



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

## RAPPORT ANNUEL 2012

## MANDAT DE LA FINMA

L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) est un établissement de droit public doté de sa propre personnalité juridique. Organisme de surveillance indépendant, elle a pour mission de protéger les créanciers, les investisseurs ainsi que les assurés et de veiller au bon fonctionnement des marchés financiers. La protection des individus ainsi que celle du bon fonctionnement des marchés constituent le cœur du mandat de la FINMA.

La protection des individus vise à préserver les clients des marchés financiers des risques liés à l'insolvabilité des établissements financiers, des pratiques commerciales déloyales ainsi que des pratiques discriminatoires dans le secteur boursier. La protection du bon fonctionnement des marchés consiste à garantir la stabilité du système financier et à promouvoir la confiance dans le bon fonctionnement des marchés financiers. Le mandat de surveillance des marchés financiers ne se limite donc pas à assurer la solidité financière des établissements considérés isolément. Grâce à une protection des individus efficace et à une solide protection du bon fonctionnement des marchés, la FINMA participe indirectement à la compétitivité et à la bonne réputation de la place financière suisse.

La FINMA est dotée de prérogatives de puissance publique à l'égard des banques, des entreprises d'assurance, des bourses, des négociants en valeurs mobilières, des placements collectifs de capitaux ainsi que des distributeurs et des intermédiaires d'assurance. Elle octroie les autorisations d'exercer aux entreprises opérant dans les secteurs d'activité surveillés. Par son activité de surveillance, elle veille à ce que les assujettis respectent les lois, ordonnances, directives et règlements en vigueur et remplissent en permanence les conditions requises pour l'exercice de leur activité. Elle est compétente pour la lutte contre le blanchiment d'argent, accorde l'entraide administrative, prononce des sanctions et mène au besoin des procédures d'assainissement et de faillite.

La FINMA est également l'autorité de surveillance en matière de publicité des participations ; elle veille au bon déroulement des procédures requises, rend des décisions et procède à des dénonciations pénales auprès du Département fédéral des finances (DFF) en cas de suspicion. S'agissant des offres publiques d'acquisition, la FINMA agit également en tant qu'autorité de surveillance et, surtout, en tant qu'instance de recours contre les décisions de la Commission des OPA (COPA). Enfin, la FINMA est aussi un organe de réglementation. Elle est associée aux processus législatifs et édicte ses propres ordonnances lorsqu'elle y est habilitée. Elle publie des informations sur l'interprétation et l'application du droit des marchés financiers par l'intermédiaire de circulaires. Elle est par ailleurs chargée de reconnaître les normes d'autorégulation.



**FINMA**

**RAPPORT ANNUEL 2012**

## IMPRESSUM

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

**Mise en page:** BBF AG, Bâle

**Photographie:** remo eisner photographie, Berne

**Impression:** Vogt-Schild Druck AG, Derendingen

### Comptes annuels

Les comptes annuels 2012 de la FINMA font l'objet d'une publication séparée.

### Formulation indifférenciée quant au genre

Par souci de lisibilité et d'égalité de traitement, il n'est pas fait ici de différenciation quant au genre – par exemple entre créancières et créanciers, ou investisseuses et investisseurs. Les termes employés s'appliquent donc sans distinction aux deux sexes.

# TABLE DES MATIÈRES

---

ÉDITORIAL DE LA PRÉSIDENTE	7
----------------------------	---

---

ENTRETIEN AVEC LE DIRECTEUR	8
-----------------------------	---

## STRATÉGIE ET ENVIRONNEMENT

---

Stratégie	12
Contexte économique et stabilité financière	18
La FINMA dans le contexte politique	20
La collaboration de la FINMA avec les associations et institutions nationales	21
La FINMA sur la scène internationale	23

## THÈMES PRINCIPAUX

---

Mesures sur le marché hypothécaire	28
Activités financières transfrontières	30
Révision de la loi sur les placements collectifs	32
Assouplissements temporaires du Test suisse de solvabilité	34
Réforme et harmonisation des activités d'audit	36
Renforcement de la protection de la clientèle	38
Evolution de la réglementation dans l'Union européenne et ses conséquences pour la Suisse	40

## SURVEILLANCE, ENFORCEMENT ET RÉGLEMENTATION

---

<b>BANQUES ET NÉGOCIANTS EN VALEURS MOBILIÈRES</b>	<b>44</b>
Vue d'ensemble	44
Changements dans la réglementation bancaire	46
Assainissement et liquidation de banques	47
Importance des contrôles dans le négoce de valeurs mobilières	48
Autorisation bancaire délivrée à PostFinance	50

<b>ASSURANCES</b>	<b>51</b>
Vue d'ensemble	51
Changements dans la réglementation des assurances	55
Modèles internes du Test suisse de solvabilité	55
Assurances-vie et affaires de prévoyance professionnelle	56
Complexité de la surveillance internationale des groupes d'assurance	58
<b>MARCHÉS</b>	<b>59</b>
Vue d'ensemble	59
Changements dans la réglementation des marchés	62
Placements collectifs de droit étranger	64
Obligations de contrôle de la banque dépositaire	65
Lutte contre le blanchiment d'argent dans le cadre de la LPCC et de l'assurance	66
<b>ENFORCEMENT</b>	<b>67</b>
Vue d'ensemble	67
Changements en matière de réglementation	71
Procédures pour activité illégale	72
Procédures concernant les personnes politiquement exposées	74
Statistiques relatives à l'enforcement	75

## LA FINMA EN TANT QU'AUTORITÉ

<b>CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DIRECTION</b>	<b>78</b>
Le conseil d'administration	78
La direction	80
<i>Corporate Governance</i>	83
<b>PERSONNEL</b>	<b>84</b>
Effectif et structure du personnel	84
Organigramme	86
Développement interne de la FINMA	88

## **ANNEXE**

<b>RÉGLEMENTATION DES MARCHÉS FINANCIERS: ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES</b>	<b>92</b>
<b>STATISTIQUES</b>	<b>96</b>
<b>ENTRAIDE ADMINISTRATIVE</b>	<b>98</b>
<b>MoU AU NIVEAU INTERNATIONAL</b>	<b>99</b>
<b>REPRÉSENTATION DE LA FINMA AU SEIN DE GROUPES DE TRAVAIL INTERNATIONAUX</b>	<b>100</b>
<b>GLOSSAIRE</b>	<b>101</b>
<b>ABRÉVIATIONS</b>	<b>108</b>



Anne Hérítier Lachat,  
présidente

# ÉDITORIAL DE LA PRÉSIDENTE

## Garder le cap

---

La FINMA arrive déjà à la fin de sa première période stratégique, fixée de 2009 à 2012. Durant ces quatre années, l'accent a porté pour l'essentiel sur le développement de l'activité de surveillance et sur la mise en place d'une nouvelle autorité intégrée. Ces priorités ne nous ont pas empêchés de nous fixer d'autres objectifs ambitieux. En effet, si l'on considère les défis majeurs qu'ont constitués en particulier la législation *too big to fail*, la transcription et l'adaptation des règles de Bâle III dans le droit suisse ou l'introduction définitive du Test suisse de solvabilité, qui ont tous été gérés parallèlement aux activités courantes, la mise en œuvre de nos premiers objectifs peut être largement considérée comme un succès.

En conséquence, après une analyse de l'environnement difficile où se meuvent les assujettis de la FINMA et les autorités de surveillance, nous avons adopté de nouveaux objectifs stratégiques pour la période 2013-2016. Ils concrétisent les tâches que la loi nous impose, soit protéger les créanciers, les investisseurs ainsi que les assurés et veiller au bon fonctionnement des marchés financiers. Dans ce contexte, la FINMA veut renforcer la stabilité financière et la résistance aux crises par le biais de la surveillance prudentielle; elle veut encourager l'intégrité et la transparence du comportement commercial pour mieux protéger les clients. Elle vise encore à concentrer ses forces au niveau international et à collaborer efficacement au niveau national avec tous les acteurs importants. La FINMA veut être une autorité performante et ouverte au dialogue.

Dans le domaine de la réglementation, elle entend enfin apporter sa compétence technique pour permettre de poursuivre au mieux les objectifs de la surveillance.

Ces nouveaux objectifs stratégiques ne constituent certes pas une révolution, ni un changement de cap. Mais ils tiennent compte du caractère limité de nos ressources et de la nécessité de les utiliser efficacement en nous concentrant sur notre tâche centrale: la surveillance. Celle-ci reste orientée sur les risques essentiels. Ainsi, la FINMA ne peut garantir une surveillance généralisée de tous les établissements assujettis. Nos objectifs s'inscrivent de plus dans un contexte de marchés globalisés, contexte qui impose non seulement une bonne collaboration, mais encore de trouver un niveau reconnu de régulation et de surveillance qui permette de promouvoir la réputation et la compétitivité de la place financière suisse.

L'année 2012 a été une année intéressante, mais éprouvante. Le rapport annuel reflète à cet égard une image fidèle de nos activités et difficultés. Il est raisonnable de penser que 2013 ne devrait probablement pas se révéler plus facile. L'engagement de tous reste ainsi indispensable et c'est le lieu pour moi de remercier publiquement tous les collaborateurs, à tous les niveaux, ainsi que mes collègues du conseil d'administration et de la direction, de leurs efforts et de leur travail. Seule une poursuite déterminée de cet effort commun nous permettra de réaliser nos objectifs ambitieux et de démontrer que ceux-ci ne sont pas que des vœux pieux.

A. Héritier Lachat

Anne Héritier Lachat, présidente,  
décembre 2012

## ENTRETIEN AVEC LE DIRECTEUR

« Dans les situations difficiles, nous devons agir rapidement et fermement »

---

*Les apparences sont-elles trompeuses ou peut-on affirmer que la FINMA a fait preuve d'une grande pugnacité en 2012? Nous suivons fondamentalement la voie dans laquelle nous nous sommes engagés. Aucune stratégie spécifique visant à renforcer notre surveillance à un moment précis n'a été définie. Nous restons concentrés sur notre tâche centrale qu'est la surveillance, en adoptant une approche axée sur les risques: nous examinons donc de façon plus poussée les domaines qui nous paraissent comporter le plus de risques, compte tenu de nos observations, de nos connaissances et de notre expérience.*

*Selon vous, où se situent les risques majeurs à l'heure actuelle? La phase de faibles taux d'intérêt va bientôt faire époque. Les assureurs-vie, en particulier, sont mis à rude épreuve par cette situation. Les banques doivent elles aussi lutter pour leurs marges. Enfin et surtout, deux épées de Damoclès pèsent au-dessus de nos têtes. Premièrement, les établissements financiers suisses sont confrontés à de sérieux défis, car ils doivent adapter leurs modèles d'affaires aux risques actuels. Deuxièmement, si les pays de l'Union européenne – nos principaux partenaires commerciaux – ne retrouvent pas bientôt le chemin d'une vraie stabilité, la crise de l'euro pourrait s'aggraver et affecter sérieusement les établissements financiers suisses, notamment par le biais d'effets de deuxième et de troisième tours.*

*Les représentants du secteur financier s'attendent eux-mêmes à de profonds bouleversements, à des suppressions de postes et à des sorties du marché. Quel sera le rôle joué par la FINMA dans le cadre des réajustements qui s'annoncent? La FINMA ne peut prendre elle-même l'initiative des changements dans le secteur financier, ni les piloter ou même les empêcher. Notre tâche consiste à veiller à l'application des règles existantes de la façon la plus transparente possible, afin que chaque acteur du marché sache à quoi s'en tenir lorsqu'il obtient*

une autorisation de la FINMA et qu'il est soumis à sa surveillance. Si un « accident » se produit et que certaines entreprises se trouvent en difficulté, nous devons veiller à ce que cela ne porte préjudice ni aux investisseurs, ni aux créanciers, ni aux assurés. Nous restons ainsi fidèles à notre mandat légal.

*Mais la liquidation de la société Supra Assurances, les blâmes infligés à CPT et à Valiant, la confiscation des bénéfices indûment réalisés par UBS dans l'affaire du LIBOR ainsi que par les responsables de CPT ne sont-ils pas la manifestation d'un changement de style de la FINMA, plus agressif? Je n'y vois pas l'émergence d'un nouveau style. Les cas que nous avons tranchés dans le passé ont sans doute été moins spectaculaires, peut-être aussi étaient-ils moins nombreux. La FINMA a toujours fait preuve de la même constance dans son activité de surveillance. Simplement, compte tenu de la conjoncture économique tendue dans laquelle nous évoluons actuellement, nous devons souvent agir rapidement et fermement. Pour ce faire, nous employons les moyens mis à notre disposition. Ainsi, le législateur n'a pas prévu que nous infligions des amendes, mais nous pouvons par exemple confisquer des bénéfices indûment réalisés.*

*En 2012, la FINMA a acquis de nouvelles compétences, notamment en matière d'assainissement et de liquidation des banques et des assurances. Se prépare-t-elle ainsi à la « mort programmée » du secteur financier? Je ne vois pas cela de façon aussi dramatique. Avec l'ordonnance sur l'insolvabilité des banques et celle sur la faillite des entreprises d'assurance, la FINMA s'est simplement dotée d'instruments plus efficaces pour assainir les établissements financiers, mais aussi pour pouvoir les liquider en cas de nécessité. En ce qui concerne les banques, par exemple, l'ordonnance sur l'insolvabilité bancaire permet d'assurer la continuité de certains services bancaires essentiels plutôt que d'assainir une banque entière. En outre, elle donne*



**Patrick Raaflaub,**  
directeur

à la FINMA la possibilité de faire participer les créanciers aux pertes, par exemple en convertissant les obligations en actions. Ce concept de *bail-in* va dans le sens de la tendance internationale. La Suisse est d'ailleurs l'un des premiers pays à introduire un tel instrument. Enfin, l'ordonnance sur l'insolvabilité bancaire permet de réduire le risque de voir le contribuable contraint d'intervenir au pied levé pour éponger les pertes des banques par le biais de l'aide publique.

*La panoplie des mesures dont dispose la FINMA s'est élargie. On a l'impression que la Suisse va de l'avant tandis que les autres pays commencent à lever le pied, s'agissant notamment du dispositif réglementaire Bâle III ou Solvabilité II. La Suisse ne court-elle pas un risque de surrégulation ? Non, je ne le pense pas. La régulation définit le cadre au sein duquel une place financière forte, fiable et digne de confiance peut évoluer avec de bonnes chances de réussite et crée les conditions nécessaires à cet effet. En matière de régulation, la FINMA privilégie une approche très pragmatique : autant de principes que possible, autant de règles que nécessaire. Et ce, même si nous sommes parfois contraints de fixer des conditions encore plus précises et de régler chaque détail. Nous sommes un peu plus stricts s'agissant du respect des critères essentiels de surveillance prudentielle, à savoir la solvabilité, les fonds propres,*

les liquidités ou la maîtrise des risques ; en contrepartie, nous accordons une plus grande liberté en ce qui concerne certains produits, à condition que les exigences de transparence et de clarté vis-à-vis des clients soient satisfaites. Nous ne sommes pas dogmatiques ; nous avons ainsi temporairement assoupli – pour une période de trois ans – les conditions du Test suisse de solvabilité (SST) imposées aux entreprises d'assurance, en raison de la persistance des faibles taux d'intérêt.

*A vous entendre, Monsieur Raaflaub, vous ne semblez pas particulièrement optimiste s'agissant de l'avenir. Selon vous, à partir de quand la situation du secteur financier suisse devrait-elle enfin s'améliorer ? Je m'attends à des changements notoires et je ne veux pas exclure une nouvelle contraction de la place financière suisse au cours des prochaines années, ce qui demandera des efforts particuliers aux assujettis dans leur travail quotidien, notamment dans le cadre de leurs rapports avec la clientèle. Malgré ces difficultés, je pense que celle-ci a un bel avenir. Grâce à un dense réseau d'entreprises bien armées et à l'excellence des services offerts par la majorité d'entre elles, la place financière réussira à trouver de nouveaux débouchés et à conserver sa dimension mondiale. La FINMA entend y contribuer par des activités de régulation et de surveillance reconnues au niveau international.*





# STRATÉGIE ET ENVIRONNEMENT

## Stratégie

---

### Synthèse de la mise en œuvre des objectifs stratégiques

Les lois sur les marchés financiers délimitent clairement le champ d'activité de la FINMA. Elles lui confèrent une certaine marge de manœuvre, que la FINMA a exploitée en se fixant sept objectifs stratégiques. L'année 2012 a marqué le terme de la première période stratégique de quatre ans, période dont les objectifs sont dans une très large mesure réalisés.

La FINMA en tant qu'autorité est née de la réunion de trois organisations : la Commission fédérale des banques (CFB), l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (AdC LBA). Le développement et l'harmonisation des processus et concepts de surveillance comptaient au nombre des travaux de constitution de l'autorité durant ces quatre premières années. Tous les domaines de surveillance devaient mettre en œuvre des objectifs stratégiques ambitieux, lesquels ont été en majorité atteints. La première période stratégique peut donc être considérée comme un succès.

Même si cela ne constitue pas la garantie absolue que l'avenir soit sûr et couronné de succès, les banques disposent aujourd'hui de fonds propres qui sont à la fois plus élevés et de meilleure qualité. Dans un environnement difficile, les assurances ont pu prendre à temps des mesures pour renforcer leur base de capital grâce au Test suisse de solvabilité (SST). Des leçons importantes ont été tirées de la crise financière et ont conduit à des adaptations en conséquence des conditions cadres réglementaires. Durant cette période stratégique, la FINMA a dans l'ensemble réussi à améliorer la protection des créanciers, des investisseurs et des assureurs ainsi qu'à renforcer le bon fonctionnement des marchés financiers, même pendant cette période agitée.

<sup>1</sup> Cf. circulaire FINMA 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques » (<http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-2011-02-f.pdf>).

## Mise en œuvre de la stratégie entre 2009 et 2012

Objectif stratégique	Principaux résultats	Evaluation globale
<b>Réduction des risques systémiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Participation déterminante à l'élaboration et à l'introduction du train de mesures <i>too big to fail</i></li> <li>– Net accroissement des activités liées à l'identification précoce des risques systémiques et à leur atténuation dans le cadre de la surveillance (exemples : crise de la dette, marché immobilier)</li> <li>– Elaboration et entrée en vigueur pour toutes les banques des prescriptions en matière de liquidité selon Bâle III</li> <li>– Contribution à l'élaboration de nouvelles prescriptions en matière de fonds propres pour les banques (créances hypothécaires)</li> </ul>	<p>La FINMA a participé de manière décisive à l'optimisation des conditions cadres réglementaires pour remédier aux risques systémiques. Elle est en mesure de les identifier plus rapidement et de mieux les contrer. En outre, les grandes banques disposent de capitaux plus élevés et de meilleure qualité. La résistance de la place financière suisse aux crises s'en trouve améliorée.</p>
<b>Meilleure protection de la clientèle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Proposition de mesures concrètes visant à améliorer la protection de la clientèle dans la production et la distribution de produits financiers</li> <li>– Mise en œuvre intégrale du Test suisse de solvabilité (SST) comme instrument majeur d'une protection efficace de la clientèle dans le domaine des assurances</li> <li>– Sortie ordonnée du marché pour 70 banques et négociants en valeurs mobilières par l'intermédiaire de fusions, de restitutions de licence ou de liquidation, et ce, sans préjudice pour les clients</li> </ul>	<p>La FINMA a mis en œuvre de façon systématique des standards élevés concernant la pratique d'autorisation et a introduit un concept de surveillance efficace dans tous les domaines. La solidité de nombreux intermédiaires financiers s'en est trouvée renforcée et, partant, la protection des clients, accrue. Dans le secteur de la distribution de produits financiers notamment, la FINMA s'engage activement et avec des propositions concrètes pour une meilleure protection de la clientèle.</p>
<b>Resserrement et optimisation de la réglementation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Participation déterminante à l'introduction au niveau national des nouvelles normes de Bâle III pour le contrôle bancaire</li> <li>– Adoption de la circulaire FINMA « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques »<sup>1</sup> pour renforcer la résistance aux crises des banques autres que les grandes banques</li> <li>– Introduction de réglementations cohérentes en matière d'insolvabilité pour les banques et les assurances dans le but de protéger les créanciers, les investisseurs et les assurés</li> <li>– Elaboration et mise en œuvre d'un concept unifié pour rendre plus efficace le recours aux sociétés d'audit</li> </ul>	<p>Dans son activité de réglementation, la FINMA poursuit toujours les objectifs de la surveillance intégrée. Quand cela était possible et pertinent, les réglementations ont été harmonisées. Ce fut par exemple le cas avec les nouvelles ordonnances sur l'insolvabilité, celle sur le blanchiment d'argent et la réforme des activités d'audit. Cependant, la cadence de réglementation a globalement plutôt augmenté suite à la crise financière de 2008, ce qui s'oppose au principe de resserrement visé.</p>

Objectif stratégique	Principaux résultats	Evaluation globale
<b>Surveillance efficace et efficiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mise en œuvre de mesures pour une orientation plus systématique sur les risques de l'activité de surveillance</li> <li>– Surveillance plus stricte, fréquente et directe des établissements classés dans les catégories de risque supérieures</li> <li>– Développement et harmonisation transsectorielle des concepts d'autorisation et de surveillance</li> <li>– Introduction de nouveaux instruments de surveillance pour une activité de surveillance plus efficace (exemples : <i>team intensive supervision</i>, lettre de notation)</li> <li>– Optimisation des processus internes et mise à disposition de nouveaux instruments pour augmenter l'efficacité dans la surveillance</li> </ul>	<p>La FINMA a examiné et développé les concepts de surveillance dans tous les domaines. Dans les divisions, de nouveaux instruments ont été introduits et sont progressivement utilisés dans d'autres secteurs. En outre, la FINMA a amélioré ses processus et introduit de nouveaux instruments informatiques. Certaines de ces mesures ne seront mises en œuvre ou ne déploieront leurs effets qu'au début de la prochaine période stratégique.</p>
<b>Surveillance des marchés adéquate et exécution efficace des procédures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Remaniement de l'<i>enforcement</i> en termes de processus et d'organisation, pour une mise en œuvre homogène et efficace</li> <li>– Adaptation de la pratique en ce qui concerne le traitement des infractions aux obligations de déclarer en relation avec la publicité des participations</li> <li>– Contrôle extraordinaire du traitement des relations avec des PEP auprès des banques</li> <li>– Extension de la surveillance des marchés et instruments de sanction plus efficaces dans le cadre de la révision de la loi sur les bourses</li> </ul>	<p>La FINMA a réalisé ici des progrès importants. Une refonte complète de l'organisation et des processus d'<i>enforcement</i> permet à la FINMA d'agir quand cela s'avère nécessaire, et ce, de façon uniforme et professionnelle. Les procédures sont menées plus rapidement, de manière plus transparente et en collaboration étroite avec les domaines de surveillance. L'éventail des sanctions est exploité. Cependant, un potentiel d'amélioration demeure, notamment en ce qui concerne la durée des procédures.</p>

Objectif stratégique	Principaux résultats	Evaluation globale
<b>Positionnement en faveur de la stabilité internationale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Poursuite de relations de travail significatives avec le CSF, le CBCB et l'AICA afin de contribuer à l'élaboration de normes internationales</li> <li>– Avancées notables vers la reconnaissance de l'équivalence de la surveillance suisse des assurances par rapport à la directive Solvabilité II de l'Union européenne</li> <li>– Publication de recommandations et conduite de nombreuses enquêtes sur place concernant la prise en compte des risques inhérents aux activités financières transfrontières</li> <li>– Progrès dans l'élaboration d'un accord concernant une stratégie mondiale d'assainissement et de liquidation menée en commun avec les principales instances de régulation</li> </ul>	<p>La FINMA a réussi à nouer de solides relations de travail dans les principaux comités internationaux et a assis sa réputation de partenaire compétent et fiable. L'influence qu'exerce la FINMA va bien au-delà de sa taille. De plus, différents accords importants pour l'activité de surveillance ont pu être signés. La reconnaissance de l'équivalence de la surveillance des assurances est également en bonne voie, même si des retards sont à déplorer du côté de l'Union européenne.</p>
<b>Renforcement de la FINMA en tant qu'autorité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Succès de l'intégration fonctionnelle et technique dans la FINMA des autorités qui l'ont précédée</li> <li>– Développement des structures au niveau de l'exploitation et adaptation de celles-ci aux objectifs stratégiques</li> <li>– Développement du modèle de carrière spécialisée comme variante intéressante à la carrière de direction</li> </ul>	<p>La FINMA remplit son mandat et s'est imposée comme une autorité indépendante et crédible. Elle dispose de structures de gestion et d'exploitation claires. La coopération au cas par cas des trois anciennes autorités est devenue une collaboration intensive par branche entre les collaborateurs dans une approche globale du marché financier.</p>

## Aperçu des nouveaux objectifs stratégiques

Les nouveaux objectifs stratégiques fixés pour la période 2013-2016 témoignent de la manière dont la FINMA entend remplir à l'avenir son mandat légal ainsi que des priorités qu'elle s'assigne. Ils donnent aux travaux de la FINMA une orientation sur le long terme et définissent les axes du développement de la surveillance des marchés financiers. Les nouveaux objectifs stratégiques mettent aussi en évidence les possibilités et les limites de la surveillance des marchés financiers. L'action de la FINMA devient ainsi davantage prévisible.

Pour la période allant de 2013 à 2016, la FINMA a articulé ses objectifs stratégiques autour de cinq thèmes. Au centre demeure la surveillance prudentielle des banques, assurances et placements collectifs de capitaux. Parallèlement, la FINMA vise également des améliorations dans le comportement commercial des établissements assujettis. La collaboration nationale et internationale conserve son importance. De même, la réglementation (exercée avec retenue) fait partie des missions centrales de la surveillance des marchés financiers. Enfin, la FINMA s'est donné des objectifs concernant son propre développement (la FINMA en tant qu'autorité).

Les nouveaux objectifs stratégiques de la FINMA constituent le prolongement et le développement de ceux de la première période stratégique. Toutefois, les priorités ont partiellement changé, et ce, pour mieux répondre aux évolutions contextuelles. Les exigences prudentielles posées aux établissements

financiers sont clairement définies comme le cœur de la stratégie. Après l'introduction des mesures concernant le capital, les conséquences d'une approche fondée sur le risque ainsi que les procédures d'assainissement et d'insolvabilité occupent maintenant davantage le devant de la scène. Dans le cadre de la collaboration internationale, la FINMA se limitera à un nombre restreint de thèmes clés et l'activité de réglementation devra s'aligner encore plus fortement sur les normes internationales. Dans l'ensemble, la FINMA entend mieux protéger les clients des marchés financiers par une stratégie crédible et mise en œuvre de manière professionnelle, ce qui contribuera également à renforcer la réputation de la place financière helvétique.

Le conseil d'administration de la FINMA a adopté les nouveaux objectifs stratégiques le 17 octobre 2012. Le Conseil fédéral les a approuvés le 21 novembre 2012.

## Objectifs stratégiques 2013-2016

### Surveillance prudentielle

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

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

### Réglementation

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

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

### Comportement commercial

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

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

### La FINMA en tant qu'autorité

#### Etre une autorité performante et ouverte au dialogue

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

### Collaboration nationale et internationale

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

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

## Contexte économique et stabilité financière

---

L'économie ne s'est toujours pas rétablie en 2012. Les banques centrales ont continué de baisser le niveau des taux d'intérêt, qui était déjà particulièrement bas, par des mesures extraordinaires de politique monétaire. Il n'est pas encore possible d'apercevoir la fin de cette période de taux d'intérêt nuls, ce qui augmente les risques pour la stabilité financière. Les autorités de surveillance doivent continuer à se montrer particulièrement vigilantes.

La conjoncture internationale s'est essoufflée en 2012: non seulement la reprise économique continue de se faire attendre dans les pays industrialisés, mais la dynamique s'est aussi clairement affaiblie dans les pays émergents. A mettre encore en exergue le problème des pays en crise de l'Union européenne, problème qui n'a toujours pas été entièrement résolu.

### Une politique monétaire expansionniste

En 2012, les banques centrales ont continué à mener avec insistance une politique monétaire particulièrement expansionniste qui n'est guère parvenue à contenir les évolutions négatives. Il semble que des taux d'intérêt bas relancent moins l'économie à la suite d'une crise financière qu'en temps normal. Même si les marchés sont très liquides, les investisseurs restent inquiets. La Suisse aussi a été plus fortement touchée que prévu par la faiblesse de l'économie mondiale: les exportations ont reculé, ce qui a presque réduit à néant la croissance. Les premières retombées négatives se font également sentir sur le marché du travail, même si cela reste limité.

### Dégradation de la situation en matière de taux d'intérêt

La situation globale en matière de taux d'intérêt a continué à se dégrader dans les économies que les investisseurs considéraient comme des havres de sûreté, à savoir les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, le Japon, l'Allemagne et la Suisse. Les taux directeurs (à court terme) des principales banques centrales se trouvent déjà depuis quelque temps à des niveaux proches de zéro. L'incertitude relative aux pays en crise de la zone euro perdure et a hâté

la fragmentation déjà amorcée des marchés des capitaux. En outre, la perspective d'une longue période de croissance économique molle couplée à une politique monétaire expansive avec des taux directeurs bas a fait en sorte que les taux d'intérêt à long terme ont continué de baisser.

Cette évolution est également perceptible en Suisse. Les rendements des obligations de la Confédération à court et à moyen termes sont clairement tombés en dessous du pour cent, certains rendements glissant même depuis mi-2012 en dessous de zéro. Le rendement d'un prêt à dix ans de la Confédération s'élève à peine à plus de 0,5%.<sup>2</sup>

### Risques pour la stabilité financière

Cette situation extraordinaire en matière de taux d'intérêt génère des risques sérieux pour la stabilité financière. L'ensemble des indicateurs annonce que cette phase durera encore au moins deux ans. Cependant, il serait tout aussi dangereux que les taux reprennent brusquement le chemin de la hausse de manière totalement inattendue.

Lorsqu'une grande partie des taux d'intérêt se stabilise à un niveau nul voire légèrement négatif, cela signifie la quasi-disparition d'un paramètre économique important. En effet, les intérêts jouent un rôle central pour les décisions économiques, et ce, tant concernant la propension à l'épargne des participants du marché, les décisions en matière d'investissement que l'évaluation de projets et produits financiers, et bien plus encore. Pour cette raison, dans le contexte actuel de taux d'intérêt nuls, le danger augmente que le capital soit mal utilisé et les risques, incorrectement évalués. Les taux d'intérêt bas des années précédant la crise financière ont été entre-temps identifiés comme un

<sup>2</sup> Cf. graphique, p. 19.

facteur important dans la constitution de positions à risque particulièrement importantes. Ils ont ainsi posé les fondements de la crise actuelle.

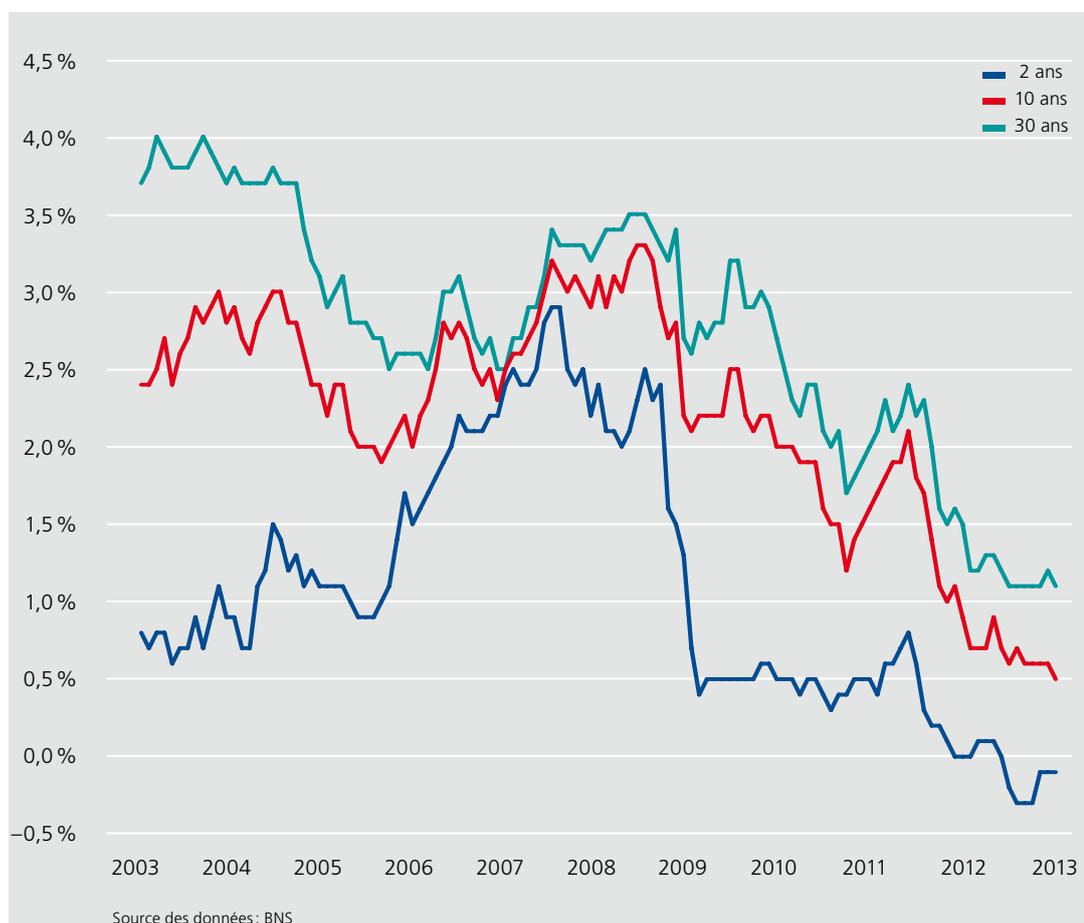
### La propension aux risques augmente

Dans un contexte de taux d'intérêt bas, les investisseurs et les assujettis, à la recherche de rendements plus importants, sont fortement incités à investir dans des segments de marché risqués. Le fait que certains indices d'action aient, dès 2012, quasi retrouvé leur niveau d'avant la crise financière peut être considéré comme le signe d'une telle évolution. Même quand il n'existe en principe pas une propension élevée au risque, l'obligation d'assurer des rémunérations fixes, comme celles habituelle-

ment proposées par les entreprises d'assurance-vie et les caisses de pension, a pu mener à rechercher des rendements plus élevés et à constituer inévitablement des positions risquées. En outre, l'allongement de l'espérance de vie moyenne de la population ne fait que renforcer cette tendance, car elle va de pair avec une augmentation de la durée des obligations de paiement.

Concernant les fonds du marché monétaire, la faiblesse des rendements a conduit à une sortie de capital, laquelle a réduit une base de financement importante pour les banques et a contribué à crispier la situation sur le marché des capitaux. La situation en matière de taux d'intérêt influence tant les passifs que les actifs des banques. Ainsi, le taux d'intérêt

### Rendements des obligations de la Confédération sur différentes durées (intérêts au comptant à la fin du mois)



moyen des hypothèques à taux fixe à moyen et à long termes a encore nettement baissé en 2012. Si la demande en financement immobilier continue de rester élevée, l'excédent d'intérêts engrangé par les banques demeure cependant faible. Plus la courbe des taux s'aplatit, moins les établissements financiers peuvent tirer des bénéfices des opérations de transformation des échéances (à savoir octroyer des crédits à long terme à partir de financement à plus court terme). Dans certaines circonstances, le bas niveau des taux d'intérêt peut même faire en sorte que les banques classent les créances douteuses comme un problème de moindre importance parce

que les revenus y relatifs sont bas. La capacité des clients à payer les intérêts et à amortir les dettes pourrait aussi être surestimée.

Un tel contexte économique est lourd de difficultés. Il est possible que les assujettis se voient contraints d'abandonner des champs d'activité existants et de chercher de nouveaux moyens de réaliser des rendements plus élevés. Durant la crise financière de 2008, il est apparu que les risques n'ont été identifiés que quand ils sont effectivement devenus réels. Pour cette raison, l'autorité de surveillance doit se montrer particulièrement attentive.

## La FINMA dans le contexte politique

---

En 2012 aussi, la FINMA a dû rendre régulièrement compte de ses activités au gouvernement et au Parlement. Il s'agissait certes surtout de présenter le bilan de la dernière stratégie de la FINMA et l'élaboration des nouveaux objectifs stratégiques, mais il fallait également expliquer l'activité de surveillance de la FINMA concernant de nombreux sujets techniques différents.

Une fois par an, la FINMA discute de son rapport annuel avec les Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales. Cette date est centrale pour les échanges de l'autorité de surveillance avec l'instance de haute surveillance parlementaire. C'est l'occasion non seulement de discuter des questions qui se sont posées durant l'année écoulée, mais également d'aborder les sujets et les préoccupations du moment.

### **Parlement: activité de surveillance et prise de décision en toute indépendance**

Lors de l'échange de vues de 2012, la présidente de la FINMA a souligné l'importance de l'indépendance de ses prises de décision. La FINMA exerce son activité en se situant à la croisée de groupes d'intérêts aux aspirations divergentes. Il lui incombe notamment d'octroyer ou de retirer des autorisations, de conduire des procédures, de prononcer des sanctions pouvant aller jusqu'à la liquidation,

sans parler de ses nombreuses autres activités. Il est donc important que la FINMA – de la même manière qu'un tribunal – puisse prendre ses décisions en toute indépendance sans se trouver sous l'influence de divers groupes d'intérêts. En effet, les pressions, d'où qu'elles viennent, ne vont jamais dans le sens de l'intérêt public.

Le directeur de la FINMA a également signifié aux CdG quelles étaient les limites de l'activité de surveillance. L'autorité de surveillance ne peut pas agir si elle ne dispose pas de bases légales suffisantes: sans elles, elle ne peut ni délivrer ni retirer des autorisations; elle ne peut pas non plus procéder à d'autres actions relevant du droit de la surveillance. En conséquence, quand la FINMA constate que les bases légales sont insuffisantes dans les domaines qui sont cruciaux pour l'exercice de son mandat, il est de son devoir de le faire remarquer. La FINMA a ainsi détecté un besoin d'intervention clair concernant la protection des

clients et des investisseurs. En effet, la FINMA a, à maintes reprises, signalé les lacunes existant dans les conditions cadres réglementaires relatives à la protection de la clientèle.<sup>3</sup>

S'inscrivent également dans ce contexte les enquêtes de la FINMA concernant la faillite de Lehman Brothers en septembre 2008 et leurs répercussions sur de nombreux investisseurs, notamment en Suisse. Ce sujet fut en 2012 l'objet de différentes demandes adressées à la FINMA par l'instance de haute surveillance parlementaire. L'origine du débat public fut un document de la FINMA qui avait été rendu public suite à une violation du secret de fonction. Ce document était en fait un rapport intermédiaire dans lequel étaient mentionnés des incidents préoccupants qui ont conduit à l'ouverture d'une procédure par la FINMA. La décision d'ouvrir une procédure fut prise à la suite des premières clarifications, sur la base d'une évaluation succincte et provisoire des faits constatés à ce moment. La FINMA a dû ensuite mettre un terme à cette procédure car les manquements au regard du droit prudentiel n'avaient pas été établis. Cela explique l'écart existant entre le

rapport intermédiaire qu'une indiscretion a rendu public et le rapport final officiellement publié par la FINMA concernant l'affaire Lehman Brothers.

### **Conseil fédéral: sujets d'actualité et stratégie de la FINMA**

Conformément à la LFINMA, le Conseil fédéral doit approuver aussi bien le rapport d'activité que les objectifs stratégiques de la FINMA. Au moins une fois par an sont organisés des échanges de vues entre la FINMA et le Conseil fédéral. Lors des échanges de vues de 2012, la présidente de la FINMA a, d'une part, remis au Conseil fédéral un rapport sur la mise en œuvre annuelle des objectifs stratégiques et a, d'autre part, informé le gouvernement du bilan positif de la première période stratégique qui s'étendait de 2009 à 2012. En outre, le Conseil fédéral a profité de cette occasion pour discuter des thèmes qui préoccupent actuellement la place financière. La présidente de la FINMA a également présenté au gouvernement les nouveaux objectifs stratégiques pour la période 2013-2016, lesquels ont été approuvés par le Conseil fédéral le 21 novembre 2012.

## **La collaboration de la FINMA avec les associations et institutions nationales**

De par le large spectre de ses tâches, la FINMA est en contact constant avec un grand nombre de groupes d'intérêts nationaux. La loi prescrit que la FINMA doit informer le public de son activité de surveillance, y apportant toutefois des restrictions pour les cas où le secret de fonction prime d'autres intérêts. Dans la mesure où elle y est autorisée, la FINMA poursuit une politique d'information transparente et ouverte à l'égard des assujettis, des autres groupes d'intérêt et du public. La FINMA entend ainsi améliorer la compréhension des thèmes de surveillance ainsi que des questions de réglementation et renforcer la sensibilité aux sujets relatifs au marché financier.

La FINMA entretient des contacts réguliers, sous différentes formes, avec presque cent institutions et

associations. En font notamment partie des autorités chargées de la surveillance et des poursuites pénales, d'autres autorités et instances fédérales ainsi que les associations des assujettis. Il convient également de mentionner l'importance des contacts avec les autres associations économiques, les groupements professionnels, les associations du personnel, les organisations de protection des consommateurs et les instances de médiation des différents domaines de surveillance.

<sup>3</sup> Cf. chapitre « Renforcement de la protection de la clientèle », p. 38 s., et chapitre « Révision de la loi sur les placements collectifs », p. 32 ss.

**Dans les différents domaines de surveillance,  
l'accent a été mis sur les points suivants durant l'année 2012 :**

#### **Banques**

- Activités financières transfrontières
- Accords sur l'impôt libérateur et négociations d'accès aux marchés
- Réglementations des affaires hypothécaires et autoréglementation
- Mesures visant à renforcer la protection de la clientèle
- Sécurité informatique

#### **Banques cantonales**

- Réglementation en matière de fonds propres Bâle III
- Marché immobilier et directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier (ASB)
- Activités financières transfrontières
- Stratégie de l'argent fiscalement propre

#### **Banques étrangères**

- Accords sur la double imposition et l'impôt libérateur
- Activités financières transfrontières et accès au marché
- Expositions internes aux groupes (*intra-group exposures*)

#### **Assurances**

- Mise en œuvre du SST et assouplissements temporaires
- Développement de Solvabilité II en Europe
- Mise en œuvre du nouveau concept de surveillance
- Reconnaissance de l'équivalence de la surveillance suisse des assurances par l'Union européenne

#### **Bourses**

- Remaniement du concept de surveillance de SIX Group
- Besoins en réglementation pour les infrastructures des marchés financiers comme SIX x-clear et SIX SIS dans le contexte européen
- Raccordement de SIX SIS à TARGET2-Securities
- Nouveaux services de SIX Swiss Exchange

#### **Placements collectifs de capitaux**

- Adaptation des directives en matière de transparence de la *Swiss Funds Association* (SFA)
- Adaptation des modèles de prospectus et de contrat de fonds
- Implications dans les négociations avec des autorités de surveillance étrangères
- Directives pour les fonds du marché monétaire
- Directives concernant les informations importantes pour les investisseurs

#### **Sociétés d'audit**

- Réforme des activités d'audit

## La FINMA sur la scène internationale

---

Les organismes internationaux de normalisation (*standard setting bodies*) ont sensiblement gagné en importance. Participer à ces organismes offre à la FINMA la possibilité d'influer sur le cadre international de réglementation et d'y représenter les intérêts suisses en matière de surveillance.

Il est de l'intérêt de la FINMA de participer aux organismes internationaux de normalisation. Cependant, elle ne peut collaborer à tous avec la même intensité. Il convient de trouver un équilibre pertinent entre la concentration sur les intérêts centraux et la collaboration à des sujets secondaires qui pourraient, dans certaines circonstances, toucher par la suite la Suisse.

### Conseil de stabilité financière

Le Conseil de stabilité financière (CSF) coordonne le développement et la poursuite de mesures visant à garantir la stabilité financière entre les organismes de normalisation spécifiques aux secteurs et constitue le trait d'union avec le G20. La Suisse est représentée au comité de direction du CSF par l'intermédiaire de la Banque nationale suisse (BNS) et du Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI). Dans les affaires relatives au CSF, la FINMA travaille en étroite collaboration avec ces deux institutions et elle est représentée au sein de différents groupes de travail. Le directeur de la FINMA dirige en outre le *Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation*.

En 2012, l'un des principaux sujets du CSF était le développement de dispositions d'assainissement et de liquidation (*recovery and resolution*). Les exigences de base décidées en 2011 pour un assainissement et une liquidation ordonnés des banques d'importance systémique au niveau mondial (G-SIB) ont été concrétisées. Le CSF a également arrêté un calendrier pour la mise en œuvre des mesures. D'autres sujets du CSF comme l'importance systémique d'assureurs et d'autres établissements financiers ont été traités au sein de comités spécifiques aux secteurs et soumis au comité de direction du CSF.

### Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

La Suisse est représentée au sein de l'organe supérieur du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) par l'intermédiaire de la FINMA et de la BNS. Pour la FINMA, le responsable de la division Banques préside le groupe de travail spécial sur les accords de gouvernance (*High-Level Task Force on Governance Arrangements* [TFGA]). La FINMA assure également la présidence du groupe de travail « Disclosure ». En outre, des collaborateurs de la FINMA participent aux groupes de travail se consacrant à des thèmes comme la présentation des comptes, la surveillance macroprudentielle ou la lutte contre le blanchiment d'argent.

En 2012, le CBCB a surtout travaillé à compléter les standards de Bâle III. Ont été en particulier traitées les questions relatives au ratio de liquidité à court terme (LCR) ainsi que la définition et l'observation du ratio d'endettement maximal (*leverage ratio*).<sup>4</sup> Un autre point important résidait dans l'amélioration des prescriptions relatives à la dotation en capital dans le livre de négoce ainsi que dans les opérations de titrisation. Pour mieux comprendre les différences caractérisant les actifs pondérés en fonction des risques, des analyses complètes ont été menées sur des portefeuilles tests en collaboration avec les banques. En outre, sous l'effet des derniers événements<sup>5</sup>, le CBCB a amorcé des travaux pour renforcer la réglementation relative aux risques opérationnels des banques. Se sont achevés les travaux relatifs aux obligations de publication concernant la composition du capital ainsi qu'aux exigences posées en matière de capital pour les affaires bancaires avec contreparties centrales.

<sup>4</sup> Cf. chapitre « Changements dans la réglementation bancaire », p. 46 s.

<sup>5</sup> Cf. chapitre « Importance des contrôles dans le négoce de valeurs mobilières », p. 48 s.

## Association internationale des contrôleurs d'assurance

Le directeur de la FINMA est membre du comité exécutif de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA). D'autres collaborateurs de la FINMA participent à des comités et groupes de travail à différents niveaux.

Lors de son assemblée générale d'octobre 2012, l'AICA a arrêté le 9<sup>e</sup> principe de base en matière d'assurance (*Insurance Core Principle 9*) concernant les *Supervisory Review and Reporting*. Ainsi, la révision entamée en 2003 des 26 principes clés pour une réglementation et une surveillance efficaces des activités de surveillance a pu être menée à son terme. En outre, l'AICA s'est penchée sur les critères permettant de définir les groupes d'assurance d'importance systémique à l'échelle mondiale (G-SII) ainsi que sur les mesures visant à limiter les risques y relatifs. Des critères et mesures en ce sens devraient être présentés d'ici le sommet du G20 d'avril 2013. L'audition publique relative à la méthode d'identification des possibles G-SII s'est achevée en juillet 2012, celle concernant les mesures G-SII proposées a couru jusqu'à mi-décembre 2012.<sup>6</sup>

Concernant la surveillance des groupes d'assurance actifs à l'échelle internationale, un jalon important a été posé avec la publication de la deuxième édition du *ComFrame*<sup>7</sup> *Concept Paper* en juillet 2012. Le *ComFrame* devrait à l'avenir constituer la base, au niveau international, selon laquelle les autorités de surveillance nationales saisiront dans leur totalité les risques qualitatifs et quantitatifs des groupes d'assurance.

## Organisation internationale des commissions de valeurs

L'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) entend augmenter l'efficacité et la transparence des marchés financiers. La Suisse est représentée au sein du Conseil de l'OICV par l'intermédiaire de la présidente de la FINMA. D'autres collaborateurs de la FINMA participent à des sous-comités. Les marchés secondaires et les

placements collectifs de capitaux se trouvent au centre de l'intérêt. L'OICV examine également de possibles réglementations pour des branches et des établissements financiers qui ne sont jusqu'ici pas assujettis.

Le principal sujet de l'année 2012 fut le développement d'une méthode visant à surveiller et à réduire les risques systémiques sur les marchés des valeurs mobilières. L'OICV se penche aussi intensément sur les risques découlant des *hedge funds* et d'autres établissements financiers d'importance systémique (SIFI) en dehors du secteur des banques et des assurances. La réglementation des infrastructures des marchés financiers a constitué un autre point important. L'OICV examine aussi les possibilités d'élargir les standards de la coopération internationale par une révision de l'accord multilatéral MMoU OICV. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013 sera dressée une liste des pays ne satisfaisant pas au standard jusqu'ici en vigueur. Avec son statut de signataire « A », la Suisse remplit les exigences. En septembre 2012, l'OICV a en outre mis en place une force opérationnelle (*task force*) suite aux irrégularités constatées dans la fixation du LIBOR<sup>8</sup>, force opérationnelle au sein de laquelle la FINMA est représentée par l'intermédiaire du responsable de la division Services stratégiques. Cette force opérationnelle établit des directives pour l'élaboration des indices de références.

## Autres formes du dialogue international

Dans le cadre de ses travaux de réglementation, l'Union européenne est un acteur important pour les participants suisses des marchés financiers et donc aussi pour la FINMA. Concernant les questions actuelles en matière de réglementation et de surveillance, la FINMA est en contact régulier avec les autorités de surveillance européennes – l'Autorité bancaire européenne (ABE – *European Banking Authority* [EBA]), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP – *European Insurance and Occupational Pensions Authority* [EIOPA]) et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF – *European Securities*

<sup>6</sup> Cf. <http://www.iaisweb.org/G-SIIs-988>.

<sup>7</sup> *Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups*.

<sup>8</sup> Cf. chapitre « *Enforcement* », « *Vue d'ensemble* », « *Procédure engagée à l'encontre d'UBS en relation avec le LIBOR et d'autres taux de référence* », p. 67 s.

and Markets Authority [ESMA]) – ainsi qu’avec des experts de la Commission européenne.<sup>9</sup>

Les *supervisory colleges*, au sein desquels autorités de surveillance locales et autorités de surveillance étrangères d’un grand groupe international d’assurance ou bancaire échangent autour de questions concrètes de surveillance, constituent également une forme du dialogue international importante pour l’activité effective de surveillance.<sup>10</sup>

### **Conférence internationale des autorités de surveillance des marchés financiers intégrées**

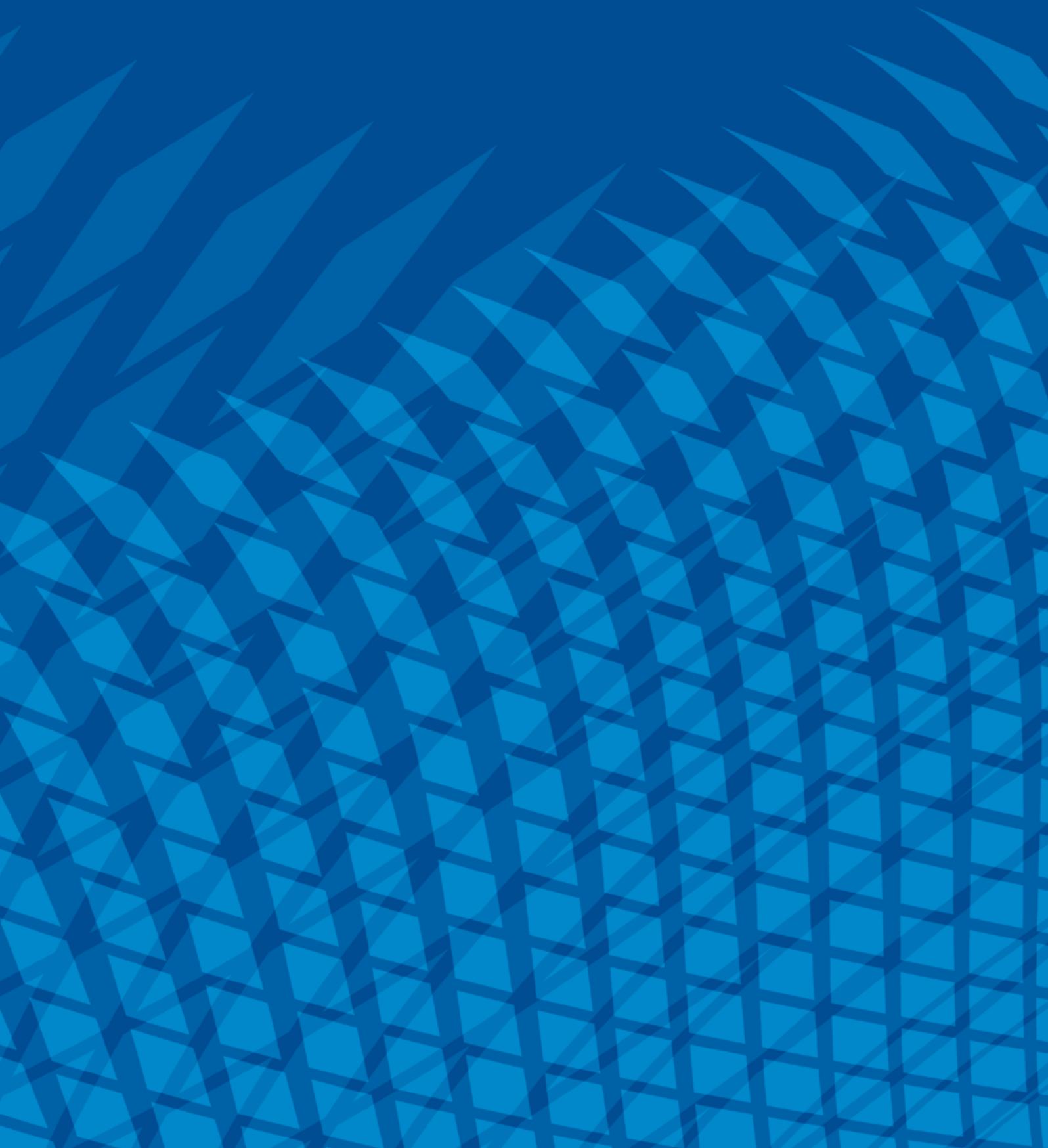
En juin 2012, la FINMA était l’hôte de la 14<sup>e</sup> Conférence internationale des autorités de surveillance des marchés financiers intégrées (IFSC). L’IFSC est un forum d’autorités de surveillance qui, comme la FINMA, surveillent les banques, les assureurs et les marchés et suivent pour ce faire une approche transsectorielle. Lors de l’IFSC 2012, les hauts représentants d’autorités de seize pays (Canada, Grande-Bretagne, Allemagne, Autriche, Singapour, Australie, etc.) se sont rencontrés. Les dirigeants de ces autorités de surveillance des marchés financiers intégrées ont discuté dans un cadre informel de questions relatives à l’arbitrage réglementaire.

<sup>9</sup> Cf. chapitre « Complexité de la surveillance internationale des groupes d’assurance », « Retard dans la reconnaissance de l’équivalence », p. 58.

<sup>10</sup> Cf. chapitre « Complexité de la surveillance internationale des groupes d’assurance », p. 58.



## THÈMES PRINCIPAUX



## Mesures sur le marché hypothécaire

Les risques sur le marché immobilier et hypothécaire demeurent élevés. Or, aucune modification majeure de l'environnement macroéconomique qui pourrait indiquer un changement de tendance ne semble se dessiner. En 2012 aussi, la FINMA a réagi à cette situation par des mesures prudentielles et réglementaires.

En 2011, l'Association suisse des banquiers (ASB) a révisé ses directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier, précisant ainsi les prescriptions qualitatives posées à l'octroi de crédits par les banques. Cette autorégulation n'a eu que peu d'effet sur l'octroi de crédits en lui-même. C'est pourquoi la FINMA s'est engagée en faveur de l'introduction de prescriptions quantitatives plus larges.

### Valeurs limites quantitatives dans l'autorégulation

Un groupe de travail composé de représentants du Département fédéral des finances (DFF), de l'ASB et de la FINMA a élaboré des standards quantitatifs minimaux pour les financements hypothécaires. Un seuil doit être appliqué aux dispositions relatives aux fonds propres et à l'amortissement, lesquelles n'ont cessé d'être assouplies par les banques :

- Pour les nouvelles affaires et les augmentations de crédit, les acheteurs doivent apporter au moins 10 % de la valeur de nantissement de l'immeuble sous la forme de fonds propres « durs », c'est-à-dire de fonds qui ne proviennent pas d'un versement anticipé ou d'une mise en gage de l'avoir du deuxième pilier.
- A l'avenir, la dette hypothécaire devra être amortie aux deux tiers de la valeur de nantissement de l'immeuble en l'espace de 20 ans maximum.

A première vue, ces exigences minimales ne semblent pas particulièrement restrictives, puisqu'elles avaient valeur de *best practice* il y a quelques années encore. Toutefois, du fait de la concurrence accrue entre les banques, de la faiblesse persistante des taux d'intérêt et de la hausse continue des prix de l'immobilier, les banques ont peu à peu

renoncé au cours des dernières années à se conformer à ces exigences dans leurs activités quotidiennes concrètes. Il en est résulté un nouvel environnement pour les acheteurs qui n'auraient pas eu les moyens financiers d'acquiescer un bien immobilier aux conditions normales du marché. Le recours excessif aux fonds de la prévoyance professionnelle pour financer l'immobilier crée, par ailleurs, des risques patrimoniaux pour l'avenir : si les prix de l'immobilier venaient à fléchir, le capital de prévoyance investi serait menacé.

La FINMA a reconnu les directives de l'ASB relatives aux exigences minimales pour les financements hypothécaires<sup>11</sup> comme standards prudentiels minimaux. Les nouvelles prescriptions relatives au capital propre minimal et à l'amortissement minimal sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2012.

### Renforcement des exigences en matière de fonds propres dans l'ordonnance

Alors que la FINMA reconnaissait cette autorégulation comme standard minimal, le Conseil fédéral a créé un lien entre ces directives et l'ordonnance sur les fonds propres des banques (OFR). Dans l'OFR, le Conseil fédéral prescrit qu'un taux de pondération-risque de 100 % doit être appliqué au montant total du crédit si les exigences minimales de l'ASB ne sont pas respectées. Par ailleurs, dans le cadre de l'OFR, le taux de pondération-risque pour les tranches de crédit supérieures à 80 % de la valeur de nantissement a été globalement relevé de 75 % à 100 %. Un signal clair adressé aux banques afin qu'elles fassent preuve de diligence lors de l'octroi de crédits.

En outre, au 1<sup>er</sup> juillet 2012, l'OFR a posé les bases d'un volant anticyclique de fonds propres. La BNS peut demander au Conseil fédéral d'obliger les banques à détenir des fonds propres supplémentaires. Cette mesure a comme objectif de renforcer la

<sup>11</sup> Cf. « Directives relatives aux exigences minimales pour les financements hypothécaires » de juin 2012 ([http://shop.sba.ch/999985\\_f.pdf](http://shop.sba.ch/999985_f.pdf)).

capacité du secteur bancaire à faire face aux risques résultant d'une croissance excessive du crédit ou de parer un tel phénomène. La FINMA doit être consultée avant la demande faite au Conseil fédéral et elle peut prendre position sur ce sujet.

### **Premiers effets des mesures prises**

Les premières réactions des banques et des preneurs de crédit montrent que ces nouvelles dispositions ont relativement vite déployé un certain effet dans la direction recherchée. Ainsi, le financement d'un immeuble pour les personnes ayant peu de fonds propres et une capacité financière réduite semble être devenu plus difficile. Si les banques peuvent continuer à conclure des financements hors du cadre des directives, elles y ont toutefois moins intérêt en raison des exigences plus élevées en matière de fonds propres.

Ces prescriptions ne s'appliquent pas aux hypothèques qui sont accordées par des assurances. Les affaires hypothécaires des assurances dans le cadre de la fortune liée doivent répondre, depuis 2006 déjà, à des critères qualitatifs et quantitatifs précis.<sup>12</sup> La FINMA mandate chaque année des sociétés d'audit pour exercer la surveillance des assurances et elle a effectué de larges visites sur place en 2010 et 2011. Ces relevés ont montré que l'octroi d'hypothèques par les assurances ne nécessite pas de réglementation plus stricte.

### **Tests de simulation de crise: le portefeuille hypothécaire au banc d'essai**

Depuis 2011, la FINMA effectue davantage de tests de simulation de crise (*stress tests*) sur le portefeuille hypothécaire des banques. L'objectif est de quantifier les pertes qui apparaissent lorsque des paramètres économiques centraux tels que le niveau des taux d'intérêt, le chômage, les prix de l'immobilier ou le produit intérieur brut varient. Les paramètres macroéconomiques sont définis dans le cadre de l'analyse correspondante des scénarios (de crise) et transposés dans un système de mesure de la perte qui repose sur un modèle propre à l'établissement et sur un modèle FINMA. Le système de mesure

de la perte indique le niveau du potentiel de perte. En règle générale, la plausibilité du scénario et son acuité sont établies par comparaison avec les crises antérieures tant au niveau national qu'international. Ces analyses de scénarios permettent à la FINMA d'avoir une vue globale cohérente dans la mesure où les analyses correspondantes ont lieu simultanément dans plusieurs établissements. La FINMA discute par ailleurs avec l'assujéti concerné des analyses propres à l'établissement ainsi que de leurs résultats rapportés à la situation en termes de capitaux propres. La comparaison des tests de résistance calculés au sein des banques avec ceux pratiqués par la FINMA démontre dans plus d'un cas que de nombreuses banques ont une évaluation du potentiel de perte nettement inférieure à celle de la FINMA. Les tests de simulation de crise renforcent la sensibilité quant à l'appréciation des risques d'une crise immobilière, sensibilité qui doit trouver sa traduction dans les décisions commerciales des différents établissements.

Dans le cas d'un scénario de récession, le potentiel de perte cumulé sur cinq ans pour un portefeuille hypothécaire se situe dans une fourchette de 2 % à 4 % des emprunts. Avec un scénario plus extrême qui se fonde sur un effondrement de 30 % à 40 % des prix de l'immobilier dans certaines régions, le potentiel de perte peut dépasser 5 %.

### **Corrections de l'approche IRB pour les hypothèques sur les immeubles d'habitation**

La FINMA observait depuis un certain temps déjà que les fonds propres minimaux pour les hypothèques sur les immeubles d'habitation ne cessaient de descendre en deçà de l'approche fondée sur les notations internes (IRB), laquelle repose sur un modèle. Cela tient aux particularités dudit modèle qui se fonde sur des modèles de calcul internes et qui est actuellement utilisé par trois banques, dont les deux plus grandes. Durant des années, il y a eu relativement peu de défaillances de crédit, et donc des pertes restreintes. C'est pourquoi la couverture par les fonds propres a continué à baisser dans le cadre de l'approche IRB sensible au risque et s'appuyant sur des données historiques.

<sup>12</sup> Art. 79 al. 1 let. g OS et circulaire FINMA 2008/18 « Directives de placement – assureurs » (en particulier Cm 282 à 305).

La FINMA a notamment constaté dans les analyses des tests de simulation de crise que les exigences minimales actuelles fixées à 8% des positions pondérées à risque selon l'IRB ne suffisent pas d'un point de vue prudentiel en cas de scénario extrême. Par conséquent, la FINMA a renforcé, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, les exigences minimales en matière de fonds propres pour les banques IRB dans le cas des logements en propriété à usage propre.<sup>13</sup> Ces mesures de renforcement sont spécifiques à chaque banque et tiennent compte de la couverture existant jusqu'alors et du profil de risque du portefeuille

des immeubles d'habitation. Indépendamment de la situation propre à chaque banque, ces mesures réduisent nettement le fossé entre les exigences conformes à l'approche IRB et celles conformes à l'approche standard. Pour les grandes banques, ce renforcement se traduit également par une hausse substantielle des besoins globaux en capital du fait du régime *too big to fail*. C'est pourquoi la FINMA a accordé aux trois banques IRB des délais transitoires jusqu'à la réalisation complète des nouvelles exigences minimales en fonds propres pour les logements en propriété à usage propre.

## Activités financières transfrontières

---

La FINMA a également contrôlé en 2012 la manière dont les établissements traitent les risques découlant des activités financières transfrontières. Au travers de plusieurs procédures d'*enforcement*, la FINMA en est arrivée à la conclusion que quelques établissements avaient enfreint leurs devoirs prudentiels en raison d'une mauvaise gestion du risque. Le cas de la banque Wegelin & Co. illustre à quelles conséquences radicales peut conduire une exposition aux risques transfrontières.

Le 22 octobre 2010, la FINMA a formulé ses attentes vis-à-vis des banques dans son document de position « Risques juridiques et de réputation dans le cadre des activités financières transfrontières »<sup>14</sup>. Ce sujet a par ailleurs été abordé au cours de nombreux entretiens prudentiels. Dans ce cadre, la FINMA a constaté que la sensibilisation à la problématique des activités transfrontières a progressé chez une majorité d'assujettis. Il y a cependant des établissements qui se limitent à la saisie, à la délimitation et à la surveillance des risques prudentiels. Les risques en rapport avec les droits civil, fiscal et pénal sont souvent négligés. Pourtant, ceux-ci peuvent s'avérer tout aussi importants dans une optique axée sur les risques. La FINMA est d'avis qu'une gestion des risques appropriée nécessite une approche intégrale. C'est également pour cette raison que la FINMA a publié le 19 juin 2012 un catalogue FAQ<sup>15</sup> qui répond aux questions récurrentes des assujettis au sujet des

risques juridiques et de réputation dans le cadre des activités financières transfrontières.

### Plusieurs procédures d'*enforcement*

Depuis 2011, la FINMA a donné ordre à différents établissements bancaires de réaliser une enquête interne, indépendante dans tous les compartiments de leurs activités financières transfrontières.<sup>16</sup> Suite à cela, des procédures d'*enforcement* ont été ouvertes, dont certaines ont abouti en 2012. La FINMA a ouvert des procédures dans tous les cas où il y avait des raisons de douter du fait que la politique commerciale et l'organisation étaient appropriées et que les risques juridiques et de réputation étaient saisis, délimités et contrôlés de manière adéquate. Le critère d'évaluation consistait à savoir si l'établissement bancaire ou le groupe financier ne s'était pas exposé, et ses collaborateurs avec lui, à des risques qui n'étaient plus supportables. La FINMA a rendu plusieurs

<sup>13</sup> En vertu de l'art. 4 al. 3 LB.

<sup>14</sup> Cf. [http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/positionspapier\\_rechtsrisiken\\_f.pdf](http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/positionspapier_rechtsrisiken_f.pdf).

<sup>15</sup> Cf. <http://www.finma.ch/f/faq/beaufsichtigte/pages/faq-grenzueberschreitendes-geschaefte.aspx>.

<sup>16</sup> Cf. rapport annuel 2011 de la FINMA, p. 22 ([http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/finma\\_jb\\_2011\\_f.pdf](http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_f.pdf)).

décisions dans lesquelles elle arrive à la conclusion que certaines banques ont gravement manqué à leurs devoirs pruden­tiels quant à la garantie d'une activité irréprochable et à l'organisation adéquate. Dans le cadre des sanctions, la FINMA a notamment exigé dans ces cas que la banque procède à une analyse complète des risques liés aux activités transfrontières et développe un concept qui recense ces risques de manière systématique.

### Détachement opérationnel des affaires avec les Etats-Unis pour la banque Wegelin

La banque Wegelin & Co. a été contrainte, en raison de ses affaires avec les Etats-Unis, de procéder à la séparation de ses affaires et à suspendre son activité commerciale active. En janvier 2012, la Raiffeisen Suisse société coopérative a racheté la totalité de l'activité commerciale de la banque privée saint-galloise, à l'exception des activités transfrontières avec les clients américains. La transaction a été déclenchée après le renforcement des enquêtes menées par la justice américaine à l'encontre de Wegelin et de ses affaires avec des biens patrimoniaux américains présumés non déclarés. Peu après la conclusion de cette transaction, la banque Wegelin a été mise en accusation aux Etats-Unis.

La transaction prévoyait une séparation juridique et opérationnelle des affaires avec les Etats-Unis du reste des affaires de la banque Wegelin. Elle a abouti au transfert des affaires non américaines à Notenstein Banque Privée SA qui a ensuite été reprise par Raiffeisen. Une fois la transaction conclue, seules les affaires avec les Etats-Unis sont demeurées chez Wegelin qui continue de les traiter. Le groupe Raiffeisen dispose désormais d'une filiale de *private banking*, implantée sur divers sites dans toute la Suisse.

L'initiative de la transaction est venue des entreprises concernées. Le rôle de la FINMA s'est limité à l'examen prudentiel de la procédure. Il convenait notamment de s'assurer que la part restante de la banque Wegelin pouvait faire face tant au niveau financier qu'opérationnel aux éventuelles consé-

quences d'une plainte américaine. Il fallait également garantir que la nouvelle Notenstein Banque Privée SA serait intégrée de telle sorte que les risques américains ne menacent pas de contaminer le regroupement dans Raiffeisen. La FINMA a prescrit des obligations en ce sens pour la transaction et les entreprises concernées.

Le 3 janvier 2013, la banque Wegelin a fait savoir qu'elle avait conclu ce que l'on appelle un *plea agreement* avec le Département américain de la justice. Dans ce contexte, elle a reconnu avoir violé le droit américain dans le cadre de l'ouverture de certains comptes et dépôts par des personnes soumises à l'impôt aux Etats-Unis ainsi que dans leur gestion. La banque Wegelin s'est engagée à verser une amende de 57,8 millions de dollars américains.

### FATCA : de nouveaux risques juridiques en prévision

L'introduction du *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA)<sup>17</sup> peut entraîner de nouveaux risques juridiques et de réputation du fait des incertitudes juridiques qui l'accompagnent. Le FATCA constitue la partie du *Hiring Incentives to Restore Employment Act* du 18 mars 2010 qui s'attache aux dispositions de droit fiscal américain applicables hors du territoire. Avec le FATCA, les Etats-Unis entendent faire en sorte que l'ensemble des comptes étrangers de toutes les personnes qui sont assujetties à l'impôt aux Etats-Unis soit annoncé à l'autorité fiscale américaine (*Internal Revenue Service* [IRS]). Une autre solution possible serait le prélèvement d'un impôt à la source de 30 % sur tous les paiements en provenance des Etats-Unis. A compter de 2017, cette mesure doit en outre être étendue aux produits de vente bruts ainsi qu'aux paiements qui ne proviennent pas des Etats-Unis. Les dispositions entreront en vigueur de manière échelonnée dès janvier 2013.

Les établissements financiers étrangers (*foreign financial institutions* [FFI]), tels que les banques, les assurances et les fonds, doivent en principe conclure un contrat avec l'IRS d'ici au 31 décembre 2013

<sup>17</sup> Cf. rapport annuel 2011 de la FINMA, p. 23 ([http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/finma\\_jb\\_2011\\_f.pdf](http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_f.pdf)).

dans la mesure où ils ne sont pas soumis à un régime dérogatoire. Ce faisant, les FFI participants s'engagent à fournir aux Etats-Unis des informations détaillées sur les comptes américains et à mettre en œuvre les systèmes de *compliance* du FATCA.

La mise en œuvre du FATCA entraîne une hausse des coûts à l'échelle mondiale. Il subsiste par ailleurs des incertitudes susceptibles d'induire des risques juridiques et de réputation pour les établissements financiers concernés. Place financière au réseau international, la Suisse est particulièrement concernée. Du point de vue de la FINMA, il s'agit donc là aussi de repérer, de surveiller les risques liés au FATCA et de les limiter par des mesures correspondantes.

Dans la perspective d'une application mondiale du FATCA, le Département du Trésor des Etats-Unis (*U.S. Treasury Department*) a proposé à la Suisse également d'obtenir des assouplissements et une sécurité du droit accrue par le biais d'un

accord et de réduire par là même les coûts liés à la mise en œuvre du FATCA. En contrepartie, les Etats contractants doivent s'engager à créer les conditions nationales permettant un déploiement sans faille du système du FATCA. Dans le modèle de l'accord suisse avec les Etats-Unis, l'échange de données ne doit pas, à l'avenir, passer par une collecte centralisée de données par l'Etat, mais intervenir soit entre les FFI participants et l'IRS pour les cas ordinaires soit par des demandes groupées dans le cadre de l'assistance administrative fiscale pour les cas exceptionnels.

Sous la direction du SFI et avec le soutien, entre autres, de la FINMA, l'accord visant à faciliter la mise en œuvre du FATCA a été négocié et paraphé le 3 décembre 2012. Le processus d'approbation parlementaire et un éventuel référendum facultatif en Suisse suivront. Aux Etats-Unis, la conclusion du traité relève de la seule compétence du gouvernement.

## Révision de la loi sur les placements collectifs

---

La loi sur les placements collectifs est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Elle a dû être révisée dès 2012 en raison de différents projets de régulation, notamment de l'Union européenne.

S'appuyant sur les expériences tirées de la crise financière, des projets de régulation ont vu le jour dans le domaine des placements collectifs. Le Parlement européen a ainsi adopté la directive AIFM<sup>18</sup> le 11 novembre 2010. Celle-ci assujettit obligatoirement à surveillance tous les gestionnaires de placements collectifs de capitaux qui ne sont pas soumis à la directive européenne OPCVM, dits « non-OPCVM ». Même les gestionnaires d'Etats tiers comme la Suisse sont assujettis à la directive AIFM dès lors qu'ils gèrent un non-OPCVM européen ou un non-OPCVM d'un Etat tiers au sein de l'Union européenne.

### Objectifs de la révision de la loi sur les placements collectifs

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé, le 11 mars 2011, de procéder à une révision urgente de

la loi sur les placements collectifs (LPCC). Le projet a été discuté au Parlement au cours des sessions d'été et d'automne 2012 et adopté le 27 septembre 2012. La LPCC révisée entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2013. Les objectifs déclarés de la révision de la LPCC étaient d'améliorer la protection des investisseurs, de rehausser la qualité de la gestion des actifs (*asset management*) et de renforcer la compétitivité de la place financière en Suisse.

### Nouveautés dans la gestion de placements collectifs de capitaux

Désormais, tous les gestionnaires de fortune gérant des placements collectifs de capitaux de droit suisse ou de droit étranger sont en principe obligatoirement assujettis à la LPCC. Sont exemptés de cet assujettissement obligatoire jusqu'à un certain

<sup>18</sup> *Alternative investment fund managers directive* (directive AIFM).

seuil les petits gestionnaires de fortune qui gèrent exclusivement des fonds pour des investisseurs qualifiés. Ils peuvent s'assujettir volontairement à la LPCC si le pays dans lequel le placement collectif de capitaux est domicilié ou distribué l'exige. Cette réglementation est claire, transparente et correspond aux standards internationaux. Par ailleurs, les gestionnaires de fortune étrangers ont désormais la possibilité de demander en Suisse une autorisation pour leurs succursales. Cette mesure ne répond pas à des standards internationaux, complique l'activité de surveillance de la FINMA et a pour conséquence que les investisseurs dans des placements collectifs de capitaux qui sont gérés par une succursale ne bénéficient pas de la même protection que les autres investisseurs. Il faudra observer à quel point l'objectif d'amélioration de la qualité de la gestion de la fortune visé par cette révision de la LPCC s'en trouvera affecté.

### **Nouveautés dans la garde des placements collectifs de capitaux**

Désormais, la banque dépositaire ne peut déléguer la garde des instruments financiers qu'à des dépositaires centraux ou tiers assujettis à surveillance. Déroge à cette disposition la garde impérative dans un lieu où le transfert à un dépositaire central ou à un tiers assujetti à surveillance n'est pas possible, du moment que des prescriptions juridiques contraignantes ou les modalités du produit de placement le prévoient ainsi. La responsabilité de la banque dépositaire pour la délégation de tâches a été renforcée dans la mesure où celle-ci répond désormais du choix, de l'instruction et de la surveillance du mandataire. La protection des investisseurs dans le domaine de la garde est ainsi accrue.

### **Nouveautés dans la distribution des placements collectifs de capitaux**

La protection de la clientèle a également été renforcée en ce qui concerne la distribution de fonds à des investisseurs publics. En effet, l'ensemble des titulaires d'autorisation et des tiers impliqués dans

la distribution aura à l'avenir l'obligation d'établir un procès-verbal. Il y a également de nouvelles prescriptions en matière de transparence des frais. Comme auparavant, la distribution de fonds de droit étranger à des investisseurs publics nécessite préalablement la désignation d'un représentant et d'un service de paiement ainsi que l'approbation du produit par la FINMA. Toutefois, le représentant et le service de paiement sont désormais tenus d'obtenir l'approbation de la FINMA en cas de fin de leur mandat. Le représentant et/ou le service de paiement ne peuvent donc pas simplement résilier leur mandat lorsque le fonds de droit étranger rencontre des difficultés. La FINMA peut ainsi le cas échéant éviter que les investisseurs perdent leur point d'attache en Suisse. En outre, la FINMA doit désormais conclure impérativement des conventions de coopération avec toutes les autorités de surveillance étrangères concernées par la distribution, ce qui lui permet d'exercer une surveillance plus efficace de cette dernière. La distribution des fonds de droit étranger à des investisseurs qualifiés fait désormais l'objet d'une réglementation rudimentaire, puisque les investisseurs qualifiés bénéficient aussi d'un représentant en Suisse auquel s'adresser.

### **Nouveautés au niveau des produits**

Bien que l'objet de la révision de la LPCC ne portait initialement pas sur la réglementation des produits, le Parlement a également procédé à des modifications sur ce plan. Ainsi, il a été explicitement inscrit dans la LPCC que le Conseil fédéral peut autoriser les fonds dits à investisseur unique pour les assurances, corporations de droit public et institutions de prévoyance assujetties dont la trésorerie est gérée à titre professionnel. Les fonds à investisseur unique sont des fonds qui n'ont qu'un seul investisseur et dont la gestion est effectuée, dans certaines circonstances, par celui-ci même. La notion de placement collectif de capitaux s'en trouve fortement relativisée. En effet, ces structures ne remplissent pas deux des quatre caractéristiques d'un placement collectif de capitaux: la gestion par des tiers et le caractère collectif.

L'interdiction actuelle des transactions entre personnes proches pour les fonds immobiliers a également été relativisée. Les fonds immobiliers n'ont à ce jour pas le droit de vendre des valeurs immobilières à des personnes proches, ni de leur en acheter. L'interdiction se justifiait par la difficulté à déterminer la valeur de marché des immeubles, avec à la clef le risque, dans le cas de transactions avec des personnes proches, que les valeurs immobilières ne soient pas cédées ou acquises au prix du marché. Selon la nouvelle LPCC, un fonds immobilier peut désormais céder des valeurs immobilières à des personnes proches ou acquérir des immeubles auprès de celles-ci, après approbation par la FINMA. Le Conseil fédéral fixera les critères de cette exception dans l'ordonnance sur les placements collectifs (OPCC).

### **Des conséquences incertaines s'agissant de l'accès au marché**

A l'heure actuelle, il n'est pas encore sûr que, malgré la révision de la LPCC, l'accès au marché européen soit préservé. Il s'agit en particulier de veiller à ce que les gestionnaires de placements collectifs suisses puissent continuer à gérer la fortune de non-OPCVM étrangers ou acquérir un passeport de l'Union européenne au plus tôt à compter de 2015. Reste à voir si la LPCC sera considérée par les autorités de l'Union européenne comme une réglementation équivalente à celle de la directive AIFM. De même, il faudra voir si, dans le cadre de la mise en œuvre de la directive AIFM, certains Etats membres de l'Union européenne introduiront dans leur droit national de nouvelles exigences pour la distribution de produits venant de pays tiers.

## Assouplissements temporaires du Test suisse de solvabilité

En raison de la très grande faiblesse persistante des taux et au vu des hésitations qui entourent les initiatives de régulation à l'étranger, la FINMA a décidé d'assouplir pour trois ans les dispositions du Test suisse de solvabilité (SST).

Les assouplissements portent sur deux points : ils concernent, d'une part, l'adaptation de la courbe de taux utilisée pour escompter les engagements d'assurance et, d'autre part, l'abaissement des seuils en deçà desquels la FINMA intervient et exige des mesures de la part des assurances. Pour pouvoir modifier la courbe des taux, le Conseil fédéral a révisé l'ordonnance sur la surveillance (OS). Ce point comme la baisse temporaire des seuils d'intervention ont fait l'objet d'une nouvelle circulaire<sup>19</sup> publiée par la FINMA. Ces deux textes sont entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

### **La faiblesse des taux d'intérêt comme déclencheur**

L'environnement de faiblesse persistante des taux d'intérêt pose des difficultés considérables notamment aux entreprises d'assurance-vie. Le

financement des garanties d'intérêt découlant des contrats d'assurance en cours constitue en effet un défi de taille. En 2011, la FINMA a consenti un premier assouplissement au SST en définissant un taux d'intérêt à long terme pour la courbe des taux en francs suisses. Cette approche est empruntée au régime Solvabilité II et connue sous l'appellation UFR (*ultimate forward rate* / taux d'intérêt à long terme). En 2012, cette mesure a été étendue aux principales monnaies étrangères du SST.

Au cours de l'année 2012, les taux d'intérêt ont de nouveau connu une baisse sensible. Pour cette raison, la FINMA a décidé d'abandonner la réglementation rigide d'évaluation des engagements d'assurance et d'introduire des assouplissements temporaires dans le SST.

<sup>19</sup> Cf. circulaire FINMA 2013/2 « Assouplissements du SST » (<http://www.finma.ch/f/regulierung/anhoerungen/Documents/finma-rs-13-02-f.pdf>).

## Une évaluation plus souple des engagements d'assurance

Selon l'OS, les rendements des emprunts de la Confédération étaient jusqu'alors la référence pour définir les courbes de taux sans risque dans le cadre du SST. Avec la révision partielle de l'OS au 1<sup>er</sup> janvier 2013, le Conseil fédéral a instauré le cadre permettant à la FINMA d'autoriser également les courbes de taux qui ne sont pas exemptes de risques de contrepartie lors de phases exceptionnelles de faiblesse des taux d'intérêt.

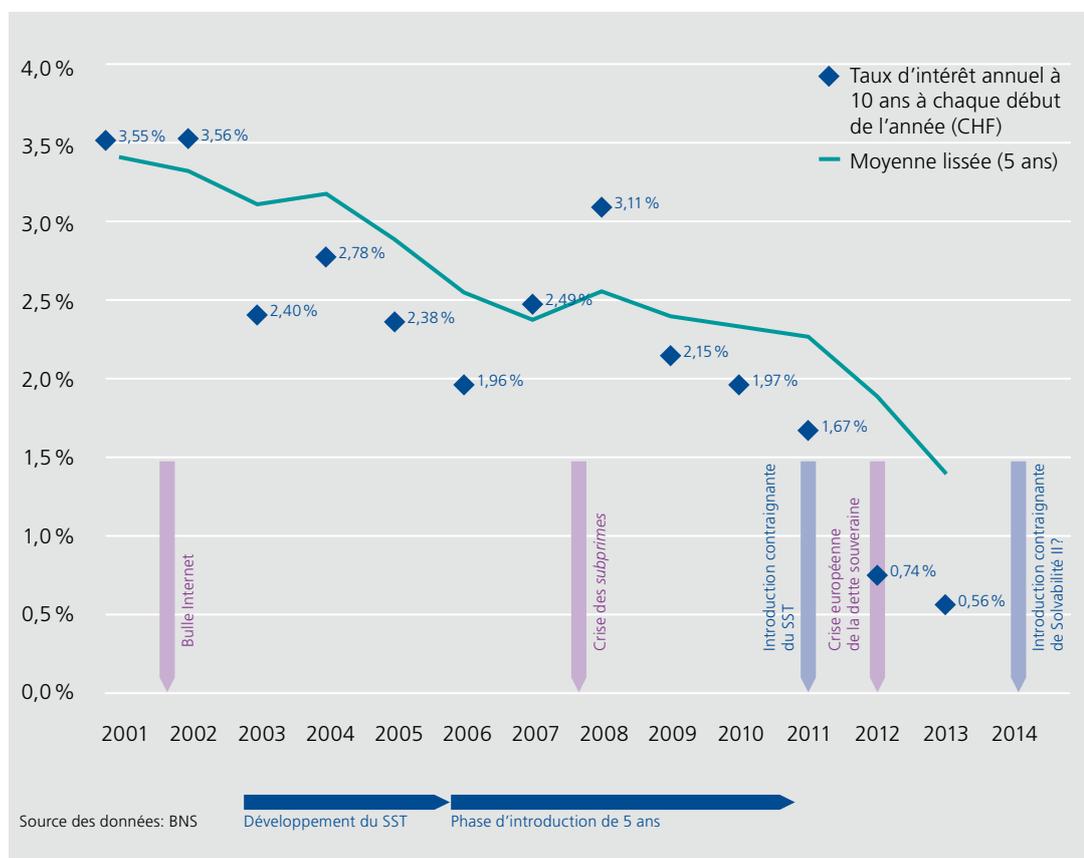
La nouvelle circulaire reconnaît à la FINMA le droit de remplacer les rendements des obligations de la Confédération qui étaient jusqu'alors exclusivement utilisées pour la courbe des taux par les taux de *swap*. Cet assouplissement intervient en référence à Solvabilité II. Afin d'éviter toute

mauvaise incitation quant à la souscription de nouvelles affaires, les assouplissements sont limités aux affaires existantes. A des fins de transparence, les entreprises d'assurance doivent remettre à titre indicatif à la FINMA, en plus du SST assoupli, un calcul qui ne tient pas compte des assouplissements.

## Des seuils d'intervention plus bas

L'autre assouplissement prend la forme d'une modification temporaire du système des seuils d'intervention. La FINMA renonce ici aux mesures qui sont prévues par le SST en cas de passage en deçà des seuils d'intervention définis. De surcroît, la FINMA accorde aux entreprises des délais plus longs pour revenir au niveau des seuils souhaités. Sous certaines conditions, la FINMA renonce désor-

## Evolution des taux d'intérêt dans l'environnement économique et nouvelles règles de solvabilité



mais, par exemple, à interdire à une entreprise dont le quotient SST est compris entre 80 % et 100 % de procéder au paiement de dividendes ou à l'attribution d'excédents aux assurés. Les entreprises ayant un quotient SST supérieur à 60 % sont par ailleurs autorisées à conclure de nouvelles affaires pour autant qu'elles remplissent certaines conditions.

Ces deux mesures représentent un allègement notable pour les entreprises concernées. Les réglementations définies dans le projet de circulaire doivent rester en vigueur trois ans. A compter de 2016, les assureurs devront à nouveau évaluer l'ensemble de leurs engagements à l'aide des courbes de taux sans risque et les seuils initiaux d'intervention seront rétablis.

## Réforme et harmonisation des activités d'audit

---

Les sociétés d'audit constituent un pilier essentiel du système suisse de surveillance. Elles jouent le rôle de « bras armé » de la FINMA. Afin qu'une approche prudentielle uniforme s'applique à tous les établissements financiers assujettis, la FINMA a repensé les bases juridiques des activités d'audit.

Avec la réforme des activités d'audit, la FINMA entend les harmoniser, en augmenter la valeur ajoutée pour la surveillance des marchés financiers et améliorer la compréhension du rôle des sociétés d'audit. Pour cette raison, la FINMA exercera à l'avenir une influence accrue sur le mandat des sociétés d'audit. Celles-ci doivent en effet être à la hauteur de leur rôle de « bras armé » de la FINMA. Les douze circulaires des prédécesseurs de la FINMA jusqu'à présent applicables aux activités d'audit ont été remplacées, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, par les deux nouvelles circulaires 2013/3 « Activités d'audit »<sup>20</sup> et 2013/4 « Sociétés d'audit et auditeurs responsables »<sup>21</sup>.

### Une approche orientée sur le risque pour les sociétés d'audit aussi

Les concepts de surveillance de la FINMA entérinent le fait que la surveillance et l'audit obéissent à une approche systématiquement orientée sur le risque. La FINMA pilote l'intervention des sociétés d'audit à l'aide de ces concepts de surveillance. L'intensité de même que les instruments de la surveillance sont définis pour chacun des établissements assujettis. Les concepts de surveillance consistent également la manière dont s'articulent

la surveillance directe de la FINMA et l'examen prudentiel de la société d'audit.

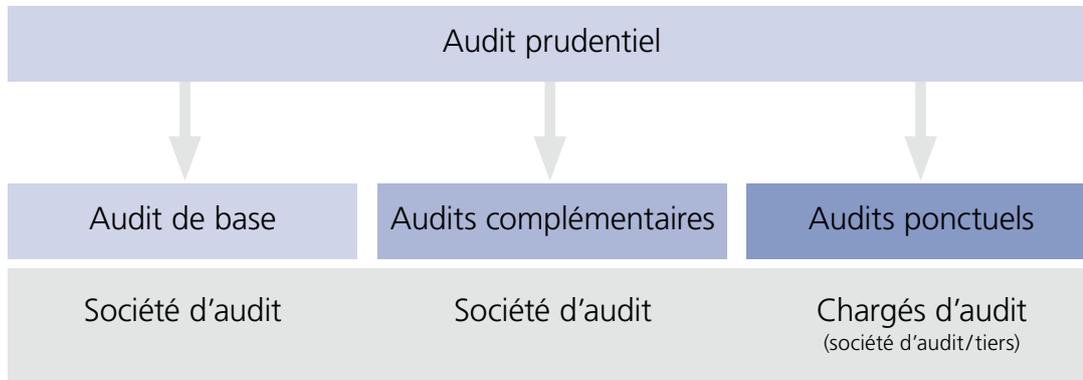
Les sociétés d'audit exercent leur tâche dans l'intérêt de la surveillance des marchés financiers. La FINMA exige désormais que les audits tiennent davantage compte des perspectives d'avenir. Une analyse des risques comprenant une évaluation indépendante de la situation en matière de risques des établissements faisant l'objet de l'audit prudentiel doit être remise à la FINMA. Son objectif est de mieux pouvoir estimer la situation en matière de risques de l'institut examiné.

### Séparation stricte entre audit comptable et audit prudentiel

Une séparation stricte entre l'audit comptable et l'audit prudentiel a été introduite sur le plan conceptionnel. Pour l'audit prudentiel, les sociétés d'audit adoptent une perspective prospective. Elles contrôlent si les prescriptions prudentielles ont été respectées et si les conditions sont réunies pour qu'elles continuent de l'être dans un avenir prévisible. Un développement de l'audit prudentiel de nature modulaire permet une meilleure orientation sur les objectifs et sur les risques des sociétés d'audit :

<sup>20</sup> Cf. <http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-13-03-f.pdf>.

<sup>21</sup> Cf. <http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-13-04-f.pdf>.



L'audit de base couvre les exigences prudentielles fondamentales. En complément, la FINMA peut prévoir un audit supplémentaire si les évolutions présentes ou les modifications de la situation de l'assujéti en matière de risques semblent l'exiger. L'audit ponctuel est quant à lui surtout utilisé lorsque des connaissances de spécialistes sont requises ou qu'un assujéti est concerné par un événement exceptionnel. Les sociétés d'audit sont invitées à fournir à la FINMA des déclarations claires sur les résultats de leurs activités d'audit. Les faits actuels pertinents pour la surveillance et leurs possibles conséquences doivent également faire l'objet d'évaluations.

#### Redistribution des compétences prudentielles

Dans ce contexte et compte tenu de l'expérience acquise au cours des quatre dernières années, les compétences en matière de surveillance des sociétés d'audit sont désormais réorganisées. Jusqu'à présent, la FINMA exerce la surveillance des sociétés d'audit pour ce qui est de l'audit prudentiel, alors que le domaine de l'audit comptable est de la compétence de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR). Exercées séparément jusqu'ici, ces compétences de surveillance doivent progressivement être regroupées sous la direction de l'ASR.

Les conseils d'administration de l'ASR et de la FINMA ont adopté une proposition de redistribution des compétences. En juin 2012, le Conseil fédéral a pris une décision de principe en ce sens,

prévoyant le transfert auprès de l'ASR de l'intégralité de la surveillance des sociétés d'audit. Le but de cette réforme est d'éviter les doublons, de rendre les structures plus efficaces, de réunir les savoir-faire et d'améliorer la qualité de la surveillance, pour renforcer finalement l'ensemble du système de surveillance des marchés financiers.

#### Calendrier de la réorganisation

Le transfert des compétences de la FINMA à l'ASR s'effectue en deux temps. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2012, les deux autorités de surveillance travaillent en très étroite collaboration. En vertu des bases légales actuelles, un premier transfert de compétences est déjà intervenu : depuis début septembre 2012, l'ASR est responsable de la surveillance de l'audit comptable des banques, assurances et placements collectifs de capitaux cotés en bourse ainsi que des autres titulaires au sens de la loi sur les placements collectifs. Dans un deuxième temps, l'ASR reprendra les responsabilités restantes, et ce, dès que le Parlement aura entériné les modifications légales nécessaires.

## Renforcement de la protection de la clientèle

---

En février 2012, la FINMA a publié un document de position concernant la réglementation sur la production et la distribution de produits financiers<sup>22</sup>. La FINMA y notait que le droit en vigueur n'assure pas une protection adéquate des clients des marchés financiers.

Dans son rapport sur la distribution de produits financiers<sup>23</sup> d'octobre 2010, la FINMA notait déjà que le droit en vigueur ne protège pas suffisamment les clients de prestataires de services financiers. Dans son document de position de février 2012, la FINMA proposait d'introduire des règles de conduite et des prescriptions relatives au produit uniformes et transsectorielles pour les prestataires de services financiers. Le déséquilibre de l'information existant entre les clients et les fournisseurs de produits financiers devrait s'en trouver aplani. Il s'agit en particulier de faire en sorte que les clients sachent avant d'acquérir un produit financier quelles opportunités et quels risques celui-ci comporte. Les propositions de la FINMA concernent tant la production que la distribution des produits financiers. Elles s'adressent aux banques, mais aussi aux assurances, aux directions de fonds, aux gestionnaires de fortune et aux autres acteurs du marché. Sont en principe considérés ici comme produits financiers tous les produits qui sont distribués et négociés sur le marché financier suisse. Il convient de tenir compte de la différence de connaissances et d'expérience dont disposent les clients professionnels et les clients privés en instaurant une segmentation.

### Règles de conduite et d'organisation pour les prestataires de services financiers

L'essence du document de position FINMA tient dans des règles de conduite uniformes: avant de recommander à un client l'acquisition d'un produit, le prestataire de services financiers doit vérifier que ce produit est adéquat pour le client. Si un prestataire de services financiers vend un produit à un client sans lui apporter de conseils, il doit au moins s'assurer que le produit est approprié au client. Si un client mandate de son propre chef un prestataire

de services financiers pour acquérir un produit (*execution only*), le prestataire de services doit pouvoir renoncer à l'examen du caractère approprié. Il faut en outre garantir que les conflits d'intérêts soient déclarés. Les nouvelles règles doivent également établir la transparence sur les prestations d'un fournisseur de services et les coûts qui y sont liés.

### Règles relatives aux produits financiers

La FINMA préconise la remise d'une documentation complète et compréhensible par les prestataires de services financiers à leurs clients. L'établissement d'un prospectus doit notamment être imposé aux fournisseurs de produits financiers standardisés tels que les actions, les obligations ou les produits structurés. Un tel document doit comporter toutes les données essentielles sur le produit ainsi que sur son fournisseur et garantir la transparence en indiquant les risques découlant de l'acquisition du produit. Il importe par ailleurs que les clients privés comprennent mieux les produits financiers les plus complexes tels que les produits structurés ou les assurances-vie liées à des fonds et soient informés de leurs coûts directs et indirects. C'est pourquoi la FINMA réclame en sus pour ces produits l'établissement de descriptifs succincts et clairs.

### Extension ciblée de la surveillance

Une extension ciblée des compétences de surveillance de la FINMA apparaît comme nécessaire aux yeux de cette dernière afin que les règles de conduite et le devoir d'information qu'elle propose soient bel et bien transposés dans la pratique. Etant donné la grande latitude de décision dont disposent les gestionnaires de portefeuilles pour placer les fonds de leurs clients, ils ne doivent plus pouvoir dorénavant exercer sans l'autorisation de la

<sup>22</sup> Cf. Document de position FINMA Règles applicables à la distribution « Réglementation sur la production et la distribution de produits financiers » (<http://www.finma.ch/finma/publikationen/Documents/pos-vertriebsregeln-20120224-f.pdf>).

<sup>23</sup> Cf. Rapport FINMA Distribution de produits financiers « Réglementation sur la production et la distribution de produits financiers aux clients privés – état des lieux, lacunes et options possibles » (<http://www.finma.ch/f/regulierung/anhoerungen/Documents/diskussionspapier-vertriebsregeln-20101021-f.pdf>).

FINMA. Tous les conseillers à la clientèle doivent par ailleurs attester de leurs connaissances des règles de conduite en vigueur ainsi que de leurs compétences professionnelles en passant un examen obligatoire et en suivant une formation continue périodique. Quant aux prestataires ayant leur siège à l'étranger qui fournissent des prestations de services aux clients suisses, ils doivent être soumis à des règles comparables à celles applicables aux prestataires suisses.

#### **Améliorer l'application des droits**

Parallèlement à ces innovations en matière de droit de la surveillance, des mesures relevant du droit civil seraient indiquées du point de vue de la FINMA. Les clients privés, en particulier, renoncent souvent à faire valoir judiciairement leurs droits

en raison des coûts élevés que cela implique. Pour cette raison, la FINMA demande, dans son document de position, que l'application des droits des clients privés vis-à-vis des prestataires de services financiers soit améliorée.

#### **Travaux législatifs pour une loi sur les services financiers**

En s'appuyant sur les travaux préparatoires de la FINMA, le Conseil fédéral a donné ordre au DFF en mars 2012 d'examiner les besoins en régulation et d'élaborer un projet de nouvelle loi sur les services financiers, en collaboration avec le Département fédéral de justice et police (DFJP) et la FINMA, projet qui fera l'objet d'une consultation. Ce projet doit être présenté à l'automne 2013.

## Evolution de la réglementation dans l'Union européenne et ses conséquences pour la Suisse

---

La réglementation de l'Union européenne sur les marchés financiers fait l'objet d'une vaste refonte qui a des effets directs et croissants sur la place financière suisse. Ceux-ci sont particulièrement marqués dans certains domaines dans la mesure où le droit européen pose des exigences d'équivalence ou revendique une validité extraterritoriale.

Depuis la crise financière de 2007-2008, l'Union européenne soumet sa réglementation sur les marchés financiers à une révision complète. Celle-ci vise à renforcer la transparence sur les marchés financiers, à améliorer la surveillance et la mise en œuvre des règles, à augmenter la capacité de résistance et la stabilité du secteur financier et à promouvoir le sens des responsabilités des acteurs du marché et la protection des clients.

### Une Union européenne marquée par de nombreuses nouvelles règles individuelles

L'Union européenne adapte son cadre juridique au moyen d'une multiplication de règles individuelles. Dans leur ensemble, elles entraînent un net relèvement du niveau de réglementation, notamment en ce qui concerne la protection de la clientèle. Des domaines qui n'avaient encore jamais été réglementés jusqu'alors entrent pour la première fois dans le champ d'application de la surveillance des marchés financiers, comme c'est par exemple le cas des systèmes bancaires parallèles ou du négoce de matières premières. La réglementation à l'échelle de l'Union européenne tendant vers la plus grande harmonisation possible, les marges de manœuvre nationales lors de sa mise en œuvre sont considérablement réduites, ouvrant la voie au *single European rulebook*. Quelques procédures législatives ont déjà abouti, alors que certains domaines laissent apparaître d'importants retards. C'est notamment le cas, dans le domaine bancaire, de la révision de la directive sur les fonds propres réglementaires (*Capital Requirements Directive IV* [CRD IV]) pour la mise en œuvre des standards minimaux de Bâle III ou, dans le domaine des assurances, de la mise en œuvre de la directive Solvabilité II.

### Les pays tiers doivent garantir l'équivalence

Dans leur ensemble, presque tous les nouveaux projets réglementaires de l'Union européenne prévoient des règles sur la manière dont l'Union européenne entend traiter les pays tiers comme la Suisse. Il s'agit d'améliorer la coopération en termes de surveillance, mais aussi d'octroyer des assouplissements, tant au niveau de l'accès au marché que de la réglementation, aux entreprises qui souhaitent opérer dans l'Union européenne. L'Union européenne y met toutefois certaines conditions: il faut notamment faire régulièrement la preuve que la réglementation et la surveillance au sein de l'Etat tiers sont équivalentes aux standards correspondants de l'Union européenne. Il doit en outre exister une coopération suffisante entre les autorités de surveillance. A cela s'ajoute parfois l'observation des standards internationaux dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ou dans le cadre de l'échange de renseignements fiscaux. Cet élargissement et cette harmonisation de la réglementation ont tendance à entraîner un durcissement des règles d'accès au marché européen. En revanche, les règles pour les pays tiers permettent à certaines entreprises d'obtenir le passeport européen et donc d'opérer sur l'ensemble du marché intérieur de l'Union européenne sans que le pays tiers ne doive adopter directement le droit européen. Quatre règles pour les pays tiers sont évoquées à titre d'exemple:

- La directive Solvabilité II exige l'équivalence pour les domaines de la surveillance des activités de réassurance ainsi que des groupes d'assurance. En contrepartie, elle prévoit des assouplissements réglementaires et reconnaît

la surveillance exercée par la FINMA sur les groupes d'assurance, autrement dit elle renonce à une surveillance de ces derniers par l'Union européenne.

- La directive *Alternative investment fund managers* (directive AIFM) impose une réglementation et une surveillance équivalentes des banques dépositaires qui souhaitent assumer les fonctions de dépositaire pour les fonds d'investissements alternatifs au sens de la directive AIFM.
- Dans le cadre de la révision de la directive concernant les marchés d'instruments financiers II (MiFID II), des règles harmonisées pour les pays tiers sont en discussion concernant la fourniture de prestations de services financiers aux clients non qualifiés de l'Union européenne.
- L'équivalence de la réglementation et de la surveillance comme la coopération en matière de surveillance sont aussi au nombre des exigences prévues par l'*European Market Infrastructure Regulation* (EMIR) pour les infrastructures. Cela concerne notamment les contreparties centrales (*central counterparties* [CCP]) issues d'Etats tiers qui opèrent dans l'Union européenne ou qui souhaitent recourir à un acteur du marché de l'Union européenne en qualité de membre compensateur.

### **Prétention à la validité extraterritoriale des réglementations de l'Union européenne**

Lorsque les activités d'acteurs du marché issus de pays tiers comme la Suisse sont susceptibles d'avoir des répercussions sur l'Union européenne, les réglementations de l'Union européenne revendiquent une validité extraterritoriale alors même qu'il n'y a parfois aucun lien territorial avec l'Union européenne. C'est par exemple le cas dans le domaine des transactions sur dérivés OTC : en cas de répercussions importantes sur le marché financier européen, il existe une obligation de compensation par le biais de contreparties centrales de même qu'une obligation de soumettre un rapport au registre des transactions (*trade repositories*). Par ailleurs, des mesures visant à atténuer le risque doivent être adoptées pour les dérivés pour lesquels aucune compensation centrale n'intervient. Les obligations de soumettre des rapports prévues par l'ordonnance sur la vente à découvert (*short selling*) et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit (*credit default swaps* [CDS]) constituent un autre exemple de prétention à la validité extraterritoriale. Dans les deux cas, l'Union européenne renonce partiellement à l'application de ses règles si l'équivalence en matière de réglementation et de surveillance et une coopération suffisante en matière de surveillance sont garanties. A noter que les règles américaines sur les dérivés présentent elles aussi des effets extraterritoriaux de portée comparable, si ce n'est supérieure.



# **SURVEILLANCE, *ENFORCEMENT* ET RÉGLEMENTATION**



# BANQUES ET NÉGOCIANTS EN VALEURS MOBILIÈRES

## Vue d'ensemble

---

L'année 2012 a été marquée par un rétrécissement des marges, une incertitude dans les activités transfrontières et une certaine réserve dans les comportements de placement. Les premiers signes d'une consolidation de la place bancaire suisse se dessinent.

En 2012, les conditions cadres économiques se sont encore durcies pour les banques et les négociants en valeurs mobilières en Suisse. Les taux d'intérêt se sont maintenus à un niveau bas, ce qui a entraîné un nouveau recul des revenus des opérations d'intérêts pour les banques. Les débats sur l'activité de conseil transfrontière et sur la fiscalité ont continué d'inquiéter la clientèle étrangère, une situation aggravée par la recrudescence à l'étranger du vol de données relatives aux clients de banques suisses. L'incertitude sur les marchés des actions et les faibles rendements des marchés obligataires se sont traduits par une forte retenue des investisseurs et, dès lors, par une nouvelle baisse des produits des commissions des banques.

### Effets de la crise de l'euro et de la dette souveraine

L'aggravation de la crise de l'euro et de la dette souveraine durant l'année 2012 a particulièrement affecté les banques présentant une forte interdépendance financière avec des sociétés du groupe à l'étranger. Dans plusieurs cas, la FINMA a renforcé la surveillance de ces établissements et exigé, par exemple, des rapports plus détaillés et plus fréquents sur les expositions interbancaires et celles avec l'étranger. Les transactions avec les sociétés du groupe à l'étranger sont suivies de près afin de pouvoir réagir rapidement en cas de transferts notables de la substance ou des actifs vers l'étranger.

### Pression sur les marges dans la banque de détail

La pression sur les marges est demeurée à un niveau élevé dans les affaires hypothécaires. Les taux d'intérêt sur les dépôts des clients ne peuvent pratiquement plus être diminués. Ils ont en revanche baissé tout au long de l'année 2012 pour les prêts

hypothécaires. De plus en plus d'hypothèques à taux fixe et de placements obligataires pluriannuels à rendement élevé arrivent à échéance durant cette phase de taux faibles qui dure depuis des années et ils ne peuvent être renouvelés qu'à des conditions nettement inférieures. Il en découle un recul des revenus, qui se reflète clairement dans les comptes de résultat des banques principalement actives dans les opérations sur taux d'intérêt.

A court terme, des contre-mesures telles qu'une forte progression du crédit ou une offre de crédits à long terme à des taux légèrement plus élevés ne permettent qu'une légère détente de la situation en matière de revenus. A moyen et à long termes, cela peut toutefois entraîner des risques de défaillance et de fluctuation de taux, qu'il faut surveiller étroitement.

### Concentration sur les crédits, la politique de placement et le conseil à la clientèle

La FINMA a dès lors axé la surveillance des banques de détail sur la qualité des portefeuilles de crédit en 2012 également. En plus des mesures liées aux risques sur le marché hypothécaire<sup>24</sup>, elle a réalisé des *supervisory reviews*<sup>25</sup> auprès de huit banques de détail. Durant l'exercice sous revue, les analyses ont porté sur les affaires hypothécaires et sur les crédits aux entreprises. L'analyse et le *monitoring* des risques de fluctuation de taux ont conservé une importance élevée. Les banques présentant des risques de taux accrus sont identifiées plus précisément grâce à un nouveau système d'alerte interne. La situation en matière de taux a été examinée avec différentes banques ayant attiré l'attention. Dans certains cas, la FINMA a également ordonné des suppléments de fonds propres en raison de risques plus élevés. Il convient de saluer le fait que la dotation en fonds propres des banques de détail est relativement bonne dans l'ensemble.

<sup>24</sup> Cf. chapitre « Mesures sur le marché hypothécaire », p. 28 s.

<sup>25</sup> Cf. rapport annuel 2011 de la FINMA, p. 39 ([http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/finma\\_jb\\_2011\\_f.pdf](http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_f.pdf)).

Par ailleurs, la surveillance de la FINMA a porté sur le conseil en placement, notamment sur le respect des directives de placement internes aux banques, sur l'information des clients et sur la prise en compte du profil de risque du client dans l'activité de conseil. La FINMA a aussi examiné plus précisément les directives et instructions internes dans le cadre des services financiers transfrontières.<sup>26</sup> L'autorité de surveillance s'est rendue dans les locaux de quatorze établissements de gestion de fortune pour des *supervisory reviews*. Enfin, la FINMA a enquêté sur le traitement des personnes politiquement exposées (PEP).<sup>27</sup>

### Consolidation du marché dans la gestion de fortune

Le recul des revenus dans les affaires de gestion de fortune et de conseil qui persiste depuis plusieurs années affecte les différents groupes bancaires. Aucun retournement de tendance ne semble se dessiner. La taille critique nécessaire à une activité durablement rentable augmente donc et elle est de moins en moins atteinte par les établissements. Un nombre croissant de banques, notamment les plus petites, se retire de cette activité bancaire soumise à autorisation et ne propose le cas échéant que des prestations de conseil dans la gestion de fortune. Les banques étrangères abandonnent aussi leurs filiales ou succursales en Suisse pour concentrer

leurs activités sur leur marché domestique. Des corrections du marché sont également observées chez les plus grands établissements, en particulier par l'intermédiaire d'acquisitions et de fusions. En 2012, une douzaine d'établissements ont définitivement arrêté leur activité soumise à autorisation et près d'une autre douzaine sont en train d'y renoncer. La fermeture d'une banque n'intervient pas toujours de sa propre initiative: les établissements dont les fonds propres sont limités, dont les perspectives de revenus sont mauvaises ou dont les conditions d'autorisation sont remises en question bénéficient de l'accompagnement du *team intensive supervision* (TIS).<sup>28</sup> L'objectif consiste soit à atteindre un niveau qui permette d'envisager l'avenir, soit à élaborer conjointement un plan de sortie de l'activité soumise à autorisation.

Compte tenu du contexte économique, le nombre de demandes de licence en tant que banque ou négociant en valeurs mobilières continue de diminuer. Cette baisse du nombre de banques actives ne réduit toutefois pas la charge de travail pour l'autorité de surveillance, car l'accompagnement des établissements pendant une liquidation, une fusion ou lors de l'abandon d'une activité soumise à autorisation requiert des ressources importantes. Il est primordial pour la FINMA que les créanciers soient protégés jusqu'à la restitution de la licence bancaire et la libération de la surveillance.

### Nouvelle pratique des tribunaux concernant les rétrocessions

Le 30 octobre 2012, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt de principe sur les rétrocessions<sup>29</sup>, selon lequel les commissions d'état perçues par les banques agissant en qualité de gérant de fortune appartiennent en fait au client. En tant qu'autorité de surveillance, la FINMA n'est pas compétente pour apprécier et exécuter les prétentions civiles émises dans le cadre des rapports entre les assujettis et leurs clients. Cependant, l'exigence prudentielle de la garantie d'une activité irréprochable, à laquelle les assujettis doivent satisfaire, passe par le respect rigoureux des obligations civiles déterminantes. Cela signifie que les banques doivent être organisées et gérées de manière à pouvoir assumer leurs obligations contractuelles à tout moment. La FINMA a communiqué à tous les acteurs du marché sa position en la matière relevant du droit de la surveillance à travers sa Communication 41 (2012) «Rétrocessions – mesures prudentielles».<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Cf. chapitre « Activités financières transfrontières », p. 30 ss.

<sup>27</sup> Cf. chapitre « Procédures concernant les personnes politiquement exposées », p. 74.

<sup>28</sup> Cf. rapport annuel 2011 de la FINMA, p. 41 ([http://www.finma.ch/finma/publikationen/Documents/finma\\_jb\\_2011\\_f.pdf](http://www.finma.ch/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_f.pdf)).

<sup>29</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 4A\_127/2012 et 4A\_141/2012 du 30 octobre 2012 (non encore paru au Recueil officiel au moment de la finalisation du présent rapport).

<sup>30</sup> Cf. Communication FINMA 41 (<http://www.finma.ch/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/50/finma-mitteilung-41-2012-f.pdf>).

## Changements dans la réglementation bancaire

L'année 2012 a été riche en réglementations. De nombreuses lois, ordonnances et circulaires mises en chantier à la suite de la crise financière se sont concrétisées.

La modification de la loi sur les banques concernant la réglementation de la problématique dite du *too big to fail* est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2012. Le Conseil fédéral a ensuite décidé de réviser l'ordonnance sur les fonds propres et celle sur les banques afin d'y intégrer les détails techniques du texte *too big to fail*. Ces ordonnances sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013 après leur approbation par l'Assemblée fédérale.

### **Too big to fail: la Suisse fait figure de précurseur**

Par rapport aux autres banques, la réglementation *too big to fail* impose aux banques d'importance systémique d'augmenter leurs fonds propres, de satisfaire à des dispositions plus strictes sur les liquidités et de mieux répartir leurs risques d'ici à 2018. De surcroît, les établissements d'importance systémique doivent être organisés de telle sorte qu'ils ne mettent pas en péril le fonctionnement de l'économie en cas de menace d'insolvabilité et qu'ils puissent être assainis ou liquidés de manière ordonnée.

Les modifications conjointes de la législation fiscale visent à développer un marché fonctionnel des capitaux et à encourager les emprunts conditionnels à conversion obligatoire (*contingent convertible bonds* ou *CoCos*) en Suisse. Ces instruments de capital convertible jouent un rôle majeur dans le plan d'urgence des banques d'importance systémique du pays. Dans une optique internationale, la Suisse fait ainsi figure de précurseur pour surmonter la crise financière au niveau réglementaire.

### **« Bâle pur »**

En Suisse, la mise en œuvre des nouvelles exigences internationales de Bâle III en matière de fonds propres repose sur la version révisée de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) et sur plu-

sieurs circulaires de la FINMA<sup>31</sup>, qui sont également entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. La définition des fonds propres pris en compte a été modifiée et les fonds propres requis ont été revus à la hausse. De plus, des dispositions concrètes sur les liquidités et un ratio d'endettement maximum (*leverage ratio*) seront introduits progressivement jusqu'en 2018.

Un groupe de travail national composé de représentants de toutes les parties directement concernées et dirigé par la FINMA a élaboré les nouvelles exigences en matière de fonds propres. L'OFR comprend également les nouvelles normes relatives aux fonds propres requis pour les créances des banques envers des contreparties centrales et à la publication des fonds propres pris en compte, qui n'ont été publiées par le CBCB qu'à la mi-2012. L'application suisse des normes minimales de Bâle correspond désormais intégralement aux directives internationales. L'approche *Swiss Finish* a été abandonnée pour tendre vers « Bâle pur ». Il s'agit en l'occurrence du point le plus discuté du projet de réglementation, comme l'ont montré les nombreuses prises de position émises lors de l'audition publique. Les établissements disposent d'un long délai transitoire jusqu'à la fin 2018 afin d'atténuer la charge liée au passage à « Bâle pur ».

### **Nouvelle ordonnance sur les liquidités**

La première étape de l'application en Suisse des nouvelles dispositions de Bâle III sur les liquidités a également été lancée par un groupe de travail national constitué de représentants de toutes les parties prenantes. Ces dispositions ont été dissociées de l'ordonnance sur les banques et définies dans une ordonnance correspondante distincte. La nouvelle ordonnance sur les liquidités est complétée par une circulaire de la FINMA<sup>32</sup> qui concrétise la pratique prudentielle. Un rapport sur le nouveau ratio de liquidité à court terme (*liquidity coverage*

<sup>31</sup> Cf. communiqué de presse de la FINMA du 18 juillet 2012 intitulé « Publication de circulaires par la FINMA en vue de la mise en œuvre des dispositions de Bâle III et de TBTF » (<http://www.finma.ch/f/aktuell/Pages/mm-rs-umsetzung-b2-tbtf-20120718.aspx>).

<sup>32</sup> Cf. circulaire de la FINMA 2013/6 « Liquidité – banques » (<http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/rs-liquiditaet-banken-f.pdf>).

*ratio* [LCR]) sera introduit dès la mi-2013, l'objectif étant de remplacer les exigences précédentes sur les liquidités totales par ce LCR en tant que nouvelle norme. Par ailleurs, des exigences qualitatives relatives à la gestion du risque de liquidité s'ajou-

teront aux nouvelles informations quantitatives à partir de 2014. Les nouvelles dispositions sur les liquidités constituent un projet de plusieurs années et les prescriptions internationales issues de Bâle III seront mises en œuvre progressivement.

## Assainissement et liquidation de banques

---

Depuis 2012, la nouvelle ordonnance sur l'insolvabilité bancaire dote la FINMA d'un cadre légal pour assainir les banques et les liquider en cas d'urgence. En 2012 également, les grandes banques ont remis à la FINMA des plans devant permettre une stabilisation sans aide publique.

Depuis plusieurs années, la FINMA a entrepris une modernisation profonde du droit en matière d'assainissement bancaire. Celle-ci repose sur les dispositions d'assainissement révisées de la loi sur les banques (LB) du 1<sup>er</sup> septembre 2011. De plus, les dispositions d'exécution de l'ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire (OIB-FINMA) sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2012. L'OIB-FINMA confère à l'autorité de surveillance toutes les compétences d'une autorité d'assainissement et de faillite afin d'assainir et de liquider des banques, des négociants en valeurs mobilières et des centrales d'émission de lettres de gage. Elle uniformise l'exécution des procédures d'assainissement et de faillite, crée davantage de transparence et renforce tant la sécurité juridique que la prévisibilité.

### Capital convertible et banque relais

En plus des prescriptions sur la procédure de faillite qui ont été reprises de l'ancienne ordonnance de la FINMA sur la faillite bancaire (OFB-FINMA) et adaptées, l'OIB-FINMA comprend de nouvelles normes pour la procédure d'assainissement. L'élément central concerne la participation des créanciers aux pertes lorsque les fonds de tiers sont convertis en fonds propres ou que des réductions de créances sont ordonnées (*bail-in*). Ces mesures complètent le capital convertible (*contingent convertible capital*) que les banques

suisses d'importance systémique essentiellement doivent détenir en grande quantité.

L'assainissement du capital ainsi obtenu n'exclut pas d'autres restructurations. Le transfert de certains services bancaires à une banque relais fait l'objet de dispositions d'exécution claires. On garantit ainsi le maintien de ces services en cas de crise, en particulier pour les fonctions d'importance systémique.

### Procédure plus rapide

Dans l'ensemble, la procédure a été considérablement accélérée. La FINMA s'engage par ailleurs à coordonner son action avec les autorités et les organes étrangers. Si cela sert les intérêts des créanciers, elle peut également reconnaître une décision de faillite ou des mesures qui ont été prononcées à l'étranger, même en l'absence de réciprocité de la part de l'autre Etat. Cela renforce la stabilité financière non seulement en Suisse, mais également dans les économies étrangères. L'OIB-FINMA permet à l'autorité de surveillance de combler une lacune importante dans le droit bancaire. Une autre étape importante vers un assainissement fiable des banques a donc été franchie.

### Plans d'assainissement des grandes banques

Depuis le début de l'année 2012, les nouvelles directives sont mises en œuvre pour les grandes banques dans le cadre d'un plan d'assainissement

et de liquidation (*recovery and resolution*). UBS et Credit Suisse ont remis leurs plans d'assainissement respectifs à la FINMA vers la fin 2012. Les deux établissements y précisent comment ils entendent stabiliser leur banque dans une situation de crise et poursuivre leurs activités sans intervention de l'Etat. La FINMA coordonne le processus de liquidation de ces deux banques sur le plan mondial. Pour ce faire, elle a élaboré une stratégie correspondante en collaboration avec les principales autorités étrangères de surveillance et d'assainissement. En cas de crise, cette stratégie sera appliquée à l'aide d'un plan de liquidation spécifique à chaque établissement. Les

travaux en la matière seront vraisemblablement achevés dans le courant de 2013 pour ces deux grandes banques.

La Suisse est ainsi l'un des premiers pays à respecter l'essentiel des prescriptions des *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*<sup>33</sup>, décidés par le G20 et publiés par le CSF en octobre 2011. Dans le même temps, l'OIB-FINMA équivaut pour une large part au projet de directive européenne établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement.

## Importance des contrôles dans le négoce de valeurs mobilières

---

La FINMA a clôturé en novembre 2012 la procédure d'*enforcement* engagée contre UBS en raison des pertes massives enregistrées par la banque à l'automne 2011 à la suite des opérations de négoce non autorisées d'un trader. Elle avait formulé dès décembre 2011 ses attentes quant à la gestion de ces risques dans une communication aux acteurs du marché.

Les autorités de surveillance ont réagi rapidement lorsqu'UBS a annoncé une perte de 2,3 milliards de dollars américains consécutive à des opérations non autorisées effectuées dans sa banque d'investissement londonienne. La FINMA et l'autorité britannique de surveillance des marchés financiers (*Financial Services Authority* [FSA]) ont ordonné une enquête indépendante par un tiers. Sur la base des résultats, la FINMA et la FSA ont annoncé le 2 février 2012 l'ouverture d'une procédure d'*enforcement* à l'encontre d'UBS, notamment afin d'évaluer l'adéquation des contrôles du négoce dans cette banque et le respect des dispositions suisses. Distinctes, les deux procédures ont cependant été étroitement coordonnées.

### La FINMA déplore d'importantes lacunes dans le contrôle

La FINMA et la FSA ont clôturé leur procédure le 26 novembre 2012. Au cours de son enquête, la

FINMA a relevé de graves lacunes dans la gestion du risque et les modalités de contrôle d'UBS. Du fait de ces lacunes, la banque n'était pas en mesure pendant un certain temps d'identifier ou d'empêcher les activités de négoce ayant conduit à la perte.

Dès qu'elle a eu connaissance des opérations de négoce non autorisées, la FINMA a ordonné des mesures préventives afin de limiter les risques opérationnels d'UBS. Celles-ci comprennent des restrictions de capitaux et une interdiction d'acquisition concernant la banque d'investissement. En outre, toute nouvelle initiative commerciale significative dans la banque d'investissement doit être acceptée au préalable par la FINMA.

A l'issue de la procédure, la FINMA a fixé d'autres obligations à la banque afin de s'assurer qu'UBS corrige effectivement ces lacunes. Un chargé d'enquête indépendant a été désigné et une société d'audit a été mandatée pour contrôler les mesures d'UBS. La FINMA examine un éventuel relèvement de la dota-

<sup>33</sup> Cf. [http://www.financial-stabilityboard.org/publications/r\\_111104cc.pdf](http://www.financial-stabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf).

tion en capital relative aux risques opérationnels d'UBS. Elle a publié les résultats de sa procédure d'enforcement dans un rapport récapitulatif<sup>34</sup> daté du 21 novembre 2012.

### Attentes claires envers les acteurs du marché

Dès décembre 2011, la FINMA a clairement exposé ses attentes quant à la gestion future de ce type de risques opérationnels par les banques.<sup>35</sup> Une procédure systématique à différents niveaux est nécessaire pour contrôler effectivement les opérations de négoce et éviter les activités non autorisées. La protection contre de telles pertes incombe en premier lieu au dernier échelon hiérarchique de la banque, qui doit s'assurer de l'organisation efficace du négoce et du contrôle complet des risques. Le système de contrôle interne et ses rapports correspondants doivent être en mesure de donner l'alerte en temps opportun. Si les tâches de contrôle sont confiées à des tiers extérieurs, il faut prendre toutes les précautions requises pour garantir en permanence l'exécution correcte et intégrale des contrôles.

### Systèmes de contrôle peu efficaces

La FINMA a demandé à toutes les banques exerçant des activités de négoce significatives de prendre position en détail sur les différents aspects de sa communication. Cela a permis d'obtenir un bon aperçu des systèmes de contrôle mis en place pour prévenir les opérations de négoce non autorisées.

Des différences entre la pratique effective d'une banque et les exigences de la FINMA ont été constatées dans plusieurs domaines. Divers contrôles sont certes mis en place pour identifier les opérations de négoce non autorisées, mais une vue d'ensemble du système de contrôle et de ses résultats fait souvent défaut, tout comme une évaluation régulière de l'efficacité des vérifications. De plus, il n'y a souvent aucune indication claire et détaillée sur les opérations que chaque trader est habilité ou non à exécuter.

La FINMA a donc approfondi sa surveillance de manière ciblée, en se fondant sur cette base. Dans certains cas, il a été décidé qu'une société d'audit analyserait précisément les contrôles portant sur le négoce de valeurs mobilières.

<sup>34</sup> Cf. « Summary Report: FINMA Investigation into the Events surrounding Trading Losses of USD 2.3 billion incurred by the Investment Banking Division of UBS AG in London » (<http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/ubs-summary-report-20121121.pdf>).

<sup>35</sup> Les expériences tirées de cas précédents et les enseignements actuels ont été compilés dans la Communication FINMA 31 « Opérations de négoce non autorisées – banques » du 13 décembre 2011 (<http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-31-2011-f.pdf>) qui présente également l'application des circulaires existantes de la FINMA à la gestion des risques des banques afin qu'elles se prémunissent contre des opérations de négoce non autorisées.

## Autorisation bancaire délivrée à PostFinance

---

La FINMA a octroyé une autorisation à PostFinance pour exercer en tant que banque et négociant en valeurs mobilières. Cette autorisation entrera en vigueur dès que toutes les conditions seront satisfaites, notamment la scission de l'entreprise pour en faire une société anonyme. PostFinance sera soumise à la même surveillance stricte que tout autre établissement financier de taille et de complexité comparables.

PostFinance est un secteur d'activité indépendant chargé des services financiers au sein de la Poste Suisse. Ces dernières années, il est devenu un fournisseur significatif de services financiers sur le marché suisse de la banque de détail. Sa gamme de prestations comprend désormais une vaste offre de produits de paiement, d'épargne, de financement, de placement et de prévoyance.

### Aucun statut particulier pour PostFinance

La loi sur la poste et celle sur l'organisation de la Poste ont été révisées afin de tenir compte des structures et des développements actuels. La seconde prévoit la scission de PostFinance pour en faire une société anonyme de droit privé et son assujettissement à la FINMA. PostFinance a déposé en octobre 2011 une demande d'autorisation d'exercer en tant que banque et négociant en valeurs mobilières auprès de la FINMA.

PostFinance doit remplir les mêmes exigences posées en matière de droit de la surveillance que tout autre établissement financier de taille et de complexité comparables. Ni le contexte ni l'appartenance à l'Etat ne donnent droit à un statut particulier. En tenant compte de ces éléments, le conseil d'administration de la FINMA a octroyé l'autorisation le 6 décembre 2012. Celle-ci n'entrera toutefois en vigueur qu'à partir du moment où toutes les conditions seront entièrement remplies.

### Exigences prudentielles élevées

En raison du modèle d'affaires actuel de PostFinance et du mandat de service universel dans le trafic des paiements, les exigences prudentielles relatives aux fonds propres requis, à la gestion des risques, à la gouvernance d'entreprise et à la préven-

tion du blanchiment d'argent se voient attribuer une grande importance. Afin de garantir la protection des créanciers et des investisseurs, la FINMA contrôlera de façon complète et constante l'incorporation de PostFinance dans le groupe de la Poste sur les plans structurel et financier.

### Aucune activité de crédit autorisée

L'assujettissement à la FINMA permet à PostFinance d'exercer dans le cadre légal toutes les activités des banques et des négociants en valeurs mobilières, pour autant qu'elle remplisse les exigences requises en la matière. Toutefois, l'activité de crédit lui est interdite en raison d'une disposition de la loi sur l'organisation de la Poste.

La Poste Suisse est soumise à la surveillance directe de la FINMA en matière de blanchiment d'argent depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2011, ce qui a mis fin à l'ancien régime de l'organisme d'autorégulation interne à PostFinance. Si la FINMA surveille celle-ci à l'avenir en tant que banque et négociant en valeurs mobilières, la surveillance en matière de blanchiment d'argent sera intégrée à la surveillance bancaire ordinaire. La Poste et ses agences seront dès lors actives comme « auxiliaires » de PostFinance au sens de la loi sur le blanchiment d'argent.

# ASSURANCES

## Vue d'ensemble

En 2012, le secteur de l'assurance suisse a été de nouveau confronté à une phase de faibles taux d'intérêt dont il est difficile de prévoir la fin. Les entreprises d'assurance-vie en ont particulièrement souffert.

Comme les années précédentes, la faiblesse des taux d'intérêt a été le thème prédominant pour l'ensemble de la branche. Et la situation s'est encore aggravée au milieu de 2012. Les rendements des obligations de la Confédération à dix ans ont oscillé entre 50 et 60 points de base en 2012. Cette faiblesse persistante des taux d'intérêt touche durement les entreprises d'assurance-vie. Malgré l'adaptation de l'offre à laquelle celles-ci ont procédé et de plus en plus de produits assortis de garanties d'intérêt basses, il faudra encore de nombreuses années pour que les bilans retrouvent une réelle santé. C'est la raison pour laquelle la FINMA a introduit des assouplissements temporaires au Test suisse de solvabilité (SST)<sup>36</sup>. Un large examen des provisions statutaires des entreprises d'assurance-vie renvoie une image très hétérogène : certains assureurs-vie utilisent des taux élevés, en partie peu réalistes, pour leurs évaluations. La FINMA va donc accroître sa surveillance dans ce domaine et elle examine comment concrétiser la circulaire correspondante<sup>37</sup>.

En ce qui concerne la crise de la dette souveraine, notamment dans les pays GIIPS<sup>38</sup>, l'engagement direct des assureurs suisses sur des emprunts d'Etat émis par ces pays se situe dans des limites raisonnables. Certains groupes d'assureurs sont toutefois très exposés par le biais de leurs filiales locales. A un niveau consolidé, ces risques sont supportables par ces groupes. D'éventuels effets de deuxième tour restent cependant préoccupants. Si, par exemple, la crise de la dette souveraine devait s'étendre aux banques européennes, nombre d'entreprises d'assurance-vie seraient particulièrement touchées du fait des obligations émises par ces banques qu'elles détiennent dans leur portefeuille.

La surveillance des groupes d'assurance exige une activité internationale de plus en plus

intense chaque année. Quelques mots clés : test de résistance de l'Union européenne, définition des assureurs d'importance systémique à l'échelle mondiale (G-SII) ou *supervisory colleges* dans lesquels la situation des compagnies d'assurance est examinée par diverses autorités de surveillance.<sup>39</sup>

Au niveau européen, l'introduction obligatoire de Solvabilité II, qui aurait dû avoir lieu le 1<sup>er</sup> novembre 2012 selon le plan initial, a été repoussée au début de 2014. Selon toute vraisemblance, ce délai ne pourra pas non plus être tenu.

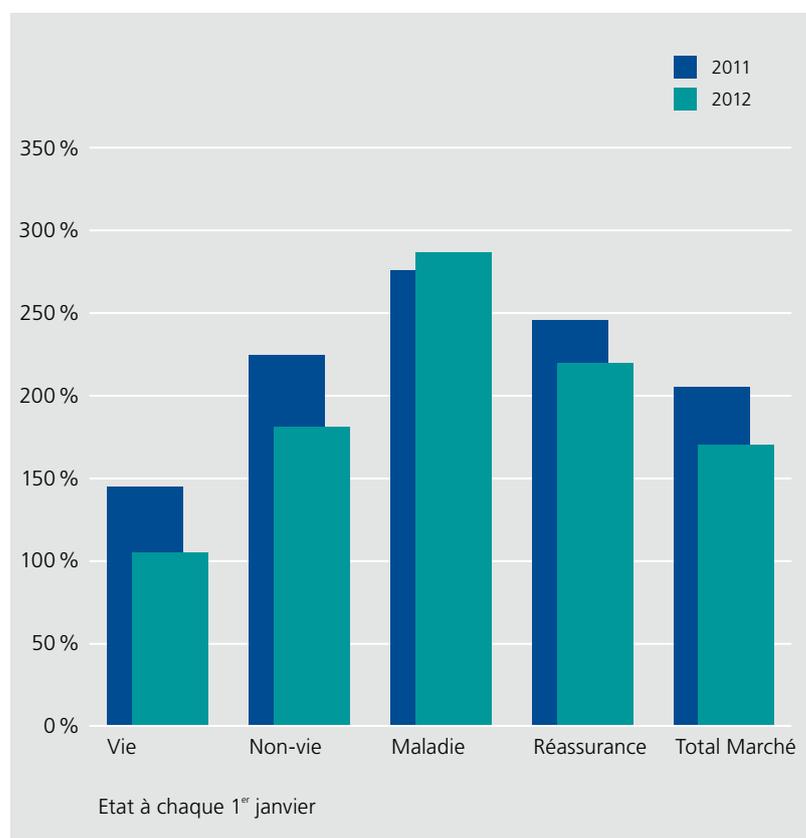
<sup>36</sup> Cf. chapitre « Assouplissements temporaires du Test suisse de solvabilité », p. 34 ss.

<sup>37</sup> Cf. circulaire FINMA 2008/43 « Provisions – assurance sur la vie » (<http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-2008-43-f.pdf>).

<sup>38</sup> Grèce, Italie, Irlande, Portugal, Espagne.

<sup>39</sup> Cf. chapitre « Complexité de la surveillance internationale des groupes d'assurance », p. 58.

### Evolution des ratios SST



Le fait que les exigences de capital et les principes d'évaluation ne sont pas clairement définis dans Solvabilité II constitue un autre élément aggravant.

### **Assurances-vie : renforcement de la capacité à supporter les risques**

La situation des entreprises d'assurance-vie préoccupe la FINMA qui a sensiblement accru son activité de surveillance relative à la protection des assurés. Plus le temps passe, moins les entreprises d'assurance-vie sont en mesure de couvrir les garanties données aux assurés avec des placements sans risque, compte tenu notamment de la faiblesse des taux d'intérêt. Par conséquent, le quotient SST moyen des entreprises d'assurance-vie a continué à baisser pour s'établir à 105 %. L'introduction contraignante du SST et les mesures d'accompagnement prises par les assureurs ont toutefois permis de renforcer le capital et de réduire les risques. Le marché des capitaux n'ayant pas connu de graves turbulences en 2012 et les résultats des risques ayant été bons, les entreprises d'assurance-vie ont, en moyenne, enregistré malgré tout de bons bénéfices en 2012. Elles n'ont pourtant guère versé de dividendes pour l'année en question. Les bénéfices ont en effet été conservés pour renforcer la capacité à supporter les risques.

Les compagnies d'assurance-vie ont beaucoup de mal à commercialiser de nouvelles polices vie individuelle, car les prestations offertes sont peu intéressantes pour les nouveaux clients. Compte tenu de la faiblesse des taux d'intérêt, il est très difficile de vendre de nouveaux produits avec des garanties d'intérêt. La branche offre certes de nouveaux produits avec une garantie, mais assortis d'options qui diminuent le risque pour la compagnie.

Dans le domaine de la prévoyance professionnelle, la demande reste forte. Néanmoins, les garanties élevées constituent là encore d'énormes défis, de sorte que certains acteurs du marché ont mis un terme à leur activité et ont transféré leurs portefeuilles à d'autres assureurs. La FINMA a la charge d'approuver et de surveiller ces activités.

### **Assurances dommages : bons résultats et taux de solvabilité élevé**

Dans l'ensemble, la solvabilité des assureurs dommages est très satisfaisante. Malgré un contexte difficile, ils ont également réussi en 2011 à enregistrer de bons résultats et une croissance des primes d'environ 1,5 % – corrigée des effets monétaires et des effets uniques. La solvabilité des assureurs dommages est globalement confortable : le quotient de solvabilité agrégé selon le SST se chiffre à 181 %<sup>40</sup>, celui calculé selon Solvabilité I, à 430 %. La FINMA a contrôlé ponctuellement les provisions liées aux assurances dommages sans trouver de gros problèmes.

Le nombre des assureurs dommages relevant de sa surveillance a diminué temporairement du fait de l'intégration d'Alba Compagnie d'Assurances Générales SA et de Phenix, compagnie d'assurances SA dans Helvetia Compagnie Suisse d'assurances SA, et suite à l'abandon des activités d'assurance par la succursale de Polygon. Une compagnie d'assurance suisse ainsi qu'une succursale ayant été agréées en 2012, le nombre total est désormais de 123 entreprises.

En 2012, la surveillance des assureurs dommages par la FINMA a également consisté en contrôles sur place, par exemple lorsque des anomalies étaient constatées ou supposées, ou par sondages ponctuels. A l'occasion des quelque trente contrôles effectués, la FINMA a notamment vérifié les provisions techniques, le respect des plans d'exploitation ou la mise en œuvre des instruments financiers dérivés.

En juillet 2012, le Tribunal fédéral<sup>41</sup> a confirmé la décision de la FINMA de donner un agrément à GVB Assurances Privées SA. L'Assurance immobilière Berne a ainsi pu transférer au 31 décembre 2012 la totalité de son portefeuille d'assurances privées à sa filiale, GVB Assurances Privées SA. La procédure s'est déroulée en étroite collaboration avec la FINMA et le Secrétariat de la Commission de la concurrence (COMCO).

<sup>40</sup> Données des entreprises d'assurance.

<sup>41</sup> ATF 2C 94/2012 du 3 juillet 2012.

## Réassurances: une bonne année

Contrairement à l'année 2011, qui a connu des catastrophes naturelles extraordinairement nombreuses, le nombre de grands sinistres enregistrés en 2012 a sensiblement baissé. Le sinistre le plus important fut l'ouragan Sandy qui a dévasté la côte est des Etats-Unis à la fin du mois d'octobre 2012 et qui a causé pour environ 25 milliards de dollars américains de dommages assurés<sup>42</sup>. Les conséquences de ce cyclone ne devraient toutefois pas entraîner de difficultés inquiétantes pour la branche dans son ensemble. Grâce à une sinistralité favorable, les bénéfices des entreprises de réassurance ont beaucoup augmenté à l'échelle mondiale. Selon toutes les normes comptables internationales reconues, les fonds propres ont continué d'augmenter et ont atteint un niveau record. Ils sont toutefois surestimés, dans un contexte de taux d'intérêt bas qui n'ont d'effets que sur l'actif du bilan. Des taux de primes en hausse ont été constatés notamment dans les branches qui avaient enregistré des sinistres exceptionnellement graves l'année précédente.

La situation des entreprises de réassurance en matière de solvabilité reste bonne en Suisse. Le quotient SST a certes reculé à 220 % en moyenne, en raison des gros sinistres de 2011, mais l'expérience montre que les réassureurs suisses absorbent bien des sinistres de cette dimension et que leur solvabilité n'en est pas menacée. Il est toutefois nettement apparu que quelques entreprises avaient sous-estimé les répercussions de tels événements sur leur bilan. En conséquence, elles ont dû procéder à des ajustements de portefeuille, notamment en réduisant leur exposition aux catastrophes naturelles ou en se procurant des couvertures de rétrocessions supplémentaires.

En Suisse, divers réassureurs se trouvent en phase dite de *run-off* depuis quelques années. La liquidation se déroule le plus souvent de manière positive, la situation financière des entreprises s'améliore du fait d'une moindre exposition, de bénéfices réalisés sur des remplacements de contrat et de certains autres facteurs. Le plan de liquidation est pour la FINMA un important instrument de surveillance qui

tient compte individuellement des sociétés qui sont liquidées.

Les réassureurs devaient mettre en œuvre dans son intégralité la circulaire FINMA 2011/3 « Provisions – réassurance »<sup>43</sup> avant la fin 2012. Toutes les sociétés étaient tenues de remettre à la FINMA les données de leur plan d'exploitation et les documents relatifs aux provisions techniques avant le 30 juin 2012. Il est apparu que la plupart de ces sociétés n'avaient pas encore totalement satisfait aux exigences de la circulaire à la date prévue.

## Assurances-maladie: problèmes liés à la gouvernance et aux provisions

La surveillance des assureurs-maladie qui pratiquent les assurances complémentaires selon la loi sur le contrat d'assurance (LCA) porte sur les produits distribués, d'une part, et sur l'établissement d'assurance-maladie proprement dit, d'autre part. En ce qui concerne les produits, la FINMA approuve les tarifs et les conditions d'assurance. Pour ce qui est de la surveillance des établissements en tant que tels, la FINMA vérifie les rapports réguliers sur la capacité bénéficiaire, la solvabilité et les placements. Elle procède en outre à des enquêtes et contrôles axés sur les risques. Les informations ainsi rassemblées lui permettent de savoir précisément où en sont les entreprises surveillées, et elle en déduit les mesures de surveillance à prendre.

Depuis 2010, la FINMA contrôle systématiquement tous les plans d'exploitation des assureurs-maladie. Les résultats ont surtout été problématiques pour la distribution des produits dont les tarifs sont fixés en fonction de l'âge d'entrée. Dans certains cas, la FINMA a constaté des provisions insuffisantes, les sociétés concernées ayant alors dû soumettre un plan pour la constitution de réserves *a posteriori*. Supra Assurances SA a dû être liquidée par la FINMA en novembre 2012, cette entreprise présentant un déficit de provisions de plus de 500 millions de francs suisses. Afin de protéger les plus de 70 000 titulaires d'assurances complémentaires de Supra, la FINMA a ordonné que l'ensemble de l'effectif des assurés soit intégré dans Assura SA. Les administrateurs ont

<sup>42</sup> Estimations des principales entreprises de réassurance.

<sup>43</sup> Cf. <http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-2011-03-f.pdf>.

par ailleurs été suspendus en raison de problèmes notables de gouvernance d'entreprise. Assura fait partie de la même *holding* que Supra.

La FINMA a effectué quelques contrôles sur place, portant essentiellement sur la gouvernance d'entreprise et les provisions techniques. En 2012 a été close la procédure administrative engagée contre CPT Assurances SA (CPT) et trois de ses dirigeants. La FINMA avait interdit à deux anciens administrateurs d'exercer une activité dirigeante dans le secteur financier en raison de violations graves de leurs obligations et avait ordonné la confiscation de leurs émoluments injustifiés. Alors que la décision prise contre CPT est entrée en force de chose jugée, deux anciens administrateurs ont déposé un recours. Les deux procédures de recours sont en cours devant le

Tribunal administratif fédéral. La FINMA a désigné un mandataire chargé de gérer provisoirement CPT. En quelques mois, un nouveau conseil d'administration a été mis en place et la situation, stabilisée.

Le nouveau financement des hôpitaux est entré en vigueur au début de 2012. Depuis, la FINMA effectue des enquêtes régulières pour juger des conséquences sur les prestations et le montant des primes. Les premiers résultats sont encore minces car, restés dans l'incertitude quant aux tarifs notamment durant le premier semestre 2012, les hôpitaux n'ont envoyé que peu de factures. Avant que la FINMA n'ordonne d'éventuels ajustements tarifaires, elle a besoin de données fiables et de prévisions mieux étayées.

### ***Swiss Qualitative Assessment II***

En matière de surveillance qualitative, la FINMA a clos le second *Swiss Qualitative Assessment* (SQA II) qui se concentrait surtout sur des groupes d'assurance et d'autres assureurs de la catégorie des risques élevés. Outre les réponses matérielles fournies aux différents assureurs, la FINMA publiera en 2013 un aperçu du marché qui présentera les conclusions du SQA II. Les observations faites par la FINMA montrent que, de manière générale, les assureurs accordent davantage d'attention à la gouvernance d'entreprise, à la gestion des risques et au système de contrôle interne, mais qu'une amélioration est nécessaire dans certains domaines, notamment l'établissement des rapports au conseil d'administration et la sensibilisation des collaborateurs aux hypothèses de risque et aux obligations de *compliance*.

## Changements dans la réglementation des assurances

---

Les nouvelles règles les plus importantes introduites en 2012 ont été les suivantes : bases légales permettant des assouplissements du SST, nouvelle ordonnance sur la faillite des assurances et nouvelle circulaire sur les liquidités des assureurs.

En décembre 2012, le Conseil fédéral a modifié les dispositions régissant une évaluation proche du marché des engagements d'assurance. Sur cette base, la FINMA a accordé aux compagnies d'assurance des assouplissements temporaires du SST.<sup>44</sup>

### Ordonnance de la FINMA sur la faillite des assurances

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2011, la FINMA est chargée de l'ouverture et de l'exécution des faillites d'entreprises d'assurance. La loi sur la surveillance des assurances (LSA) ne réglant la procédure de faillite que de manière sommaire, les détails en sont précisés dans l'ordonnance de la FINMA sur la faillite des assurances (OFA-FINMA). L'OFA-FINMA, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, a pour objet de permettre une procédure de faillite rapide et efficace, ainsi que de veiller à la sécurité juridique. Afin de protéger les assurés des risques d'insolvabilité des

assurances, leurs créances seront colloquées avant celles des créanciers de la première classe (par exemple les travailleurs) en vertu de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP). Par ailleurs, la FINMA peut autoriser le liquidateur de la faillite à répartir entre les assurés les produits de la vente de la fortune liée avant l'entrée en force de l'état de collocation.

### Liquidités des assureurs

Le risque en matière de liquidités est l'un des principaux risques que les entreprises d'assurance doivent recenser, limiter et contrôler de manière appropriée. La circulaire FINMA 2013/5 « Liquidités des assureurs »<sup>45</sup> concrétise les exigences posées à la gestion des risques et formule les principes de saisie du risque lié aux liquidités de l'assureur ainsi que d'établissement des rapports à ce sujet.

## Modèles internes du Test suisse de solvabilité

---

La FINMA accorde toujours une grande importance au contrôle des modèles internes. A la fin de 2012, l'autorité de surveillance avait pris une décision pour les deux tiers des entreprises d'assurance qui souhaitaient utiliser un modèle interne pour le calcul du quotient SST.

Le SST est intégralement entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Nombre de compagnies d'assurance souhaitent utiliser un modèle interne, complet ou partiel, pour le calcul du quotient SST. Près de 70 compagnies, c'est-à-dire environ la moitié des assureurs soumis au SST, ont proposé leur modèle à la FINMA. Les exigences posées à un modèle interne sont précisées dans l'OS et dans la circulaire FINMA 2008/44 « SST »<sup>46</sup>. Le guide pratique relatif à l'exa-

men des modèles de risques SST (en allemand)<sup>47</sup> sert de base au contrôle des modèles internes.

Le contrôle d'un modèle interne est un processus long et complexe. Pour qu'il soit efficace, il faut que le modèle soit stable et bien documenté. Ce processus peut se terminer par une approbation, une approbation sous certaines conditions – par exemple une limite dans le temps – ou un rejet. Dans les cas où le modèle interne n'a pas encore pu être complètement

<sup>44</sup> Cf. chapitre « Assouplissements temporaires du Test suisse de solvabilité », p. 34 ss.

<sup>45</sup> Cf. <http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-13-05-f.pdf>.

<sup>46</sup> Cf. <http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-2008-44-f.pdf>.

<sup>47</sup> Cf. <http://www.finma.ch/d/beaufsichtigte/versicherungen/schweizer-solvanztest/Documents/wl-pruefungs-konzept-sst-d.pdf>.

contrôlé mais qu'il n'a pas été constaté de faiblesses manifestes, la FINMA donne une approbation provisoire pour les calculs du SST de l'année suivante.

Près des deux tiers des demandes ont été approuvées en 2012, la plupart de manière limitée dans le temps et à certaines conditions. La FINMA

accompagne leur mise en œuvre dans le cadre d'un processus d'amélioration du modèle. L'accent a tout d'abord porté sur un simple contrôle de documents.

L'intégration du modèle dans l'organisation et les processus de l'entreprise d'assurance sont ensuite examinés lors de contrôles sur place.

## Assurances-vie et affaires de prévoyance professionnelle

---

Conséquence inévitable de l'environnement économique : le système du deuxième pilier et les entreprises d'assurance-vie doivent faire face à d'énormes enjeux.

En Suisse, le deuxième pilier représente en tout 776 milliards de francs de placements, dont 157 milliards sont détenus par les entreprises d'assurance-vie privées, celles-ci étant soumises à la surveillance de la FINMA.

Les rendements des placements sans risque ont atteint des niveaux bas comme jamais. Même la phase de faiblesse des taux qu'a longtemps connue le Japon dans les années 1990, dite « scénario à la japonaise », est battue par le niveau actuel des taux d'intérêt.

### Volumes de primes en fort recul

Les volumes de primes des entreprises d'assurance-vie suisses ont suivi la même courbe fortement descendante ces dernières années (cf. tableau de la page 57) – après des hausses continues pendant les années 80 et 90 du siècle dernier.

Grâce à son caractère d'assurance sociale et à l'obligation d'être assuré qui en découle, l'assurance collective de la prévoyance professionnelle a pu maintenir son volume. En revanche, la prévoyance individuelle a perdu beaucoup de substance et les affaires à l'étranger ont été presque totalement déplacées des succursales vers des filiales. Actuellement, l'assurance collective de la prévoyance professionnelle représente près de 70 % du volume d'affaires des entreprises d'assurance-vie en Suisse.

Le deuxième pilier étant *de facto* une assurance sociale, la FINMA surveille de près les établissements

opérant dans ce secteur, notamment le montant et les fluctuations des risques assurés. Elle accorde une attention particulière à la solvabilité, à la gestion qualitative et quantitative des risques ainsi qu'à la gouvernance des entreprises d'assurance-vie et à la sécurité des fonds confiés.

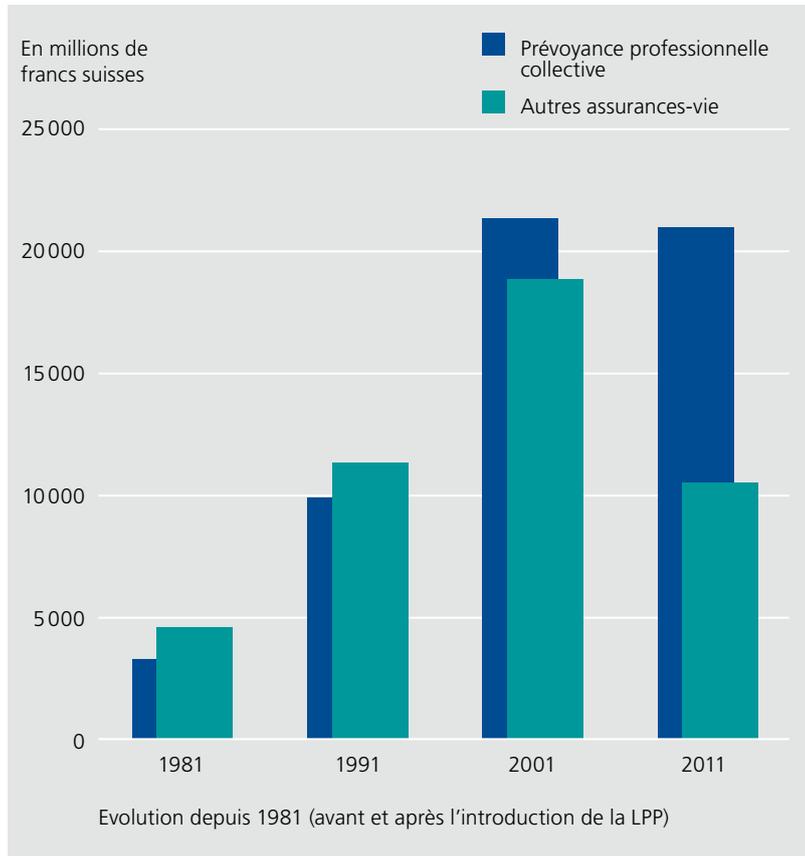
### Taille critique de l'assurance collective dans la prévoyance professionnelle

Le montant des engagements pris dans le cadre de l'assurance collective de la prévoyance professionnelle atteint 137 milliards de francs suisses. Quelque 1,6 million de travailleurs sont assurés et plus de 200 000 personnes perçoivent des rentes du deuxième pilier. A cet égard, la FINMA considère l'assurance collective de la prévoyance professionnelle comme ayant atteint une taille critique pour le bon fonctionnement du système de prévoyance. Elle accorde donc une grande importance à la publication et au commentaire des chiffres enregistrés chaque année. La transparence obtenue grâce à la publication de leurs résultats par les entreprises d'assurance-vie, demandée depuis des années par la FINMA et auparavant par l'Office fédéral des assurances privées (OFAP), a un effet positif sur le comportement des assureurs.

### La FINMA assure la transparence

La FINMA établit en outre son propre rapport détaillé chaque année. Dans le rapport qu'elle

## Volume des primes brutes des assureurs-vie suisses



publie<sup>48</sup>, la FINMA décrit le contexte et les évolutions socio-économiques déterminants et critiques pour les institutions de prévoyance assurées auprès de compagnies d'assurance-vie ainsi que pour leurs affiliés. Elle présente en particulier des chiffres clés, tels que les primes de risque, les coûts d'exploitation, les produits des placements, l'évaluation des engagements d'assurance et la participation des assurés aux excédents; les chances et les menaces qui risquent d'en résulter sont évaluées.

Les milieux intéressés trouvent dans une annexe spéciale, le schéma de publication<sup>49</sup>, une présentation détaillée des chiffres clés provenant du compte de résultat et du bilan, par exemple sur les placements de capitaux, sur les frais et sur la politique de distribution. Ces chiffres soulignent les faiblesses et les forces des entreprises d'assurance-vie opérant

dans la prévoyance professionnelle et permettent des comparaisons avec la concurrence. Cela est également utile à toutes les entreprises qui cherchent une solide couverture de prévoyance pour leurs collaborateurs.

Tous les ans, la FINMA travaille au perfectionnement de ce rapport. Les chiffres sont détaillés plus avant si nécessaire, et de nouvelles évolutions sont intégrées.

<sup>48</sup> Cf. « La prévoyance professionnelle auprès des entreprises d'assurance-vie – Publication de la comptabilité 2011 » ([http://www.finma.ch/f/beaufsichtigte/versicherungen/betriebsrechnung-bv/Documents/BVG-Offenlegungsbericht-2011\\_f.pdf](http://www.finma.ch/f/beaufsichtigte/versicherungen/betriebsrechnung-bv/Documents/BVG-Offenlegungsbericht-2011_f.pdf)).

<sup>49</sup> Cf. schéma de publication 2011 ([http://www.finma.ch/f/beaufsichtigte/versicherungen/betriebsrechnung-bv/Documents/Offenlegungsschema\\_2011\\_f.xls](http://www.finma.ch/f/beaufsichtigte/versicherungen/betriebsrechnung-bv/Documents/Offenlegungsschema_2011_f.xls)).

## Complexité de la surveillance internationale des groupes d'assurance

---

Pour l'essentiel, la FINMA se concentre sur la surveillance des grands groupes et conglomérats d'assurance, la collaboration avec d'autres autorités de surveillance au niveau mondial devenant par ailleurs de plus en plus importante.

La surveillance des groupes et conglomérats d'assurance assujettis à la FINMA est axée depuis longtemps sur les risques. L'activité de surveillance se concentre aux deux tiers environ sur les trois plus grands groupes et sur les secteurs de risques qui exigent une attention particulière d'après l'expérience et les connaissances de la FINMA. La gestion des risques et le système de contrôle interne prennent de plus en plus d'importance à mesure que la complexité des structures et des transactions s'accroît.

### Colleges européens et internationaux

Autrefois, la collaboration internationale entre les autorités de surveillance se limitait essentiellement à une réunion annuelle dans le cadre des *supervisory colleges* internationaux ou des *colleges of supervisors* régionaux d'Europe. Les groupes d'assurance sont analysés et jugés en détail au sein de ces *colleges*, dans l'optique d'un contrôle prudentiel. En 2012, la FINMA a organisé des *colleges* avec Bâloise, Helvetia, Nationale Suisse, Swiss Life, Swiss Re et Zurich Insurance Group. Globalement, les échanges entre autorités de surveillance se sont sensiblement intensifiés en 2012 grâce à des contacts bilatéraux et multilatéraux plus fréquents.

### De plus en plus de demandes d'informations

Le nombre et l'étendue des demandes d'informations s'accroissent à l'échelle internationale. L'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP) notamment adresse

de plus en plus de demandes à la FINMA. Jusqu'à présent, la FINMA a fourni des données agrégées et anonymes. Mais des données spécifiques d'entreprise sont désormais demandées. Avant de répondre à ces demandes, la FINMA vérifie que les données ne seront utilisées que dans un but de surveillance. Elle veille en outre à ce que la sécurité des données soit prise en compte et que leur confidentialité soit garantie.

### Retard dans la reconnaissance de l'équivalence

En 2011 déjà, l'AEAPP a testé l'équivalence du régime suisse de surveillance des assurances à celui de l'Union européenne selon les prescriptions de Solvabilité II. Les conclusions de l'AEAPP ont été positives ; pourtant, la décision formelle de la Commission européenne se fait attendre. L'introduction de Solvabilité II dans l'Union européenne ayant été repoussée à 2014, et la directive Omnibus II de l'Union européenne étant encore en suspens, le processus de reconnaissance de l'équivalence de la surveillance suisse avec celle des pays de l'Union européenne ne peut encore être mené à bonne fin. L'AEAPP a émis une réserve en ce qui concerne les obligations de publication des entreprises et groupes d'assurance vis-à-vis du public. En Suisse, cette obligation n'existe qu'à un stade rudimentaire. La FINMA est en train de développer un cadre acceptable en matière d'obligations de publication des assureurs.

# MARCHÉS

## Vue d'ensemble

---

En 2012, la FINMA a intensifié sa surveillance dans le secteur des marchés, notamment auprès des établissements assujettis en vertu de la loi sur les placements collectifs de capitaux. Elle s'est penchée sur l'organisation des fonds de droit étranger distribués en Suisse, a contrôlé auprès des banques dépositaires de fonds suisses si elles exerçaient leurs fonctions de contrôle de manière appropriée et a examiné de près les processus de décision de placement pour ce qui est des fonds suisses.

Dans le domaine des placements collectifs, la FINMA a renforcé sa surveillance sur les placements collectifs tant de droit étranger que suisse. Pour les premiers, elle a vérifié s'ils avaient une organisation équivalente à celle des placements collectifs suisses, garantissant un niveau comparable de protection des investisseurs.<sup>50</sup> Pour ce qui est des placements collectifs suisses, la FINMA a notamment effectué un examen approfondi des banques dépositaires, afin de s'assurer en particulier que celles-ci exerçaient leurs obligations de contrôle vis-à-vis des directions de fonds de manière appropriée.<sup>51</sup>

### Processus de décision de placement

Du point de vue de la protection des investisseurs, il est particulièrement important que les décisions d'investissement prises dans le cadre de placements collectifs soient conformes à la loi. La FINMA a contrôlé en particulier les fonds pour lesquels intervenaient à la fois un gestionnaire de placements collectifs et un conseiller en placement. La direction d'un fonds de placement contractuel a le droit de déléguer les décisions de placement à des tiers, à condition que cela soit approprié et que le mandataire soit un gestionnaire de placements collectifs soumis à surveillance. Un conseiller en placement n'est quant à lui pas soumis à surveillance, n'est pas autorisé à prendre des décisions en matière de placement et ne peut faire que des recommandations.

Dans le cadre de ses contrôles, la FINMA a constaté que certains conseillers en placement exerçaient une activité qui allait au-delà du simple conseil, par exemple lorsque le gestionnaire de placements collectifs reprenait les propositions du

conseiller sans les vérifier ou ne les vérifiait que sous l'angle du respect du contrat de fonds. Dans d'autres cas, la FINMA a constaté que le conseiller en placement avait une influence importante dans les décisions de placement, par exemple en siégeant dans des comités de placement et en disposant de compétences en matière de décision. La FINMA a pris les mesures nécessaires pour garantir que les conseillers en placement concernés se limitent à l'avenir à leur seule fonction de conseil.

### Intensification de la lutte contre le blanchiment d'argent

La FINMA a également intensifié sa surveillance dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. En ce qui concerne les organismes d'autorégulation (OAR), elle a organisé une ou plusieurs séances de surveillance bilatérales, en plus des contrôles annuels sur place. Lors de ces séances, non seulement les résultats du contrôle annuel ont été discutés, mais également les problèmes actuels de surveillance prudentielle thématiques et réglés.

Les divergences entre les règlements des OAR et l'ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent (OBA-FINMA) ont également fait l'objet d'un examen critique. Dans ce cadre, la FINMA a constaté que les OAR n'avaient qu'en partie repris dans leurs règlements les nouvelles obligations introduites en 2011 pour les intermédiaires financiers. N'était entre autres souvent pas prévue l'obligation faite aux intermédiaires financiers d'établir des critères permettant de définir les relations d'affaires présentant un risque accru, par exemple la complexité des structures, notamment la mise en

<sup>50</sup> Cf. chapitre « Placements collectifs de droit étranger », p. 64.

<sup>51</sup> Cf. chapitre « Obligations de contrôle de la banque dépositaire », p. 65.

place de sociétés de domicile. Par ailleurs, en cas de transmission de fonds et de valeurs, l'intermédiaire financier doit également désormais indiquer son nom et son adresse sur la quittance de versement. La FINMA a invité les OAR concernés à adapter leurs règlements en conséquence.

### **Surveillance axée sur les risques dans le secteur boursier**

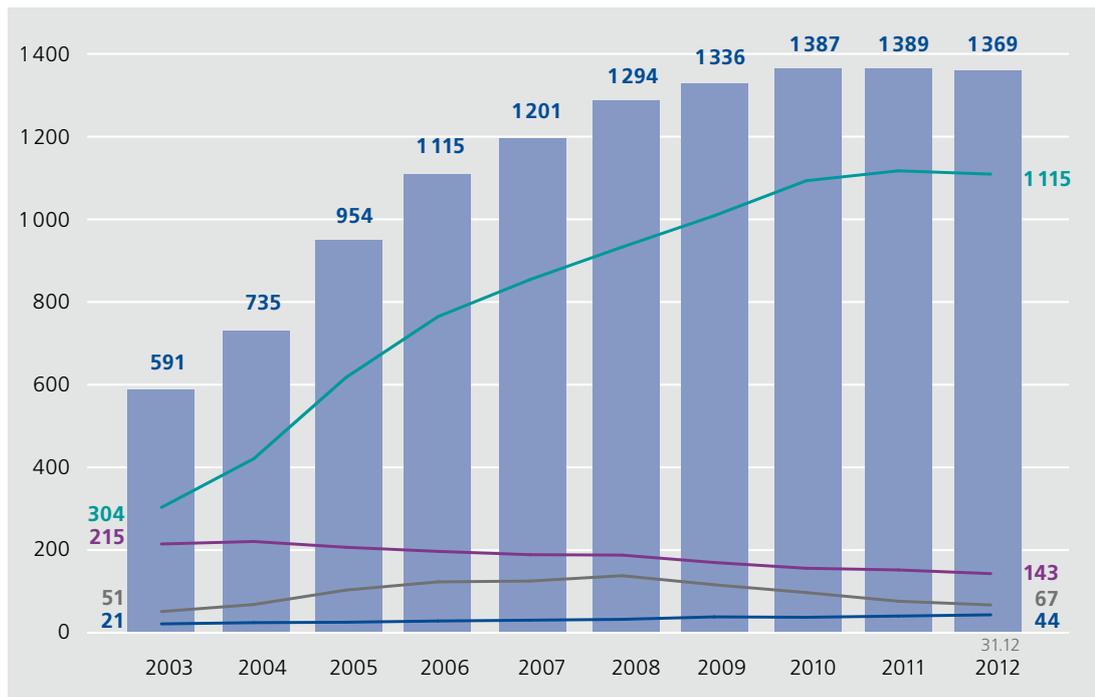
L'intensification de la surveillance de la FINMA dans le secteur des bourses et de l'infrastructure post-marché s'est d'abord traduite pour les assujettis à la surveillance par l'augmentation des contacts directs. De même, la FINMA a exigé davantage de renseignements et des informations de meilleure qualité. Les processus de surveillance ont été axés sur les risques et adaptés ainsi à ceux des autres secteurs de surveillance de la FINMA. Les établissements surveillés sont désormais répartis en catégories de surveillance selon leur taille, leur complexité et les risques qu'ils présentent. De plus, les principaux établissements font l'objet d'une évaluation annuelle des risques. A cet effet, les exigences réglementaires et les normes internationales servent ici de référence. Les processus de

surveillance et la mise en œuvre des instruments de surveillance définis dans la LFINMA sont pilotés par la FINMA par le biais des catégories de surveillance et par l'évaluation des risques.

### **Conséquences de la révision partielle de la loi sur les placements collectifs pour les gestionnaires de fortune**

Enfin, la FINMA a informé les gestionnaires de placements collectifs de capitaux de manière ciblée et par divers canaux de communication des possibles conséquences de la révision partielle de la LPCC. Une augmentation considérable des demandes d'autorisation pour exercer en tant que gestionnaire de placements collectifs de capitaux était entre autres attendue. Ainsi, la FINMA a communiqué les exigences que devaient respecter les requêtes en autorisation en termes de contenu ainsi que les délais de la procédure d'autorisation. Parallèlement, l'organisation du service des autorisations a été renforcée. Cette large communication a conduit à une amélioration de la qualité des requêtes en autorisation, ce qui a permis un traitement rapide et efficace de ces dernières par la FINMA.

### Evolution du nombre de placements collectifs ouverts suisses entre 2003 et 2012, par type de fonds

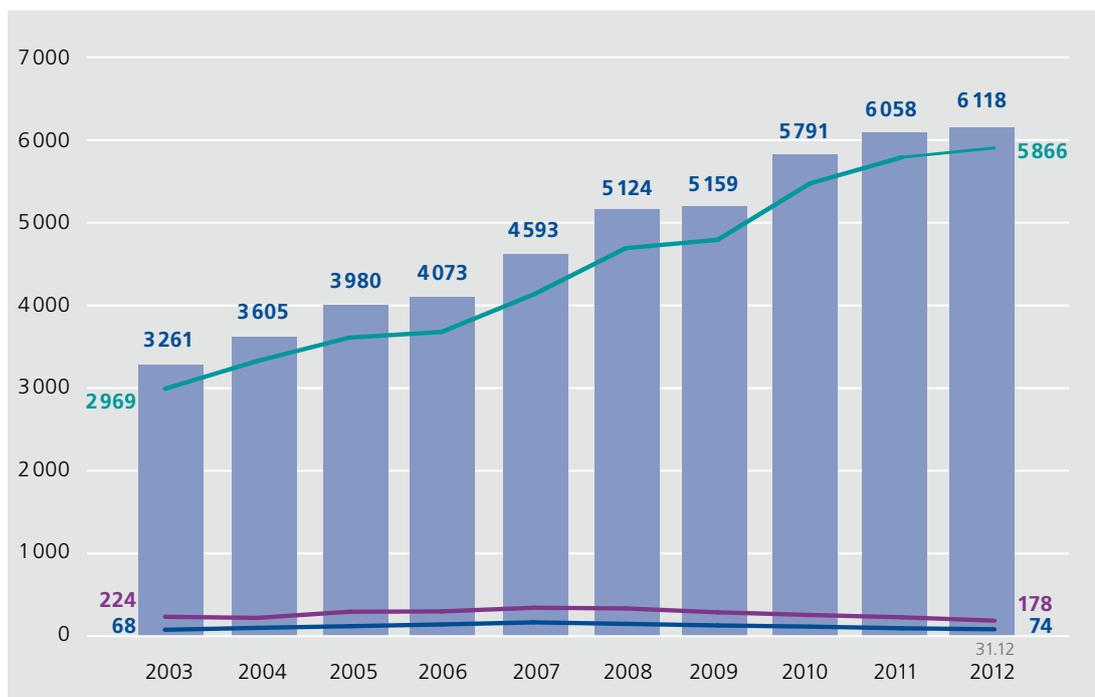


- Total des placements collectifs ouverts suisses
- Autres fonds en placements traditionnels
- Fonds en valeurs mobilières
- Autres fonds en placements alternatifs
- Fonds immobiliers

Dans le domaine des produits, un recul du nombre de placements collectifs suisses a été enregistré pour la première fois depuis 2003, phénomène qui résulte en particulier de liquidations. En ce qui

concerne les approbations de placements collectifs ouverts suisses en 2012, la tendance a clairement été à la création de nouveaux fonds obligataires.

### Evolution du nombre de placements collectifs étrangers entre 2003 et 2012



- Total des placements collectifs étrangers
- OPCVM
- Non-OPCVM en placements traditionnels
- Non-OPCVM en placements alternatifs

## Changements dans la réglementation des marchés

De nouvelles compétences, et donc de nouvelles tâches, ont été confiées à la FINMA à la fois dans le secteur des placements collectifs et dans la surveillance boursière ainsi que dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Depuis l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2011 des dispositions sur la protection des déposants, la FINMA est compétente pour l'ouverture et la mise en œuvre des procédures de faillite concernant certains titulaires d'autorisation selon la loi sur les placements collectifs. Il s'agit maintenant de concrétiser ces compétences.

### Ordonnance de la FINMA sur la faillite des placements collectifs

La FINMA s'occupait déjà des faillites de directions de fonds, de sociétés en commandite de placements collectifs (SCPC), de sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) et de sociétés d'investissement à capital fixe (SICAF). Avec l'entrée en vigueur de la LPCC révisée, le 1<sup>er</sup> mars 2013, elle devient également compétente pour celles de gestionnaires de placements collectifs. A l'avenir, la procédure de faillite sera concrétisée dans l'ordonnance de la FINMA sur la faillite des placements collectifs (OFPC-FINMA). L'OFPC-FINMA doit définir une procédure de faillite efficace et efficiente. Elle tient également compte des particularités des diverses formes juridiques des placements collectifs, par exemple les SICAV. Le projet de l'OFPC-FINMA soumis à l'audition le 10 juillet 2012 a été soutenu par la majorité de ceux qui se sont exprimés. Ont notamment été saluées les dispositions d'exécution qui prévoient davantage de transparence et donc de sécurité juridique. L'OFPC-FINMA entre en vigueur en même temps que la loi sur les placements collectifs révisée, le 1<sup>er</sup> mars 2013.

### Directives pour les fonds du marché monétaire

Les *Guidelines on a common definition of European money market funds*<sup>52</sup> du *Committee of European Securities Regulators* (CESR)<sup>53</sup> sont entrées en vigueur le 11 juillet 2011. Depuis cette date, l'en-

semble des fonds du marché monétaire européens doivent satisfaire aux exigences de ces directives. La FINMA a reconnu comme standards minimaux les directives de la *Swiss Funds Association* (SFA) concernant les fonds du marché monétaire<sup>54</sup>. Elles sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2012, instaurant ainsi des conditions uniformes également en Suisse et améliorant la protection de l'investisseur. Ces directives s'appliquent aux fonds en valeurs mobilières selon les art. 53 ss LPCC et aux autres fonds en investissements traditionnels selon les art. 70 ss LPCC. Les directions de fonds et les SICAV sont tenues de les respecter. Tous les fonds du marché monétaire et qui portent une dénomination s'y rapportant ont l'obligation de satisfaire aux conditions précisées dans les directives.

### Bourses: réforme concernant les dérivés OTC

A la suite de la crise financière, divers comités internationaux – notamment au sein du G20 et du CSF – se sont efforcés de réformer le marché des dérivés négociés hors bourse, dits dérivés OTC, afin d'en augmenter la transparence et d'en réduire les risques systémiques. La décision centrale prise en 2009 par le sommet du G20 de Pittsburgh a également des conséquences pour la Suisse. Au sein d'un groupe de travail rassemblant plusieurs autorités, la FINMA a analysé la nécessité d'une réglementation de la mise en œuvre des décisions du G20. Sur la base de ces travaux, le Conseil fédéral a, le 28 août 2012, chargé le DFF d'élaborer un projet à soumettre à audition. L'objectif du Conseil fédéral est de disposer en Suisse d'une réglementation des dérivés OTC et des infrastructures du marché financier équivalentes à d'autres ordres juridiques importants. Les infrastructures des marchés financiers comme les bourses sont déjà assujetties à la surveillance de la FINMA. Mais un cadre adapté

<sup>52</sup> Cf. [http://www.esma.europa.eu/system/files/10\\_049.pdf](http://www.esma.europa.eu/system/files/10_049.pdf).

<sup>53</sup> Aujourd'hui: *European Securities and Markets Authority* (ESMA).

<sup>54</sup> Cf. directives pour les fonds du marché monétaire du 6 juin 2012 (<https://www.sfa.ch/self-regulation/fund-management?action=download&type=document&id=384>).

aux risques et reconnu au niveau international doit être créé pour encourager la stabilité des marchés financiers et protéger les investisseurs.

### **Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme**

Après deux ans de travail, le Groupe d'action financière (GAFI) a entériné la révision de ses recommandations en février 2012. Le 18 avril 2012, le Conseil fédéral en a pris connaissance et a chargé le DFF de constituer un groupe interdépartements auquel appartient également la FINMA. Ce groupe de travail s'est vu chargé d'élaborer, pour le premier trimestre 2013, des propositions de mise en place des nouvelles recommandations du GAFI ainsi qu'un projet à soumettre à audition.

Les 40 nouvelles recommandations du GAFI ont des conséquences importantes pour les intermédiaires financiers. Elles tiennent compte de l'élargissement du mandat de l'organisation internationale chargée de la lutte contre le

financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. L'un des principaux aspects de la révision des recommandations était d'intégrer les délits fiscaux dans le catalogue des infractions préalables au blanchiment d'argent. De plus, le GAFI préconise une approche fondée sur les risques. Les Etats sont ainsi tenus d'analyser leurs risques à l'échelle nationale et, le cas échéant, de prendre des mesures complémentaires pour gérer les risques accrus. Le GAFI exige en outre une plus grande transparence des établissements constitués en sociétés. Les Etats doivent garantir que soient accessibles les informations sur les ayants droit économiques d'une personne morale. Les obligations des intermédiaires financiers en la matière ont aussi été précisées. Enfin, les obligations de diligence que doivent suivre les intermédiaires financiers dans leurs relations avec des personnes politiquement exposées (PEP)<sup>55</sup>, à l'échelle nationale ou dans des organisations internationales, ont également été renforcées.

<sup>55</sup> Cf. chapitre « Procédures concernant les personnes politiquement exposées », p. 74.

## Placements collectifs de droit étranger

---

Les placements collectifs de droit étranger doivent avoir une organisation équivalente à celle des placements collectifs de droit suisse, les investisseurs des placements collectifs de droit étranger devant bénéficier de la même protection que les investisseurs des placements collectifs de droit suisse.

Si des placements collectifs de droit étranger sont distribués au public en Suisse ou à partir de la Suisse, les documents déterminants, tels que prospectus de vente, statuts ou contrat de fonds, doivent être soumis à l'approbation de la FINMA. Cette approbation ne sera notamment donnée que si la direction de fonds ou la société étrangères satisfont de manière équivalente aux dispositions de la loi sur les placements collectifs, du point de vue de l'organisation, des droits des investisseurs et de la politique de placement. Cela, afin que les investisseurs des placements collectifs de droit étranger bénéficient de la même protection que ceux des placements collectifs de droit suisse.

### Délégation à des tiers

La délégation d'activités constitue un important aspect organisationnel. Si le titulaire d'une autorisation délègue des activités à des tiers, les obligations prudentielles comme le respect des prescriptions en matière de fonds propres, ne valent en principe que pour lui. La délégation d'activités à des tiers ne doit donc pas faire échec au respect des exigences prudentielles. Il convient notamment d'éviter que, suite à d'importantes délégations, le titulaire de l'autorisation ne soit plus qu'une coquille vide, incapable de remplir lui-même les exigences prudentielles. En Suisse par exemple, la direction de fonds peut déléguer des activités partielles, mais elle ne doit mandater que des personnes ayant la qualification requise. La direction de fonds doit également donner les instructions nécessaires et veiller à la surveillance ainsi qu'au contrôle de l'exécution du mandat. De plus, les décisions de placement ne peuvent être déléguées qu'à un gestionnaire de placements collectifs soumis à une surveillance reconnue.

### Cas problématiques

La FINMA a reçu de plus en plus de requêtes de placements collectifs de droit étranger dont les structures ne semblaient pas être équivalentes aux dispositions de la loi sur les placements collectifs, en particulier s'agissant de l'organisation de la direction de fonds ou de la société étrangère. Afin de clarifier ces cas, la FINMA a travaillé sur une base régulière avec les autorités de surveillance étrangères compétentes. Les constellations suivantes sont relativement fréquentes :

- La direction de fonds étrangère délègue des activités à des tiers, mais ne dispose pas elle-même du personnel approprié, tant sur les plans qualitatif que quantitatif, pour sélectionner, instruire et contrôler correctement le tiers mandaté.
- La direction de fonds étrangère délègue les décisions de placement à un gestionnaire de placements collectifs suisse. Le personnel de la direction de fonds et du gestionnaire est le même, de sorte qu'il y a identité de fait entre la direction de fonds étrangère et le gestionnaire suisse. Aussi, il convient de s'assurer que la direction de fonds peut alors assumer ses obligations prudentielles et qu'il est possible d'effectuer un contrôle approprié du mandataire dans ce cas de figure.
- La direction de fonds étrangère fait appel à un conseiller en placement suisse qui, de fait, n'aura pas seulement une fonction de conseil dans la gestion de fortune, mais prendra effectivement des décisions de placement. Or ces décisions de placement ne peuvent être déléguées qu'à un gestionnaire de placements collectifs soumis à surveillance.

## Obligations de contrôle de la banque dépositaire

---

Un rôle décisif est dévolu à la banque dépositaire pour la protection des intérêts des investisseurs dans des placements collectifs. Il lui incombe notamment de procéder à divers contrôles auprès des directions de fonds ou des SICAV.

La banque dépositaire joue un rôle central en matière de protection des investisseurs de placements collectifs. Elle est responsable de la garde de la fortune des fonds, de l'émission et du rachat des parts de fonds et gère le trafic des paiements. La banque dépositaire exerce en outre une fonction de contrôle essentielle sur les directions de fonds et les SICAV. Elle s'assure par exemple que les décisions afférentes aux placements, le calcul de la valeur nette d'inventaire (VNI) et le prix d'émission ou de rachat des parts de fonds correspondent à la loi et au règlement du fonds, et que le bénéfice est bien utilisé comme le prévoit le règlement.

### **Des obligations de contrôle parfois négligées**

À l'occasion d'un examen approfondi, la FINMA a constaté que la qualité avec laquelle les banques dépositaires assumaient leurs obligations de contrôle n'était pas uniforme et qu'elles ne faisaient pas toujours preuve de l'indépendance requise. La FINMA a donc chargé les sociétés d'audit de soumettre les banques dépositaires à un examen approfondi. Les résultats ont montré que certaines banques dépositaires présentaient des lacunes dans leur organisation, des ressources insuffisantes ou des fonctions de contrôle déficientes. La FINMA a requis de ces banques dépositaires qu'elles remédient à ces carences. Ainsi, la banque dépositaire doit pouvoir procéder plus efficacement aux contrôles, ce qui améliore la protection des investisseurs.

### **Nécessité pour la banque dépositaire d'avoir une organisation appropriée**

Pour pouvoir exécuter ses tâches, notamment sa fonction de contrôle, la banque dépositaire doit être organisée correctement et de manière appropriée. Cela veut dire qu'elle doit notamment employer du personnel suffisant et qualifié, doté de pouvoirs de signature, et qu'elle doit régler les questions de suppléance. Les employés de banques dépositaires qui exercent des fonctions de garde et de contrôle ne doivent pas en même temps effectuer des tâches qui ont été déléguées à ces établissements.

Afin d'éviter les conflits d'intérêts, la FINMA exige également des séparations suffisantes des fonctions et des espaces de travail, notamment lorsque la gestion des placements collectifs a été déléguée à la banque dépositaire. Le fait que la banque dépositaire se fonde pour l'essentiel sur les évaluations de la direction de fonds pour le contrôle du calcul de la VNI, sans faire ses propres calculs ou seulement très peu, est par exemple insuffisant. La banque doit en effet procéder à un contrôle de la valeur nette d'inventaire ainsi que des prix d'émission et de rachat des parts de fonds indépendamment de la direction de fonds. Les valeurs nettes d'inventaire doivent être plausibilisées lors de chaque publication.

La banque dépositaire doit en outre effectuer un contrôle approfondi des placements collectifs à intervalles réguliers, appropriés aux caractéristiques du fonds. Elle doit être indépendante de la direction de fonds ou de la SICAV pour pouvoir exécuter ces tâches.

## Lutte contre le blanchiment d'argent dans le cadre de la LPCC et de l'assurance

---

Dans le cadre de la révision de la loi sur les placements collectifs, la loi sur le blanchiment d'argent a également été adaptée. Désormais, les directions de fonds qui gèrent des comptes de parts ou qui distribuent elles-mêmes des parts de placements collectifs sont considérées comme des intermédiaires financiers. Les assurances dommages relèvent également de la loi sur le blanchiment d'argent lorsqu'elles octroient des crédits hypothécaires.

En Suisse, les crédits hypothécaires sont accordés par des banques, mais aussi par des compagnies d'assurance. Toutefois, seules les assurances-vie sont explicitement assujetties à la loi sur le blanchiment d'argent (LBA); les assurances dommages et maladie ne sont pas mentionnées.

### **Assujettissement à la LBA des compagnies d'assurance octroyant des crédits et des hypothèques**

Dans la mesure où la loi sur le blanchiment d'argent englobe également l'octroi de crédits et mentionne spécifiquement les crédits hypothécaires, les compagnies d'assurance qui accordent des crédits et des hypothèques sont assujetties à la LBA, même si elles n'opèrent pas dans le domaine des assurances-vie. De ce fait, les activités d'audit et de surveillance correspondantes, jusque-là appliquées aux seules assurances-vie, ont été étendues à toutes les sociétés d'assurance qui octroient des crédits et des hypothèques. Le respect des prescriptions de la législation sur le blanchiment d'argent est contrôlé par des sociétés d'audit externes agréées par la FINMA. La surveillance des compagnies d'assurance concernées est exercée soit directement par la FINMA, soit par l'intermédiaire

de l'organisme d'autorégulation de l'Association suisse d'assurances (OAR-ASA). Régulièrement, l'OAR-ASA rend compte de son activité à la FINMA.

### **Directions de fonds et *asset managers***

Dans le cadre de la révision partielle de la loi sur les placements collectifs, il a été précisé que les directions de fonds sont assujetties à la loi sur le blanchiment d'argent non seulement lorsqu'elles gèrent des comptes de parts, mais également lorsqu'elles distribuent elles-mêmes des parts de placements collectifs. Jusqu'à présent, pratiquement toutes les directions de fonds étaient exclues du champ d'application de la LBA, car elles ne gèrent des comptes de parts que dans de rares cas. Cette situation n'était d'une part pas compatible avec les normes internationales et constituait d'autre part une inégalité de traitement injustifiable par rapport aux autres sociétés relevant de la LPCC. Comme aucune disposition transitoire n'est prévue, la FINMA a profité des contacts qu'elle a eus en 2012 avec les directions de fonds pour attirer leur attention sur ce changement et leur permettre ainsi de prendre à temps les mesures organisationnelles exigées par la LBA.

# ENFORCEMENT

## Vue d'ensemble

Durant l'année 2012, la division Enforcement a mené en parallèle toute une série d'investigations de plus ou moins grande envergure et conduit de nombreuses procédures à l'encontre d'établissements et de personnes physiques. Dans le même temps, son effectif a été renforcé.

En 2012, dix postes supplémentaires ont été créés au sein de la division Enforcement. Cet accroissement de personnel a permis à la FINMA de mener davantage d'investigations et de procédures tout en raccourcissant la durée de celles-ci. Dans le cadre de sa politique en matière d'*enforcement*, la FINMA a utilisé de façon ciblée les instruments de surveillance prévus par la LFINMA et par les lois sur les marchés financiers, et ce, dans tous les domaines de surveillance et pour toutes les catégories d'assujettis.

### Vaste activité de protection des investisseurs

La perception extérieure de l'activité d'*enforcement* de la FINMA est fortement influencée par le nombre et la qualité des décisions rendues ainsi que par les arrêts des instances judiciaires de recours qui contrôlent les décisions de la FINMA. Toutefois, une partie importante du travail s'effectue avant même l'ouverture des procédures, en collaboration avec les autres domaines de surveillance. La division Enforcement a ainsi mené diverses procédures liées aux activités financières transfrontières<sup>56</sup> et a prononcé un blâme à l'encontre de plusieurs banques qui n'avaient pas suffisamment respecté leurs obligations de clarification en présence de personnes politiquement exposées (PEP)<sup>57</sup>. Elle a également mené des procédures d'une grande complexité technique dans le domaine des manipulations de cours et de l'assurance-maladie.

Les enquêtes menées dans le cadre des pertes massives d'UBS découlant d'opérations de négoce non autorisées effectuées par un trader à Londres ont montré que la gestion du risque et l'environnement de contrôle d'UBS présentaient de graves lacunes. Par conséquent, la FINMA a ordonné des mesures prudentielles cruciales à l'encontre d'UBS.<sup>58</sup>

### Procédure engagée à l'encontre d'UBS en relation avec le LIBOR et d'autres taux de référence

La FINMA a clos en 2012 la procédure qu'elle avait ouverte à l'encontre d'UBS en relation avec la communication de taux d'intérêt, en particulier du LIBOR<sup>59</sup>.

Le LIBOR est l'un des principaux taux d'intérêt de référence au niveau mondial pour différentes devises. Il est géré par l'association des banquiers britanniques, la *British Bankers' Association* (BBA). Les gains ou pertes réalisés sur de nombreux produits liés à des taux d'intérêt, tels que les prêts hypothécaires et les crédits, dépendent des fluctuations du LIBOR. Dans le cadre d'une procédure formelle ouverte à l'encontre d'UBS, la FINMA a examiné si celle-ci avait porté atteinte au droit suisse de la surveillance en communiquant ses taux d'intérêt, notamment pour le LIBOR. A cet effet, elle s'est penchée sur les trois aspects suivants :

- prise d'influence sur la communication de taux d'intérêt en faveur de positions de négoce pour propre compte,
- instructions concernant la communication de taux d'intérêt pendant la crise financière pour des motifs liés à la réputation de l'établissement,
- systèmes de contrôle concernant la communication des taux d'intérêt.

Parallèlement à cette procédure de la FINMA, l'autorité britannique de surveillance, la *Financial Services Authority* (FSA), l'autorité américaine de surveillance des bourses de marchandises, la *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC), ainsi que le Département américain de la justice (DoJ) ont eux aussi mené des enquêtes. Le 19 décembre 2012, UBS est parvenue à un accord avec ces trois autorités et s'est engagée à verser un montant de près de 1,4 milliard de francs

<sup>56</sup> Cf. chapitre « Activités financières transfrontières », p. 30 ss.

<sup>57</sup> Cf. chapitre « Procédures concernant les personnes politiquement exposées », p. 74.

<sup>58</sup> Cf. chapitre « Importance des contrôles dans le négoce de valeurs mobilières », p. 48 s.

<sup>59</sup> *London interbank offered rate*.

suisses au titre d'amendes. La filiale japonaise de la banque, UBS Securities Japan Co. Ltd, s'est par ailleurs reconnue coupable de *wire fraud*<sup>60</sup> auprès du DoJ.

Durant la période considérée, des traders d'UBS ont demandé maintes fois aux collaborateurs de la banque responsables de la communication des taux d'intérêt (*submitters*) d'annoncer des valeurs plus élevées ou plus basses. Ces agissements visaient à favoriser les positions de négoce pour propre compte d'UBS. Un nombre important de ces demandes émanait d'un seul trader, qui travaillait à Tokyo entre 2006 et 2009. Ce même trader a également sollicité des collaborateurs de banques tierces et des courtiers indépendants afin qu'ils influent sur les communications du taux LIBOR de banques tierces. En 2007 et 2008, des cadres d'UBS ont à plusieurs reprises donné des instructions inappropriées aux *submitters*, dans le but d'influencer positivement la perception de la solvabilité d'UBS. En raison d'importantes lacunes dans les systèmes de contrôle pour les communications du LIBOR, il n'a pas été possible de découvrir les prises

d'influence illicites à répétition et la banque n'a donc pas pu réagir en conséquence.

Les manquements relevés impliquent de nombreux collaborateurs et un nombre limité de cadres. La FINMA n'a pas trouvé d'éléments indiquant que les hauts dirigeants d'UBS de l'époque auraient eu connaissance des manquements résultant des demandes des traders ou de l'influence exercée afin d'améliorer la réputation de la banque.

La FINMA a clos sa procédure le 19 décembre 2012, en constatant qu'UBS avait gravement enfreint la législation suisse sur les marchés financiers. La FINMA a reproché à UBS de s'être gravement soustraite aux exigences d'organisation et de garantie d'une activité irréprochable et elle a enjoint à la banque de mettre en œuvre une série de mesures de *compliance*. Entre-temps, UBS avait déjà pris elle-même diverses mesures concernant l'organisation et le personnel. De plus, se fondant sur l'art. 35 LFINMA, la FINMA a ordonné une confiscation de bénéfices en faveur de la Confédération d'un montant de 59 millions de francs suisses.

## Autres investigations et procédures menées en 2012

La FINMA a procédé à de multiples investigations de plus ou moins grande envergure qui sont indispensables à la protection des investisseurs. Elle a par exemple mené des enquêtes sur le comportement des acteurs des marchés financiers. Elle est également intervenue dans des cas de soupçons d'activités illicites, qui peuvent être extrêmement dommageables pour les investisseurs. Dès que la FINMA constate l'existence d'activités non autorisées, elle liquide les sociétés concernées ou leur interdit d'exercer l'activité en question.

**Crowd financing (financement participatif):** La recherche de bailleurs de fonds par l'intermédiaire de plates-formes Internet a connu un essor notable en 2012. Tant que l'intermédiaire financier se limite à mettre les bailleurs de fonds en relation avec les personnes intéressées et ne collecte pas de fonds lui-même, il n'enfreint pas les prescriptions relevant du droit de la surveillance. En revanche, une autorisation de la FINMA est nécessaire pour récolter les fonds de plus de 20 personnes à titre professionnel. La FINMA rappelle que les investisseurs assument eux-mêmes les risques liés à cette activité. Elle les incite à la prudence et leur recommande de s'informer en détail sur leurs partenaires commerciaux. En règle générale, le risque est proportionnel à la promesse de gain.

**Vente de penny stocks (actions dont le cours est inférieur à un dollar):** De nombreuses plaintes de clients ont concerné des méthodes agressives de vente d'actions de sociétés fictives ou proches

<sup>60</sup> Fraude par voie électronique.

de la faillite. Les commissions élevées exigées par les vendeurs ne correspondaient en rien à la valeur intrinsèque des actions. Lorsque les vendeurs mettent de telles actions sur le marché primaire, ils agissent en tant que maison d'émission et doivent, à ce titre, obtenir une autorisation de négociant en valeurs mobilières de la FINMA.

**Négociants en devises en ligne:** La FINMA a constaté une augmentation du nombre de sociétés sises à l'étranger qui proposent des services de négoce de devises en ligne en indiquant une adresse postale en Suisse, sans posséder l'autorisation bancaire requise en Suisse. Même si ces sociétés sont formellement sises à l'étranger, la FINMA peut intervenir lorsqu'elles possèdent une succursale de fait en Suisse. Elles sont alors opérationnelles *de facto* sur le territoire suisse dans un domaine soumis à autorisation. Lorsqu'un tel lien avec la Suisse ne peut être établi, la FINMA n'a aucun moyen d'action.

**Obligations prescrites par la LBA:** En 2012, la FINMA a été fortement mobilisée par la violation des obligations de diligence découlant de la loi sur le blanchiment d'argent. Faute d'organisation adéquate ou de connaissances suffisantes, de nombreux intermédiaires financiers directement soumis à la FINMA (IFDS) peinent manifestement à respecter les obligations de la LBA. Certains ont cessé leur activité spontanément, d'autres ont dû régulariser leur situation au terme d'une procédure administrative contraignante. Si les établissements bancaires ont, pour la plupart, respecté leurs obligations formelles, ils ont été nombreux à manquer à leurs obligations matérielles de diligence.<sup>61</sup> Ce défaut de diligence s'accompagne de risques juridiques et de réputation.

**Asset managers (gestionnaires de placements collectifs):** Les gestionnaires de placements collectifs n'ont souvent pas suffisamment conscience de l'importance de leurs obligations en termes d'organisation et d'annonce à la FINMA. Les cas traités en 2012 ont permis d'obtenir les améliorations souhaitées en collaboration avec les services de la FINMA responsables de la surveillance prudentielle, sans engager de procédure administrative contraignante.

**Dépassement du seuil de cinq milliards de francs suisses pour les négociants pour propre compte:** Deux intermédiaires financiers ont régulièrement dépassé le volume de transactions autorisé pour les négociants pour compte propre sans disposer d'autorisation de la FINMA. Ils ont ainsi contrevenu à l'obligation d'obtenir une autorisation prescrite par la législation boursière en leur qualité de négociants en valeurs mobilières. Dans le cadre de sa procédure d'*enforcement*, la FINMA a confirmé que le seuil de cinq milliards de francs défini dans la circulaire FINMA 2008/5 « Négociant »<sup>62</sup> était indispensable pour assurer une surveillance efficace des opérations pour propre compte portant sur de très grosses positions. Dans les deux procédures, les parties ont déposé un recours contre les décisions de la FINMA. Les procédures sont en cours devant le Tribunal administratif fédéral.

**Interdiction d'exercer:** La FINMA peut sanctionner les personnes physiques qui enfreignent le droit de la surveillance en leur interdisant l'exercice de leur profession. Elle a été contrainte de prendre cette mesure sévère à l'encontre d'organes qui avaient gravement transgressé la législation en matière de surveillance. La FINMA a également prononcé une interdiction d'exercer à l'encontre d'un ex-CEO qui ne disposait ni des compétences techniques ni des qualités personnelles requises pour diriger un établissement bancaire.

<sup>61</sup> Cf. chapitre « Procédures pour activité illégale », p. 72 s.

<sup>62</sup> Cf. <http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-2008-05-f.pdf>.

### Procédures d'insolvabilité

En 2012 également, les effets de la crise financière de 2008 se sont traduits par de nombreuses demandes de reconnaissance de mesures d'insolvabilité étrangères. La FINMA a reconnu les premières décisions de faillite et mesures d'assainissement prononcées à l'étranger; pour ce faire, elle a appliqué la nouvelle procédure simplifiée qui permet de remettre à l'administrateur de la masse en faillite à l'étranger le patrimoine situé en Suisse sans mener de procédure nationale.<sup>63</sup>

Bien que la FINMA ait mené les premières procédures d'insolvabilité contre des sociétés d'assurance et des organismes de placements collectifs, son activité d'*enforcement* en matière d'insolvabilité se concentre sur les banques et les négociants en valeurs mobilières non autorisés.

### Procédures de recours : taux de réussite satisfaisant de la FINMA

A l'occasion de sa « Journée des juristes », ouverte au public, la FINMA a analysé les arrêts rendus par les autorités judiciaires en relation avec ses propres décisions. Cette analyse, qui porte sur la période allant de 2009 à fin 2012, montre que dans la grande majorité des cas, les recours introduits à l'encontre des décisions de la FINMA ont été rejetés par les tribunaux. Les décisions de la FINMA résistent donc la plupart du temps à l'épreuve d'un contrôle judiciaire. Depuis 2009, environ 80 % des décisions de la FINMA ont été confirmées par le Tribunal administratif fédéral et environ 70 % par le Tribunal fédéral. Les recours tranchés par les

tribunaux concernent en majorité des procédures d'*enforcement* et des décisions relatives à l'entraide administrative en matière boursière.

### Publicité des participations et comportements sur le marché

Dans le cadre de son activité de surveillance des marchés, la FINMA a, durant l'année 2012, procédé à de nombreuses investigations suite à des soupçons de délits d'initiés. Les enquêtes ont révélé un nombre relativement important d'indices d'opérations d'initiés potentiellement répréhensibles sur le plan pénal. Les cas suspects concernaient presque exclusivement des personnes exerçant une activité non soumise à la surveillance de la FINMA. Une vingtaine d'entre elles ont été dénoncées aux autorités de poursuite pénale cantonales.

En 2010, la FINMA avait annoncé un changement de sa pratique relative aux obligations de déclarer dans le domaine de la publicité des participations, qui consiste à dénoncer systématiquement tous les cas suspects objectivement fondés de violation des obligations de déclarer relevant du droit pénal, y compris les cas mineurs dits « bagatelle » – c'est-à-dire ceux qui impliquent de faibles montants. Suite à cela, l'activité de la FINMA dans ce domaine s'est considérablement intensifiée en 2012. La FINMA a par ailleurs tranché de nombreux cas suspects qui étaient en suspens l'année précédente. Au total, elle a dénoncé au DFF, pendant l'année 2012, 47 cas de manquement supposé aux obligations de déclarer imposées par la loi sur les bourses.

<sup>63</sup> Art. 37g LB.

## Changements en matière de réglementation

---

La proposition de révision de la loi sur les bourses<sup>64</sup> soumise par le Conseil fédéral a été adoptée sans modification par le Parlement en été 2012. La version révisée de la loi devrait entrer en vigueur au premier semestre 2013.

La révision de la loi sur les bourses (LBVM) prévoit d'édicter des normes, tant au niveau du droit de la surveillance que sur le plan pénal, dans le but d'élargir la définition des comportements abusifs sur le marché et d'introduire de nouvelles compétences. A l'avenir, les délits d'initiés et les manipulations de marché seront interdits sur le plan du droit de la surveillance pour tous les acteurs du marché. A cet égard, l'interdiction prudentielle des manipulations de marché va plus loin que les éléments constitutifs de l'infraction pénale et concerne non seulement les opérations fictives, mais également les transactions effectives qui présentent un caractère de manipulations. La FINMA est ainsi la seule autorité en Suisse à assurer le respect et l'application des règles de prévention des abus de marché. Dans le cadre de l'application de l'interdiction, la FINMA se concentrera notamment sur les cas dans lesquels les dispositions sur l'intégrité du marché auront été gravement violées.

### **Circulaire « Règles de conduite sur le marché » en cours de remaniement**

Le Conseil fédéral a obtenu la compétence d'édicter des prescriptions sur les pratiques considérées comme admissibles sous l'angle du droit de la surveillance. L'ordonnance sur les bourses (OBVM) sera modifiée en conséquence. Compte tenu de la révision de la loi et de l'ordonnance sur les bourses, la FINMA procède en outre à un profond remaniement de sa circulaire 2008/38 « Règles de conduite sur le marché ». <sup>65</sup> Il est prévu qu'elle édicte mi-2013 des dispositions d'exécution relatives aux éléments constitutifs des interdictions qui s'appliqueront à tous les acteurs du marché. Les devoirs d'organisation qui seront définis dans la version révisée de la circulaire incomberont uniquement aux établissements assujettis à la FINMA, comme c'était le cas jusqu'à présent.

### **Nouvelles infractions préalables au blanchiment d'argent**

Sur le plan pénal, les éléments constitutifs du délit d'initiés vont être élargis. Tant les délits d'initiés que les manipulations de cours seront considérés comme des infractions préalables au blanchiment d'argent. A l'avenir, c'est le Ministère public de la Confédération qui sera compétent pour poursuivre ces délits, et non plus les autorités cantonales de poursuite pénale. Compte tenu des compétences communes dévolues à la FINMA et au Ministère public de la Confédération en matière de lutte contre les abus du marché, la collaboration entre ces deux organes revêt un caractère particulièrement important. Les premiers préparatifs ont eu lieu à cet effet.

### **Modifications ponctuelles du droit de la publicité des participations et des offres publiques d'acquisition**

La révision de la LBVM a élargi le champ d'application de l'obligation de déclarer les participations et de présenter des offres publiques d'acquisition. Désormais, les participations dans des sociétés ayant leur siège à l'étranger et dont tout ou partie des titres de participation sont cotés en Suisse à titre principal doivent également être déclarées. En outre, la compétence de prononcer la suspension du droit de vote – laquelle a pour objet d'assurer le respect de l'obligation de déclarer et de l'obligation de présenter une offre publique, prescrites par la loi sur les bourses – revient à la FINMA s'agissant de la première obligation et à la Commission des OPA (COPA) en ce qui concerne la deuxième. Cette compétence était auparavant attribuée au juge. Par ailleurs, la prime de contrôle lors d'une offre publique d'acquisition est abolie. Enfin, la part des droits de vote requise pour que des actionnaires qualifiés aient qualité de partie à la procédure devant la COPA, qui était jusqu'ici de

<sup>64</sup> Cf. rapport annuel 2011 de la FINMA, p. 60 ([http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/finma\\_jb\\_2011\\_f.pdf](http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_f.pdf)).

<sup>65</sup> Cf. <http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-2008-38-f.pdf>.

2 %, a été augmentée, à 3 %. La COPA va adapter son ordonnance en fonction de ce nouveau seuil.

De plus, la FINMA a approuvé une modification de l'ordonnance sur les OPA (OOPA) concernant les offres publiques d'échange volontaires, qui devrait entrer en vigueur en même temps que la version révisée de la loi sur les bourses. L'auteur d'une offre publique d'échange volontaire ne doit désormais proposer un paiement intégral en espèces que s'il a acquis contre paiement en espèces, dans les

douze mois précédant la publication de l'offre, des titres de participation représentant 10 % ou plus du capital-actions ou du capital-participation de la société visée et/ou s'il acquiert contre espèces des titres de participation de la société visée entre le moment de la publication de l'offre et le moment de son exécution. L'ancienne circulaire COPA n° 4 intitulée « Offres publiques d'échange volontaires »<sup>66</sup> est supprimée.

## Procédures pour activité illégale

---

Outre sa fonction de surveillance des établissements autorisés, la FINMA a également pour mission de veiller à ce que les prestataires de services financiers qui ne possèdent pas d'autorisation de la FINMA, mais seraient légalement tenus d'en avoir une, respectent les lois sur les marchés financiers.

La FINMA ne peut pas surveiller de façon systématique et proactive les personnes et les sociétés qui offrent des services financiers sans autorisation, reconnaissance, agrément ou enregistrement. C'est la raison pour laquelle des investigations et des mesures contraignantes n'interviennent en règle générale que lorsqu'un abus ou une éventuelle activité illégale lui ont été signalés. Les facteurs qui déclenchent des investigations relatives à l'offre non autorisée de prestations de services financiers consistent souvent en des demandes et réclamations de clients, des informations des médias, mais aussi des renseignements fournis par des autorités pénales, des autorités de surveillance étrangères ainsi que les propres constatations de la FINMA dans le cadre de procédures en cours.

### La FINMA établit des priorités concernant les informations reçues du public

La FINMA reçoit chaque année plusieurs centaines d'informations concernant des activités éventuellement illégales. Chacune d'elles est analysée scrupuleusement. Compte tenu de ses ressources internes limitées, la FINMA est obligée de fixer des

priorités. Elle intervient lorsqu'il existe des indices concrets selon lesquels des investisseurs ou leurs capitaux risquent d'être gravement menacés, par exemple en raison d'une conduite peu sérieuse des affaires ou de promesses de rendements irréalistes, ce qui est souvent le cas des systèmes pyramidaux de placement. Sont également traités en priorité les cas dans lesquels la FINMA reçoit des dénonciations de plusieurs personnes, ceux concernant un grand nombre d'investisseurs ou qui mettent en jeu d'importantes sommes d'argent. En outre, la FINMA prend des mesures rigoureuses lorsque des personnes font de la publicité en se servant du logo de la FINMA, qui est protégé, ou prétendent à tort disposer d'une autorisation de celle-ci.

### Rétablir l'ordre légal avant tout

La procédure de traitement des informations reçues varie fortement d'un cas à l'autre. Dans un premier temps, la FINMA vérifie toujours si l'ordre légal peut être rétabli sans engager de procédure. Cela est possible si la société concernée modifie son modèle commercial, adapte ses contrats ou ses mesures publicitaires, organise sa liquidation

<sup>66</sup> Cf. <http://www.takeover.ch/legaltexts/detail/id/184> et <http://www.takeover.ch/legaltexts/overview>.

volontaire ou régularise sa situation en obtenant l'autorisation requise, voire en s'affiliant à un organisme d'autorégulation (OAR). Dans tous les cas, il est impératif que la société (ou son modèle d'affaires) présente des garanties de sérieux et que les capitaux des investisseurs ne semblent pas menacés. En outre, il ne doit exister aucun indice d'infraction pénale et les acteurs concernés doivent se montrer coopératifs, réagir rapidement et faire preuve de transparence. S'il s'avère impossible de régler la situation à l'amiable, la FINMA étudie la possibilité d'ouvrir une procédure d'*enforcement*.

#### **Ouverture d'une procédure d'*enforcement* si nécessaire**

En présence d'indices objectifs d'intermédiation financière illégale et d'éléments clairs indiquant que les capitaux d'investisseurs sont menacés, la FINMA ouvre une procédure d'*enforcement*. Elle prend également des mesures rigoureuses si elle constate qu'on lui dissimule la vérité, qu'une personne ne se montre pas coopérative ou refuse purement et simplement de collaborer. Afin de clarifier les faits sur place et de s'assurer que les intérêts des investisseurs ne soient pas menacés plus avant, la FINMA a la possibilité de faire appel à un chargé d'enquête qui peut se voir attribuer les compétences d'organe

de la société. Si celle-ci soupçonne non seulement une violation du droit des marchés financiers, mais également l'existence de crimes ou délits de droit commun, elle coordonne sa procédure avec les autorités de poursuite pénale, dans la mesure du possible. Dans certains cas, cette collaboration peut aller jusqu'à une intervention conjointe des autorités concernées, sur place. Dans tous les cas, la FINMA accorde la priorité à l'élimination des irrégularités et au rétablissement de l'ordre légal.

#### **Publication dans la « liste négative »**

Lorsqu'une société exerçant sans autorisation n'a pas de présence physique en Suisse ou que les responsables sont introuvables, la FINMA ne peut généralement pas mener d'investigations, ni ordonner ou mettre en œuvre les mesures nécessaires. Dans un tel cas, elle publie le nom de la société ou de la personne concernée dans la liste des établissements non autorisés (liste négative)<sup>67</sup> figurant sur son site Internet. L'inscription sur cette liste nécessite un lien explicite de l'établissement avec la Suisse. Un tel lien est réputé exister dès lors que l'établissement indique une adresse fictive et/ou un numéro de téléphone en Suisse dans sa correspondance ou sur son site Internet ou qu'il utilise les armoiries de la Suisse ou des images de la Suisse pour se présenter.

<sup>67</sup> Cf. <http://www.finma.ch/F/SANKTIONEN/UNBEWILLIGTE-INSTITUTE/Pages/default.aspx>.

## Procédures concernant les personnes politiquement exposées

---

Dans le sillage du « printemps arabe », le Conseil fédéral a, en janvier et février 2011, adopté des ordonnances instituant le gel des avoirs de PEP issues de Tunisie, d’Egypte et de Libye. La FINMA a ainsi eu l’occasion de vérifier si les prescriptions relevant du droit de la surveillance avaient été respectées par les établissements ayant procédé à une annonce.

Suite à l’adoption d’ordonnances de gel des avoirs par le Conseil fédéral, la FINMA a été amenée à contrôler vingt banques afin de vérifier si elles respectaient les prescriptions prudentielles<sup>68</sup> relatives aux relations d’affaires avec des PEP provenant de Tunisie, d’Egypte et de Libye. Ces contrôles ont abouti à l’ouverture de procédures d’*enforcement* à l’encontre de six établissements.<sup>69</sup>

### Clarifications insuffisantes en termes qualitatifs

Dans le cadre des procédures engagées, la FINMA a constaté qu’en présence de relations d’affaires avec des PEP, les clarifications faites par les banques sur l’arrière-plan économique des relations d’affaires ou de certaines transactions ont souvent été lacunaires, soit parce qu’elles se sont avérées trop limitées compte tenu des risques liés à de telles relations, soit parce que la plausibilité des informations obtenues n’a pas été suffisamment vérifiée. Deux banques n’ont pas identifié comme telles des relations d’affaires avec des PEP, faute d’une définition correcte de la notion de PEP dans leurs directives internes ou par manque d’investigations suffisamment minutieuses.

Les procédures ont démontré que les banques fautives avaient souvent accordé une trop grande confiance à leurs clients, en particulier ceux de longue date, et se sont trop rapidement contentées des explications de ces derniers. En règle générale, les établissements concernés n’ont entrepris aucune démarche visant à corroborer les dires des clients. Ils ne semblaient pas comprendre qu’ils étaient tenus, dans le cadre de l’obligation de clarification, d’étayer les informations fournies par les clients et d’établir la plausibilité de celles-ci par leurs propres recherches. Les banques concernées se sont généralement satisfaites d’un degré de vraisemblance relativement bas et d’un degré de crédibilité tout aussi faible des clarifications qu’elles ont menées tardivement la plupart du temps.

### Procédures et enseignements tirés

Dans l’ensemble, les banques se sont montrées coopératives durant les procédures d’*enforcement* et ont reconnu que des manquements avaient été commis. Lors de l’ouverture des procédures, la plupart d’entre elles avaient déjà pris des mesures efficaces visant à mieux identifier et gérer les relations avec les PEP. Pour toutes ces procédures, les décisions rendues par la FINMA se sont par conséquent limitées à constater les déficiences.

<sup>68</sup> Art. 6 LBA; art. 12 al. 3 et 14 OBA-FINMA.

<sup>69</sup> Cf. le rapport d’examen de la FINMA du 10 novembre 2011 « Obligations de diligence des banques suisses en relation avec les valeurs patrimoniales de « personnes politiquement exposées » » ([http://www.finma.ch/f/aktuell/Documents/bericht\\_peg-abkl%C3%A4rung\\_20111110\\_f.pdf](http://www.finma.ch/f/aktuell/Documents/bericht_peg-abkl%C3%A4rung_20111110_f.pdf)).

## Statistiques relatives à l'enforcement

De nombreux indices de violation du droit de la surveillance parviennent à la connaissance de la division Enforcement. Cela débouche sur l'ouverture de procédures administratives contraignantes. Les procédures d'enforcement sont pour la plupart closes par des décisions et suspendues dans de rares cas seulement, avec ou sans imputation des frais à la personne ou société concernée. Lorsque la FINMA rend une décision, elle ne se limite généralement pas à constater les violations de la loi, mais ordonne également des mesures visant à corriger les manquements relevés ou à éviter qu'ils ne se reproduisent.

Les violations du droit de la surveillance constatées chez les assujettis relèvent majoritairement de l'organisation, de la garantie d'une activité irrépro-

chable, des règles de conduite ainsi que des obligations de diligence. Les intermédiaires financiers concernés sont tenus de rétablir l'ordre légal.

Les procédures ouvertes pour intermédiation financière non autorisée concernent le plus souvent l'acceptation illégale de dépôts du public et les activités illicites de négoce de valeurs mobilières. Pour mettre un terme à ces activités, la FINMA ordonne généralement la liquidation des sociétés concernées.

Les mesures prises à l'encontre des personnes physiques consistent souvent en une interdiction de faire de la publicité, interdiction qui fait l'objet d'une publication dans les cas les plus graves. En outre, la FINMA prononce des interdictions d'exercer limitées dans le temps ou ordonne la confiscation des gains acquis.

### Procédures: état et modifications

	Ouvertes au 1 <sup>er</sup> janvier 2012	Ouvertures	Cas réglés	Ouvertes au 31 décembre 2012
<i>Procédures d'enforcement</i>				
à l'encontre de				
Titulaires d'autorisation	25	25	33	17
Autres	8	24	20	12
<i>Liquidations</i>				
Titulaires d'autorisation	1	1	0	2
Etablissements non autorisés	38	10	19	29
<i>Faillites</i>				
Titulaires d'autorisation	9	2	1	10
Etablissements non autorisés	112	14	33	93
<i>Reconnaissance de mesures d'insolvabilité étrangères</i>				
Titulaires d'autorisation	2	7	0	9
Etablissements non autorisés	3	3	0	6
<i>Reconnaissance de mesures d'assainissement étrangères</i>				
Titulaires d'autorisation	0	2	0	2
Etablissements non autorisés	0	0	0	0





# LA FINMA EN TANT QU'AUTORITÉ

# CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DIRECTION

## Le conseil d'administration

Le conseil d'administration est l'organe stratégique de la FINMA. Il exerce la haute direction ainsi que la surveillance et le contrôle des activités de la FINMA. Il statue sur les affaires de grande portée, édicte des ordonnances et des circulaires

et approuve le budget de la FINMA. Le conseil d'administration assume cette responsabilité en tant qu'organe collectif. Ses décisions sont prises à la majorité des voix des membres présents.

### Les membres du conseil d'administration

Anne Héritier Lachat	Présidente
Paul Müller	Vice-président
Eugenio Brianti	Membre
Yvan Lengwiler	Membre
Charles Pictet	Membre <sup>70</sup>
Joseph L. Rickenbacher	Membre
Franz Wipfli	Membre
Eddy Wymeersch	Membre <sup>71</sup>
Jean-Baptiste Zufferey	Membre

Monica Mächler a remis son mandat de vice-présidente et de membre du conseil d'administration de la FINMA à la fin septembre 2012.<sup>72</sup> Le Conseil fédéral a élu Franz Wipfli le 28 septembre 2012

pour lui succéder au conseil d'administration et, dans le même temps, nommé Paul Müller, membre de ce même conseil, comme vice-président.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> A la fin octobre 2012, Charles Pictet a quitté ses fonctions de membre du conseil d'administration.

<sup>71</sup> A la fin décembre 2012, Eddy Wymeersch a quitté ses fonctions de membre du conseil d'administration.

<sup>72</sup> Cf. <http://www.finma.ch/f/aktuell/pages/mm-ruecktritt-maechler-20120319.aspx>.

<sup>73</sup> Cf. <http://www.finma.ch/f/aktuell/pages/mm-wahl-vr-finma-20120928.aspx>.



De gauche à droite :  
**Joseph L. Rickenbacher, Jean-Baptiste Zufferey,**  
**Eugenio Brianti, Anne Héritier Lachat,**  
**Charles Pictet, Paul Müller, Eddy Wymeersch,**  
**Franz Wipfli, Yvan Lengwiler**

## 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. Sous réserve d'un autre régime, les comités ont une activité de conseil et font des propositions au conseil d'administration. Ils

sont placés sous la direction d'un président chargé des contacts avec le conseil d'administration et la direction. Pour la préparation de certaines affaires, le conseil d'administration peut constituer des comités ad hoc en sus des comités permanents ou mandater certains de ses membres.

### Les comités permanents du conseil d'administration et leurs membres au 31 décembre 2012

	Anne Héritier Lachat	Paul Müller	Eugenio Brianti	Yvan Lengwiler	Joseph L. Rickenbacher	Franz Wipfli	Eddy Wymeersch	Jean-Baptiste Zufferey
Comité d'audit et de risque			●		Présidence	●		●
Comité des nominations	Présidence	●			●			
Comité des offres publiques d'acquisition	●			●			●	Présidence

## La direction

En sa qualité d'organe exécutif de la FINMA, la direction assure la surveillance des banques, entreprises d'assurance, bourses, négociants en valeurs mobilières et autres intermédiaires financiers conformément à la loi et à la stratégie fixée. Elle

élabore les bases de décision pour les affaires relevant de la compétence du conseil d'administration et veille à la mise en œuvre de ses décisions et de celles des comités qu'il englobe.



De gauche à droite :  
**David Wyss, Andreas Zdrenyk, Mark Branson,**  
**Patrick Raaflaub, Urs Zulauf, René Schnieper,**  
**Yann Wermeille**

## Les membres de la direction

Patrick Raaflaub	Directeur
Mark Branson	Chef de la division Banques
René Schnieper	Chef de la division Assurances
Yann Wermeille	Chef de la division Marchés
David Wyss	Chef de la division Enforcement
Andreas Zdrenyk	Chef de la division Operations
Urs Zulauf	General Counsel et chef de la division Services stratégiques

## Comité d'enforcement

---

En sa qualité de comité permanent de la direction, le comité d'enforcement (ENA) statue sur les décisions relevant du domaine de l'*enforcement*. Dans toutes les affaires autres que celles revenant au conseil d'administration en raison de leur grande

portée, le comité d'enforcement prend des décisions d'*enforcement* et ordonne l'ouverture ou la suspension de procédures d'enquêtes importantes ainsi que les dénonciations pénales, en particulier à l'encontre d'établissements et de personnes assujettis.

### Les membres permanents du comité d'enforcement

---

Urs Zulauf

Président

---

Patrick Raaflaub

---

David Wyss

Quand un établissement assujetti est concerné par une affaire d'*enforcement*, le membre de la direction compétent pour la surveillance dudit

établissement devient membre du comité d'enforcement pour le cas particulier.

La FINMA a mis en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012 des modifications ponctuelles de son code de conduite ainsi que des adaptations du règlement d'organisation. Elles concernent les règles relatives à la récusation, les règles d'incompatibilité, les règles en cas de passage d'une personne travaillant pour la FINMA au service d'un assujetti ou inversement, les règles sur la détention de participations ainsi que l'introduction d'un devoir de signalement en cas de manquements.

Les règles de récusation sont formulées de manière uniforme pour toutes les personnes au service de la FINMA, c'est-à-dire pour les collaborateurs comme pour les membres du conseil d'administration, et sont désormais regroupées dans le code de conduite.

### Précision des règles d'incompatibilité concernant le conseil d'administration

Jusqu'à présent, il était prévu que les membres du conseil d'administration de la FINMA ne peuvent être ni membre de la direction, ni président ou vice-président d'un assujetti. Une activité en tant que membre d'un organe d'un assujetti doit être autorisée par le conseil d'administration. Désormais, toute appartenance à un organe d'un assujetti d'importance systémique ou de très grande taille est incompatible avec un mandat en tant que membre du conseil d'administration de la FINMA.

### Règles en cas de passage d'un collaborateur au service d'un assujetti ou inversement

Si les membres du conseil d'administration ou de la direction ainsi que les cadres du plus haut niveau hiérarchique d'un assujetti passent au service de la FINMA, ils ont, pendant un an, le droit d'être infor-

més des affaires de leur ancien employeur de même que de participer à la discussion, mais pas de prendre part aux décisions. Si un collaborateur de la FINMA passe au service d'un assujetti, il a désormais l'obligation d'en informer son supérieur hiérarchique lors de la conclusion du contrat. Le supérieur doit alors statuer sur la nécessité de mesures visant à éviter les conflits d'intérêts, comme la mise en disponibilité, le transfert à un autre service ou la récusation.<sup>74</sup>

### Interdiction de détenir des valeurs mobilières d'assujettis

Les collaborateurs de la FINMA ne sont plus autorisés à détenir des participations de collaborateurs auprès d'assujettis. Désormais, la détention de valeurs mobilières d'assujettis n'est plus admise non plus dans le cadre des mandats de gestion de fortune.<sup>75</sup>

### Devoir de signalement en cas de manquements

Le code de conduite prévoit désormais un devoir de signalement en cas de manquements. Les standards internationaux des autorités sont ainsi pris en compte.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Art. 12 et art. 15 du code de conduite de la FINMA (<http://www.finma.ch/f/regulierung/gesetze/Documents/finma-verhaltenskodex-f.pdf>).

<sup>75</sup> Art. 6 du code de conduite de la FINMA (<http://www.finma.ch/f/regulierung/gesetze/Documents/finma-verhaltenskodex-f.pdf>).

<sup>76</sup> Art. 16 du code de conduite de la FINMA (<http://www.finma.ch/f/regulierung/gesetze/Documents/finma-verhaltenskodex-f.pdf>).

# PERSONNEL

## Effectif et structure du personnel

L'effectif approuvé par le conseil d'administration pour 2012 était de 481 postes à plein temps. En 2012, la FINMA a employé en moyenne 477 collaborateurs pour 442 postes en équivalents plein temps. Quelque 19 % des effectifs travaillent à temps partiel. Pour l'année 2013, le conseil d'administration a autorisé 481 postes à plein temps.

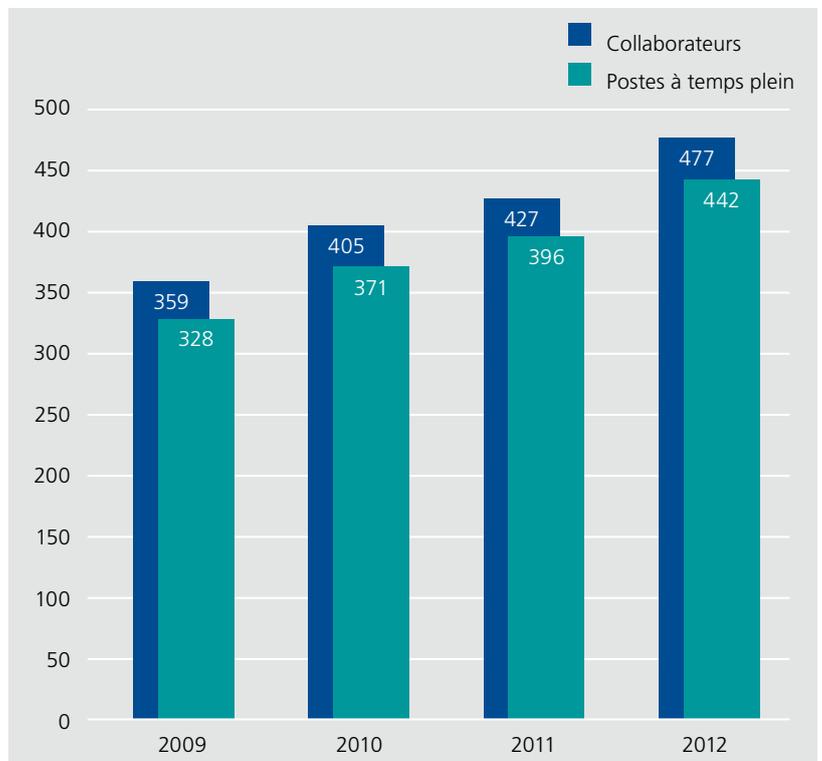
L'âge moyen des collaborateurs est de 41 ans. Environ 68 % des effectifs sont dans la tranche d'âge comprise entre 30 et 49 ans, 20 % sont des collaborateurs âgés de 50 ans et plus, et 12 % font partie de la relève.

Les cadres travaillant à la FINMA sont au nombre de 188 et représentent 38 % des effectifs. La FINMA

définit comme cadres toutes les personnes exerçant des fonctions de direction ainsi que des fonctions de spécialistes dans les plages salariales comprises entre 1 et 3. Les cadres qui ont une fonction de direction représentent un pourcentage de 36 % ; parmi eux, on compte près de 18 % de femmes. Sur l'ensemble de la FINMA, la proportion de femmes était de 38 % en 2012.

Le taux de rotation (sans les départs à la retraite) s'élevait à 10 % en 2012. Il est donc nettement moindre que l'année dernière. Il convient à ce propos de mentionner les mesures de fidélisation des collaborateurs (*secondments*, formation continue, développement du potentiel). En 2012, la FINMA a

Effectif moyen du personnel



procédé à de nouvelles adaptations d'ordre organisationnel dans trois de ses divisions.

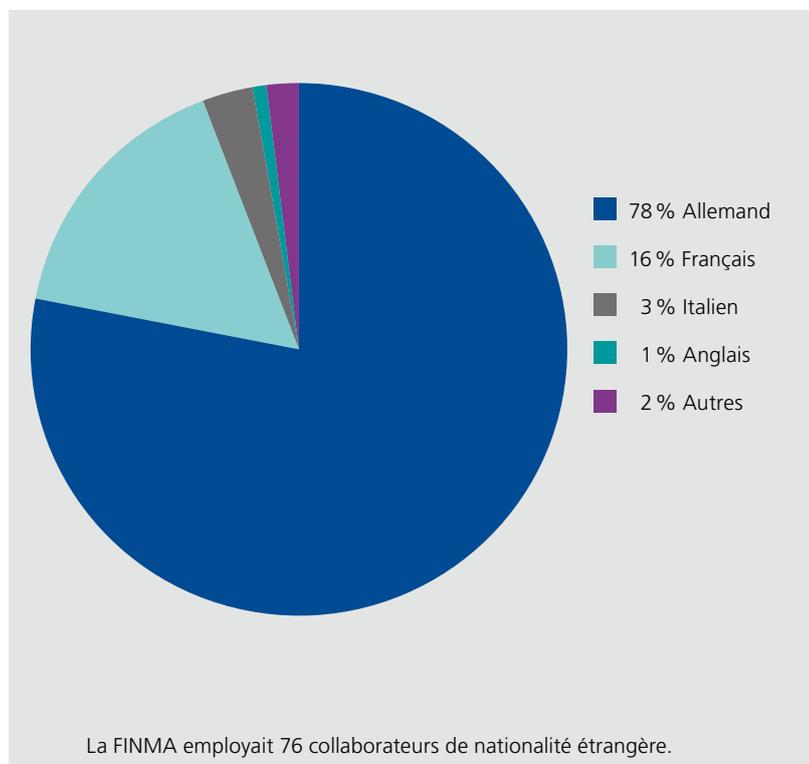
Le but de la FINMA en ce qui concerne sa stratégie en matière de personnel est de favoriser un bon panachage : aux côtés des jeunes spécialistes qui commencent leur carrière, l'autorité de surveillance a besoin de collaborateurs expérimentés qui disposent d'une expérience professionnelle solide comme d'experts de la surveillance accomplis. Cette stratégie a pour corollaire une certaine rotation du personnel. Pour les jeunes universitaires, la FINMA table sur une présence dans l'entreprise de trois à quatre ans, de sorte que la fluctuation s'avère plus élevée sur ce segment. La FINMA prend délibérément en compte le fait qu'après quelques années, les plus jeunes collaborateurs cherchent de

nouvelles opportunités de carrière et qu'elle se voit même conférer une certaine fonction de formation.

Le marché du travail reste tendu en ce qui concerne les spécialistes de la finance, raison pour laquelle la FINMA continue de rechercher des personnes expérimentées qui voient en la surveillance un nouveau défi professionnel dans une carrière déjà riche. Un emploi dans la surveillance prend toujours plus d'importance au sein d'un parcours professionnel du secteur financier.

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa feuille de route RH<sup>77</sup>, la FINMA continue de fournir des efforts importants pour demeurer un employeur attrayant et accroître les possibilités d'évolution des collaborateurs par des initiatives ciblées.

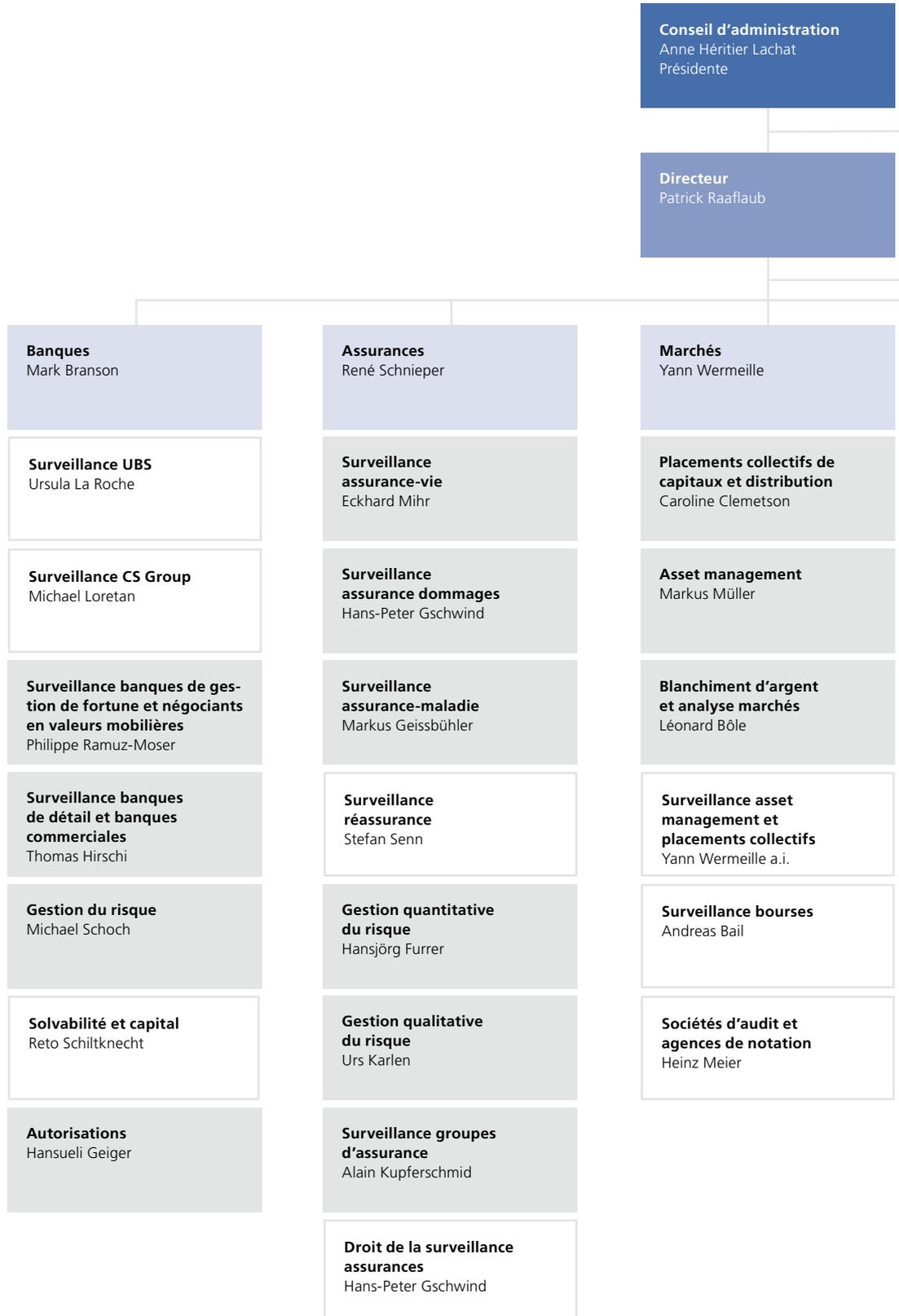
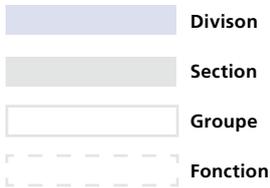
## Répartition linguistique



<sup>77</sup> Cf. chapitre « Développement interne de la FINMA », p. 88 s.

# ORGANIGRAMME

(au 31 décembre 2012)



**Audit interne**  
Nicole Achermann

**Secrétariat général**  
Nina Arquint

**Enforcement**  
David Wyss

**Investigations**  
Patric Eymann

**Procédures**  
Regine Kocher-Wolfensberger

**Insolvabilité**  
Michel Kähr

**Services opérationnels**  
Silvana Infanti

**Services stratégiques**  
Urs Zulauf

**International Policy**  
Urs Zulauf a.i.

**Coopération internationale**  
Marco Franchetti

**Réglementation**  
Mirjam Eggen

**General Counsel's Office**  
Claudia Fritsche

**Droit et compliance**  
Renate Scherrer-Jost  
Kathrin Tanner

**Accounting**  
Stephan Rieder

**Operations**  
Andreas Zdrenyk

**Facility Management  
et achats**  
Albert Gemperle

**Technologies de  
l'information et de  
la communication**  
Daniel Benninger

**Finances**  
Daniel Heiniger

**Ressources humaines**  
Giovanni Weber

**Enterprise Architecture**  
Wolfgang Hoffmann

**Système de contrôle  
interne et Enterprise  
Risk Management**  
Patrick Tanner

**Programme et portefeuille  
de projets en relation avec  
le développement interne**  
Andreas Zdrenyk

Sections et groupes directement subordonnés  
aux chefs de division

## Développement interne de la FINMA

---

Au cours de l'année 2012, la FINMA a mis en œuvre une série de projets d'importance en termes d'organisation et d'infrastructure afin d'assurer son développement interne. Ainsi, l'exploitation IT a été externalisée auprès de Swisscom IT Services. Le domaine des ressources humaines, quant à lui, a été marqué par l'élaboration d'une feuille de route RH (*HR Roadmap*) et d'un modèle de compétences ainsi que par l'introduction d'un *monitoring* des départs.

Alors que les années précédentes ont été consacrées à poser les bases d'une nouvelle gestion des ressources humaines (HRM pour *human resources management*)<sup>78</sup>, la FINMA a concrétisé en 2012 d'autres mesures. Une feuille de route RH aux priorités clairement définies a été élaborée. L'optimisation des processus de sélection, de convention d'objectifs et d'évaluation des performances a elle aussi constitué une mesure importante.

### Entretiens avec les collaborateurs sortants

Pour que les responsables de la FINMA puissent identifier de manière précoce les évolutions au sein des ressources humaines, par exemple la fluctuation des effectifs, et prendre éventuellement les mesures qui s'imposent, la FINMA a introduit, en 2012, un questionnaire électronique destiné aux collaborateurs sortants. A compter de janvier 2013, les collaborateurs qui quittent la FINMA seront invités à répondre à ce questionnaire en ligne anonymisé pour donner les raisons de leur départ. Ce questionnaire sera géré par une entreprise externe qui s'est spécialisée dans ce domaine. L'anonymat est garanti à tout moment tant par la méthode de sondage utilisée que par l'évaluation externe des résultats.

Le *monitoring* des départs constitue une base essentielle de la fidélisation des collaborateurs. Cet outil permet en effet d'appréhender les causes des évolutions au sein des ressources humaines. Par ailleurs, le *monitoring* fournit des chiffres clés importants pour le *controlling* stratégique du personnel. Enfin, l'éventuel état d'esprit négatif des collaborateurs sortants à l'encontre de leur employeur peut être renversé voire adouci à l'aide de cet outil.

### Entraînements aux entretiens

Grâce au lancement d'un cycle de séminaires consacrés aux entretiens exigeants, les collaborateurs de la FINMA se voient offrir la possibilité d'exercer et d'améliorer leurs aptitudes à la communication, notamment dans la conduite de négociations. Tout au long de ce cycle de séminaires, ils apprennent non seulement à maîtriser les techniques pour mener un entretien axé sur les objectifs, mais surtout à traiter les objections et à mieux gérer les situations tendues.

### Projets en termes d'organisation et d'infrastructure

En 2012, la FINMA a veillé à l'avancement d'une série de projets en termes d'organisation et d'infrastructure qui visent la stabilité et l'harmonisation des processus et systèmes. L'objectif est d'accroître encore la standardisation, la structuration et la mesurabilité de la gestion des groupes d'interlocuteurs, des affaires et des documents à l'échelle de la FINMA. La fin des projets correspondants est programmée pour 2013.

### Externalisation vers Swisscom IT Services

En janvier 2012, la totalité des prestations d'exploitation IT de la FINMA a fait l'objet d'un appel d'offres public. Outre l'exploitation des applications, celui-ci englobait également la mise à disposition d'ordinateurs, d'imprimantes et de téléphones ainsi que du réseau et du centre informatique. Quatre prestataires de services IT ont déposé une demande de participation à l'appel d'offres OMC, parmi lesquels trois ont passé la phase de préqualification pour atteindre la phase d'offre proprement dite. Les

<sup>78</sup> Cf. rapport annuel de la FINMA 2011, p. 74 ([http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/finma\\_jb\\_2011\\_f.pdf](http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/finma_jb_2011_f.pdf)).

entreprises retenues ont fait parvenir leurs offres complètes dans les délais, au mois de mai 2012. Le comité du projet a décidé en juin 2012 d'entamer des négociations contractuelles concrètes avec Swisscom IT Services. Fin juin 2012, la FINMA a finalement rendu sa décision d'octroi définitif en faveur de Swisscom IT Services, pour un mandat d'un volume global de 28,8 millions de francs suisses répartis sur cinq ans qui recouvre les domaines de prestations suivants :

- un projet de transformation visant à assurer le transfert des prestations concernant l'infrastructure jusqu'alors assumées en interne par la FINMA ou fournies par l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), pour un total de 1,9 million de francs ;
- les prestations d'exploitation revenant chaque année dans les domaines des appareils équipant les postes de travail, de la téléphonie fixe, du réseau, du centre informatique, de l'exploitation des applications, pour un volume global de 4,5 à 5,5 millions de francs par an ;
- des prestations de conseil et de développement relatives à l'exploitation IT à assumer année après année, pour un total de 0,65 million de francs par an.

La FINMA a lancé le projet de transformation début septembre 2012 : la première mesure a consisté à remplacer l'ensemble des appareils équipant le poste de travail des collaborateurs de la FINMA. D'ici à fin 2013, différents groupes de prestations seront transférés, chaque trimestre, à Swisscom IT Services. L'infrastructure IT bénéficiera ainsi des composantes techniques les plus modernes. Au cours des prochaines années, l'exploitation de la totalité de l'infrastructure IT de base sera garantie à niveau de qualité égal voire supérieur par Swisscom IT Services et sera développée en fonction des besoins à venir. Certains risques opérationnels qui se sont accentués ces dernières années peuvent ainsi être atténués, si ce n'est éliminés. Le service IT de la FINMA reste le premier interlocuteur des collaborateurs de la FINMA pour l'ensemble de leurs questions, problèmes et souhaits de modification.



**ANNEXE**

# RÉGLEMENTATION DES MARCHÉS FINANCIERS : ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

(au 31 décembre 2012)

## Projets

### Projets transsectoriels

#### Prestations financières

S'appuyant sur un document de position de la FINMA daté de février 2012, le Conseil fédéral a chargé en mars 2012 le Département fédéral des finances (DFF) d'élaborer les bases nécessaires à l'amélioration de la protection de la clientèle dans le secteur de la distribution de produits financiers.

#### Infrastructure des marchés financiers

Pour garantir la compétitivité de la place financière suisse et pour renforcer la stabilité financière, il est nécessaire que la Suisse mette en œuvre les engagements du G20 ainsi que les recommandations du Conseil de stabilité financière (CSF) concernant le négoce des dérivés de gré à gré (dérivés OTC) aussi complètement que possible et parallèlement aux autres places financières. En outre, il convient d'adapter aux normes internationales la réglementation en matière d'infrastructure des marchés financiers.

#### Lutte contre le blanchiment d'argent

En février 2012, le Groupe d'action financière (GAFI) est arrivé au terme de la révision partielle des normes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et, désormais, le financement de la prolifération des armes de destruction massive. En avril 2012, le Conseil fédéral a chargé un groupe de travail interdépartemental placé sous la direction du département des finances d'élaborer des propositions de mise en œuvre. Par ailleurs, en étendant les obligations de diligence, le Conseil fédéral entend empêcher que les banques et les autres intermédiaires financiers acceptent des avoirs non fiscalisés.

#### Activités d'audit

Il s'agit de réunir la surveillance, jusqu'ici séparée, sur les sociétés d'audit dans les domaines de l'audit comptable et de l'audit prudentiel et de la concentrer auprès de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR).

## Banques

#### Fonds en déshérence

Les banques doivent avoir la possibilité de liquider les fonds en déshérence après avoir procédé au préalable à un appel public. Dans ce cas, le produit de la liquidation reviendrait à la Confédération. Les prétentions des ayants droit qui ne se seraient pas fait connaître suite à l'appel public s'éteindraient.

#### Publication des comptes

Les dispositions régissant l'établissement des comptes ont été modifiées dans la loi par le biais d'une révision du droit de la société anonyme et du droit comptable. Pour ce faire, des dispositions d'exécution édictées par le Conseil fédéral et la FINMA sont nécessaires.

	Niveau de réglementation	Situation et étapes suivantes		
		Consultation/Audition	Adoption	Entrée en vigueur prévue
	loi	ouvert	ouvert	ouvert
	loi	T2/13	ouvert	ouvert
	loi	T1/13	ouvert	ouvert
	loi	ouvert	ouvert	ouvert
	loi/ordonnance	T3/09 (loi)/ ouvert (ordonnance)	ouvert	ouvert
	ordonnance/circulaire	ouvert	ouvert	ouvert

## Projets

### Assurances

#### Contrats d'assurance

La révision totale du droit sur le contrat d'assurance a pour objectif d'adapter le cadre juridique actuel à l'évolution des besoins et de garantir aux assurés une protection raisonnable et réaliste. Le projet de loi publié en septembre 2011 vise à instaurer un équilibre entre les obligations des assureurs et celles des preneurs d'assurance.

#### Surveillance des assurances

La mise en œuvre pratique de la loi sur la surveillance des assurances dans sa version totalement révisée, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, mais aussi l'évolution actuelle des marchés et les grandes tendances mondiales vont probablement requérir des interventions sur le plan réglementaire. Ce point est en cours d'éclaircissement. L'objectif est, ce faisant, d'éliminer toute contradiction. Le droit de la surveillance des assurances devra également être réaménagé afin de garantir une meilleure protection aux assurés et de gagner en compatibilité à l'international.

### Marchés

#### Placements collectifs de capitaux

Le droit suisse des placements collectifs a besoin d'être adapté aux normes internationales dans le domaine de la gestion, de la conservation et de la distribution des placements collectifs de capitaux. Cette adaptation vise à accroître la protection des investisseurs tout en rehaussant la qualité de la gestion d'actifs (*asset management*) en Suisse et en garantissant aux prestataires suisses l'accès aux marchés de l'Union européenne.

#### Insolvabilité de placements collectifs de capitaux

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2011, la FINMA est également l'autorité responsable en cas d'insolvabilité de placements collectifs de capitaux. En résulte un besoin de dispositions d'exécution.

#### Délits boursiers et abus de marché

La révision de la poursuite pénale des délits boursiers vise avant tout à étendre l'infraction constituée par le délit d'initié, à renforcer les obligations en matière de publicité des participations et à améliorer leur application.

	Niveau de réglementation	Situation et étapes suivantes		
		Consultation/Audition	Adoption	Entrée en vigueur prévue
	loi	T1/09	ouvert	ouvert
	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert
	loi/ordonnance	T3/11 (loi)/ T4/12 (ordonnance)	T3/12 (loi)/ T1/13 (ordonnance)	T1/13
	ordonnance	T3/12	T4/12	T1/13
	loi/ordonnance	T1/10 (loi)/ T4/12 (ordonnance)	T3/12 (loi)/ ouvert (ordonnance)	ouvert



## Autorisations

### Banques et négociants en valeurs mobilières

	(2011)	2012
<i>Banques</i>		
Autorisations octroyées à des banques (art. 3 LB)	(0)	4
Succursales (art. 4 OBE-FINMA)	(2)	0
Représentations (art. 14 OBE-FINMA)	(4)	6
Autorisations complémentaires (art. 3 <sup>ter</sup> LB)	(8)	13
Levées de l'assujettissement	(7)	4

### Négociants en valeurs mobilières

Autorisations octroyées à des négociants en valeurs mobilières (art. 10 LBVM)	(1)	1
Succursales (art. 41 OBVM)	(0)	1
Représentations (art. 49 OBVM)	(10)	7
Autorisations complémentaires (art. 10 al. 6 LBVM et art. 56 al. 3 OBVM)	(4)	2
Levées de l'assujettissement	(2)	5
Admissions d'opérateurs boursiers étrangers	(11)	6

### Bourses

Admissions de bourses étrangères (y compris organisations étrangères analogues aux bourses)	(7)	0
---	-----	---

### Placements collectifs de capitaux

Placements collectifs suisses	(103)	90
Placements collectifs étrangers	(907)	685

### Gestionnaires de placements collectifs (asset managers) et distributeurs (LPCC)

Gestionnaires de placements collectifs (asset managers)	(7)	9
Distributeurs	(12)	10

### Assureurs

	(2011)	2012
Assureurs-vie, dont	(0)	0
– entreprises d'assurance domiciliées en Suisse	(0)	0
– succursales d'entreprises d'assurance étrangères	(0)	0
Assureurs dommages, dont	(2)	2
– entreprises d'assurance domiciliées en Suisse	(2)	2
– succursales d'entreprises d'assurance étrangères	(0)	0
Réassureurs	(1)	1
Captives de réassurance	(1)	2
Caisses-maladie pratiquant l'assurance-maladie complémentaire	(0)	0
Total	(4)	5

### Intermédiaires financiers

Intermédiaires d'assurance	(641)	781
IFDS	(22)	17

### Sociétés d'audit et agences de notation

Total décisions de changement de société d'audit,	(26)	69
– dont concernant des intermédiaires financiers directement soumis	(8)	20
Agréments de sociétés d'audit	(0)	4
Radiations de sociétés d'audit	(7)	9
Reconnaisances d'agences de notation	(0)	0

### Décisions

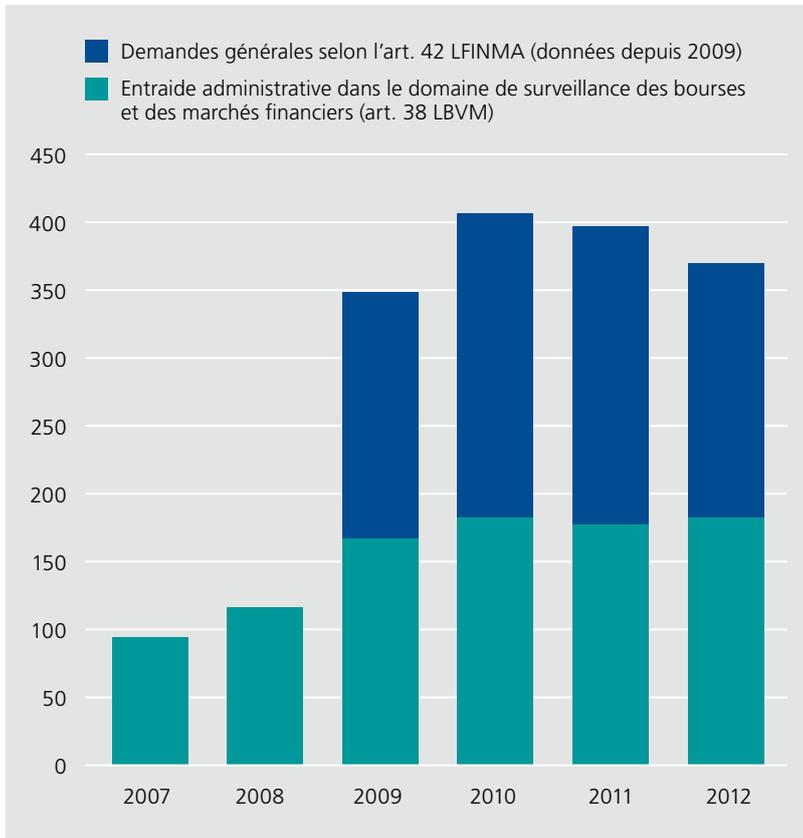
Décisions du comité d'enforcement	(51)	58
Décisions en matière d'offres publiques d'acquisition	(7)	1

### Recours et dénonciations pénales

Procédures de recours engagées	(29)	29
Procédures de recours liquidées	(42)	35
Dénonciations auprès des autorités de poursuite pénale	(76)	73

# ENTRAIDE ADMINISTRATIVE

## Demandes d'entraide administrative entre 2007 et 2012

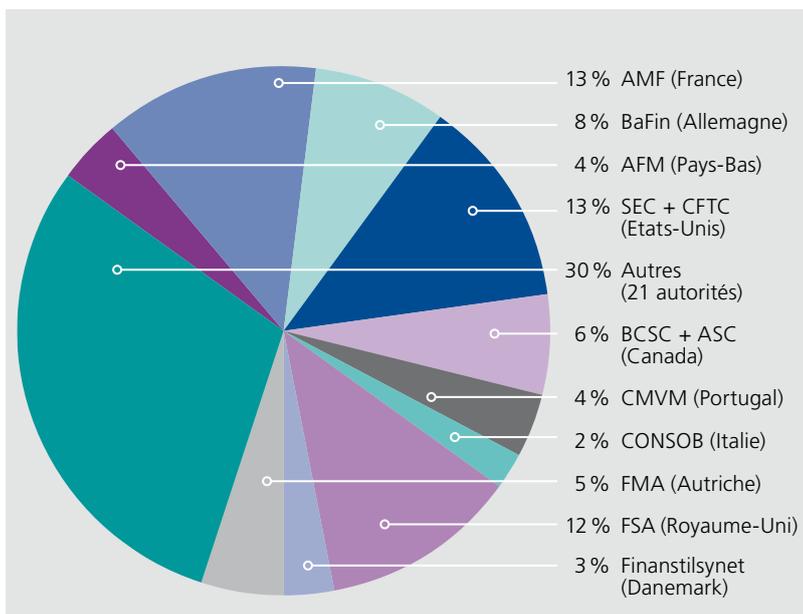


En 2012, la FINMA a reçu 378 demandes de 71 autorités de surveillance étrangères, concernant 278 établissements. Parmi ces demandes, 185 portaient sur d'éventuels abus de marché; elles ont été traitées sur la base de l'art. 38 LBVM dans le domaine de la surveillance des marchés et des bourses. Les autres requêtes, entrant par exemple dans le domaine de la surveillance des banques et des assurances, relevaient de l'art. 42 LFINMA.

Le nombre des demandes d'entraide administrative adressées à la FINMA semble se stabiliser. Dans le domaine boursier notamment, elles sont cependant d'une grande complexité, allongeant souvent les procédures en conséquence. Par ailleurs, la coopération internationale entre autorités de surveillance s'étend de plus en plus à d'autres questions liées aux activités transfrontières des intermédiaires financiers, par exemple sur la réglementation applicable, l'assujettissement, la surveillance consolidée ou la stabilité financière. En progression également, le nombre des demandes émanant d'autorités étrangères de surveillance qui sont chargées de la surveillance consolidée d'établissements basés en Suisse et qui veulent contrôler directement les établissements hors de leurs frontières.

Malgré des bases légales restrictives, la FINMA a su traiter les demandes d'entraide administrative relevant du domaine de la surveillance des marchés et des bourses à la satisfaction des autorités étrangères de surveillance, comme le prouvent les statistiques annuelles de l'OICV.

## Demandes d'entraide administrative dans le domaine des bourses par autorité



## MoU AU NIVEAU INTERNATIONAL

### Memoranda of understanding (MoU) signés en 2012

Etat	Autorités étrangères	Forme	Champ d'application
Etats-Unis	<i>Pennsylvania Insurance Department</i>	MMoU	<i>Supervisory College ACE Ltd.</i>
Etats-Unis	SEC <i>(U.S. Securities and Exchange Commission)</i>	MoU	Organismes d'autorégulation <i>(EDGA Exchange, Inc., EDGX Exchange, Inc., International Securities Exchange, LLC)</i>
Irlande	<i>Central Bank and Financial Services Authority</i> (anciennement <i>Central Bank of Ireland</i> )	MMoU	<i>Supervisory College XL Group</i>
Italie	ISVAP <i>(Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo)</i>	MMoU	<i>Supervisory College Generali Group</i>
Royaume-Uni	FSA <i>(Financial Services Authority)</i>	MMoU	Surveillance et contrôle d'ICE Clear Europe Ltd.
Royaume-Uni	FSA <i>(Financial Services Authority)</i>	MMoU	Surveillance et contrôle de LCH.Clearnet Ltd.
Union européenne	AEAPP (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles)	MoU	Assurances
Union européenne	AEMF (Autorité européenne des marchés financiers)	MoU	Accords de coopération sur les fonds d'investissement alternatifs (y compris fonds spéculatifs [ <i>hedge funds</i> ], fonds de capital-investissement [ <i>private equity funds</i> ] et fonds immobiliers [ <i>real estate funds</i> ])

# REPRÉSENTATION DE LA FINMA AU SEIN DE GROUPES DE TRAVAIL INTERNATIONAUX

## Organismes et comités internationaux<sup>80</sup>

### Conseil de stabilité financière (CSF)

- *Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation*
- *Resolution Steering Group*

### Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)

- *Governors and Heads of Supervision*
- *International Conference of Banking Supervisors*
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire

### Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA)

- *Executive Committee*
- *Financial Stability Committee* (jusqu'en août 2012)
- *Technical Committee* (direction ; jusqu'en septembre 2012)

### Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)

- Conseil de l'OICV
- *Presidents' Committee*

## Autres forums internationaux

- Rencontre quadripartite germanophone (domaine des banques et assurances)
- *Integrated Financial Supervisors Conference*
- *Multilateral Contact Group on Derivates Regulation*
- *Wilton Park Securities Supervision Conference / International Cooperation and Enforcement*

<sup>80</sup> Cette énumération se limite aux comités au sein desquels siègent des représentants du conseil d'administration ou de la direction de la FINMA. De nombreux collaborateurs de la FINMA participent par ailleurs activement à des groupes de travail.

## GLOSSAIRE

<b>Actifs pondérés en fonction des risques</b> ( <i>risk-weighted assets</i> [RWA])	La pondération en fonction des risques repose sur l'hypothèse selon laquelle les crédits ou les investissements ne présentent pas tous les mêmes risques. Les positions peu risquées nécessitent une faible couverture par les fonds propres alors que les crédits plus risqués requièrent une couverture plus élevée. Depuis l'entrée en vigueur de Bâle II, les RWA représentent la principale base de calcul pour les ratios de fonds propres.
<b>Approche standard pour les risques de crédit</b> (banques)	Approche non soumise à autorisation pour le calcul des fonds propres requis en rapport avec les risques de crédit.
<b>Bail-in</b>	Conversion de fonds de tiers en fonds propres ou abandon de créance par ordre de l'autorité.
<b>Bâle pur</b>	Synonyme de la reprise, à l'identique, des normes minimales internationales dans la réglementation suisse, à l'exemple des normes en matière de fonds propres du Comité de Bâle.
<b>Bâle III</b>	<p>Fin 2010, le Comité de Bâle a adopté un dispositif réglementaire plus sévère concernant les fonds propres et la liquidité, afin de renforcer la résistance du secteur bancaire. Les principales nouveautés de ce dispositif sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– amélioration de la qualité, de la composition et de la transparence de la base de fonds propres ;</li><li>– durcissement des exigences de fonds propres destinés à couvrir le risque de défaillance en cas d'opérations sur dérivés, d'opérations de mise en pension et de cessions temporaires de titres ;</li><li>– introduction d'une nouvelle exigence en matière de capitaux afin de couvrir le risque de perte de valeur de marché des dérivés négociés hors bourse ;</li><li>– instauration, en complément des exigences de fonds propres axées sur les risques, d'un ratio d'endettement maximal non pondéré (cf. <i>leverage ratio</i>) ;</li><li>– instauration de mesures visant à diminuer les effets procycliques et à favoriser la constitution d'un matelas anticyclique ;</li><li>– lancement de mesures destinées à lutter contre les risques systémiques, notamment en ce qui concerne les banques d'importance systémique ;</li><li>– imposition de normes mondiales en matière de liquidité.</li></ul>
<b>Banque dépositaire</b>	La banque dépositaire assure la garde de la fortune du fonds ainsi que l'émission et le rachat des parts et le trafic des paiements pour le placement collectif de capitaux. Elle vérifie en outre que la direction de fonds ou la SICAV respectent la loi ainsi que le règlement du fonds. La banque dépositaire doit être une banque au sens de la loi sur les banques.

<p><b>Contingent convertible bonds</b> (emprunts conditionnels à conversion obligatoire ou CoCos)</p>	<p>Les <i>contingent convertible bonds</i> sont des fonds de tiers qui peuvent être convertis (<i>convertible</i>) en fonds propres à certaines conditions (<i>contingent</i>). Ce capital convertible (<i>contingent convertible capital</i>) est destiné à améliorer la position des établissements bancaires en situation de crise ou à permettre leur liquidation ordonnée, en préparant à l'avance – lors des phases économiques saines – l'accès à des fonds propres supplémentaires. La conversion devient obligatoire lorsque les conditions préalablement fixées (seuil de déclenchement ou <i>trigger</i>) sont remplies.</p>
<p><b>CRD IV</b></p>	<p>En juillet 2011, la Commission européenne a présenté la <i>Capital Requirements Directive IV</i>, un paquet législatif pour une réglementation renforcée du secteur bancaire. Le projet remplace les actuelles directives en matière de fonds propres (directives 2006/48/CE et 2006/49/CE) par une directive et un règlement. La directive règle l'admission aux activités de réception de dépôts, tandis que le règlement établit les exigences prudentielles que les institutions doivent respecter. La CRD IV doit également permettre de mettre en œuvre, en Europe, les exigences minimales de Bâle III.</p>
<p><b>Credit default swaps</b> (CDS)</p>	<p>Les <i>credit default swaps</i> sont des instruments financiers dérivés qui permettent de négocier les risques de défaut de crédits, emprunts, etc.</p>
<p><b>Dérivés OTC</b></p>	<p>Les dérivés OTC sont des instruments financiers dérivés qui sont négociés hors bourse ou en dehors d'un autre marché réglementé ouvert au public.</p>
<p><b>Directive AIFM</b></p>	<p>La directive 2011/61/EU de l'Union européenne détermine l'affiliation, l'activité courante et la transparence pour les gestionnaires actifs dans la gestion et/ou la distribution de fonds d'investissement alternatifs (dits non-OPCVM).</p>
<p><b>Dispositif de Bâle</b></p>	<p>Le dispositif de Bâle est un accord-cadre multilatéral portant sur les prescriptions que les banques doivent respecter en matière de fonds propres. Le premier accord sur les fonds propres, Bâle I, a été adopté par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) en 1988. Il a été largement complété en 2004 par un deuxième accord, appelé Bâle II. Les nouvelles dispositions adoptées en 2010 sur la base des enseignements tirés de la crise des marchés financiers en 2008 sont regroupées sous le nom de « Bâle III » (cf. « Bâle III »).</p>
<p><b>EMIR</b></p>	<p>La <i>European Market Infrastructure Regulation</i> (règlement [UE] n° 648/2012) instaure une réglementation harmonisée des transactions sur dérivés hors bourse. Ce règlement introduit plus particulièrement l'obligation, pour les acteurs du marché, de compensation (<i>clearing</i>) via une contrepartie centrale (<i>central counterparty</i> [CCP]) et de déclaration de toutes les opérations sur dérivés à un référentiel central (<i>trade repository</i> [TR]). Le règlement fixe en outre des conditions uniformes pour l'agrément et la surveillance de certaines infrastructures des marchés financiers.</p>

<b>FATCA</b>	Abréviation de <i>Foreign Account Tax Compliance Act</i> . Cette loi fiscale américaine, adoptée le 18 mars 2010 dans le cadre du <i>Hiring Incentives to Restore Employment Act (HIRE Act)</i> à titre de modification du code fédéral des impôts américain ( <i>Internal Revenue Code</i> ), doit entrer en vigueur et être mise en œuvre, à l'échelle mondiale, dès janvier 2013. L'assujettissement à l'impôt à la source en vertu du FATCA ne prendra cependant effet qu'en janvier 2014. Le FATCA contient des dispositions valables pour tous les pays, en vue de l'échange d'informations sur les personnes soumises à l'impôt aux Etats-Unis. La Suisse a paraphé le 3 décembre 2012 un accord visant à faciliter la mise en œuvre du FATCA. Le vote du Parlement à ce sujet interviendra en été 2013.
<b>Fortune liée</b>	La fortune liée est destinée à garantir les obligations découlant des contrats d'assurance. En cas de faillite de l'entreprise d'assurance, le produit de la fortune liée sert en premier lieu à couvrir les créances découlant des contrats d'assurance garantis. Ensuite seulement, le solde éventuel est versé à la masse. La valeur des placements en capitaux dans la fortune liée doit couvrir en tout temps les obligations découlant des contrats d'assurance. Ces placements sont dès lors soumis à des prescriptions spéciales selon l'ordonnance sur la surveillance (OS) et les circulaires de la FINMA.
<b>Importance systémique</b>	Les risques systémiques sont des risques qui émanent de différents acteurs du marché et mettent en péril la stabilité de l'économie dans son ensemble (« système »). Les entreprises assurant des fonctions indispensables au système économique ou qui ne peuvent être fournies en remplacement par d'autres entreprises sont qualifiées d'entreprises « d'importance systémique ». La gestion du trafic des paiements par les banques est un exemple de fonction d'importance systémique.
<b>Infrastructures des marchés financiers</b>	Par infrastructures des marchés financiers (IMF), on entend – dans les domaines du négoce ( <i>trading</i> ), de la compensation ( <i>clearing</i> ) et du règlement ( <i>settlement</i> ) – les trois structures fondamentales que sont la bourse et les organisations analogues aux bourses, les contreparties centrales (CCP) ainsi que les systèmes de règlement des paiements et des opérations sur titres. Comme tant les CCP que les systèmes précités se situent en aval des transactions, ils sont également appelés infrastructures post-négoce, voire post-marché.
<b>Infrastructures post-négoce</b>	Cf. « Infrastructures des marchés financiers »
<b>Interbank exposures</b>	Octroi de crédits ou autres engagements entre banques.
<b>Internal ratings based approach</b> (approche IRB)	Approche fondée sur les notations internes et estimations des paramètres de risque propres à la banque afin de déterminer les exigences de fonds propres pour les risques de crédit. Cette approche nécessite une approbation de la part de la FINMA.

<p><b>Leverage ratio</b> (ratio d'endettement maximal)</p>	<p>Rapport entre les fonds propres d'une entreprise et ses fonds de tiers. En tant que prescription réglementaire, le <i>leverage ratio</i> désigne également l'exigence minimale de fonds propres par rapport au total des engagements. Le ratio d'endettement maximal n'est pas pondéré en fonction du risque.</p>
<p><b>LIBOR</b></p>	<p>Sigle formé à partir de <i>London interbank offered rate</i>, le LIBOR est considéré comme le plus important indice de taux au monde pour les taux d'intérêt à court terme. Le LIBOR est géré par l'association professionnelle <i>British Bankers' Association</i> (BBA) et calculé pour dix monnaies (dollar australien [AUD], dollar canadien [CAD], franc suisse [CHF], couronne danoise [DKK], euro [EUR], livre sterling [GBP], yen [JPY], dollar néo-zélandais [NZD], couronne suédoise [SEK], dollar américain [USD]) et pour quinze échéances (au jour le jour [overnight, o/n], une semaine, deux semaines, un mois, deux mois, trois mois et ainsi de suite jusqu'à douze mois). Chaque jour, 150 taux de référence sont ainsi calculés et publiés. Pour chaque monnaie, un nombre de banques déterminé par la BBA (les panels de banques) annonce chaque jour les taux offerts pour des opérations de prêts et emprunts en blanc. Chaque banque d'un panel doit fournir ses indications, pour chacune des échéances et dans la devise en question, en répondant à la question à quel taux elle pourrait emprunter des fonds, si elle devait demander et ensuite accepter des offres interbancaires dans un marché de taille raisonnable juste avant 11 heures locales (Londres). Les réponses des banques des panels qui se situent dans le premier et dans le dernier quart sont exclues du calcul (<i>trimming</i>), puis un taux moyen est calculé à partir des données restantes. Thomson Reuters calcule le résultat (<i>fixing</i>) et le publie vers 11 h 30, heure de Londres.</p>
<p><b>Liquidity coverage ratio</b> (LCR)</p>	<p>Ce ratio de liquidité à court terme est l'un des nouveaux indicateurs quantitatifs de liquidité selon Bâle III. Dans un scénario de crise prédéfini, il met en relation des actifs très liquides (par exemple emprunts d'Etat bénéficiant d'une bonne évaluation) avec les sorties nettes de trésorerie (soit des fuites de liquidité). Selon l'exigence, le ratio doit s'élever à 100 % au moins.</p>
<p><b>MiFID II</b></p>	<p>Au mois d'octobre 2011, la Commission européenne a présenté un paquet législatif pour le remaniement de la directive concernant les marchés d'instruments financiers (<i>Markets in Financial Instruments Directive</i> [MiFID], directive 2004/39/CE), comportant une directive et un règlement. La MiFID comporte notamment des règles s'appliquant à l'organisation et l'exploitation de bourses de valeurs mobilières et à leurs participants ainsi que des règles de conduite visant à protéger les investisseurs en lien avec la prestation de services financiers.</p>
<p><b>Modèle interne</b> (assurances)</p>	<p>Système appliqué par une entreprise d'assurance pour quantifier les risques en relation avec la solvabilité selon le SST, sur la base du profil de risque qui lui est propre. Les entreprises d'assurance peuvent utiliser tout ou partie de leurs modèles internes, lesquels doivent être approuvés par la FINMA.</p>

<b>Modèle standard</b> (assurances)	Modèle de risque prescrit par la FINMA pour déterminer la solvabilité selon le SST. Il existe des modèles standard pour les branches assurance sur la vie, assurance dommages et assurance-maladie. Les réassurances et groupes d'assurance doivent utiliser des modèles internes.
<b>Non-OPCVM</b>	Les non-OPCVM sont des placements collectifs de capitaux qui ne sont pas assujettis à la directive OPCVM de l'Union européenne. La directive OPCVM normalise à l'échelle européenne les exigences appliquées aux placements collectifs de capitaux destinés aux investisseurs ordinaires (voir également OPCVM).
<b>Omnibus II</b>	La procédure législative est en cours pour la directive de l'Union européenne Omnibus II, qui doit apporter des modifications à la directive Solvabilité II. Dans un premier temps, il s'agit d'intégrer les tâches et compétences plus vastes de l'AEAPP, créée en janvier 2011. Les exigences prudentielles à l'égard des assureurs seront ensuite elles aussi adaptées quant au fond.
<b>OPCVM</b>	Abréviation d'organisme de placement collectif en valeurs mobilières ( <i>Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities</i> [UCITS]). La directive OPCVM normalise à l'échelle européenne les exigences appliquées aux placements collectifs de capitaux destinés aux investisseurs ordinaires.
<b>Penny stock</b>	Sont appelées <i>penny stocks</i> les actions dont la valeur nominale est inférieure à une unité de la monnaie locale. En Suisse, l'on désigne ainsi les actions avec une valeur nominale de moins d'un franc suisse (souvent 0,01 franc suisse). Aux Etats-Unis, ce terme s'applique aux actions qui se négocient à un cours inférieur à cinq dollars. Vu le volume souvent très faible des transactions, il n'est pas rare que ces actions attirent les spéculateurs. Leur forte volatilité et le manque de liquidité font qu'elles sont généralement considérées comme étant de nature hautement spéculative et risquée.
<b>Personnes politiquement exposées</b> (PEP)	Ce terme s'applique aux personnes suivantes qui occupent des fonctions publiques importantes à l'étranger: les chefs d'Etat ou de gouvernement, les politiciens de haut rang au niveau national, les hauts fonctionnaires de l'administration, de la justice, de l'armée et des partis au niveau national, les plus hauts organes des entreprises étatiques d'importance nationale. Sont également considérées comme PEP les entreprises et les personnes qui, de manière reconnaissable, sont proches des personnes précitées pour des raisons familiales ou personnelles ou pour des raisons commerciales. Les intermédiaires financiers doivent surveiller de façon particulièrement attentive les relations d'affaires avec des PEP.

<p><b>Reconnaissance d'équivalence</b></p>	<p>Pour une reconnaissance d'équivalence, la Commission européenne examine si la réglementation et la surveillance d'un Etat tiers dans un domaine précis sont équivalentes à celles de l'Union européenne. Si tel est le cas, des allègements réglementaires, une coopération prudentielle plus étroite ou encore l'accès direct au marché européen sont consentis (combinables). Le concept d'équivalence varie selon les domaines de la surveillance. Dans la surveillance des assurances, la Suisse vise la reconnaissance d'équivalence avec la directive de l'Union européenne Solvabilité II, afin d'obtenir concrètement des allègements réglementaires dans le domaine de la réassurance et pour le calcul de la solvabilité au niveau des sociétés individuelles, mais aussi la reconnaissance obligatoire de la surveillance des groupes suisses pour les groupes d'assurance suisses.</p>
<p><b>Recovery, resolution et resolvability</b> (assainissement, assainissement forcé et capacité de liquidation)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Le terme <i>recovery</i> désigne la stabilisation d'une entreprise par ses propres moyens, autrement dit son assainissement.</li> <li>– Le terme <i>resolution</i> désigne l'assainissement forcé d'une entreprise par les autorités.</li> <li>– Le terme <i>resolvability</i> désigne la capacité d'une entreprise à être démantelée ou liquidée.</li> </ul>
<p><b>Règles applicables aux pays tiers</b></p>	<p>Les règles applicables aux pays tiers adoptées par l'Union européenne déterminent les conditions prudentielles que les sociétés ayant leur siège hors de l'Union européenne doivent remplir pour pouvoir accéder aux marchés financiers ou aux clients européens et exercer leur activité. Elles incluent les questions de coopération en matière de surveillance se rapportant à ces prestataires, avec leur activité transfrontière.</p>
<p><b>Solvency II</b> (Solvabilité II)</p>	<p><i>Solvency II</i> désigne en premier lieu la directive européenne 2009/138/CE du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice. Mais le terme désigne également, à l'intérieur même de la directive, la méthode d'évaluation économique de la dotation en fonds propres d'une entreprise d'assurance en fonction des risques encourus. Avec <i>Solvency II</i>, l'Union européenne poursuit, en matière de normes quantitatives, un objectif comparable à celui que la Suisse s'est fixé avec le SST.</p>
<p><b>Supervisory college</b></p>	<p>Rencontre de représentants d'autorités de surveillance internationales pour traiter de questions prudentielles au sujet d'un établissement exerçant ses activités dans plusieurs pays.</p>
<p><b>Supervisory review</b></p>	<p>Intervention menée sur place par des collaborateurs de la FINMA auprès des établissements soumis à surveillance, pour approfondir l'évaluation des risques au regard de thèmes spécifiques, sans pour autant remplacer les contrôles incombant aux sociétés d'audit qui opèrent en vertu du droit de la surveillance.</p>

<b>Surveillance prudentielle</b>	<p>La surveillance prudentielle vise en premier lieu à garantir la solvabilité des établissements, à exercer un contrôle suffisant des risques et à assurer une gestion rigoureuse des affaires. Elle contribue de ce fait indirectement au bon fonctionnement des marchés financiers et à la compétitivité de la place financière suisse. La surveillance prudentielle des banques, entreprises d'assurance et autres intermédiaires financiers repose sur l'obligation faite aux établissements d'obtenir l'autorisation d'exercer certaines activités ainsi que sur le contrôle permanent des conditions d'octroi de cette autorisation et d'autres facteurs réglementés.</p>
<b>Swiss finish</b>	<p>Synonyme des écarts entre les normes minimales internationales et la réglementation suisse, typiquement plus sévère, à l'exemple des normes en matière de fonds propres du Comité de Bâle.</p>
<b>Système bancaire parallèle</b> ( <i>shadow banking</i> )	<p>Intermédiation de crédit ainsi que transformation de liquidités et d'échéances, avec recours aux effets de levier, par des entreprises et activités partiellement ou totalement en dehors du système bancaire réglementé (par exemple <i>hedge funds</i>, structures ad hoc).</p>
<b>Test suisse de solvabilité</b> (SST)	<p>Le SST est un outil prudentiel servant à calculer la solvabilité économique des assureurs en fonction des risques encourus. Il a été introduit en 2006 suite à la révision totale de la loi sur la surveillance des assurances. Ce test permet d'évaluer la situation financière des entreprises d'assurance au regard du rapport entre les fonds propres pris en compte (capital porteur de risque) et les fonds propres nécessaires (capital cible). Ces derniers sont déterminés en fonction des risques encourus.</p>
<b>Too big to fail</b> (TBTF)	<p>Une entreprise est dite <i>too big to fail</i> (trop grande pour faire faillite) lorsque sa faillite mettrait en danger la stabilité du système économique dans son ensemble. L'Etat est alors contraint d'intervenir pour sauver l'entreprise. Les risques systémiques que de telles entreprises font courir sont au cœur du débat actuel.</p>
<b>Valeur nette d'inventaire</b> (VNI)	<p>La valeur nette d'inventaire résulte de la valeur vénale des placements, dont sont soustraits les éventuels engagements.</p>
<b>Vente à découvert</b> ( <i>short selling</i> )	<p>Vente d'instruments financiers dont le vendeur ne dispose pas au moment de passer la transaction, mais qu'il se procure pour la date de livraison ultérieure.</p>

## ABRÉVIATIONS

<b>ABE</b>	Autorité bancaire européenne	<b>CBCB</b>	Comité de Bâle sur le contrôle bancaire
<b>AdC LBA</b>	Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (autorité antérieure à la FINMA)	<b>CCP</b>	<i>Central counterparty</i> (contrepartie centrale)
<b>AEAPP</b>	Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles	<b>CdG</b>	Commissions de gestion des chambres fédérales
<b>AEMF</b>	Autorité européenne des marchés financiers	<b>CDS</b>	<i>Credit default swap</i> (dérivé sur défaut)
<b>AFM</b>	<i>Autoriteit Financiële Markten</i> (Pays-Bas)	<b>CERMVM</b>	Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières
<b>AICA</b>	Association internationale des contrôleurs d'assurance	<b>CFB</b>	Commission fédérale des banques (autorité antérieure à la FINMA)
<b>AIFMD</b>	<i>Alternative investment fund managers directive</i> (directive de l'Union européenne sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs)	<b>CFTC</b>	<i>U.S. Commodity Futures Trading Commission</i>
<b>AMF</b>	Autorité des marchés financiers (France)	<b>CHF</b>	Franc suisse
<b>ASA</b>	Association suisse d'assurances	<b>CMVM</b>	<i>Comissão do Mercado de Valores Mobiliários</i> (Portugal)
<b>ASB</b>	Association suisse des banquiers	<b>CoCos</b>	<i>Contingent convertible bonds</i> (emprunts conditionnels à conversion obligatoire)
<b>ASC</b>	<i>Alberta Securities Commission</i> (Canada)	<b>COMCO</b>	Commission de la concurrence
<b>ASR</b>	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision	<b>CONSOB</b>	<i>Commissione Nazionale per la Società e la Borsa</i> (Italie)
<b>ATF</b>	Arrêt du Tribunal fédéral	<b>COPA</b>	Commission des offres publiques d'acquisition
<b>BaFin</b>	<i>Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht</i> (Allemagne)	<b>CRD</b>	<i>Capital Requirements Directive</i> (directive en matière de fonds propres)
<b>BCSC</b>	<i>British Columbia Securities Commission</i> (Canada)	<b>CSF</b>	Conseil de stabilité financière
<b>BNS</b>	Banque nationale suisse	<b>DFF</b>	Département fédéral des finances
		<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police

<b>DoJ</b>	<i>U.S. Department of Justice</i> (Département américain de la justice)	<b>LB</b>	Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques; RS 952.0)
<b>EMIR</b>	<i>European Market Infrastructure Regulation</i>	<b>LBA</b>	Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans le secteur financier (loi sur le blanchiment d'argent; RS 955.0)
<b>ENA</b>	Comité d'enforcement de la FINMA	<b>LBVM</b>	Loi fédérale du 24 mars 1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (loi sur les bourses; RS 954.1)
<b>FATCA</b>	<i>Foreign Account Tax Compliance Act</i>	<b>LCA</b>	Loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (loi sur le contrat d'assurance; RS 221.229.1)
<b>FFI</b>	<i>Foreign financial institutions</i> (établissements financiers étrangers)	<b>LCR</b>	<i>Liquidity coverage ratio</i> (ratio de liquidité à court terme)
<b>FINMA</b>	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers	<b>LFINMA</b>	Loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers; RS 956.1)
<b>FMA</b>	<i>Österreichische Finanzmarktaufsicht</i> (Autriche)	<b>LIBOR</b>	<i>London interbank offered rate</i>
<b>FSA</b>	<i>Financial Services Authority</i> (Royaume-Uni)	<b>LP</b>	Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.1)
<b>GAFI</b>	Groupe d'action financière	<b>LPCC</b>	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (loi sur les placements collectifs; RS 951.31)
<b>G-SIB</b>	<i>Global systemically important bank</i> (banque d'importance systémique à l'échelle mondiale)	<b>LPP</b>	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
<b>G-SII</b>	<i>Global systemically important insurer</i> (assureur d'importance systémique à l'échelle mondiale)		
<b>IFDS</b>	Intermédiaires financiers directement soumis		
<b>IFSC</b>	<i>Integrated Financial Supervisors Conference</i> (Conférence internationale des autorités de surveillance des marchés financiers intégrées)		
<b>IRB</b>	<i>Internal ratings-based</i> (fondé sur les notations internes)		
<b>IRS</b>	<i>Internal Revenue Service</i> (autorité fiscale américaine)		

<b>LSA</b>	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la surveillance des entreprises d'assurance (loi sur la surveillance des assurances; RS 961.01)	<b>OFAP</b>	Office fédéral des assurances privées (autorité antérieure à la FINMA)
<b>MiFID</b>	<i>Markets in financial instruments directive</i> (directive concernant les marchés d'instruments financiers)	<b>OFIT</b>	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
<b>MMoU</b>	<i>Multilateral memorandum of understanding</i>	<b>OFPC-FINMA</b>	Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur la faillite des placements collectifs de capitaux (ordonnance de la FINMA sur la faillite des placements collectifs)
<b>MoU</b>	<i>Memorandum of understanding</i>	<b>OFR</b>	Ordonnance du 1 <sup>er</sup> juin 2012 sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et négociants en valeurs mobilières (ordonnance sur les fonds propres; RS 952.03)
<b>OAR</b>	Organisme d'autorégulation	<b>OIB-FINMA</b>	Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 30 août 2012 sur l'insolvabilité des banques et des négociants en valeurs mobilières (ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire; RS 952.05)
<b>OBA-FINMA</b>	Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 8 décembre 2010 sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme (ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent; RS 955.033.0)	<b>OICV</b>	Organisation internationale des commissions de valeurs
<b>OBE-FINMA</b>	Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 21 octobre 1996 sur les banques étrangères en Suisse (ordonnance de la FINMA sur les banques étrangères; RS 952.111)	<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>OBVM</b>	Ordonnance du 2 décembre 1996 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (ordonnance sur les bourses; RS 954.11)	<b>OOPA</b>	Ordonnance de la Commission des OPA du 21 août 2008 sur les offres publiques d'acquisition (ordonnance sur les OPA; RS 954.195.1)
<b>OFA-FINMA</b>	Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 17 octobre 2012 sur la faillite des entreprises d'assurance (ordonnance de la FINMA sur la faillite des assurances; RS 961.015.2)	<b>OPCC</b>	Ordonnance du 22 novembre 2006 sur les placements collectifs de capitaux (ordonnance sur les placements collectifs; RS 951.311)

<b>OPC-FINMA</b>	Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 21 décembre 2006 sur les placements collectifs de capitaux (ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs; RS 951.312)
<b>OPCVM</b>	Organisme de placement collectif en valeurs mobilières
<b>OS</b>	Ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance des entreprises d'assurance privées (ordonnance sur la surveillance; RS 961.011)
<b>OTC</b>	<i>Over the counter</i> (hors bourse)
<b>PEP</b>	Personne politiquement exposée
<b>SCPC</b>	Société en commandite de placements collectifs
<b>SEC</b>	<i>U.S. Securities and Exchange Commission</i>
<b>SFA</b>	<i>Swiss Funds Association</i>
<b>SFI</b>	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
<b>SICAF</b>	Société d'investissement à capital fixe
<b>SICAV</b>	Société d'investissement à capital variable
<b>SIFI</b>	<i>Systemically important financial institution</i> (établissement financier d'importance systémique)
<b>SQA</b>	<i>Swiss Qualitative Assessment</i>
<b>SST</b>	<i>Swiss solvency test</i> (Test suisse de solvabilité)

<b>TBTF</b>	<i>Too big to fail</i>
<b>TIS</b>	<i>Team intensive supervision</i>
<b>UFR</b>	<i>Ultimate forward rate</i>
<b>VNI</b>	Valeur nette d'inventaire

## VALEURS FONDAMENTALES DE LA FINMA

### **Une surveillance cohérente**

Le mandat de surveillance de la FINMA vise à assurer la protection des clients sur les marchés financiers et à garantir le bon fonctionnement de la place financière suisse. La FINMA assume cette mission grâce aux outils que sont l'autorisation, la surveillance, l'*enforcement* et la réglementation. Son approche est axée sur les risques et s'inscrit dans une logique de continuité et de prévisibilité. Ce faisant, elle entretient un dialogue constant avec les établissements assujettis, de même qu'avec les autorités, les associations et autres institutions d'importance, que ce soit à l'échelon national ou international.

### **Des prises de décision autonomes**

Indépendante sur le plan fonctionnel, institutionnel et financier, la FINMA exerce des fonctions souveraines dans l'intérêt général. Parce qu'elle se situe à la croisée de groupes d'intérêts aux aspirations divergentes, elle veille à préserver son autonomie et à agir exclusivement sur la base de son mandat légal. Elle prend ses décisions en toute indépendance et uniquement en fonction de la situation.

### **Des collaborateurs responsables**

Les collaborateurs de la FINMA sont consciencieux, intègres et font preuve de détermination. Doués d'une grande flexibilité et d'une grande faculté d'adaptation, ils se distinguent également par leur indépendance, leur haut niveau de compétence et leur aptitude à gérer les situations difficiles et à réagir aux oppositions qu'ils rencontrent. Ils savent tenir compte de l'évolution des circonstances afin de prendre à tout moment des mesures opportunes, adaptées et concrètes.



