sur la surveillance 05/2020](#) sur le thème des cyberrisques. Dans la nouvelle [communication sur la surveillance 03/2024](#), la FINMA retient les enseignements tirés de l'activité de surveillance dans la gestion des cyberrisques et précise le processus en relation avec les cyberincidents et la gestion des cyberexercices fondés sur des scénarios.

Le nombre de signalements reçus par la FINMA concernant des cyberattaques réussies ou partiellement réussies a augmenté d'environ 30 % par rapport à 2023. Dans son [monitorage des risques 2024](#), la FINMA en a rendu compte en détail. Les prestataires externes de services mandatés par des établissements assujettis ont de nouveau fait l'objet d'attaques. Celles-ci concernaient environ 30 % des cyberattaques signalées. À la suite du renforcement de la surveillance des petits acteurs du marché, comme les gérants de fortune indépendants ou les intermédiaires d'assurance non liés, un nombre croissant de cyberattaques a également été enregistré chez ces assujettis.

Focalisation sur le risque de concentration dans le domaine des externalisations

La FINMA juge que l'externalisation de fonctions essentielles à des tiers constitue l'un des principaux risques pour les assujettis, ainsi qu'elle l'explique également dans le [monitorage des risques 2024](#). Les établissements financiers dépendent toujours plus de

Augmentation des signalements concernant des cyberattaques réussies



Source: FINMA, 2024.

prestataires de services pour des fonctions essentielles. Le nombre d'externalisations qui présentent un lien avec une fonction critique pour les assujettis a également augmenté en 2024. Ce faisant, le nombre de sous-traitants augmente aussi et, par conséquent, la complexité de la chaîne d'approvisionnement. Les assujettis dépendent donc dans une large mesure de tiers pour la fourniture de leurs services et la poursuite de leurs activités.

Durant la période sous revue, la FINMA a collecté en permanence des données relatives aux externalisations essentielles des banques, des assurances, des infrastructures des marchés financiers et d'autres acteurs des marchés financiers. Elle a identifié les risques de concentration existants et constaté une concentration accrue chez certains prestataires qui fournissent des fonctions essentielles, voire critiques pour de nombreux établissements financiers. Une interruption chez un de ces prestataires ou un accès illicite à des données sensibles pourrait entraîner des répercussions massives sur le marché financier suisse. L'augmentation des externalisations de l'infrastructure

informatique et des données critiques dans le *cloud* dit public est significative. En 2024, déjà une banque ou assurance sur cinq externalisait des données ou des fonctions importantes à des fournisseurs de *cloud* public.

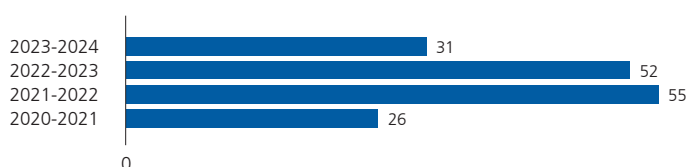
La FINMA a sensibilisé aussi bien les établissements que les prestataires aux risques accrus et s'est plus particulièrement focalisée sur la résilience opérationnelle des établissements et du marché financier suisse dans son ensemble. La FINMA a par ailleurs suivi de près l'évolution internationale dans le domaine de cette gestion du risque de tierce partie. En 2024, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) a commencé à définir de nouveaux principes pour garantir une gestion solide des risques en relation avec les accords conclus avec des tierces parties.

Les communications sur la surveillance, un outil efficace pour promouvoir la stabilité dans le cyberspace

Les cyberrisques et leur gestion constituent un risque majeur pour les assujettis depuis plusieurs années. La

Part des cyberattaques contre des prestataires de services par rapport au nombre total

En %



Source: FINMA, 2024.

FINMA a donc renforcé sa surveillance dans ce domaine en 2024, notamment à travers la multiplication des contrôles sur place, mais aussi via l'utilisation d'une large gamme de différents instruments de surveillance, tels que les analyses de scénarios, les exercices *table top* ou de *red teaming*³ ou la publication de communications sur la surveillance.

Les communications sur la surveillance se sont avérées un instrument efficace pour gérer un risque aussi dynamique que le cyberrisque et des menaces sans cesse changeantes. Les circonstances actuelles de la menace mais aussi les enseignements critiques tirés par exemple des contrôles sur place, des entretiens de surveillance ou du processus de cybersignalement peuvent être partagés en temps réel avec les assujettis. De même, les communications sur la surveillance précisent les évolutions sur le marché financier, par exemple l'utilisation de solutions *cloud*, ou dans le domaine technologique, par exemple l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA) pour gérer les cyberrisques.

La [communication sur la surveillance 03/2024](#) publiée au cours de l'exercice sous revue inclut les leçons tirées de l'activité de surveillance concernant le cyberrisque ainsi que des précisions sur la [communication FINMA sur la surveillance 05/2020](#) et sur les cyberexercices fondés sur des scénarios. Dans le cadre des exigences prudentielles actuelles, la FINMA soutient ainsi une amélioration ciblée et constante de la mise en œuvre de ces exigences.

Grâce à cette publication, les assujettis sont aussi en permanence restés très sensibles aux cyberrisques en 2024. Même après la publication des exigences prudentielles, la FINMA a contribué à l'amélioration constante de la maturité des assujettis dans la gestion des cyberrisques. Elle a ainsi favorisé la stabilité des différents établissements et du marché financier dans son ensemble. Aussi, les cyberattaques d'une extrême gravité à l'encontre des assujettis ont-elles été peu nombreuses en 2024.

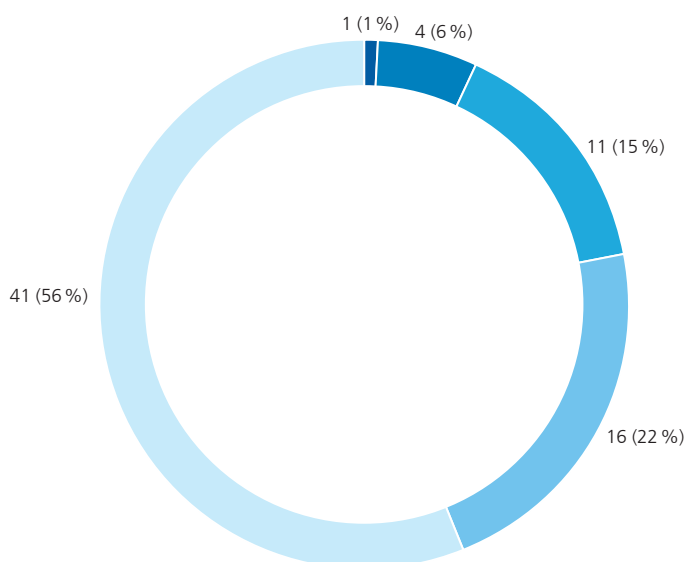
³ Les rôles et réactions pendant une urgence sont discutés lors des exercices *table top* au moyen de scénarios de risques; les exercices de *red teaming* améliorent la sécurité de l'entreprise grâce à des cyberattaques simulées.

Nombre de cyberattaques chez des assujettis par catégorie de surveillance

Nombre de cas par catégorie en 2024

- Catégorie 1
- Catégorie 2
- Catégorie 3
- Catégorie 4
- Catégorie 5

Source: FINMA, 2024.



La FINMA encourage les bons comportements commerciaux et une culture du risque appropriée et vécue dans les établissements soumis à sa surveillance.

Le blanchiment d'argent, la manipulation du marché, l'écoblanchiment ou le contournement des sanctions ne sont pas des peccadilles et la FINMA s'y attaque résolument. Afin de garantir le respect des bonnes pratiques commerciales, elle expose clairement ses attentes en matière de surveillance et effectue des contrôles sur place ainsi que des enquêtes directes auprès des assujettis.

Mesures visant à promouvoir la bonne gouvernance

Un comportement commercial positif et une gouvernance responsable renforcent la confiance dans la place financière. Ils atténuent les risques et soutiennent le respect du cadre légal. La FINMA encourage la bonne gouvernance des assujettis à l'aide de mesures ciblées.

En 2024, la FINMA a également constaté des manquements en matière de gouvernance d'entreprise chez les assujettis, notamment en ce qui concerne le blanchiment d'argent, le respect des dispositions en matière de sanctions ou l'écoblanchiment. Lorsqu'elle identifiait des risques accrus dans un établissement financier comme une faible culture du risque, elle a ordonné des mesures.

Des attentes claires et strictes en matière de gouvernance d'entreprise et de culture du risque des banques et des maisons de titres

La FINMA attend des assujettis des responsabilités clairement définies ainsi que des normes appropriées pour un comportement responsable, favorisées par des incitations et des rémunérations durables. Les membres du conseil d'administration et de la direction ainsi que le personnel doivent accomplir leurs tâches en adéquation avec la propension au risque de l'établissement et afin de protéger les intérêts des créanciers et de la clientèle. Lorsque la FINMA identifie un risque accru chez un assujetti en raison de sa faible culture du risque, une intervention rapide et efficace est essentielle. Les problèmes peuvent ainsi être corrigés grâce à des interventions relativement limitées, sans nécessiter une procédure d'*enforcement*, voire une liquidation en dernier recours. En 2024, la FINMA a poursuivi à cet égard le développement de son approche de la surveillance et s'est engagée en faveur de bases légales claires dans la perspective de la gouvernance d'entreprise et de la culture du risque. À l'avenir aussi, elle multipliera les contrôles sur place et les recensements directs de données dans ce domaine.

La FINMA a présenté ses attentes dans la [circulaire 2017/1 « Gouvernance d'entreprise – banques »](#). Celle-ci détermine que le conseil d'administration et la direction d'une banque prescrivent les valeurs fondamentales de l'établissement financier et implémentent une forte culture du risque. Par leur comportement et leurs décisions, le conseil d'admini-

nistration et la direction doivent systématiquement refléter les valeurs fondamentales et la culture du risque. Une culture du risque solide soutient une gestion des risques efficace, favorise une propension au risque appropriée et garantit l'identification et la réduction des risques en temps réel. Le [rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques du 10 avril 2024](#) souligne l'importance d'une gestion des risques appropriée et responsable.

Durant la période sous revue, la FINMA a également constaté que les problèmes des établissements financiers en difficulté débutaient souvent par une mauvaise gouvernance et une faible culture du risque. Cela se manifeste ensuite par le manque de durabilité du modèle d'affaires et une gestion des risques insuffisante, qui peuvent avoir une incidence négative sur la réputation et la confiance de la clientèle. Les risques identifiés et gérés trop tardivement peuvent être préjudiciables à l'établissement et à sa clientèle. Dans des cas graves, la banque et, lorsqu'il s'agit d'établissements d'importance systémique, l'ensemble du marché financier peuvent être déstabilisés.

Mise en œuvre des prescriptions en matière de surveillance et de contrôle pour le négoce en télétravail

La FINMA a rappelé aux assujettis que le respect des prescriptions en matière de surveillance et de contrôle applicables au personnel actif dans le négoce ne peut pas être garanti dans le cadre du télétravail. En mars 2020, la FINMA avait publié un [communiqué de presse en lien avec la pandémie de coronavirus](#). Elle avait notamment allégé les règles régissant les salles de négoce pour une durée limitée. Lorsque la situation particulière a pris fin en avril 2022, ces allègements ont toutefois cessé d'être valables. C'est pourquoi la FINMA a également exigé des assujettis en 2024 qu'ils mettent systématiquement en œuvre dans le négoce l'interdiction de l'usage de terminaux mobiles privés dans les salles de négoce, l'obligation

généralisée d'enregistrer les communications commerciales sur les canaux officiels et l'implémentation de barrières à l'information.

Focalisation sur les clients présentant des risques accrus dans la lutte contre le blanchiment d'argent

Avec son importante activité de gestion de fortune transfrontière pour les particuliers, la place financière suisse est particulièrement exposée aux risques de blanchiment d'argent et la FINMA a continué de formuler ses attentes envers les assujettis à cet égard en 2024. Un dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent efficace et efficient repose sur une tolérance au risque clairement définie par l'organe responsable de la haute direction des intermédiaires financiers (*tone from the top*). Cela implique également une communication claire sur les clients, les pays d'origine et les prestations à risque particulier, qui ne correspondent pas à la tolérance au risque. Il faut en principe s'assurer que les risques tolérés peuvent en tout temps être surveillés et limités efficacement. L'analyse des risques de blanchiment d'argent dont disposent les organes stratégiques de direction des banques et des autres intermédiaires financiers constitue un instrument central à cet égard. Elle permet de saisir et de limiter les risques de blanchiment d'argent et de définir les critères de risque déterminants pour l'activité de l'établissement financier.

La clientèle à risque, par exemple les agents publics ou les responsables d'entreprises publiques ou proches de l'État dans des pays à haut risque, présente des risques de blanchiment d'argent, juridiques et de réputation particulièrement élevés. Cela concerne notamment les pays qui font l'objet d'un régime de sanctions concerté au niveau international. En cas d'accumulation de grandes fortunes dans de tels pays, il est possible qu'il y ait des infractions prévalables relevant du blanchiment d'argent, par exemple de la gestion déloyale, de la corruption ou de la fraude. Les exigences auxquelles les intermé-

diaires financiers doivent satisfaire lors de clarifications pour les clients de ces pays sont donc très élevées. Une attention particulière est requise lorsque de telles relations d'affaires sont acceptées ou poursuivies. C'est également le cas lorsque ces personnes ne sont pas formellement soumises à des sanctions.

L'origine de la fortune des clients doit être déterminée en détail dans un premier temps et il convient de s'assurer qu'elle provient de sources légales. Les transactions comportant des risques accrus doivent par ailleurs être surveillées très attentivement. Les situations dans lesquelles des banques de gestion de fortune fournissent des services financiers à des sociétés opérationnelles de leurs clients privés à haut risque pour lesquels elles ne sont pas suffisamment spécialisées sont problématiques.

Surveillance du blanchiment d'argent: résultats des contrôles sur place

La FINMA a également effectué des contrôles sur place dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent. Ils ont débouché sur différents résultats.

Après avoir publié une [communication sur la surveillance consacrée à l'analyse des risques de blanchiment d'argent](#) en août 2023, la FINMA a contrôlé les analyses des risques de blanchiment d'argent de différentes banques en 2024. D'une part, il s'est avéré que l'analyse des risques de blanchiment d'argent en tant qu'instrument pour assurer le respect de la tolérance au risque a pris de l'importance. D'autre part, une définition adéquate de la tolérance au risque faisait encore souvent défaut. Parfois, celle-ci n'était pas déterminée sur la base des risques effectifs résultant du modèle d'affaires individuel. Par ailleurs, certains pays, segments de clientèle, services ou produits n'étaient parfois pas explicitement exclus.

Lors des contrôles sur place, il est apparu que les délais pour l'analyse des éléments suspects (*alerts*) générés par le monitoring des transactions étaient souvent

encore trop longs. Les banques concernées ont ainsi pris le risque de violer l'obligation de communiquer.

Une combinaison de critères statiques et dynamiques et de scénarios dans le monitoring des transactions faisait défaut chez certains assujettis. Des transactions suspectes n'ont ainsi pas été identifiées et un grand nombre d'alertes faussement positives a été généré. Notamment dans le cas des transactions au comptant, la FINMA a constaté que les scénarios permettant de les surveiller dans le monitoring des transactions faisaient défaut ou étaient impropres à identifier les transactions au comptant ou les opérations de passage douteuses.

Pour finir, la FINMA a constaté dans plusieurs cas que les établissements ne vérifiaient pas la plausibilité des transactions comportant des risques accrus de manière suffisamment critique. Concrètement, les justifications avancées pour certaines transactions au comptant étaient très superficielles (« usuelle dans la branche », « paiement de salaire », « paiement de fournisseur ») et ne satisfaisaient pas de toute évidence à un examen fondé de l'utilisation possiblement illégitime des fonds.

Les contrôles sur place réalisés ont en outre révélé un potentiel d'amélioration concernant la définition des critères pour les relations d'affaires ou les transactions comportant des risques accrus (RRA / TRA). La FINMA attend des établissements qu'ils adaptent les critères pour les RRA et les TRA à leurs risques spécifiques et qu'ils appliquent une rétroaction entre les TRA et les RRA. Un grand nombre de TRA devrait avoir pour conséquence qu'une relation d'affaires puisse devenir une RRA et inversement des critères TRA adaptés peuvent s'appliquer à une RRA.

Risques accrus pour les intermédiaires financiers dans la gestion des sanctions (relatives aux biens)

Les risques dans le domaine des sanctions sont restés élevés pour les banques suisses en 2024. Plus les

régimes internationaux de sanctions perdurent, plus la probabilité que des personnes ou des entreprises sanctionnées tentent de contourner les sanctions est grande. Les risques inhérents à cette situation ont donc augmenté pour les intermédiaires financiers dans ce contexte. La FINMA a surveillé les prescriptions du droit de la surveillance en matière d'organisation des établissements exposés à des risques accrus dans le domaine des sanctions et a effectué des contrôles sur place sur ce sujet dans quatre banques avec l'accompagnement du Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

Les établissements financiers doivent identifier, limiter et surveiller de manière appropriée les risques juridiques et de réputation qui résultent des sanctions suisses et étrangères. À la mi-2024, ces risques ont encore été accrus en raison du durcissement des sanctions dites secondaires par les États-Unis. Les sanctions secondaires visent à empêcher les intermédiaires financiers non américains à engager ou à poursuivre des contacts commerciaux avec des personnes visées par des sanctions américaines. Les relations clients correspondantes sont problématiques du point de vue de la gestion des risques. Les personnes concernées doivent aussi souvent être considérées comme des clients à haut risque sous l'angle du blanchiment d'argent, par exemple en qualité de personnes politiquement exposées.

L'[ordonnance instituant des mesures en lien avec la situation en Ukraine](#) du SECO entrée en vigueur en 2022 inclut non seulement des mesures financières, mais aussi des restrictions commerciales (sanctions relatives aux biens). La vente, la livraison, l'exportation, le transport et le transit vers la Fédération de Russie sont ainsi interdits pour une série de biens, notamment le matériel militaire et les biens à double usage (*dual use*). La fourniture de certains services financiers correspondants et l'octroi de moyens financiers sont également prohibés. Ces interdictions s'appliquent également lorsque des intermédiaires

financiers suisses fournissent ces services à des clients ayant leur siège à l'étranger. Le risque est encore accru lorsque le client a son siège dans un pays qui n'applique pas les sanctions envers la Fédération de Russie. À cet égard, la FINMA a recueilli une série d'informations auprès des banques et des maisons de titres à l'automne 2024, afin de pouvoir évaluer les risques correspondants, spécifiques aux établissements (voir aussi « Intervention ferme en cas de non-respect des règles de conduite sur le marché et des sanctions », p. 76).

Mesures contre le risque d'écoblanchiment

En 2024, la FINMA a de nouveau identifié un risque d'écoblanchiment accru sur le marché financier. Les produits et services financiers qualifiés de « durables » sont omniprésents sur le marché financier suisse. Il est toutefois difficile pour les investisseurs, mais aussi pour les clients de se faire une idée précise. Il n'est souvent pas évident de savoir ce que les prestataires entendent par des termes ou des référentiels tels que « durable » ou « *environment, social, governance* » (ESG ; environnement, social et gouvernance en français), comment les offres se différencient les unes des autres et comment les objectifs de durabilité promis doivent effectivement être atteints. La transparence requise fait défaut et les promesses faites aux clients sont parfois trop ambitieuses. Le mandat de la FINMA consiste à protéger les investisseurs des comportements commerciaux illicites, notamment des tromperies et, partant, de l'écoblanchiment. Lorsque des informations trompeuses sur des questions de durabilité des produits ou services financiers sont données à la clientèle, la FINMA considère qu'il y a écoblanchiment.

En 2024, la FINMA a poursuivi ses mesures de prévention et de lutte contre l'écoblanchiment. Dans le cas des offres de services qualifiés de durables par les banques, la FINMA a de nouveau identifié et réduit des points faibles au point de vente. Grâce à des contrôles sur place, la FINMA a vérifié comment les

banques assument leurs obligations en matière d'organisation et de gestion des risques en relation avec l'écoblanchiment et comment elles mettent en œuvre leurs règles ESG internes.

À l'instar des années précédentes, la FINMA a surveillé les fonds suisses se référant à la durabilité et les établissements qui gèrent ces fonds avec les instruments de surveillance disponibles. De même, la FINMA s'est assurée que ces établissements disposent d'une organisation appropriée concernant la durabilité. Des données ont par ailleurs été ponctuellement collectées dans ce domaine afin de soutenir le travail de surveillance. Grâce à ces mesures, la FINMA s'est également engagée en faveur du respect des exigences minimales en matière de transparence sur les questions de durabilité durant la période sous revue.

Au vu des bases légales lacunaires, la marge de manœuvre de la FINMA en 2024 était de nouveau limitée pour prévenir l'écoblanchiment et pour lutter efficacement contre ce dernier. Cette situation ne devrait pas évoluer à moyen terme. En juin 2024, le Conseil fédéral a décidé de renoncer à des mesures réglementaires supplémentaires pour lutter contre l'écoblanchiment. La FINMA considère que les autorégulations des associations professionnelles ne sont pas suffisantes et que les conclusions du [document de position du Conseil fédéral de décembre 2022](#) restent importantes. Les autorégulations constituent certes un progrès, mais elles présentent aussi d'importantes faiblesses. Elles ne fixent pas de cadre de référence clair sur les objectifs de durabilité. Il manque en outre des mécanismes de contrôle et d'application efficaces. Pour la FINMA, des exigences prudentielles minimales suffisantes sont indispensables pour lutter contre l'écoblanchiment de manière efficace et crédible. Des définitions homogènes, des règles de conduite applicables à tous les secteurs au point de vente ainsi que des exigences minimales contraignantes en ce qui concerne la transparence et le *reporting* sont notamment nécessaires.

Points faibles et incertitudes identifiés concernant les règles de conduite

La loi sur les services financiers (LSFin) prévoit des règles de conduite afin de protéger les investisseurs. Lors de l'examen de leur mise en œuvre, la FINMA a relevé de nombreux points faibles et incertitudes en 2024. Dans différents établissements, les prescriptions relatives aux contrats, aux stratégies de placement et à la détermination des profils d'investisseurs des clients n'avaient pas encore été totalement mises en œuvre. Le contrôle des relations clients lors des contrôles sur place a montré l'absence de certains documents contractuels voire de certains profils d'investisseurs. Sans information correspondante, aucune vérification de l'adéquation conforme aux prescriptions selon la LSFin n'est possible dans un conseil en placement pour le portefeuille. La FINMA a mis en garde les assujettis et leur a ordonné de rétablir l'ordre légal.

Durant la période sous revue, les banques et les gestionnaires de fortune ont aussi été plus nombreux à proposer leurs propres produits financiers, ce qui a souvent engendré des conflits d'intérêts. Dès que sont pris en compte des instruments financiers propres et de tiers, le produit propre à la banque doit être comparé aux produits d'autres prestataires dans une procédure de sélection objectivée. Lors des contrôles sur place, il est cependant apparu que les banques appliquent souvent des critères moins rigou-

reux à leurs propres produits. Elles n'ont pas informé leurs clients ou ne les ont informés que partiellement des conflits d'intérêts éventuels concernant leurs propres produits. La FINMA a invité les banques à adapter leurs processus et leurs documents en conséquence. Les informations de la clientèle sur les conflits d'intérêts ne doivent pas être génériques et « dissimulées » dans les conditions générales.

Cela concerne aussi les informations sur les rémunérations possibles de tiers, telles que les rétrocessions ou les rémunérations pour la distribution. Elles doivent être mises en exergue d'un point de vue visuel et être suffisamment détaillées. Les rémunérations reviennent aux clients. Les prestataires de services financiers ne peuvent les garder que si les clients en ont été informés à l'avance et s'ils renoncent expressément aux rémunérations.

La FINMA a par ailleurs décelé des lacunes dans la mise en œuvre de la détermination et de l'évaluation des connaissances et des expériences de la clientèle. Cette détermination n'était souvent pas assez spécifique ni adaptée au service proposé. Il en a résulté une information insuffisante sur les risques des clients en relation avec les placements correspondants. Là encore, la FINMA a exigé des prestataires de services financiers qu'ils adaptent leurs processus afin de respecter les prescriptions de la LSFin.

La FINMA poursuit la numérisation de ses propres processus et infrastructures. Elle utilise des instruments numériques, analyse les données à l'aide des technologies les plus récentes et échange des données et des informations avec des tiers par voie numérique. La FINMA est ouverte à l'innovation. Elle évalue les demandes de modèles d'affaires numériques innovants de manière compétente et rapide. Elle protège la clientèle des abus et s'assure que l'utilisation des nouvelles technologies est conforme au cadre réglementaire. Sa réglementation est technologiquement neutre et orientée sur les risques.

Surveillance fondée sur les données, stratégie de la FINMA en matière de données et numérisation du secteur financier

Dans le cadre de son activité de surveillance, la FINMA utilise de plus en plus d'applications fondées sur la technologie et les données et améliore son efficacité grâce à la numérisation des processus. Elle s'intéresse activement aux nouveaux développements sur le marché financier et évalue les modèles d'affaires innovants en fonction des risques et de manière neutre sur le plan technologique.

La FINMA a inscrit la numérisation dans ses objectifs stratégiques et a formulé une stratégie numérique ambitieuse. La FINMA a évalué les demandes d'assujettis ou de nouveaux acteurs concernant des modèles d'affaires numériques innovants de manière neutre sur le plan technologique et en fonction des risques, en plaçant la protection des clients contre les abus au centre de ses préoccupations.

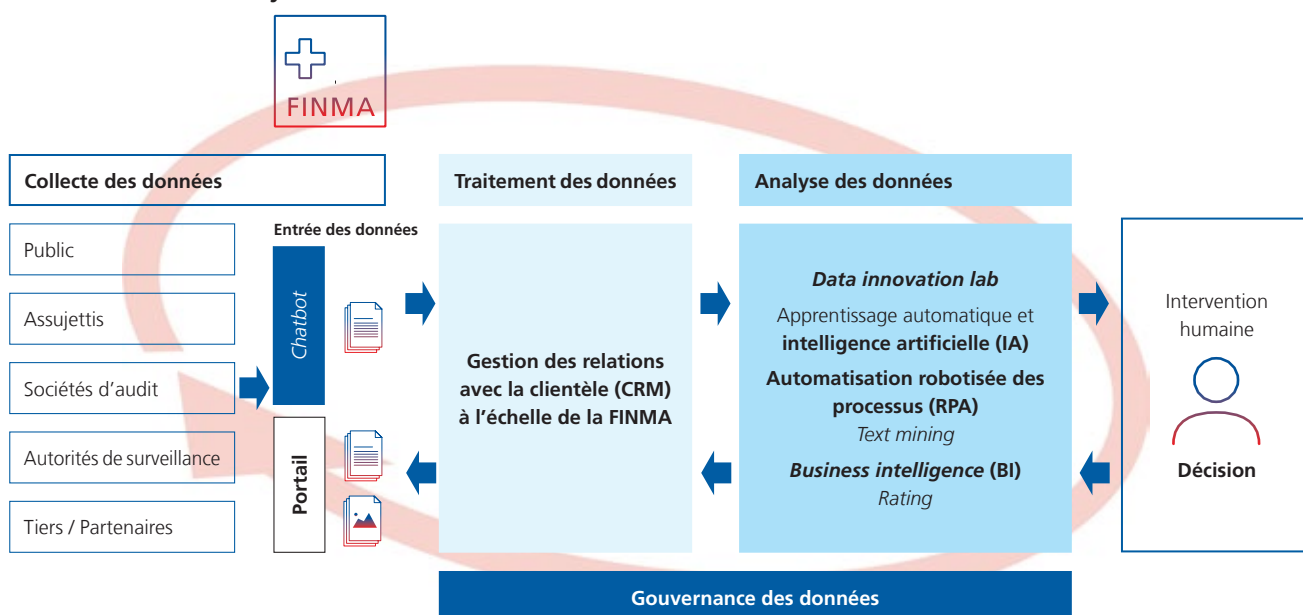
Surveillance fondée sur des données

La FINMA a poursuivi le développement d'applications servant la surveillance fondée sur les données. Grâce à l'utilisation d'outils numériques et d'automatismes avancés, la FINMA a pu analyser des données avec des technologies de pointe et échanger efficacement des informations avec les assujettis, ainsi qu'avec ses partenaires internationaux via EHP.

Recours accru aux analyses fondées sur les données et utilisation de l'IA

En 2024, la FINMA a de nouveau misé sur une surveillance fondée sur les données pour honorer son mandat. Le recours aux technologies modernes afin de soutenir l'activité de surveillance est ancré dans les objectifs stratégiques et dans la stratégie numérique de la FINMA. Les nouveaux instruments numériques contribuent à optimiser l'efficacité et l'efficience de l'activité de surveillance. Les progrès dans le domaine de l'IA offrent également de nombreuses possibilités de soutien à l'activité de surveillance. Ces évolutions sont désignées par le terme de *supervisory technology* (SupTech). La FINMA utilise les nouvelles technologies et renforce ainsi les instruments à sa disposition dans le domaine SupTech.

Recours accru aux analyses fondées sur les données et utilisation de l'IA



La FINMA possède son propre *data innovation lab* et fait partie au niveau international des autorités de surveillance en pointe dans ce domaine. La FINMA a démontré son expertise lors de l’Hackathon 2024 du BIS Innovation Hub à Singapour, où l’équipe de la FINMA s’est classée deuxième.

Les applications SupTech développées en 2024 incluent l’utilisation accrue des algorithmes qui soutiennent la surveillance lors de l’analyse des documents. L’analyse automatisée des textes fournit des synthèses, marque les passages importants et aide à relever les explications relatives à certains thèmes spécialisés (*topic labelling via supervised learning*). Grâce à cet outil de lecture intelligent, les documents publics relatifs aux établissements financiers peuvent être traités de manière plus rapide et plus précise.

La FINMA élargit aussi l’éventail des sources de données utilisables. Lors de l’analyse des données, elle ne s’est ainsi pas appuyée uniquement sur les chiffres réglementaires, les indicateurs et les données du marché. Parallèlement, elle a aussi utilisé davantage de sources de données alternatives. Les articles de presse, les contributions des médias sociaux, les évaluations de clients ou les notations externes en font par exemple partie. Grâce à l’analyse de ces multiples données avec des méthodes d’apprentissage automatique, la surveillance profite d’une vision approfondie et est en mesure d’améliorer encore ses évaluations des risques.

Utilisation de l’IA pour développer de nouvelles applications SupTech

Dans le cadre de la science des données, la FINMA a introduit un environnement de test afin de mieux soutenir les activités d’analyse internes. Dans un premier temps, des données accessibles au public permettent ainsi d’entraîner et d’optimiser des modèles d’IA et de réaliser des analyses approfondies. Cet environnement de laboratoire doit être développé au cours des prochaines années afin de disposer d’une

puissance de calcul et d’une capacité suffisantes pour des activités supplémentaires dans le domaine de la science des données.

En bref

L’IA est le domaine de l’informatique s’intéressant au développement de systèmes capables d’exécuter des tâches qui requièrent en principe une intelligence humaine. Cela inclut l’apprentissage, la résolution de problème ou le traitement de la langue.

L’IA générative en tant que forme particulière de l’IA est en mesure de produire de nouveaux contenus, notamment des textes, mais aussi des images ou de la musique. L’IA générative utilise des modèles de calcul qui sont entraînés avec des séries de données importantes.

Tandis que l’IA en général tente de créer des systèmes « intelligents » capables de résoudre différentes tâches, l’IA générative crée de « nouveaux » contenus.

Dans le domaine de l’IA générative, la FINMA a testé de premiers concepts avec des modèles *open source* sur place (donc hors du *cloud*). Il a ainsi été possible d’évaluer la charge que représente la mise à disposition d’un agent conversationnel interne pour des applications choisies. L’accent était mis sur la fiabilité des réponses de l’agent conversationnel, notamment dans la perspective des hallucinations et de l’exactitude. La préparation et la mise à disposition des données se sont avérées prenantes. Parallèlement, il est apparu que l’utilisation de l’IA générative n’est pas toujours judicieuse, selon le cas d’application. La fiabilité des réponses a révélé le grand potentiel de l’IA générative pour l’utilisation des agents conversationnels.

La numérisation renforce la surveillance du marché

La FINMA a également poursuivi le développement de la numérisation dans le domaine de la surveillance

des comportements illicites sur le marché. S'agissant des communications de soupçons concernant de possibles abus de marché, elle a traité en 2024 quelque 180 millions de déclarations de transactions transmises par des plates-formes de négociation. Les formats de transmission ont été actualisés et uniformisés. En outre, les livraisons de données ont été soumises à une validation automatique lors de la réception. La FINMA a par ailleurs amélioré les méthodes de visualisation et d'évaluation. Les comportements potentiellement abusifs d'acteurs du marché peuvent ainsi être évalués selon certains indicateurs et visualisés en tout temps. Ces aménagements ont permis de renforcer la surveillance du marché.

Amélioration de la qualité des données lors des collectes de données de la FINMA

La FINMA a besoin de données de grande qualité des établissements surveillés et des sociétés d'audit pour assurer efficacement ses missions de surveillance. C'est pourquoi elle a mis l'accent en 2024 sur la garantie d'une bonne qualité des données dès la collecte dans le cadre de son approche «*first time right*». Après leur réception, les données transmises ont été automatiquement validées et plausibilisées. La FINMA a informé les établissements de toute erreur constatée et a exigé des corrections. Les systèmes internes de la FINMA ont été configurés de manière à rejeter autant que possible toute donnée erronée. Grâce au retour immédiat adressé aux assujettis et aux sociétés d'audit, la FINMA a pu les sensibiliser à l'importance de la qualité des données et leur permettre d'optimiser leurs systèmes.

La charge initiale engendrée par la correction des données sera plus que compensée par la meilleure qualité des données et l'efficacité accrue. Cette évolution s'est rapidement manifestée dans certains domaines de surveillance où l'approche «*first time right*» avait déjà été mise en œuvre avec succès. La concrétisation est encore en cours dans d'autres domaines de surveillance.

La stratégie numérique de la FINMA

La numérisation de la société et de l'économie progresse à grands pas. La population et les entreprises utilisent et réclament de plus en plus de nouvelles technologies. La FINMA a inscrit la numérisation dans ses objectifs stratégiques et a formulé une stratégie numérique ambitieuse. À l'été 2024, elle a formalisé un programme visant à mettre en œuvre cette stratégie pour atteindre ses objectifs ambitieux à l'horizon 2026.

Lancement du programme de mise en œuvre de la stratégie numérique

Dans une comparaison nationale et internationale avec d'autres autorités, la FINMA jouit d'un positionnement solide. Elle anticipe les évolutions et saisit les opportunités qui se présentent. La numérisation n'est pas une fin en soi pour la FINMA. Elle contribue en revanche à améliorer l'efficacité et l'efficience de la surveillance des marchés financiers. Les conditions-cadres de la numérisation évoluent constamment, par exemple avec l'utilisation de l'IA générative, les exigences accrues à l'égard des dispositifs de cybersécurité ou dans le domaine de la gouvernance et de la gestion des données. La FINMA suit et tient compte en permanence de ces évolutions et développe des solutions numériques conformes à cette stratégie numérique ambitieuse.

Le programme de mise en œuvre de la stratégie numérique relève directement du directeur. Il vise d'une part à regrouper et à concrétiser efficacement tous les projets de la FINMA axés sur le numérique. Cela concerne notamment les mesures qui permettent d'améliorer l'efficacité des processus de travail. D'autre part, le programme prévoit une vérification constante de la stratégie numérique afin d'identifier et d'en déduire d'éventuelles corrections nécessaires des mesures.

Trois piliers constituent les thèmes prioritaires :

- **Les instruments appropriés** garantissent l'utilisation des données mises à la disposition du person-

nel de la FINMA, des assujettis et des tiers en relation avec la surveillance.

- **Les solutions fondées sur les données et les conditions valides** garantissent la qualité, l'actualité et l'exploitabilité des données (correctes, intègres, sans redondances) en vue de leur utilisation dans le contexte du cas d'application concret.
- **Des technologies modernes et évolutives** soutiennent les aspects spécifiques aux utilisateurs et le traitement des données.

Quand et où elle en voit la nécessité dans le cadre de la vérification annuelle de la stratégie numérique et des avancées du développement, la FINMA procède à des adaptations graduelles et tient ainsi compte des besoins et des priorités de la surveillance et des assujettis. Parallèlement, elle mise sur le facteur humain en encourageant et en développant les compétences et les capacités de son personnel en relation avec la transformation technologique.

Développement de la plate-forme de saisie et de demande et mise à disposition de nouvelles fonctions

EHP est la plate-forme centrale de la FINMA pour l'échange numérique avec les assujettis et avec les tiers en relation avec la surveillance. Ceux-ci peuvent transmettre des données à la FINMA, formuler des demandes ou effectuer des communications par le biais d'EHP. Fin 2024, quelque 6 500 établissements avec 19 000 utilisateurs actifs et 9 000 intermédiaires d'assurance ont utilisé EHP.

La FINMA a également étendu le champ d'application d'EHP au cours de l'exercice sous revue. Elle s'est concentrée sur les intermédiaires d'assurance dans le contexte de la surveillance révisée des intermédiaires d'assurance. Avec plus de 9 000 intermédiaires, il s'agit d'affaires grand public à proprement parler, où les processus de travail numérisés et automatisés se traduisent par des gains d'efficacité substantiels.

Les enregistrements initiaux et les modifications d'enregistrements des personnes concernées sont désormais réalisés intégralement via EHP. Les processus internes ont été automatisés et simplifiés, rendant possible une meilleure assurance qualité. Les intermédiaires d'assurance peuvent désormais consulter leurs entrées en tout temps et transmettre des informations à la FINMA par voie numérique.

La FINMA a par ailleurs concrétisé d'autres améliorations fonctionnelles. Elles facilitent par exemple la transmission de données et le téléchargement direct de pièces jointes aux assujettis. Désormais, les assujettis et les sociétés d'audit disposent par ailleurs d'informations plus complètes sur tous les modèles de saisie et de dépôt traités via EHP. Les personnes concernées peuvent ainsi s'informer rapidement sur les saisies et dépôts à venir. Grâce à ces adaptations, la FINMA a concrétisé différentes requêtes formulées par les assujettis dans le cadre des entretiens. Elles améliorent la transparence et simplifient l'utilisation d'EHP pour les assujettis.

Automatisation accrue des processus et des procédures

En 2024, la FINMA a poursuivi l'utilisation et le développement de ses instruments numériques. Elle a constamment cherché à optimiser ses processus internes. L'utilisation ciblée d'une automatisation des processus robotisée (*robotic process automation*, RPA) lui a permis de réaliser de nombreux gains d'efficacité. La RPA automatise les processus répétitifs que le personnel devait auparavant réaliser manuellement. La RPA fait également office de solution à court terme, lorsque l'allègement de processus interdivisions se révèle difficile en raison de la complexité et des nombreuses interfaces. La FINMA a ainsi utilisé le savoir-faire constitué grâce à la RPA depuis 2023 pour accroître l'efficacité de son organisation et a ainsi pu réaliser des économies d'échelle dans différents projets.

Elle a réalisé une étape supplémentaire de numérisation concernant les facturations. La FINMA facture désormais les montants forfaitaires selon l'ordonnance sur les émoluments et les taxes en vigueur de manière entièrement automatisée. Le personnel responsable vérifie les informations et valide la facturation. La facture est ensuite établie sous forme numérique et envoyée. À l'avenir, tous les paramètres de facturation seront enregistrés et ces contrôles manuels deviendront également inutiles. Jusqu'à fin 2024, environ 67 % des émoluments ont pu être facturés avec une charge administrative considérablement réduite.

Recours à des solutions numériques innovantes

La collecte de données structurées et de grande qualité ainsi que leur exploitation efficace constituent un aspect important de la stratégie numérique. La surveillance se fonde sur les données pour prendre des décisions et pour en déduire des mesures. La FINMA a testé différents concepts dans le domaine de l'analyse des données (*data analytics*). L'objectif est de mettre à disposition une plate-forme *data-science-and-analytics* pour l'ensemble de l'autorité. Ces analyses de données doivent notamment permettre d'identifier plus rapidement les risques et d'assurer un échange en temps réel avec les assujettis.

Évolution de la numérisation du secteur financier

L'innovation de la place financière suisse reste élevée. En 2024, la FINMA a continué de répondre avec célérité et compétence aux demandes des assujettis concernant des extensions innovantes des modèles d'affaires ainsi qu'à celles de nouveaux acteurs souhaitant entrer sur le marché.

Les premières expériences de la surveillance dans le domaine de l'IA révèlent des failles dans la gestion des risques

En 2024, la FINMA a utilisé des collectes de données, des entretiens de surveillance et des contrôles sur place ciblés afin de vérifier comment les établisse-

ments financiers utilisent l'IA. Elle a évalué la gestion des risques et la gouvernance des assujettis en relation avec l'utilisation de l'IA et a ainsi abordé les risques inhérents. La FINMA a publié les conclusions et les attentes qui en ont découlé dans la [communication FINMA sur la surveillance 08/2024 « Gouvernance et gestion des risques en lien avec l'utilisation de l'intelligence artificielle »](#).

La forte attention dont ont bénéficié les solutions fondées sur l'IA en général et ChatGPT en particulier en 2024 a légèrement diminué en cours d'année. Il s'est avéré que l'utilisation judicieuse des instruments d'IA dans l'activité opérationnelle des entreprises constitue un effort relativement important. L'entraînement de l'IA requiert des données de haute qualité et demande beaucoup de temps. D'un point de vue conceptuel, les cas d'application prévus doivent être modélisés avec soin. La sécurité de l'information joue en outre un rôle déterminant, notamment dans l'environnement de la Confédération et des autorités.

De nombreux assujettis expérimentent l'IA avec des applications moins risquées. Certains ont cependant développé des applications relevant de la surveillance et investi dans des projets visant à mettre en place une gouvernance de l'IA et une gestion des risques appropriée. Parmi les assujettis qui ont utilisé l'IA, la plupart ont eu recours à cette nouvelle technologie en guise de soutien et non de manière totalement autonome. L'IA générative a été utilisée sous forme d'agents conversationnels (*chatbots*) pour la collecte d'informations, l'interaction avec la clientèle, le conseil à la clientèle, la souscription (évaluation et acceptation du risque inhérent à une police d'assurance) et le développement de logiciels. Elle a par ailleurs été utilisée dans la tarification, le règlement des sinistres, la détection des fraudes, la gestion de portefeuille ainsi que pour simplifier les processus internes.

Les risques résultant de l'utilisation de l'IA sont pour la plupart de type opérationnel. Ils incluent les risques

de modélisation tels que le manque de robustesse, d'exactitude ou d'explicabilité ainsi que la partialité (biais) des résultats des applications d'IA. Les déclarations inexactes qui semblent crédibles, également qualifiées d'hallucinations, ont constitué un problème pour l'IA générative. À cela s'ajoutent les risques informatiques et les cyberrisques ainsi qu'une dépendance croissante envers les prestataires tiers. Les risques juridiques et de réputation ainsi que les défis dans les domaines de la gouvernance et de la responsabilité augmentent également du fait de l'action autonome et difficilement explicable des systèmes d'IA et de la dissémination des compétences au sein des entreprises. La facilité d'utilisation accroît le risque d'employer l'IA malgré un savoir-faire et une gestion des risques insuffisants. Les agents conversationnels souvent utilisés sont majoritairement contrôlés par de grandes entreprises technologiques (*big tech*) américaines et leur utilisation engendre des dépendances comparables au recours à des fournisseurs de *cloud*.

Des assujettis ont présenté des faiblesses concernant la gouvernance et la gestion des risques liés à l'utilisation de l'IA et n'étaient souvent pas suffisamment sensibilisés aux risques. Cela concernait notamment l'utilisation de l'IA dans des domaines où aucun modèle statistique n'avait jusqu'à présent été utilisé, par exemple dans les services de *compliance* ou du personnel. Dans de tels cas, les entreprises se sont principalement focalisées sur les risques liés à la protection des données.

Deux demandes déposées pour des systèmes de négociation fondés sur la TRD

Le projet dit TRD, à savoir la loi fédérale sur l'adaptation du droit fédéral aux développements de la technologie des registres électroniques distribués (TRD) est entré en vigueur en 2021. En 2024, la FINMA a traité deux demandes d'autorisation pour des systèmes de négociation fondés sur la TRD.

En bref

Un système de négociation fondé sur la TRD est une infrastructure de marché financier pour la négociation de titres fondés sur la TRD. Ces droits-valeurs sont transférés et conservés sur une *blockchain*. Les données concernant les transactions sont alors enregistrées de manière décentralisée sur différents points nodaux et ordinateurs et sont vérifiables par tous les participants. Contrairement à une bourse, par exemple, un système de négociation fondé sur la TRD permet également aux clients finaux de participer et, outre la négociation, il est possible de proposer des services de règlement et de conservation.

La FINMA a clarifié des questions de principe importantes à cette occasion. Elle a retenu que les émetteurs sont soumis à des obligations typiques pour les émetteurs, même pour leurs valeurs mobilières fondées sur la TRD faisant l'objet d'une autorisation sur des systèmes de négociation fondés sur la TRD. Cela inclut les obligations pour la publicité *ad hoc*⁴ ou pour la publication des transactions du management. Parallèlement, la réglementation exige des exploitants qui ont leur infrastructure de règlement sur une *blockchain* publique qu'ils prennent des mesures afin de limiter les risques opérationnels. Cela inclut les contrôles techniques de la technologie utilisée, par exemple de la *blockchain* publique elle-même ainsi que des codes sources des *smart contracts*. Ces audits des codes contribuent à déceler les failles de sécurité ou les erreurs. Les *smart contracts* sont des contrats numériques auto-exécutables qui sont enregistrés sur une *blockchain* et qui sont automatiquement exécutés dans certaines conditions.

La question de la finalité doit être clarifiée pour les systèmes de règlement fondés sur la TRD, autrement dit quand une disposition relative aux valeurs mobilières fondées sur la TRD prend effet d'un point de

⁴La publicité *ad hoc* prévoit l'obligation d'un émetteur de rendre compte avec célérité et exhaustivité des modifications déterminantes pour les cours.

vue juridique. Elle doit tenir compte de la spécificité technique que les entrées dans la *blockchain* ne sont jamais définitives à 100 % au plan technique (finalité juridique vs finalité probabiliste de la *blockchain*). La FINMA exige alors des exploitants d'un système de négociation fondé sur la TRD des règles claires, transparentes et contraignantes pour les participants. Ils doivent clairement définir le moment où survient la finalité juridique du transfert de propriété. De même, la FINMA accorde de l'importance à une stratégie effective dans la perspective de la continuité des affaires (*business continuity management*, BCM). Des précautions doivent par ailleurs être prises en vue d'une défaillance éventuelle d'une composante de l'infrastructure TRD. Dans le cas d'une infrastructure de règlement fondée sur la TRD, la FINMA exige des mesures et des règles expliquant comment gérer les valeurs mobilières admises au négoce dans le cas d'un réseau dysfonctionnel (par ex. annulation, nouvelle émission, possibilités de négoce alternatives). Les participants tout comme les émetteurs doivent être impliqués dans le processus.

Pour finir, la FINMA constate que les participants étrangers n'ont pas besoin d'une autorisation séparée (autorisation de *remote member*). Quoi qu'il en soit, un système de négociation fondé sur la TRD doit garantir une surveillance appropriée des participants non privés étrangers et leur assujettissement à des obligations réglementaires équivalentes à celles des participants suisses.

Surveillance intensive des établissements du secteur Fintech conformément à l'article 1b de la loi sur les banques

La surveillance des établissements au bénéfice d'une autorisation Fintech selon l'art. 1b LB, les établissements dits 1b, a également été intensive au cours de l'exercice sous revue. L'accent a été mis sur la protection des déposants en lien avec des niveaux bas de capitaux et de liquidités des établissements. Ces établissements sont généralement des *start-up* qui font

face, sans surprise, à des dépenses élevées pour la mise en place et l'entrée sur le marché et dont les revenus sont initialement faibles, voire inexistants. Une entrée réussie sur le marché dépend de tours de financement fructueux et d'un modèle d'affaires viable. Les modèles d'affaires concernent les services de paiement, or le marché dans ce domaine est compétitif et n'offre que de faibles marges. Il s'est avéré que les modèles d'affaires qui visaient une niche avec une offre unique ou un segment de clientèle spécialisé pouvaient réussir.

La FINMA a exigé que les établissements Fintech disposent d'une planification courante des capitaux et des liquidités et soient en mesure d'identifier les difficultés à temps. Plusieurs établissements ont néanmoins été confrontés à des situations difficiles durant l'exercice sous revue. L'état s'est souvent aggravé à cause de la valeur douteuse des actifs dans des scénarios *gone concern*, quand une entreprise rencontrait des difficultés à poursuivre son activité et qu'une liquidation devait être envisagée. Cela concernait notamment l'évaluation des logiciels développés en interne, qui représentent souvent un actif important et qui sont parfois difficiles à vendre, surtout dans des délais serrés.

Attentes formulées à l'égard des projets d'émission de *stablecoins*

Dès 2019, la FINMA s'est exprimée sur les éventuelles obligations d'obtenir une autorisation pour les émetteurs de *stablecoins*, en complément du guide pratique consacré aux *initial coin offerings*. Dans son rapport annuel 2021, la FINMA a en outre expliqué que, conformément à la loi sur le blanchiment d'argent (LBA), les émetteurs de *stablecoins* doivent veiller à ce que l'identité de toutes les personnes disposant des *stablecoins* soit suffisamment vérifiée par l'émetteur lui-même ou par des intermédiaires financiers faisant l'objet d'une surveillance appropriée. Les *stablecoins* anonymes sont interdits à l'instar des comptes anonymes.

Durant la période sous revue, la FINMA a approfondi les exigences du droit des marchés financiers dans sa [communication sur la surveillance 06/2024](#) et a notamment attiré l'attention des banques participantes sur les risques correspondants. Les *stablecoins* ont pour but de représenter un actif affichant une faible volatilité de prix sur une *blockchain*, généralement en l'associant à une monnaie nationale. Pour y parvenir, les détenteurs de *stablecoins* disposent en principe d'un droit au rachat valable en tout temps vis-à-vis de l'émetteur. Pour cette raison, cette relation est souvent considérée comme un dépôt de droit bancaire. Dans la communication sur la surveillance évoquée, la FINMA a également souligné les risques croissants en matière de blanchiment d'argent, de financement du terrorisme et de contournement des sanctions qui résultent de la possibilité de transférer anonymement les *stablecoins*.

Parallèlement, la FINMA a constaté qu'en Suisse, différents émetteurs de *stablecoins* recourent à des garanties du risque de défaillance fournies par des banques et n'ont donc pas besoin d'obtenir une autorisation bancaire délivrée par la FINMA. Afin de protéger les détenteurs de *stablecoins*, la FINMA a présenté ses conditions minimales à l'égard de telles garanties du risque de défaillance et a attiré l'atten-

tion sur les risques résiduels pour la clientèle ainsi que sur les risques opérationnels, juridiques et de réputation pour les banques garantes.

Dans le cadre du projet de réglementation en cours sous la houlette du DFF et du Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), la FINMA s'est engagée pour que les risques présentés dans la communication sur la surveillance soient pris en compte de façon appropriée.

Mise en œuvre des attentes prudentielles en relation avec le *staking*

Dans sa [communication sur la surveillance 08/2023](#), la FINMA avait exposé sa pratique concernant les services de *staking*. Lors du *staking*, les détenteurs de certaines cryptomonnaies peuvent en demander le blocage, afin de soutenir la sécurité et l'exploitation d'un réseau de *blockchain*. En contrepartie, ils reçoivent une récompense, souvent sous forme de *coins* supplémentaires. Lors des contrôles sur place effectués durant l'exercice sous revue, la FINMA a constaté que la clientèle était mieux informée sur les risques associés au *staking* et sur les incertitudes juridiques. À plusieurs reprises, l'attention n'a cependant pas été suffisamment attirée sur le risque de contrepartie résultant de l'incertitude juridique en

Recours à des tiers dépositaires étrangers pour la conservation de cryptoactifs de la clientèle par des banques et des maisons de titres



Des incertitudes juridiques existent non seulement pour le *staking*, mais aussi pour la simple conservation de valeurs patrimoniales fondées sur des cryptomonnaies lorsqu'il est fait appel à des prestataires tiers. Cela concerne notamment la défaillance de tiers dépositaires à l'étranger. Une analyse correspondante montre qu'en 2024, la grande majorité des établissements offrant des services de conservation renoncent à faire appel à des dépositaires tiers étrangers (27 sur un total de 33).

Source: FINMA, 2024.

cas de défaillance d'un prestataire de *staking*. Une information sur les risques spécifiques de la technologie de *blockchain* respective a par ailleurs fait régulièrement défaut.

Certains établissements présentaient aussi des failles lors du contrôle des exploitants de nœuds de validation⁵ ainsi que lors de l'élaboration de scénarios d'urgence, au cas où un tel prestataire tiers serait défaillant. Pour finir, la FINMA a encouragé les établissements à compléter leur *digital assets resolution package* (DARP) et à l'actualiser régulièrement. Le DARP sert de base d'information au liquidateur en cas de faillite pour accéder aux cryptoactifs et pour pouvoir les affecter et les verser correctement aux clients respectifs.

Outre le *staking*, la mise en œuvre des exigences à l'égard des prestataires de services de dépôt étrangers a également été thématifiée. Les établissements financiers doivent s'assurer que les prestataires de services de dépôt n'exercent pas leur activité sans droit, qu'ils font l'objet d'une surveillance prudentielle à l'étranger et qu'ils exercent dans une juridiction qui garantit la même sécurité juridique concernant le traitement dans la faillite des cryptoactifs en dépôt que la Suisse.

⁵ Un nœud de validation vérifie que les transactions ajoutées à la *blockchain* sont correctes et conformes aux règles définies.

La FINMA exerce une surveillance proportionnée et orientée sur les risques, des grands établissements d'importance systémique aux participants au régime des petites banques ou à celui des petites entreprises d'assurance. En matière de surveillance bancaire, la FINMA s'est concentrée durant l'année sous revue sur la lutte contre le blanchiment d'argent, le traitement des sanctions, les crédits hypothécaires, le respect des règles de conduite sur le marché ainsi que les cyber-risques. La surveillance des assurances fut placée sous le signe de la révision de la loi sur la surveillance des assurances et de celle de l'ordonnance sur la surveillance. Dans le domaine de la surveillance de l'*asset management*, la FINMA a abordé les lacunes dans la gestion des risques opérationnels des assujettis.

Activité de surveillance par domaine

La FINMA intensifie sa surveillance là où les risques sont les plus importants pour la place financière. Ce faisant, elle applique le principe de proportionnalité. Les quatre divisions de la FINMA Banques, Assurances, Asset Management et Marchés sont chargées de la surveillance des secteurs correspondants du marché. Parmi les instruments importants de la surveillance figurent notamment les contrôles sur place, les tests de résistance, les enquêtes spécifiques ou les entretiens de surveillance au plus haut niveau hiérarchique.

Dans le cadre de la surveillance intégrée des marchés financiers, la FINMA observe l'ensemble des évolutions pertinentes sur la place financière. Elle surveille les risques liés aux activités des établissements assujettis. Cette approche globale, orientée vers le risque, permet un traitement cohérent et approprié des faits identiques ou analogues chez tous les assujettis.

Surveillance des banques

La surveillance des banques est orientée sur les risques et proportionnée. En 2024, la surveillance de la FINMA s'est concentrée sur l'intégration de CS dans UBS, la lutte contre le blanchiment d'argent, le traitement des sanctions par les banques, les crédits hypothécaires, le respect des règles de conduite sur le marché et les cyberrisques.

Surveillance étroite d'UBS marquée par la reprise de CS

En 2024, la surveillance courante de la grande banque UBS a été marquée par la reprise de CS. La fusion juridique d'UBS et de CS au niveau du groupe avait déjà eu lieu en juin 2023. UBS n'a toutefois pu initier la majeure partie des travaux nécessaires à l'intégration complète de l'ancien CS qu'ultérieurement. Ces travaux devraient être achevés dans une large mesure d'ici à fin 2026.

En conséquence, la FINMA a concentré en 2024 sa surveillance d'UBS sur les domaines de l'intégration. Son approbation de la fusion des principales entités juridiques a constitué une étape importante. Comme prévu, la fusion des deux maisons-mères a été exécutée le 31 mai 2024, celle des entités suisses le 1^{er} juillet 2024 et le regroupement des unités Asset Management le 30 août 2024 (voir le paragraphe suivant). Les parts restantes de l'aide extraordinaire sous forme de liquidités accordée par la BNS (*emergency liquidity assistance*, ELA) ont été restituées dans leur intégralité. Toutes les dispositions réglementaires en vigueur ont été respectées à tout moment.

La surveillance de la FINMA a également mis l'accent sur le fonctionnement de la gouvernance d'entreprise. Dans le sillage de la fusion des entités juridiques UBS SA et CS SA, UBS a dû fixer des directives centrales au niveau du groupe intégré concernant les compétences décisionnelles, les limites de risque et autres éléments qui, jusqu'alors, étaient définis individuellement par chacun des établissements.

Dans les domaines liés à l'intégration, la FINMA s'est également focalisée sur la réduction des risques provenant des affaires non intégrables de l'ancien CS. Il s'agit d'activités qu'UBS ne poursuivra pas principalement en raison des risques financiers (*non-core legacy*) et qui comportent des risques de marché et de crédit considérables. En outre, la FINMA a exigé un examen de la base de clients reprise de CS afin d'évaluer les risques non financiers, par exemple les groupes de clients ou les régions particulièrement risqués. De plus, elle a observé attentivement l'adéquation de la propension aux risques de la banque fusionnée ainsi que la manière dont la nouvelle UBS gère et contrôle ces risques. La surveillance a aussi porté sur la migration de la clientèle et des données ainsi que sur l'appétit correspondant d'UBS pour le risque. Cela concernait surtout les clients de la gestion de fortune. La FINMA a vérifié sur place les travaux préparatoires à cet effet, en collaboration avec une tierce partie et avec les autorités étrangères compétentes.

Outre les points forts spécifiques à l'intégration, la FINMA a analysé la croissance de la banque d'investissement d'UBS aux États-Unis et, de manière générale, la stratégie commerciale dans ce pays. En outre, un dialogue intensif a eu lieu avec la banque sur des thèmes liés aux technologies de l'information, notamment en ce qui concerne les améliorations du dispositif de défense contre les cyberattaques. Le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent a également revêtu une grande importance dans la surveillance courante.

Dans le cadre de la surveillance de la grande banque, la FINMA a mobilisé l'ensemble des instruments de surveillance à sa disposition. Au dialogue de surveillance régulier s'est ajouté un échange intense avec la banque, spécifique à l'intégration. Ses collaborateurs ont également réalisé quelque 40 contrôles sur place, en Suisse et à l'étranger. Outre le caractère interdisciplinaire de l'intégration des activités commerciales, ces contrôles ont porté sur les activités de négoce et de marché des capitaux (*investment banking*), la gestion de fortune au niveau international (*global wealth management*) et les fonctions principales du groupe en matière de capital et de liquidités (*group functions*). La FINMA a par ailleurs mandaté ponctuellement des tiers en vue d'audits thématiques. Les échanges avec les autorités de surveillance internationales étaient très intenses en 2024. Il s'agissait notamment de contrôles communs sur place ou de l'harmonisation des priorités thématiques à l'occasion de *supervisory colleges*.

De nouveaux allègements dans le régime des petites banques renforcent la proportionnalité dans la surveillance

Le régime suisse des petites banques est un modèle de surveillance unique en son genre sur le plan mondial, qui a fait ses preuves depuis 2019. Les petites banques et maisons de titres liquides et bien capitalisées bénéficient d'exigences simplifiées pour le calcul et la publication des fonds propres et des liquidités requis ainsi que d'assouplissements réglementaires, conformément aux circulaires de la FINMA. Fondé sur une participation volontaire, ce régime se traduit par un allègement administratif notable pour les établissements concernés.

En 2024, la FINMA a encore étendu les allègements pour les établissements participants. Par exemple, ceux-ci doivent fournir moins d'efforts pour mettre en œuvre les nouvelles règles induites par l'introduction du dispositif final de Bâle III, car ils bénéficient d'assouplissements dans le calcul des fonds

propres requis. En outre, la FINMA a annoncé qu'elle excluait totalement les établissements du régime des petites banques de l'applicabilité de la [circulaire 2016/1 « Risques financiers liés à la nature »](#). Les participants au régime des petites banques sont moins exposés à ces risques que les établissements plus importants. Fin 2024, 55 petites banques et maisons de titres participaient à ce régime. Au cours de l'exercice sous revue, un établissement a obtenu un nouvel agrément en la matière et aucun n'a quitté le régime.

Mesures visant à rétablir l'ordre légal à la suite de contrôles sur place auprès des banques

La FINMA a effectué en 2024 de nombreux contrôles sur place auprès des banques appartenant à différentes catégories de surveillance. Ces contrôles ont surtout été réalisés auprès des établissements des catégories 1 à 3. Ils étaient sensiblement plus rares auprès des petits établissements des catégories 4 et 5. L'accent a été mis sur les axes de surveillance prioritaires de la FINMA, qui sont exposés dans le [monitorage des risques 2024](#). Les contrôles sur place concernant la lutte contre le blanchiment d'argent (voir « Surveillance du blanchiment d'argent : résultats des contrôles sur place », p. 42 s.), le traitement des sanctions (voir « Risques accrus pour les intermédiaires financiers dans la gestion des sanctions (relatives aux biens) », p. 43 s), les crédits hypothécaires (voir « Risques toujours élevés en relation avec les biens immobiliers et les crédits hypothécaires », p. 34 s.), le respect des règles de conduite sur le marché (voir « Points faibles et incertitudes identifiés concernant les règles de conduite », p. 45) et les cyberrisques (voir « Progrès constatés lors de contrôles sur place sur les cyberrisques et sur la souscription de cybercouvertures par les assureurs », p. 62) sont présentés dans les parties précédentes de ce rapport annuel. La FINMA a constaté des manquements parfois graves, en particulier dans les domaines de la lutte contre le blanchiment d'argent et des activités de crédit hypothécaire. Elle a exigé des banques

Contrôles sur place auprès des banques



Source: FINMA, 2024.

Nombre moyen de contrôles sur place auprès des banques, par établissement

Entre parenthèses: Nombre total de contrôles sur place par catégorie de surveillance

	2024	2023	2022
Catégorie de surveillance 1	n.d. (45)	n.d. (34)	19 (38)
Catégorie de surveillance 2	5 (15)	3,33 (10)	3,66 (11)
Catégorie de surveillance 3	1,30 (35)	1,29 (36)	1,52 (44)
Catégorie de surveillance 4	0,10 (6)	0,16 (9)	0,16 (10)
Catégorie de surveillance 5	0,06 (10)	0,04 (7)	0,06 (10)
Ensemble des établissements	0,43 (111)	0,39 (96)	0,44 (113)

Source: FINMA, 2024.

concernées de remédier sans délai aux lacunes. Conséquence directe des contrôles sur place, la FINMA a prononcé dans un cas un supplément de fonds propres spécifique à un établissement; elle a décidé de restreindre l'activité commerciale dans deux cas, et trois cas ont donné lieu à des enquêtes préliminaires et à des procédures en vue d'un *enforcement*.

La FINMA a de nouveau effectué des contrôles sur place non seulement auprès des établissements assujettis à sa surveillance, mais également auprès des partenaires externes mandatés par ces établissements. Des contrôles ont aussi été réalisés auprès des filiales et des succursales des établissements assujettis à l'étranger, par la FINMA seule ou en collaboration avec des autorités étrangères de surveillance. Inversement, la FINMA a accompagné des autorités étrangères de surveillance des marchés financiers lors de leurs audits directs en Suisse. Lorsque les circons-

tances exigeaient une action rapide, la FINMA a effectué des contrôles sur place *ad hoc*.

En 2024, la FINMA a procédé à 111 contrôles sur place au total. Cela représente une augmentation de près de 19 % par rapport à 2023, laquelle s'explique par les efforts de la FINMA pour intensifier ses contrôles sur place en 2024 en raison de la recrudescence de certains risques, notamment dans le domaine des sanctions, et par les répercussions de l'intégration de CS sur les contrôles en 2023.

En 2024, les contrôles sur place ont donné lieu à 454 constatations, sur la base desquelles la FINMA a formulé des recommandations aux banques concernées. Elle a étroitement surveillé la mise en œuvre de ces recommandations et le respect des délais fixés. Le cas échéant, la FINMA a de nouveau exécuté des contrôles sur place pour veiller à une mise en œuvre appropriée.

Surveillance des assurances

En 2024, la surveillance des assurances a été placée sous le signe de la révision de la LSA et de l’OS. Face au grand nombre de parties prenantes concernées, la FINMA a renforcé son activité d’information et de surveillance. Le nouveau cadre légal et réglementaire renforce la protection des clients.

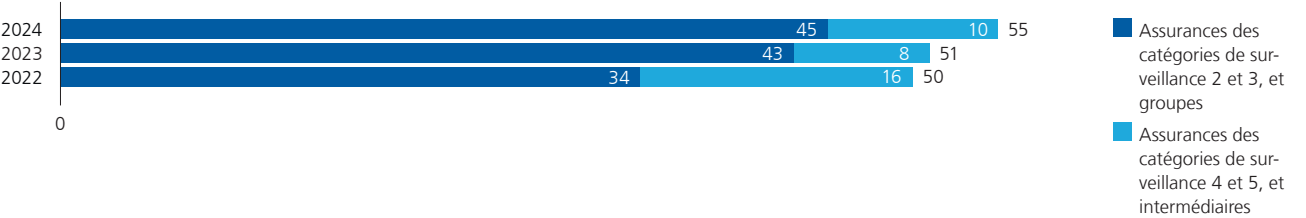
Introduction réussie de la nouvelle surveillance des intermédiaires d’assurance

Depuis début 2024, la FINMA surveille les activités d’intermédiation dans le secteur de l’assurance. Cette nouvelle tâche résulte de la révision de la LSA, qui améliore la protection des clients et réglemente désormais la formation des intermédiaires d’assurance, leurs obligations pendant les entretiens de conseil et les critères d’enregistrement dans le registre des intermédiaires tenu par la FINMA. Par ailleurs, le Conseil fédéral a mis en vigueur en septembre 2024

les règles concernant l’intermédiation des assurances-maladie, qui interdisent le démarchage téléphonique à froid et limitent les rémunérations versées aux intermédiaires. Fin 2024, ces nouvelles dispositions concernaient quelque 9 000 intermédiaires non liés et 25 000 intermédiaires liés. Compte tenu de ce nombre élevé et des modèles d’affaires très divers, la surveillance exercée par la FINMA constitue un véritable défi.

Fin 2023, la FINMA avait organisé des symposiums dans quatre villes situées en Suisse alémanique, en Suisse romande et au Tessin pour attirer en temps opportun l’attention des nombreuses personnes concernées. Lors de ces réunions d’information, elle leur a présenté les nouvelles conditions-cadres et obligations. Sur son site Internet, la FINMA a également rassemblé toutes les informations pertinentes et publié plusieurs vidéos explicatives. Pour tenir

Contrôles sur place auprès des assurances



Nombre moyen de contrôles sur place auprès des assurances, par établissement

Entre parenthèses : nombre de contrôles sur place par catégorie

	2024	2023	2022
Catégorie 2 et groupes	1,20 (12)	1,10 (11)	1,18 (13)
Catégorie 3	0,80 (33)	0,82 (32)	0,58 (21)
Catégorie 4	0,15 (10)	0,08 (5)	0,14 (9)
Catégorie 5	0 (0)	0,04 (3)	0,08 (7)
Ensemble des établissements (hors intermédiaires)	0,28 (55)	0,26 (51)	0,26 (50)

compte de la protection renforcée des clients, [une vidéo](#) s'adresse à la clientèle des intermédiaires d'assurance et lui explique ses droits. De plus, la FINMA a mis en place un [formulaire sur Internet](#) pour signaler un démarchage téléphonique à froid non autorisé.

La FINMA a évalué les signalements et d'autres données qu'elle avait demandées aux intermédiaires d'assurance et aux assureurs à l'aide d'outils numériques. Lorsqu'elle soupçonnait des violations systématiques du droit de la surveillance, elle a procédé à des investigations complémentaires ou engagé une procédure prudentielle. En 2024, 143 investigations ont ainsi été menées pour des activités exercées sans droit, des manquements aux obligations d'information et de formation ou à l'interdiction de démarchage à froid ainsi que pour des comportements abusifs. La FINMA a également mené des contrôles sur place auprès des intermédiaires et des sociétés d'assurance. Au total, 600 intermédiaires exerçant sans droit ont été identifiés. Dans un cas, un assureur-vie collaborait avec 33 intermédiaires exerçant sans droit. La FINMA a ordonné des mesures pour rétablir l'ordre légal.

En août 2024, la FINMA a reconnu les normes minimales de l'Association pour la formation professionnelle en assurance (AFA) en matière de formation initiale et continue des intermédiaires d'assurance. Ces nouvelles normes conformes à la loi seront mises en œuvre dans le délai légal transitoire de deux ans.

Fin 2024, 8 852 intermédiaires d'assurance étaient inscrits au registre public de la FINMA. 2 382 d'entre eux se sont nouvellement inscrits en tant qu'intermédiaires non liés au cours de l'année. Conformément aux nouvelles exigences relatives à la surveillance des assurances, toutes les personnes et entreprises qui s'étaient déjà enregistrées auparavant devaient transmettre leur documentation complémentaire à la FINMA d'ici la fin juin 2024. Les intermédiaires enregistrés selon l'ancien droit ont déposé 7 044 de-

mandes en lien avec cette documentation complémentaire. La FINMA en a traité 3 144 jusqu'à fin 2024; 3 900 étaient encore en suspens à ce moment.

Transparence accrue grâce à une intervention auprès des assurances-maladie complémentaires sur les traitements stationnaires

Dans le cadre de la surveillance des assurances-maladie complémentaires, la FINMA avait constaté lors de contrôles sur place réalisés en 2020 que les contrats entre les assureurs-maladie complémentaires et les fournisseurs de prestations manquaient de transparence et engendraient des prix excessifs. Les contrôles sur place effectués les années subséquentes n'ont révélé qu'une légère amélioration de la situation: les prestations médicales et non médicales ont fréquemment continué de présenter des prix du marché supérieurs aux prix de référence recensés, en dépit des modèles d'évaluation propres aux assureurs. Les assureurs ont certes obtenu dans certains cas des baisses de prix de 10 % et ont considéré cela comme un succès. Toutefois, le potentiel d'abus reste considérable. Ainsi, un contrôle sur place a montré qu'un assureur-maladie complémentaire avait déterminé un prix de référence de 191 francs par nuit en division semi-privée d'un hôpital sur la base de son propre modèle d'évaluation des prestations hospitalières. Cet assureur avait toutefois convenu d'un prix de 855 francs avec l'hôpital. Le surveillant des prix avait confirmé les tarifs excessifs en 2021.

La FINMA a encore identifié un besoin d'action important fin 2024, moment auquel arrivait à échéance le délai de mise en œuvre qu'elle avait fixé aux assureurs pour résoudre le problème des tarifs potentiellement excessifs dans l'assurance-maladie complémentaire. Au moins, elle n'a mesuré depuis 2020 aucune hausse du renchérissement des produits hospitaliers stationnaires dû à des facteurs externes. Ses interventions semblent donc commencer à porter leurs fruits. La FINMA continuera d'examiner cette thématique dans ses activités de surveillance.

Progrès constatés lors de contrôles sur place sur les cyberrisques et sur la souscription de cybercouvertures par les assureurs

Ces dernières années, la FINMA a réalisé des contrôles sur place dans le domaine des cyberrisques opérationnels auprès de grandes entreprises d'assurance. À cette occasion, elle a évalué la gouvernance, la gestion des cyberrisques, la cybersécurité ainsi que les mesures visant à protéger les données, les infrastructures et les applications face aux cybermenaces. En 2024 aussi, la FINMA a exécuté des contrôles sur place correspondants, se concentrant cette fois sur les grandes entreprises d'assurance qui n'avaient pas encore été examinées et sur les assureurs de taille plus petite. Ces contrôles portaient eux aussi sur la gestion des données et de leur cycle de vie, c'est-à-dire l'administration des données depuis leur création jusqu'à leur suppression. En parallèle, des contrôles subséquents ont été effectués auprès d'entreprises déjà contrôlées pour vérifier la mise en œuvre des mesures dans l'intervalle. En l'espèce, la plupart des assurances ont accompli des progrès adéquats.

Des contrôles supplémentaires sur place concernant la souscription des cyberrisques ont eu lieu auprès de grandes entreprises d'assurance. Lors de la souscription, celles-ci évaluent et assument un risque couvert par une police d'assurance. Ces contrôles visaient la gouvernance, la gestion des risques et les processus de provisionnement en lien avec les cybercouvertures proposées activement.

Amélioration de la surveillance fondée sur les risques grâce à l'introduction des normes IFRS 17 et IFRS 9 auprès des groupes d'assurance suisses

Les groupes d'assurance établissant leurs comptes selon les normes IFRS ont pu mettre en œuvre avec succès avant la fin 2024 les nouvelles normes IFRS 17 « Contrats d'assurance » et IFRS 9 « Instruments financiers », qui étaient entrées en vigueur

en 2023. Ils ont publié leurs boucllements annuels à temps et sans modification de l'opinion d'audit. Compte tenu des effets de la transition, les bilans d'ouverture au 1^{er} janvier 2022 présentaient des fonds propres plus faibles que dans les comptes établis selon les normes comptables jusqu'alors. L'IFRS 17 régit l'inscription au bilan des contrats d'assurance, tandis que l'IFRS 9 concerne la classification, l'évaluation et l'amortissement des instruments financiers.

Pendant la phase introductive des nouvelles normes, la FINMA a surveillé en particulier les risques opérationnels, suivant le projet grâce à des échanges réguliers avec les groupes d'assurance. L'application de ces nouvelles normes comptables lui permet de disposer d'informations supplémentaires pour la surveillance fondée sur les risques. La FINMA peut ainsi mieux estimer la rentabilité attendue des assurances, évaluer la qualité de la souscription sur des bases plus solides et déterminer de manière plus fiable dans quelle mesure les groupes d'assurance souscrivent des contrats déficitaires.

Un autre groupe d'assurance est passé aux nouvelles normes comptables pendant l'exercice 2024, tandis que deux autres continuent de publier leurs comptes selon la norme Swiss GAAP RPC ou le code des obligations.

Surveillance des infrastructures des marchés financiers

Dans le cadre de sa surveillance des infrastructures des marchés financiers, la FINMA s'est engagée là aussi en faveur de la protection des investisseurs. Dans le cadre de la reprise de l'opérateur boursier espagnol Bolsas y Mercados Españoles (BME) par SIX Group, la FINMA a entretenu une collaboration active approfondie avec l'autorité espagnole de surveillance des marchés financiers, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV).

Surveillance accrue de la situation financière de SIX Group

En 2024, la FINMA a également surveillé la situation financière de SIX Group. L'attention s'est portée sur la gestion des risques dans les domaines des fonds propres et des liquidités. Fin 2023, SIX avait dû procéder à des corrections de valeur sur une participation au prestataire de services de paiement Worldline et sur le goodwill lié au groupe BME. Ces corrections de valeur n'avaient certes eu aucune incidence directe sur les liquidités de SIX Group, mais ses fonds propres avaient sensiblement fléchi. Dans ce contexte, la FINMA a réalisé un contrôle sur place pour vérifier l'adéquation de la gestion des fonds propres et des liquidités au niveau du groupe. Ce contrôle portait sur la gestion des risques à l'échelle du groupe, la méthode de calcul des volants internes de fonds propres et de liquidités, l'appétit pour le risque, la tolérance au risque ainsi que sur l'évaluation du système de contrôle interne et des principaux contrôles dans la gestion des fonds propres et des liquidités.

SIX Group n'est soumis à aucune prescription quantitative en matière de fonds propres et de liquidités au niveau du groupe. Il n'existe en l'espèce aucune norme internationale pour les groupes d'infrastructures des marchés financiers. Les exigences relatives à une gestion adéquate des risques doivent néanmoins être respectées. Cela englobe notamment la définition de l'appétit pour le risque et de la tolérance au risque ainsi que la prise de mesures appropriées en cas de dépassement du seuil de tolérance au risque afin de préparer une gestion active des risques dans un tel cas.

Outre le contrôle sur place et la vérification des positions au bilan risquées grâce à des rapports réguliers, la FINMA a surveillé les indicateurs sur les risques opérationnels et financiers pour identifier de manière précoce tout développement défavorable.

Coopération accrue avec la Comisión Nacional del Mercado de Valores

Dans le cadre de la surveillance de SIX Group, la FINMA a renforcé sa collaboration avec la CNMV, l'autorité de surveillance espagnole des marchés financiers. En effet, l'acquisition de BME, l'opérateur boursier espagnol, par SIX s'est traduite par certains transferts de risques entre l'Espagne et la Suisse. SIX Group est actif principalement sur les marchés financiers suisse et espagnol. Le grand nombre d'externalisations et de réaffectations intragroupes ainsi que l'organisation matricielle à la tête des principales divisions créent une interpénétration notable des risques qui s'étend au-delà des frontières d'une société et d'un pays. La FINMA est chargée de la surveillance consolidée de SIX Group. La CNMV surveille la partie espagnole des services d'infrastructure (négoce, dépositaire central et contrepartie centrale) et la FINMA, les activités suisses correspondantes.

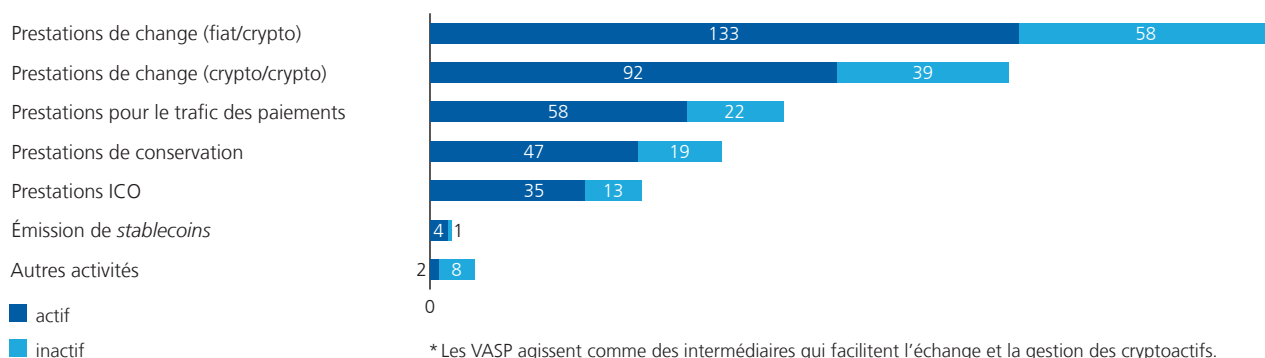
Des *supervisory colleges* sont organisés régulièrement entre la FINMA et la CNMV (au moins une fois par an sous une forme physique) pour encourager les échanges. De plus, la FINMA et la CNMV effectuent conjointement des contrôles sur place et mènent une correspondance étroite au sujet des évaluations des risques et des rapports.

Surveillance des organismes d'autorégulation et des organismes de surveillance

En surveillant les organismes d'autorégulation (OAR) et les OS, la FINMA contrôle la surveillance à plusieurs niveaux au sein du secteur dit parabancaire. En vertu de la LBA, les OAR sont chargés de surveiller les intermédiaires financiers exerçant leur activité à titre professionnel (comme les services de change, les services de transfert d'argent ou d'autres services de paiement, les fournisseurs de services d'actifs virtuels [*virtual asset service providers*, VASP], les organes de sociétés de domicile, les bailleurs de *leasing* et de crédit ou les sociétés d'investissement). Conformément à la loi sur la surveillance des marchés financiers, les OS sont chargés de la surveillance courante

Activités des VASP* affiliés à des organismes d'autorégulation

(Plusieurs réponses sont possibles, 203 VASP en tout, dont 88 inactifs)



* Les VASP agissent comme des intermédiaires qui facilitent l'échange et la gestion des cryptoactifs.

Source : FINMA, 2024.

Une enquête sur les cryptoservices proposés par les VASP sous la surveillance de l'OAR montre que les activités proposées se concentrent sur le négoce (services de change) et la conservation de cryptoactifs. Les risques qui en découlent, notamment dans le domaine du blanchiment d'argent (*travel rule*), ont ensuite motivé des contrôles ciblés sur place auprès de certains OAR.

des gestionnaires de fortune et les *trustees* autorisés par la FINMA.

Des lacunes dans l'agrément des sociétés d'audit et des auditeurs responsables dans le domaine de la surveillance des organismes de surveillance ont été identifiées

La FINMA n'exerce pas directement la surveillance courante des gestionnaires de fortune et des *trustees*. Dans ce domaine, les OS veillent au respect des lois déterminantes sur les marchés financiers. L'instrument central de surveillance est l'audit prudentiel, que les OS peuvent réaliser eux-mêmes ou confier à des sociétés d'audit. Les OS sont légalement tenus d'octroyer un agrément aux sociétés d'audit et aux auditeurs responsables et de surveiller leur activité. Pendant l'exercice sous revue, les cinq OS opérant sur le marché financier ont fait appel à des sociétés d'audit externes pour des audits prudentiels.

Dans ce contexte, la FINMA a examiné les procédures d'agrément des sociétés d'audit de chaque OS dans le cadre de contrôles sur place. Elle a vérifié si les OS contrôlent suffisamment les critères d'octroi définis dans la législation et respectent leurs obligations en

la matière. Dans le même temps, la FINMA a examiné si les OS s'assurent que les sociétés d'audit concernées ont été correctement mandatées par les gestionnaires de fortune et les *trustees*.

La FINMA a identifié des lacunes parfois importantes au niveau des agréments et de l'octroi des mandats. Par exemple, les OS ne vérifient pas suffisamment si les auditeurs disposent des connaissances spécialisées nécessaires aux audits prudentiels, conformément à l'art. 84 al. 1 de l'ordonnance sur les établissements financiers (OEFin). Concernant l'octroi des mandats, la FINMA a constaté que les OS ne vérifiaient pas les éventuels conflits d'intérêts ou incompatibilités découlant d'un mandat d'audit. Eu égard à ces manquements, la FINMA considère qu'il existe un besoin d'amélioration considérable pour tous les OS et a ordonné des mesures pour y remédier.

Surveillance des organismes d'autorégulation

En 2024, la FINMA a contrôlé trois OAR. Lors de contrôles sur place, elle a examiné si et comment les OAR avaient renforcé la surveillance de leurs membres en matière de lutte contre le blanchiment d'argent dans les services de transfert d'argent (*money trans-*

mitter). En 2023, la FINMA avait formulé ses attentes au cours d'une table ronde avec les OAR et exposé les mesures à prendre. Les OAR doivent notamment connaître et comprendre les modèles d'affaires de ces services en vue d'une surveillance adéquate. Cela implique à la fois de connaître le type de services (transferts exécutés par virements bancaires ou par transports de fonds, par ex.) et d'être au courant des pays de destination. Par ailleurs, la FINMA attend des OAR qu'ils tiennent dûment compte des risques de blanchiment d'argent dans ce domaine et prennent les mesures prudentielles requises. Les sociétés d'audit mandatées pour les contrôles doivent avoir du personnel qualifié. Les OAR doivent prévoir pour les services de transfert d'argent affiliés une obligation d'établir des documents électroniques afin de permettre une évaluation des virements et des profils clients. De même, le personnel de ces services et les tiers auxquels il fait appel (agents) doivent répondre à des exigences plus élevées en matière de formation initiale et continue. La FINMA a pu constater, à l'occasion des contrôles, que les OAR remplissaient déjà un grand nombre d'exigences ou qu'ils avaient entrepris les adaptations nécessaires. La FINMA identifie toutefois un besoin d'amélioration ou d'uniformisation en ce qui concerne l'obligation de documentation électronique ainsi que le recours à des agents, leur formation et leur contrôle.

En outre, la FINMA a organisé une réunion d'information destinée aux OAR pour présenter les résultats des contrôles sur place de 2023. Lors de ces contrôles, elle avait examiné comment les OAR traitaient les changements affectant les conditions d'affiliation de leurs membres. De plus, la FINMA avait vérifié la surveillance exercée sur les VASP. Les modifications des listes des OAR concernant les intermédiaires financiers affiliés ont également été abordées pendant cette réunion d'information, notamment en ce qui concerne les membres qui n'exercent aucune activité assujettie à la LBA, afin d'éviter toute information erronée sur l'activité réelle des membres et l'étendue de leur surveillance.

Surveillance de l'asset management

Dans le domaine de l'*asset management*, la FINMA a abordé les lacunes dans la gestion des risques opérationnels des assujettis. Par ailleurs, la FINMA a autorisé pour la première fois des établissements à ouvrir un *limited qualified investor fund* (L-QIF) non soumis à surveillance. Les L-QIF ne sont ouverts qu'aux investisseurs dits qualifiés.

La FINMA autorise la fusion des unités Asset Management d'UBS et de CS et renforce la surveillance

La FINMA a achevé en septembre 2024 l'intégration juridique des unités Asset Management de l'ancien Credit Suisse Group, auxquelles elle avait accordé une autorisation, dans les unités respectives du groupe UBS.

Les sociétés de CS qui bénéficiaient d'une autorisation en tant que directions de fonds et représentants de placements collectifs de capitaux étrangers ou gestionnaires de fortune collective ont été dissoutes dans le cadre d'une fusion par absorption, avec l'approbation de la FINMA, et leurs actifs et passifs ont été intégrés dans les sociétés d'UBS. Il en va de même pour la fonction de banque dépositaire sise dans les entités respectives de la banque et les agents payeurs des placements collectifs de capitaux étrangers. Dans le même temps, la fusion a été implémentée au niveau des produits à travers les documents de fonds respectifs des placements collectifs de capitaux suisses et étrangers.

La FINMA a suivi attentivement l'intégration opérationnelle des structures organisationnelles dans les unités Asset Management fusionnées, ces structures ayant initialement fonctionné en parallèle. En raison de leur position sur le marché, de leur importance et de leur complexité, la FINMA a fait passer les directions de fonds et les gestionnaires de fortune collective d'UBS qui ont fusionné de la catégorie de surveillance 4 à la catégorie de surveillance 3. Cela conduit à une surveillance plus étendue et plus in-

tensive et doit permettre de prendre en compte de manière appropriée les risques plus élevés des unités concernées.

Amélioration réclamée dans la gestion des risques par les directions de fonds et les gestionnaires de fortune collective

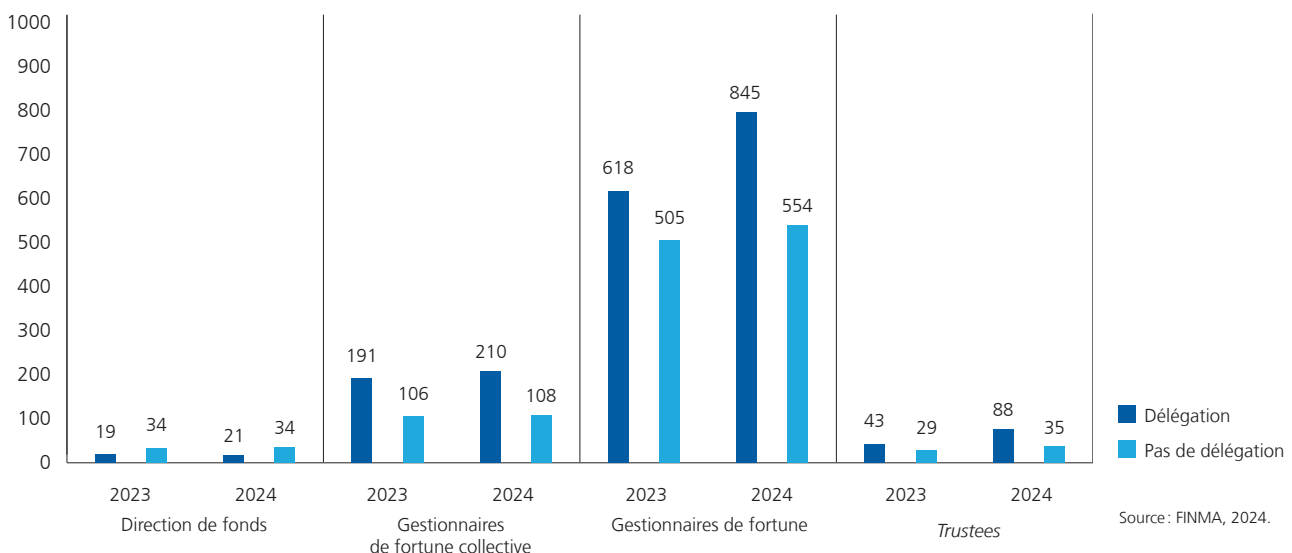
La FINMA a constaté un nombre grandissant de points faibles dans la gestion des risques opérationnels par les directions de fonds et les gestionnaires de fortune collective. Elle a publié en juin 2024 la [communication sur la surveillance 04/2024 « Gestion des risques opérationnels des directions de fonds et des gestionnaires de fortune collective »](#) pour sensibiliser les établissements. Elle y précisait notamment les principes d'une gestion appropriée de ces risques et présentait les mesures correspondantes recommandées, notamment en matière d'informatique, de gestion de la continuité des affaires et d'externalisations.

Par ailleurs, la FINMA a observé une nouvelle hausse des délégations des fonctions de contrôle à des prestataires externes dans le domaine de la gestion des risques et de la *compliance*. Selon les évaluations, 61 %

des gestionnaires de fortune et des *trustees* (55 % en 2023) et 66 % des gestionnaires de fortune collective (64 % en 2023) ont délégué au moins une fonction de contrôle. Dans les directions de fonds, cette part a légèrement augmenté et s'inscrit à 38 % (36 % en 2023 ; voir le graphique). Par conséquent, lors de l'octroi des autorisations aux établissements et des demandes de modification, la FINMA a apporté une attention particulière aux connaissances et expériences de ces prestataires. Elle a également vérifié leurs ressources et leur organisation en raison de la concentration auprès de quelques prestataires externes. Dans chaque cas, la sélection, l'instruction et la surveillance de ces derniers continuent de relever de la responsabilité des établissements qui externalisent.

Concernant les produits, la FINMA s'est focalisée sur le contrôle des risques des fonds, notamment sur la gestion du risque de liquidités et l'analyse des scénarios visées aux art. 10 et 14 de l'ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs (OPCC-FINMA). Cette thématique a fait l'objet de plusieurs contrôles sur place (voir aussi « Contrôles sur place auprès d'établissements d'*asset management* », p. 107).

Nombre d'établissements avec ou sans délégation des fonctions de contrôle à l'externe



Entrée en vigueur de la législation sur le *limited qualified investor fund*: mesures de la FINMA auprès des établissements soumis à la LFin

En décembre 2021, le Parlement avait décidé d'introduire le L-QIF en tant que nouvelle catégorie de fonds. Le 1^{er} mars 2024, le Conseil fédéral a mis en vigueur les modifications législatives, y compris les dispositions d'exécution visées dans l'OPCC. Les L-QIF sont des placements collectifs de capitaux qui ne nécessitent ni autorisation ni approbation de la FINMA et qui ne sont pas soumis à la surveillance de cette dernière. Les L-QIF sont exclusivement ouverts aux investisseurs qualifiés et doivent être administrés par des établissements assujettis à la surveillance de la FINMA.

Celle-ci exige de ces établissements qu'ils mentionnent explicitement dans le règlement d'organisation la catégorie de fonds L-QIF et les catégories de placement visées par les L-QIF. Lors du processus d'autorisation, la FINMA vérifie que l'établissement dispose d'une organisation appropriée et que les personnes devant présenter la garantie d'une activité irréprochable et celles qui sont chargées des décisions de placement et des fonctions de contrôle ont les connaissances et expériences requises pour administrer des L-QIF avec les catégories de placement indiquées.

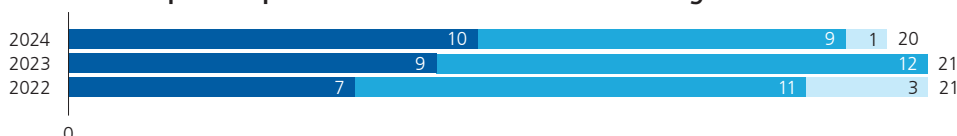
Au 31 décembre 2024, la FINMA avait autorisé 29 établissements à gérer ou à administrer des L-QIF. Les établissements veillent au respect des dispositions en vigueur pour les L-QIF. La FINMA n'est chargée ni de la surveillance ou des questions d'interprétation en relation avec un L-QIF, ni de l'édiction des prescriptions en la matière.

Besoin d'amélioration identifié lors des contrôles sur place auprès d'établissements d'*asset management*

Dans le cadre des contrôles sur place auprès d'établissements d'*asset management*, la FINMA a vérifié la mise en œuvre de la LFin, notamment de ses dispositions sur l'adéquation des produits et prestations pour le client, ainsi que la gestion des risques au niveau des produits, y compris les risques de liquidités. Concernant ces derniers, la FINMA a fait plusieurs constatations. Elle a formulé des recommandations sur la structure et le renforcement du contrôle des risques, sur la réalisation d'analyses de scénarios pour les placements collectifs de capitaux gérés et sur le développement des rapports internes à l'organe responsable de la haute direction (en général, le conseil d'administration). Dans certains cas, elle a également préconisé de formaliser davantage les processus concernant l'utilisation d'outils de gestion des liquidités (*liquidity management tools*).

Lors des contrôles sur place relatifs à l'adéquation des produits et prestations pour le client et à la mise en œuvre de la LFin, la FINMA a identifié un besoin d'amélioration dans différents domaines: définition de l'univers de placement sous-jacent, structure et étendue des différents niveaux des contrôles internes, transparence concernant les coûts en cas de recours à des produits propres. En outre, d'autres contrôles sur place ont porté sur la délégation de tâches spécifiques et le respect des directives de placement de certains fonds. En cas de constatations et de recommandations significatives, la FINMA a réalisé des contrôles subséquents.

Contrôles sur place auprès des établissements d'*asset management*



■ Directions de fonds
■ Gestionnaires de fortune collective
■ Banques dépositaires

Source: FINMA, 2024.

Afin de protéger la stabilité de la place financière, la FINMA contrôle les plans de stabilisation des établissements financiers d'importance systémique et de certaines assurances ainsi que les plans d'urgence des banques d'importance systémique. Quand cela s'avère nécessaire, elle ordonne des améliorations et établit de son côté une planification de la liquidation. À cet égard, la FINMA poursuit aussi ses échanges avec les autorités de surveillance étrangères concernées. Dans le cadre des cas d'insolvabilité, la FINMA protège les intérêts des créanciers.

Recovery et resolution

La FINMA évalue chaque année les plans de stabilisation et d'urgence des banques d'importance systémique et ordonne, si nécessaire, des améliorations à l'égard des établissements. Avec l'entrée en vigueur du droit révisé de la surveillance des assurances, certaines assurances ont en outre été obligées de présenter des plans de stabilisation. La stabilité de la place financière suisse est ainsi renforcée.

L'évaluation de la préparation à la crise de la banque d'importance systémique mondiale UBS a été placée sous le signe de l'intégration de CS au cours de l'année sous revue. Les plans de stabilisation des banques d'importance systémique actives à l'échelle nationale PostFinance, Raiffeisen et Banque cantonale de Zurich ont tous été approuvés pour la première fois en 2024.

Capacité d'assainissement et de liquidation d'UBS et principales évolutions des plans de stabilisation et d'urgence des banques d'importance systémique

En 2024, les plans de stabilisation de toutes les banques d'importance systémique actives à l'échelle nationale ont été approuvés. En mars 2024, la Banque cantonale de Zurich a pu présenter pour la première fois un plan d'urgence exécutable. Elle a émis sous forme d'emprunts (*bail-in bonds*) les fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes, nécessaires à cet effet. Elle remplissait les autres exigences au cours des années précédentes déjà. Le plan d'urgence de PostFinance n'est toujours pas exécutable. PostFinance n'a pas satisfait aux exigences en matière de fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes, mais a soumis un plan définitif relatif à la constitution de ces fonds. Le plan d'urgence de Raiffeisen a de nouveau été jugé exécutable.

UBS a pour la première fois soumis un plan de stabilisation et d'urgence consolidé depuis la reprise de CS. La FINMA a également évalué la capacité d'assainissement et de liquidation globale d'UBS. Elle a ainsi constaté que le processus d'intégration de CS, qui durera au moins jusqu'à fin 2026, entrave considérablement la planification de la stabilisation et de la liquidation d'UBS du fait de l'uniformisation nécessaire des structures du groupe, des monnaies, des normes comptables, des processus et des systèmes informatiques. La FINMA a par conséquent ordonné des mesures et fixé des délais pour réduire les risques en la matière. Sur la base des enseignements tirés des différentes crises, la FINMA vise un élargissement

des options de liquidation d'UBS sous la forme d'une sortie du marché associée à la mise en œuvre du plan d'urgence et d'une vente forcée de la totalité du groupe. La FINMA attend d'UBS qu'elle revoie son plan de stabilisation et d'urgence en conséquence et a donc suspendu l'évaluation annuelle de ces plans pour l'année sous revue.

Enseignements tirés : développement des critères d'approbation des plans de stabilisation des banques

Au cours de l'exercice sous revue, la FINMA a contrôlé les critères d'approbation des plans de stabilisation des banques d'importance systémique et les a développés sur le plan conceptuel afin de tenir compte des enseignements tirés de la crise de CS.

Une définition plus précise des responsabilités constitue l'une des améliorations notables des critères d'approbation. Le conseil d'administration et la direction des banques concernées doivent confirmer chaque année par écrit l'exécutabilité du plan de stabilisation et apporter la preuve que celui-ci a fait l'objet de suffisamment d'examen critiques et de vérifications. En outre, les plans de stabilisation doivent couvrir une fourchette plus large de scénarios de crise et englober des mesures pouvant être mises en œuvre rapidement et indépendamment les unes des autres. De plus, les indicateurs d'alerte précoce à surveiller doivent être définis plus clairement. Il est également nécessaire de se concentrer davantage sur les mesures génératrices de liquidités afin de suivre la dynamique née avec la transition numérique. Il importe notamment de mettre au point un plan de communication (de crise) qui montre comment annoncer les éventuelles mesures de manière ciblée, si possible sans effets négatifs, et comment la banque réagirait en cas de réaction indésirable du marché au déclenchement d'options de stabilisation. Enfin, en introduisant ces critères d'approbation retravaillés, la FINMA attend des banques qu'elles s'exercent à simuler des scénarios de crise et qu'elles consignent les enseignements ainsi tirés dans leur plan de stabilisation.

Intensification de la collaboration avec les autorités de surveillance étrangères

En cas de crise, la FINMA coordonne la liquidation (*resolution*) transfrontière ainsi que la coopération entre les autorités compétentes. Elle entretient donc depuis de nombreuses années des contacts étroits avec les autorités étrangères chargées de la surveillance et des liquidations. Dans ce contexte, elle a de nouveau organisé en 2024, en tant qu'autorité de surveillance nationale, les séances des *crisis management groups* (CMG) pour la banque d'importance systémique mondiale UBS, la contrepartie centrale d'importance systémique SIX x-clear et les groupes d'assurance actifs à l'échelle internationale, à savoir Zurich Insurance Group, Swiss Re, Swiss Life, Baloise et Helvetia.

La séance annuelle du CMG pour UBS a été consacrée à la stratégie de liquidation alternative, à l'évaluation de la capacité de liquidation et à la démonstration du calcul des besoins en liquidités et en capitaux dans le cadre d'une liquidation. Par ailleurs, la FINMA a intensifié ses échanges bilatéraux avec plusieurs autorités étrangères compétentes en matière de liquidation afin d'approfondir les leçons tirées en 2023 des événements liés à CS et d'améliorer la prise en compte, à l'échelle internationale, des développements liés à la capacité d'assainissement et de liquidation d'UBS.

La séance annuelle des CMG de SIX x-clear a été dédiée à la planification de la stabilisation et de la liquidation. Les principaux thèmes à l'ordre du jour de la séance des groupes d'assurance actifs à l'échelle internationale concernaient cette année la planification de la stabilisation.

La planification de la stabilisation et de la liquidation des entreprises d'assurance

Avec l'entrée en vigueur du droit révisé de la surveillance des assurances (LSA et OS), les groupes et conglomérats d'assurance suisses ont été tenus pour la première fois d'établir des plans de stabilisation. Sont concernées les entreprises d'assurance suivantes : Swiss Re SA, Zurich Insurance Group SA, Swiss Life Hol-

ding SA, Helvetia Holding SA, Baloise Holding SA, Mobilière Suisse Holding SA et SIEP Holding SA. À l'issue d'une collaboration intense avec la FINMA, ces établissements ont présenté leurs premiers plans de stabilisation durant l'exercice sous revue.

La FINMA a par ailleurs élargi l'obligation d'établir des plans de stabilisation à d'autres entreprises d'assurance, en conformité avec le droit révisé de la surveillance des assurances et sur la base des critères spécifiques qui y sont définis. Ces entreprises sont désormais tenues de soumettre un plan de stabilisation à la FINMA. En vertu du nouveau droit de la surveillance des assurances et dans le but de renforcer la stabilité du secteur suisse de l'assurance, la FINMA a également commencé à évaluer l'établissement de plans de liquidation pour les groupes et conglomérats d'assurance dont la taille, la complexité, les liens d'interdépendance ou le profil de risque le justifient.

Cas significatifs d'insolvabilité : procédure de faillite concernant FlowBank SA en liquidation et mises à jour sur les banques déjà en liquidation

La FINMA est compétente pour ordonner des procédures de faillite pour les établissements qu'elle surveille. Ces procédures ont pour but de protéger les créanciers et les clients des établissements concernés. Au cours de l'année sous revue, la FINMA a ouvert une procédure de faillite à l'encontre d'une banque et a pu obtenir des avancées dans trois procédures.

Procédure de faillite de FlowBank SA en liquidation

Le 13 juin 2024, la FINMA a prononcé l'[ouverture de la faillite de FlowBank SA](#). Cette mesure s'est révélée nécessaire, car la banque ne disposait plus des fonds propres minimaux légalement requis pour l'exercice de ses activités. Elle a gravement et considérablement enfreint ses obligations relatives aux exigences minimales en matière de fonds propres, qui doivent être satisfaites en permanence. FlowBank SA et ses organes n'ont pas été en mesure de prendre des mesures durables dans le délai requis

pour régulariser la situation en matière de fonds propres. De plus, il y avait des raisons sérieuses de craindre que la banque ne soit surendettée. Au 30 novembre 2024, soit moins de six mois après l'ouverture de la procédure de faillite, 93 % des dépôts privilégiés ont été remboursés dans le respect du délai légal. Le processus de transfert des titres aux clients s'est révélé complexe. Néanmoins, jusqu'à fin novembre 2024, 61 % des clients ont pu transférer leurs titres ou se faire verser le produit de la vente. L'établissement et le dépôt de l'état de collocation constituent la prochaine étape de la procédure, qui aura lieu en 2025.

Lehman Brothers Finance SA, Banque Privée Espírito Santo SA et Banque Hottinger & Cie SA, toutes trois en liquidation

Dans le cadre de la procédure à l'encontre de Lehman Brothers Finance SA en liquidation, l'action en contestation de l'état de collocation pendant que le Tribunal fédéral (TF) avait renvoyée en 2023 à l'instance inférieure était encore pendante devant le Tribunal cantonal de Zurich (Obergericht) à la fin de l'année 2024. En ce qui concerne les actifs illiquides et les créances envers des parties tierces, des montants ont de nouveau pu être versés durant l'exercice sous revue. Les répartitions provisoires du dividende réalisées correspondent toujours au total à 67,83 % des créances colloquées en troisième classe.

Dans la procédure de faillite de Banque Privée Espírito Santo SA en liquidation, deux répartitions provisoires du dividende, concernant 5 % des créances admises en troisième classe, étaient en cours. Faute d'instructions de paiement valables fournies par les créanciers, le liquidateur de la faillite n'a pas pu, en 2024, verser des montants s'élevant au total à environ 13 millions de francs. Plusieurs procédures judiciaires visant à défendre les intérêts de la masse en faillite sont pendantes. Les négociations entreprises avec les sociétés du groupe afin de régler les créances intragroupes ont également été poursuivies.

Dans le cas de la procédure ouverte à l'encontre de Banque Hottinger & Cie SA en liquidation, une action de contestation de l'état de collocation formée auprès du Tribunal cantonal de Zurich (Obergericht) était encore pendante. Au cours de l'année sous revue, la réalisation de titres nantis en tant que garanties de crédit a commencé. Des crédits en cours ont ainsi pu être partiellement remboursés. En raison de l'illiquidité des titres concernés, la suite du processus de réalisation prendra vraisemblablement du temps. Des actifs d'environ 50 millions de francs sont toujours bloqués en raison de diverses procédures pénales et civiles. Une décision pénale intervenue depuis dans cette affaire n'étant pas encore exécutoire, la possibilité de procéder à de nouvelles répartitions provisoires aux créanciers reste limitée.

Élaboration de la nouvelle ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire

En raison de la révision de la LB entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 et de celle de la LSA en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2024, il s'est révélé nécessaire d'adapter l'ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire (OIB-FINMA) ainsi que celle sur la faillite des assurances (OFA-FINMA). La FINMA a profité de l'occasion pour transférer l'OIB-FINMA et l'OFA-FINMA ainsi que l'ordonnance de la FINMA sur la faillite de placements collectifs dans une nouvelle ordonnance générale sur la procédure d'insolvabilité des établissements des marchés financiers (ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité, OIns-FINMA). La FINMA entend ainsi régler le plus uniformément possible dans un seul acte la procédure d'insolvabilité qui relève de son domaine de compétence tout en tenant compte des spécificités des établissements. À cet effet, l'ensemble des règles existantes ont été examinées à l'aune des constats tirés de la pratique et de la doctrine et ont été adaptées le cas échéant. Les associations professionnelles concernées ainsi que des experts reconnus ont été consultés sur le projet d'ordonnance. L'audition publique a eu lieu du 9 octobre au 9 décembre 2024. L'ordonnance entrera vraisemblablement en vigueur le 1^{er} octobre 2025.

La FINMA emploie résolument et efficacement les instruments d'*enforcement* dont elle dispose pour lutter contre les infractions et les comportements répréhensibles commis par des personnes exerçant leur activité sans droit, des établissements assujettis à sa surveillance et des personnes physiques. Ce faisant, elle protège les clients, les investisseurs, les créanciers et les assurés.

Enforcement

Dans le cadre de l'*enforcement*, la FINMA fait appliquer les règles de conduite ainsi que celles du droit de la surveillance auprès des établissements soumis à sa surveillance. Elle lutte contre les acteurs qui sont actifs sur le marché financier sans disposer de l'autorisation nécessaire.

Moyen visible pour la FINMA de faire appliquer le droit, l'*enforcement* a pour but de poursuivre les auteurs de violations du droit de la surveillance et d'assurer le rétablissement de l'ordre légal. Les procédures d'*enforcement* de la FINMA peuvent concerner les titulaires d'autorisation et leurs collaborateurs, les prestataires de services financiers exerçant sans droit ainsi que tous les acteurs du marché financier suisse.

Les décisions de la FINMA peuvent être contestées devant les tribunaux. Durant l'exercice 2024, les tribunaux ont ainsi rendu au total 34 jugements concernant des procédures d'*enforcement* de la FINMA, contre 31 en 2023. Les statistiques montrent que les instances de recours ont confirmé les décisions d'*enforcement* de la FINMA dans tous les jugements rendus en 2024, comme elles l'avaient déjà fait en 2023.

Procédure d'*enforcement* à l'encontre de FlowBank SA et retrait de l'autorisation

La FINMA avait déjà mené une procédure à l'encontre de FlowBank SA de 2021 à 2022 et ordonné des mesures pour rétablir l'ordre légal en octobre 2022. En raison d'indices récurrents de divers manquements au droit de la surveillance, elle a ouvert une nouvelle procédure à l'encontre de la banque en juin 2023. Celle-ci a révélé de graves irrégularités, notamment en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et de respect durable des conditions d'autorisation. Compte tenu de ces constats et de l'incapacité de la banque à rétablir l'ordre légal, la FINMA a ordonné le retrait de son autorisation en mars 2024 et nié la garantie d'une activité irréprochable. La décision a fait l'objet d'un recours et n'est pas encore entrée en force. Pendant la procédure de recours, diverses mesures provisionnelles visant la protection des créanciers ont été ordonnées, empêchant notamment une détérioration de la substance de la banque (voir les cas significatifs d'insolvabilité, p. 70 s.).

Fin de la procédure d'*enforcement* à l'encontre de Leonteq

Début décembre 2024, la FINMA a clos une procédure d'*enforcement* à l'encontre du groupe Leonteq (ci-après : LTQ). Le modèle d'affaires de LTQ consiste essentiellement à vendre des produits de placement structurés émis par elle-même ou par ses partenaires. La distribution est assurée par des distributeurs et LTQ n'est pas elle-même en contact direct avec les investisseurs privés. L'enquête de la FINMA a révélé que LTQ a surveillé sa chaîne de distribution de manière insuffisante. En outre, il s'est avéré que LTQ avait collaboré avec des distributeurs douteux et non réglementés. Ce faisant, LTQ a gravement manqué à ses obligations en matière de gestion des risques et à l'exigence de la garantie d'une activité irréprochable. Des mesures importantes ont été ordonnées afin de rétablir l'ordre légal. En particulier, des gains indûment acquis avec deux distributeurs non réglementés ont été confisqués, pour un montant d'environ 9,3 millions de francs. La FINMA a publié un [communiqué de presse à l'issue de la procédure d'*enforcement*](#). Depuis lors, la décision est entrée en force.

Procédures à l'encontre de banques suisses pour manquements en matière de comportement commercial

La procédure d'*enforcement* menée par la FINMA à l'encontre de Banque Audi (Suisse) SA a révélé de graves lacunes dans la lutte contre le blanchiment d'argent (voir le [communiqué de presse de la FINMA « Banque Audi \(Suisse\) SA a manqué à ses obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent »](#)). En plus des mesures correctrices prises par la banque, comme des changements de personnel à des postes clés et l'augmentation des ressources dans le domaine de la *compliance*, la FINMA a ordonné la confiscation de gain d'un montant de 3,9 millions de francs acquis en violation des obligations de diligence en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. La FINMA a également exigé un renforcement des fonds propres minimaux de 19 millions de francs pour

faire face à ces risques. La FINMA a par ailleurs interdit à la banque d'ouvrir de nouvelles relations avec des personnes politiquement exposées ou avec des clients commerciaux présentant des risques accrus pendant deux ans. La décision est entrée en force.

La procédure d'*enforcement* menée par la FINMA à l'encontre de HSBC Private Bank (Suisse) SA en relation avec deux personnes politiquement exposées a mis au jour de graves manquements dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent (voir le [communiqué de presse de la FINMA « HSBC Private Bank \(Suisse\) SA a enfreint les règles en matière de blanchiment d'argent »](#)). La banque n'avait pas suffisamment clarifié l'origine des valeurs patrimoniales ainsi que de nombreuses transactions à risques accrus. La décision ordonne notamment à la banque de revoir toutes les relations d'affaires actuelles comportant des risques accrus ainsi que celles avec des personnes politiquement exposées et de contrôler la conformité de la catégorisation du risque de ses autres clients. Il a en outre été temporairement interdit à la banque d'ouvrir de nouvelles relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées. La décision n'est pas encore entrée en force.

La FINMA qualifie Comparis d'intermédiaire d'assurance

En 2023, la FINMA avait constaté, dans le cadre d'une procédure d'*enforcement*, que le portail de comparaison Comparis agissait en qualité d'intermédiaire d'assurance non lié et devait immédiatement s'inscrire dans le registre correspondant. Comparis a formé recours contre cette décision. [Son recours a été rejeté par le Tribunal administratif fédéral \(TAF\) par arrêt B-5886/2023 du 5 juillet 2024](#). D'après cet arrêt, l'activité d'un portail de comparaison en ligne doit être considérée comme de l'intermédiation d'assurance lorsque des comparaisons de produits sont réalisées sur la base d'informations individualisées et que les utilisateurs ont également la possibilité, par

le biais de liens disponibles sur le site, de demander une offre aux assureurs évalués. Le TAF partage également l'avis de la FINMA, selon lequel le recours à une société sœur de Comparis dans le processus d'utilisation ne change rien au fait que Comparis doive être qualifié d'intermédiaire d'assurance. Comparis n'a pas formé de recours contre cet arrêt.

Pratique actuelle concernant la *properness* clairement définie

Depuis le 1^{er} janvier 2024, les intermédiaires d'assurance non liés doivent également remplir les conditions prudentielles en matière de *properness* (intégrité personnelle) liées à l'exigence de la garantie d'une activité irréprochable. Dans le cadre de la remise de la documentation complémentaire obligatoire par les intermédiaires d'assurance déjà enregistrés, mais aussi lors d'enregistrements initiaux, la FINMA a, lors de l'exercice sous revue, de nouveau observé une forte hausse des demandes liées à l'examen de la *properness* (voir aussi « Introduction réussie de la nouvelle surveillance des intermédiaires d'assurance », p. 60 s.).

L'exigence de la garantie d'une activité irréprochable en tant que condition d'enregistrement ou d'autorisation comprend deux aspects : l'aptitude professionnelle de la personne concernée à remplir la fonction concrètement visée (*fitness*) et son intégrité (*properness* ou absence de comportement fautif significatif par le passé). La reconnaissance de la *properness* suppose une bonne réputation ainsi qu'un pronostic favorable quant à l'intégrité de l'établissement requérant, des personnes devant présenter toutes les garanties d'une activité irréprochable et de celles détenant directement ou indirectement une participation qualifiée dans un établissement financier. Dans le cadre de l'examen du respect des conditions d'enregistrement des intermédiaires d'assurance, la FINMA a continué à préciser sa pratique en matière d'évaluation de la garantie d'une activité irréprochable. En particulier se sont vues refuser l'enregistrement les

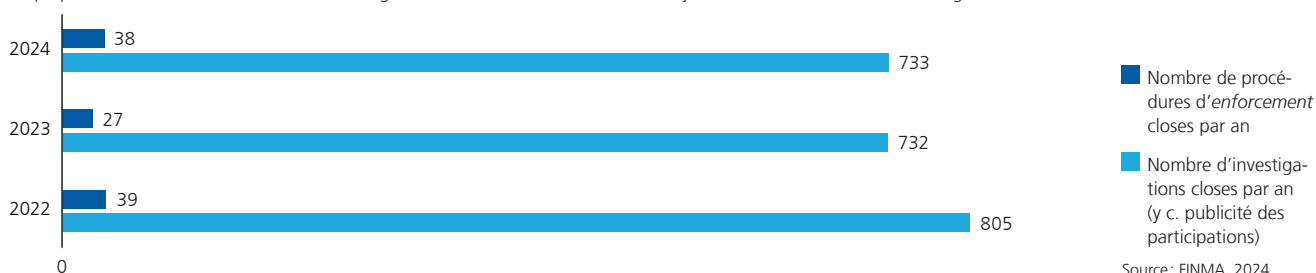
personnes ayant fait l'objet de condamnations pénales pertinentes, à l'encontre desquelles un acte de défaut de biens a été émis ou ayant fait preuve d'un comportement en affaires manquant de sérieux, incompatible avec une activité d'intermédiaire d'assurance. Les assurés sont ainsi encore mieux protégés que par le passé.

Les renseignements transmis à la FINMA dans le cadre des demandes d'enregistrement doivent être précis, complets et corrects, et ne doivent pas être fallacieux. Des informations incomplètes ou fausses peuvent avoir des conséquences sur l'appréciation de

la *properness* et donner lieu à une dénonciation pénale pour fausses informations (art. 45 LFINMA). Le DFF a confirmé sa pratique selon laquelle la transmission d'informations fausses ou incomplètes à la FINMA entre dans le champ d'application de l'art. 45 LFINMA et a à diverses reprises infligé à des contrevenants une peine pécuniaire et/ou une amende. La FINMA a en outre rejeté les demandes d'autorisation ou d'enregistrement de plusieurs requérants qui lui avaient fourni de faux renseignements ou omis de lui communiquer des informations pertinentes pour l'examen de la garantie d'une activité irréprochable.

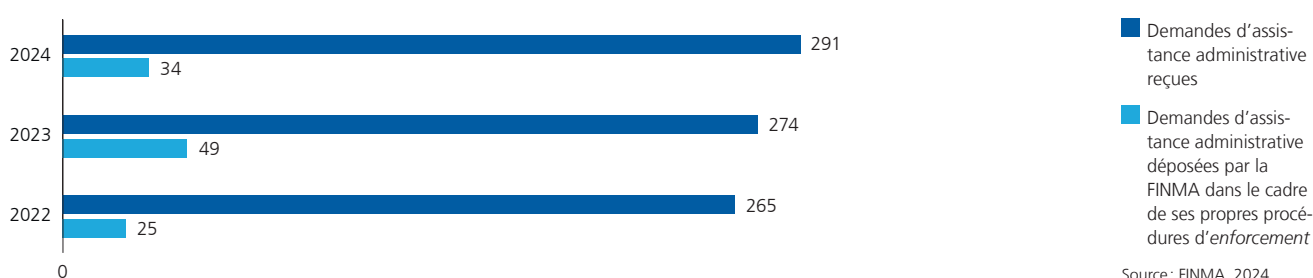
Investigations et procédures d'enforcement

La plupart des indices d'infractions aux lois régissant les marchés financiers sont déjà traités dans le cadre des investigations.



Demandes d'assistance administrative

La Suisse, en tant que grand centre international de gestion de fortune, reçoit nettement plus de demandes d'assistance administrative qu'elle n'en adresse elle-même à l'étranger. La complexité des demandes d'assistance administrative augmente, alors que leur nombre a tendance à diminuer.



Dans les cas où la FINMA a eu connaissance de faits potentiellement susceptibles d'avoir des répercussions négatives sur la *properness* d'une personne (par ex. une procédure de surveillance ou une procédure pénale en cours à l'encontre d'une personne devant présenter toutes garanties d'une activité irréprochable), elle n'a confirmé la *properness* de celle-ci que sous réserves. Dans des cas de moindre gravité, la FINMA a prononcé un rappel à l'ordre. Selon l'évolution des faits ayant motivé ses réserves, la FINMA a ainsi pu, en cas de décision ou jugement éventuel, reconsidérer sa décision concernant la *properness* et interdire à la personne concernée d'exercer la fonction soumise à l'exigence de garantie d'une activité irréprochable. Dans ce contexte, la FINMA a exigé des établissements et des personnes devant présenter toutes garanties d'une activité irréprochable qu'ils l'informent de manière proactive sur l'évolution des faits pertinents, conformément aux obligations d'annoncer auxquelles ils sont soumis en vertu des lois applicables sur les marchés financiers (voir notamment l'art. 29 al. 2 LFINMA).

Intervention ferme en cas de non-respect des règles de conduite sur le marché et des sanctions

La FINMA est intervenue dans divers cas de non-respect des règles de conduite sur le marché ou de non-respect de sanctions internationales. Les cas décrits ci-dessous sont anonymisés et les décisions de la FINMA ne sont en partie pas encore entrées en force.

Dans un cas, la société A a vendu des actions de la société B sans l'autorisation nécessaire et a accepté des fonds pour un montant d'environ 1 million d'euros. La personne C était le seul organe de l'entreprise A et était principalement responsable de la violation grave des dispositions du droit de la surveillance. Elle a d'une part permis à l'entreprise A de réaliser le gain indûment acquis et d'autre part décidé de l'utilisation de ce gain. Celui-ci lui a été en majeure partie reversé, ainsi qu'à des personnes qui

lui étaient proches. La FINMA a ordonné à l'encontre de la personne C la publication, pour une durée de cinq ans, d'une interdiction d'exercer ainsi que la confiscation du gain réalisé à hauteur de près d'un million de francs.

Dans un autre cas, la personne D, conseillère à la clientèle dans une banque, s'est indûment approprié des fonds de clients et a réalisé des opérations sur options sans y être autorisée. Pour ce faire, la personne D a falsifié des justificatifs de versement, ouvert des comptes fictifs et s'est livrée à d'autres actes de dissimulation. Elle a ainsi gravement violé des dispositions des lois sur les marchés financiers et des règles internes de la banque. La FINMA a prononcé à l'encontre de la personne D, conformément à l'art. 33a LFINMA, une interdiction de pratiquer l'activité de conseiller à la clientèle pour une durée de cinq ans.

La FINMA a interdit à une autre banque d'ouvrir de nouvelles relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées et des clients commerciaux présentant des liens avec la Russie. La banque a en outre dû identifier ses relations d'affaires avec des clients qui pratiquent le commerce de biens à double usage, notamment l'exportation vers des marchés sensibles. La banque a été enjointe de déterminer si les relations d'affaires concernées pouvaient être maintenues au regard de son appétit actuel pour le risque.

Pour une réglementation légale de l'analyse financière indépendante

La FINMA a soutenu le projet actuel visant à prévoir dans la loi, à l'avenir, les principes applicables aux producteurs d'analyses financières (voir le [rapport explicatif du DFF « Modification de la loi sur l'infrastructure des marchés financiers » du 19 juin 2024, ch. 3.1.4](#)). L'analyse financière indépendante revêt une importance cruciale dans le cadre du processus de placement des investisseurs. En outre, il n'est pas rare que les ana-

lyses financières constituent une information d'initié avant la publication de la modification de notations ou d'objectifs de cours, ce qui doit aussi être pris en considération dans la surveillance du marché. De plus, une réglementation légale de l'analyse financière indépendante est souhaitable pour maintenir la compétitivité de la place financière suisse à l'échelle internationale.

Procédure à l'encontre de sociétés d'assainissement de dettes

Afin de protéger les clients, la FINMA mène des procédures d'*enforcement* contre des sociétés d'assainissement financier qui agissent frauduleusement. Un réseau de plus de 100 sociétés de ce type avait mis en place un modèle commercial frauduleux en Suisse. De 2017 à 2020, ces sociétés ont encaissé de la part de centaines de clients des valeurs patrimoniales pour un montant total de plusieurs millions de francs en vue d'assainir les dettes de particuliers. Elles ne transféraient que partiellement les fonds reçus des clients aux créanciers des clients et à des tiers. Au fil des ans, la FINMA a mené avec succès des procédures d'*enforcement* contre plusieurs de ces sociétés (voir la [casuistique 2021-2025 : base de données des décisions d'enforcement](#)) et continue d'agir de manière ciblée contre ces entreprises. En 2024, la FINMA a ainsi procédé à des investigations et ouvert des procédures d'*enforcement* à l'encontre d'autres sociétés d'assainissement financier et de leurs organes pour activité d'intermédiaire financier exercée sans droit selon la LBA en raison du non-respect de l'obligation d'affiliation à un organisme d'autorégulation et pour acceptation non autorisée de dépôts du public.

Améliorations prévues dans la surveillance du marché

La FINMA soutient les propositions de modifications de la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF) visant à améliorer l'efficacité de la surveillance du marché (voir le [rapport explicatif du DFF « Modification de la loi sur l'infrastructure des marchés financiers »](#)). La création prévue d'un organe de déclai-

ration des transactions permet d'uniformiser les conditions applicables et apporte des simplifications pour les établissements soumis à l'obligation de déclarer. La mise en œuvre prévue de la surveillance des marchés étendue à toutes les plates-formes de négociation auprès de la FINMA permet une surveillance holistique fondée sur des déclarations d'une qualité suffisante. Cela réduira encore les barrières à l'entrée sur le marché pour les nouvelles plates-formes de négociation. La transposition de certaines obligations des émetteurs dans la LIMF améliore la transparence pour les investisseurs et renforce la place financière. En outre, l'obligation prévue pour les maisons de titres d'annoncer à la FINMA les opérations de leurs clients potentiellement abusives permettra d'identifier et de détecter encore mieux les délits d'initiés et les manipulations du marché.

Rejet de demandes d'autorisation de gestionnaires de fortune pour des structures de type ombrelle

La FINMA considère que les modèles d'affaires de gestionnaires de fortune et de *trustees* selon lesquels l'activité soumise à autorisation est exercée dans les faits par des tiers autonomes et indépendants ne peuvent pas être autorisés conformément à la LEFin. Ces structures de contournement ou structures « ombrelle » ont pour but de dispenser des tiers de suivre le processus d'autorisation et de remplir les conditions d'autorisation ; elles dérogent au principe selon lequel une autorisation est propre à un établissement déterminé. Afin de garantir la protection des investisseurs et l'égalité de traitement, ces structures ne sont pas admises. En 2024, la FINMA a examiné de tels modèles d'affaires dans des cas particuliers. Pour ce faire, elle s'est fondée sur le principe *substance over form*, selon lequel la réalité économique est déterminante. Dans son appréciation, la FINMA a tenu compte de critères tels que le rattachement organisationnel ainsi que le degré d'indépendance et les compétences pour l'exercice de l'activité soumise à autorisation.

Information subséquente des clients en cas d'assistance administrative internationale : le Tribunal administratif fédéral confirme une décision de la FINMA

La FINMA reçoit régulièrement des demandes d'assistance administrative internationale. Lors du traitement de demandes concernant des données relatives à des clients particuliers, la FINMA demande le consentement des personnes concernées avant de transmettre les données à l'autorité étrangère. Si elles refusent la transmission de données, la FINMA rend une décision sujette à recours et le client peut s'opposer à la transmission dans le cadre d'une procédure administrative. La FINMA s'abstient d'informer au préalable les clients concernés si l'autorité étrangère rend vraisemblable que cela pourrait par exemple entraîner la destruction de moyens de preuve ou des actes de collusion. Dans ce cas, les clients ne sont informés de la transmission que lorsque le motif à l'origine de la renonciation à l'information préalable disparaît. Dans ce cas, un contrôle juridique subséquent se limite à la constatation de la non-conformité au droit de la transmission (art. 42a al. 6 LFINMA).

En 2024, le TAF a rendu pour la première fois une décision de dernière instance concernant une procédure relative à une information subséquente d'un client ([arrêt B-4778/2022](#)). Dans ce cas concret, une autorité étrangère avait adressé une demande d'assistance administrative à la FINMA. La FINMA a accédé à cette requête et a transmis des documents bancaires concernant une personne déterminée sans l'en informer au préalable. La FINMA a informé la personne six ans plus tard, une fois que, du point de vue de l'autorité étrangère, il n'y avait plus de risque de dissimulation. La personne concernée a alors demandé à la FINMA de rendre une décision susceptible de recours, en particulier au motif que la longue durée écoulée entre la transmission des données et son information subséquente violait l'art. 42a al. 4 LFINMA. Dans son arrêt, le TAF a confirmé l'avis de la FINMA selon lequel

l'art. 42a al. 4 LFINMA ne comportait pas de délai pour l'information subséquente du client concerné. Comme les autres conditions de l'assistance administrative étaient également remplies au moment de la transmission, il a intégralement rejeté le recours de la personne concernée.

Arrêt du Tribunal fédéral dans l'affaire Mirabaud

Dans son [arrêt de principe 2C_682/2023 du 29 août 2024](#), le TF a rejeté un recours formé par la banque Mirabaud contre une décision confirmée par le TAF concernant une information du public au moyen d'un communiqué de presse. Il a retenu que la FINMA pouvait informer le public sur une procédure d'*enforcement* close en vertu de l'art. 22 al. 2 LFINMA même si aucune publication de la décision finale n'a été ordonnée au préalable selon l'art. 34 LFINMA. Le fait qu'une information du public puisse avoir des conséquences similaires à celles de la publication d'une décision finale, c'est-à-dire un effet indirect de « *naming and shaming* », ne pose pas de problème tant que la décision relative à la communication peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire effectif. En l'espèce, le TF a considéré que la publication visait à garantir la réputation de la place financière suisse et répondait ainsi à un intérêt public prépondérant. Le 17 septembre 2024, la FINMA a publié un [communiqué de presse sur la procédure d'enforcement menée à l'encontre de Mirabaud](#).

Le Tribunal fédéral confirme la décision de la FINMA à l'égard de PostFinance

Dans l'[arrêt 2C_283/2023 du 20 novembre 2024](#), le TF a confirmé – comme l'avait déjà fait le TAF auparavant – la décision de la FINMA rendue en 2021, par laquelle elle ordonnait à PostFinance de détenir des fonds propres supplémentaires pour couvrir des risques de taux. Le TF a notamment considéré que la FINMA était autorisée, en ce qui concerne les risques de taux d'intérêt encourus, à se fonder sur la durée de fixation des taux d'intérêt qu'elle avait elle-même

déterminée (durée restante jusqu'à une éventuelle prochaine adaptation des taux d'intérêt des clients) et qu'elle n'était pas tenue d'utiliser les valeurs et les hypothèses de PostFinance. La durée de fixation des taux d'intérêt des dépôts de clients n'arrivant pas à échéance n'est pas une valeur empirique précise, mais une estimation. Dans l'ensemble, la FINMA a examiné tous les aspects essentiels lors de l'évaluation de la nécessité de fonds propres supplémentaires et a procédé aux clarifications nécessaires de manière rigoureuse et complète.

La FINMA réglemente en vue de protéger les clients, les investisseurs, les créanciers et les assurés. Elle réglemente sur la base de principes et de manière proportionnée, et uniquement lorsque cela est nécessaire pour assurer une surveillance efficace. Elle soutient les travaux de réglementation sur le plan fédéral en apportant son expertise technique et s'engage en faveur d'une réglementation efficiente et conforme aux normes minimales internationales.

Réglementation

La FINMA n'adopte des ordonnances et des circulaires que dans la mesure où les buts visés par la surveillance le requièrent. Dans le cadre de projets de réglementation, elle s'est engagée en 2024 aussi en faveur de mesures proportionnées fondées sur des principes et a édicté ses propres actes selon un solide processus réglementaire.

Dans certains domaines de surveillance, la FINMA règle des questions techniques de moindre importance via des ordonnances quand elle a été habilitée à le faire par une loi ou une ordonnance. Elle concrétise en outre dans des circulaires sa pratique de surveillance, y décrivant notamment la manière dont elle interprète les lois et les ordonnances. La FINMA s'engage pour une réglementation proportionnée et orientée sur les risques.

Les enjeux majeurs de la FINMA en matière de réglementation *too big to fail*

Le 10 avril 2024, le Conseil fédéral a publié son [rapport sur la stabilité des banques \(rapport TBTF\)](#). Ce rapport analyse les événements qui ont conduit à la reprise en urgence de CS par UBS et propose des mesures législatives à examiner voire à mettre en œuvre. La FINMA salue l'orientation du rapport TBTF visant à renforcer la stabilité des banques et des instruments de la FINMA.

La FINMA s'est intéressée de près à la réalisation du rapport TBTF et a apporté son expertise dans les groupes de travail de la Confédération. Selon la FINMA, il s'agit non seulement de tirer des enseignements des événements passés, mais aussi de regarder vers l'avant et de créer les conditions-cadres propices à une surveillance viable.

La mise en œuvre des préoccupations clés suivantes revêt une importance particulière pour la FINMA :

- **Compétences pour une intervention précoce :** il est prioritaire de créer une base légale permettant d'intervenir efficacement à un stade précoce dans la surveillance. La FINMA doit disposer de toutes les mesures courantes à l'international et pouvoir les mettre en œuvre immédiatement, sans qu'elles puissent être différées par des recours.
- **Renforcement de la dotation en capital des banques en lien avec des participations étrangères :** il est extrêmement complexe d'évaluer correctement les participations étrangères et

de prévenir les pertes de valeur rapides. Pour compenser ces fluctuations et protéger la maison-mère contre d'importantes pertes liées aux participations, la meilleure protection est une couverture complète par des fonds propres de base durs (*common equity tier 1 capital*, CET1). Il s'agit là d'une leçon directement tirée de la crise de CS.

- **Renforcement des exigences en matière de gouvernance d'entreprise et introduction d'un régime de responsabilité :** le respect des principes d'une bonne gouvernance d'entreprise et une attribution claire des responsabilités prévoyant l'obligation correspondante de rendre compte du management supérieur constituent les conditions de base pour assurer une gestion solide et préserver la confiance dans une banque.
- **Renforcement de l'indépendance et de la crédibilité de l'audit prudentiel :** aujourd'hui, le respect des exigences relevant du droit de la surveillance est examiné par des sociétés d'audit qui sont mandatées et rémunérées par les assujettis eux-mêmes. Les conflits d'intérêts inhérents à ce système inhabituel sur le plan international sont évidents et doivent être réduits le plus possible par un mandat que la FINMA attribue directement aux sociétés d'audit. La FINMA est favorable à la suppression de l'art. 23 LB qui ne prévoit des contrôles directs que sous certaines conditions ainsi qu'à d'autres mesures visant à éviter les conflits d'intérêts, telles que l'approbation périodique du choix de la société d'audit ou la limitation d'autres activités des sociétés d'audit ou des auditeurs responsables.
- **Renforcement de la capacité de la FINMA à s'imposer :** la compétence de prononcer des amendes et des astreintes en cas de non-respect d'un ordre de la FINMA sont une composante importante de la surveillance préventive. À l'avenir, la FINMA devra en outre être autorisée à communiquer plus proactivement et plus directement sur ses activités.
- Le cadre juridique de la **planification de stabilisation et de liquidation pour les banques d'im-**

portance systémique doit être renforcé et les instruments permettant une sortie ordonnée du marché par les banques doivent être développés afin qu'ultérieurement, le Conseil fédéral ne soit pas tenu de recourir encore une fois au droit d'urgence.

Amélioration du niveau normatif adéquat de la réglementation

Selon l'[ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers](#) (art. 16 O-LFINMA), la FINMA est chargée de vérifier jusqu'à la fin de janvier 2025 que sa réglementation est adaptée à la hiérarchie des normes et de procéder, si nécessaire, aux modifications correspondantes. Les vérifications sont désormais terminées dans une large mesure. Dans le contexte de la mise en œuvre du dispositif finalisé de Bâle III, la FINMA a publié cinq nouvelles ordonnances relatives aux fonds propres et à la publication. Simultanément, elle a abrogé ou adapté des circulaires dans le secteur bancaire (voir le communiqué de presse « La FINMA publie des ordonnances relatives à la mise en œuvre du dispositif finalisé de Bâle III »). Toutes les adaptations sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

La [circulaire FINMA 2015/2 « Risque de liquidité – banques »](#) sera transférée en fonction des exigences du niveau normatif adéquat dans une ordonnance OLiQ de la FINMA, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2027. Les circulaires FINMA 2019/1 « [Répartition des risques – banques](#) » et 2013/7 « [Limitation des positions internes du groupe – banques](#) » seront transférées en fonction des exigences du niveau normatif adéquat dans une circulaire de la FINMA sur la répartition des risques et entreranno en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

La surveillance consolidée des groupes financiers garantit la saisie de l'ensemble de leurs risques. La FINMA bénéficie d'une pratique sur de nombreuses années de la surveillance consolidée des groupes financiers selon la LB et la LEFin. Elle consigne désor-

mais cette pratique dans une circulaire, dans laquelle elle précise l'étendue et le contenu de la surveillance consolidée. Ce thème a fait l'objet d'une audition du 2 septembre au 1^{er} novembre 2024.

Circulaires et ordonnances de la FINMA

La FINMA ne réglemente via des ordonnances que quand le législateur l'habilite à le faire. La FINMA expose dans ses circulaires la manière dont elle applique, dans sa pratique de la surveillance, la législation sur les marchés financiers. En 2024, la FINMA a édicté les ordonnances et les circulaires suivantes :

Mise en œuvre des normes finales de Bâle III

Pour la mise en œuvre des normes finales de Bâle III, la FINMA a édicté en 2024 des dispositions d'exécution concernant la version révisée de l'OFR dans cinq ordonnances, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2025 (voir le [communiqué de presse « La FINMA publie des ordonnances relatives à la mise en œuvre du dispositif finalisé de Bâle III »](#)). Elle a suivi ponctuellement les propositions de modification formulées lors de l'audition.

Ordonnance de la FINMA sur la surveillance des assurances et circulaires relatives aux assurances

Les versions révisées des ordonnances de la FINMA sur la surveillance des assurances (OS-FINMA) et des nombreuses circulaires destinées aux assureurs sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2024. Ainsi, la FINMA a mis à jour ses dispositions d'exécution techniques et sa pratique de surveillance en lien avec les révisions de la LSA et de l'OS, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

Circulaire sur les risques financiers liés à la nature

La nouvelle circulaire adressée aux banques et aux assureurs [2026/1 « Risques financiers liés à la nature »](#) présente de manière transparente la pratique de surveillance de la FINMA en matière de gouvernance et

de gestion des risques financiers liés à la nature. Elle correspond aux développements des organismes internationaux de normalisation et vise à renforcer la prise de conscience des risques financiers liés à la nature. La circulaire entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2026 avec un délai transitoire d'une année pour les établissements des catégories 3 à 5. Une application qui dépasse les risques climatiques sera contraignante pour l'ensemble des établissements à partir de 2028.

Nouvelle ordonnance sur l'audit prudentiel

Du 13 mars au 22 mai 2024, la FINMA a procédé à une audition concernant sa nouvelle ordonnance sur l'audit prudentiel. Pour des raisons formelles, la majorité des règles définies jusqu'ici dans la [circulaire 2013/3 « Activités d'audit »](#) seront transférées dans une nouvelle ordonnance de la FINMA. Afin de rendre les activités d'audit plus souples, les annexes actuelles seront proposées dorénavant sous forme de modèles. Une petite partie des contenus réglementaires a été conservée dans la circulaire. La réglementation devrait entrer en vigueur au premier trimestre 2025.

Circulaires sur les règles de conduite selon la LSFIn

La FINMA expose sa pratique de surveillance sur des questions centrales d'interprétation de la LSFIn dans la [circulaire 2025/2 « Règles de comportement selon la LSFIn et l'OSFin »](#), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025. La circulaire précise la transparence avec laquelle les clients doivent être informés afin de pouvoir prendre leurs décisions de placement en toute connaissance de cause.

Révision de la circulaire sur la liquidité dans le domaine de l'assurance

La FINMA procède à une révision totale de la [circulaire 2013/5 « Liquidités – assureurs »](#) et, partant, des exigences pratiques en matière de gestion des liquidités et du risque de liquidité (voir le [communiqué de](#)

[presse « La FINMA révisé la circulaire sur la liquidité dans le domaine de l'assurance »](#)). Dans la version révisée de l'OS, les assureurs sont désormais tenus de remettre un rapport annuel à la FINMA, conformément à une présentation de la surveillance moderne et fondée sur des principes. La [circulaire](#) est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2025.

Les évaluations ex post ne révèlent aucun besoin de révision

La FINMA examine périodiquement la nécessité, le caractère approprié et l'efficacité de sa réglementation. Dans ce cadre, elle procède à l'audition des milieux concernés et publie les résultats de ces vérifications. En 2024, la FINMA a clôturé une évaluation ex post sur le thème des exigences en matière de publication pour les risques financiers liés au climat. Le 11 juillet 2024, elle a publié son rapport d'évaluation ex post (voir le [communiqué de presse « Évaluation ex post des exigences de publication sur les risques climatiques : aucune adaptation pour l'instant »](#)). Celui-ci a montré que la réglementation fondée sur des principes a fondamentalement fait ses preuves et atteint ses objectifs, de sorte qu'aucune révision n'est nécessaire. La FINMA continuera toutefois d'observer les évolutions nationales et internationales.

Reconnaissance de l'autorégulation

La FINMA peut reconnaître des normes d'autorégulation de la branche comme normes minimales. Dans ce cas, les normes s'appliquent également aux membres de l'organisme d'autorégulation correspondant ainsi qu'à tous les autres acteurs de la branche en tant que standards minimaux.

En mars 2024, la FINMA a reconnu la version révisée des directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier (voir le [communiqué de presse « Reconnaissance par la FINMA de l'autorégulation adaptée concernant les financements hypothécaires »](#)). La révision des directives concernant les gages immobiliers cible en pre-

mier lieu le domaine de l'évaluation des immeubles ainsi que l'obligation de vérifier la plausibilité de la solvabilité et de la capacité financière des preneurs de crédit. Compte tenu de la mise en œuvre des normes finales de Bâle III en Suisse, de nouvelles pondérations-risque différenciées seront introduites. Ainsi, les pondérations en fonction des risques seront désormais nettement plus fortes pour les immeubles de rendement dont la quotité de financement est plus élevée.

En outre, le 23 août 2024, la FINMA a reconnu comme standard minimum l'autorégulation de la branche d'assurance en matière de formation et de formation continue des intermédiaires d'assurance. Cette autorégulation est en relation avec la nouvelle

réglementation applicable à l'intermédiation d'assurance, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024. Grâce à cette reconnaissance, la FINMA peut surveiller l'application de l'autorégulation et prendre des mesures en cas de violations.

Évolution quantitative de la réglementation

Mesuré en nombre de pages, le volume des ordonnances et des circulaires de la FINMA en 2024 a reculé. Le nombre de pages des circulaires s'est élevé à 867 (1 031 en 2023) et a donc diminué de presque 16 %. S'agissant des ordonnances de la FINMA, en revanche, il y a eu 37 pages de plus. Cette augmentation est due aux [travaux de suivi relatifs à la mise en œuvre du dispositif finalisé de Bâle III](#) et à la [réglementation faisant suite à la LSA et à l'OS](#).

La FINMA est une autorité de renommée internationale qui dispose d'un bon réseau. Elle s'engage pour des normes internationales crédibles et efficaces en matière de surveillance des marchés financiers. À cet effet, elle siège dans les organes principaux et contribue ainsi à une gestion tournée vers l'avenir des risques et des évolutions sur les marchés financiers. Elle représente les approches, les réglementations et les intérêts suisses en matière de surveillance et elle assure une surveillance efficace des prestataires de services financiers actifs à l'échelle internationale.

Activités internationales

Des normes contraignantes sur le plan international sont primordiales pour la Suisse en sa qualité de place financière exportatrice. En accord avec le DFF, la FINMA a représenté durant l'exercice sous revue les intérêts suisses dans plusieurs instances internationales et a joué un rôle central dans le contrôle du respect des normes internationales en Suisse.

En 2024, la FINMA a également entretenu des relations avec de nombreuses autorités de surveillance étrangères et a travaillé en étroite collaboration avec elles, en particulier dans le cadre de la surveillance des établissements financiers actifs à l'échelle internationale.

Relations internationales

Dans le cadre des relations internationales, des rencontres de courtoisie ont eu lieu régulièrement avec des représentants de haut niveau d'autorités de surveillance étrangères. Ces rencontres au niveau du conseil d'administration et de la direction ont renforcé la coopération existante, permettant au directeur de la FINMA, Stefan Walter, de disposer d'un large réseau international. Ces contacts ont fortement contribué à la bonne collaboration. L'échange personnel est resté un facteur clé pour coopérer de manière efficiente et efficace dans le cadre de la surveillance, en particulier en cas de crise. Il s'est également révélé bénéfique pour le développement continu et le renouvellement des accords de coopération.

En outre, la FINMA a soutenu le SFI dans le cadre de son mandat par ses connaissances spécialisées en matière de surveillance et de réglementation. Au cours de l'année sous revue, la FINMA a participé à plusieurs dialogues financiers entre le SFI et des États tiers. Ces dialogues furent également l'occasion d'échanges sur les évolutions actuelles.

Conseil de stabilité financière

Dans le cadre du [Conseil de stabilité financière \(CSF\)](#), la FINMA s'est engagée en 2024 pour les thèmes portant sur les cryptoactifs, les cyberrisques, la résilience opérationnelle et les risques de liquidité des fonds ouverts. En outre, elle a contribué substantiellement aux analyses qui ont été effectuées consécutivement à la crise de CS et aux crises des banques régionales américaines en 2023.

Le CSF est compétent en matière de surveillance mondiale de la stabilité financière. En tant que trait d'union

entre le groupe des 20 (G20) et les organismes internationaux de normalisation, il coordonne le développement de la réglementation des marchés financiers. La FINMA est membre du Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation et du Resolution Steering Group. La BNS et le SFI représentent la Suisse dans l'assemblée plénière du CSF.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

La FINMA et la BNS représentent la Suisse au sein du [Comité de Bâle sur le contrôle bancaire \(CBCB\)](#). La FINMA s'est engagée activement dans de nombreux organes du CBCB pour renforcer la sécurité et la fiabilité du système bancaire international. Elle a mis l'accent sur des travaux visant à améliorer la réglementation et la surveillance bancaires à la suite de la crise de CS et des banques régionales américaines. Le CBCB a procédé à des consultations sur différents thèmes, notamment sur des méthodes adaptées pour évaluer les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale et réduire les effets de l'habillage des comptes de certaines d'entre elles. L'habillage des comptes consiste, pour une banque, à enjoliver son bilan avant un jour de référence afin de paraître financièrement plus stable. Le CBCB s'est également penché sur des améliorations du côté des marges initiales et des marges de variation sur les marchés avec ou sans traitement central des opérations. Ses activités se sont concentrées par ailleurs sur l'analyse de scénario pour une meilleure gestion des risques financiers liés au climat, les principes de gestion des risques d'externalisation et la foire aux questions (FAQ) liées aux normes finales de Bâle III.

Association internationale des contrôleurs d'assurance

L'[Association internationale des contrôleurs d'assurance \(AICA\)](#) encourage une surveillance effective et cohérente au plan international des entreprises d'assurance afin de protéger les assurés et la stabilité financière. La FINMA a soutenu les travaux de

l'AICA, surtout en lien avec les dispositions relatives aux Internationally Active Insurance Groups (IAIG), en tant que membre de longue date du conseil exécutif ainsi qu'en intervenant dans de nombreux sous-groupes. Cinq entreprises d'assurance suisses sont des IAIG. Ce chiffre est élevé en comparaison internationale.

Au cours de l'exercice sous revue, l'AICA a approuvé l'*insurance capital standard* (ICS) comme exigence réglementaire de capital (*prescribed capital requirement*) pour les IAIG. La FINMA considère que le SST est mieux adapté aux risques que l'ICS. Par conséquent, le SST continuera d'être utilisé en Suisse pour remplir les critères de l'ICS. Les autres travaux de l'AICA portaient sur le développement de normes et de recommandations d'action pour les plans de liquidation des assureurs, la gestion des risques climatiques ainsi que l'application de l'*holistic framework* approuvé en 2022 par le CSF (dispositif d'évaluation et de réduction des risques systémiques).

Organisation internationale des commissions de valeurs

La FINMA a poursuivi son engagement en 2024 dans l'organe de direction de l'[Organisation internationale des commissions de valeurs](#) (OICV). Elle s'est investie activement pour renforcer la protection des investisseurs, la garantie de marchés équitables, efficaces et transparents ainsi que la réduction des risques systémiques.

La durabilité et la numérisation ont constitué deux thèmes centraux au cours de l'année sous revue. La FINMA a soutenu l'élaboration de normes mondiales pour le *reporting* financier durable et a favorisé simultanément la collaboration internationale dans le domaine des innovations numériques, y compris la réglementation des cryptoactifs. Par ces efforts, la FINMA a ciblé les défis et les chances des nouvelles technologies ainsi que des pratiques financières sur le plan mondial.

Un autre axe prioritaire consistait à évaluer les juridictions qui entendent adhérer au *memorandum of understanding* de l'OICV. Cet accord vise à renforcer la collaboration internationale des autorités de surveillance des marchés des valeurs mobilières. Dans ce cadre, la FINMA a joué un rôle crucial dans l'évaluation de l'adhésion. En plus de ces tâches, elle a travaillé à la mise en œuvre d'audits visant à garantir le respect des normes internationales.

Traité d'État Berne Financial Services Agreement

Le 21 décembre 2023, la Suisse et le Royaume-Uni ont conclu le Berne Financial Services Agreement (BFSA). Par ce traité, les deux États reconnaissent l'équivalence de leur cadre juridique et prudentiel respectif, dans une sélection de secteurs financiers. Le BFSA donne un nouvel accès transfrontière au marché dans le domaine des assurances et de la gestion de fortune. Il entrera en vigueur après approbation des deux parlements respectifs.

Ce traité contient également des dispositions relatives à la collaboration des autorités de surveillance des marchés financiers des deux pays. Afin de concrétiser cette coopération en matière de surveillance, la FINMA a négocié la conclusion d'un accord avec la Financial Conduct Authority et la Bank of England. Celui-ci devra préciser les conditions dans lesquelles les prestataires de services financiers peuvent exploiter la possibilité de ce nouvel accès transfrontière au marché, notamment dans le domaine des assurances et de la gestion de fortune. Sur le plan des autorités de surveillance, la FINMA coordonne également la mise en œuvre pratique de l'accord avec la contrepartie.

Network for Greening the Financial System

Depuis avril 2019, la FINMA est membre, avec la BNS, du Network for Greening the Financial System (NGFS). Au cours de l'année sous revue, elle a poursuivi sa participation active aux travaux directement pertinents pour sa pratique prudentielle. Elle a notamment contribué à la finalisation du cadre concep-

tuel de la surveillance pour les risques financiers liés à la nature ainsi qu'aux activités portant sur le traitement, par la surveillance, des plans de transition climatiques. En outre, elle a partagé son expérience dans l'élaboration d'attentes spécifiques en matière de surveillance avec d'autres membres du NGFS.

Programme d'évaluation du secteur financier du Fonds monétaire international

Le Fonds monétaire international (FMI) s'entretient chaque année avec ses pays membres sur les évolutions macro-économiques et les mesures de politique économique (consultations au titre de l'article IV). En outre, un audit approfondi du secteur financier a lieu tous les cinq ans dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF). Dans le PESF, le FMI examine et évalue la stabilité du secteur financier ainsi que les questions réglementaires et prudentielles afférentes, y compris le respect des normes internationales en matière de réglementation des marchés financiers.

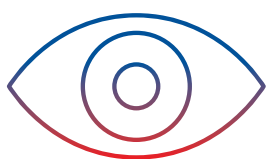
Cet audit global est effectué en Suisse de mai 2024 à juin 2025 sous la direction du DFF et en collaboration avec la BNS. Compte tenu de son rôle central sur le marché financier suisse, la FINMA est l'autorité responsable de la plupart des domaines audités lors du PESF. Les résultats de l'audit sont attendus en automne 2025.

Les collaborateurs de la FINMA s'investissent pour la sécurité et la stabilité de la place financière suisse

Travaillent à la FINMA des experts de différents domaines : droit, économie, mathématiques, audit, actuariat, comptabilité... Avec détermination, ils s'engagent pour la protection des clients des banques, des investisseurs, des créanciers et des assurés en Suisse. Grâce aux stages et aux places d'apprentissage qu'elle propose, la FINMA soutient également la formation des jeunes professionnels.

90

La FINMA en tant qu'autorité
FINMA | Rapport annuel 2024

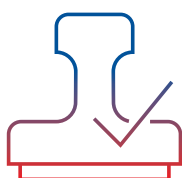
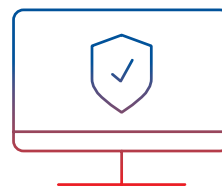


161,9

dans le domaine de la surveillance

65,3

dans le domaine de la gestion des risques



203,9

dans les domaines de l'autorisation, du droit, de la réglementation et de l'enforcement

58,3

dans le domaine numérique
(analyse et science des données, informatique)

122,3

dans les domaines de l'exploitation, du soutien et des fonctions spécialisées centrales

total des équivalents temps plein (ETP)

658,4

jeunes talents
(apprentissage, stage, début de carrière, trainees)

37,7

Données à la fin de l'année.

La FINMA en tant qu'autorité

93 La FINMA, une autorité ouverte au dialogue

95 Audits sur mandat de la FINMA

99 Conseil d'administration et direction

105 Personnel

109 Organisation interne

En tant qu'institution publique, la FINMA informe, dans le cadre de ses possibilités légales, tous les groupes d'intérêt pertinents de manière ouverte et transparente sur son activité de surveillance, de réglementation et d'*enforcement*. Elle procède à des échanges avec les assujettis, les associations et les experts. La FINMA participe à des séances de commissions parlementaires, traite des milliers de demandes du public et informe les médias et la société au moyen de communiqués de presse et de diverses publications.

La FINMA, une autorité ouverte au dialogue

La FINMA entretient avec ses interlocuteurs une communication ouverte et transparente. Elle informe les acteurs du marché, renseigne les politiques sur ses activités de surveillance et de réglementation, entretient un dialogue avec les groupes d'intérêt et assure la transparence de ses activités vis-à-vis du public.

En tant qu'autorité indépendante, la FINMA informe ses parties prenantes dans le cadre de ses possibilités et obligations légales. Elle entretient le dialogue institutionnel avec les assujettis, le monde politique ainsi qu'avec d'autres autorités et groupes d'intérêt.

Obligation annuelle de rendre compte au Parlement

Une fois par année au moins, dans le cadre de la publication du rapport annuel, la présidente du conseil d'administration et le directeur de la FINMA rendent compte des activités de l'Autorité devant les commissions de gestion et des finances des Chambres fédérales. Le compte-rendu des activités a été marqué par les défis découlant de la fusion entre UBS et CS. Furent également abordés les thèmes de l'efficacité et de l'efficience en matière de surveillance, des bases légales de la surveillance du marché financier et du déploiement de la stratégie 2023 de la FINMA.

Questions techniques dans les commissions parlementaires

La FINMA a informé les commissions thématiques compétentes des Chambres fédérales sur des sujets relevant de la pratique de surveillance et sur des projets législatifs. Elle s'est en particulier penchée sur le mode de fonctionnement et l'organisation de la protection des déposants et de la garantie des dépôts. En outre, lors des investigations de la CEP, elle a transmis des informations sur la gestion par les autorités de la fusion d'urgence de CS et UBS.

Colloques avec des acteurs du marché

La FINMA a organisé des événements thématiques avec des représentants de haut niveau de l'économie privée et de la surveillance. Ces rencontres permettent un échange direct et informel entre la surveillance, les établissements financiers et les organisations professionnelles. Ce fut par exemple le cas de symposiums, colloques et tables rondes consacrés aux petites banques et aux petits assureurs, à la LBA ou aux Fintech.

Échanges avec d'autres groupes d'intérêts

Durant l'année sous revue, la FINMA a une nouvelle fois organisé des rencontres institutionnalisées, annuelles ou semestrielles, avec les principales associations des assujettis et d'autres groupes d'intérêts. La FINMA a continué le dialogue avec plusieurs acteurs qui s'engagent en faveur de la protection des clients. Parmi les thèmes abordés, on peut citer l'assurance-maladie complémentaire et l'assurance-vie, de même que la mise en œuvre de la nouvelle surveillance dans l'intermédiation d'assurance.

Questions du public: plus de 8000 demandes traitées

La FINMA a recueilli auprès du grand public des informations très précieuses pour l'amélioration de son activité de surveillance. Elle a traité plus de 8600 demandes transmises par des clients des marchés financiers, des investisseurs et des avocats. Le nombre de demandes a ainsi une nouvelle fois augmenté. Dans 1833 cas, il s'agissait de signalements ou recours qui portaient sur des acteurs financiers exerçant sans droit et ayant souvent laissé croire aux investisseurs qu'ils disposaient d'une présence en Suisse. Sur le site Internet de la FINMA, les informations sur la protection des investisseurs ont suscité un vif intérêt. Dans le contexte de la faillite de FlowBank, les informations sur la protection des déposants ont été particulièrement appréciées.

Rapports destinés au grand public

La FINMA communique avec le grand public de façon transparente et conforme aux prescriptions légales. Le public y trouve tous les fondamentaux de l'activité de surveillance et de réglementation, ainsi que les publications de la FINMA. En 2024, plus d'un million de personnes ont consulté le site. Le monitoring des risques, le *reporting* sur la *recovery* et la *resolution* ou encore le rapport annuel et de nombreuses données statistiques figurent parmi les publications importantes de la FINMA. L'autorité a publié 33 communiqués de presse et 11 annonces en 2024. Elle a en outre vu le nombre de ses abonnés augmenter sur les réseaux sociaux, de 41 000 en 2023 à 49 000 en 2024.

La FINMA s'appuie sur des experts externes pour mener à bien ses activités de surveillance et d'*enforcement* orientées sur les risques. Sur mandat de la FINMA, des sociétés d'audit procèdent à des audits prudentiels périodiques auprès des assujettis et établissent des rapports sur leurs constats. En outre, la FINMA recourt à des mandataires pour clarifier certaines questions spécifiques relevant de la surveillance et de l'*enforcement*.

Audits sur mandat de la FINMA

La FINMA recourt au travail de tiers dans tous les domaines de son activité de surveillance. Elle sélectionne ces partenaires en étant particulièrement attentive à l'efficacité et à l'efficacité des sociétés d'audit et des mandataires.

Les sociétés d'audit interviennent en tant que « bras armé » de la FINMA, surtout pour l'audit prudentiel. Elles sont tenues de livrer un travail indépendant, critique et objectif. Elles rendent compte à la FINMA sur la base de l'audit effectué.

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

Concernant les audits clos en 2024, les sociétés d'audit ont en moyenne facturé par heure 232 francs pour l'audit prudentiel et 148 francs pour l'audit comptable. Les coûts de l'audit prudentiel par une

société d'audit sont directement supportés par les assujettis. Les sociétés d'audit déclarent chaque année à la FINMA les honoraires qu'elles ont facturés. L'activité des sociétés d'audit représentait 34 % des coûts de surveillance globalement facturés par la FINMA et les sociétés d'audit pour le marché financier suisse.

La fréquence de l'intervention des sociétés d'audit a varié d'une branche à l'autre. En matière de contrôle bancaire, la part des coûts des sociétés d'audit était de 46 %, sachant que les tarifs horaires moyens pour

Coûts de l'audit prudentiel par les sociétés d'audit

Honoraires annuels par domaine de surveillance (en millions de CHF)⁶

	2024	2023	2022 ⁷	2021	2020	2019
Banques et maisons de titres	60,5	56	55,9	54,5	55,3	76,9
Assurances	6,8	5,9	6,2	7,1	6,8	7,7
Marchés	1	0,9	0,9	1	0,8	1,6
Asset management	12,6	11,2	10,7	9,3	9,8	13,1
Total	80,9	74	73,7	71,9	72,7	99,3

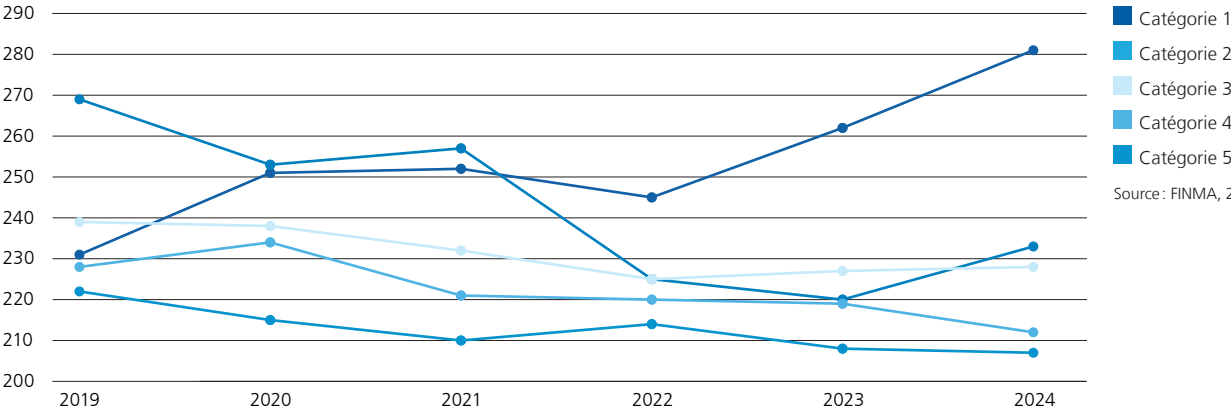
Source: FINMA, 2024.

⁶ Les données annuelles (année de prélèvement) se réfèrent à chaque fois à l'audit de l'exercice précédent. Les coûts de l'audit prudentiel englobent l'audit de base et d'éventuels contrôles supplémentaires. Les autres dépenses prudentielles (par ex. frais pour les audits régis par des lois spéciales) ne sont pas comprises.

⁷ Les différences par rapport au rapport annuel 2023 s'expliquent par des adaptations dans les recensements des frais d'audit transmis ou par un envoi ultérieur de ces derniers.

Taux horaires moyens pour l'audit prudentiel des banques

En CHF



l'audit prudentiel varient en fonction de la taille de la banque (voir le graphique p. 95). Lesdits tarifs sont aussi influencés par divers facteurs comme les différences dans la complexité des domaines d'audit, auxquels une rotation pluriannuelle s'applique, mais aussi entre les divers modèles d'affaires et méthodes d'audit employées. Dans le secteur des assurances, la FINMA s'est elle-même chargée de la majeure partie de la surveillance. La part des coûts des sociétés d'audit n'y était donc que de 13 %.

Mandataires de la FINMA : un instrument important pour les questions particulières de la surveillance et de l'application du droit

Durant l'exercice sous revue, la FINMA a passé 30 mandats, contre 29 en 2023. Lors du processus de sélection, elle a veillé à éviter dans la mesure du possible que les mandats soient concentrés sur quelques mandataires. La FINMA a surveillé en continu la bonne exécution du mandat et s'est assurée que les frais supportés par les assujettis sont

proportionnés. En 2024, les coûts de tous les mandataires de la FINMA se sont élevés à 29,3 millions de francs (état des factures transmises à mi-février 2025).

Les mandataires représentent un instrument important de la FINMA. Contrairement aux activités d'audit prudentiel, leur intervention n'est typiquement pas récurrente dans le cadre d'un programme d'audit prescrit, mais décidée au cas par cas pour des questions spécifiques de la surveillance et de l'*enforcement*. Selon les domaines, les mandats de la FINMA impliquent différentes exigences à l'égard des mandataires et requièrent des spécialisations correspondantes. Il existe cinq types de mandataires :

- Chargés d'audit auprès d'intermédiaires financiers autorisés
- Chargés d'enquête auprès d'intermédiaires financiers autorisés
- Chargés d'enquête en cas d'activité exercée sans l'autorisation requise

Coûts des mandataires de la FINMA en fonction du volume des honoraires et nombre de mandats attribués

Catégorie de mandat	2024		2023		2022	
	Volume des honoraires ⁸ En millions de CHF	Mandats octroyés	Volume des honoraires En millions de CHF	Mandats octroyés	Volume des honoraires En millions de CHF	Mandats octroyés
Audit auprès d'intermédiaires financiers autorisés	18,2	4	9,5	10	6,4	6
Enquêtes auprès d'intermédiaires financiers autorisés	5,5	8	4	8	13,8	6
Enquêtes en cas d'activité exercée sans l'autorisation requise	0,8	14	0,4	6	0,7	6
Procédures de liquidation	0,1	3	0,2	3	0,1	0
Procédures de faillite	4,7	1	2,7	2	2,1	4
Total	29,3	30	16,8	29	23,1	22

⁸État des factures reçues à la mi-février 2025.

- Mandataires délégués à l’assainissement et gestionnaires de crise auprès d’intermédiaires financiers autorisés
- Mandataires intervenant dans le cadre de procédures de liquidation et de faillite

La sélection des mandataires se fait selon un processus à deux étapes. Toutes les personnes intéressées sont invitées à s’annoncer si elles souhaitent se porter candidates et figurer sur une liste de candidats accessible au public. La FINMA a établi des profils pour ses mandats standard. Sont acceptés les candidats qui correspondent au profil concerné. La FINMA utilise cette liste au cas par cas au moment de faire son choix. À la fin de l’exercice sous revue, la liste comptait 106 candidats. Si aucun candidat convenable n’est disponible pour un mandat, la FINMA peut également avoir recours à des personnes qui ne figurent pas sur la liste.

L’attribution d’un mandat concret se fonde sur divers critères. Les mandataires de la FINMA doivent être qualifiés et indépendants (voir les art. 24a et 36 LFINMA). Ces critères sont les deux facteurs centraux pour le recours à un mandataire, tel qu’il peut être nécessaire au cas par cas. Parmi les autres critères de sélection, on peut citer les connaissances linguistiques ou le champ d’intervention. En outre, selon le mandat en question, la présence de ressources suffisantes est nécessaire. Le tarif horaire proposé est également pris en considération comme critère pour l’octroi d’un mandat.

En tant qu'organes respectivement stratégique et opérationnel, le conseil d'administration et la direction dirigent la FINMA avec une répartition claire des tâches. Ensemble, ils garantissent la bonne gestion de la FINMA et veillent à l'accomplissement du mandat légal de protection des investisseurs, des créanciers et des assurés sur la place financière suisse.

Conseil d'administration et direction

La FINMA est un établissement de droit public doté de sa propre personnalité juridique. Le conseil d'administration assure la direction stratégique de l'autorité, tandis que la direction est responsable de la gestion des affaires opérationnelles.

En tant qu'organe stratégique, le conseil d'administration dirige la FINMA et exerce la surveillance et le contrôle de l'administration de l'autorité. En sa qualité d'organe exécutif, la direction est responsable de la surveillance des différents participants au marché financier suisse conformément aux dispositions légales et à la stratégie fixée.

Le conseil d'administration

Le Conseil fédéral a nommé le 6 septembre 2023 Rene W. Keller comme nouveau membre du conseil d'administration de la FINMA. Il est entré en fonction le 1^{er} février 2024. Durant l'exercice sous revue, le conseil d'administration a par ailleurs organisé une séance interne sur la surveillance des établissements financiers actifs à l'échelle internationale. À cette occasion, des experts renommés, de même que les spécialistes de la FINMA, ont informé le conseil d'administration sur les évolutions en cours dans ce domaine.

Le conseil d'administration exerce la haute direction ainsi que la surveillance et le contrôle de l'administration de la FINMA. Il édicte des ordonnances et des circulaires, approuve le budget de l'autorité et statue sur les affaires de politique stratégique. Le conseil d'administration assume cette responsabilité en tant qu'organe collectif. Ses décisions sont prises à la majorité des voix des membres présents.

Membres du conseil d'administration au 31 décembre 2024

Marlene Amstad	Présidente
Martin Suter	Vice-président
Ursula Cassani Bossy	Membre
Susan Emmenegger	Membre
Alberto Franceschetti	Membre
Benjamin Gentsch	Membre
Marzio Hug	Membre
Rene W. Keller	Membre
Andreas Schlatter	Membre

Comités du conseil d'administration

Le conseil d'administration constitue à partir de ses membres un comité d'audit et de risque, un comité des nominations et un comité des offres publiques d'acquisition et de la responsabilité de l'État. Le comité des offres publiques d'acquisition et de la responsabilité de l'État est l'instance de recours en ce qui concerne les décisions de la commission des offres publiques d'acquisition et l'instance décisionnaire sur des prétentions en responsabilité de l'État litigieuses.

Une gouvernance d'entreprise de qualité

La FINMA assure une bonne gouvernance d'entreprise par des ordonnances, des règlements, des contrôles internes et des formations. L'ordonnance sur le personnel de la FINMA régit les rapports de travail de tous les collaborateurs de la FINMA et fixe les principes relatifs aux activités accessoires et aux charges publiques ainsi que les obligations de loyauté et de comportement. Afin de garantir la transparence, la FINMA tient une [liste publique des liens d'intérêts des membres du conseil d'administration](#) et elle a concrétisé les obligations de comportement des collaborateurs dans le [code de conduite](#) accessible au public. Pour le conseil d'administration de la FINMA s'appliquent en outre les [conditions requises pour exercer la fonction de membre du conseil d'administration](#) adoptées par le Conseil fédéral.

Le code de conduite oblige les collaborateurs à éviter les conflits d'intérêts ou, lorsqu'ils ne peuvent être évités, à les divulguer. La *compliance* forme les collaborateurs et les membres du conseil d'administration au code de conduite dans le cadre de séances d'introduction et fournit des renseignements sur demande. Sur certains thèmes, la *compliance* sensibilise en outre les collaborateurs sous forme de FAQ. Un contrôle individuel est effectué pour les activités accessoires et les charges publiques, la détention de valeurs mobilières et, pour les personnes clés, les dépôts bancaires.



De gauche à droite : Andreas Schlatter, Ursula Cassani Bossy, Benjamin Gentsch, Martin Suter, Rene W. Keller, Marlene Amstad, Marzio Hug, Susan Emmenegger, Alberto Franceschetti.

Les comités permanents du conseil d'administration et leurs membres au 31 décembre 2024			
	Comité d'audit et de risque	Comité des nominations	Comité des offres publiques d'acquisition et de la responsabilité de l'État
Marlene Amstad		Présidence	
Martin Suter	Présidence		
Ursula Cassani Bossy			Présidence
Susan Emmenegger			X
Alberto Franceschetti	X		
Benjamin Gentsch		X	
Marzio Hug	X		
Rene W. Keller			
Andreas Schlatter		X	X

Les responsabilités suivantes sont définies pour l'application du code de conduite : le conseil d'administration est compétent pour la présidente ou le président du conseil d'administration. Le président ou la présidente du conseil d'administration est responsable des membres du conseil d'administration et du directeur ou de la directrice. Le directeur ou la directrice est responsable des membres de la direction. L'organisme compétent tient compte de l'avis de la *compliance* à cet égard. La *compliance* est responsable de l'application du code de conduite vis-à-vis des collaborateurs ; concernant la *compliance* elle-même, c'est le directeur ou la directrice qui assure ce rôle. Le conseil d'administration est informé chaque année de la mise en œuvre du code de conduite au sein de la FINMA.

L'art. 9 al. 2 LFINMA présuppose que les membres du conseil d'administration de la FINMA sont indépendants des assujettis.

La direction

En sa qualité d'organe exécutif de la FINMA, la direction assure une surveillance des banques, entreprises d'assurance, bourses, maisons de titres et autres intermédiaires financiers conforme aux dispositions légales et à la stratégie fixée. Elle élabore les bases de décision pour les affaires relevant de la compétence du conseil d'administration et est chargée de la mise en œuvre des décisions de ce dernier ainsi que de ses comités. La direction se réunit en général une fois par semaine.



De gauche à droite : Marianne Bourgoz Gorgé, Annemarie Nussbaumer, Patric Eymann, Léonard Bôle, Stefan Walter, Alain Girard, Alexandra Karg, Thomas Hirschi, Birgit Rutishauser.

Membres de la direction au 31 décembre 2024

- Stefan Walter, directeur
- Birgit Rutishauser, suppléante du directeur et cheffe de la division Assurances
- Léonard Bôle, chef de la division Marchés
- Marianne Bourgoz Gorgé, cheffe de la division Asset Management
- Patric Eymann, chef de la division Enforcement
- Alain Girard, chef de la division Recovery et Resolution
- Thomas Hirschi, chef de la division Banques
- Alexandra Karg, cheffe de la division Operations
- Annemarie Nussbaumer, cheffe de la division Supervisory policy et legal expertise

Mutations

Le conseil d'administration a désigné Stefan Walter comme nouveau directeur de la FINMA le 1^{er} avril 2024. Birgit Rutishauser, qui assumait la direction par intérim jusqu'à cette date, occupe à nouveau la fonction de suppléante du directeur. Elle a alors aussi repris la direction de la division Assurances, qui avait été confiée par intérim à Vera Carspecken jusqu'au 1^{er} avril 2024. La nomination de Stefan Walter met également fin à la suppléance par intérim de la directrice par intérim endossée par Thomas Hirschi, le chef de la division Banques.

Comité d'enforcement

En sa qualité de comité permanent de la direction, le comité d'enforcement statue sur les décisions relevant du domaine de l'*enforcement*. Il prend des décisions d'*enforcement* et décide de l'ouverture ou de la clôture des procédures.

Membres permanents du comité d'enforcement au 31 décembre 2024

Stefan Walter, présidence
Patric Eymann
Annemarie Nussbaumer

Recovery Resolution Planning Committee

Le Recovery Resolution Planning Committee est un comité permanent de la direction. Il est responsable des décisions dans le domaine de la planification de la *recovery* et de la *resolution*. Ce comité approuve notamment les plans d'urgence et de stabilisation des banques d'importance systémique, des infrastructures des marchés financiers d'importance systémique ainsi que des groupes d'assurance et des conglomérats d'assurance.

Membres permanents du Recovery Resolution Planning Committee au 31 décembre 2024

Stefan Walter, présidence
Alain Girard
auxquels vient s'ajouter au moins une autre cheffe ou un autre chef de la division concernée par l'affaire examinée

Au sein de la FINMA travaillent des spécialistes de différentes disciplines. Par leur engagement et leur professionnalisme, ils contribuent à l'accomplissement efficace du mandat légal de la FINMA concernant la protection des clients et du bon fonctionnement des marchés financiers.

Personnel

La FINMA applique une politique du personnel s'inscrivant sur le long terme et guidée par les principes de l'efficacité, de la pérennité et de la transparence. L'année 2024 a été marquée par un élargissement des compétences.

Des collaborateurs motivés et compétents sont la condition sine qua non pour que la FINMA puisse remplir son mandat légal de protection des clients et du bon fonctionnement des marchés financiers. L'autorité est donc très attentive à une bonne collaboration interne et valorise le perfectionnement tout au long des carrières. La satisfaction au travail et l'égalité des chances vécue au quotidien sont deux valeurs essentielles de sa politique en matière de personnel.

Renforcement des effectifs en raison de tâches supplémentaires

Début 2024, la FINMA a rehaussé son plafond des effectifs de 52 postes à durée indéterminée et à temps plein, portant ce plafond à 613,6 ETP (équivalents temps plein) (561,6 en 2023). À fin 2024, la grande majorité de ces postes supplémentaires avaient été pourvus. L'accroissement des effectifs fait suite à un nouveau renforcement de la surveillance des grandes banques, particulièrement dans le domaine de la surveillance de l'intégration d'UBS et de CS, du blanchiment d'argent et de la LSFIn, de même qu'en lien avec le déploiement de la stratégie numérique de la FINMA et le renforcement des fonctions transversales. En 2024, la FINMA a employé en moyenne, au bénéfice de contrats à durée déterminée ou indéterminée, 695 personnes (638 en 2023). Comme l'année précédente, quelque 26 % des effectifs travaillaient à temps partiel, soit à moins de 90 %.

La FINMA vise, dans sa stratégie en matière de personnel, un taux de rotation moyen de 6 à 10 % à moyen terme, un chiffre supérieur à celui de l'administration générale de la Confédération ou de l'administration publique. Avec un tel taux, l'autorité entend renforcer les compétences analytiques dans les tâches de surveillance grâce à de nouveaux collaborateurs qui apportent les connaissances récentes du secteur financier et des perspectives complémentaires. Une dynamique saine dans la structure du personnel offre par ailleurs aux collaborateurs des opportunités plus fréquentes d'extension de leur

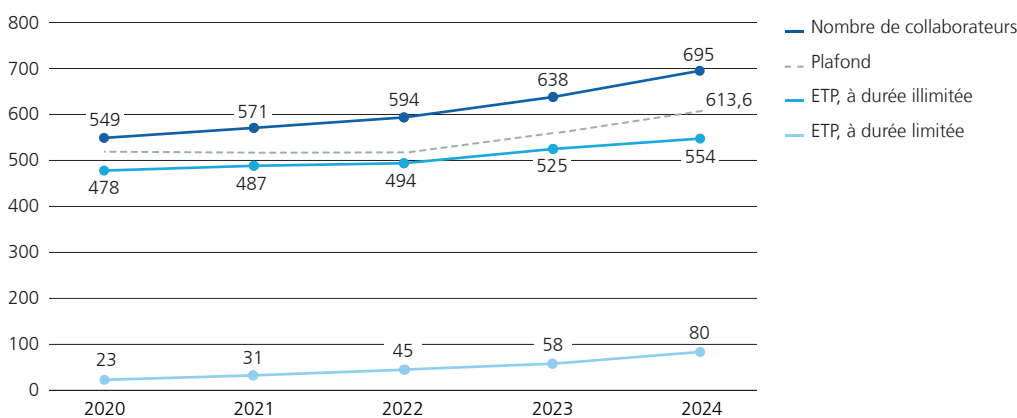
mandat et de changement de rôle au sein de la FINMA afin de relever de nouveaux défis. En 2024, le taux de rotation s'est élevé à 6,1 % (5 % en 2023), s'inscrivant dans le cadre de la fourchette cible. De plus, 0,8 % de l'effectif est parti à la retraite à l'âge ordinaire (0,9 % en 2023).

Les chiffres de la mobilité interne ont été particulièrement réjouissants. Ainsi, 39 % des postes à durée indéterminée vacants ont pu être pourvus en interne (59 % en 2023). Grâce à la promotion des talents et à la planification de la relève, les postes peuvent souvent être pourvus à l'interne, sans se limiter aux frontières entre sections ou divisions. La libération d'un poste peut ainsi engendrer plusieurs changements internes. Afin d'encourager l'échange interne de connaissances, trois détachements internes et quatre détachements externes ont en outre été organisés. Le taux de recrutement interne pour les postes de cadres spécialistes ou cadres dirigeants s'élevait à 49 % (63 % en 2023).

La FINMA tient à assurer un bon niveau d'inclusion (*diversity*) au sein de ses cadres. Durant l'année sous revue, 29,5 % des postes de cadres étaient occupés par des femmes (28,9 % en 2023), alors qu'elles représentaient 43,1 % de l'effectif total (42,1 % en 2023). Les objectifs de la FINMA concernant la diversité des genres fixent des valeurs indicatives concrètes pour une répartition hommes/femmes aux postes de cadres équilibrée à long terme (voir le graphique « Proportion de femmes à des fonctions de cadre », p. 106).

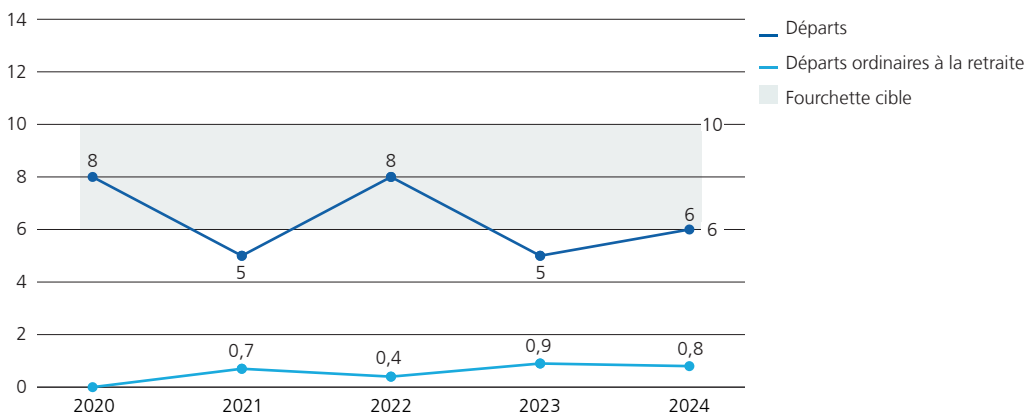
En 2024, au moment d'étoffer ses effectifs, la FINMA a privilégié les profils issus des sciences naturelles et techniques pour lesquels la proportion de femmes est faible, aussi bien dans les candidatures reçues que parmi le personnel existant. Si l'on ajoute à ce paramètre la situation actuellement tendue sur le marché du travail et l'actuelle pénurie de main-d'œuvre spécialisée, la FINMA s'attend à des difficultés accrues

Effectif moyen



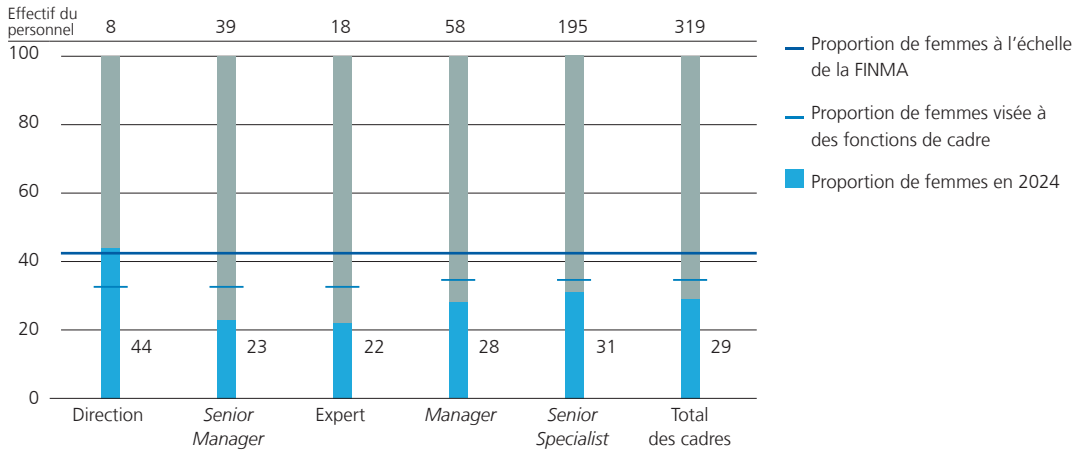
Rotation

En %, à la fin de l'année



Proportion de femmes à des fonctions de cadre

En %, à la fin de l'année



pour atteindre, d'ici à 2026, les objectifs de diversité des genres définis avant la crise sanitaire.

Promotion de la santé et prévention

La FINMA ne saurait accomplir efficacement ses missions sans un personnel en bonne santé et à son plein potentiel. Il est donc primordial de préserver la santé des collaborateurs. Vu le degré de sollicitation élevé et les pics de travail liés à la crise de CS, la FINMA a accordé une attention d'autant plus grande à la promotion de la santé et à la prévention :

- elle en a fait un thème central de formation et de perfectionnement toutes divisions confondues ;
- elle a créé une offre de coaching de résilience en collaboration avec un prestataire externe ;
- elle a lancé une enquête auprès de l'ensemble de son personnel sur la promotion de la santé et la prévention, également en collaboration avec un partenaire externe.

En axant la formation sur ces thématiques, l'objectif était de permettre aux collaborateurs de reconnaître précocement, chez eux comme chez leurs collègues, les signes de fatigue physique et mentale extrême. Ils ont également acquis des stratégies pour gérer ces fortes contraintes et obtenir un soutien ciblé. La formation comprenait 33 modules sur la gestion du stress, la prévention du burnout, les techniques de pleine conscience, l'ergonomie et l'activité physique.

Quelque 700 personnes ont suivi les webinaires obligatoires consacrés à la gestion du stress, la prévention du burnout et la pleine conscience. Elles avaient ensuite la possibilité d'approfondir leurs connaissances en participant à des événements en présentiel. Les séances consacrées à l'ergonomie et à l'activité physique ont également rencontré un franc succès. La FINMA a par ailleurs mis à disposition des coachings de résilience individuels, en collaboration avec un expert externe. Un coaching de résilience périodique peut aider à traverser ces périodes prolongées de sollicitations multiples.

Enquête de santé auprès du personnel à l'échelle de la FINMA

Depuis 2015, la FINMA conduit tous les deux ans une enquête auprès de ses effectifs. En 2024, celle-ci s'est concentrée sur la promotion de la santé et la prévention, en tant que thème central de formation. Les enquêtes contribuent à sonder la satisfaction au travail du personnel et son identification avec les valeurs de la FINMA. Les effectifs ont évalué leurs perspectives de santé, ainsi que leur situation professionnelle et leur dynamique d'équipe. Ils ont en outre eu l'occasion de jauger les marges de manœuvre ou possibilités d'évolution offertes, la collaboration interne et la culture de conduite ; de même, ils ont pu s'exprimer de manière générale sur les conditions de travail au sein de la FINMA. Pas moins de 77 % des effectifs ont participé au sondage.

La FINMA publie chaque année des chiffres-clés détaillés sur son personnel sur son site Internet.

La FINMA est une autorité efficace et tournée vers l'avenir. Elle travaille efficacement et remplit, en tant qu'organisation, des objectifs ambitieux en matière de cybersécurité et de durabilité.

Organisation interne

En tant qu'organisation, la FINMA mise sur une approche globale de la cybersécurité, dans laquelle des collaborateurs sensibilisés à ces risques jouent un rôle essentiel. La FINMA a réalisé de nouvelles avancées en matière de durabilité et de gestion environnementale en entreprise.

L'année 2024 aura été remplie à la fois de défis et de progrès majeurs pour la cybersécurité. La progression de la numérisation et l'intégration croissante de solutions *cloud* entraînent un surcroît de cyberrisques.

Une approche globale de la cybersécurité

En la matière, la FINMA suit une stratégie globale, fondée sur une norme reconnue qui couvre les différents domaines de la cybersécurité. Elle accorde par ailleurs une importance primordiale tant au développement et au réexamen continus de la stratégie qu'à une adaptation permanente à un environnement de menaces en constante évolution. L'objectif premier ici consiste à protéger les infrastructures et les informations, de même que l'intégrité, la confidentialité et la disponibilité des systèmes et données de la FINMA. L'autorité a fait appel à des partenariats pour la cybersécurité, afin d'atténuer rapidement les menaces et de créer une entraide proactive au moyen d'initiatives communes.

La multiplication des attaques par hameçonnage (*phishing*) s'est poursuivie et a atteint un degré élevé de sophistication ; les pirates mettent à leur profit des technologies avancées comme l'IA ou l'apprentissage automatique. Ils ont ainsi créé des messages d'hameçonnage très crédibles ou contourné les systèmes de sécurité en place. Dans certains cas, ils ont utilisé des tactiques de *smishing* (hameçonnage par SMS) ou de *vishing* (hameçonnage par appel téléphonique et messagerie vocale). Par des procédés d'ingénierie sociale (*social engineering*), ils sont parvenus à tromper des collaborateurs, accédant ainsi à des informations sensibles. La FINMA a également observé une hausse des attaques exploitant (plus rapidement) des vulnérabilités existantes dans les applications ou systèmes exposés. Ce fut en particulier le cas de vulnérabilités dans les systèmes exposés à Internet. Pour des raisons liées au contexte géopolitique, les attaques par déni de service distribué (*distributed denial of service*, DDoS), qui mettent à mal la disponibilité de services, ont connu un pic durant le Forum

de Davos et durant la conférence au Bürgenstock sur la paix en Ukraine. Les [statistiques de l'Office fédéral de la cybersécurité \(OFCS\)](#) confirment par ailleurs l'augmentation généralisée du nombre de fraudes. La FINMA travaille dans ce domaine en étroite collaboration avec l'OFCS, les assujettis et d'autres institutions pertinentes.

Outre les mesures techniques, la FINMA fonde une grande part de sa stratégie de cybersécurité sur la sensibilisation de son personnel. L'humain joue en effet un rôle important, si ce n'est décisif à cet égard. Considérant la protection contre les cybermenaces comme un effort collectif de grande ampleur, la FINMA a poursuivi ses initiatives de sensibilisation. Elle a eu recours à des outils modernes et des simulations réalistes associés à des tests d'hameçonnage réguliers, à des formations et à des exercices reproduisant des cyberincidents. En complément à ces activités, la FINMA a organisé des séances d'information sur les cybermenaces actuelles et des présentations où se sont exprimés des spécialistes internes et externes.

Évolution des chiffres environnementaux de la FINMA

En ce qui concerne l'évolution des indicateurs environnementaux, la FINMA a constaté une tendance à la hausse. En raison de la hausse des effectifs, la consommation d'électricité a quelque peu augmenté sur les sites de Berne et de Zurich. Toutefois, la mise en service et l'utilisation d'une installation photovoltaïque à Berne en novembre 2024 a permis que la quantité d'électricité achetée n'augmente que légèrement. L'utilisation d'électricité produite dans cette installation aura un effet perceptible sur les chiffres environnementaux à partir de 2025 surtout.

Quant à la consommation de papier par ETP, elle a également marginalement augmenté durant l'année sous revue. Des mesures appropriées devraient permettre d'inverser la tendance en 2025. Avec la frai-

cheur du printemps 2024 et une arrivée de froid précoce en automne, la consommation de chaleur à Berne et surtout à Zurich a été plus élevée que l'année précédente. Après les diverses mesures en matière de construction et d'installations introduites ces dernières années, la FINMA a pour ainsi dire épuisé le potentiel d'économies d'énergie à sa disposition sur ses deux sites. Les chiffres environnementaux devraient donc à l'avenir évoluer à l'unisson des effectifs.

Évolution de l’empreinte écologique
de la FINMA

En 2024, la FINMA a décidé de prolonger de quatre nouvelles années sa participation à l’initiative RUMBA pour la gestion des ressources et de management environnemental de l’administration fédérale. Grâce aux nombreuses mesures déployées dans les domaines « Énergie propre », « Trafic », « Bâtiments » ou

« Consommation durable » et du fait de l’impact de la pandémie de coronavirus (télétravail), la FINMA continue de se situer en deçà des valeurs fixées par RUMBA concernant les émissions de CO₂. Le nouvel accord ne modifie pas les performances attendues de la FINMA dans sa gestion environnementale, mais en élargit la portée.

Dans les domaines « Énergie propre » et « Bâtiments », l’autorité a d’ailleurs amélioré son efficacité énergétique. L’installation photovoltaïque à Berne a permis d’utiliser de l’électricité neutre en CO₂ et a participé à la stagnation des coûts énergétiques.

Au chapitre « Trafic », la FINMA a facilité la recharge des véhicules électriques pendant le temps de travail grâce aux stations du site de Berne.

Évolution des chiffres environnementaux

	Unité	2024	2023	2022	2021	2020	Variation par rapport à l'année précédente, en %
Consommation d'électricité sur le site de Berne	En kWh	** 525 626	520 291	574 425	596 769	710 892	1
Consommation d'électricité sur le site de Zurich	En kWh	* 232 564	* 218 071	* 229 377	68 428	81 804	6,6
Consommation de chauffage à distance sur le site de Berne	En kWh	858 980	841 142	822 461	992 893	1 004 466	2,1
Consommation d'énergie de chauffage sur le site de Zurich (gaz naturel)	En kWh	517 480	388 032	380 009	508 144	438 125	33,4
Consommation totale d'énergie	En kWh	2 134 650	196 536	2 006 272	2 166 234	2 235 287	8,5
Proportion d'énergie renouvelable par rapport à la consommation totale d'énergie	En %	84,2	87,2	86,7	80,2	68,9	-3,4
Consommation en papier par ETP	En kg	4,3	4,2	4,1	3,6	8,8	3,6

* Consommation d'électricité de Zurich à partir de 2022, électricité générale comprise.
** 6 177 kWh d'électricité supplémentaire provenant de la propre installation photovoltaïque de la FINMA.

S'agissant de la « Consommation durable », la FINMA a satisfait les critères de durabilité les plus exigeants grâce à ses nouveaux partenariats gastronomiques pour le restaurant du personnel à Berne et a poursuivi ses efforts dans ce domaine. Dans le restaurant, l'accent a été mis sur une gestion efficiente de l'eau et de l'énergie ; le gaspillage de nourriture a également été analysé et réduit au minimum.

Sur le site de Zurich, le partenaire de restauration a également proposé une offre la plus respectueuse possible de l'environnement grâce à des mesures visant à quantifier, réduire et compenser les nuisances environnementales. Pour les années 2025 et 2026, la FINMA table sur une réduction de 30 % des émissions de carbone liées aux denrées alimentaires et à leur transport.

Jusqu'en 2024, la FINMA a collaboré avec un fournisseur de gobelets réutilisables. Malheureusement la start-up a dû cesser cette activité en automne. Entre-temps, pendant 18 mois, la FINMA est parvenue à économiser des milliers de gobelets en plastique et en carton. Des solutions de remplacement sont à l'étude.

Durant l'année sous revue, l'autorité n'aura en revanche réussi ni à limiter l'utilisation de papier (pour imprimante) ni à réduire les voyages en avion. L'accroissement des effectifs et la volonté de renforcer les liens avec les organisations internationales et les autorités partenaires ont en effet constitué des défis majeurs à cet égard.

Coûts d'exploitation

Des tâches légales supplémentaires et nouvelles ainsi que d'autres exigences ont entraîné une augmentation des dépenses pour la FINMA. Il s'agit notamment de la mise en œuvre des exigences prudentielles posées par la LEFin et la LSFin découlant de la révision de la LSA pour les intermédiaires d'assurance, des nouveaux thèmes de surveillance concernant la du-

rabilité, la cybersécurité et les Fintech, de la transformation numérique ainsi que les conséquences de la crise de CS, laquelle se répercute sur les coûts d'exploitation. Les charges d'exploitation présentées dans les comptes annuels s'élèvent à 154 millions de francs (142 millions l'année précédente). Ajoutées aux réserves à constituer selon la loi, il en résulte un montant de 169 millions de francs (156 millions l'année précédente). Ces charges sont couvertes par les revenus des émoluments et des taxes de surveillance.

Les réserves globales de la FINMA s'élevaient, avant attribution, à 158 millions de francs. Les dispositions de l'art. 37 de l'ordonnance sur les émoluments et les taxes de la FINMA précisent que l'attribution aux réserves légales se monte à 10 % des charges annuelles de la FINMA jusqu'à ce que les réserves totales atteignent ou atteignent de nouveau le montant d'un budget annuel. Les charges de la FINMA vont encore augmenter pour les raisons mentionnées. Il faut donc tabler sur une attribution aux réserves totales en 2025 également.

Abréviations

AFA Association pour la formation professionnelle en assurance

AICA Association internationale des contrôleurs d'assurance

BCM *Business continuity management*

BFSa Berne Financial Services Agreement

BME Bolsas y Mercados Españoles

BNS Banque nationale suisse

CBCB Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

CEP Commission d'enquête parlementaire

CET1 *Common equity tier 1 capital*

CMG *Crisis management group*

CNMV Comisión Nacional del Mercado de Valores

CS Credit Suisse

CSF Conseil de stabilité financière

DARP *Digital assets resolution package*

DFF Département fédéral des finances

EGP Enquête granulaire sur les prêts

EHP Plate-forme de saisie et de demande

ELA *Emergency liquidity assistance*

ESG *Environmental social governance*

ETP Équivalents temps plein

FAQ Foire aux questions

FMI Fonds monétaire international

IA Intelligence artificielle

IAIG Groupes d'assurance internationaux actifs

ICS *Insurance capital standard*

L-QIF *Limited qualified investor fund*

LB Loi sur les banques

LBA Loi sur le blanchiment d'argent

LCR *Liquidity coverage ratio*

LEFin Loi sur les établissements financiers

LFINMA Loi sur la surveillance des marchés financiers

LIMF Loi sur l'infrastructure des marchés financiers

LSA Loi sur la surveillance des assurances

LSFin Loi sur les services financiers

LTQ Groupe Leonteq

NGFS Network for Greening the Financial System

O-LFINMA Ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers

OAR Organisme d'autorégulation

OEFin Ordonnance sur les établissements financiers

OEFin-FINMA Ordonnance de la FINMA sur les établissements financiers

OFA-FINMA Ordonnance de la FINMA sur la faillite des assurances

OFCS Office fédéral de la cybersécurité

OFR Ordonnance sur les fonds propres

OIB-FINMA Ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire

OICV Organisation internationale des commissions de valeurs

Olins FINMA Ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité

OPCC Ordonnance sur les placements collectifs

OPCC-FINMA Ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs

OS Ordonnance sur la surveillance

OS Organisme de surveillance

OS-FINMA Ordonnance sur la FINMA sur la surveillance

PESF Programme d'évaluation du secteur financier

RPA *Robotic process automation*

RRA Relation d'affaires comportant des risques accrus

RUMBA Système de gestion des ressources et de management environnemental de l'administration fédérale

SECO Secrétariat d'État à l'économie

SFI Secrétariat d'État aux questions financières internationales

SST Test suisse de solvabilité

SupTech *Supervisory technology*

TAF Tribunal administratif fédéral

TBTF *Too big to fail*

TF Tribunal fédéral

TRA Transaction présentant des risques accrus

TRD Technologie des registres distribués

VASP *Virtual asset service provider*

Impressum

Éditeur

Autorité fédérale de surveillance
des marchés financiers FINMA
Laupenstrasse 27
CH-3003 Berne
Tél. +41 (0)31 327 91 00
Fax +41 (0)31 327 91 01
info@finma.ch
www.finma.ch

Comptes annuels

Les [comptes annuels 2024](#) de la FINMA
font l'objet d'une publication séparée.

Photographie

Remo Ubezio, Berne

Production

Stämpfli Communication, staempfli.com

Formulation tenant compte de la diversité des genres

La FINMA essaie autant que possible de
tenir compte de la diversité des genres.
Cependant, pour des raisons de lisibilité ou
de correction grammaticale et juridique,
elle peut choisir de recourir à une formula-
tion générique.

Sources des données

Sauf indication contraire, les données sta-
tistiques proviennent de sources internes.
La FINMA met à disposition sur son site
Internet de nombreuses [données statis-
tiques](#) concernant son activité.

Banques
Thomas Hirschi*

Division Operating Office
Heribert Decorvet

Surveillance UBS
Michael Waldburger

Surveillance D-SIB et banques
de taille moyenne
Cindy Berthou-Landmann

Petites banques et maisons
de titres
Simon Brönnimann

Gestion du risque
Christian Capuano

Autorisations
Kenneth Ukoh

Assurances
Birgit Rutishauser*

Division Operating Office
Vera Carspecken

Relations internationales
Judit Limperger-Burkhardt

Gestion du risque
Michael Schmutz

Surveillance groupe Swiss Re
Dietrich Schardt

Surveillance Zurich Insurance Group
Andreas Widmer

Surveillance personnalisée des
assurances
Camille Bosgiraud

Surveillance numérique des
assurances et des intermédiaires
Markus Geissbühler

Legal expertise, autorisations et
enregistrement
Philipp Lüscher

Marchés
Léonard Bôle*

Division Operating Office
Michael Brandstätter

Surveillance du secteur parabancaire
Christoph Kluser

Lutte contre le blanchiment
d'argent et suitability
Noël Bieri

Infrastructures des marchés
financiers et produits dérivés
Andreas Bail

Analyse des marchés
Matthias Obrecht

Accounting
Stephan Rieder

Conseil d'administration
Marlene Amstad
Présidente du conseil
d'administration

Secrétariat du conseil d'administration

Révision interne

Directeur
Stefan Walter

CEO Office
Tobias Weingart

Communication
Markus Jaggi

Asset Management
Marianne Bourgoz Gorgé*

Enforcement
Patric Eymann*

Recovery et Resolution
Alain Girard*

Division Operating Office
Martin Meier

Division Operating Office
Danielle Schütz
Sarah Bienz

Division Operating Office
Marcel Walthert

Gestionnaires de fortune et trustees
Laura Tscherrig

Investigations
Florian Schönknecht

Gestion de crise et legal expertise
Franziska Balsiger-Geret

Autorisations
Philippe Ramuz

Procédures
Christoph Kuhn

Planification, coordinations
et établissements
Roman Jucker

Surveillance
Daniel Bruggisser

Coopération internationale
Dominik Leimgruber

Expertise technique, policy
et affaires internationales
Michael Piller

Legal expertise
Noélie Läser

Organigramme

Au 31 décembre 2024

- Divisions
- Unités organisationnelles directement subordonnées aux chefs de division
- Unités organisationnelles directement subordonnées au conseil d'administration
- Unités organisationnelles directement subordonnées au directeur
- * Membre de la direction



Les dix objectifs stratégiques de la FINMA pour la période 2021-2024

Les objectifs stratégiques montrent comment la FINMA entend accomplir son mandat légal et quelles sont les priorités qu'elle se fixe. Les objectifs concernent différents domaines de la protection des clients et du bon fonctionnement des marchés, mais aussi des thématiques opérationnelles.

Objectifs liés à la protection des clients et du bon fonctionnement des marchés

1 – Capital et liquidité

La FINMA assure la stabilité des établissements financiers assujettis, notamment grâce à la solide capitalisation et dotation en liquidités des banques et des assurances.

2 – Comportement commercial

La FINMA exerce une influence positive durable sur le comportement commercial des établissements financiers assujettis.

3 – Gestion des risques et gouvernance d'entreprise

La FINMA s'engage à ce que les établissements financiers assujettis pratiquent une gestion des risques exemplaire et encourage une gouvernance d'entreprise responsable par le biais de ses activités de surveillance.

4 – *Too big to fail*

Les plans prévus par la loi sont finalisés afin d'atténuer durablement le risque *too big to fail*.

5 – Changement structurel

La FINMA s'engage pour que le système financier reste solide face aux futurs changements structurels et que ses clients puissent bénéficier de nouvelles opportunités sans être exposés à des risques supplémentaires.

6 – Innovation

La FINMA soutient l'innovation sur la place financière suisse.

7 – Durabilité

La FINMA contribue au développement durable de la place financière suisse en intégrant les risques financiers liés au climat dans son activité de surveillance et en encourageant les établissements financiers à faire face à ces risques de manière plus transparente.

8 – Coopération internationale et réglementation

La FINMA soutient l'équivalence de la réglementation suisse des marchés financiers avec les normes internationales. Elle représente activement les intérêts de la Suisse dans les comités internationaux et défend des normes internationales crédibles. La FINMA est une partenaire reconnue, coopérative et fiable pour les autorités de surveillance à l'étranger. Dans le domaine de la réglementation des marchés financiers, la FINMA s'engage en faveur d'une réglementation qui vise à réduire les risques de manière ciblée et qui se caractérise par la proportionnalité et la plus grande simplicité possible.

Objectifs opérationnels

9 – Ressources

Les ressources nécessaires reposent sur l'effort requis pour remplir efficacement le mandat légal élargi de la FINMA. Le recours à de nouvelles technologies contribue à des gains d'efficacité et d'efficience.

10 – Personnel

Le personnel de la FINMA est hautement qualifié et continue constamment de se former. Les collaborateurs de la FINMA se caractérisent par un niveau élevé de motivation, d'intégrité et de flexibilité. En tant qu'employeur attrayant, la FINMA veille à l'égalité des chances et à un bon équilibre entre vie professionnelle et vie privée.

Autorité fédérale de surveillance
des marchés financiers FINMA
Laupenstrasse 27 | CH-3003 Berne
Tél. +41 (0)31 327 91 00 | www.finma.ch

