



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 2009

## **MANDAT DE LA FINMA**

En tant qu'organisme de surveillance indépendant, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) a pour mission de protéger les créanciers, les investisseurs et les assurés et de veiller au bon fonctionnement des marchés financiers. Elle contribue ainsi à renforcer la confiance dans la bonne marche, l'intégrité et la compétitivité de la place financière suisse.

La FINMA est née du regroupement de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP), de la Commission fédérale des banques (CFB) et de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (AdC LBA) au 1<sup>er</sup> janvier 2009. La loi fédérale sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA) constitue la base légale de la FINMA.

En tant qu'autorité de surveillance étatique, la FINMA est dotée de pouvoirs étendus à l'égard des banques, des entreprises d'assurance, des bourses, des négociants en valeurs mobilières et des placements collectifs de capitaux. Elle est compétente pour la lutte contre le blanchiment d'argent et, au besoin, elle mène des procédures d'assainissement et de faillite. La FINMA octroie les autorisations d'exercer aux entreprises et organisations soumises à sa surveillance. Dans son activité de surveillance, elle veille à ce que ces dernières respectent les lois, ordonnances, instructions et règlements en vigueur et remplissent en permanence les conditions d'autorisation. Conformément à la loi, la FINMA prononce des sanctions et accorde l'assistance administrative. Enfin, la FINMA est aussi instance de réglementation. Lorsqu'elle y est habilitée, elle collabore aux aménagements législatifs et à l'élaboration des ordonnances d'exécution, elle édicte des circulaires et ses propres ordonnances et elle est chargée de reconnaître les normes d'autorégulation. S'agissant des offres publiques d'acquisition sur des sociétés cotées en bourse, la FINMA est également l'autorité de surveillance en matière de publicité des participations ainsi que l'instance de recours contre les décisions de la Commission des offres publiques d'acquisition.

En 2009, la FINMA employait en moyenne 362 collaborateurs pour 333 postes à plein temps.

**FINMA**

**Rapport annuel 2009**

## 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, Basel

**Photos:** Béatrice Devènes, Berne

**Impression:** Stämpfli Publications SA, Berne

### Comptes annuels

Les comptes annuels 2009 de la FINMA seront publiés sur son site internet au cours du deuxième trimestre 2010.

### 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

<b>AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT</b>	<b>8</b>
<b>« NOTRE SURVEILLANCE EST APPELÉE À SE DÉVELOPPER »</b>	<b>10</b>
<b>L'ACTIVITÉ DE LA FINMA EN BREF</b>	
<b>THÈMES PRINCIPAUX</b>	<b>16</b>
Crise des marchés financiers et surveillance des marchés financiers	16
Relations d'affaires transfrontières avec des clients privés	17
Enforcement efficace de la surveillance des marchés financiers	19
Efficacité et efficience de la surveillance	21
Réglementation des systèmes de rémunération	22
<b>INTERACTIONS AU PLAN NATIONAL</b>	<b>24</b>
<b>INTÉGRATION INTERNATIONALE ET AGENDA</b>	<b>26</b>
Introduction	26
Conséquences institutionnelles de la crise des marchés financiers	26
Instruments d'identification des risques macroprudentiels	28
Réglementation des établissements financiers internationaux et d'importance systémique	28
Renforcement des fonds propres et des liquidités	29
Etude d'impact sur les mesures annoncées par le Comité de Bâle	30
Marchés de dérivés over the counter	30
Réforme de la réglementation des fonds	31
Rôle des agences de notation	32
Renforcement des normes comptables	33
Gouvernance d'entreprise	34
Coopération internationale avec les autorités de surveillance étrangères	35
Relations avec l'Union européenne	36
Entraide administrative internationale	37
Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme	37
Examens par pays du FMI et de l'OCDE	37
Expériences en matière de Supervisory Colleges et de Coordination Committees	38

## RÉGLEMENTATION ET SURVEILLANCE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>42</b>
<b>BANQUES ET NÉGOCIANTS EN VALEURS MOBILIÈRES</b>	<b>43</b>
Fondements	43
<i>Garantie des dépôts</i>	43
<i>Enquêtes et simulations de crise</i>	43
<i>SWIFT</i>	43
Réglementation	44
<i>Prêt/emprunt de titres</i>	44
<i>Placements fiduciaires</i>	44
<i>Régime des liquidités dans les grandes banques</i>	45
<i>Modifications de l'ordonnance sur les fonds propres</i>	45
Autorisations	46
<i>PostFinance</i>	46
<i>Négociants en devises</i>	46
Pratique prudentielle	47
<i>Surveillance des grandes banques</i>	47
<i>Enquêtes thématiques et système de notation</i>	47
<i>Réactions des assujettis aux mutations du marché</i>	48
Enforcement	49
<i>Enquête à la suite de l'affaire Madoff</i>	49
<i>Enquête à la suite de l'affaire Lehman</i>	49
<i>Accord entre Credit Suisse et les autorités américaines</i>	51
<i>Faillites d'établissements assujettis</i>	52
<i>Informations trompeuses dans une affaire d'entraide administrative</i>	53
<i>Aperçu de quelques décisions en matière d'enforcement</i>	53
<i>Enforcement de la surveillance par des mandataires</i>	53
<b>Asset managers</b>	<b>54</b>
<i>Evolutions internationales en matière de surveillance</i>	54
<i>Tendances en matière d'autorisation</i>	54
<i>Surveillance des asset managers</i>	55
<b>ASSURANCES</b>	<b>56</b>
Fondements	56
<i>Enseignements tirés des rapports et des enquêtes</i>	56
<i>Test suisse de solvabilité</i>	56
<i>Swiss Quality Assessment</i>	57
<i>Introduction de FIRST, le nouvel outil pour l'établissement des rapports</i>	58
<i>Surveillance des groupes et des conglomérats d'assurance</i>	58
<i>Evolutions internationales</i>	59

<b>Assurance-vie</b>	<b>59</b>
<i>Défis à relever dans la prévoyance professionnelle collective</i>	59
<i>Impacts de la nouvelle circulaire sur les provisions techniques</i>	60
<i>Faibles taux d'intérêt</i>	60
<b>Assurance dommages</b>	<b>61</b>
<i>Créances à l'encontre des réassureurs dans la fortune liée</i>	61
<i>Sociétés d'assurance de garantie de loyer</i>	61
<b>Réassurance</b>	<b>61</b>
<i>Tendances en matière de surveillance</i>	61
<i>Liquidation d'une entreprise de réassurance</i>	62
<b>Assurance-maladie</b>	<b>62</b>
<i>Assurance-maladie complémentaire et assurance d'indemnités journalières</i>	62
<i>Résultat des négociations tarifaires 2009</i>	62
<i>Séparation institutionnelle entre les sociétés relevant de la LCA et celles relevant de la LAMal</i>	63
<b>MARCHÉS ET INTERMÉDIAIRES FINANCIERS</b>	<b>64</b>
<b>Surveillance des bourses et des marchés</b>	<b>64</b>
Réglementation	64
<i>Transactions pour compte propre des membres des conseils d'administration</i>	64
<i>Produits structurés</i>	64
<i>Short selling</i>	65
<i>Commerce de l'électricité – certificats d'émission</i>	65
Autorisations et thèmes importants	66
<i>Nouveau règlement de cotation et nouveau Rule Book de la SIX Swiss Exchange</i>	66
<i>Regroupement du négoce des actions des sociétés du SMI/SLI à Zurich</i>	67
<i>Swiss Block</i>	67
<i>High Frequency Trading</i>	68
<b>Offres publiques d'acquisition et publicité des participations</b>	<b>69</b>
Pratique prudentielle	69
<i>Sarasin Investmentfonds et Quadrant</i>	69
<i>MMA Vie et Harwanne Compagnie</i>	69
Enforcement	70
<i>Sulzer</i>	70
<i>sia Abrasives</i>	70
<b>Placements collectifs de capitaux</b>	<b>71</b>
Réglementation	71
<i>Swiss Finish</i>	71
<i>Side pockets</i>	71
Autorisations	72
<i>Tendances</i>	72
Pratique prudentielle	72
<i>Funds of Hedge Funds</i>	72
<i>Cotation de sociétés d'investissement étrangères à une bourse suisse</i>	73

<b>Sociétés d'audit, agences de notation et accounting</b>	<b>73</b>
<i>Engagement des sociétés d'audit</i>	73
<i>Evolution en matière de normes comptables internationales</i>	73
Pratique prudentielle	74
<i>Inspections portant sur le contrôle de la qualité</i>	74
<i>Coopération avec l'Autorité fédérale de surveillance de la révision</i>	75
<i>Inspections par les autorités de surveillance américaines</i>	75
<b>Autres intermédiaires financiers</b>	<b>75</b>
Réglementation	75
<i>Standards minimaux en matière d'autorégulation</i>	75
<i>Intermédiaires financiers selon la LSA</i>	76
<b>BLANCHIMENT D'ARGENT</b>	<b>77</b>
<i>Stratégie de la FINMA en matière de lutte contre le blanchiment d'argent</i>	77
Réglementation	77
<i>Loi sur le blanchiment d'argent</i>	77
<i>Ordonnance du Conseil fédéral sur l'exercice professionnel de l'activité d'intermédiaire financier</i>	78
<i>Ordonnances de la FINMA en matière de lutte contre le blanchiment d'argent</i>	78
Pratique prudentielle	79
<i>Intermédiaires financiers directement assujettis</i>	79
<i>Organismes d'autorégulation et vérification par la FINMA</i>	79
<b>ÉTABLISSEMENTS NON AUTORISÉS</b>	<b>80</b>
<i>Survol</i>	80
<i>Pratique du comité d'enforcement</i>	80

## LA FINMA EN TANT QU'AUTORITÉ

<b>CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DIRECTION</b>	<b>84</b>
Conseil d'administration	84
<i>Comités du conseil d'administration</i>	84
Direction	85
<i>Direction élargie</i>	85
<i>Comité d'enforcement</i>	85
<b>PERSONNEL</b>	<b>86</b>
Bases juridiques	86
Politique du personnel et politique salariale	86
Effectif et structure du personnel	87
<b>ORGANIGRAMME</b>	<b>88</b>
<b>GOUVERNANCE INTERNE</b>	<b>89</b>
Code de conduite	89
Système de contrôle interne	89
<b>SURVOL DES PROJETS DE RÉGLEMENTATION</b>	<b>90</b>
<b>STATISTIQUES</b>	<b>98</b>
Etablissements assujettis	98
Autorisations	99
Décisions	99
<b>ANNEXE</b>	
<b>REPRÉSENTATION DE LA FINMA AU SEIN DE GROUPES DE TRAVAIL INTERNATIONAUX</b>	<b>102</b>
<b>ABRÉVIATIONS</b>	<b>104</b>

## AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT



---

« *Leaning against the wind requires judgment and will always prove controversial.* »

Martin Wolf, commentateur économique au « *Financial Times* »

---

Cette observation de Martin Wolf est pertinente et elle exprime un des grands défis auxquels sont confrontées tant les autorités dont la tâche est de surveiller les établissements financiers que les banques centrales chargées d'assurer la stabilité du système financier international. Faire face en temps utile aux évolutions qui recèlent un risque de dommages importants requiert du discernement et, plus encore, de la force de conviction. Plusieurs conditions sont à remplir pour être à la hauteur de l'enjeu. Il faut en particulier des informations complètes, les connaissances techniques, de la détermination et une grande indépendance des instances décisionnelles.

L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) est à cet égard en bonne voie. En regroupant au 1<sup>er</sup> janvier 2009 la Commission fédérale des banques, l'Office fédéral des assurances privées et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, elle a cumulé les savoir-faire et créé un cadre attrayant et qui favorise le recrutement de professionnels qualifiés. La coopération avec la Banque nationale suisse a été intensifiée et continue de l'être, en tenant compte des mandats respectifs des deux institutions et dans le but d'intégrer de plus en plus dans la surveillance les évolutions macroéconomiques.

Diverses décisions de la FINMA témoignent par ailleurs de sa détermination. Elles concernent non seulement l'enforcement effectué auprès d'établissements autorisés en vue de restaurer la léga-

lité de l'exploitation, mais aussi la dissolution de prestataires généralement surendettés qui exerçaient sans droit une activité pourtant soumise à autorisation. Dans la surveillance des marchés, plusieurs décisions ont en outre été rendues et des plaintes pénales déposées à l'encontre d'opérateurs qui, selon les résultats des enquêtes, avaient violé des prescriptions de droit boursier. La FINMA est attentive, intervient de manière cohérente et mène des procédures contraignantes avec circonspection et dans le respect des droits des parties. Cela lui permet d'exécuter en toute bonne foi le mandat qui lui est conféré.

Reste à évaluer l'indépendance de l'autorité de surveillance. Ce point fait régulièrement et à bon droit l'objet de critiques, qu'elles émanent de ceux qui sont touchés par les décisions rendues ou de l'opinion dominante qui est restée sur sa faim. Cette problématique est impossible à résoudre de manière satisfaisante pour tous. Dans bien des cas, on a affaire à des positions antagonistes, alors que – par la nature même des tâches qui lui sont confiées – une autorité de surveillance a le devoir de trancher. Souvent, seul le recul permet de dire si les appréciations étaient justes, et si les décisions ont été prises de façon adéquate et indépendante. Nous n'avons aucune crainte à cet égard et espérons que le résultat des analyses a posteriori renforcera la confiance dans la jeune autorité de surveillance.



Eugen Haltiner, président,  
décembre 2009

# « NOTRE SURVEILLANCE EST APPELÉE À SE DÉVELOPPER »

**Entretien avec Patrick Raaflaub,  
directeur**

*La FINMA a un an. Comment avez-vous vécu cette période ?*

Elle a été aussi passionnante qu'exigeante. Le démarrage opérationnel de la FINMA, le 1<sup>er</sup> janvier 2009, s'est inscrit dans un contexte tumultueux. D'une part, il a fallu mener de front les nombreux travaux visant à organiser et à concrétiser la fusion et, d'autre part, nous avons été confrontés à la situation difficile des marchés financiers et aux exigences qui en résultaient pour l'autorité de surveillance. Pour bien des collaborateurs de la FINMA, la charge de travail s'en est trouvée considérablement alourdie. Mais à mes yeux, cette phase initiale a été avant tout une chance, dans la mesure où elle nous a permis de faire bouger les choses et d'intégrer de nombreux éléments dans la mise en place de la surveillance des marchés financiers.

*Au bout d'un peu plus de six mois à peine, vous avez procédé à la première réorganisation. Pourquoi ?*

Afin que la fusion ne compromette pas la continuité de l'activité de surveillance, les structures des trois instances préexistantes ont été volontairement reprises sans grand changement. L'organisation retenue se voulait d'emblée une configuration de démarrage, et non une solution définitive. Au bout d'un peu plus de six mois, nous avons franchi la deuxième étape et adapté l'organisation initiale aux besoins d'une surveillance intégrée. L'objectif était de mettre en place des structures resserrées, afin de décharger la direction et, ce faisant, de la renforcer. En outre, nous avons créé des fonctions transversales fortes, par exemple la gestion des risques ou l'*enforcement*, qui déploient leurs activités à travers toute l'organisation. C'est un élément d'autant plus important qu'au sein des instances préexistantes, la perméabilité entre les différents domaines n'était pas assurée de façon satisfaisante.

*La fusion a-t-elle eu un impact sur la mission de l'autorité de surveillance ?*

Non, son mandat légal reste inchangé. La protection des créanciers, des investisseurs et des assurés est la mission essentielle de la FINMA, le fondement même de son activité de surveillance. En d'autres termes, nous faisons en sorte que les prestataires financiers respectent le cadre légal et ne compromettent pas les intérêts des clients. La surveillance des divers établissements vise à assurer durablement leur stabilité et leur compétitivité, ce qui constitue le préalable majeur à la protection des clients. Pratiquement tout le droit des marchés financiers poursuit cet objectif. Ainsi, nous veillons par exemple à ce que les banques et les assurances soient suffisamment capitalisées pour pouvoir absorber de futurs chocs, et ce sans pertes pour les clients. Ou encore, nous retirons aussi vite que possible du marché les entreprises qui exercent une activité soumise à autorisation sans en disposer. Et si un prestataire de services financiers fait néanmoins faillite, nous mettons tout en œuvre pour assurer la protection des créanciers.

## Les objectifs stratégiques de la FINMA

- Réduction des risques systémiques et de la complexité
- Meilleure protection de la clientèle
- Resserrement et optimisation de la réglementation
- Accroissement de l'efficacité et de l'efficience de la surveillance
- Mise en place d'une surveillance des marchés adéquate et exécution efficace des procédures
- Positionnement en faveur de la stabilité internationale et de l'interdépendance étroite des marchés
- Renforcement de la FINMA en tant qu'autorité

Vous trouverez des informations complémentaires concernant ces objectifs stratégiques sur le site internet de la FINMA<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> cf. [www.finma.ch/ff/aktuell/Documents/strategische-ziele-finma-20090930-f.pdf](http://www.finma.ch/ff/aktuell/Documents/strategische-ziele-finma-20090930-f.pdf)



**Patrick Raaflaub,  
directeur**

*A l'automne dernier, la FINMA s'est dotée d'une stratégie. N'est-ce pas aller au-delà de son mandat légal ?*

En définissant ces sept objectifs stratégiques, nous avons donné corps à notre mandat légal, et établi de surcroît des priorités par une approche thématique et des initiatives concrètes. L'objectif est de fixer l'orientation à long terme des travaux de la FINMA et de la rendre publique. Nous visons une approche évolutive, qui réponde aux besoins d'un

marché en mutation. Mais toutes nos initiatives reposent sur la volonté d'améliorer en permanence la protection des clients en Suisse.

*Votre approche en matière de surveillance est appelée à se développer. Sommes-nous dès lors à la veille d'une grande marée de réglementations ?*

La réglementation ne saurait être à elle seule le vecteur durable du développement d'une autorité de surveillance. Ce que nous voulons obtenir, c'est

une meilleure diversification dans l'activité de surveillance et ainsi gagner en efficacité. Seuls certains domaines, par exemple la surveillance des marchés, nécessiteront des adaptations de la réglementation. Un de nos objectifs stratégiques est de resserrer cette réglementation afin de simplifier les dispositifs existants et, dans la mesure du possible, de les harmoniser. Le maintien et l'approfondissement de l'approche fondée sur les risques, qui a fait ses preuves, contribuent notablement à l'efficacité de la surveillance, sans entraîner un flot de réglementations.

*Comment et dans quels domaines la surveillance va-t-elle se développer ?*

Dans tous les domaines. En matière de surveillance, l'approche ne peut pas être statique ; elle doit aller de pair avec les évolutions des marchés financiers. La FINMA entend approfondir de manière ciblée ses compétences en matière d'identification précoce et de prise en compte des risques. Tous les établissements assujettis seront classés par catégories selon leur profil de risque avec, pour chaque catégorie, des approches spécifiques axées sur les risques. L'intensité de la surveillance et la charge de travail qui en découle vont ainsi varier selon les établissements et les domaines. Seule une identification globale des risques confère à l'activité de surveillance l'efficacité requise, en permettant d'adopter une approche ciblée et de mettre en œuvre les règles prudentielles. Les travaux entrepris dans le cadre de notre stratégie battent déjà leur plein et devraient aboutir dans un délai de trois ans.

*Comment ceci se traduira-t-il concrètement pour les établissements assujettis ?*

Les échanges avec eux seront encore plus étroits. Pour que nous puissions analyser quasi en temps réel la situation sur le plan du risque, les établissements devront améliorer et automatiser les transmissions de données. Nous sommes en train d'élaborer de nouveaux indicateurs et multiplierons les comparaisons croisées. Il s'agit ainsi de détecter précocement les dérives pour que, si nécessaire, la FINMA puisse ordonner en temps utile des mesures spécifiques à tel ou tel établissement.

*Les marchés financiers sont internationaux, mais les autorités de surveillance restent nationales. Ne conviendrait-il pas d'internationaliser la surveillance ?*

Selon toute vraisemblance, les autorités de surveillance resteront nationales, car il n'existe pas un droit international uniforme des marchés financiers. Mais la FINMA participe activement aux principales instances internationales et dans certains domaines, comme par exemple les exigences en matière de fonds propres applicables aux grandes banques, elle joue même un rôle précurseur. La collaboration internationale sera encore approfondie de manière ciblée, car c'est la seule façon de détecter à temps les risques ou les irrégularités qui se produisent dans un marché globalisé. C'est là que tous les grands centres financiers du monde devront tirer plus fort encore dans la même direction.





The background of the page is a dark blue color with a complex, abstract geometric pattern. The pattern consists of numerous overlapping, curved lines and shapes that create a sense of depth and movement, resembling a stylized grid or a series of interlocking planes. The lines are in various shades of blue, from a very dark, almost black blue to a lighter, medium blue, which adds to the visual complexity and texture of the design.

## L'ACTIVITÉ DE LA FINMA EN BREF

# THÈMES PRINCIPAUX

## Crise des marchés financiers et surveillance des marchés financiers

---

Dans son rapport intitulé «Crise des marchés financiers et surveillance des marchés financiers»<sup>2</sup>, la FINMA a présenté le 14 septembre 2009 une analyse détaillée de la crise financière et du comportement de la Commission fédérale des banques (CFB). Il s'agissait de tirer les enseignements des expériences vécues et de prendre en conséquence les mesures requises. Par ailleurs, ce rapport a servi de base pour répondre à deux interpellations parlementaires (postulat du conseiller aux Etats Eugen David et motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national).

Par son ampleur et sa profondeur, la crise financière internationale a surpris tous les acteurs des marchés, qu'il s'agisse des banques, analystes financiers, agences de notation, experts-comptables, investisseurs ou banques centrales, mais aussi des autorités de surveillance. Aucun d'entre eux n'a su détecter à temps les causes de cette crise ni les dangers en résultant. Outre certaines lacunes, l'analyse a mis en lumière un certain manque d'autorité dans la surveillance des banques. Mais le rapport souligne aussi que la CFB a réagi promptement et de manière déterminée, en prenant à temps des décisions ciblées, essentielles à la stabilisation de la place financière.

On considère que les déséquilibres économiques, l'endettement accru et des pratiques opaques en matière de titrisation sont les causes majeures de la crise internationale. Les déboires du marché hypothécaire *subprime* aux Etats-Unis ont ensuite fait basculer la conjoncture. Durant la crise elle-même, divers «agents incendiaires» sont encore venus renforcer cette évolution négative. Les ventes forcées et la perte de confiance dans des produits aux structures opaques ont rendu illiquides d'importants marchés de valeurs mobilières et ont entraîné de fortes chutes de cours. Dans le monde entier, de nombreuses banques ont été contraintes de procéder à des amortissements élevés, ce qui a renforcé le besoin de capitaux et de liquidités dans le secteur bancaire.

Des établissements financiers suisses – en premier lieu les grandes banques, mais aussi des entreprises d'assurance opérant sur les marchés des capitaux – ont été directement touchés par la crise financière et ont subi des pertes parfois élevées. Avec la propagation de la tourmente à l'économie réelle, toutes les banques et assurances de la place financière suisse sont désormais affectées par la récession, même si c'est à des degrés divers.

Avant et pendant la crise, la CFB, l'un des trois prédécesseurs de la FINMA, a suivi de près la situation des deux grandes banques. Lorsque la situation s'est dégradée en août 2007, elle a activé le mode «crise», qui prévoyait d'intensifier la surveillance des deux grandes banques et notamment d'UBS. Des paramètres importants pour la stabilité des établissements financiers, comme la capitalisation ou la liquidité, ont été surveillés en permanence, et des mesures correctives ont été engagées, notamment des augmentations de capital. Si les grandes banques ne s'étaient pas procuré à temps des fonds propres supplémentaires sur le marché, un train de mesures étatiques nettement plus important aurait sans doute été nécessaire.

A posteriori, des faiblesses apparaissent tant en ce qui concerne l'identification précoce des risques que l'application de certaines contre-mesures. Mais grâce aux travaux préparatoires entrepris par les autorités dans la perspective d'éventuelles crises, ainsi qu'aux actions ciblées et cohérentes mises en œuvre pendant la crise, le phénomène a pu être maîtrisé.

Les normes de Bâle II en particulier, qui avaient été reprises telles quelles de Bâle I dans des domaines importants, ont révélé des faiblesses fondamentales, notamment l'insuffisance de la couverture des positions inscrites au livre de négoce par des fonds propres ainsi que l'effet procyclique des modélisations des risques de marché. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Basel Committee on Banking Supervision [BCBS], ci-après «Comité de Bâle») travaille d'arrache-pied à l'élaboration de pro-

<sup>2</sup> cf. [www.finma.ch/f/aktuell/Documents/Finanzmarkt\\_krise%20und%20Finanzmarkt\\_aufsicht\\_Endversion\\_f.pdf](http://www.finma.ch/f/aktuell/Documents/Finanzmarkt_krise%20und%20Finanzmarkt_aufsicht_Endversion_f.pdf)

positions d'amélioration. En sa qualité de membre, la FINMA contribue activement à ces travaux à tous les niveaux.

Tous les enseignements n'ont pas encore été mis en œuvre. Mais grâce à son indépendance, la FINMA est bien positionnée pour procéder rapidement aux adaptations nécessaires, notamment en ce qui concerne la qualité de la surveillance. C'est ainsi qu'en conséquence directe de la crise des marchés financiers, des projets concrets visant à développer l'approche en la matière ont été mis en route. La FINMA a également commencé à renforcer ses compétences techniques dans quelques domaines ciblés.

Les objectifs stratégiques de la FINMA, publiés le 30 septembre 2009 après approbation par le

Conseil fédéral, prennent eux aussi en compte les enseignements de la crise. Tous ont en commun de viser à protéger mieux encore la clientèle. La protection des créanciers, des investisseurs et des assurés est la mission principale de la FINMA et elle constitue le fondement de son activité de surveillance. Il s'agit notamment de renforcer la capacité de résistance aux crises des secteurs assujettis, de protéger les déposants et les assurés contre les conséquences d'une éventuelle insolvabilité et d'assurer la transparence dans le négoce et la distribution de produits. La FINMA entend en outre mieux appréhender les risques résultant des interdépendances entre établissements.

## Relations d'affaires transfrontières avec des clients privés<sup>3</sup>

Diverses autorités américaines ont enquêté sur UBS à partir de l'automne 2007. Il était reproché à la banque d'avoir enfreint, dans le cadre d'opérations transfrontières avec des clients privés américains, des dispositions du droit boursier et fiscal américain ainsi que des engagements résultant du Qualified Intermediary Agreement. A l'été 2008 se sont accumulés des éléments laissant à penser que certains conseillers à la clientèle avaient aidé un nombre relativement restreint de clients américains fortunés à se soustraire aux effets du Qualified Intermediary Agreement en matière de déclaration et/ou d'imposition. Il est apparu qu'au moment de la mise en place du régime de Qualified Intermediary, ces conseillers avaient constitué pour les clients concernés des structures offshore permettant de détenir des titres américains. On a relevé aussi des indices de manquements au droit financier américain dans les prestations transfrontières fournies à des clients américains. Les autorités américaines ont donc fait savoir que, pour elles, un accord avec UBS en vue de mettre un terme aux investigations en cours n'entrait en ligne de compte que si un certain nombre de données de clients leur étaient communiquées. En

fin d'année, le U.S. Department of Justice a menacé de déposer une plainte pénale contre la banque aux Etats-Unis si ces données n'étaient pas divulguées dans un délai de quelques semaines. A cette date, les procédures d'entraide administrative en cours depuis l'été 2008 auprès de l'Administration fédérale des contributions (AFC) n'avaient pas donné de résultats susceptibles d'être transmis.

Lorsqu'en février 2009 les autorités américaines formulèrent par écrit leur menace de plainte pénale, la FINMA ordonna des mesures protectrices à l'encontre d'UBS<sup>4</sup>. Concrètement, elle enjoignit UBS de lui communiquer sans délai des informations qu'elle transmettrait aux autorités américaines. Compte tenu des circonstances qui prévalaient alors, un dépôt de plainte contre UBS aux Etats-Unis aurait mis en péril l'existence même de la banque. Cette décision difficile ne fut pas prise sans qu'aient été soigneusement soupesés les intérêts en jeu. A cet égard, priorité devait être donnée à la préservation de la stabilité du système financier suisse comme international. Il n'y avait à l'époque aucune alternative plus souple qui aurait permis d'atteindre le but recherché. Le 18 février 2009, une transaction fut

<sup>3</sup> cf. aussi Rapport de gestion CFB 2008, p. 37 ss

<sup>4</sup> au sens des art. 25 et 26 LB

finaleme nt conclue entre UBS, le U.S. Department of Justice et la U.S Securities and Exchange Commission (SEC).

En parallèle, le U.S. Internal Revenue Service, qui n'était pas partie aux actes transactionnels conclus avec UBS, poursuit la procédure civile engagée à l'été 2008 (*John Doe Summons*) en vue d'obtenir la divulgation de données relatives à plus de 50 000 clients. Or si le droit américain exigeait d'UBS la communication de ces informations, le droit suisse la rendait quant à lui punissable. Ce conflit de loi annoncé entre deux Etats souverains trouva finalement une solution consensuelle le 19 août 2009, à l'issue de plusieurs séances de négociations. Sur la base du traité conclu entre la Confédération suisse et les Etats-Unis et en vertu de l'accord de double imposition en vigueur, les autorités américaines firent une nouvelle demande d'entraide administrative, laquelle doit être traitée dans un délai d'un an. En contrepartie, la demande exécutoire pendante est progressivement retirée.

Sous l'impulsion du cas UBS, notamment, et dans le cadre d'un projet, la FINMA a examiné à partir de mars 2009 les risques juridiques inhérents aux relations d'affaires transfrontières avec des clients privés et elle a effectué un état des lieux auprès d'un échantillon d'établissements financiers.

Des risques juridiques étrangers résultent ainsi du droit de la surveillance, du droit fiscal, du droit pénal et du droit civil, ainsi que des prescriptions en vigueur en matière de procédure. Le droit d'un pays concernant le blanchiment d'argent peut lui aussi entraîner des risques juridiques pour les établissements étrangers opérant à l'échelon international, notamment sous la forme d'obligations de communiquer. Des restrictions prudentielles s'appliquent en particulier aux prestations de services transfrontières ainsi qu'à l'offre et à la distribution de produits. Dans le domaine du droit fiscal, en cas de délits fiscaux commis par des clients étrangers, les intermédiaires financiers et leurs employés s'exposent au risque de se voir reprocher une complicité punissable au regard du droit étranger; ce risque de criminalisation est bien réel, comme le montrent

les plaintes déposées en 2007 et 2008 contre des acteurs du secteur bancaire suisse. Par ailleurs, dans certaines circonstances, des activités transfrontières sont susceptibles de générer une obligation fiscale pour l'intermédiaire financier lui-même.

Durant ces dernières années et ces derniers mois, les risques juridiques liés à des relations d'affaires transfrontières avec des clients privés se sont accrus. Les autorités étrangères se sont montrées plus tatillonnes, elles ont marqué leur volonté de sanctionner les infractions, et les moyens disponibles à cet effet sont eux aussi plus importants. La crise des marchés financiers est venue renforcer encore cette évolution et a apporté aux autorités chargées de faire appliquer le droit l'appui politique dont elles avaient besoin.

L'état des lieux effectué auprès des établissements financiers a confirmé qu'il était urgent d'agir. Définir pour chaque marché cible un modèle de prestations conforme s'avère un défi complexe et coûteux pour les établissements. Seule une approche intégrale, prenant en compte les risques essentiels, est en fin de compte à même de minimiser les risques. Il en résulte toutefois des restrictions sensibles au niveau des opérations transfrontières. Pour le secteur bancaire, l'accès restreint au marché dans les Etats membres de l'Union européenne (UE) comme dans d'autres pays constitue un obstacle majeur.

Au regard de l'importance des opérations offshore, la place financière suisse se trouve confrontée à des défis de taille. Sont concernés non seulement les représentants du secteur financier, mais aussi le monde politique, la FINMA et d'autres instances. Cela nécessite dans un premier temps un cadre juridique qui crée les conditions adéquates à la pérennité et au développement durable de cette activité. Il convient également de rechercher des solutions de nature à faciliter l'accès transfrontière au marché et à résoudre la problématique de la criminalisation. Dans le même temps, les intérêts des clients doivent être préservés et leurs besoins légitimes concernant la protection de la sphère privée dûment pris en compte.

Une des tâches de la FINMA pour l'année 2010 sera de traiter de manière appropriée les risques juridiques liés aux opérations transfrontières des

assureurs et de déterminer le besoin d'agir en ce domaine.

## Enforcement efficace de la surveillance des marchés financiers

### *Politique en matière d'enforcement*

Afin de concrétiser l'objectif stratégique de la FINMA consistant en la « mise en place d'une surveillance des marchés adéquate et d'une exécution efficace des procédures », le conseil d'administration a adopté en décembre 2009 la politique d'*enforcement* présentée par la direction. Par *enforcement*, la FINMA entend l'enquête forcée qui vise à établir les faits, en présence de soupçons d'abus ou d'irrégularités, ainsi que l'application contraignante des lois sur la surveillance des marchés financiers.

Le texte publié sur le site internet de la FINMA<sup>5</sup> comprend treize principes qui précisent les éléments essentiels de cet *enforcement* de la surveillance. D'abord, la politique mise en place précise que l'*enforcement* est l'une des diverses méthodes employées par l'autorité de surveillance pour remplir son mandat légal. L'objectif premier est d'assurer des marchés intègres, ce qui se traduit au préalable par une lutte résolue contre les abus, de même que par l'élimination des irrégularités. Lorsqu'elle met en œuvre le droit de la surveillance, la FINMA s'efforce toutefois d'agir de façon pondérée. Elle peut donc opter pour des manières d'agir moins incisives, si celles-ci permettent d'obtenir le même résultat. La FINMA s'efforce de mener des procédures rapides et ciblées d'une part, équitables et transparentes pour les parties concernées de l'autre, notamment par l'observation scrupuleuse des droits de ces dernières. Dans le cadre de ses procédures administratives contraignantes, la FINMA étudie à chaque fois la possibilité de confier des tâches spécifiques à un mandataire externe qu'elle aura nommé<sup>6</sup>. De surcroît, la FINMA collabore étroitement avec les autorités pénales et d'autres autorités, ainsi qu'avec les bourses et les organismes d'autorégulation selon la loi sur le blanchiment d'argent<sup>7</sup>.

En règle générale, la FINMA ne communique aucune information sur des procédures en particulier. A titre exceptionnel, elle informe de l'ouverture d'une procédure, de son objet et de sa clôture, mais non pas des différentes étapes de cette procédure<sup>8</sup>. Elle peut publier des décisions entrées en force, dès lors qu'elle l'a ordonné dans le dispositif de la décision<sup>9</sup>. Enfin, elle publie une sélection de décisions anonymisées dans un recueil séparé.

### *Manière de procéder à l'encontre de personnes physiques*

La politique en matière d'*enforcement* met un accent particulier sur la manière de procéder à l'encontre de personnes physiques<sup>10</sup>. De telles procédures étant souvent lourdes de conséquences pour les personnes concernées, la FINMA s'impose en la matière une certaine retenue – cela d'autant plus que dans le secteur financier surveillé, ce sont les titulaires d'une autorisation et non leurs employés qui sont avant tout surveillés. Néanmoins, la FINMA n'hésite pas à engager des procédures à l'encontre de personnes physiques lorsque cela s'avère nécessaire pour atteindre les objectifs de protection définis dans les lois sur les marchés financiers. Dans tous les cas, elle examine soigneusement l'opportunité d'engager une procédure susceptible d'entraîner, pour une personne physique, une interdiction d'exercer ou de pratiquer<sup>11</sup>. A cet égard, elle se base notamment sur le potentiel de risque des personnes concernées, qu'elle juge généralement plus élevé lorsqu'il s'agit de personnes occupant des fonctions hiérarchiques importantes.

A l'issue d'un examen approfondi, la FINMA a confirmé la pratique antérieure de la CFB, en vertu de laquelle aucune procédure prudentielle n'est

<sup>5</sup> cf. [www.finma.ch/f/sanktionen/enforcement/Documents/FINMA\\_Enforcement-policy\\_20100120\\_f.pdf](http://www.finma.ch/f/sanktionen/enforcement/Documents/FINMA_Enforcement-policy_20100120_f.pdf)

<sup>6</sup> cf. art. 36 LFINMA et principe 9 de la politique en matière d'*enforcement*

<sup>7</sup> cf. principes 11 et 12 de la politique en matière d'*enforcement*

<sup>8</sup> cf. principe 13 de la politique en matière d'*enforcement* et art. 22 LFINMA

<sup>9</sup> cf. art. 34 LFINMA

<sup>10</sup> cf. principes 6, 7 et 8 de la politique en matière d'*enforcement*

<sup>11</sup> art. 33 LFINMA et art. 35a LBVM

engagée contre des personnes qui ne sont plus en fonction<sup>12</sup>. La FINMA est toutefois prête à examiner la responsabilité de ces personnes au regard d'une éventuelle irrégularité dès lors qu'elles ont des vues concrètes sur des fonctions dirigeantes auprès d'une entité assujettie (fonction requérant la garantie d'une activité irréprochable).

#### *Processus d'enforcement*

Le point de départ est toujours un événement ou une information donnant à penser que le droit de la surveillance a été gravement enfreint. Des investigations préliminaires permettent de déter-

miner dans les plus brefs délais possibles si les indices d'une éventuelle irrégularité, parfois vagues, se confirment suffisamment pour que l'on envisage l'ouverture d'une procédure administrative contraignante afin de faire appliquer le droit de la surveillance.

de recours devant le Tribunal administratif fédéral, voire le Tribunal fédéral, peut se révéler très onéreux. C'est le plus souvent contre des décisions définitives que les personnes concernées engagent des procédures de recours. Mais il arrive aussi qu'elles le fassent déjà contre des mesures ordonnées à titre provisionnel ou en relation avec la façon dont ont été réglées d'autres questions procédurales. La FINMA n'agit toutefois pas seulement en qualité d'intimée : dans certains cas, elle peut être elle-même amenée à faire recours devant le Tribunal fédéral contre des arrêts du Tribunal administratif fédéral.

Dès lors qu'une décision est entrée en force, il incombe aux responsables de l'*enforcement* d'en assurer l'exécution conformément à ce que prévoit le dispositif de la décision lui-même. C'est une tâche parfois très lourde, notamment pour les décisions de liquidation et les jugements de faillite. Ces procédures se prolongent parfois pendant des années et nécessitent du personnel spécialisé formé à cet effet.

---

### *L'objectif essentiel est d'assurer l'intégrité des marchés*

Le fondement de l'activité d'*enforcement* repose sur les procédures administratives contraignantes telles que prévues par la loi sur la procédure administrative. Dans le cadre de ces procédures, il s'agit d'examiner de manière juridiquement adéquate tout soupçon fondé d'irrégularités pertinentes au regard du droit de la surveillance, respectivement de les constater, afin de pouvoir ensuite ordonner les mesures correctives et sanctions administratives requises. Les parties doivent être avisées de l'ouverture d'une procédure administrative contraignante<sup>13</sup>. Selon la politique en matière d'*enforcement*, l'ouverture d'une telle procédure doit être soigneusement soupesée, dans la mesure où elle peut se révéler lourde de conséquences pour les personnes concernées. Les procédures administratives contraignantes sont payantes pour les parties, et parfois très coûteuses, puisque leur prix est déterminé sur la base des frais effectifs.

Une fois que la FINMA a rendu sa décision, contester ses motifs dans le cadre de procédures

#### *Organisation*

En termes d'organisation, la mise en œuvre des procédures d'*enforcement* et des fonctions de surveillance hiérarchique sont scindées<sup>14</sup>. Certes, les investigations préliminaires sont parfois menées par les responsables hiérarchiques mais, au plus tard à l'ouverture d'une procédure administrative contraignante, la compétence est transférée à la section chargée de l'*enforcement*. S'agissant des décisions finales et des décisions d'ouverture de procédure particulièrement importantes, la responsabilité en incombe à un comité d'*enforcement* institué par la direction à cet effet<sup>15</sup>.

En matière d'*enforcement* de la surveillance des marchés financiers, la FINMA distingue entre cinq secteurs d'intervention :

- l'*enforcement* à l'encontre d'établissements autorisés (surveillance des établissements),
- l'*enforcement* à l'encontre d'établissements non autorisés (procédures d'assujettissement),
- l'*enforcement* visant à sanctionner les abus de marché (surveillance du marché),

<sup>12</sup> cf. [www.finma.ch/f/sanktionen/gewaehrsfordernis-watchlist/pages/gewaehrsfordernis.aspx](http://www.finma.ch/f/sanktionen/gewaehrsfordernis-watchlist/pages/gewaehrsfordernis.aspx)

<sup>13</sup> art. 30 LFINMA

<sup>14</sup> cf. principes 3 et 10 de la politique en matière d'*enforcement*

<sup>15</sup> cf. «Comité d'*enforcement*» au chap. «Conseil d'administration et direction», p. 85

- l'enforcement visant à faire respecter les prescriptions de la loi sur les bourses en matière d'obligations de déclarer, et
- les procédures de faillite et d'assainissement au sens de la loi sur les banques et de la loi sur les bourses.

En vertu d'une approche intégrée, les quatre premiers secteurs d'intervention précités relèvent de la section « Enforcement et surveillance marchés »

de la division Marchés, tandis que le cinquième incombe à la section « Solvabilité et capital » de la division Banques.

Les cinq secteurs présentent de nombreuses interactions avec les fonctions de surveillance des divisions ainsi qu'avec d'autres instances externes. Ainsi, la FINMA dépose plainte pénale auprès de l'autorité pénale compétente dès lors que, dans le cadre de ses investigations, elle a connaissance d'indices de délit ou de crime.

## Effacité et efficacité de la surveillance

La FINMA a repris au 1<sup>er</sup> janvier 2009 la surveillance de l'ensemble du marché financier. L'intégration de tous les domaines de surveillance l'a incitée à réexaminer et réaménager sa mission principale de surveillance prudentielle, en partant des approches de ses prédécesseurs en la matière ainsi que des premiers enseignements tirés de la crise financière. S'agissant de l'analyse critique de son approche, la FINMA s'est référée aussi à ses valeurs fondamentales, à savoir faire preuve d'initiative, agir de manière ciblée et axée sur les résultats, optimiser les ressources et prendre en compte les conséquences économiques de ses interventions. Conformément à ces principes et dans le cadre de l'élaboration de sa stratégie, la FINMA s'est fixé comme objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficience de sa surveillance sur les trois années à venir<sup>16</sup>.

Effectuée au premier semestre 2009, l'analyse des approches et instruments de surveillance préexistants ainsi que des conditions-cadres résultant de la LFINMA a souligné la nécessité d'uniformiser l'utilisation des outils de la FINMA à travers les différents domaines et de cibler plus précisément les risques principaux. Dans le cadre de cinq projets, des collaborateurs issus de tous les domaines de surveillance ont examiné les thématiques suivantes :

- collecte et évaluation des données et informations requises pour la surveillance,
- possibilités d'échange avec les assujettis et limites y relatives,

- utilisation d'instruments pour évaluer la gestion quantitative et qualitative des risques en tant que processus clé chez les assujettis, et
- étendue du domaine d'intervention de la surveillance et éventuelles possibilités d'amélioration.

Sur la base des résultats de ces projets, la FINMA a pris des mesures pour approfondir et appliquer plus systématiquement dans tous les domaines l'approche de surveillance fondée sur les risques. Elle a en outre constitué une équipe d'économistes chargée notamment d'élaborer les fondements d'une meilleure analyse des risques. Les compétences et capacités accrues en la matière visent aussi à permettre d'examiner de plus près, outre les risques inhérents aux établissements individuels, ceux qui résultent de leurs interactions. L'ensemble des dispositions est donc complété de manière ciblée pour faciliter des interventions rapides.

Par ailleurs, la FINMA a élaboré un concept qui classe l'ensemble des assujettis en six catégories de surveillance, en fonction du risque qu'ils représentent tant pour les créanciers et les assurés que pour le système global. A ces catégories correspondront par la suite des approches graduées, d'intensité variable, en matière de surveillance. La FINMA pourra ainsi affecter ses ressources de façon plus ciblée et plus efficace.

A chacune de ces catégories s'applique un régime prudentiel spécifique, lequel peut présenter à son

<sup>16</sup> cf. chap. « Notre surveillance est appelée à se développer », p. 10

tour des gradations en fonction des risques. Dans le domaine de la surveillance non prudentielle, la FINMA envisage en outre de confier davantage de tâches à des organismes d'autorégulation. Afin d'améliorer le contact direct avec les assujettis, la FINMA va mettre en place un système de gestion des grands dossiers (*key account management*) organisé selon les besoins de chaque catégorie.

L'approche prudentielle fondée sur les risques implique d'adapter les outils de surveillance qui ont fait leurs preuves et d'en introduire de nouveaux. Ainsi, le recours à des sociétés d'audit ou à des chargés d'enquête sera étendu à tous les domaines de surveillance, en tenant compte des besoins respectifs de ces derniers. S'agissant de la surveillance des assurances, la FINMA développe par exemple un critère de référence pour les fonds propres nécessaires axé sur le bilan et non pondéré en fonction des risques.

Afin d'optimiser la surveillance de la gestion des risques chez les assujettis, la FINMA s'est attachée à analyser les carences de l'appareil existant. En matière de surveillance des assurances, elle a mis l'accent sur l'examen des instruments liés aux risques systémiques ainsi que sur la prise en compte prudentielle

du risque de liquidité. Dans le secteur bancaire, il convient d'améliorer l'appréhension prudentielle des risques afférents au bilan global. La FINMA s'est penchée en outre sur des outils qualitatifs, notamment des méthodes d'évaluation du système de gestion des risques ou de la gouvernance d'entreprise. Ces outils permettraient une appréciation qualitative autonome et pourraient ainsi compléter l'évaluation des risques des assujettis, laquelle repose au premier chef sur des méthodes quantitatives dans la surveillance des banques. A cet égard, les expériences tirées du secteur des assurances sont précieuses.

Les flux d'informations jouent un rôle décisif pour les autorités de surveillance : afin d'évaluer les risques des assujettis, celles-ci ont en effet besoin de données précises et mises à jour en permanence. La FINMA entend donc exploiter mieux encore à l'avenir les moyens techniques à sa disposition, ce qui lui permettra de recevoir plus rapidement et, si nécessaire, plus fréquemment, toutes les informations à transmettre par les assujettis. Le projet de portail prudentiel électronique qu'elle vient de lancer, et qui vise à accélérer les échanges d'informations tout en répondant mieux à ses besoins, constitue un premier pas dans ce sens.

## Réglementation des systèmes de rémunération

---

Dès 2008, la Commission fédérale des banques s'est penchée avec attention sur les systèmes de rémunération dans le secteur bancaire. Deux enquêtes ont permis d'analyser l'impact des pratiques en la matière sur le comportement des collaborateurs des banques et sur les risques y afférents. Dans le train de mesures destinées à renforcer le système financier suisse, l'autorité de surveillance a en outre été chargée de valider les rémunérations variables versées par UBS, qui était concernée par ces mesures, pour l'année 2008. En s'appuyant sur ces travaux préliminaires, la FINMA s'est donc attelée à l'élaboration de directives générales sur les systèmes de rémunération dans l'ensemble du secteur financier. C'était aborder une problématique considérée comme une des causes de la crise finan-

cière et qui, au plan national comme international, fait l'objet de vives discussions parmi les professionnels, dans les milieux politiques et dans le public.

Le projet de réglementation des systèmes de rémunération est apparu comme un défi de taille. A l'instar de la plupart des questions touchant à la réglementation des marchés financiers, une approche concertée à l'échelon international est indispensable afin de décourager ce qu'il est convenu d'appeler l'arbitrage dans la réglementation. Il s'agit d'empêcher que certains Etats contournent l'objet même de la réglementation en instaurant certes des règles, mais en cherchant dans le même temps à éviter tout inconvénient pour leur propre place financière dans le contexte de la concurrence mondiale. Les autorités de

surveillance nationales coordonnent leurs travaux dans le cadre d'instances internationales comme le Comité de Bâle ou l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA). Sur la base des travaux préparatoires qu'elles mènent individuellement, un consensus transnational émerge le plus souvent de ces instances, consensus qui se concrétise ensuite au plan national, moyennant le cas échéant quelques ajustements. En raison de la pression des délais et des attentes politiques, cette méthode n'a toutefois pas pu être appliquée dans le cas des systèmes de rémunération. Certes, le Financial Stability Board (FSB) a présenté en avril 2009 des principes de rémunération dans le secteur financier. Mais ceux-ci comportaient une trop grande marge d'interprétation pour faire office de ligne directrice devant aboutir à un *level playing field*, c'est-à-dire à la mise en place de conditions identiques à l'échelon international. Les autorités de surveillance, qui se sont penchées sur le sujet en toute hâte, ont suivi des approches très différentes faute de coordination internationale, ce qui était contraire au but recherché. De plus, quelques grandes places financières ont hésité à aborder la question, ou se sont bornées à des mesures symboliques mais dont l'efficacité semble cependant douteuse. La FINMA a géré son processus de réglementation avec circonspection et, dans la mesure du possible, en assurant une coordination bilatérale avec d'autres autorités de surveillance. Elle a aussi participé activement à plusieurs groupes de travail internationaux. Il est apparu clairement à cette occasion que des règles trop éloignées du consensus international sont non seulement difficilement applicables, mais aussi inadéquates.

En juin 2009, la FINMA a présenté son projet de circulaire sur les normes minimales des systèmes de rémunération dans les établissements financiers. La procédure d'audition menée après publication dudit projet a rencontré, comme on s'y attendait, un large écho. Dans plus de cinquante prises de position, des établissements financiers, des associations sectorielles, des sociétés d'audit et de conseil, des représentants du personnel, des partis et des particuliers ont fait connaître leurs vues sur le projet de réglementation. Ils ont regretté notamment que ce dernier instaure

un corset trop étroit, qui ne permette pas de prendre en compte les besoins propres aux différents établissements et dont l'application est juridiquement problématique dans les groupes opérant à l'échelon international. Les petits et moyens établissements, en particulier, ont souligné les coûts générés pour eux par la mise en œuvre de la circulaire et demandé que celle-ci se focalise sur les banques et entreprises d'assurance présentant un risque systémique ou ayant, pour d'autres raisons, une grande importance pour la place financière suisse. L'intégration des entreprises d'assurance dans le champ d'application de la circulaire s'est heurtée à l'incompréhension d'une partie du secteur concerné.

Au regard des développements internationaux et des résultats de l'audition, la FINMA a adopté en octobre 2009 une circulaire révisée, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Ce texte tient compte de la majorité des objections, sans pour autant dénaturer le cœur du projet : la FINMA est en effet convaincue que les règles proposées ne font que formaliser ce qui, en toute hypothèse, devrait tenir lieu de bonne pratique (*best practice*) pour tout établissement financier et, plus généralement, pour toute entreprise.

La réglementation de la FINMA s'inscrit dans la droite ligne des réglementations internationales. La circulaire doit contribuer à éviter que les systèmes de rémunération n'incitent à prendre des risques démesurés, susceptibles de mettre en péril la stabilité des établissements financiers. En outre, elle lie les rémunérations variables à la planification du capital et des liquidités des établissements et améliore la transparence grâce à des exigences accrues en matière de publication.

Tant pour la FINMA que pour les autorités étrangères de surveillance des marchés financiers, la réglementation des systèmes de rémunération est un domaine où il convient encore de récolter les fruits de l'expérience. La FINMA va donc suivre l'impact de sa circulaire et des initiatives étrangères correspondantes, tout en poursuivant le dialogue en la matière avec les assujettis comme avec d'autres autorités et instances de surveillance. Elle entend mettre à profit ces acquis pour peaufiner encore sa circulaire si nécessaire.

## INTERACTIONS AU PLAN NATIONAL

La FINMA exerce son activité de surveillance en toute autonomie, sans être tenue de respecter des instructions. Toutefois, pour accomplir dûment sa mission, il lui appartient d'entretenir des relations constructives avec le Département fédéral des finances (DFF) et d'autres instances fédérales, avec la Banque nationale suisse (BNS), avec les associations professionnelles et avec d'autres partenaires importants. Selon la fréquence et l'importance des sujets à examiner en concertation, la FINMA entretient ces relations de façon plus ou moins institutionnalisée et à différents niveaux. Pour l'année 2009, il convient de mentionner en particulier les thématiques suivantes, traitées avec des acteurs nationaux.

### *Crise des marchés financiers*

La crise financière a marqué d'une empreinte forte les relations de la FINMA avec ses partenaires en 2009. Elle a suscité des échanges d'informations intenses et continus avec le DFF, y compris des entretiens réguliers avec le chef du Département. A l'occasion de l'approbation de la stratégie de la FINMA, la première rencontre du président de la FINMA avec le Conseil fédéral s'est trouvée placée elle aussi sous le signe de la crise. Les préoccupations majeures de la FINMA pour les années à venir sont de tirer les enseignements de ces événements et, en tant qu'autorité de surveillance intégrée, d'agir efficacement dans l'ensemble de son domaine de compétence. Le Conseil fédéral a apporté son soutien à l'orientation stratégique que la FINMA a retenue.

En relation avec la crise des marchés financiers, la BNS a été la principale partenaire de la FINMA. La collaboration a été étroite et marquée par la confiance. Outre de nombreuses rencontres bilatérales à tous les niveaux, des réunions semestrielles sont organisées entre le directoire de la BNS d'une part, le conseil d'administration et la direction de la FINMA d'autre part. Au plan opérationnel, la FINMA et la BNS se retrouvent régulièrement dans le cadre du Comité permanent pour la stabilité financière (STAF). En outre, plusieurs groupes

de travail thématiques communs ont vu le jour, notamment sur les prescriptions en matière de liquidités applicables aux grandes banques<sup>17</sup>, sur la définition de scénarios de crise macroéconomiques<sup>18</sup> ou sur l'élaboration de solutions concernant la problématique *too big to fail*<sup>19</sup>. Malgré leur intense coopération, la FINMA et la BNS ont des mandats différents. Une concertation plus approfondie est nécessaire et sera précisée dans le *Memorandum of Understanding* (MoU) à remanier.

La crise des marchés financiers a eu pour autres conséquences de susciter un plus grand nombre de questions de la part des parlementaires et de rendre plus étroite la collaboration entre la FINMA et les commissions de surveillance parlementaires. La FINMA a mis une documentation abondante à la disposition de ces dernières et leur a fourni régulièrement les réponses et contributions nécessaires. Enfin, la crise financière a été un sujet récurrent lors des réunions de la FINMA avec diverses associations sectorielles.

### *Systèmes de rémunération*

Autre question étroitement liée à la crise des marchés financiers: celle des systèmes de rémunération et de la circulaire édictée par la FINMA en la matière. Outre plusieurs questions parlementaires y relatives, cette circulaire a fait l'objet de discussions avec les associations sectorielles et leurs membres.

### *Différend fiscal*

La controverse sur les relations d'affaires transfrontières avec des clients privés, qui s'est manifestée par le litige opposant UBS aux autorités américaines mais qui a un impact considérable sur tous les établissements financiers qui pratiquent des stratégies d'affaires similaires, a déclenché une véritable lame de fond. Outre les Etats-Unis, de nombreux autres Etats ont notablement durci leur attitude à l'égard des banques suisses, en raison de la dégradation de la situation suscitée par la crise sur les marchés financiers. La FINMA, les associations

<sup>17</sup> cf. chap. « Régime des liquidités dans les grandes banques », p. 45

<sup>18</sup> cf. chap. « Enquêtes et simulations de crise », p. 43

<sup>19</sup> cf. chap. « Réglementation des établissements financiers internationaux et d'importance systémique », p. 28

sectorielles et les instances fédérales concernées ont donc été amenées à échanger leurs appréciations quant aux risques juridiques en la matière.

L'accord finalement intervenu entre UBS et les autorités américaines ainsi que la décision de la FINMA imposant la transmission immédiate d'un nombre limité de données de clients ont eu, comme on pouvait s'y attendre, un très large écho. La FINMA a dès lors été amenée à mettre une importante documentation sur la question des opérations transfrontières à la disposition, notamment, du groupe de travail commun Surveillance des marchés financiers des Commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats. Des représentants de la FINMA ont aussi été invités à plusieurs reprises aux réunions de ces Commissions.

#### *Groupe de travail sur l'orientation stratégique de la place financière*

Sur la base du dialogue déjà établi entre les autorités et le secteur financier, notamment dans le cadre du Comité de pilotage Dialogue place financière (CODIFI) institué en 2007, il a été constitué en mai 2009 un groupe de travail mixte sur l'orientation stratégique de la place financière. Ce groupe de travail se compose de représentants des autorités (Administration fédérale des finances [AFF], BNS, FINMA, Administration fédérale des contributions [AFC]), de représentants du secteur financier (Association suisse des banquiers [ASB], Association Suisse d'Assurances [ASA], Swiss Funds Association [SFA], SIX Group), du président du groupe d'experts en assistance administrative et entraide judiciaire en matière de délit fiscal ainsi que d'un représentant du monde scientifique. Le groupe de travail est chargé de collecter des informations importantes pour une future politique des marchés financiers et ainsi de contribuer au développement du *masterplan* pour la place financière suisse.

#### *Lutte contre le blanchiment d'argent*

S'agissant de la lutte contre le blanchiment d'argent, la FINMA s'est engagée avec des parte-

naires nationaux en faveur d'un meilleur échange d'informations, mais aussi en faveur d'efforts de coordination entre elle-même, les autorités pénales cantonales et le Ministère public. Par ailleurs, elle a examiné l'état d'avancement du regroupement de ses trois ordonnances sur le blanchiment d'argent, la mise en œuvre de la révision de la loi sur le blanchiment d'argent, et enfin les évolutions internationales dans le cadre du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI).

#### *Réglementation de la fonction de la FINMA en tant qu'instance de recours dans le domaine des acquisitions*

La FINMA fait office à la fois d'instance de recours indépendante et d'autorité de surveillance de la Commission des offres publiques d'acquisition (COPA). Compte tenu de cette double fonction, les deux autorités ont défini d'un commun accord des règles régissant leurs relations mutuelles: en qualité d'instance de recours, la FINMA garde ses distances par rapport à la COPA dans le cadre des activités courantes; mais en qualité d'autorité de surveillance, elle désigne les membres de la COPA et approuve l'ordonnance et le règlement de la COPA. En revanche, d'autres textes édictés par la COPA n'ont pas à être approuvés par la FINMA.

#### *Dialogue avec la place financière tessinoise*

Conformément au souhait de la Suisse italophone et à l'initiative de la FINMA, les contacts et l'institutionnalisation du dialogue avec des représentants et acteurs importants de la place financière tessinoise ont été renforcés en 2009. Les relations se sont intensifiées au niveau de la direction de la FINMA, et l'autorité de surveillance a contribué à la formation continue en chargeant certains de ses collaborateurs de dispenser dans le Tessin des cours consacrés à des thèmes d'actualité.

# INTÉGRATION INTERNATIONALE ET AGENDA

## Introduction

---

Dans le cadre de sa stratégie, la FINMA s'engage activement au plan international. Elle entend ainsi favoriser la stabilité financière mondiale et influencer positivement sur le développement de normes internationales importantes pour la place financière suisse. Compte tenu des liens étroits qui unissent cette dernière aux marchés étrangers, la FINMA s'emploie à apporter une contribution prospective et solide à la mise en place de conditions-cadres réglementaires optimales. Cette stratégie internationale, qui entend promouvoir les relations bilatérales comme multilatérales, doit permettre à la FINMA d'identifier sans retard les évolutions importantes, de réagir aux crises de manière ciblée et de rester à la hauteur des enjeux.

S'agissant des relations multilatérales, la FINMA est principalement engagée au sein d'organisations internationales dans des travaux qui visent à renforcer la stabilité financière et à atténuer les risques mis en lumière par la crise financière. En 2009, ses activités en la matière ont porté principalement sur les recommandations du G20 et du FSB. La Suisse étant membre de ce dernier, ses travaux revêtent une importance particulière pour la FINMA. Par ailleurs, l'autorité de surveillance participe activement aux réflexions des instances normatives internationales que sont le Comité de Bâle, l'AICA et l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV).

## Conséquences institutionnelles de la crise des marchés financiers

---

Lors du sommet de Londres, le 2 avril 2009, les Etats du G 20 ont décidé de renforcer le Financial Stability Forum (FSF). Rebaptisée FSB, cette instance s'est vue confier un mandat élargi. Elle compte désormais parmi ses membres tous les Etats du G 20, l'Espagne et la Commission européenne. A l'assemblée plénière du FSB, la Suisse dispose de deux sièges (contre un siège précédemment); la FINMA est représentée dans certains comités du FSB.

A la suite de la crise financière, les instances normatives ont elles aussi amorcé des processus de réforme. L'élargissement du Comité de Bâle à 27 membres, durant l'été 2009, est symptomatique de la mutation du système économique international. Ses activités sont cruciales pour la FINMA dans le domaine de la surveillance bancaire, comme le sont celles de l'AICA dans le domaine de la surveillance des assurances. Au sein de ces deux instances, mais aussi de plusieurs de leurs comités, la FINMA est représentée à des postes influents. Les turbulences sur les marchés financiers ont incité l'AICA à étendre le champ de ses activités. Elle a ainsi institué un Finan-

cial Stability Committee (FSC) chargé d'examiner des questions comme l'importance systémique du secteur des assurances ou la surveillance macroprudentielle. Elle mène en outre des travaux de fond qui visent à créer un cadre international pour la surveillance des groupes d'assurance (Common Assessment Framework [ComFrame]); ces travaux sont placés sous la direction de la vice-présidente du conseil d'administration de la FINMA. L'OICV, elle aussi, s'est penchée avec une attention accrue sur des sujets liés à la crise financière. Parmi les résultats majeurs de son activité, on peut compter des initiatives qui visent à identifier les risques macroprudentiels ainsi qu'à atténuer les risques afférents aux organismes, instruments et marchés financiers d'importance systémique.

S'agissant des réformes au sein de l'Union européenne, le document de référence est le rapport de Larosière<sup>20</sup>, qui évalue les lacunes des réglementations internationales, européennes et nationales dans le domaine des marchés financiers. Il propose une nouvelle architecture financière européenne tendant à renforcer et à mieux coordonner la surveillance

<sup>20</sup> cf. Rapport du « High Level Group on Financial Supervision in the EU » du 25 février 2009, sous la direction de Jacques de Larosière ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_fr.pdf))

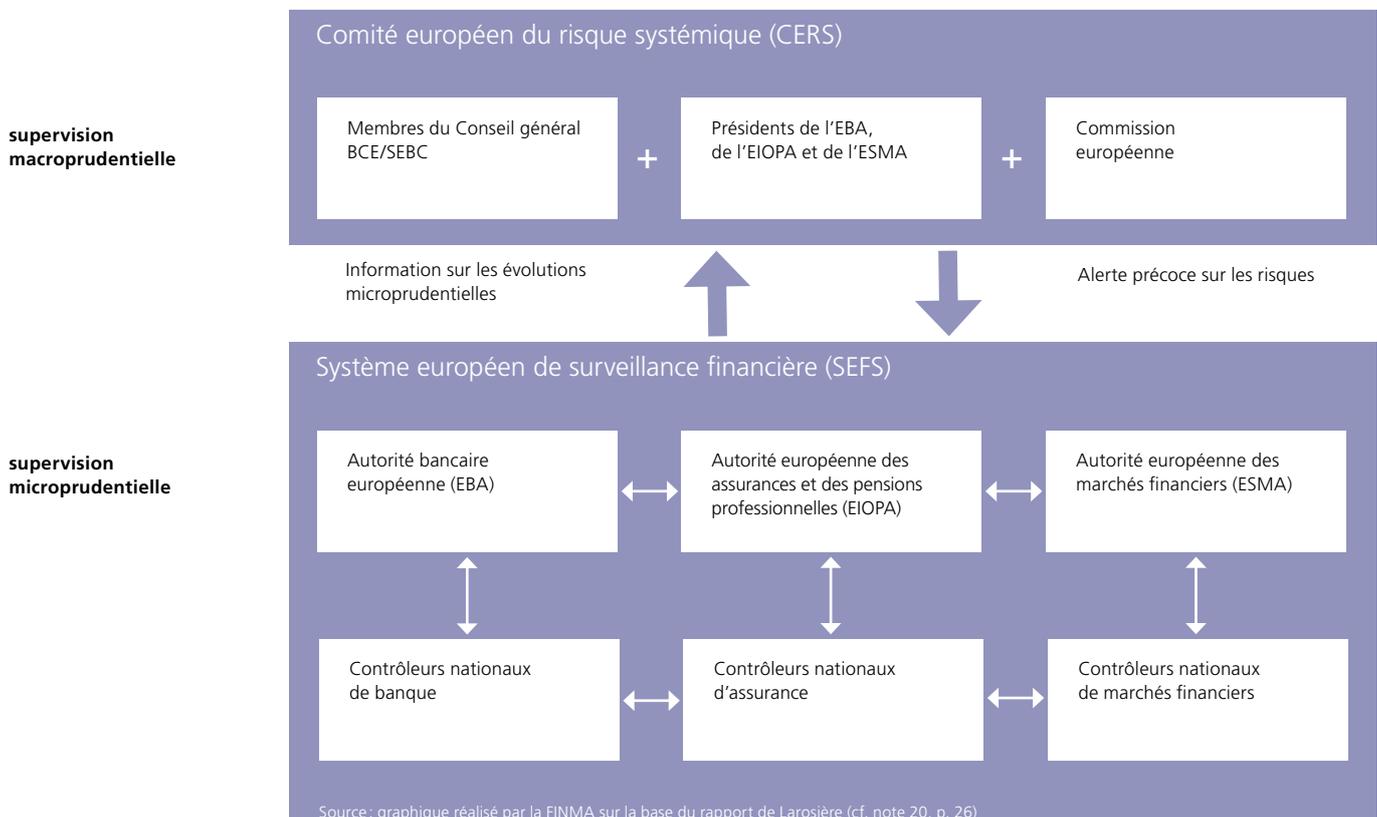
financière. La mise en œuvre de cette proposition a depuis lors été décidée et est en préparation. Sont prévus :

- une institution macroéconomique, le *Comité européen du risque systémique* (CERS) (European Systemic Risk Board [ESRB]),
- un *Système européen de surveillance financière* (SESF) (European System of Financial Supervisors [ESFS]) visant à renforcer la surveillance micro-prudentielle, et
- trois nouvelles autorités européennes de surveillance :
  - l'*Autorité bancaire européenne* (European Banking Authority [EBA]),
  - l'*Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles* (European Insurance and Occupational Pensions Authority [EIOPA]), et
  - l'*Autorité européenne des marchés financiers* (European Securities and Markets Authority [ESMA]).

Ces nouvelles instances reprennent, avec des attributions élargies, toutes les fonctions des trois comités existants au sein de l'Union européenne dans le domaine des prestations de services financiers :

- le *Comité européen des contrôleurs bancaires* (CECB) (Committee of European Banking Supervisors [CEBS]),
- le *Comité européen des assurances et des pensions professionnelles* (CEAPP) (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors [CEIOPS]), et
- le *Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières* (Committee of European Securities Regulators [CESR]).

La nouvelle architecture financière devrait être opérationnelle dès la fin de l'année 2010. L'intégration d'Etats tiers (à l'exception des Etats de l'EEE) n'est pas une priorité.



## Instruments d'identification des risques macroprudentiels

---

Tirant les leçons de la crise financière, le G20 et le FSB ont émis des recommandations visant à promouvoir la coopération internationale en situation de crise, à éliminer les effets procycliques au sein du système financier et à prendre des mesures pour une meilleure stabilité financière. On attend dès lors des instances normatives internationales qu'elles développent des instruments de sur-

veillance macroprudentielle. Ces derniers sont au premier chef quantitatifs et permettent de mesurer notamment les risques systémiques de liquidité, les marges ou l'endettement. La FINMA est activement impliquée dans ce processus par le biais de sa participation dans des groupes de travail sur la surveillance macroprudentielle institués par le Comité de Bâle, l'AICA et l'OICV.

## Réglementation des établissements financiers internationaux et d'importance systémique

---

Une question prioritaire figure dans le plan d'action du G20 et du FSB: la prévention des crises systémiques, et notamment la réglementation des établissements financiers internationaux qui, en raison de leur complexité et de leur activité, sont considérés comme d'importance systémique sur

S'agissant des deux premiers points, les mesures sont préventives. Le troisième, en revanche, concerne la problématique dite « *too big to fail* ». On qualifie de *too big to fail* les grands établissements complexes et intégrés dans un réseau international, dont la défaillance entraînerait des coûts (trop) élevés pour le système financier et l'économie réelle et qui bénéficient de ce fait d'une garantie implicite de l'Etat. Au sein du Cross-border Bank Resolution Group (CBRG) du Comité de Bâle, dont elle assure la présidence conjointement avec la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) américaine, la FINMA a participé en 2009 à l'élaboration d'un rapport qui propose, sous forme de recommandations, des mécanismes adéquats pour les grands établissements opérant à l'échelon international. Compte tenu des fortes attentes politiques en la matière, la question de la maîtrise des crises bancaires transfrontières est appelée à rester à l'ordre du jour des instances internationales ces prochains temps et à requérir des ressources de la part de la FINMA. Celle-ci se préoccupe d'ailleurs aussi de cette problématique en ce qui concerne le secteur des assurances, par le biais de sa participation au FSC de l'AICA.

---

*L'objectif est de prévenir les crises systémiques, notamment à travers la réglementation des établissements financiers internationaux*

différents marchés et dans différents systèmes financiers. Dans sa déclaration de novembre 2008, le G20 a demandé un examen des réglementations existantes, lequel doit permettre à l'avenir une liquidation progressive et ordonnée des établissements financiers complexes. Les mesures à prendre dans la réglementation ont donc pour objectifs :

- de réduire la probabilité de faillite ou de minimiser les dommages qui en résultent,
- de renforcer l'infrastructure financière et les marchés financiers, et
- d'améliorer la capacité à liquider des entreprises d'importance systémique.

## Renforcement des fonds propres et des liquidités

---

Au vu des expériences tirées de la crise des marchés financiers, le Comité de Bâle a élaboré quantité de mesures destinées à rendre nettement plus solides les établissements financiers aux plans tant microprudentiel que macroprudentiel. Il s'agit là au premier chef d'améliorer la qualité des fonds propres pris en compte, de réduire les effets procycliques des exigences minimales en matière de fonds propres, d'encourager la constitution de provisions orientées vers l'avenir, de favoriser la détention de fonds propres excédentaires et de mettre en place des outils macroprudentiels qui permettent d'assurer la stabilité du système. Ces mesures seront publiées courant 2010. Beaucoup d'entre elles résultent des recommandations du G20 et du FSB, qui ont été reprises par le Comité de Bâle dans le cadre de Bâle II.

Un aspect essentiel de ces travaux concerne les exigences accrues quant à la qualité des fonds propres pris en compte par les banques. Le ratio dit BIS Tier 1, c'est-à-dire le niveau des fonds propres de base – calculé par rapport aux actifs pondérés en fonction des risques – constitue l'étalon de la dotation en fonds propres d'une banque. Sur des points importants, les expériences récentes ont été utiles. En particulier, les pertes parfois considérables subies par les banques ont souligné la nécessité de fonds propres d'excellente qualité, qui permettent de compenser les pertes dans l'optique de poursuivre l'exploitation de l'établissement financier. Jouent à cet égard un rôle de premier ordre le capital-actions et les réserves correspondantes. Les nouvelles prescriptions proposées, qui préconisent l'abandon des fonds propres complémentaires complexes et optimisés principalement sous l'angle fiscal, ont été mises en consultation fin 2009.

Autres aspects importants: les nombreuses révisions partielles des prescriptions sur le calcul des actifs pondérés en fonction des risques et des fonds propres nécessaires au titre des risques de marché

et de crédit. Dès la mi-juillet 2009, le Comité de Bâle a publié des directives plus strictes concernant la couverture en fonds propres des retitrations et des risques de marché. Ces textes devraient entrer en vigueur fin 2010. Par ailleurs, la couverture en fonds propres des risques de contrepartie issus d'opérations hors bilan, notamment d'opérations sur dérivés OTC, est elle aussi renforcée. Les prescriptions révisées prévoient également que les banques doivent détenir des fonds propres subs-

---

*Un aspect essentiel des travaux concerne les exigences accrues quant à la qualité du capital pouvant être pris en compte par les banques*

tantiellement supérieurs au minimum requis, afin d'être mieux à même de compenser les pertes. Il convient donc de constituer un coussin de fonds propres excédentaires et, le cas échéant, de l'utiliser de telle sorte qu'il estompe autant que possible les effets procycliques des prescriptions fondées sur les risques en matière de fonds propres. Une décision de la CFB concernant les deux grandes banques suisses a concrétisé dès novembre 2008 l'idée de fonds propres excédentaires anticycliques, imposant dans le même temps à ces banques de respecter un *leverage ratio* à compter de 2013 au plus tard. Dans le cadre du train de mesures global, le Comité de Bâle travaille lui aussi à concevoir un *leverage ratio* – avec pour objectif de compléter les dispositions sur les fonds propres, qui sont sensibles aux risques, par une directive qui instaure une limitation forfaitaire du degré d'endettement.

Parallèlement, le Comité de Bâle élabore en outre des prescriptions quantitatives en matière de liquidités. Celles-ci doivent intégrer à la fois des valeurs dynamiques fondées sur des simulations de crise et des valeurs statiques plus simples, axées sur les ratios du bilan<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> cf. chap. « Régime des liquidités dans les grandes banques », p. 45

## Etude d'impact sur les mesures annoncées par le Comité de Bâle

Toutes les nouvelles exigences du Comité de Bâle visant à renforcer les fonds propres et les liquidités des banques sont largement finalisées au plan conceptuel et il va procéder, dans le courant du premier semestre 2010, à une étude d'impact quantitative détaillée. Dans tous les pays participant au Comité de Bâle, des enquêtes seront menées à cet effet auprès des banques les plus concernées et les plus représentatives : on appliquera concrètement les nouvelles prescriptions à l'exposition du bilan et à l'exposition au risque de ces établissements afin d'en déterminer les effets en termes de fonds

propres et de liquidités. Sur la base des résultats obtenus, le Comité de Bâle procédera ensuite au calibrage définitif des différentes mesures et, partant, du train de mesures global. En Suisse, les grandes banques et un certain nombre d'autres banques participent à cette étude d'impact, coordonnée par une équipe de la FINMA. Le Comité de Bâle analysera les résultats dans le courant du deuxième semestre 2010 et en intégrera les enseignements dans la formulation définitive des mesures. Le train de mesures global devrait être arrêté d'ici fin 2010.

## Marchés de dérivés over the counter

Une communication de la Commission européenne<sup>22</sup> cite parmi les lacunes majeures de l'organisation des marchés de dérivés le peu de transparence de ces marchés, où l'essentiel des transactions est réalisé de gré à gré (*over the counter* [OTC]). Le manque de transparence des prix, des transactions et des positions empêche les autorités d'assurer une bonne surveillance des marchés de produits dérivés au regard des risques systémiques et des abus de marché. Pour la Commission européenne, la réglementation des contrats d'échange sur défaut (Credit Default Swaps [CDS]) constituait une étape importante vers la stabilité financière<sup>23</sup>. Sur la base d'une recommandation concernant la réglementation et la surveillance à venir des marchés financiers européens<sup>24</sup>, il s'agit :

- de simplifier et standardiser les dérivés OTC, et
- d'instituer dans l'Union européenne au moins une centrale de *clearing* pour les CDS et d'obliger les opérateurs à y recourir.

Sur les marchés de dérivés, des processus de compensation et de transaction plus centralisés remplaceraient ainsi les transactions bilatérales de gré à gré jusqu'ici prépondérantes. Des contrepar-

ties centrales (Central Counterparties [CCP]) assureraient la compensation entre les deux parties qui effectuent des transactions de gré à gré sur dérivés OTC.

La Commission européenne entend présenter les premiers projets de réglementation en 2010. Ceux-ci sont conformes aux objectifs fixés par les derniers sommets du G20. Afin d'éviter des arbitrages réglementaires, l'Union européenne va collaborer avec les partenaires du G20, notamment les Etats-Unis. Le cadre réglementaire américain en matière de dérivés prévoit un engagement similaire : tous les contrats standardisés sur dérivés OTC doivent passer par des contreparties centrales. Ces contrats standardisés doivent devenir la règle, mais on entend soumettre aussi les contrats non standardisés à une surveillance plus stricte de la part des autorités compétentes.

Les CCP suivantes ont introduit en 2009 (au besoin, avec l'autorisation du régulateur) la compensation de CDS :

- ICE Trust U.S. (IntercontinentalExchange) le 13 mars 2009 pour les indices de CDS et le 29 décembre 2009 pour les contrats sur CDS *single name*,

<sup>22</sup> cf. communication de la Commission des Communautés européennes : « Mener des actions en faveur de marchés de produits dérivés efficaces, sûrs et solides », 20 octobre 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0563:FIN:FR:PDF>

<sup>23</sup> cf. communiqué de presse de la Commission des Communautés européennes : « Une étape importante vers la stabilité financière : le marché européen des contrats d'échange sur défaut devient plus sûr », 31 juillet 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1215&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>

<sup>24</sup> cf. note 20, p. 26

- ICE Clear Europe, Londres, le 31 juillet 2009 pour les indices de CDS et le 21 décembre 2009 pour les CDS *single name*<sup>25</sup>,
- Eurex Clearing AG le 30 juillet 2009 pour les indices de CDS et le 27 août 2009 pour les CDS *single name*<sup>26</sup>,
- Eurex Clearing le 31 juillet 2009, avec reconnaissance par la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) américaine comme Multilateral Clearing Organization (MCO) pour le marché des CDS des Etats-Unis d'Amérique<sup>27</sup>,
- CME Group (Chicago Mercantile Exchange) avec CME-Clearing le 15 décembre 2009 pour les indices de CDS<sup>28</sup>,
- CME Group, en contact en fin d'année avec la FSA britannique en vue d'une licence pour le marché européen, et
- LCH Clearnet S.A., Londres, pour le lancement d'une phase de test afin de pouvoir faire office de centrale de compensation pour les indices de CDS en Europe<sup>29</sup>; LCH Clearnet S.A. a présenté en outre une requête auprès de la CFTC afin d'obtenir le statut de MCO en vertu de la réglementation américaine.

La FINMA soutient les initiatives internationales en matière de compensation et de règlement de produits OTC. Elle participe ainsi à des réunions internationales où l'on travaille à élaborer la future réglementation du marché des CDS OTC, mais aussi à analyser les normes minimales internationales en

vigueur pour les systèmes de règlement des opérations sur titres et pour les contreparties centrales – dans l'optique des opérations de gré à gré sur dérivés, principalement sur CDS.

Il n'y a pas en Suisse de contrepartie centrale qui propose des services de compensation pour les opérations sur CDS et dérivés OTC. Contrairement à ses homologues allemande et anglaise, la FINMA n'exerce donc pas de surveillance directe sur une CCP dédiée aux CDS OTC. Elle n'en doit pas moins être en mesure d'identifier, d'analyser et surtout de limiter les risques liés à la compensation centrale de produits OTC. Le système financier suisse n'est en effet pas à l'abri des influences, dans la mesure où les opérateurs suisses soumis à la surveillance de la FINMA participent activement au négoce de ces produits.

En 2009, la centrale suisse CCP SIX x-clear SA a étendu ses activités aux bourses européennes et aux Multi Trading Facilities (MTF). Elle est ainsi aujourd'hui la seule CCP à proposer ses services à Euromillennium NYFIX et, à côté de la contrepartie centrale existante à la bourse de Londres (London Stock Exchange [LSE]), elle fait office de CCP supplémentaire dans le cadre du *competitive clearing*. SIX x-clear prévoit d'autres activités de *co-clearing* à la Chi-X de Londres ainsi qu'auprès des bourses nordiques OMX. Par ailleurs, en 2009, SIX x-clear s'est employée à étendre le champ des titres admis au *clearing*: c'est ainsi qu'a été introduit le *clearing* des titres à revenu fixe.

## Réforme de la réglementation des fonds<sup>30</sup>

Mise en avant par la crise des marchés financiers, la réglementation des *hedge funds* est une question importante qui ne va pas manquer d'occuper la Suisse à l'avenir. Dans son rapport sur les *hedge funds*, l'OICV recommande six principes généraux et d'application internationale, notamment une obligation d'enregistrement pour les *hedge funds* et leurs gestionnaires ainsi qu'une obligation

de publication d'informations en relation avec les risques systémiques. L'objectif est de mettre en place une réglementation internationale convergente des *hedge funds*, qui exclut les arbitrages. L'OICV travaille de manière intense avec des associations sectorielles afin d'harmoniser les principes et les normes avec les bonnes pratiques en vigueur dans la profession.

<sup>25</sup> cf. <https://www.theice.com/marketdata/reports/ReportCenter.shtml>

<sup>26</sup> En vertu de la loi sur le crédit, Eurex Clearing est soumise à une réglementation bancaire sur mesure par l'autorité de surveillance allemande (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht [BaFin]). La FSA britannique a reconnu Eurex Clearing comme Recognised Overseas Clearing House (ROCH). (cf. [www.eurexclearing.com/about/company\\_profile\\_en.html](http://www.eurexclearing.com/about/company_profile_en.html))

<sup>27</sup> cf. [www.eurexclearing.com/about/press/press\\_645\\_en.html](http://www.eurexclearing.com/about/press/press_645_en.html)

<sup>28</sup> cf. [www.cmegroup.com/clearing/](http://www.cmegroup.com/clearing/)

<sup>29</sup> cf. [www.lchclearnet.com/Images/General%20Information%20CDS%20status%20update%20\\_21122009\\_tcm6-53108.pdf](http://www.lchclearnet.com/Images/General%20Information%20CDS%20status%20update%20_21122009_tcm6-53108.pdf)

<sup>30</sup> cf. chap. « Funds of Hedge Funds », p. 72

Fin avril 2009, la Commission européenne a publié le projet de directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (Alternative Investment Fund Managers [AIFM])<sup>31</sup>. La Commission veut ainsi s'assurer que les acteurs du marché des fonds soient soumis à une réglementation et à une surveillance adéquates. En particulier, tous les gestionnaires de fonds qui ne tombent pas dans le champ d'application des mesures d'harmonisation de la directive sur les OPCVM devraient se voir imposer une obligation générale d'autorisation et des exigences accrues en matière d'information. Si cette directive entend autoriser les AIFM à proposer leurs services à des investisseurs professionnels et à commercialiser leurs fonds, sous réserve de conditions strictes, sur l'ensemble du marché de l'Union européenne, elle prévoit d'exclure rigoureusement les pays tiers – y compris la Suisse – du marché européen. Le projet fait actuellement l'objet de vives critiques de la part du secteur européen des fonds, mais aussi de certains Etats membres. On ne saurait donc dire pour l'heure si le Parlement européen et le Conseil adopteront le projet, ni sous quelle forme.

Divers projets de réglementation ont été initiés avant même que la crise survienne. Tel est le cas de la directive OPCVM IV, adoptée en 2009 par le Parlement européen et le Conseil, qui remanie intégralement la directive OPCVM III de 2002 et l'élargit

dans des domaines essentiels. Cette révision était nécessaire surtout au regard du marché américain des fonds. L'objectif est de préserver la compétitivité du secteur des fonds dans l'Union européenne et de réduire les coûts pour les investisseurs, tout en assurant une protection optimale de ces derniers. Les moyens prévus à cet effet sont les suivants : afin de relever le volume généralement bas des fonds en Europe, et ainsi de dégager des économies d'échelle, les fusions transfrontières d'OPCVM sont rendues possibles en sus des fusions à l'échelle nationale. De nouvelles prescriptions concernant les structures dites *master-feeder* constituent le cadre européen du *pooling* d'OPCVM. Ces structures permettent à un OPCVM d'investir 85 % de sa fortune ou davantage dans un OPCVM *master*. La gestion commune de la fortune des fonds réduit les coûts. Un passeport pour les sociétés de gestion (directions de fonds) est introduit : il permet par exemple à une société de gestion luxembourgeoise de constituer un OPCVM en Allemagne sans avoir à disposer d'une administration sur place. Enfin, le prospectus simplifié actuellement en vigueur, souvent long et compliqué, est remplacé par des « Informations essentielles pour l'investisseur » (*Key Investor Information*) concises et harmonisées. Les Etats membres devront avoir transposé la directive OPCVM IV en droit national d'ici au 1<sup>er</sup> juillet 2011.

## Rôle des agences de notation

La FINMA reconnaît les agences de notation pour le calcul des fonds propres nécessaires aux banques et négociants en valeurs mobilières en vertu de Bâle II. Les conditions de cette reconnaissance sont régies par la Circ.-FINMA 08/26 « Agences de notation » ; elles sont conformes aux principes fondateurs du code de conduite des agences de notation de l'OICV (IOSCO Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies [Code OICV]) ainsi qu'aux exigences du Comité de Bâle. La surveillance de la FINMA s'étend aux établissements

régis par les lois sur les marchés financiers<sup>32</sup>. Les agences de notation n'entrent en conséquence pas dans le champ de compétence de la FINMA et, faute de base légale, elles ne font pas l'objet d'une surveillance régulière. La plupart des agences reconnues en Suisse opèrent à l'échelon international et n'ont pas de siège en Suisse. Les agences de notation ont été largement critiquées à cause du rôle qu'elles ont joué durant la crise des marchés financiers, notamment en ce qui concerne l'évaluation des produits structurés. Début avril 2009, lors

<sup>31</sup> cf. chap. « Evolutions internationales en matière de surveillance », p. 54  
<sup>32</sup> art. 1 al. 1 LFINMA

du sommet de Londres, les chefs de gouvernement des pays du G20 ont exigé des mesures renforcées de surveillance des agences de notation, à charge pour les Etats concernés de les mettre en œuvre. A cet effet, l'OICV a institué un nouveau Standing Committee 6 « Credit Rating Agencies », au sein duquel la FINMA est représentée. Cette instance a notamment pour tâche de dresser le panorama des réglementations existantes et qui doivent entrer en vigueur à brève échéance. Son rapport, publié au printemps 2010, précise dans quelle mesure les différentes réglementations nationales et supranationales sont conformes aux principes du Code OICV. Il faut encourager les échanges entre autorités de surveillance nationale, dans la mesure où les grandes agences de notation exercent leurs activités à l'échelon international. Il importe également d'examiner les écarts entre les réglementations et les lacunes légales entre les différentes juridictions, en essayant de trouver des solutions au regard des bonnes pratiques et des normes internationales. En-

fin, à la demande du G20 et du FSB, le Comité de Bâle a analysé l'existence d'incitations négatives qui résultent de l'utilisation de notations externes et il a publié les résultats de cette étude fin 2009 dans un rapport consultatif<sup>33</sup>. Le Comité a identifié une incitation négative primordiale, à savoir que l'utilisation de notations externes dans le cadre de Bâle II aurait pu induire les banques à négliger de procéder indépendamment des notes externes à leurs propres évaluations des risques. Selon le Comité de Bâle, les émetteurs, les bailleurs de fonds et les investisseurs ont tous intérêt à ce que les évaluations externes soient positives, car cela implique des exigences réduites en matière de fonds propres et un plus grand choix de produits qualifiés pour le placement ou la couverture de crédit. En outre, l'existence d'effets de seuil (*cliff effects*) au niveau des exigences de fonds propres en fonction des notes externes peut conduire les banques à recourir aux notations de façon sélective.

## Renforcement des normes comptables<sup>34</sup>

---

En 2009, à l'incitation du G20 et du FSB, les prescriptions internationales en matière de présentation des comptes (International Financial Reporting Standards [IFRS] et US Generally Accepted Accounting Principles [US GAAP]) ont été révisées. La comptabilisation et l'évaluation des instruments financiers ont été au centre de ce processus. Alors que l'International Accounting Standards Board (IASB) avait opté pour un remaniement progressif de l'IAS 39 « Instruments financiers : comptabilisation et évaluation », le Financial Accounting Standards Board (FASB) a préféré une révision intégrale

et en une seule fois de ses propres prescriptions en matière d'instruments financiers. L'objectif de l'IASB et du FASB demeure toutefois d'aboutir à une convergence entre les deux normes de présentation des comptes.

En tant que membre du Comité de Bâle et de l'AICA, la FINMA est indirectement partie prenante aux évolutions internationales en matière de présentation des comptes. Tant le Comité de Bâle que l'AICA soutiennent les initiatives de l'IASB et du FASB en vue d'une convergence des réglementations. La FINMA y est également favorable.

<sup>33</sup> cf. « Consultative Document » du Comité de Bâle intitulé « Strengthening the resilience of the banking sector », p. 55 ss, décembre 2009

<sup>34</sup> cf. chap. « Evolution en matière de normes comptables internationales », p. 73

## Gouvernance d'entreprise

---

Le G20 et le FSB ont émis une recommandation décisive concernant les systèmes de rémunération. Ceux-ci doivent être aménagés de telle sorte que les primes versées aux employés dépendent de la rentabilité à long terme de l'établissement financier concerné. Dans cet esprit, le FSB a élaboré des principes de bonne pratique en matière de rémunération, principes sur la base desquels divers

ainsi qu'avec les recommandations figurant dans des études récentes menées par des autorités de surveillance et par le secteur financier. Un autre rapport<sup>37</sup> rédigé en 2009 identifie de multiples carences dans la gouvernance, la gestion d'entreprise, la gestion des risques, les processus de contrôle internes et la gestion des liquidités et du financement, carences qui ont toutes contribué à la crise financière et bancaire. On citera à cet égard, notamment, l'appréciation erronée des risques supportables à laquelle peuvent se livrer conseil d'administration et direction, la dérive des systèmes de rémunération, les insuffisances des infrastructures techniques ou encore les déficits structurels, qui ont empêché un contrôle adéquat des collaborateurs à l'origine des risques.

---

*Les systèmes de rémunération doivent être aménagés de sorte que les primes versées aux employés dépendent de la rentabilité à long terme de l'établissement financier*

pays, dont la Suisse, ont développé des systèmes nationaux de rémunération. L'AICA s'attache également à définir, au regard des principes du FSB, des normes qui prennent en compte les spécificités du secteur des assurances en matière de rémunération. Quant à l'OICV, elle a examiné dans quelle mesure les « Principes for Periodic Disclosure » pouvaient intégrer l'exigence d'une transparence accrue dans les pratiques de rémunération. Dans la perspective de l'évolution des réglementations nationales à venir, la FINMA suit de très près les développements internationaux en matière de politique de rémunération<sup>35</sup>.

Le Comité de Bâle a révisé en 2009 ses principes de gouvernance d'entreprise destinés aux banques. La FINMA est membre du groupe de travail correspondant, qui comprend aussi des représentants de la Banque mondiale, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'autres organisations internationales. S'agissant de la surveillance des banques d'investissement, la FINMA s'est engagée au sein du Senior Supervisors Group (SSG)<sup>36</sup>. A la suite de la faillite de Lehman Brothers, vingt entreprises financières d'envergure internationale ont été invitées fin 2008 à mettre leurs processus de gestion des risques et leurs systèmes de contrôle internes en conformité avec les conclusions d'un rapport du SSG publié en 2008,

Au regard des évolutions intervenues ces dernières années dans le domaine de la gouvernance d'entreprise, mais aussi des enseignements tirés de la crise financière, l'AICA a élaboré elle aussi, avec la collaboration de la FINMA, des lignes directrices destinées aux assureurs. Le premier résultat de ces travaux est un « Issues Paper on Corporate Governance » qui définit des facteurs clés en matière de gouvernance, de gestion des risques et de systèmes de contrôle internes.

Au sein du Comité des assurances et des pensions privées (CAPP) de l'OCDE, la délégation suisse, sous la direction de la FINMA, s'est concentrée sur les initiatives concernant l'efficacité et l'efficience de la réglementation, la gouvernance d'entreprise dans le secteur des assurances, l'amélioration de la comparabilité internationale des données statistiques, ou encore la libéralisation et l'ouverture des marchés. Dans ces domaines, la FINMA a travaillé en étroite collaboration avec d'autres instances normatives comme l'AICA, l'AFF et la BNS, ainsi qu'avec l'économie privée.

En bénéficiant également de la participation active de la FINMA, le Joint Forum a élaboré un rapport sur les différences réglementaires entre les secteurs des banques, des assurances et des va-

<sup>35</sup> cf. chap. « Réglementation des systèmes de rémunération », p. 22

<sup>36</sup> cf. Rapport annuel CFB 2008, p. 84 s.

<sup>37</sup> cf. « Risk Management Lessons from the Global Banking Crisis of 2008 », [www.financialstability-board.org/publications/r\\_0910a.pdf](http://www.financialstability-board.org/publications/r_0910a.pdf)

leurs mobilières. Les activités transsectorielles des établissements financiers comportent des risques susceptibles de compromettre la stabilité du système financier. Ce rapport met en lumière une série de différences et de lacunes dans les réglementations entre les secteurs précités. Sur cette base, il présente des propositions en vue de réduire les arbitrages entre réglementations qu'effectuent les établissements financiers qui opèrent à l'échelon international et transsectoriel.

Enfin, toujours avec la collaboration de la FINMA, le Joint Forum a publié un rapport sur les

entités ad hoc (Special Purpose Entities [SPE]), qui récapitule les différentes formes de sociétés ad hoc présentes dans le secteur financier, les raisons pour lesquelles on y recourt ainsi que les exigences à respecter en matière de gestion des risques. Ce rapport formule aussi huit recommandations à destination des autorités de surveillance et des opérateurs qui souhaitent utiliser des SPE. Enfin, il livre de précieuses informations fondamentales pour alimenter le débat sur la façon de traiter dans la réglementation les opérations financières structurées et les titrisations.

## Coopération internationale avec les autorités de surveillance étrangères

---

La FINMA entretient des relations bilatérales avec les autorités de surveillance de ses principaux pays partenaires. Elle s'engage à mener avec elles un dialogue régulier et au plus haut niveau sur des sujets d'actualité. Afin d'être informée sur les évolutions majeures des marchés financiers et des systèmes de surveillance de ses interlocuteurs, elle a lancé en 2009 un suivi par pays qui lui permet d'identifier les éventuelles actions à mener et de définir des objectifs.

Au niveau opérationnel aussi, les rencontres sont régulières et le dialogue constant entre la FINMA et les autorités étrangères. Ces échanges concernent soit des établissements précis, soit des questions importantes ou d'actualité en matière de surveillance. S'agissant de la surveillance des grandes banques, les réunions trilatérales avec le Federal Reserve System (Fed) américain et la FSA britannique se sont tenues en 2009 comme à l'accoutumée, de même que des rencontres avec les autorités de surveillance au Japon, à Singapour et à Hong Kong. Pour la surveillance des assurances, la FINMA a poursuivi le dialogue avec la Commission européenne et la National Association of Insurance Commissioners (NAIC) américaine, au rythme habituel de deux fois par an. Quant à la surveillance du marché, la FINMA a participé à des forums interna-

tionaux comme l'International Regulators Meeting (Boca Raton) organisé par la CFTC, le Futures and Options Markets Regulators Meeting (Bürgenstock), ou encore la conférence des pays germanophones réunissant la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein. La rencontre annuelle a également eu lieu entre la FINMA et le Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERMVM).

La conclusion de MoU est souvent un élément important pour appuyer la collaboration avec des autorités nationales. Par ailleurs, les accords multilatéraux entre autorités chargées de surveiller les établissements financiers aux opérations transfrontières jouent également un rôle important. C'est ainsi que le Multilateral Memorandum of Understanding (MMoU) de l'AICA, une fois signé par les six premières autorités de surveillance des assurances, est devenu opérationnel en 2009: une étape importante a été franchie vers une coopération internationale renforcée en matière de surveillance des assurances. La FINMA a déposé sa demande d'adhésion au MMoU de l'AICA le 17 juillet 2009. L'OICV, quant à elle, insiste pour appliquer son accord multilatéral (IOSCO MMoU). La FINMA et avant elle la CFB aspiraient depuis des années à signer l'accord de l'OICV et à accéder ainsi au

statut A, afin d'être reconnues comme des partenaires à part entière dans les échanges transfrontières d'informations entre autorités de surveillance

boursière. A compter de janvier 2010, la FINMA fait également partie des signataires A.

## Relations avec l'Union européenne

---

La FINMA doit organiser ses relations avec l'Union européenne; elle a défini à l'automne 2009 une stratégie à cet égard. L'élément essentiel en est la volonté d'obtenir la reconnaissance de l'équivalence du système de surveillance suisse par l'Union européenne. Des initiatives parallèles sont en cours depuis un certain temps déjà en matière de surveillance des assurances: ainsi par exemple, en 2009, la FINMA s'est soumise à une procédure visant à faire reconnaître l'équivalence de la surveillance des réassureurs d'après la directive européenne en la matière. Actuellement, la FINMA se prépare à la procédure d'évaluation au regard de la directive Solvabilité II. Dans une première étape, la Suisse a été invitée à présenter son système de surveillance des assurances lors de la réunion du CEAPP de janvier 2010. A cet effet, la FINMA a établi en 2009 un comparatif entre le droit suisse de la surveillance des assurances et l'acquis communautaire de l'Union européenne en la matière. Ce comparatif a fourni des informations importantes pour les travaux du CODIFI. L'analyse de l'acquis communautaire devrait être étendue bientôt à d'autres prestations de services financiers. Il est prévu de réexaminer les analyses de droit comparé existantes en matière de réglementation des banques, du blanchiment d'argent et des marchés

financiers. Outre ses travaux en cours en vue d'obtenir la reconnaissance de l'équivalence, la FINMA s'emploie, dans le cadre de négociations bilatérales avec certains Etats membres, à améliorer l'accès aux marchés de ces Etats. Elle s'est aussi fixé pour objectifs d'intensifier ses relations avec les instances communautaires existantes et de poursuivre le dialogue avec les futures instances de la nouvelle architecture financière européenne.

S'agissant de la surveillance des intermédiaires d'assurance, la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles des intermédiaires est actuellement au cœur du débat au plan européen. Cette initiative avance d'un bon pas: l'European Financial Certification Organisation (Eficert) a reconnu en octobre 2009 les premières qualifications par pays pour la certification en tant qu'European Insurance Intermediary (EII). Ceci concerne les intermédiaires d'assurance AFA en Suisse ainsi que ceux qui ont suivi des formations analogues en Allemagne et en Autriche. D'autres demandes de reconnaissance sont en cours et vont être examinées prochainement. A noter que Matthias Stettler, directeur de l'Association pour la formation professionnelle en assurance (AFA), a été nommé président de l'Eficert avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

## Entraide administrative internationale<sup>38</sup>

---

Par rapport à 2008, le nombre des demandes d'entraide administrative internationale transmises à la FINMA s'inscrit en nette augmentation: à fin 2009, il s'élevait à 166. Cette progression représente une hausse de 36 % en comparaison annuelle. Les raisons de cette évolution n'apparaissent pas clairement. Il y a sans doute la pression croissante des

autorités de surveillance étrangères, qui intensifient leurs activités et recourent donc de plus en plus à l'entraide administrative internationale et peut-être aussi la crise financière. Enfin, le cas Madoff pourrait aussi avoir joué un rôle en aiguissant la vigilance des autorités de surveillance en matière d'abus de marché.

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

---

La FINMA fait partie de la délégation suisse qui, sous l'égide de l'AFF, contribue activement aux travaux du GAFI. Dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation, qui doit démarrer en 2012, l'extension des principes du GAFI aux délits fiscaux constitue un sujet de poids. Il n'est pas attendu de décision sur la suite du processus avant 2010. C'est en 2010 aussi que devrait être publiée une liste de pays qui présentent, d'une part, un risque accru en matière

de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et, d'autre part, des carences au niveau de la collaboration et de la transparence. La Suisse n'est pas concernée par cette initiative. Une autre initiative du GAFI vise à endiguer la propagation des armes de destruction massive. A cet égard, il est probable que les intermédiaires financiers devront intégrer à l'avenir de nouvelles obligations de diligence dans leurs cahiers des charges.

## Examens par pays du FMI et de l'OCDE

---

La place économique et financière suisse fait régulièrement l'objet d'examens par des organisations internationales. En 2009, la FINMA a participé à une consultation au titre de l'article IV<sup>39</sup> du Fonds monétaire international (FMI) qui a porté principalement sur des éléments prudentiels. L'examen par pays du FMI a révélé que les banques suisses avaient globalement bien réagi aux faiblesses du

système financier, grâce à une réglementation et à une surveillance renforcées ainsi qu'à une meilleure coopération internationale avec les autorités de surveillance étrangères. Certains points restent toutefois susceptibles d'amélioration. La FINMA a participé par ailleurs à un examen par pays de l'OCDE qui a analysé l'impact de la crise financière sur le système financier suisse.

<sup>38</sup> cf. Rapport annuel CFB 2008, p. 73 s.

<sup>39</sup> Le dialogue régulier avec les Etats membres quant à l'impact national et international de leurs politiques économiques et financières respectives compte parmi les missions essentielles du FMI. Le fondement de ces consultations menées auprès des Etats membres se trouve dans l'article IV des statuts du FMI.

## Expériences en matière de Supervisory Colleges et de Coordination Committees

---

Des instances internationales comme le FSB incitent les autorités de surveillance des marchés financiers du monde entier à mieux coordonner entre elles la surveillance des groupes et conglomérats qui opèrent à l'échelon international et à collaborer plus étroitement encore. Pour une trentaine de grands établissements financiers complexes, le FSB prévoit des Supervisory Colleges dont la mission est de coordonner la surveillance avec les pays concernés et de faciliter les échanges d'informations entre autorités.

La FINMA coordonne dès à présent ses activités de surveillance avec les principales autorités étrangères, notamment en organisant des comités de coordination (Coordination Committees) et des Supervisory Colleges au sein de groupes d'assurance d'envergure internationale. Des Supervisory Colleges mondiaux sont en place depuis 2008 pour Swiss Re et Zurich Financial Services. La nécessité de renforcer et d'intensifier la collaboration avec d'autres autorités de surveillance, qui résulte de la complexité croissante des groupes d'assurance, exige en particulier l'instauration d'une plate-forme commune de surveillance transfrontière. Le Guidance Paper on Supervisory Recognition de l'AICA en jette les premières bases. Quant à l'OICV, elle élabore dans le cadre de sa Supervisory Cooperation Task Force des principes qui visent à faciliter la conclusion de MoU en matière de coopération transfrontière entre autorités de surveillance.

Les Supervisory Colleges ont pour objectifs d'échanger des informations sur les groupes et

leurs différentes entités, ainsi que d'établir des relations de confiance entre les autorités de surveillance concernées. Cette collaboration permet de mieux connaître les groupes d'assurance sur un plan stratégique, organisationnel et financier. Les informations échangées concernent avant tout la structure et la gouvernance des groupes, mais leur situation en termes de risques, la gestion de ces derniers et les processus de contrôle internes font également l'objet de discussions. Parmi les autres thèmes abordés figurent la situation financière des groupes ainsi que les opérations et interdépendances internes.

Dans ce contexte, et afin de mettre en œuvre sa politique, la FINMA va aussi instaurer des Supervisory Colleges dans le domaine de la surveillance bancaire. A propos de Credit Suisse et d'UBS, elle organise désormais une réunion annuelle de toutes les autorités de surveillance étrangères qui revêtent une importance particulière pour le groupe concerné ou pour la FINMA. Ces Colleges étendus viennent compléter la coopération transfrontière pratiquée jusqu'ici en matière de surveillance bancaire, laquelle reposait principalement sur des réunions bilatérales et, pour les deux grandes banques, sur des rencontres trilatérales régulières avec les autorités de surveillance américaine et britannique. Quant aux réunions en petit comité (Core Colleges) et aux contacts bilatéraux, ils permettent de collaborer plus étroitement et d'échanger des informations plus confidentielles, de sorte qu'il convient de les maintenir.





# RÉGLEMENTATION ET SURVEILLANCE



## INTRODUCTION

Durant la première année de son activité opérationnelle, la FINMA a mené d'importants travaux de réglementation dans tous les domaines de la surveillance, elle a assuré la continuité de son activité ordinaire et, dans le même temps, elle s'est attachée à développer son approche en matière de surveillance. La crise des marchés financiers et les expériences qui en résultent ont guidé bon nombre de ses activités de réglementation et de surveillance. Au-delà des problématiques directement liées à la crise, la FINMA a toutefois dû relever les défis

les plus divers dans tous ses domaines d'activité. S'agissant du développement de son approche et afin d'optimiser la qualité et l'efficacité de la surveillance, elle s'est fixé des priorités : renforcement de la surveillance fondée sur les risques, amélioration de l'identification précoce des risques, de même que mise en place de fonctions transversales générales. A cet égard, la réorganisation intervenue au 1<sup>er</sup> octobre 2009 a permis de réaliser de nouveaux progrès.

# BANQUES ET NÉGOCIANTS EN VALEURS MOBILIÈRES

## Fondements

---

### Garantie des dépôts

En décembre 2008, les Chambres fédérales ont adopté des mesures immédiates pour améliorer la protection des déposants. Les changements majeurs ont été, d'une part, le relèvement de 30 000 à 100 000 francs du privilège en cas de faillite et, d'autre part, le relèvement de 4 à 6 milliards de francs de la limite globale du système. En outre, une obligation de couverture par des actifs de la banque en Suisse à hauteur de 125 % s'applique désormais à tous les dépôts privilégiés. Ces nouveautés sont entrées en vigueur le 20 décembre 2008.

Le nouveau projet de loi<sup>40</sup>, en vertu duquel les banques doivent disposer en permanence de créances couvertes en Suisse, ou d'autres actifs détenus en Suisse, à hauteur de 125 % de leurs dépôts privilégiés, nécessitait que l'on définisse les actifs concernés. Parallèlement à la communication FINMA 1 (2009) du 21 janvier 2009, la FINMA a publié sur son site internet, à la rubrique Foire aux Questions (FAQ), des commentaires sur les questions d'interprétation des nouvelles dispositions ainsi que des précisions sur la marche à suivre pour demander une dérogation à l'exigence des 125 %. En vertu de la loi, la FINMA peut accorder des dérogations si les circonstances le justifient.

Au total, 76 établissements ont fait une demande de dérogation. Il s'agissait principalement d'établissements en mains étrangères, de banques de gestion de fortune et de succursales de banques étrangères. Sur la base de ces demandes, la FINMA a établi une pratique en matière de dérogations. Les décisions de principe qu'elle a rendues, et qui concernent soit l'ensemble des banques et négociants en valeurs mobilières, soit seulement les établissements qui en ont fait la demande, ont été publiées dans la communication FINMA 2 (2009) du 2 juin 2009. La rubrique FAQ du site internet a été mise à jour en conséquence. A quelques rares exceptions près, les demandes de dérogation ont pu être traitées avant la fin de l'année 2009.

### Enquêtes et simulations de crise

Pour les deux grandes banques suisses, UBS et Credit Suisse, la FINMA a effectué des simulations de crise régulières et systématiques afin d'évaluer le potentiel de perte de ces établissements en cas de nouvelle dégradation sévère de la situation économique. Ces analyses constituent un élément important de l'activité de surveillance ordinaire. Le scénario utilisé à cet effet a été élaboré par la BNS. L'évaluation du potentiel de perte cumulée et les incidences sur les fonds propres en cas de détérioration des paramètres économiques déterminants sont des données particulièrement cruciales pour ces deux établissements d'importance systémique. L'objectif des analyses était donc aussi d'identifier des sources de risque significatives pour les grandes banques et de confronter ces dernières aux résultats obtenus. Afin de leur permettre d'absorber les chocs imprévus grâce à des marges de sécurité, la FINMA exige d'UBS et de Credit Suisse des capacités supérieures à la moyenne en termes de fonds propres et de liquidités. Y compris dans le contexte d'un scénario de crise avéré, elles doivent présenter un ratio Tier 1 de plus de 8 %. Au vu des résultats des tests, les deux grandes banques répondent à cette exigence.

La FINMA a soumis d'autres banques et négociants en valeurs mobilières à des simulations de crise, toutes axées sur l'impact de la crise des marchés financiers au niveau des fonds propres et sur les futurs résultats des établissements concernés. Sur la base de ces analyses, elle a demandé à quarante banques et négociants en valeurs mobilières de prendre position sur leurs scénarios de crise et sur celui de la FINMA, ainsi que de lui remettre un plan de mesures éventuelles.

### SWIFT

Dans le trafic des paiements et les transactions sur titres, les banques et négociants en valeurs mobilières échangent des informations et des messages. Au plan international et, dans certains cas

<sup>40</sup> art. 37b al. 5 LB

au plan national, ces échanges transitent par le système SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication). Pour assurer les connexions nécessaires entre toutes les banques et exécuter correctement les opérations des clients, ce système est indispensable. Les données sont enregistrées à l'étranger – jusqu'en 2012, aux Pays-Bas et aux Etats-Unis, puis en Suisse et aux Pays-Bas. Techniquement, il n'a pas été possible de développer à des coûts raisonnables une solution susceptible de remplacer le système SWIFT pour toutes les opérations de paiement et opérations sur titres exécutées en Suisse.

Les données stockées à l'étranger sortent du champ d'application de la législation suisse. Les

autorités étrangères y ont accès conformément aux dispositions légales en vigueur dans le pays de stockage. Compte tenu de ce risque résiduel, l'ASB a élaboré, en concertation avec la FINMA et le préposé fédéral à la protection des données, une information générale destinée à la clientèle. La FINMA a invité les banques et les négociants en valeurs mobilières à attirer l'attention des clients sur ce courrier d'information, qu'il s'agisse des clients existants jusqu'en 2009 ou des nouveaux clients à partir de 2010. Elle leur a également demandé d'intégrer dans les meilleurs délais une mention correspondante dans leurs contrats standards.

## Réglementation

---

### Prêt/emprunt de titres

Les opérations de prêt/emprunt de titres (Securities Lending and Borrowing [SLB]) sont devenues au cours des dernières années un instrument important des marchés de valeurs mobilières. Elles permettent en particulier de se procurer des titres pour le marché des mises/prises en pension (repo), un marché important pour la politique monétaire. Les opérations repo ont aussi fait leurs preuves dans des situations exceptionnelles, pour le pilotage des taux d'intérêt et des liquidités par la BNS. Le SLB s'effectue aussi bien avec couverture que sans. Les titres empruntés sans couverture auprès de la clientèle des particuliers et des entreprises représentent une part considérable de ces opérations. Les clients acceptent alors par avance que la banque emprunte, en fonction des besoins du marché, des titres qu'ils détiennent en dépôt. Ils sont dédommagés par un intérêt de prêt (*lending fee*).

A l'automne 2009, la FINMA a mis en consultation une circulaire sur les opérations de mise/prise en pension et de prêt/emprunt de titres (Repo/SLB). Cette circulaire précise d'une part les

modalités du SLB dans le cadre des prescriptions en vigueur en matière de liquidités ; elle assure d'autre part une meilleure protection des créanciers et des investisseurs. A cet effet, elle impose des exigences concrètes en termes d'information, de contenu des contrats cadres, de traitement des opérations et de décompte. Compte tenu des risques qu'il comporte, le SLB non couvert n'est accessible aux investisseurs non qualifiés que sous certaines conditions. Après avoir subi quelques ajustements et précisions consécutifs aux résultats de l'audition, la circulaire entrera en vigueur le 30 juin 2010. Les contrats de SLB existants devront être mis en conformité avec la nouvelle réglementation pour le 31 décembre 2010 au plus tard.

### Placements fiduciaires

Les « Recommandations relatives aux opérations fiduciaires » de l'ASB, qui datent de 1993, ont été reconnues cette même année comme standard minimal par la CFB. Cette version du texte ne correspondant plus à la situation actuelle, l'ASB a décidé de procéder à une révision : il s'agissait au premier chef de mieux protéger les clients contre

le risque de compensation en cas de faillite de leur banque suisse ou de leur intermédiaire financier étranger. Des aménagements rédactionnels devaient aussi permettre de rendre ce texte plus lisible. La nouvelle version des « Recommandations relatives aux opérations fiduciaires » présentée par l'ASB a été reconnue comme standard minimal par la FINMA en juin 2009.

### Régime des liquidités dans les grandes banques

La FINMA et la BNS ont fait avancer à marche forcée l'élaboration de prescriptions spécifiques aux grandes banques en matière de liquidités, travail en cours depuis le milieu de l'année 2007. A la mi-2009, un projet de décision sur le régime des liquidités a été soumis aux établissements concernés pour consultation. Les nouvelles prescriptions reposent sur des formulaires à remettre tous les mois, qui donnent des renseignements précis sur la solidité des grandes banques dans le cadre d'un scénario de crise. Au regard de ce scénario, il leur est demandé une capacité de financement suffisante sur les trente jours suivants, avec une projection de la situation des liquidités à une semaine et à un mois. L'élaboration de ce nouveau concept est à mettre en relation avec les initiatives internationales de réglementation des liquidités, notamment celle du Comité de Bâle. La décision sur le régime des liquidités est soumise à une phase de test avant son entrée en vigueur définitive, prévue pour le printemps 2010. La révision des prescriptions en matière de liquidités applicables aux autres banques interviendra lors d'une phase ultérieure.

### Modifications de l'ordonnance sur les fonds propres

Deux modifications importantes, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010, ont été apportées à l'ordonnance sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des négociants en valeurs mobilières (ordonnance sur les fonds propres [OFR]). Ont été abrogés l'abattement sur les fonds propres nécessaires en faveur des banques cantonales<sup>41</sup> ain-

si que la possibilité de prendre en compte dans les fonds propres de banques ayant la forme juridique de la coopérative les engagements de versement supplémentaire de leurs sociétaires<sup>42</sup>. Pour l'abrogation progressive de ces dispositions spéciales jusqu'à leur suppression intégrale au 1<sup>er</sup> janvier 2012, il est prévu un délai transitoire de deux ans. Ces modifications ont fait l'objet d'une procédure d'audition dont les résultats ont été publiés sur le site internet de la FINMA. Leur objectif majeur est d'améliorer la qualité de la base de fonds propres des établissements concernés, dans leur propre intérêt, celui des créanciers et du système financier. Les anciennes dispositions entraînaient une inégalité de traitement entre banques et elles n'étaient

---

*Un projet de décision sur le régime des liquidités des grandes banques a été élaboré en étroite relation avec les initiatives internationales de réglementation des liquidités*

plus compatibles avec les normes internationales. Les modifications de l'OFR n'ont d'incidence ni sur le statut de banque cantonale, ni sur l'engagement de versement supplémentaire qui s'applique aux sociétaires de banques dont la forme juridique est la coopérative.

L'évolution des normes à l'échelle internationale, sous l'impulsion du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire ou dans le droit européen, entraînera vraisemblablement d'autres adaptations de l'OFR. Au regard des expériences faites pendant la crise financière, le Comité de Bâle est en train de remanier le dispositif de Bâle II, notamment en ce qui concerne les risques de crédit et de marché. De plus, les directives de l'Union européenne en matière de grands risques, dont s'inspirent les règles suisses sur la répartition des risques selon l'approche internationale, ont par ailleurs subi diverses modifications en 2009. Ces différents changements devront donc encore être transposés dans l'OFR.

<sup>41</sup> art. 33 al. 3 OFR

<sup>42</sup> art. 16 al. 4 et art. 28 al. 2 OFR

## Autorisations

---

### PostFinance

Ces dernières années, PostFinance est devenue un prestataire de services financiers important dans les domaines du trafic des paiements, de l'épargne, du placement et de la prévoyance. Pour autant, elle n'est pas soumise à ce jour à la surveillance de la FINMA. Son assujettissement, ainsi qu'une éventuelle extension de ses activités (ouverture aux opérations de crédit), font l'objet de débats politiques dans le cadre de la révision totale de la législation postale suisse. La FINMA est neutre quant à un éventuel assujettissement de PostFinance à sa surveillance. Il appartient au monde politique d'évaluer l'opportunité d'une banque postale et, le cas échéant, de définir ses orientations commerciales.

Toutefois, la FINMA tient fermement à l'égalité de traitement prudentiel et refusera le cas échéant pour PostFinance tout statut spécial en droit de la surveillance et tout régime prudentiel particulier motivé par des considérations politiques. Dans l'hypothèse où PostFinance devait être soumise à sa surveillance, la FINMA exigerait une structure susceptible d'être surveillée. Pour ce faire, il conviendrait de dissocier PostFinance de sa maison mère et de la transférer dans une filiale juridiquement autonome. Il s'agirait aussi de la soumettre aux mêmes règles que toutes les autres banques, qui sont ses concurrentes. La FINMA devrait pouvoir exercer ses activités de surveillance de façon totalement indépendante, sans avoir à respecter des instructions et sans subir d'influences politiques. Elle devrait veiller à ce qu'en termes prudentiels, la Confédération soit traitée comme un actionnaire majoritaire ordinaire, qui ne peut prétendre à des informations privilégiées ou à une influence particulière sur la marche opérationnelle des affaires.

La FINMA considère qu'il conviendrait, même en cas de suppression formelle de la garantie de l'Etat, de continuer à tabler sur une responsabilité implicite de la Confédération. Cette dernière resterait tenue des engagements de PostFinance aussi longtemps qu'elle détient une participation majo-

ritaire dans La Poste. C'est ainsi que par le passé, plusieurs cantons sont venus au secours de leurs banques cantonales lors de crises, même sans garantie de l'Etat ou avec une garantie limitée.

### Négociants en devises

Depuis que l'amendement de l'art. 3a OB est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2008, le négoce de devises pour le compte de clients relève de la loi sur les banques<sup>43</sup>. Les dispositions transitoires de l'art. 62a OB accordaient aux négociants en devises un délai de trois mois pour s'annoncer auprès de la FINMA, et un délai d'un an pour satisfaire aux exigences de la loi et déposer une requête en autorisation bancaire auprès de l'autorité de surveillance.

En raison des standards élevés liés au statut bancaire, la plupart des sociétés qui s'étaient annoncées ont ensuite renoncé à demander une licence et ont changé de domaine d'activité. Trois négociants en devises, qui opèrent via une plate-forme informatique, entendent toutefois poursuivre leur activité et ont déposé une requête en autorisation. Dans un cas, l'autorisation a déjà pu être accordée.

Leur modèle d'affaires, les plaintes de clients concernant la plate-forme informatique, l'exécution des ordres et les commissions perçues ont soulevé de nombreuses questions. Sans compter que les investisseurs sous-estiment le risque de perte souvent élevé, et ce notamment par méconnaissance des effets de levier qui leur sont proposés.

Au vu des spécificités et des risques de cette activité, la FINMA a imposé aux négociants en devises des normes sévères en matière de transparence. De plus, elle a exigé des sociétés qui avaient déposé une requête en autorisation qu'elles mettent en place des lignes directrices strictes concernant les règles de conduite (obligations d'information, de loyauté et de diligence), la *compliance* et la lutte contre le blanchiment d'argent. Elle a vérifié que les mesures requises pour l'acceptation et le suivi des tiers-gérants et des apporteurs d'affaires, ainsi

<sup>43</sup> cf. Rapport annuel CFB 2008, p. 36 s

que les règles régissant leur rémunération, étaient adéquates. Enfin, la FINMA a décidé que durant les premières années après l'octroi de l'autorisation, les

sociétés d'audit des négociants concernés devraient lui remettre un rapport d'audit à l'issue de chaque révision intermédiaire.

## Pratique prudentielle

---

### Surveillance des grandes banques

Les activités de surveillance de la FINMA dans le domaine Grandes banques ont été intenses en 2009. Compte tenu de la forte volatilité des marchés et des incertitudes persistantes, les contacts se sont notablement développés entre la FINMA d'une part, les grandes banques, la BNS et les sociétés d'audit d'autre part. Ils ont porté principalement sur l'adaptation des réglementations, mais aussi sur des questions liées à la surveillance courante. Les évolutions en matière de liquidités et de fonds propres, ou encore de résultats et de risques, ont été suivies de très près. Les analyses du potentiel de perte et de ses éventuels impacts sur les fonds propres, effectuées régulièrement par la section Gestion du risque, ont constitué un élément important de l'évaluation courante<sup>44</sup>. Par ailleurs, les premières rencontres sur la planification du capital, évoquées dans la décision du 20 novembre 2008, ont été organisées. A cette occasion, les grandes banques ont présenté leur feuille de route en vue de satisfaire aux nouvelles prescriptions. Comme les années précédentes, la bonne collaboration de la FINMA avec ses principaux partenaires étrangers – la FSA britannique et la Federal Reserve Bank of New York – s'est révélée extrêmement précieuse. Les réunions trilatérales entre les trois autorités ont eu lieu au printemps 2009 à Berne et à Zurich et en automne 2009 à New York. Les échanges sur l'évaluation des risques des grandes banques, ainsi que la planification et la coordination ponctuelle des activités, ont été au centre des débats. Quant aux principales autorités de surveillance de la zone asiatique, la FINMA les a rencontrées en novembre 2009. Ajoutons que dans le cadre du train de mesures destinées à renforcer le système financier suisse, la FINMA a été char-

gée d'approuver les rémunérations variables d'UBS pour l'année 2008. Dans une décision du 3 février 2009, elle a imposé des réductions drastiques<sup>45</sup>.

### Enquêtes thématiques et système de notation

Le système de notation, qui repose à la fois sur des indicateurs quantitatifs et sur des informations qualitatives émanant de collaborateurs de la FINMA et de réviseurs externes, sert de base à la surveillance axée sur les risques des banques et négociants en valeurs mobilières. Plus la notation est mauvaise, plus le degré de surveillance est intense. Sont également soumis à une surveillance approfondie les établissements qui, en raison de leur taille et de leur complexité, mais aussi au regard de l'intérêt public, représentent un risque prudentiel accru. La crise mondiale a entraîné un recul sensible du nombre d'établissements soumis à une surveillance de faible intensité : s'ils étaient environ 33 % il y a un an, ils ne sont plus qu'à peine 25 % aujourd'hui. En revanche, quelque 61 % (2008 : 59 %) des établissements sont soumis à une surveillance d'intensité moyenne, et 15 % (2008 : 7 %) à une surveillance de forte intensité.

La surveillance axée sur les risques est complétée par des analyses internes régulières, dites enquêtes thématiques, menées sur des problèmes ponctuels. Celles-ci permettent d'identifier les établissements hors norme et, si nécessaire, de procéder à des clarifications approfondies. Divers facteurs peuvent déclencher la réalisation de ces enquêtes : il peut s'agir d'évolutions et de tendances aux plans national et international, ou encore d'événements particuliers. On peut ainsi déterminer si d'autres établissements pourraient être exposés au même risque. Sur la base d'hypothèses, on élabore en outre des

<sup>44</sup> cf. chap. « Enquêtes et simulations de crise », p. 43

<sup>45</sup> [www.finma.ch/d/aktuell/Documents/kurzbericht-ubs-variable-verguetungen-20090210-f.pdf](http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/kurzbericht-ubs-variable-verguetungen-20090210-f.pdf)

scénarios de crise et des simulations de crise afin d'évaluer leur impact sur la rentabilité et les fonds propres des établissements assujettis et, le cas échéant, de prendre des mesures en temps utile.

En 2009, la FINMA a effectué diverses enquêtes thématiques auprès de banques et de négociants en valeurs mobilières : par exemple, au mois de mai, elle a interrogé par écrit quarante d'entre eux sur les incidences de la crise des marchés financiers<sup>46</sup>. En complément des scénarios de crise analysés à cette occasion et à l'aide de paramètres propres aux établissements concernés, elle a tenté aussi d'évaluer les baisses de revenus, les hausses de coûts et les correctifs de valeur supplémentaires requis. Elle a ainsi calculé, pour chaque établissement, le recul de la marge d'intérêts au regard des risques de taux.

La crise financière a aussi entraîné des changements en matière d'octroi de crédit. Selon des statistiques de la BNS, les banques cantonales jouent un rôle de plus en plus important dans le financement des entreprises et s'attribuent pour partie les positions détenues jusqu'ici par les grandes banques et les banques étrangères. Cette évolution peut entraîner des risques de concentration si plusieurs banques de taille moyenne affichent des positions importantes face à des débiteurs identiques. Afin d'examiner la situation de plus près, la FINMA a analysé dans 56 banques de taille moyenne les grands engagements à l'égard de débiteurs qui avaient été annoncés par plus d'un établissement.

Dans quatorze grands établissements en mains étrangères, la FINMA a procédé en outre à une analyse des positions internes au groupe, afin de déterminer envers quels pays ces banques étaient principalement exposées en raison de leurs placements intragroupe. En ce qui concerne la croissance du crédit, la FINMA a identifié en 2009 des établissements qui présentaient des taux de croissance élevés dans certaines catégories de crédit.

## Réactions des assujettis aux mutations du marché

Anticiper l'impact d'une récession sur les banques et les négociants en valeurs mobilières revêt une importance cruciale pour l'activité de surveillance. Pour mener à bien sa surveillance axée sur les risques, la FINMA s'appuie donc sur divers instruments et diverses mesures. Elle les applique à des établissements individuels, à des groupes d'établissements choisis ou à l'ensemble des établissements soumis à sa surveillance, notamment afin de pouvoir effectuer des comparaisons croisées.

La FINMA a suivi de très près, notamment, l'évolution des prêts à la clientèle, des correctifs de valeur et provisions pour risques de défaillance ainsi que des créances douteuses. Elle a aussi porté une attention particulière aux éventuels scénarios de crise et aux simulations à leur sujet<sup>47</sup>. Dans plusieurs établissements, les résultats obtenus l'ont incitée à ordonner des mesures prudentielles. Elle a ainsi été amenée, par exemple, à relever les exigences en matière de fonds propres, à fixer des champs d'audit supplémentaires ou à requérir la remise de rapports plus exhaustifs.

L'évaluation des comptes intermédiaires semestriels a montré en outre que la croissance des créances hypothécaires suisses s'était encore accélérée par rapport à 2008. Même si les conséquences de la récession ne sont encore guère visibles, l'accroissement des risques de taux et de crédit représente un défi pour l'avenir. Enfin, la FINMA s'est attachée en 2009 à analyser l'impact de la crise financière à moyen et long terme, les risques issus des relations d'affaires transfrontières avec des clients privés ainsi que les réactions des assujettis à ces risques en termes de stratégies et de modèles d'affaires.

<sup>46</sup> cf. chap. « Enquêtes et simulations de crise », p. 43

<sup>47</sup> cf. chap. « Enquêtes et simulations de crise », p. 43

## Enforcement

---

### Enquête à la suite de l'affaire Madoff

Bernard L. Madoff a été arrêté aux Etats-Unis fin 2008. Il lui était reproché d'avoir organisé pendant des décennies un gigantesque système pyramidal. Il a été condamné en 2009 à une peine d'emprisonnement à perpétuité.

Après la révélation de cette escroquerie scandaleuse, la FINMA a analysé son impact sur la place financière suisse. A cet effet, elle a effectué une enquête auprès des banques et négociants en valeurs mobilières opérant dans le domaine de la gestion de fortune. Cette enquête a eu pour conséquence la mise en place de diverses réunions de travail avec des intermédiaires financiers sélectionnés, assorties dans certains cas de vérifications approfondies. Il en est ressorti que des clients de géants de fortune suisses principalement détenaient en dépôt des placements investis en tout ou partie dans des véhicules d'investissement gérés par Bernard Madoff et ses sociétés; ces clients étaient donc exposés à une concentration du risque de contrepartie (fraude). La plupart de ces clients avaient passé eux-mêmes les ordres d'achat correspondants. Pour un nombre comparativement restreint d'entre eux, la décision de placement avait été prise sur la base d'une procuration par la banque qui tenait le dépôt. Le volume des placements détenus en compte nostro par des intermédiaires financiers suisses et gérés directement ou indirectement par Bernard Madoff s'est avéré très faible.

En se basant sur son enquête, la FINMA a exigé de quelques intermédiaires financiers qu'ils corrigent certains processus internes. Comme dans le cas de l'enquête Lehman, la FINMA a identifié un besoin d'intervention pour renforcer la protection des investisseurs.

L'enquête a confirmé l'importance prédominante du principe de diversification, afin de limiter suffisamment les risques. Or, ce principe n'avait pas été partout respecté comme il convenait. Par ailleurs, le choix scrupuleux des placements à recommander aux clients revêt un caractère

presque aussi essentiel. Les établissements sont tenus de définir à cet égard des critères clairs. L'enquête a révélé aussi de grandes disparités dans l'organisation des processus de placement et des contacts avec la clientèle. Les intermédiaires financiers n'avaient pas tous porté toute l'attention requise à la distinction que le législateur a établie entre investisseurs ordinaires et investisseurs qualifiés au sens de la loi sur les placements collectifs de capitaux et des règles sur la distribution de ce type de placements, règles que la FINMA soumet à un examen approfondi. Enfin, la FINMA a constaté que la documentation des relations clients était en partie lacunaire, par exemple en ce qui concerne leur profil de risque.

### Enquête à la suite de l'affaire Lehman

Le 15 septembre 2008, Lehman Brothers Holdings Inc., New York, a demandé à bénéficier de la protection des créanciers (« Chapter 11 »). La faillite du groupe Lehman a touché de nombreux clients de banques suisses, notamment des clients du segment de la banque de détail qui avaient investi dans des produits structurés émis par le groupe Lehman. Cette situation a déclenché, à l'automne 2008, une enquête menée par la CFB puis par la FINMA dans l'ensemble de la Suisse et qui porta sur les conditions cadres de distribution de produits structurés à capital garanti à la clientèle du segment de la banque de détail.

Dans ce contexte, la FINMA a engagé une procédure contre Credit Suisse, procédure qui s'est achevée fin 2009. Il en ressort que Credit Suisse n'a pas misé particulièrement sur le groupe Lehman dans le choix des émetteurs de produits structurés à capital garanti destinés à être distribués à la clientèle du segment de la banque de détail, et n'a forcé les ventes de ces produits à cette même clientèle ni en 2008, ni plus particulièrement à la veille de la faillite du groupe Lehman. La banque n'a pas non plus transféré ces produits de ses propres portefeuilles vers des dépôts de clients.

Les rémunérations versées par le groupe Lehman à Credit Suisse au titre des structurations étaient conformes aux standards du marché et ne constituaient donc pas des incitations particulières. Certains établissements suisses, au vu de leurs évaluations des risques, ont suspendu avant Credit Suisse la distribution de produits du groupe Lehman, mais on ne saurait reprocher à Credit Suisse d'avoir réagi trop tard à cet égard. Sur un marché dominé par l'incertitude et jusqu'à ce que le groupe Lehman demande la protection du Chapter 11, les notations du groupe Lehman étaient parfaitement suffisantes et comparables à celles de tout autre émetteur opérant à l'échelon international. Les analyses de la FINMA ont révélé en outre que généralement, à la date d'acquisition des produits concernés, peu importait ou aurait importé aux clients quel en était l'émetteur, pourvu que ce dernier affiche une notation équivalente. De même, il était incontestable que Credit Suisse distribuait des produits structurés à capital garanti sur le segment de la banque de détail, c'est-à-dire à des clients pour la plupart peu au fait des questions de placement. On ne pouvait reprocher à la banque de l'avoir fait, car la catégorie de produits concernés présente une structure de risque largement similaire à celle des emprunts obligataires (risque de contrepartie ou d'émetteur). Globalement, on n'a donc constaté chez Credit Suisse aucune violation du droit de la surveillance en relation avec la distribution de produits structurés à capital garanti émis par le groupe Lehman. Le classement de la procédure de la FINMA à l'encontre de Credit Suisse ne signifie pas pour autant qu'aucune faute n'ait été commise dans le cadre de relations de clientèle particulières. Mais de tels cas sont de la compétence des tribunaux civils.

Les résultats de l'enquête, qui a inclus aussi d'autres banques, ont toutefois mis en évidence un besoin d'intervention au plan de la réglementation. S'agissant du prospectus simplifié, qui doit obligatoirement être tenu à disposition, la réglementation des produits structurés en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 s'est révélée inopérante<sup>48</sup>. Certes,

le prospectus simplifié exigé par la loi existait dans les différents établissements examinés; mais lors des entretiens de conseil, les investisseurs ne le demandaient pas et les conseillers s'abstenaient de l'utiliser.

Plutôt que sur le prospectus simplifié, il est apparu que les entretiens de conseil s'appuyaient sur des documentations commerciales (*term sheets* ou *fact sheets*) propres aux différentes banques. Il n'y a là rien à redire d'un point de vue prudentiel dès lors que ces documentations permettent de donner des informations complètes, exactes et adaptées à la situation de conseil. Sur ce point, une Foire aux Questions<sup>49</sup> (FAQ) disponible en ligne indique les exigences minimales que les documentations commerciales doivent remplir dans le secteur non coté.

Bien que l'émetteur ait figuré presque sans exception sur les documentations commerciales examinées, la FINMA a constaté que ce qu'il est convenu d'appeler le *white labelling*<sup>50</sup>, très répandu, peut se révéler trompeur quant à l'émetteur dans une situation concrète de conseil. Peu importe au plan prudentiel qu'il y ait effectivement eu tromperie dans certains cas, ou qu'une éventuelle tromperie ait pu influencer sur la décision de placement d'un client du segment de la banque de détail. Par contre, le fait de prendre systématiquement des risques juridiques (civils) et des risques de réputation peut être un facteur important au regard du droit de la surveillance, sous l'angle de la gestion des risques.

Les investisseurs lésés et les médias ont surtout mis l'accent sur l'absence de signalement du risque d'émetteur, alors que la loi sur les placements collectifs de capitaux<sup>51</sup> en exige pourtant la mention expresse. La FINMA peut concevoir ce reproche jusqu'à un certain point, car la plupart des *term sheets* ou *fact sheets* examinés dans le cadre de son enquête ne faisaient référence au risque d'émetteur qu'en petits caractères. Cette mention fait toutefois partie de la rubrique des (autres) risques, qui figure sur les documents, mais souvent à part. Les plus récents de ces documents font d'ailleurs apparaître la mention du risque

<sup>48</sup> sur la base de l'art. 5 LPCC

<sup>49</sup> relatives à l'art. 5 LPCC

<sup>50</sup> On entend par *white labelling* le fait de faire figurer son propre logo à un emplacement prééminent sur un document commercial concernant le produit d'un autre émetteur.

<sup>51</sup> art. 5 LPCC

d'émetteur en bonne place. Il incombe désormais à la FINMA d'examiner comment il faut informer dorénavant mieux encore les clients sur les risques liés à un placement donné et s'il convient de prendre à cet égard des mesures dans la réglementation.

De nombreux clients ont contesté le fait qu'une grande partie de leur fortune ait été investie dans des produits structurés à capital garanti émis par le groupe Lehman. Dans la plupart des cas, la question est restée contestée de savoir si ces concentrations résultaient d'une recommandation de la banque ou du souhait exprès des clients concernés. Quoi qu'il en soit, il convient de noter que l'activité de conseil, contrairement aux opérations de gestion de fortune, n'est pas soumise aujourd'hui à des directives impératives qui régiraient les concentrations dans les dépôts des clients. Il convient donc d'examiner s'il n'y a pas lieu d'édicter des standards en vue d'assurer une meilleure protection de la clientèle dans le segment de la banque de détail.

A la suite de ses enquêtes à propos des affaires Lehman et Madoff, la FINMA identifie un besoin d'agir sur la réglementation dans le but d'améliorer la protection des investisseurs. Sont concernées la transparence dans la présentation des perspectives de perte et de gain sur les documents de vente accompagnant les produits financiers, l'obligation faite aux intermédiaires financiers (*point of sale*) d'établir un profil du client en vérifiant soigneusement qu'il est conscient des risques encourus et capable de les assumer, de même que l'obligation d'observer le principe d'une diversification suffisante. Ces exigences valaient déjà en partie pour la gestion de fortune; elles doivent dorénavant régir également le conseil en placement. Il s'agit encore de savoir de qui viendra cette réglementation et quelle sera la forme qu'elle prendra.

#### *Sociétés du groupe Lehman en Suisse*

A l'automne 2008, la CFB a mis sous administration forcée la succursale implantée en Suisse d'un négociant en valeurs mobilières anglais du groupe Lehman ainsi que la société Lehman Brothers Finance SA, filiale de la société mère américaine

et dont le siège se trouvait à Zurich<sup>52</sup>. Elle a ordonné ensuite la liquidation de ces deux entités avant d'ouvrir finalement à leur rencontre des procédures de faillite. La succursale opérait simplement comme intermédiaire. Quant à Lehman Brothers Finance SA, elle n'avait pas de clients finaux mais faisait office de contrepartie centrale pour certaines opérations au sein du groupe, avec un total du bilan de 34 milliards de francs et, lors de son effondrement, quelque 36 000 opérations en cours.

La complexité de la procédure de faillite de Lehman Brothers Finance SA a incité la FINMA à instituer pour la première fois, dans une procédure de faillite bancaire ouverte en vertu du nouveau droit, un comité des créanciers. L'autorité de sur-

---

*Contrairement aux opérations de gestion de fortune, l'activité de conseil n'est pas soumise aujourd'hui à des directives impératives régissant les concentrations par dépôt*

veillance espère ainsi favoriser une meilleure adhésion des créanciers, mais aussi amener un nouveau savoir-faire dans la mise en œuvre de la procédure de faillite et, notamment, dans le règlement complexe des multiples opérations transfrontières en suspens.

#### **Accord entre Credit Suisse et les autorités américaines**

Le 16 décembre 2009, Credit Suisse, Zurich, et diverses autorités américaines ont signé un accord qui met un terme à des investigations en cours depuis 2007. Celles-ci portaient sur le traitement du trafic des paiements en USD par des collaborateurs de Credit Suisse opérant en Suisse entre 1995 et début 2007 pour des pays et personnes soumis à des sanctions économiques unilatérales américaines. Les autorités américaines ont reproché à la banque d'avoir agi en Suisse pour contourner sciemment des mesures de sanction, et d'avoir empêché ses banques correspondantes américaines de respecter les prescriptions qui leur étaient applicables. Selon

<sup>52</sup> cf. Rapport annuel CFB 2008, p. 40

### Faillites d'établissements assujettis

En relation avec la nationalisation de la banque islandaise Kaupthing en octobre 2008, il a d'abord fallu ordonner des mesures protectrices à l'encontre de la succursale genevoise de la filiale luxembourgeoise (Kaupthing Luxembourg) avant d'ouvrir une procédure de faillite. A la date d'intervention de la CFB, cette succursale gérait encore au total 1700 comptes de clients, soit des avoirs à hauteur de 37 millions de francs dont 30 millions jouissaient d'un privilège en cas de faillite<sup>53</sup>.

Par décision du 3 février 2009, la FINMA a octroyé la protection aux créanciers de Kaupthing Luxembourg et ordonné un sursis de paiement pour tous les engagements de la banque. La FINMA est arrivée à la conclusion que les avoirs déposés sur un compte ouvert au nom de Kaupthing Luxembourg appartenaient en fait à la succursale genevoise et a donc attribué ces actifs à cette dernière. Le 10 juillet 2009, les mesures protectrices ont été immédiatement levées après qu'eut été transféré de Luxembourg un montant suffisamment important pour désintéresser les créanciers – banques et non-banques – de la succursale genevoise à hauteur du capital, des intérêts (jusqu'à l'ouverture de la faillite) et des frais.

Tous les dépôts qui restaient à rembourser, mais aussi toutes les autres créances existant envers la succursale genevoise et reconnues dans le cadre de la procédure de faillite, ont ainsi pu être couverts à 100%. Les montants mis à disposition par les banques et les négociants en valeurs mobilières en relation avec la garantie des dépôts, soit au total quelque 28 millions de francs, ont donc été eux aussi intégralement remboursés. Après que, dès les 16 et 17 octobre 2008, tous les petits dépôts de moins de 5000 francs eurent été restitués aux investisseurs sur les fonds de la banque, les autres dépôts, à concurrence du montant maximum alors garanti de 30000 francs, ont été remboursés avant la fin octobre 2008 sur des fonds issus de la garantie des dépôts des banques et négociants en valeurs mobilières suisses.

Par décision du 16 janvier 2009, la FINMA a ordonné des mesures protectrices à l'encontre de la société ACH Securities SA. Puis, par décision du 16 février 2009, elle a prononcé l'ouverture de la faillite et retiré à cette société son autorisation d'exercer en qualité de négociant en valeurs mobilières. Parmi les 6300 clients d'ACH Securities SA, on compte 300 clients ordinaires et 6000 clients appartenant à un club d'investissement suédois. En avril 2009, dans le cadre de la liquidation de la faillite, un « Transfer Agreement » a été conclu avec une banque suisse, de sorte que les 6000 clients du club d'investissement ont pu être transférés à cette banque. La garantie des dépôts a versé 2,5 millions de francs pour couvrir les montants garantis. Aucun des clients ne détenait plus de 100000 francs en compte (montant maximum garanti par la garantie des dépôts des banques et négociants en valeurs mobilières suisses). La vente des titres entrant dans la masse en faillite, qui est actuellement en cours, devrait permettre le remboursement du montant versé par la garantie des dépôts.

les autorités américaines, un tel comportement est illicite à plusieurs titres au regard du droit américain, et il est punissable y compris lorsque les établissements fautifs sont domiciliés en dehors des Etats-Unis. Pour les infractions qui lui sont reprochées, la banque doit s'acquitter d'une amende totale de 536 millions d'USD et, pour autant qu'elle ne l'ait pas déjà fait, mettre en place un programme de *compliance* international qui garantisse le respect des mesures d'embargo américaines. La FINMA accompagne la mise en œuvre et la surveillance de ce programme convenu entre la banque et l'autorité de surveillance américaine compétente.

La FINMA (jusqu'à fin 2008, la Commission fédérale des banques) a suivi d'embée cette affaire de très près. D'une part, elle a collaboré avec les autorités américaines et accordé son assistance administrative à la Federal Reserve Bank of New York. D'autre part, elle n'a pas manqué d'examiner les faits reprochés à Credit Suisse sous l'angle du droit suisse de la surveillance et, en septembre 2009, elle a fortement blâmé la banque pour son comportement.

A ce jour, Credit Suisse est la quatrième banque non américaine à avoir conclu un accord sur ce thème avec les autorités américaines. Des normes étrangères déployant des effets extraterritoriaux comme le droit américain de l'embargo, mis en œuvre par l'Office of Foreign Assets Control, sont applicables sous certaines conditions aux établissements financiers et collaborateurs qui répondent aux critères des « U.S. Persons », y compris lorsque les agissements en cause sont intervenus en dehors du territoire américain. De même, les autorités américaines appliquent leurs mesures d'embargo aux personnes non américaines qui exportent des prestations de service des Etats-Unis vers des pays soumis à des sanctions. La vocation de la FINMA n'est certes pas d'appliquer directement des prescriptions étrangères à l'égard des établissements soumis à sa surveillance, mais le droit suisse de la surveillance exige de ces derniers qu'ils prennent dûment en compte les risques juridiques liés à de telles normes, qu'elles déploient des effets intra-

territoriaux ou extraterritoriaux. Il leur appartient notamment de prendre toutes les mesures d'organisation nécessaires afin d'éviter que ces risques se matérialisent.

### **Informations trompeuses dans une affaire d'entraide administrative**

En avril 2008, en examinant une demande d'entraide administrative qui émanait d'une autorité de surveillance étrangère, la CFB a constaté que la Banque Leumi lui avait donné, en février 2008, de fausses informations quant au contexte d'un ordre d'achat de titres en bourse dans le pays étranger concerné. La FINMA a donc ouvert en 2008 une procédure contraignante à l'encontre de la banque.

L'enquête a révélé que des collaborateurs d'une succursale de la banque jugeaient bon de protéger leurs clients contre la CFB et contre toute communication de leur nom à l'autorité étrangère qui en faisait la demande. Ils signèrent donc un courrier à la CFB visant à empêcher cette dernière de transmettre les noms des clients concernés à ladite autorité<sup>54</sup>. Sur la base d'un courrier type rédigé par l'avocat des clients concernés, ils informèrent la CFB que la banque avait recommandé les titres litigieux à ses clients, ce qui était faux. Ils confirmèrent leurs dires trois semaines plus tard dans un deuxième courrier.

Lorsque la banque eut connaissance du comportement de ses collaborateurs, elle prit immédiatement les mesures correctives qui s'imposaient. La FINMA, pour sa part, a constaté que la banque avait transmis des informations trompeuses à la CFB et elle a relevé les carences organisationnelles apparues à cette occasion : elle a ordonné la publication de sa décision finale<sup>55</sup>. De plus, elle a déposé plainte pénale à l'encontre des personnes qui avaient sciemment participé à la transmission de fausses informations à la CFB.

### **Aperçu de quelques décisions en matière d'enforcement**

La FINMA a adressé un blâme à une banque pour défaut d'organisation et de surveillance des

risques juridiques et de réputation en relation avec sa succursale de Lugano. Le responsable de cette succursale, en toute connaissance de cause et en violation des prescriptions sur le blanchiment d'argent, avait ouvert diverses relations d'affaires avec des clients qui concluaient des opérations sur valeurs mobilières douteuses. Dans la mesure où le responsable de cette succursale a quitté la banque par la suite et où cette dernière, après avoir constaté les manquements, a pris toutes les mesures correctives requises, la FINMA n'eut pas à prononcer d'autres sanctions.

La FINMA a adressé un blâme à une banque étrangère au motif qu'une faute individuelle d'un collaborateur avait failli entraîner une violation du secret bancaire, car des données sensibles avaient été transmises de façon non intentionnelle à l'étranger. Par ailleurs, la FINMA a adressé un blâme à une autre banque étrangère qui, dans le cadre de la fourniture de prestations transfrontières de services financiers, n'avait pas clarifié le cadre juridique en vigueur dans le pays concerné et avait ainsi pris des risques juridiques et de réputation considérables. Elle n'est pas entrée en matière sur une requête tendant à l'établissement d'une décision en constatation selon laquelle un ancien organe d'une banque continuait d'offrir la garantie d'une activité irréprochable même après son départ de la banque en question, au motif que le demandeur n'avait pas de nouvel emploi en vue dans une banque et que, par ailleurs, il ne pouvait faire valoir un intérêt suffisant à la constatation. Le recours formé contre cette décision est pendant devant le Tribunal administratif fédéral. La FINMA a nommé un chargé d'enquête auprès de quatre banques.

### **Enforcement de la surveillance par des mandataires**

Pour appliquer le droit de la surveillance, la FINMA peut nommer des mandataires externes dans le cadre de rapports de mandat. Concrètement, il s'agit en général de la nomination de chargés d'enquête ou de la prise en charge de fonctions de liquidateur ou de liquidateur de la faillite auprès

<sup>53</sup> Cf. Rapport annuel CFB 2008, p. 41 s.

<sup>54</sup> Sur la base de l'art. 38 LBVM  
<sup>55</sup> art. 34 LFINMA

d'un établissement assujéti ou d'une entreprise exerçant une activité soumise à autorisation. Afin de pouvoir désigner rapidement un mandataire compétent en cas de besoin, la FINMA tient régulièrement à jour une liste comportant une soixantaine de candidats (experts-comptables, avocats ou autres professionnels bénéficiant d'une expérience correspondante). En 2009, huit nouveaux candidats ont été ajoutés à la liste. Dans le choix d'une personne mandatée pour un mandat donné, le critère décisif est l'adéquation entre, d'une part, les compétences et possibilités d'intervention identifiées lors du processus de sélection et, d'autre part, les exigences liées au mandat concerné. De plus, les coûts de chaque mandat sont suivis de manière continue et les expériences font l'objet d'une évaluation. Tout cela permet

d'optimiser les choix en permanence et de sélectionner autant que possible le bon mandataire pour le bon mandat. Enfin, la FINMA organise des sessions de formation pour les personnes mandatées.

A fin 2009, 133 missions de mandataires étaient en cours. Cinquante et un mandats ont été octroyés en 2009. Un grand nombre d'entre eux, notamment dans le cadre d'enquêtes, porte sur des interventions de quelques semaines ou de quelques mois. D'autres mandats, liés par exemple à des liquidations ou à des procédures de faillite, peuvent au contraire s'étaler sur plusieurs années. Les honoraires versés, qui sont à la charge des sociétés, se sont élevés ces trois dernières années à 15 millions de francs par an en moyenne. Il convient de noter à cet égard que les mandats peuvent être d'envergure très diverse.

## Asset managers

### Evolutions internationales en matière de surveillance

La Commission européenne a élaboré une proposition de directive concernant les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (AIFM<sup>56</sup>). L'objectif est double: créer un cadre réglementaire global pour les gestionnaires de *hedge funds* et les sociétés de *private equity* d'une part, assurer une surveillance macroprudentielle d'autre part. Cette directive fixe les exigences imposées aux réglementations et surveillances applicables à tous les véhicules de placement alternatifs distribués dans l'Union européenne, et donc aussi à ceux qui proviennent d'Etats tiers comme la Suisse. Ces Etats tiers doivent solliciter une reconnaissance de l'équivalence de leur réglementation. Pour l'heure, la réglementation suisse ne remplit pas les critères à cet effet: par exemple, les gestionnaires suisses de placements étrangers ne sont pas soumis à autorisation en Suisse. Si la directive venait à être adoptée en sa forme actuelle, les gestionnaires suisses d'investissements alternatifs seraient exclus du marché

de l'Union européenne. La FINMA s'attache donc à élaborer des options pour aménager la réglementation suisse y compris au regard des travaux de l'OICV, laquelle impose également des exigences à la réglementation et à la surveillance des investissements alternatifs. L'objectif est d'assurer la reconnaissance internationale de la réglementation suisse et, ainsi, de remplir une des conditions préalables à l'accès illimité aux marchés étrangers pour les gestionnaires suisses.

### Tendances en matière d'autorisation

Depuis l'introduction du nouveau statut d'*asset manager*, début 2007, quelque 70 gestionnaires de placements collectifs de capitaux (*asset manager*) ont été autorisés. Le seuil d'accès, qui fixe le capital minimum à 200 000 francs, est nettement inférieur à celui applicable aux banques et négociants en valeurs mobilières. De plus, en termes d'organisation, une grande marge de manœuvre est accordée pour les structures ad hoc. La mise en place d'une révision interne est le plus souvent facultative. Des en-

<sup>56</sup> cf. chap. « Réforme de la réglementation des fonds », p. 31

treprises agréées comme experts-réviseurs au sens de la loi sur la surveillance de la révision peuvent être reconnues comme organes de révision externes à des conditions moins restrictives. Les gestionnaires de placements autorisés doivent respecter des règles de conduite. A cet égard, la FINMA a reconnu les règles de conduite de la SFA et d'autres organisations sectorielles et les a déclarées contraignantes pour les gestionnaires de placements.

Les modèles d'affaires des gestionnaires de placements assujettis ne sont pas uniformes. Ces derniers pratiquent habituellement à la fois la gestion individuelle et collective. Seuls de rares gestionnaires sont spécialisés exclusivement dans les placements collectifs de capitaux. Il existe aussi quelques grandes entreprises qui privilégient les domaines du *private equity* et des *hedge funds*. Les évolutions du droit européen – notamment le projet de directive AIFM – pourraient accélérer sensiblement la tendance à l'extension de l'assujettissement dans le domaine des placements alternatifs et des opérations avec des investisseurs institutionnels.

### Surveillance des asset managers

Les gestionnaires de placements collectifs ne représentent qu'un risque limité pour la place financière et pour ses divers acteurs; la FINMA a mis en place un modèle de surveillance spécifique à cette catégorie d'entreprises assujetties. Il présente des allègements par rapport au modèle applicable aux banques et négociants en valeurs mobilières. L'ensemble de ces gestionnaires est très hétérogène. Près de la moitié des entreprises assujetties appartiennent à une société elle-même soumise dans une

plus ou moins large mesure à la surveillance de la FINMA.

Comme la loi sur les placements collectifs de capitaux, les ordonnances y afférentes et les diverses circulaires édictées par la FINMA ne prévoient pas d'obligation de présenter des comptes spécifiques pour les gestionnaires de placements collectifs;

---

### *Les Etats tiers doivent solliciter une reconnaissance de l'équivalence de leur réglementation*

comme les comptes annuels de ces derniers sont établis selon les prescriptions du code des obligations et ne sont donc pas comparables avec ceux des banques et négociants en valeurs mobilières, les rapports d'audit normalisés et réguliers constituent pour la FINMA la source d'information principale. Contrairement à celle des banques et négociants en valeurs mobilières, la surveillance des gestionnaires de placements collectifs ne peut donc pas se faire à l'aide du système de notation. Cependant, à l'image des autres catégories d'entreprises assujetties, ceux-ci sont soumis à une surveillance axée sur les risques. La priorité dans le traitement dépend du nombre et de la gravité des irrégularités et recommandations relevées par la société d'audit, ainsi que du niveau de qualité de cette dernière. En matière de vérification et de reporting, certaines sociétés d'audit, agréées selon les modalités simplifiées prévues par la loi sur les placements collectifs de capitaux, n'assurent pas encore la même qualité que les grandes sociétés rompues à la pratique de l'audit prudentiel.

# ASSURANCES

## Fondements

---

### Enseignements tirés des rapports et des enquêtes

#### *Entreprises d'assurance*

Effectuées dans un premier temps de manière ad hoc au cours de l'automne 2007 auprès de toutes les entreprises d'assurance, les enquêtes ont été réalisées mensuellement depuis le début de l'année 2009 jusqu'au 30 septembre 2009 inclus. A la fin de chaque mois, toutes les entreprises d'assurance assujetties à la FINMA ont communiqué leur Solvabilité I, la couverture de leur fortune liée, la répartition de leurs avoirs ainsi que l'évolution de leurs fonds propres. En outre, en février et mars 2009, des informations ont été demandées sur les contreparties importantes et des simulations de crise (*stress tests*) réalisées. A partir du mois d'octobre 2009, la FINMA n'a plus recueilli les informations que tous les trimestres. Seules quelques entreprises d'assurance choisies continuent de rendre des comptes tous les mois. Depuis le 31 juillet 2009, les données nécessaires pour les enquêtes mensuelles sont récoltées et évaluées avec FIRST, le nouvel outil pour l'établissement des rapports.

Entre le 31 décembre 2008 et le 30 septembre 2009, le taux moyen de solvabilité a augmenté en dépit des effets durables de la crise financière qui touchent toutes les branches d'assurance. La FINMA a dû prendre des mesures à l'encontre de six entreprises d'assurance qui présentaient une solvabilité insuffisante. Elle est intervenue 46 fois au total auprès de 31 entreprises d'assurance différentes pour cause de sous-couverture dans leur fortune liée. Dans plusieurs cas, l'allocation d'actifs déclarée a donné lieu à des contestations ou à des examens complémentaires. Il est ressorti des simulations de crise (*stress tests*) que nombre d'entreprises d'assurance surmonteraient les scénarios de crise élaborés par la FINMA, mais qu'elles seraient également nombreuses à se retrouver en difficulté en cas de survenance d'un scénario cumulant plusieurs facteurs de crise, par exemple une baisse simultanée de la valeur des actions, des placements alternatifs, des obligations d'entreprise, de l'immobilier et des hypothèques. Et même la défaillance de

leur principale contrepartie causerait des problèmes de solvabilité à certaines d'entre elles.

#### *Groupes et conglomérats d'assurance*

L'enquête mensuelle auprès des groupes et des conglomérats d'assurance (groupes d'assurance) a été effectuée dans la version prévue pour les rapports semestriels. L'accent a été mis sur l'évolution de la Solvabilité I, conformément aux normes internationales de présentation des comptes sur une base consolidée. L'enquête a également pris en compte les données relatives aux placements en capitaux et à la structure de financement.

Alors que la Solvabilité I de la plupart des groupes s'est dégradée au cours du premier trimestre 2009, la situation s'est stabilisée à partir du deuxième trimestre 2009 pour la majorité des groupes d'assurance. La détérioration enregistrée au premier trimestre s'explique essentiellement par les mouvements des taux d'intérêt sur les placements sans risque ainsi que par les *spreads* des obligations d'entreprise et des produits structurés. Ce sont surtout les *spreads* nettement plus faibles des instruments de placements financiers à revenu fixe qui ont contribué à la stabilisation enregistrée au cours du deuxième trimestre. Depuis juillet 2009, les valeurs de tous les groupes sous surveillance ont dépassé le seuil critique de la Solvabilité I (150 %) et ont, pour certaines, enregistré une très nette augmentation. Si le seuil critique devait être atteint, cela entraînerait une intensification de la surveillance. La sensibilité de la Solvabilité I par rapport aux variations des taux sans risque et des *spreads* demeure élevée pour tous les groupes, et ce en raison du rôle toujours très important joué par les obligations comme instruments de placement, qui représentent au moins un tiers des placements en capitaux.

### Test suisse de solvabilité

Le Test suisse de solvabilité (Swiss Solvency Test, SST) procède à une comparaison des risques encourus par une entreprise d'assurance, c'est-à-dire le capital cible nécessaire pour assumer ces risques, avec le ca-

pital porteur de risque, c'est-à-dire la capacité de pouvoir compenser ces risques. Le SST est positif lorsque le capital porteur de risque excède le capital cible.

Certains assureurs n'effectuent pas les calculs liés au SST avec le modèle SST standard, mais avec leur propre modèle interne. Démarré dès 2006, l'examen préliminaire des modèles internes a permis de corriger en amont des erreurs patentes survenant lors de la mise en œuvre des exigences formulées par les autorités de surveillance. La phase d'examen formel des modèles internes est en cours depuis 2008.

Il ressort également du SST 2009, qui repose sur les bilans d'ouverture 2009, que les assureurs-vie sont davantage exposés aux risques liés au marché financier qu'aux risques d'assurance – essentiellement du fait des risques de taux. Le risque de marché élevé a été démultiplié dans le sillage de la crise financière : même si les taux d'intérêt très faibles des placements sans risque ont augmenté les valeurs des emprunts de la Confédération dans les portefeuilles des assureurs-vie au début de l'année 2009, ils ont entraîné dans le même temps la hausse des valeurs effectives des engagements. Et les assureurs-vie qui n'avaient pas veillé à mieux harmoniser leurs actifs et leurs passifs avant le recul des taux ont vu cet effet de leurs engagements l'emporter et ils ont perdu du capital net. En outre, certains assureurs ont été pénalisés par la nette accentuation des *spreads* de taux portant sur plusieurs valeurs nominales à risque. Ces deux effets conjugués de la crise ont donc contribué à la dégradation globale de la situation des assureurs-vie.

Pour nombre d'assureurs-vie, le modèle standard SST n'est pas assez pertinent et ne permet pas de déterminer correctement les risques les plus importants. Certaines hypothèses de linéarité sont par exemple inappropriées. De surcroît, les assureurs-vie sont encore nombreux à ne pas tenir suffisamment compte des options et des garanties inhérentes à leurs produits ainsi que des risques qu'elles représentent. C'est la raison pour laquelle la FINMA a voulu inciter les assureurs-vie à utiliser des modèles internes plus appropriés. Tant que ces insuffisances subsistent, la FINMA corrige les évaluations et les calculs de risque dans les tests de solvabilité des assureurs-vie.

Pour plusieurs assureurs-vie, l'ASA a demandé l'application d'un modèle alternatif à la place du modèle lié aux risques immobiliers intégré dans le modèle standard SST. La FINMA est d'une manière générale ouverte à tout autre modèle de risque, mais elle a refusé le modèle proposé dans ce cas précis pour cause de carences dans la méthode et, de ce fait, de distorsions présumées de l'évaluation des risques.

### Swiss Quality Assessment

#### *Rôle et but du Swiss Quality Assessment*

Le Swiss Quality Assessment (SQA) est une composante importante de la surveillance intégrée de l'assurance et il ouvre une nouvelle perspective à la FINMA en matière d'évaluation. Le SQA a pour but

---

### *Le SQA a pour but d'enregistrer l'application des prescriptions qualitatives par les entreprises d'assurance sous surveillance*

d'enregistrer l'application des prescriptions qualitatives par les entreprises d'assurance sous surveillance, ce qui permet d'identifier les secteurs d'entreprise qui pourraient courir des risques à l'avenir. Sur cette base, la FINMA peut assumer sa mission de surveillance avec une efficacité accrue et une composante de prévention supplémentaire. Le premier SQA (SQA I) s'est achevé en 2009 et a porté sur la gouvernance d'entreprise, la gestion des risques et les systèmes de contrôle internes.

#### *Enseignements importants tirés du SQA I*

Globalement, il ressort des résultats du SQA I que les entreprises d'assurance suisses ont connu des développements importants et fait de notables progrès en matière de gouvernance d'entreprise, de gestion des risques et de système de contrôle interne. Or, les examens ont également mis en évidence le fait que des compagnies de taille équivalente disposent en la matière de compétences encore très différentes. De grandes divergences apparaissent également entre les grandes, les moyennes et les petites entreprises d'assurance. Des dissemblances existent aussi entre

les différents secteurs d'assurance (vie, non-vie et réassurance). En outre, il ressort des évaluations du SQA I qu'en matière de gouvernance d'entreprise, de gestion des risques et de système de contrôle interne, les contrastes peuvent également s'avérer notables au sein d'une même entreprise d'assurance.

#### *Conclusions et étapes suivantes*

Les questions soulevées par le SQA I montrent clairement combien il est important pour le conseil d'administration de savoir précisément et en tout temps quelle est la situation de la compagnie en termes de gouvernance d'entreprise, de gestion des risques et de système de contrôle interne. C'est le seul moyen de déterminer où les efforts doivent être intensifiés et où des adaptations sont nécessaires, que ce soit par rapport au profil de risque de l'entreprise ou en réaction aux changements intervenus sur le marché. Le SQA I a permis à la FINMA de se faire une bonne idée de la mise en œuvre du SQA par les entreprises ainsi que des tendances générales. Grâce aux connaissances acquises à cette occasion, la FINMA pourra suivre encore plus étroitement l'approche basée sur les risques et mieux cibler ses priorités.

Comme c'est le cas à chaque nouveau lancement, la FINMA a mis en évidence certaines limites du SQA et identifié des potentiels d'amélioration. Elle en tiendra compte dans le cadre du SQA II, qui sera davantage axé sur l'efficacité opérationnelle des stratégies et des processus relevant de la gouvernance d'entreprise, de la gestion des risques et du système de contrôle interne d'une entreprise. Pour sa part, le SQA I se concentrait surtout sur les aspects formels.

#### **Introduction de FIRST, le nouvel outil pour l'établissement des rapports**

En 2009, pour la première fois, les rapports financiers remis aux autorités de surveillance ont été établis avec l'aide du nouvel outil de la FINMA pour l'établissement des rapports d'assurance et le contrôle (FINMA Insurance Reporting and Supervising Tool, FIRST). Les entreprises d'assurance devaient remettre leur rapport le 30 avril et les réassureurs le 30 juin 2009. Les entreprises d'assurance enregistrent leurs

données via une application web moderne conçue de telle sorte que la plupart des instruments de surveillance des assurances puissent s'y intégrer. Cette nouvelle application permet désormais à la FINMA de réaliser des enquêtes également en cours d'année. Les entreprises d'assurance ont ainsi dû indiquer mensuellement dès la fin du mois de juillet 2009 – outre les données récoltées dans le cadre de l'enquête générale – leurs chiffres les plus importants relatifs aux placements en capitaux, aux fonds propres et à leur solvabilité.

Cette livraison exhaustive de données par entreprise d'assurance sous surveillance permet à la FINMA de procéder à des analyses de l'évaluation des risques et des rendements des placements en capitaux, de la qualité des différents actifs, du résultat technique, des provisions et de l'état du revenu ou des fonds propres existants, tout en prenant en compte les réserves d'évaluation. La comparaison de certaines entreprises d'assurance ou de certaines branches d'assurance constitue dans ce contexte un aspect important. La FINMA publie un extrait de ces données sur son site internet<sup>57</sup>. La présentation des tableaux disponibles peut être modifiée de manière individuelle.

#### **Surveillance des groupes et des conglomérats d'assurance**

En raison de l'étroite imbrication des assurances, des banques et d'autres entreprises relevant en partie de juridictions différentes, la prise en compte de manière isolée des différentes entreprises individuelles ne donne qu'une image incomplète pour la surveillance. La surveillance des groupes et des conglomérats d'assurance (surveillance des groupes) au sein de la FINMA a donc lieu en complément de la surveillance individuelle; l'évaluation du groupe dans son ensemble est alors placée au premier plan.

L'objectif de la surveillance des groupes et des conglomérats d'assurance consiste principalement à garantir la solvabilité au niveau du groupe, à surveiller les opérations intragroupes et à contrôler la gouvernance d'entreprise, la gestion des risques et les systèmes de contrôle internes. Il s'agit avant tout d'atteindre les objectifs suivants: identification pré-

<sup>57</sup> cf. [www.finma.ch/f/beauf-sichtigte/versicherungen/pages/daten-versicherungsmarkt.aspx](http://www.finma.ch/f/beauf-sichtigte/versicherungen/pages/daten-versicherungsmarkt.aspx)

coce des risques ressortant de l'appartenance à un groupe ou à un conglomérat d'assurance et mesures pour prévenir l'arbitrage en matière de surveillance. Une grande importance est également accordée à l'échange d'informations avec les autres autorités de surveillance et les instances internationales, telles que AICA (IAIS), CEIOPS et FSB.

### **Evolutions internationales**

Lors de la conférence annuelle de l'AICA en 2008, le comité exécutif de l'AICA a établi une New Focus Task Force et a chargé cette dernière d'élaborer un concept stratégique pour la réglementation et la surveillance des groupes d'assurance actifs au niveau international. Cette initiative résulte du constat que les groupes d'assurance internationaux recèlent des risques, surtout en cas de crise sur les marchés financiers, qui ne sont couverts par aucun système de régulation. En juin 2009, le comité exécutif a décidé de remplacer cette première *task force* par la ComFrame Task Force, dont la présidence est exercée depuis le 21 juillet 2009 par la vice-présidente du conseil d'administration de la FINMA. Comme le précise son mandat, cette *task force* est chargée de réaliser les travaux préliminaires à la création d'un cadre international pour la surveillance des groupes d'assurance.

Dans un premier temps, elle a analysé les systèmes de surveillance modernes des assurances, notamment le régime suisse de surveillance intégrée des assurances. De plus, cette *task force* a pris en compte les différents travaux menés parallèlement par les groupes de travail de l'AICA sur la surveillance des groupes, ainsi que des études de cas relatives à des groupes internationaux qui connaissent des problèmes. Sur la base de ces trois sources d'informations, elle a pu identifier les principaux risques et les principales lacunes de la surveillance des groupes d'assurance internationaux et fournir les bases nécessaires à l'élaboration des futures options de surveillance. La *task force* a ainsi été en mesure de développer une architecture qui se prête à la surveillance des groupes d'assurance actifs sur le plan international. L'architecture englobe le domaine d'application, la structure et les affaires du groupe, les exigences quantitatives et qualitatives, la coopération internationale entre les autorités de surveillance, ainsi que les conditions-cadres juridictionnelles. Sur la base des recommandations de la ComFrame Task Force, le comité exécutif de l'AICA a décidé début 2010 de développer par étapes jusqu'en 2013 une architecture de surveillance correspondante. Des tests de calibrage seront ensuite effectués avant que le concept intégral n'entre en vigueur.

## **Assurance-vie**

### **Défis à relever dans la prévoyance professionnelle collective**

Dans la prévoyance professionnelle collective, les assureurs-vie proposent aux institutions de prévoyance du deuxième pilier la réassurance complète ou partielle des risques liés aux affaires de la prévoyance professionnelle. La prévoyance professionnelle collective représente ainsi le principal segment d'affaires des assureurs-vie puisque 64 % des primes brutes encaissées en assurance-vie relèvent de cette branche d'assurance. Sur les 3,55 millions d'assurés actifs au total, près de la moitié sont réassurés par des assureurs-vie. Un cinquième des pres-

tations versées aux bénéficiaires de rente provient de telles réassurances. En outre, les assureurs-vie investissent sur le marché des capitaux, dans le cadre de la couverture intégrale, un cinquième des avoirs d'épargne ressortant de la prévoyance professionnelle, soit plus de 700 milliards de francs.

La prévoyance professionnelle collective est confrontée à un défi particulier, celui de satisfaire aux exigences de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP). Ces exigences portent sur la rémunération minimale des avoirs de vieillesse, le taux de conversion minimal défini par la loi dans le régime obli-

gatoire ainsi que sur les directives en matière de libre passage. Les assureurs-vie qui proposent de réassurer les institutions de prévoyance sont tenus de se conformer à un cadre juridique très étroit, avec des directives strictes en matière de transparence. Ce cadre impose la gestion d'une fortune liée, séparée du reste des affaires, une comptabilité distincte, la présentation des conditions générales d'assurance (CGA) et des tarifs ainsi qu'une quote-part minimale pour limiter les bénéfices potentiellement réalisables par l'assureur-vie. La fortune liée permet de garantir les engagements découlant des contrats d'assurance. Les directives sont strictes en ce qui concerne l'attribution des valeurs patrimoniales, leur évaluation, la gestion des risques et la gestion administrative. Comme la quote-part minimale restreint les bénéfices que peut potentiellement réaliser l'assureur-vie, celui-ci doit mesurer soigneusement les risques encourus et constituer suffisamment tôt le capital de solvabilité nécessaire.

### **Impacts de la nouvelle circulaire sur les provisions techniques**

Pour faire face aux obligations des contrats d'assurance-vie, l'assureur doit constituer des provisions techniques. Celles-ci doivent permettre d'honorer dans la durée ces obligations, généralement à très long terme en assurance-vie. La Circ.-FINMA 08/43 « Provisions techniques dans l'assurance sur la vie » est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Conformément à cette nouvelle circulaire et en vertu des dispositions transitoires, les règles des plans d'exploitation relatives aux provisions techniques doivent être soumises à la FINMA avant fin 2009. L'autorisation sera donnée en 2010. La circulaire requiert un contrôle au minimum annuel et l'actualisation des provisions par l'entreprise d'assurance-vie. Le premier contrôle annuel sur la base des règles remises doit être réalisé avant mi-2010 pour les comptes annuels 2009. Jusqu'à cette date, les résultats du contrôle effectué par les entreprises d'assurance-vie

et les éventuels plans visant à renforcer les provisions doivent également être soumis à la FINMA pour approbation. Les plans validés ne seront ensuite applicables pour la première fois que lors du contrôle des comptes annuels 2010 qu'effectueront les autorités de surveillance.

### **Faibles taux d'intérêt**

Les contrats d'assurance-vie présentent des durées longues comprises entre dix et trente ans, voire plus. Par conséquent, les obligations contractuelles correspondantes doivent être garanties sur la durée. S'agissant des contrats avec des composantes d'épargne, ils comportent souvent des garanties de taux qui sont généralement définies par rapport aux rendements moyens des emprunts de sept à dix ans de la Confédération, déduction faite d'une marge de sécurité. C'est pourquoi les taux des emprunts de la Confédération à dix ans, qui sont passés entre le 1<sup>er</sup> juillet 2008 et le 1<sup>er</sup> décembre 2008 de 3,3 % à 2,2 % et stagnent depuis à ce niveau, représentent un défi particulier pour les assureurs-vie aussi bien en prévoyance professionnelle collective qu'en prévoyance privée des piliers 3a et 3b. En matière de prévoyance professionnelle collective, ce défi consiste à remplir les exigences relatives à la partie obligatoire de la LPP<sup>58</sup>. Pour les produits qui présentent des garanties de taux en prévoyance privée ou en prévoyance professionnelle collective, l'assureur-vie est tenu d'investir la part d'épargne des primes contractuelles dans des placements en capitaux offrant à la fois une grande sécurité, mais aussi un rendement suffisant afin de pouvoir financer la rémunération garantie. Même si l'assureur-vie procède à une diversification très réfléchie de son portefeuille de placements et à des remaniements judicieux dans de nouveaux placements, il continuera à avoir beaucoup de mal à remplir sur la durée ses obligations en termes de taux pour l'ensemble de son portefeuille.

<sup>58</sup> cf. chap. « Défis à relever dans la prévoyance professionnelle collective », p. 59

## Assurance dommages

### Créances à l'encontre des réassureurs dans la fortune liée

En 2009, la FINMA a défini les critères qui régissent la prise en compte de créances à l'encontre des réassureurs pour la constitution de la fortune liée. Avec ces critères, la FINMA entend renforcer la robustesse de la fortune liée, également pour les scénarios de crise potentiels sur le marché mondial de la réassurance. Pour que l'imputation soit autorisée, il faut qu'une demande correspondante ait été déposée au préalable. Une trentaine d'entreprises au total ont déposé de telles demandes. En se fondant sur les expériences accumulées en matière de processus d'autorisation individuels, la FINMA s'emploie actuellement à élaborer un processus optimisé. Ce dernier sera défini sur la base de critères axés sur les risques et il garantit le fait que la fortune liée ne soit pas exposée à des risques inconsidérés, en particulier à des risques de concentration. Parallèlement, le traitement sera simplifié pour les sociétés qui présentent une demande.

### Sociétés d'assurance de garantie de loyer

L'assurance de garantie de loyer constitue une alternative au dépôt de la caution : l'entreprise d'as-

surance assume le risque d'éventuelles créances du bailleur à l'encontre du locataire contre paiement d'une prime par le locataire, qui est le preneur d'assurance. Il s'agit là d'une activité d'assurance soumise à autorisation, dans la mesure où le produit proposé relève de la notion d'assurance et que les conditions pour une exemption de l'obligation de surveillance ne sont pas remplies.

Ces dernières années, plusieurs compagnies offriraient de tels produits sur le marché sans pour autant disposer de l'agrément correspondant de la FINMA. Différentes solutions qui répondent toutes au droit de la surveillance des assurances ont été trouvées avec les entreprises concernées. Depuis l'intervention de l'autorité de surveillance, plusieurs entreprises dont les produits obéissent à la notion d'assurance travaillent avec des entreprises d'assurance qui font office de porteurs de risque et qui disposent de l'autorisation nécessaire<sup>59</sup>. Depuis, deux entreprises ont obtenu l'agrément leur permettant d'exercer. Dans un cas, une procédure est encore en cours devant le Tribunal administratif fédéral.

## Réassurance

### Tendances en matière de surveillance

Fin septembre 2009, 68 entreprises de réassurance, dont 26 réassureurs professionnels, étaient soumises en Suisse à la surveillance de la FINMA. Les autres sont dites captives de réassurance et ne couvrent que les risques des sociétés qui relèvent d'un groupe. Si le nombre d'entreprises de réassurance a été relativement stable au cours des dernières années, leur profil a en revanche évolué : la tendance a montré une augmentation des réassureurs professionnels au détriment des captives de réassurance, et parmi ces dernières, l'évolution est allée vers des

entreprises sensiblement plus grandes. L'expérience montre que les captives de réassurance de très petite taille ont du mal à remplir toutes les exigences de la surveillance, car les contraintes accrues de la réglementation ont un impact considérable sur ces sociétés.

Quelques nouveaux réassureurs professionnels sont apparus ces dernières années ; ils affichaient une capitalisation relativement faible, comparés aux rares grands réassureurs existants. Depuis, certaines de ces nouvelles sociétés ont connu d'importants changements. Leur base de capital s'est accrue à

<sup>59</sup> Autorisation d'exploitation de la branche d'assurance B 15 (caution)

la suite d'augmentations de capital ou de fusions de sociétés du groupe, de sorte que la concentration sur les plus grandes compagnies de réassurance s'est réduite au profit de ces sociétés de taille moyenne en pleine croissance. Pour certaines compagnies, le site d'activité et ses avantages compétitifs revêtent manifestement une grande priorité, et la Suisse demeure toujours aussi attractive. Tout laisse à penser que le nombre de compagnies de réassurance professionnelles va continuer de progresser en Suisse au cours des prochaines années.

Mi-mai 2009, la FINMA a été invitée à participer à un examen d'équivalence du CECAR, qui portait sur la concordance de la surveillance suisse des réassureurs avec la directive européenne relative à la réassurance<sup>60</sup>. Les résultats de cet examen d'équivalence ont été rendus publics au début de

2010. Le CECAR a constaté l'équivalence entre la surveillance suisse des réassureurs et celle des entreprises de réassurance au sens de la directive européenne. Ce résultat positif est appréciable pour les deux parties.

### Liquidation d'une entreprise de réassurance

Dans le cas de Veritas Compagnie de Réassurances SA en liquidation, la FINMA a remplacé en 2009 les liquidateurs désignés par les propriétaires. Le liquidateur nommé par l'autorité de surveillance est chargé de procéder à la liquidation de la société, décidée en 2005, tout en veillant à sauvegarder correctement les intérêts des réassurés restants. Cette mesure s'est imposée en raison des désaccords insurmontables qui ont éclaté, lors de la liquidation, entre la société en liquidation et un ayant droit en particulier.

## Assurance-maladie

### Assurance-maladie complémentaire et assurance d'indemnités journalières

Avec l'introduction début 2006 de la nouvelle loi sur la surveillance des assurances, le législateur a conservé l'obligation de faire examiner et approuver les tarifs et les conditions générales d'assurance (CGA) des assurances privées complémentaires à l'assurance-maladie sociale, y compris ceux de l'assurance individuelle d'indemnités journalières selon la loi sur le contrat d'assurance (LCA); cela à l'encontre de la demande du Conseil fédéral. Le texte révisé précise les conditions-cadres techniques nécessaires pour la détermination des méthodes de financement.

La surveillance de l'assurance-maladie privée, laquelle ne doit pas être gérée selon le principe de la solidarité, mais selon celui de l'équivalence, a besoin d'être concrétisée en de nombreux points. Il convient notamment de définir plus clairement quand la solvabilité est menacée et comment protéger les assurés contre les abus. Des principes simples et la cohérence dans les notions devraient

permettre d'améliorer également la communication ainsi que l'efficacité et les délais de traitement en matière d'examen des modèles tarifaires.

La FINMA a mis en consultation la circulaire « Assurance complémentaire à l'assurance-maladie sociale et questions particulières de l'assurance-maladie privée » qui intègre les concrétisations nécessaires. La circulaire porte également sur la publicité que les assureurs-maladie peuvent faire pour des produits qui n'ont pas encore reçu de validation. Les réponses parvenues jusqu'à fin octobre 2009 relatives au projet de circulaire ont été évaluées. Au cours du premier trimestre 2010, la FINMA présentera les résultats de la procédure d'audition aux associations des assurances-maladie concernées. Une fois actualisée, la circulaire entrera en vigueur.

### Résultat des négociations tarifaires 2009

Conformément à la législation en matière de surveillance, les tarifs applicables en assurance privée complémentaire à l'assurance-maladie so-

<sup>60</sup> Directive européenne 2005/68/CE relative à la réassurance

ciale doivent être approuvés par la FINMA avant leur entrée en vigueur. Cette disposition vaut aussi pour toute révision des tarifs existants. A la date de référence du 31 juillet 2009, 46 entreprises d'assurance privées ou caisses-maladie ont soumis à la FINMA pour validation l'adaptation prévue de leurs tarifs applicables en assurance-maladie complémentaire. Ces adaptations entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et portent sur 193 produits différents qui représentent près de 55 % du marché de l'assurance-maladie complémentaire. Dans certains cas, des projets de modification des CGA ont également été soumis à approbation.

En 2009, le nombre de demandes de modifications tarifaires s'est avéré très élevé comparé aux années précédentes, surtout en ce qui concerne les assurances complémentaires d'hospitalisation. En la matière, on observe un retard à combler, car les assureurs n'avaient bien souvent pas répercuté intégralement le renchérissement des années précédentes sur leurs assurés, dans un souci notamment de ne pas entraver le développement du nombre d'assurés.

Les tarifs soumis à validation sont approuvés s'ils protègent les assurés de tout abus et si ces nouveaux tarifs ne menacent pas la solvabilité de l'entreprise d'assurance. La FINMA a vérifié et validé les tarifs en tenant compte de ces deux aspects, lesquels doivent être examinés avec un soin particulier lors des décisions tarifaires, surtout au regard de la situation économique particulièrement tendue.

### **Séparation institutionnelle entre les sociétés relevant de la LCA et celles relevant de la LAMal**

Les organes d'exécution de l'assurance obligatoire des soins (AOS) selon la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) peuvent aussi bien être des caisses-maladie sociales que des entreprises d'assurance privées. Les caisses-maladie sont des personnes morales de droit privé ou public sans but lucratif et sont assujetties à la surveillance institutionnelle de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Quant

aux entreprises d'assurance privées, ce sont des sociétés de capitaux (sociétés anonymes ou coopératives) qui relèvent de la surveillance institutionnelle de la FINMA. A l'heure actuelle, aucune entreprise d'assurance privée ne propose d'AOS.

Outre l'AOS, les caisses-maladie peuvent également proposer des assurances privées complémentaires à l'assurance-maladie sociale selon la LCA, dites assurances-maladie facultatives. Parallèlement, les entreprises d'assurance privées sont

---

*En matière d'assurances privées complémentaires, les caisses-maladie comme les entreprises d'assurance sont soumises à la surveillance de la FINMA*

également habilitées à exploiter l'assurance privée complémentaire à l'assurance-maladie sociale, pour autant qu'elles disposent des agréments correspondants. En matière d'assurances privées complémentaires, les caisses-maladie comme les entreprises d'assurance sont soumises à la surveillance de la FINMA, ce qui implique un double assujettissement pour les caisses-maladie. A vrai dire, les assurances complémentaires sont de plus en plus souvent conclues auprès des entreprises d'assurance au détriment des caisses-maladie.

La surveillance selon la LAMal diffère parfois radicalement en termes d'objectifs et de réalisation par rapport à la surveillance selon la loi sur la surveillance des assurances (LSA), en particulier en ce qui concerne les conditions juridiques, le capital minimal et les prescriptions en matière de fonds propres. Tout ceci entraîne d'importantes distorsions de la concurrence. Si l'on souhaite supprimer ces distorsions et obtenir une plus grande sécurité et stabilité dans l'assurance privée complémentaire tout en garantissant une surveillance sans accroc, une solution appropriée serait d'instaurer la séparation institutionnelle entre les sujets de droits de l'AOS d'une part, et de l'autre les assurances privées complémentaires et indemnités journalières en cas de maladie selon la LCA.

# MARCHÉS ET INTERMÉDIAIRES FINANCIERS

## Surveillance des bourses et des marchés

### Réglementation

---

#### Transactions pour compte propre des membres des conseils d'administration

(interprétation de la circulaire relative aux règles de conduite sur le marché)

Selon la Circ.-FINMA 08/38 « Règles de conduite sur le marché », des directives internes doivent régler les mesures de surveillance des transactions pour compte propre des collaborateurs. Ces mesures doivent permettre d'éviter et de détecter les violations des règles de conduite sur le marché par les collaborateurs. A cet égard, les relations bancaires des collaborateurs auprès d'établissements tiers ainsi que les conflits d'intérêts envers l'employeur doivent être pris en compte de manière appropriée.

Il découle du but et du contexte de cette circulaire que des règles analogues doivent aussi être applicables aux membres des conseils d'administration. L'exigence porte sur le contrôle et la surveillance des opérations sur titres de personnes liées au négociant en valeurs mobilières. Or, les membres des conseils d'administration ont généralement connaissance d'informations à caractère sensible dans une mesure plus large que les collaborateurs. En cas d'abus, le négociant en valeurs mobilières est de ce fait exposé à d'importants risques de réputation. Un régime comparable, mais séparé, se justifie donc pour les membres des conseils d'administration. La mise en place de solutions particulières selon les cas est possible. Par principe, toutes les relations de dépôt doivent être divulguées. Cette divulgation peut être complétée par des règles concernant le *pre-clearing* des opérations sur titres, les délais de détention, les périodes d'interdiction (*blackout periods*), ainsi que par un contrôle du respect des règles. La position d'organe dans un établissement suisse réglementé par la FINMA est le point de rattachement concernant l'application de ces règles. En soi, les règles s'appliquent ainsi à tous les membres des conseils d'administration, qu'ils soient domiciliés en Suisse ou à l'étranger. Des allègements peuvent le cas échéant

être prévus pour les membres étrangers des conseils d'administration. Après consultation du secteur concerné, la FINMA adaptera en conséquence sa Foire aux Questions (FAQ) relative à cette circulaire.

#### Produits structurés

Les événements entraînés par la crise, tels que la faillite de la banque d'affaires Lehman Brothers, ont démontré l'existence des risques de solvabilité pour les investisseurs. A la suite de cela, au plan mondial, les créances et garanties sont de plus en plus souvent couvertes par des gages, partiellement ou totalement. D'un point de vue économique, les sûretés des produits structurés sont comparables au patrimoine (spécial) des placements collectifs de capitaux.

Selon la pratique suivie jusqu'ici par la FINMA, les Special Purpose Vehicles (SPV) étrangers ayant pour but le placement collectif de capitaux et qui émettent soit un produit unique (*single issuance*), soit plusieurs produits (*multi issuance*) isolés l'un de l'autre, doivent être soumis à la loi sur les placements collectifs de capitaux en tant que placements collectifs étrangers. Cette pratique est fondée sur le fait que (économiquement) ces SPV équivalent à un patrimoine. Cela vaut logiquement aussi pour les couvertures par gages, qui représentent également un patrimoine d'un point de vue économique. Le patrimoine est par conséquent le critère déterminant lorsqu'il s'agit de déterminer si une activité spécifique, dans le domaine des fonds de placement, est sujette à autorisation ou non.

Au cours du troisième trimestre 2009, un nouveau segment pour les certificats couverts par gage a été introduit à la bourse des dérivés Scoach Suisse, ce qui permet de réduire le risque d'émetteur pour les investisseurs. Le segment, connu sous le nom de Collateral Secured Instruments (COSI), fonctionne sur la base d'un mécanisme de garantie (avec la participation de la SIX SIS SA et d'Eurex Zurich SA) et a été autorisé par la FINMA. Le fait que les certificats sont

garantis par l'intermédiaire de SIX Group n'a cependant pas pour conséquence qu'ils soient soumis à la loi sur les placements collectifs.

Sur la base des activités internationales de garantie, et suite à l'introduction du segment COSI, la FINMA a reçu de la part de nombreux participants au marché des demandes portant sur l'émission et la distribution prévues en Suisse de nouveaux produits structurés – également couverts totalement ou en partie par des gages – mais dont la couverture ne serait pas assurée par l'intermédiaire de la SIX Swiss Exchange.

A la suite de quoi, la FINMA a pris une décision de principe en ce qui concerne la distinction entre produits structurés et placements collectifs de capitaux. Il a été décidé que la distinction se ferait désormais sur la base d'une appréciation visant à déterminer, sur un plan formel, si les critères constitutifs d'un placement collectif sont remplis. Si l'émetteur choisit la forme juridique d'une émission, la pratique d'assujettissement suivie jusqu'ici, fondée sur une appréciation du produit de placement d'un point de vue économique, est abandonnée et se limite désormais pour l'essentiel aux abus lors de l'étiquetage. Toutefois, les véhicules qualifiés de placements collectifs de capitaux selon le droit étranger ou selon la pratique des autorités de surveillance étrangères continueront d'être soumis, comme jusqu'à présent, à la loi sur les placements collectifs. Suite à cette décision, une consultation a été effectuée auprès des participants au marché et des groupes d'intérêt concernés.

### Short selling

On désigne par *short selling* les ventes à découvert de valeurs mobilières, c'est-à-dire les ventes où le vendeur, au moment de la conclusion du contrat, ne dispose pas ou pas encore des titres à livrer. En Suisse, les ventes à découvert qui ne sont pas couvertes par un prêt de titres (*naked short selling*) sont d'une manière générale interdites. Les ventes à découvert avec couverture et les positions *short* intrajournalières sont en revanche autorisées. Sur le plan international, le *short selling* est en principe consi-

déré comme une activité de marché légitime, qui a aussi des effets positifs sur le marché, la liquidité et la formation des prix. Dans des conditions extrêmes toutefois, certaines formes de *short selling*, notamment les *naked short selling*, peuvent entraver le bon fonctionnement du marché. Au plan international, la réglementation tend plutôt à ne pas interdire les ventes à découvert avec ou sans couverture. En revanche quelques pays prévoient maintenant, outre une éventuelle interdiction des ventes à découvert sans couverture, d'introduire une obligation de déclarer pour le *short selling* et les positions *short*. Un régime d'annonce pour les ventes à découvert et les positions *short* – combiné avec un système de *clearing* strict et une surveillance efficace – est aussi

---

*En Suisse, les ventes à découvert qui ne sont pas couvertes par un prêt de titres sont d'une manière générale interdites*

recommandé par l'OICV. Simultanément, l'OICV admet aussi que dans divers pays – dont la Suisse – les ventes à découvert soient et restent totalement ou partiellement interdites.

Les règles applicables en Suisse en matière de *short selling* sont en principe appropriées et raisonnables. L'introduction d'une obligation générale de déclarer les positions *short* (comparable à celle qui existe dans le domaine de la publicité des participations) n'est pas à l'ordre du jour. D'une part, une telle obligation serait extrêmement onéreuse pour les participants au marché et, d'autre part, son utilité dans la lutte contre les conséquences dommageables du *short selling* est douteuse et contestée. La FINMA va toutefois suivre de près les évolutions et expériences faites dans ce domaine au niveau international et examinera la mise en place d'adaptations si nécessaire.

### Commerce de l'électricité – certificats d'émission

Avec l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008 de la loi sur l'approvisionnement en électricité, le concept

de bourse a été étendu dans la loi sur les bourses aux systèmes de négoce visant à l'échange d'électricité. Simultanément, compétence a été donnée au Conseil fédéral d'édicter des dispositions sur le négoce d'électricité à une bourse. Dans ce contexte, le Conseil fédéral peut autoriser la FINMA, d'entente avec la Commission fédérale de l'électricité (EiCom), à édicter d'autres dispositions réglementaires dans des domaines de portée limitée (domaines de nature technique). Jusqu'ici toutefois, aucune ordonnance correspondante du Conseil fédéral n'est entrée en vigueur, si bien qu'aucune disposition d'exécution n'a été émise par la FINMA. Cela tient au fait que l'énergie, les dérivés de l'énergie et les dérivés sur certificats d'émission traités en bourse se négocient exclusivement sur des places boursières étrangères. En Europe, les plus grands marchés se trouvent à Oslo (Nord Pool) et à Leipzig (EEX). Le négoce boursier de l'énergie est ainsi surveillé pour l'essentiel à l'étranger. Les filiales de quatre producteurs suisses d'électricité disposent toutefois d'une autorisation de négociant en valeurs mobilières de la FINMA pour le négoce sur ces plateformes boursières étrangères. Les bourses étrangères d'électricité sont autorisées par la FINMA et sont enregistrées en Suisse en tant que bourses étrangères<sup>61</sup>. A cet égard, il y a lieu de relever que les négociants en électricité agréés traitent généralement l'énergie et ses dérivés pour leur propre compte; ils n'agissent donc pas sur ordre et pour le compte de tiers.

Début octobre 2009, à la suite notamment des critiques des médias au sujet du négoce des produits dérivés dans le domaine de l'énergie, l'EiCom a pris

contact avec la FINMA en vue d'un échange d'informations. A l'heure actuelle, ni la FINMA ni l'EiCom ne disposent des compétences légales nécessaires pour surveiller efficacement les opérations traitées dans le domaine de l'énergie et de ses dérivés par des entités non autorisées, cela surtout parce que ce négoce se déroule exclusivement sur des places boursières étrangères. Au vu du volume pris par le négoce des produits dérivés sur l'énergie et des risques financiers, voire systémiques, qui en résultent pour la sécurité de l'approvisionnement en énergie, la question se pose de savoir s'il ne conviendrait pas de légiférer en la matière. Le Parlement a traité de cette question dans sa session d'hiver 2009<sup>62</sup>. Il y a lieu de relever dans ce contexte que, depuis la création de Nord Pool, la surveillance prudentielle de l'ensemble du négoce de l'énergie et de ses dérivés est assurée par les Etats scandinaves.

A la suite de différentes demandes provenant du secteur financier, la FINMA s'est également occupée de manière approfondie de la question du négoce de certificats d'émission (certificats de CO<sub>2</sub>). Des pourparlers ont en outre eu lieu avec une bourse étrangère spécialisée dans ce genre de négoce, qui souhaite admettre des négociants en valeurs mobilières suisses comme participants. Pour la FINMA, il s'agit d'établir si les certificats d'émission doivent être qualifiés de matières premières (non réglementées) ou plutôt de valeurs mobilières au sens de la loi sur les bourses, et de déterminer les conséquences qu'une telle qualification entraîne du point de vue de la législation boursière. Cette question n'a pas encore pu être tranchée de manière définitive.

## Autorisations et thèmes importants

### Nouveau règlement de cotation et nouveau Rule Book de la SIX Swiss Exchange

Le nouveau règlement de cotation de la SIX Swiss Exchange, complètement actualisé, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2009. L'objectif de la révision a consisté à adapter la réglementation aux nouveautés

législatives et à l'évolution des besoins du marché. Le rapatriement du négoce des actions des sociétés du SMI et du SLI de Londres (de l'ancienne virt-x et de la SWX Europe) à Zurich<sup>63</sup> a nécessité en outre différentes adaptations. Simultanément, la réglementation a été rationalisée et simplifiée, afin d'en faciliter

<sup>61</sup> Art. 14 OBVM

<sup>62</sup> Motion Rechsteiner 09.3923  
« Réduire les risques liés au négoce de dérivés sur l'énergie »  
du 25 septembre 2009

<sup>63</sup> cf. chap. « Regroupement du négoce des actions des sociétés du SMI/SLI à Zurich », p. 67

l'utilisation. L'actualisation a porté sur le règlement de cotation, les règlements complémentaires, les directives et circulaires y relatives, ainsi que sur les schémas de prospectus.

En avril 2009, suite à l'examen préalable des avant-projets<sup>64</sup>, la FINMA a été en mesure de valider les règles de cotation révisées et adaptées au regroupement du négoce à Zurich. Il s'est agi dans le détail des règlements suivants :

- le règlement de cotation,
- le règlement complémentaire de cotation des emprunts,
- le règlement complémentaire de cotation des instruments dérivés,
- les schémas de prospectus A à F pour les droits de participation, les sociétés d'investissement, les sociétés immobilières, les certificats de dépôt, les emprunts et les instruments dérivés,
- les règlements concernant l'admission au négoce des emprunts internationaux, le négoce des emprunts décotés et l'admission au négoce des droits de participation sur le Sponsored Segment.

L'abrogation de différents règlements intégrés dans les documents précités ou devenus partiellement caducs devait en outre être approuvée.

Au deuxième trimestre 2009, la SIX Swiss Exchange a entrepris une refonte complète de ses conditions générales pour les participants et de ses règles de négoce, cela en vue de les adapter, elles aussi, aux nouveautés législatives, à l'évolution des besoins du marché et au regroupement du négoce des actions des sociétés du SMI et du SLI à Zurich, et de rationaliser et simplifier leur structure pour en améliorer la convivialité. La réglementation applicable aux participants doit être regroupée dans un nouveau Rule Book. Les travaux menés en la matière ne sont pas encore achevés. Il est prévu que le Rule Book entrera en vigueur à la fin du premier trimestre 2010.

### **Regroupement du négoce des actions des sociétés du SMI/SLI à Zurich**

Le 11 novembre 2008, SIX Group a annoncé qu'il allait à nouveau concentrer le négoce des actions

suisses à la SIX Swiss Exchange et ainsi cesser l'exploitation de la plateforme SWX Europe (précédemment virt-x). Ce transfert a été achevé avec succès le 4 mai 2009. La migration sur Zurich des actions traitées jusque-là à la SWX Europe s'est déroulée sans accroc. Depuis lors, les *blue chips* suisses (actions du SMI/SLI) sont traitées sur le Swiss Blue Chip Segment nouvellement créé à la SIX Swiss Exchange. Les membres étrangers affiliés jusque-là à la SWX Europe ont reçu l'autorisation<sup>65</sup> de se rattacher directement (*remote participants*) à la SIX Swiss Exchange selon une procédure simplifiée.

En regroupant à Zurich le négoce des actions du SMI/SLI, la SIX Swiss Exchange visait à réduire ses coûts et à améliorer sa position par rapport aux autres places boursières dans un environnement concurrentiel toujours plus vif. Du point de vue du droit de la surveillance, il est heureux que la réglementation et la surveillance des émetteurs et des membres de la bourse soient de nouveau exclusivement soumises à la législation suisse. La FINMA est de nouveau seule responsable de la surveillance du négoce des actions du SMI/SLI. Dans le cadre d'enquêtes sur le négoce de *blue chips* suisses, l'obtention de données du marché par l'intermédiaire de la FSA britannique ne s'est avérée ni pertinente ni efficace.

### **Swiss Block**

En décembre 2007, l'ancienne virt-x avait lancé en partenariat avec la US-NYFIX Inc. – un prestataire de services en matière de solutions de négoce électroniques – un service pour les transactions en bloc de valeurs vedettes suisses. Ce produit, qui était exploité depuis août 2008 par la SWX Europe sous le nom de Swiss Block, a aussi été transféré en Suisse, dans le cadre du regroupement du négoce des valeurs vedettes à Zurich. Swiss Block, en tant que mécanisme soutenu par la bourse, a été autorisé par la FSA britannique.

Le service de négoce en bloc Swiss Block est à la disposition de tous les participants au marché. Les offres d'achat et de vente ne sont pas connues du marché, les transactions restent anonymes et leur règlement s'effectue par le biais de l'infrastructure

<sup>64</sup> cf. Rapport annuel CFB 2008, p. 59  
<sup>65</sup> selon l'art. 53 OBVM

existante. Les services ainsi offerts en combinaison avec un *matching pool* pour le négoce d'importants volumes sont aussi qualifiés en général de *dark pools*. Les ordres d'achat et de vente portant sur de grandes transactions en bloc sont invisibles avant la conclusion. L'objectif consiste à conclure des transactions en bloc à de meilleurs prix et dont les incidences sur le marché sont moindres. Un *dark pool* permet de

---

*La recherche de l'anonymat, pour ne pas avoir à dévoiler les stratégies commerciales poursuivies lors de transactions importantes, mérite d'être considérée d'un œil critique*

compenser automatiquement des transactions importantes qui seraient habituellement traitées hors bourse pour éviter d'influer sur les cours. Si elles étaient traitées par le biais du système de compensation de plateformes traditionnelles, elles devraient être subdivisées, de façon à éviter qu'elles n'exercent une influence significative sur le marché.

Dans ce sens, Swiss Block ne représente rien de nouveau comparativement aux transactions en bloc autorisées jusqu'ici. Les participants d'une bourse ont de tout temps été autorisés à traiter des transactions d'un certain volume bilatéralement hors bourse. La seule nouveauté tient au fait que, grâce à une plateforme séparée, de telles transactions peuvent être traitées par le biais d'un *matching pool* de façon entièrement électronique, automatiquement et sous forme anonyme, et sans que la contrepartie doive être recherchée bilatéralement. Les données sur les transactions nécessaires à des fins de surveillance et de contrôle sont toutes disponibles; seules les exigences de transparence avant négociation ne sont pas entièrement remplies, dans la mesure où le marché n'est pas informé des offres du carnet d'ordres en général.

Les *dark pools* se sont développés dans le cadre de la concurrence pour les ordres et la liquidité. Cette recherche de l'anonymat et d'ordres cachés, afin de ne pas avoir à dévoiler les stratégies commerciales poursuivies lors de transactions importantes, mérite toutefois d'être considérée d'un œil critique.

Les questions de transparence, de fragmentation du marché, d'accès équitable de tous les intervenants au marché et de disparité des informations devraient par exemple être examinées. Le fait que, dans certains cas, il n'existe pas de données fiables sur le volume et le nombre des transactions réglées par l'intermédiaire des *dark pools* est en outre discutable. Toutefois, pour ce qui est du Swiss Block en tout cas, on ne constate aucun effet négatif important si ce n'est le manque de transparence avant négociation. La transparence après négociation est suffisante et garantie selon les normes actuelles; il en va de même pour la surveillance du marché.

#### **High Frequency Trading**

A la bourse, la rapidité a de tout temps été un facteur décisif. Dans le système à la criée, le succès dépendait de la rapidité de réaction des traders. Aujourd'hui, des ordinateurs extrêmement rapides traitent des transactions importantes et compliquées en quelques millièmes de seconde. Ces ordinateurs enregistrent en quelques centièmes de seconde des écarts de cours minimes, analysent simultanément les variations des futures, des options et des fonds, puis réagissent à cela en effectuant des transactions optimales. Aujourd'hui, notamment aux Etats-Unis, une part significative des transactions boursières est traitée selon cette technique à grande vitesse. Comme seuls les établissements financiers les plus importants disposent de telles capacités informatiques, le progrès technique risque de favoriser exagérément les *high-frequency-traders*, de sorte que les avantages liés à la mise en œuvre d'ordinateurs ultrarapides pourraient, suivant les circonstances, déboucher sur des abus. Face à ces craintes, on objecte que le fait de pouvoir réagir plus rapidement que la concurrence a toujours constitué un avantage, que cette technique élaborée profite aux investisseurs et qu'elle réduit en définitive leurs coûts. Du point de vue du droit de la surveillance, il y aurait lieu d'intervenir si la mise en place d'ordinateurs rapides devait déboucher, au-delà de l'avantage concurrentiel, sur des comportements abusifs.

Sous le terme de *flash orders*, on touche à un domaine d'activité des ordinateurs rapides qui ne peut

être toléré. On entend par là la pratique suivie par certaines bourses qui consiste à montrer les ordres de transactions à certains intervenants sélectionnés une fraction de seconde avant qu'ils ne soient connus de l'ensemble du marché. Les ordinateurs à haute capacité situés à proximité de ces bourses confèrent à leurs utilisateurs une avance de quelques millièmes de seconde sur les participants au marché géographiquement plus éloignés. Grâce à leur capacité de calcul et à la proximité du lieu, les négociants en valeurs mobilières avantagés sont en mesure de réagir plus rapidement aux ordres et de tirer parti des informations reçues en avance au détriment des autres participants

au marché. Le phénomène a également été constaté aux Etats-Unis. Il est relativement nouveau et n'est possible que grâce à une technologie informatique très rapide et sophistiquée. Cette pratique entraîne des injustices inadmissibles dans le marché. Ce mécanisme constitue du *front running* interdit et viole par conséquent les règles de conduite sur le marché de la FINMA. Ni la SIX Swiss Exchange ni aucun tiers n'offrent toutefois de tels systèmes en Suisse. Le cas échéant, la FINMA interviendrait contre des abus de ce genre et interdirait les programmes informatiques en question. En septembre 2009, la SEC avait annoncé qu'elle allait interdire cette pratique aux Etats-Unis.

## Offres publiques d'acquisition et publicité des participations

### Pratique prudentielle

---

#### Sarasin Investmentfonds et Quadrant

Dans le cadre de l'offre publique d'acquisition, annoncée en mai 2009, d'Aquamit B.V. sur toutes les actions nominatives de Quadrant AG qui se trouvaient en mains du public, la Commission des OPA constata que l'offre publique d'acquisition d'Aquamit était conforme aux dispositions légales. L'actionnaire qualifié Sarasin Investmentfonds SA, qui détenait une participation de plus de 2 % des droits de vote dans Quadrant, contesta la décision de la COPA devant la FINMA. Le Comité des offres publiques d'acquisition de la FINMA a rejeté ce recours et confirmé la décision de la COPA.

Juridiquement, il s'agissait en l'espèce de déterminer si le prix offert lors de l'offre publique d'acquisition d'Aquamit correspondait aux dispositions relatives au prix minimum de la loi sur les bourses. Ces dispositions prévoient que le prix d'une offre obligatoire doit, d'une part, être au moins égal au cours de bourse et, d'autre part, ne doit pas être inférieur de plus de 25 % au prix le plus élevé payé par l'offrant pour les titres de la société visée dans les douze derniers mois. La loi suisse sur les bourses autorise ainsi explicitement une prime considérable

sur la participation vendue par de (gros) actionnaires dans la perspective d'une offre obligatoire. Ces dispositions défavorisent donc incontestablement les actionnaires minoritaires et vont clairement à l'encontre du principe d'égalité de traitement; mais cela a explicitement été réglé ainsi par le législateur.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir si, lors du calcul du prix minimum, il aurait fallu prendre en compte d'autres prestations supplémentaires importantes. La FINMA est arrivée en l'espèce à la conclusion, comme la COPA avant elle, que lors du calcul du prix de l'acquisition préalable, aucune prestation supplémentaire importante ne devait être prise en compte et que le prix offert respectait en conséquence les dispositions de la loi sur les bourses. Sarasin Investmentfonds a recouru contre la décision du Comité des offres publiques d'acquisition auprès du Tribunal administratif fédéral. La procédure est en cours.

#### MMA Vie et Harwanne Compagnie

En janvier 2009, MMA Vie SA a annoncé le lancement d'une offre publique d'acquisition sur les actions au porteur de Harwanne Compagnie de

participations industrielles et financières SA. Le prix offert était de 2,60 francs par action. Par décision du 26 mars 2009, la COPA a estimé que les actions Harwanne n'étaient pas liquides. Elle a donc requis de MMA, alors détentrice de plus de 60 % des droits de vote, qu'elle fasse évaluer par l'organe de contrôle les actions visées par l'offre et que le rapport d'évaluation lui soit remis avant le 31 mars 2009. La COPA a également retiré l'effet suspensif à un éventuel recours. MMA a recouru contre cette décision auprès de la FINMA.

Par décision du 6 avril 2009, la FINMA a estimé que l'action Harwanne n'était pas liquide, confirmant ainsi la nécessité d'une évaluation par l'organe de contrôle. En substance, la FINMA a rappelé que le critère des 30/60 jours de bourse codifié dans la Communication No 2 de la COPA du 3 septembre 2007 et utilisé pour déterminer la liquidité d'un titre ne représente qu'une forme de présomption, laquelle peut être renversée en présence de circonstances particulières. Dans le cas d'espèce, la FINMA a relevé que plus de 68 % des actions Harwanne avaient été négociées par Harwanne elle-même

durant les 60 derniers jours de bourse ayant précédé la publication de l'annonce préalable et que les actions Harwanne avaient déjà été jugées peu liquides lors d'une précédente opération de fusion en 2008. Selon la FINMA, ces faits constituaient des circonstances particulières qui justifiaient de recourir à des critères autres que la règle des 30/60 jours de bourse pour déterminer la liquidité du titre. Pour ce faire, la FINMA a examiné la régularité et la fréquence des transactions sur les 60 jours précédant la publication de l'annonce préalable ainsi que les volumes calculés en fonction du Free Float et de la capitalisation boursière.

Par la suite, MMA a acquis les actions Harwanne au prix de 3,45 francs, élevant ainsi le prix offert par action en vertu de la Best Price Rule. MMA a en outre recouru contre la décision de la FINMA du 6 avril 2009. Dans son rapport d'évaluation, l'organe de contrôle a fixé la valeur de l'action Harwanne à 3,43 francs. MMA a retiré son recours avant que le Tribunal administratif fédéral ne se prononce et exécuté son offre d'acquisition au prix de 3,45 francs par action, conformément à la Best Price Rule.

## Enforcement

---

### Sulzer

A fin octobre 2009, la FINMA a achevé l'enquête de grande ampleur initiée au printemps 2007 dans l'affaire Sulzer. L'origine de cette enquête remonte à une communication faite en avril 2007, par laquelle la société Everest Beteiligungs GmbH déclarait de façon surprenante détenir une participation de plus de 31 % dans Sulzer SA. Dans une décision rendue en janvier 2009, la FINMA a constaté que les investisseurs se trouvant derrière la société Everest avaient violé leurs obligations légales de déclarer. La décision de la FINMA a été attaquée; les procédures y afférentes sont en cours devant le Tribunal administratif fédéral.

Par la suite, la FINMA a prononcé des blâmes à l'encontre de la Banque Cantonale de Zurich,

de la Deutsche Bank AG, succursale de Zurich, et de la NZB Neue Zürcher Bank pour leur rôle dans cette prise de participation occulte. Dans un cas, la FINMA a en outre ordonné des mesures de nature personnelle. Par ailleurs, la FINMA a déposé plainte pénale auprès du DFF contre les investisseurs responsables pour violation des dispositions sur la publicité des participations. On trouvera une description détaillée de l'affaire Sulzer dans le communiqué de presse de la FINMA du 3 novembre 2009, consultable sur le site internet de la FINMA.<sup>66</sup>

### sia Abrasives

Le 1<sup>er</sup> avril 2008, un groupe d'investisseurs réunis autour de Giorgio Behr annonça qu'il détenait 163 500 actions nominatives de sia Abrasives, soit

<sup>66</sup> cf. [www.finma.ch/f/aktuell/pages/mm-sulzer-20091103.aspx](http://www.finma.ch/f/aktuell/pages/mm-sulzer-20091103.aspx)

21,8 % des droits de vote. Selon les indications de ce groupe d'actionnaires, cette participation avait dépassé les seuils de 3 % et 5 % des droits de vote le 26 mars 2008, le seuil de 10 % le 27 mars 2008 ainsi que les seuils de 15 % et 20 % le 1<sup>er</sup> avril 2008.

Dans ce contexte, la FINMA a ouvert en juin 2009 une procédure administrative à l'encontre de la Bank am Bellevue et nommé auprès de cette dernière un chargé d'enquête. La FINMA examine si

la Bank am Bellevue a éventuellement apporté son soutien à un groupe d'investisseurs dans le cadre de sa prise de participation dans sia Abrasives.

Le 9 novembre 2009, la FINMA a ouvert une procédure administrative à l'encontre d'un groupe d'investisseurs en raison de possibles violations de l'obligation de déclarer lors de sa prise de participation dans sia Abrasives Holding SA.

## Placements collectifs de capitaux

### Réglementation

---

#### Swiss Finish

Les fonds suisses en valeurs mobilières correspondent au droit européen, du fait de la transposition par la Suisse de la directive UCITS III dans la loi. La réglementation imposait toutefois aux fonds suisses en valeurs mobilières et aux autres placements collectifs de capitaux de droit suisse des exigences plus élevées que les normes minimales européennes. Ces exigences plus élevées, connues sous le terme générique de « Swiss Finish », n'augmentaient pas de manière significative la protection des investisseurs. C'est la raison pour laquelle la CFB a proposé au groupe de travail du CODIFI « Promotion de la place financière comme centre de production de fonds de placement suisses » de supprimer le Swiss Finish pour les placements collectifs de capitaux suisses et ainsi également pour les placements collectifs étrangers.

La suppression du Swiss Finish impliquait une modification de la pratique de la CFB, respectivement de la FINMA, ainsi qu'une adaptation de l'art. 31 al. 4 OPCC. Après que la proposition de la CFB eut été mise en audition et saluée par tous les participants à la procédure, le Conseil fédéral a entériné l'adaptation de l'art. 31 OPCC en date du 28 janvier 2009 et décidé son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2009. Simultanément, la FINMA annonça qu'elle allait supprimer les points du Swiss Finish qui relevaient de sa compétence à la même date.

La suppression du Swiss Finish entraîne, pour les titulaires d'une autorisation, l'obligation de veiller eux-mêmes à la transparence exigée par la loi, conformément au développement des marchés financiers. Les investisseurs doivent être informés de manière complète et transparente des investissements réalisés par les placements collectifs de capitaux et les participants au marché doivent veiller à ne pas induire les investisseurs en erreur. La suppression de ces exigences de nature formelle et quantitative permet désormais à la FINMA de procéder à davantage de vérifications qualitatives.

#### Side pockets

En raison de la situation difficile qui régnait sur le marché, certaines directions de fonds suisses ont été amenées à chercher des solutions pour faire face au manque de liquidités de leurs Funds of Hedge Funds (FoHF). A la mi-décembre 2008, la SFA a soumis une demande à la CFB visant à autoriser les fonds suisses à créer des *side pockets*. La mise en place de *side pockets* consiste à séparer les actifs illiquides d'un placement collectif, le droit des investisseurs au remboursement de cette partie des actifs ségrégués étant simultanément suspendu.

Dans le cadre de cette demande, la CFB a aussi dû tenir compte du fait qu'en Suisse, les FoHF peuvent être distribués à des investisseurs publics qui

nécessitent un degré de protection plus élevé que les investisseurs qualifiés et que les mesures d'urgence courantes appliquées au niveau international ne pouvaient pas, en raison de cette particularité du marché suisse, être reprises telles quelles. Fin janvier 2009, le conseil d'administration de la FINMA décida que la constitution de *side pockets* était possible sur le principe. Dans la mesure où l'illiquidité s'accroissait sur les marchés, la FINMA décida d'interdire la vente de produits avec *side pockets*. Cette décision a été prise pour éviter que des investisseurs n'acquiescent des produits déjà illiquides

pour lesquels, suivant les circonstances, des *side pockets* supplémentaires auraient dû être créées. Cette décision a provoqué parmi les promoteurs suisses de fonds un débat disproportionné, compte tenu du très faible nombre de requêtes déposées en vue de la création de *side pockets* au sein de placements collectifs suisses. A cela s'ajoute le fait que ces requêtes et les demandes générales de renseignements concernaient en majeure partie des placements collectifs dont plus de 30 % des actifs étaient illiquides et pour lesquels plus de 40 % des investisseurs avaient demandé le rachat.

## Autorisations

---

### Tendances

En 2009, les requêtes pour des nouveaux placements collectifs ont été moins nombreuses que l'année précédente. En 2009, le nombre de placements collectifs suisses s'est situé à un niveau légèrement supérieur à celui de l'année précédente. D'une manière générale, une restructuration des palettes de

produits par les promoteurs a été constatée. S'agissant des différentes catégories de placements, le nombre des requêtes en approbation a augmenté dans le secteur des fonds en métaux précieux et des fonds immobiliers, y compris les fonds immobiliers sous forme corporative.

## Pratique prudentielle

---

### Funds of Hedge Funds

Les turbulences des marchés financiers exercèrent leurs premiers effets sur le marché suisse des fonds dès le milieu de l'année 2007 ; ces derniers, et en particulier les FoHF, furent ainsi fortement touchés par la crise financière en 2008 et au début de 2009. Par la suite, certains FoHF destinés aux investisseurs publics furent confrontés à un manque de liquidités, en raison d'importantes demandes de rachat de la part des investisseurs publics, de la suspension du remboursement des parts des fonds cibles et, souvent, de l'annulation par les banques des limites de crédit ouvertes aussi bien en faveur des fonds cibles que des fonds de fonds. Au surplus, il s'avéra en outre impossible

de calculer la valeur nette d'inventaire par part au niveau des FoHF.

En cas de situation exceptionnelle telle qu'une crise du marché financier, la loi sur les placements collectifs prévoit expressément deux mesures. D'une part, le contrat de fonds peut prévoir qu'en cas d'événements déterminés tels que définis dans l'ordonnance sur les placements collectifs, le remboursement des parts peut exceptionnellement être différé. Seuls quelques fonds ont fait usage de cette possibilité. D'autre part, un fonds de placement à durée indéterminée peut être dissous par résiliation de la direction du fonds ou de la banque dépositaire. Dans ce cas, les investisseurs ont droit à une part proportionnelle du produit de la liqui-

dation. Cette mesure n'a que rarement été mise en œuvre, notamment par les directions de fonds qui, par le biais de leur FoHF, avaient investi dans d'autres fonds qui, de leur côté, avaient investi dans des véhicules de placement de Bernard L. Madoff. Ces deux mesures – report du remboursement et dissolution – ont ceci en commun qu'elles respectent le principe d'égalité de traitement des investisseurs, tel qu'il est ancré dans la loi.

Une autre mesure non prévue par la loi mais développée dans la pratique consiste dans la mise en place de *gates*, système que l'autorité de surveillance a autorisé dans quelques cas, la première fois en 2003. Il s'agit en l'occurrence d'un échelonnement des remboursements jusqu'à un certain seuil. Lorsque des *gates* sont prévues par le contrat de fonds et qu'un grand nombre de parts sont dénoncées, les investisseurs reçoivent leurs remboursements à différents moments échelonnés dans le temps. Pour ce qui est d'une autre possibilité, les *side pockets*, on se référera au chapitre consacré à ce sujet dans le présent rapport<sup>67</sup>.

A partir du deuxième trimestre 2009, la situation difficile dans laquelle se trouvaient les FoHF a commencé à s'améliorer. Dans la mesure où différents promoteurs de fonds, en raison de la réaction des investisseurs publics mentionnée plus haut, ne desti-

nent leurs FoHF qu'à des investisseurs qualifiés, la direction que la Suisse prendra à l'avenir en matière de FoHF est ouverte : soit les FoHF deviendront « light » de façon à pouvoir être distribués aux investisseurs grand public, soit ils ne pourront être distribués qu'à des investisseurs qualifiés.

### **Cotation de sociétés d'investissement étrangères à une bourse suisse**

Selon la pratique de la CFB, l'art. 2 al. 3 LPCC, en vertu duquel les sociétés d'investissement cotées à une bourse suisse et qui revêtent la forme de la société anonyme ne sont pas soumises à la loi sur les placements collectifs, n'est pas applicable aux sociétés d'investissement étrangères. Cette pratique a été confirmée par la FINMA à l'occasion d'une requête. S'agissant des placements collectifs étrangers, la loi ne distingue pas entre fonds de placement contractuels, sociétés d'investissement à capital variable (SICAV), sociétés en commandite de placements collectifs, ou sociétés d'investissement à capital fixe (SICAF), mais uniquement entre placements collectifs ouverts ou fermés. Conformément à l'art. 2 al. 4 LPCC, les placements collectifs étrangers pour lesquels il est fait appel au public en Suisse ou à partir de la Suisse sont ainsi soumis aux dispositions des art. 119 ss LPCC, quelle que soit leur forme juridique.

## **Sociétés d'audit, agences de notation et accounting**

### **Engagement des sociétés d'audit**

Les systèmes de surveillance, aussi bien dualiste que direct, prévoient tous deux le recours aux sociétés d'audit<sup>68</sup>. Actuellement, ce recours fait l'objet d'une analyse afin de déterminer s'il y a éventuellement lieu de le redéfinir. Ce projet vise à ce que, dans le système de surveillance dualiste, l'intervention des sociétés d'audit soit encore mieux adaptée à la situation et aux risques. Il s'agit en l'occurrence de renoncer au système de surveillance dualiste de façon ciblée, lorsque cela est pertinent. L'adaptation aux risques des interventions des sociétés d'au-

dit doit permettre une utilisation plus économe des ressources humaines, aussi bien pour la FINMA que pour les sociétés d'audit. Les circulaires émises par les autorités antérieures à la FINMA constituent toujours la base principale du système de révision. Elles seront actualisées et harmonisées en 2010.

### **Evolution en matière de normes comptables internationales**

Le remaniement des normes internationales de comptabilité IFRS et US GAAP a progressé en 2009. Des organismes tels que le G20 ou le FSB ont exer-

<sup>67</sup> cf. chap. « Side pockets », p. 71  
<sup>68</sup> art. 24 LFINMA

cé une influence déterminante sur ces développements. C'est ainsi que le G20, lors de son sommet de Londres en avril 2009, a soumis toute une série de recommandations aux instances compétentes et demandé qu'elles soient mises en œuvre rapidement. Ces recommandations portaient notamment sur des sujets importants pour les établissements actifs dans le secteur financier, tels que la simplification de la comptabilisation des instruments financiers ou le traitement des correctifs de valeur. Les membres du G20 ont en outre demandé que le projet de convergence de l'IASB et du FASB progresse rapidement. La pression, particulièrement forte, exercée sur ces deux instances a suscité une multitude d'initiatives.

Les dispositions de l'IAS 39 « Instruments financiers: comptabilisation et évaluation » ont été complètement remaniées. En avril 2009 déjà, l'IASB a soumis des propositions en matière de décomptabilisation (*derecognition*). Les dispositions définitives sont attendues en 2010. Par ailleurs, les dispositions relatives à la classification et à l'évaluation des instruments financiers ont été complètement remaniées. En principe, il n'existe désormais plus

que deux catégories: l'évaluation à la juste valeur et l'évaluation aux coûts amortis. Ces dispositions ont déjà pu être appliquées lors de la clôture des comptes 2009. Les dispositions relatives au traitement des dépréciations (*impairment*) et des opérations de couverture (*hedge accounting*) sont également en cours de révision. Le FASB a également entrepris la refonte complète du traitement des instruments financiers. Les règles de consolidation ont aussi fait l'objet de travaux importants. Le FASB a publié les nouvelles normes en juin 2009. Ces dernières comportent des changements importants, s'agissant notamment du traitement des sociétés ad hoc. L'IASB a aussi commencé à revoir ses dispositions en matière de consolidation. Ses propositions à cet égard, qui sont fondées globalement sur le principe du contrôle, ont été publiées en décembre 2008 déjà. Les autorités de surveillance ont suivi de près les nombreuses adaptations apportées aux normes comptables internationales et ont dans la mesure du possible apporté leur contribution en recourant aux canaux appropriés, avant tout le Comité de Bâle et l'AICA.

## Pratique prudentielle

---

### Inspections portant sur le contrôle de la qualité

La FINMA surveille l'activité des sociétés d'audit dans le secteur financier. Elle applique les procédures en vue de délivrer aux sociétés d'audit et aux auditeurs responsables l'agrément spécifique requis par la loi. Au travers d'inspections, la FINMA vérifie et évalue certains mandats de révision exécutés par les sociétés d'audit. Dans quelques cas, la FINMA a malheureusement dû constater que des sociétés d'audit ne consignent pas à temps dans leur rapport les sérieuses violations des dispositions légales en matière de surveillance et les graves irrégularités qu'elles observent. Les sociétés d'audit concernées et leurs auditeurs responsables ont été

blâmés pour leur comportement. Ces dernières doivent en outre informer la FINMA des mesures qu'elles adoptent pour assurer la qualité et des sanctions qu'elles prennent. La FINMA évalue les mesures proposées et vérifie leur application dans le cadre de son activité de surveillance.

Les sociétés d'audit portent encore en partie des jugements trop bienveillants sur les constatations justifiées qu'elles font auprès de leurs clients. Cela tient au fait que, dans leur fonction, les sociétés d'audit relèvent certes du droit de la surveillance mais qu'elles sont mandatées et rémunérées par leurs clients. D'une part, des inspections plus fréquentes et plus approfondies des sociétés d'audit, ainsi qu'un accompagnement de ces dernières dans

leurs travaux de révision, doivent permettre d'améliorer cette situation et, d'autre part, le recours à l'instrument des chargés d'enquête<sup>69</sup> doit encore être intensifié.

### **Coopération avec l'Autorité fédérale de surveillance de la révision**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la surveillance de la révision (LSR) le 1<sup>er</sup> septembre 2007, les sociétés d'audit agréées par la FINMA sous l'angle du droit prudentiel doivent disposer d'un agrément de base en qualité d'expert-réviseur délivré par l'Autorité fédérale de surveillance de la révision (ASR). Cette exigence est également ancrée dans la LFINMA comme condition d'agrément. La LFINMA<sup>70</sup> et la LSR<sup>71</sup> stipulent que l'ASR et la FINMA se communiquent mutuellement tous les renseignements et documents nécessaires à la mise en œuvre de la législation applicable. Les deux autorités doivent en outre coordonner leurs activités de surveillance afin d'éviter des redondances. Pour ce qui est de l'octroi des agréments aux sociétés d'audit, la FINMA se base en principe sur les travaux de l'ASR. Les inspections auprès des sociétés d'audit sont effectuées en étroite collaboration entre l'ASR et la FINMA. La coopération avec l'ASR s'est avérée constructive et efficace.

### **Inspections par les autorités de surveillance américaines**

Un des thèmes communs a consisté à examiner la possibilité légale d'effectuer des inspections conjointes (*joint inspections*) de l'ASR et de la FINMA, d'une part, et du Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) américain, d'autre part, auprès de sociétés d'audit suisses. Le PCAOB assure la surveillance de tout organe de révision qui audite les comptes, ou une partie importante des comptes, d'une société cotée aux Etats-Unis. Le siège et le pays d'origine de la société contrôlée et de l'organe de révision sont à cet égard sans importance.

En mars 2008, l'ASR avait indiqué au PCAOB que les inspections devaient en principe être effectuées par l'autorité de surveillance de l'Etat d'origine. Après consultation des sociétés d'audit et des associations économiques concernées, l'ASR a toutefois signalé qu'elle était prête à discuter d'inspections conjointes. Cette disponibilité est toutefois liée à la condition que les critères prévus par la LSR en matière d'entraide administrative soient remplis, que les inspections conjointes soient limitées dans le temps et qu'elles se déroulent en ayant clairement pour objectif de reconnaître le système de surveillance suisse. Pour des raisons de sécurité juridique, une convention doit en outre être préalablement conclue avant que des activités d'inspection puissent être déployées. L'ASR et la FINMA ont rencontré le PCAOB à deux reprises en 2009 sans parvenir à conclure une telle convention.

## **Autres intermédiaires financiers**

### **Réglementation**

---

#### **Standards minimaux en matière d'autorégulation**

La législation sur les placements collectifs exige, pour certains gestionnaires de fortune indépendants, qu'ils soient soumis selon leur activité aux règles de conduite adoptées par une or-

ganisation de la branche et que les mandats de gestion de fortune soient conformes aux règles de conduite. Ces dernières doivent être reconnues par la FINMA. En août 2007, la CFB a accordé au secteur de la gestion de fortune une période transitoire jusqu'à fin septembre 2009 pour lui per-

<sup>69</sup> conformément à l'art. 36 LFINMA

<sup>70</sup> art. 28 LFINMA

<sup>71</sup> art. 22 LSR

mettre de constituer des organisations professionnelles et d'établir des règles de conduite<sup>72</sup>.

Comme l'élaboration des règles de conduite soulevait des questions de fond et que la FINMA voulait éviter d'octroyer un droit exclusif à une organisation, l'autorité de surveillance a émis encore en décembre 2008 des règles-cadres pour la reconnaissance des règles de conduite. Dans cette circulaire, elle fixait les critères de référence que toutes les normes d'autorégulation doivent respecter pour être reconnues<sup>73</sup> et réglait dans le même temps la procédure. En avril et mai 2009, la FINMA a reconnu au total, en tant que standard minimal, sept codes de conduite d'organisations professionnelles du secteur des gérants de fortune indépendants.

Les exigences de la FINMA valent d'ailleurs aussi pour les normes d'autorégulation applicables à la gestion de fortune des assujettis à la surveillance prudentielle. Dans ce domaine, la FINMA a reconnu une révision des règles de conduite pour l'industrie suisse des fonds soumise par la SFA ainsi que, récemment, les règles pour gérants de fortune de placements collectifs. L'actualisation des directives de l'ASB concernant le mandat de gestion de fortune a également été reconnue.

#### **Intermédiaires financiers selon la LSA**

Le domaine de réglementation le plus récent de la FINMA concerne la surveillance des intermédiaires. Depuis 2006, les intermédiaires d'assurance tombent dans le champ d'application de la loi sur la surveillance des assurances. L'obligation d'informer et la tenue d'un registre public sont les pierres angulaires de la réglementation non prudentielle. En 2009, les activités principales ont à nouveau porté sur la gestion des nouvelles requêtes et mutations, la réponse aux questions

des assujettis et le traitement des dénonciations provenant du marché (*whistleblower*). De plus, 18 contrôles sur place ont été effectués.

Les contrôles sur place servent à vérifier que les prescriptions légales relatives aux conditions d'enregistrement soient respectées. Il s'agit d'examiner les sûretés financières des intermédiaires, notamment l'existence d'une assurance responsabilité civile professionnelle, et de contrôler si leurs qualifications professionnelles, leurs conditions personnelles et leur présence sur le marché correspondent à la déclaration de leur statut en tant qu'intermédiaire lié ou non lié. Des visites sur place ont été effectuées auprès de certains intermédiaires parce qu'ils s'étaient annoncés tardivement, qu'ils s'étaient fait remarquer au cours de la procédure d'annonce ou encore en raison de problèmes lors du paiement ou d'incertitudes quant à leur formation ou leur statut en tant qu'intermédiaire lié ou non lié. Les résultats confirment ceux des années précédentes. Seul un quart de tous les intermédiaires visités n'ont fait l'objet d'aucune observation. Dans la moitié des cas, de légers manquements ont été constatés s'agissant des devoirs d'information : par exemple une fiche d'information mal formulée ou non actualisée. Dans une minorité de cas, des infractions ont été constatées contre l'obligation de faire des déclarations conformes à la vérité en tant qu'intermédiaire lié ou non lié.

Pour ce qui est de la qualification des intermédiaires, la FINMA est l'autorité de surveillance pour les examens AFA. L'autorité de surveillance des intermédiaires a effectué des inspections sur place lors de différents examens écrits et oraux et a traité le recours d'un candidat contre une décision de la Commission des recours.

<sup>72</sup> cf. Rapport annuel CFB 2007, p. 48

<sup>73</sup> cf. Rapport annuel CFB 2008, p. 46

# BLANCHIMENT D'ARGENT

## Stratégie de la FINMA en matière de lutte contre le blanchiment d'argent

L'un des objectifs de la FINMA est d'assurer l'intégrité du système financier, notamment par la mise en œuvre des dispositions de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le conseil d'administration de la FINMA a établi des lignes directrices à cet égard. Elles ont notamment pour but de guider le travail de réglementation et de surveillance de la FINMA dans ce domaine.

En matière de réglementation, la FINMA élabore des bonnes pratiques en se référant prioritairement aux standards internationaux en vigueur. Dans les limites fixées par ces standards, la FINMA peut adopter des règles différenciées si cela se justifie au vu du risque de blanchiment inhérent à une activité. Pour les questions qui se posent de façon similaire dans toutes les branches, elle harmonise dans une ordonnance unique la réglementation. Les trois ordonnances actuelles de la FINMA en matière de prévention du blanchiment d'argent et de lutte contre le financement du terrorisme seront

donc fusionnées. La FINMA ne remet pas en cause l'autoréglementation dans le cadre de cet exercice, mais au contraire continue à l'encourager. Enfin, la FINMA privilégie une réglementation basée sur les principes, en maintenant ainsi sa confiance à l'approche axée sur les risques. Elle édicte toutefois, si nécessaire, des règles précises pour les activités de masse.

En matière de surveillance, la FINMA fait une distinction entre les secteurs surveillés à titre prudentiel et le secteur parabancaire. Dans le premier cas, elle assume en principe elle-même la surveillance par le biais des sociétés d'audit. Dans le secteur des assurances, elle peut toutefois admettre la surveillance par le biais d'un organisme d'autorégulation, pour autant qu'il se soumette à la surveillance de la FINMA et soit autorisé en conséquence. Dans le secteur parabancaire, la FINMA encourage la surveillance par le biais d'organismes d'autorégulation au sens de la loi sur le blanchiment d'argent. Ces derniers font en principe l'objet de contrôles sur place par la FINMA.

## Réglementation

---

### Loi sur le blanchiment d'argent

Le 1<sup>er</sup> février 2009, la révision de la loi sur le blanchiment d'argent visant à mettre en œuvre les recommandations révisées du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) est entrée en vigueur. La révision allonge la liste des infractions sous-jacentes (falsification de marchandises, contrebande organisée, piratage de produits, trafic illicite de migrants et traite d'êtres humains). Elle introduit en outre certains nouveaux devoirs de diligence. Ainsi, lorsque le cocontractant est une personne morale, l'intermédiaire financier doit prendre connaissance des dispositions qui régissent le pouvoir d'engager le cocontractant et vérifier l'identité des personnes qui établissent la relation d'affaires au nom de la personne morale. En outre, l'intermédiaire financier est tenu d'identifier l'objet

et le but de la relation d'affaires souhaitée par le cocontractant. On peut enfin signaler que l'obligation d'informer en cas de non-concrétisation d'une relation d'affaires s'il existe un soupçon fondé a été étendue à tout le secteur financier.

Suite à cette révision et au vu des modifications effectuées au niveau des ordonnances sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme ainsi que des règlements des organismes d'autorégulation, le GAFI a reconnu dans sa séance plénière d'octobre 2009 que la Suisse avait fait des progrès significatifs depuis 2005 en prenant de nombreuses initiatives pour renforcer son dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent. Il a en conséquence décidé d'interrompre le monitoring international mis en place à l'égard de la Suisse.

### **Ordonnance du Conseil fédéral sur l'exercice professionnel de l'activité d'intermédiaire financier**

L'ordonnance du Conseil fédéral sur l'exercice professionnel de l'activité d'intermédiaire financier remplace depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 l'ordonnance de la FINMA en la matière (OAIF-FINMA). Elle donne toutefois pouvoir à la FINMA d'édicter des dispositions d'exécution. La FINMA a prévu de publier une circulaire afin de préciser l'ordonnance. L'ordonnance du Conseil fédéral définit la notion d'intermédiaire financier dans le secteur parabancaire,

---

#### *L'ordonnance du Conseil fédéral définit la notion d'intermédiaire financier dans le secteur parabancaire*

soit au sens de l'art. 2 al. 3 LBA. Elle reprend en grande partie la pratique développée par l'Autorité de contrôle et poursuivie par la FINMA. Toutefois, certains changements peuvent être relevés. Ainsi, l'exercice de l'activité de *money transmitting* sera toujours assujettie à la loi sur le blanchiment, quelle que soit son ampleur. En outre, l'ordonnance étend le non-assujettissement à la LBA aux produits de prévoyance du pilier 3a offerts par des assurances. Précédemment, seules les fondations bancaires bénéficiaient de cette exemption. Enfin, le nombre de cocontractants déterminant pour l'exercice de l'activité à titre professionnel est passé de dix à vingt clients.

### **Ordonnances de la FINMA en matière de lutte contre le blanchiment d'argent**

La FINMA a décidé de fusionner ses trois ordonnances actuelles en matière de prévention du blanchiment d'argent et de lutte contre le financement du terrorisme (OBA-FINMA 1, OBA-FINMA 2, OBA-FINMA 3). Un groupe d'experts a été mis sur pied à cet effet et chargé de proposer un texte au conseil d'administration de la FINMA. Il s'agit d'abord d'identifier les possibilités d'harmonisation. Les trois OBA-FINMA contiennent en effet nombre de définitions et de règles très proches. Il serait donc utile de supprimer les divergences minimales ou qui ne se justifient pas sous l'angle du risque de blanchiment. Ceci facilitera le travail des intermédiaires financiers qui coopèrent entre eux (par exemple les banques et les gérants de fortune) ainsi que celui des réviseurs qui en contrôlent l'application.

Ce projet de fusion des ordonnances sera en outre l'occasion de concrétiser le nouvel art. 7a LBA, introduit par la loi du 3 octobre 2008 sur la mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI. Cette disposition prévoit que l'intermédiaire financier n'est pas tenu de respecter les obligations de diligence si la relation d'affaires porte uniquement sur des valeurs patrimoniales de faible valeur et qu'il n'y a pas d'indices de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme. Elle concerne les relations d'affaires durables. Le message du Conseil fédéral précise que c'est à la FINMA de fixer le seuil en prenant en considération le risque de blanchiment inhérent aux différents domaines d'activité. Cette disposition bagatelle doit contribuer à développer de nouveaux produits financiers comportant un risque très faible de blanchiment.

## Pratique prudentielle

---

### Intermédiaires financiers directement assujettis

Les intermédiaires financiers directement assujettis<sup>74</sup> ont de tout temps constitué un groupe très hétérogène. Outre les gérants de fortune indépendants, ce groupe comprend aujourd'hui 441 intermédiaires financiers directement assujettis, parmi lesquels également des sociétés engagées dans le transfert de fonds, les affaires de change, le négoce de métaux précieux, le leasing, le trafic des paiements ou encore des activités fiduciaires. Comme par le passé, les intermédiaires financiers étrangers actifs dans les opérations transfrontières continuent d'attacher une grande importance à un assujettissement étatique, même si, dans le secteur parabancaire, la FINMA encourage la surveillance par le biais d'organismes d'autorégulation.

En 2009, la FINMA a autorisé 26 requêtes. Parallèlement à l'examen des conditions d'autorisation, tous les intermédiaires financiers ont dû présenter lors d'un entretien personnel la façon dont ils entendaient remplir leurs obligations de diligence et satisfaire aux exigences de la loi et de l'ordonnance. Tous les intermédiaires financiers doivent désigner une société d'audit agréée par la FINMA.

La surveillance en matière de blanchiment a ordonné à 31 intermédiaires financiers de procéder à des mutations, en raison essentiellement de changements intervenus dans les organes responsables. En cas de violation des obligations de diligence, la FINMA a ordonné le rétablissement de la situation légale.

### Organismes d'autorégulation et vérification par la FINMA

En 2009, la FINMA a vérifié onze organismes d'autorégulation (OAR) – trois OAR ouverts, six

OAR professionnels et deux OAR relevant de lois spéciales – portant sur 6546 membres au total. Comme lors des périodes précédentes, la vérification axée sur les risques en fonction du profil de risque des différents OAR a fait ses preuves. Les contrôles ont porté notamment sur les critères relatifs aux cycles de vérification, les rapports de révision sur les membres, les procédures de sanction, les relations avec la clientèle et les transactions à risque accru, les obligations de diligence dans le cas de sociétés de domicile, l'indépendance des personnes chargées du contrôle, la gouvernance d'entreprise, le contrôle des transferts de fonds, les contrats avec les personnes auxiliaires ou l'application des critères de risque. La FINMA est arrivée à la conclusion que, pour ce qui est de la surveillance de leurs membres, les OAR soumis à vérification effectuent dans l'ensemble un bon, voire un très bon travail. Dans quelques cas, des carences ont été constatées en ce qui concerne l'application des critères relatifs au cycle de vérification pluriannuel, la documentation procédurale, le renvoi des opérations de contrôle, l'application du règlement sur les sanctions, le contrôle des personnes auxiliaires ou l'application des réglementations relatives aux obligations de diligence. Certains OAR et la FINMA ont malheureusement dû constater que les rapports de révision LBA de différentes sociétés d'audit agréées, même importantes, n'étaient pas satisfaisants. Il s'agira de résoudre ce problème lors des prochaines vérifications effectuées conjointement avec la surveillance de la révision. Pour ce qui est de la pertinence des informations, des progrès ont cependant été réalisés qui, d'une manière générale, permettent d'éliminer les carences et, si nécessaire, d'ouvrir des procédures de sanction sans avoir à effectuer d'autres opérations de contrôle.

<sup>74</sup> au sens de l'art. 2 al. 3 LBA

# ÉTABLISSEMENTS NON AUTORISÉS

## Survol

Le nombre des procédures à l'encontre d'intermédiaires financiers non autorisés reste élevé. A vingt reprises (2008 : 26 ; 2007 : 37 ; 2006 : 23 ; 2005 : 5), des décisions de mesures provisionnelles et de nomination de chargés d'enquête ont été rendues afin de clarifier l'état de fait et de préserver les intérêts des investisseurs.

Comme le délai prévu par l'art. 62a OB arrivait à échéance, la FINMA a dû s'occuper de manière intensive de l'assujettissement des négociants en devises à la loi sur les banques. Alors que trois négociants en devises qui exerçaient jusqu'ici leur activité sans autorisation ont déposé une requête en vue de l'obtention d'une licence bancaire<sup>75</sup>, il a fallu ouvrir des enquêtes contre une trentaine de sociétés soupçonnées d'exercer une activité illégale de négociant en devises. Il est apparu de façon isolée que cette activité soumise à autorisation en Suisse n'avait pas entièrement cessé. C'est pourquoi il s'est avéré nécessaire de prendre des mesures provisionnelles. Dans divers cas, la FINMA a dû ensuite constater, dans une décision, le caractère illégal du négoce de devises et – pour autant que cela ait été nécessaire pour rétablir une situation conforme au droit – ordonner des mesures qui sont allées jusqu'à la liquidation de sociétés isolées.

Comme les années précédentes déjà, différentes enquêtes ont été dirigées contre des sociétés qui exerçaient une activité de maisons d'émission soumise à autorisation. En règle générale, il s'agissait d'actions non cotées émises dans le cadre d'augmentations de capital, que les sociétés prenaient ferme ou à la commission pour ensuite les placer auprès d'investisseurs – souvent par le biais d'une ou de plusieurs sociétés intermédiaires – moyennant une offre au public. Le produit de la vente aux différents investisseurs représentait généralement un multiple de la valeur nominale des actions, mais l'excédent ne revenait habituellement pas à la société dans laquelle les investisseurs avaient pris une participation.

Dans quelques cas, les procédures engagées contre les maisons d'émission qui ne disposaient pas

de l'autorisation requise ont nécessité des clarifications auprès des sociétés dont les actions avaient été distribuées. La FINMA a vérifié en l'occurrence s'il s'agissait de sociétés de participation soumises à la loi sur les placements collectifs, ou de sociétés exerçant essentiellement une activité opérationnelle et, de ce fait, exclues du champ d'application de la loi sur les placements collectifs<sup>76</sup>. Sont réputées opérationnelles les sociétés dont l'objet principal n'est pas de réaliser des bénéfices ou des plus-values. Les activités industrielles relatives à la production, au commerce ou aux services représentent pour elles une composante autonome du profit. Le placement collectif de capitaux ne constitue à cet égard qu'un but purement accessoire, comme par exemple le placement du capital propre jusqu'à ce qu'une installation de production puisse être acquise.

## Pratique du comité d'enforcement

A l'occasion de procédures qui visaient des activités financières illégales au sens de la loi sur les banques, de la loi sur les bourses, de la loi sur les placements collectifs de capitaux et/ou de la loi sur la surveillance des assurances, la FINMA a rendu 23 décisions définitives assorties de mesures (2008 : 28 ; 2007 : 30 ; 2006 : 29 ; 2005 : 9) à l'encontre de 55 sociétés et personnes physiques. Dans certains cas, outre l'exercice d'activités illicites, l'insolvabilité a été constatée. De même, des faillites ont été ouvertes à l'encontre de 26 sociétés et personnes physiques.

Dans le cas d'une assurance active dans le cautionnement de loyers sans être agréée<sup>77</sup>, la liquidation a été ordonnée, mais différée de trois mois. Au cours de ce délai, l'assurance de cautionnement de loyers est parvenue – avec l'aide d'un chargé d'enquête désigné par la FINMA – à conclure un contrat avec une entreprise d'assurance agréée, par lequel celle-ci couvrait les risques d'assurance liés au cautionnement de loyers. La situation illégale ayant ainsi cessé, il fut possible d'annuler la liquidation qui avait été ordonnée.

Dans un autre cas, un négociant en valeurs mobilières pour propre compte réalisait régulièrement

<sup>75</sup> cf. chap. « Négociants en devises », p. 46

<sup>76</sup> art. 2 al. 2 let. d LPCC

<sup>77</sup> cf. chap. « Sociétés d'assurance de garantie de loyer », p. 61

depuis 2005 un volume d'affaires supérieur à la limite de cinq milliards de francs et exerçait ainsi une activité de négociant en valeurs mobilières soumise à autorisation. Dans ce cas, la FINMA a prononcé pour la première fois une confiscation de gain. En l'espèce, une confiscation du produit de la liquidation fut ordonnée (après dédommagement des lésés). Les responsables de la société en question ont gravement enfreint le droit de la surveillance dans la mesure où, bien qu'ayant conscience de l'obligation d'obtenir une autorisation, ils ont malgré tout poursuivi leur activité illégale pendant des années pour pouvoir ainsi réaliser des gains considérables grâce aux volumes d'affaires élevés sans surveillance appropriée. Cette confiscation de gain a permis de corriger un avantage concurrentiel illicite par rapport aux établissements au bénéfice d'une autorisation.

Une société chypriote, active dans le négoce de devises pour le compte de clients, exploitait une plate-forme de négoce de devises en ligne; dans le cadre de cette activité, elle acceptait également à titre professionnel des dépôts de sa clientèle sur des

comptes suisses dont le titulaire était une société suisse. Au sens de l'ordonnance sur les banques étrangères, la société chypriote doit être considérée comme une banque étrangère, et sa société suisse comme une représentation exerçant une activité sans avoir requis l'autorisation correspondante de la FINMA. La société suisse a par conséquent été mise en liquidation. Sur la base du principe de proportionnalité, cette dernière fut toutefois différée pour permettre à la société de rétablir une situation conforme au droit. Pendant la durée du délai accordé, un chargé d'enquête fut nommé avec pour mission d'assurer la protection des intérêts des investisseurs.

Dans différents arrêts, le Tribunal fédéral a confirmé la pratique de la FINMA selon laquelle plusieurs personnes ou sociétés peuvent exercer une activité soumise à autorisation, y compris à travers un système de répartition des tâches. Une telle assimilation à la présence d'un groupe s'impose lorsque l'imbriication des aspects économiques, organisationnels et personnels est telle que, raisonnablement, seule une perspective globale permet d'appréhender les faits<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> cf. arrêt 2C\_74/2009 du 22 juin 2009



# LA FINMA EN TANT QU'AUTORITÉ



## CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DIRECTION

### Conseil d'administration

Eugen Haltiner	Président
Monica Mächler	Vice-présidente
Daniel Zuberbühler	Vice-président
Anne Héritier Lachat	Membre
Sabine Kilgus	Membre
Paul Müller	Membre
Charles Pictet	Membre
Bruno Porro	Membre
Jean-Baptiste Zufferey	Membre

### Comités du conseil d'administration

- Le *comité des offres publiques d'acquisition* détient, au sein de la FINMA, la fonction d'instance de recours dans les affaires de reprises, afin d'assurer une procédure efficace et une prise de décision rapide.
- Le *comité des nominations et des rémunérations* prépare les décisions soumises au conseil d'administration en matière de personnel.
- Le *comité d'audit* est un comité spécialisé indépendant chargé d'assister régulièrement le conseil d'administration dans ses tâches de surveillance.

Dans l'intérêt d'une gestion efficace, le conseil d'administration constitue les comités à partir de membres en son sein. Formés de trois ou quatre membres, ces comités sont placés sous la direction d'un président chargé des contacts avec le conseil d'administration et la direction.

Comités du conseil d'administration	E. Haltiner	M. Mächler	D. Zuberbühler	A. Héritier Lachat	S. Kilgus	P. Müller	Ch. Pictet	B. Porro	J.-B. Zufferey
Comité des offres publiques d'acquisition		•		présidence		•			•
Comité des nominations et des rémunérations			•	•		•			
Comité d'audit					•			présidence	•

## Direction

Patrick Raaflaub	Directeur (et chef ad interim de la division Banques <sup>79</sup> )
Urs Zulauf	Directeur adjoint Chef de la division Services stratégiques et centraux
René Schnieper	Chef de la division Assurances
Franz Stirnimann	Chef de la division Marchés

### Direction élargie

Urs Bischof	Chef de la section Gestion du risque
Kurt Bucher	Chef de la section Surveillance banques, négociants en valeurs mobilières et gérants de fortune
Hans-Peter Gschwind	Chef de la section Surveillance assurance dommages
Urs Karlen	Chef de la section Gestion qualitative du risque
Daniel Roth	Chef de la section Solvabilité et capital
Daniel Sigrist	Chef de la section Surveillance assurance-vie
Yann Wermeille	Chef de la section Placements collectifs de capitaux
Andreas Wortmann	Chef de la section Services centraux
David Wyss	Chef de la section Enforcement et surveillance marchés

### Comité d'enforcement

#### Membres permanents :

Patrick Raaflaub	plus, de cas en cas, le membre de la direction compétent pour un établissement soumis à autorisation, lorsque ce dernier fait l'objet d'une procédure.
Urs Zulauf	
Franz Stirnimann	
David Wyss	
Daniel Roth	

Sous réserve de la compétence du conseil d'administration dans les affaires de grande portée, le comité prend des décisions à caractère contraignant (*enforcement*). Sont exclues les décisions dans le domaine des offres publiques d'acquisition. Afin de disposer des connaissances

spécifiques, le comité d'enforcement peut, le cas échéant, intégrer d'autres personnes, notamment des membres du conseil d'administration spécialisés dans les affaires relatives à la communication financière (publicité des participations).

<sup>79</sup> Mark Branson a pris la tête de la division Banques au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

# PERSONNEL

## Bases juridiques

La politique du personnel de la FINMA est régie par l'art. 13 de la LFINMA et l'ordonnance sur le personnel FINMA, approuvée par le Conseil fédéral. Cette dernière définit les principes réglant l'engagement et la cessation des rapports de travail, la structure des salaires, le droit au maintien du paiement du salaire, le temps de travail et les vacances, la prévoyance professionnelle, les activités annexes et fonctions publiques, les devoirs de loyauté et règles de conduite ainsi que les voies de droit en cas de litige. Le règlement du personnel de la FINMA et le code de conduite précisent les conditions-cadres relevant du droit du personnel.

En vertu des dispositions légales, les conditions d'emploi du personnel de la FINMA sont régies par le droit public. Les fondements juridiques et les contrats de travail s'inspirent toutefois dans une large mesure du code des obligations. On relève certaines différences dans les modalités de résiliation, notamment sous l'angle des voies de recours publiques, pour les litiges relevant de la législation sur le personnel. Dans un tel cas de figure, le Tribunal administratif fédéral serait la juridiction compétente et non le Tribunal des prud'hommes. En 2009, la FINMA n'a eu aucun litige relevant du droit du personnel porté devant les tribunaux.

## Politique du personnel et politique salariale

La FINMA mène une politique du personnel axée sur la performance et le marché. Les collaborateurs performants méritent d'être encouragés et toute per-

formance supérieure à la moyenne doit être honorée. La base du système des salaires de la FINMA comporte six plages salariales qui se superposent partiellement.

Plage salariale	Montant minimal	Montant maximal
1	215 000	300 000
2	170 000	260 000
3	130 000	210 000
4	100 000	160 000
5	70 000	120 000
6	50 000	90 000

**Un salaire de base supérieur à 300 000 francs requiert l'accord du chef du DFF. Le montant maximum du salaire de base et de la composante variable du directeur ou de la directrice est fixé lors de l'engagement et est soumis à l'approbation du Conseil fédéral.**

En vertu des dispositions légales (art. 59, al. 2 LFINMA), les collaborateurs des organisations ayant précédé la FINMA ont bénéficié de la reprise en 2009 des conditions de salaire antérieures, à l'exception de l'augmentation salariale linéaire de 5 % pour les cadres décidée au titre de cette même année par la Confédération. En avril 2010, il y aura des augmentations mais également, dans certains cas, des réductions de salaire, sans automatisme couplé de manière rigide à l'évaluation des performances. Les ajustements de salaire interviendront sur la base des dispositions légales, qui mettent l'accent sur les critères « exigences, qualifications personnelles ou responsabilités à endosser » (art 19 de l'ordonnance sur le personnel FINMA). Le critère déterminant en la matière est le profil de qualification personnel, dans la mesure où les spécialistes et experts bien formés et expérimentés, de même que les cadres de direction, sont très demandés notamment dans le secteur des banques et des assurances. Dans le cadre de ces dispositions, une partie seulement des collaborateurs bénéficiera d'une augmentation de salaire.

La composante de salaire variable peut entrer en ligne de compte pour récompenser les prestations exceptionnelles (art. 22 de l'ordonnance sur le personnel FINMA). La FINMA a usé de cette possibilité en accordant en 2009 à 123 collaborateurs (34 %) une « prime » (composante de salaire variable) de 7,5 %, 15 % ou 20 % (pour les membres de la direction) du salaire de base. En vertu des dispositions de l'ordonnance sur le personnel FINMA, seules les personnes ayant dépassé les objectifs convenus ont touché cette gratification. Des primes ont également été allouées à certains membres de la direction<sup>80</sup>.

En 2010, la FINMA développera encore son modèle de carrière technique et le proposera à titre d'alternative à celle de cadre. Elle sera équivalente, en termes de salaire et de statut, à une carrière de direction. Les promotions liées aux carrières techniques interviendront selon des critères techniques rigoureux et dépendront d'une progression sensible comme expert spécialisé.

## Effectif et structure du personnel

---

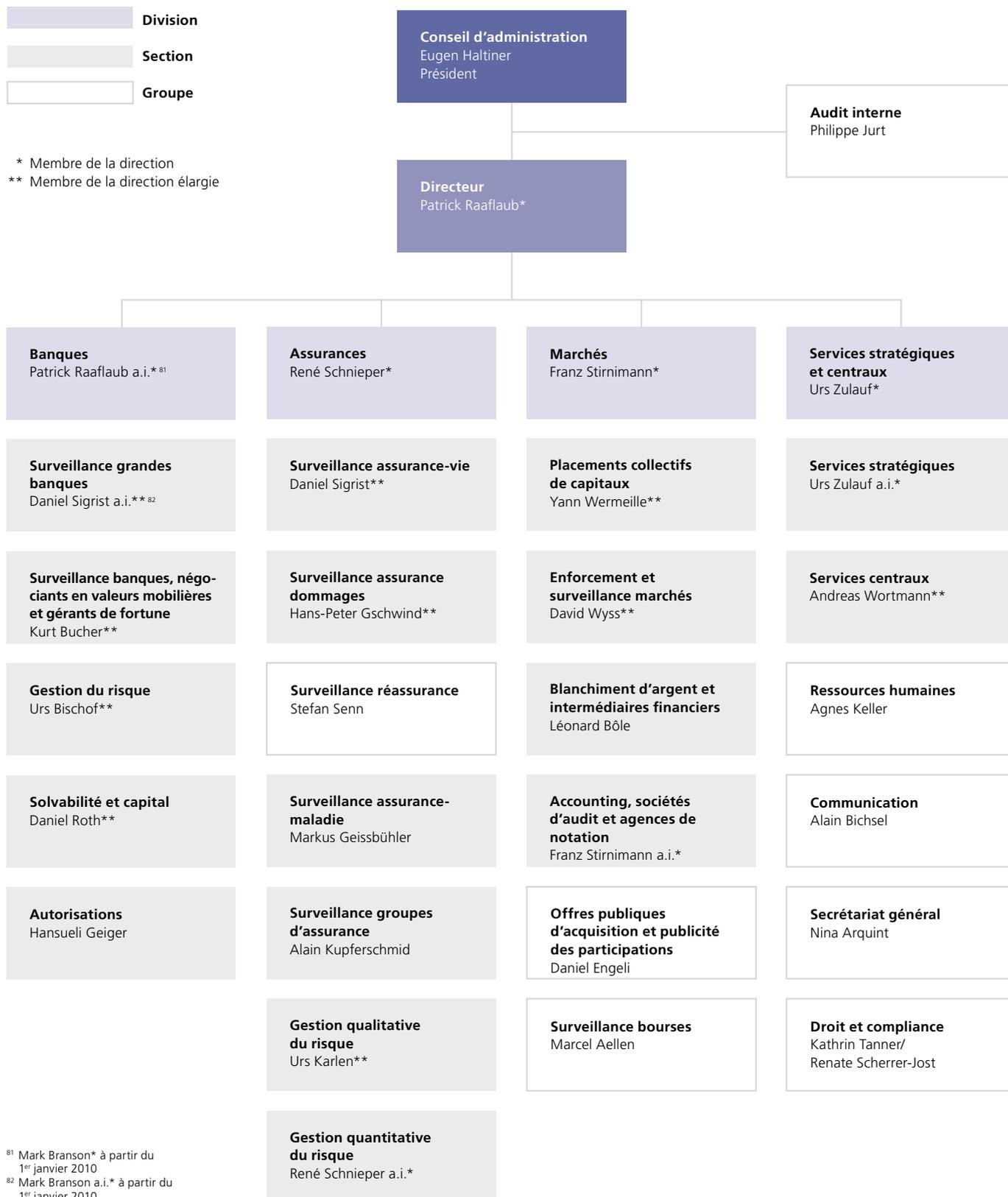
L'effectif maximal approuvé par le conseil d'administration pour 2009 était de 355 postes à plein temps. En moyenne annuelle, la FINMA a employé 362 collaborateurs sur 333 postes à plein temps. Quelque 20 % des collaborateurs travaillent à temps partiel. Pour 2010, le conseil d'administration a approuvé 380 postes à plein temps.

En 2009, l'âge moyen des collaborateurs était de 41 ans. La répartition linguistique était la suivante: allemand 78 %, français 17 %, italien 4 % et anglais 1 %. La proportion de femmes atteignait 38 %. Le taux de rotation (sans les départs à la retraite) s'élevait à 9,7 %. La FINMA estime qu'un taux de cet ordre est approprié et souhaitable.

<sup>80</sup> cf. le rapport sur le salaire des cadres publié avec les comptes annuels de la FINMA au 2<sup>e</sup> trimestre 2010, sur son site internet.

# ORGANIGRAMME

(au 31 décembre 2009)



# GOVERNANCE INTERNE

## Code de conduite

---

La FINMA est très attachée à ce que ses collaborateurs fassent preuve d'intégrité et s'abstiennent de tout comportement susceptible de nuire à sa réputation et à sa crédibilité. Le code de conduite édicté par le conseil d'administration de la FINMA prescrit des règles strictes, notamment en ce qui concerne la gestion des conflits d'intérêts pouvant résulter d'une activité au sein de la FINMA. Le code concerne toutes les personnes travaillant pour la

FINMA, c'est-à-dire les membres du conseil d'administration ainsi que les collaborateurs fixes et temporaires. Les dispositions du code de conduite portent sur les activités annexes, la détention de valeurs mobilières, l'acceptation de cadeaux, la récusation et le secret de fonction. Toute violation du code de conduite peut entraîner des mesures relevant du droit du travail et pouvant aller jusqu'au licenciement immédiat.

## Système de contrôle interne

---

La FINMA attache aussi une grande importance au bon fonctionnement du système de contrôle interne (SCI). En comparaison avec les autorités de surveillance précédentes, elle a par conséquent renforcé les ressources en personnel dans ce domaine. Les premières mesures ont été engagées déjà en 2009; elles portent en particulier sur un approfondissement de l'analyse des risques, l'étude pilote pour la saisie des processus, la structure du SCI y compris un volumineux manuel, ainsi que sur l'établissement des rapports. En 2010, la FINMA vise à mettre en place un SCI documenté, adapté aux exigences accrues d'une gouvernance moderne.

Les risques opérationnels, et par là aussi les risques de réputation, seront minimisés grâce au management des risques de l'entreprise (Enterprise Risk Management [ERM]). En tant qu'organisation

de droit public, la FINMA est essentiellement exposée aux risques de réputation. Une première identification des risques a déjà été réalisée, à partir d'interviews structurées. Sur la base de cette analyse, les dix principaux risques auxquels la FINMA est exposée ont été identifiés. Ces risques sont traités avec la priorité requise dans le cadre de la documentation courante des processus. L'identification des risques sera désormais effectuée deux fois par année.

La description détaillée des processus SCI fondamentaux ainsi que la structure de l'ERM ont été réunies dans un manuel. La présentation interne des rapports au niveau du conseil d'administration et de la direction est en place: elle a lieu trimestriellement.

# SURVOL DES PROJETS DE RÉGLEMENTATION

(au 31 décembre 2009)

Projet	Contact et information
<b>Projets transsectoriels</b>	
<b>Systèmes de rémunération</b> Par sa circulaire émise en novembre 2009, la FINMA veut éviter que les systèmes de rémunération n'incitent à prendre des risques excessifs. Les rémunérations variables (« bonus ») devront être calculées à long terme et durablement, en fonction du succès économique et en tenant compte de l'intégralité des coûts de tous les risques encourus. Le rôle du conseil d'administration est également renforcé. Il est responsable de la politique de rémunération et doit publier un rapport sur les rémunérations.	FINMA <a href="http://www.finma.ch">www.finma.ch</a>
<b>Gestion de fortune</b> Dans sa circulaire entrée en vigueur au début de 2009, la FINMA a défini les règles-cadres que les organisations professionnelles de gestion de fortune doivent respecter lorsqu'elles demandent à la FINMA de reconnaître leurs normes d'autorégulation. Les exigences minimales concernent notamment les obligations de loyauté, de diligence et d'information ainsi que la rémunération des gérants de fortune.	FINMA <a href="http://www.finma.ch">www.finma.ch</a>
<b>Fonds en déshérence</b> Des modifications apportées au code des obligations, au code civil et au code de procédure civile doivent permettre de régler le traitement des fonds en déshérence. Les banques et intermédiaires financiers devront prendre toutes les mesures raisonnables pour maintenir le contact avec un créancier ou son représentant, ou rétablir le contact si celui-ci devait malgré tout être rompu. Une procédure de déclaration d'absence sera en principe introduite si, en dépit des mesures prises, une période de trente ans devait s'écouler depuis que le créancier ou son représentant a donné pour la dernière fois de ses nouvelles.	OFJ <a href="http://www.bj.admin.ch">www.bj.admin.ch</a>
<b>Blanchiment d'argent: nouveaux devoirs de diligence</b> La loi sur le blanchiment d'argent entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> février 2009 introduit de nouveaux devoirs de diligence. Elle implique l'obligation, lorsque le cocontractant est une personne morale, de prendre connaissance des dispositions régissant le pouvoir d'engager le cocontractant et de vérifier l'identité des personnes qui établissent la relation d'affaires au nom de la personne morale. De plus, une obligation d'identifier l'objet et le but de la relation d'affaires souhaitée par le cocontractant a été introduite.	AFF <a href="http://www.efv.admin.ch">www.efv.admin.ch</a>
<b>Blanchiment d'argent: consolidation des trois ordonnances de la FINMA</b> Les trois ordonnances émises par la CFB, l'OFAP et l'AdC LBA ont été reprises par la FINMA. Elles doivent être réunies en une seule ordonnance.	FINMA <a href="http://www.finma.ch">www.finma.ch</a>

	Niveau de réglementation	Situation et étapes suivantes			
		Elaboration	Consultation/ Audition	Révision	Adoption
	Circulaire	✓	✓	✓	✓
	Circulaire	✓	✓	✓	✓
	Loi	✓	T4/09		
	Loi	✓	✓	✓	✓
	Ordonnance	prévu jusqu'au T1/10	prévu au T2/10		

Projet	Contact et information
<p><b>Révision: consolidation des onze circulaires de la FINMA</b>  Les onze circulaires émises par la CFB, l'OFAP et l'AdC LBA ont été reprises sans changement par la FINMA. Elles doivent être actualisées si nécessaire puis consolidées.</p>	<p>FINMA  <a href="http://www.finma.ch">www.finma.ch</a></p>
<p><b>Banques</b></p>	
<p><b>Protection des déposants</b>  Après les mesures de renforcement de la protection des déposants décidées par le Parlement en décembre 2008 et échéant à fin 2010, il convient dans un deuxième temps de revoir fondamentalement le système de garantie des dépôts. Le Conseil fédéral veut protéger les dépôts bancaires au moyen d'un système à deux niveaux financé par les banques. Un fonds de droit public de quelque 9,75 milliards de francs, constitué par les banques, doit garantir les dépôts (premier niveau). Au cas où le fonds ne devrait pas suffire, la Confédération interviendrait au deuxième niveau en octroyant une avance (variante A) ou une garantie (variante B). Toutes deux seraient rétribuées par des primes versées annuellement par les banques.</p>	<p>AFF  <a href="http://www.efv.admin.ch">www.efv.admin.ch</a></p>
<p><b>Dépôts auprès des sociétés coopératives, associations et fondations</b>  En vertu d'une modification de l'ordonnance sur les banques décidée en octobre 2009 par le Conseil fédéral, les sociétés coopératives, les associations et les fondations ne pourront à l'avenir accepter des dépôts que si elles utilisent les fonds pour servir les intérêts généraux de l'organisation. Les institutions qui cherchent par ce moyen uniquement à gagner de nouveaux clients ne pourront plus se prévaloir du régime d'exception prévu par l'ordonnance sur les banques.</p>	<p>AFF  <a href="http://www.efv.admin.ch">www.efv.admin.ch</a></p>
<p><b>Fonds propres</b>  En novembre 2009, le Conseil fédéral a accepté une modification de l'ordonnance sur les fonds propres portant sur l'abrogation d'une réglementation obsolète applicable aux banques cantonales et aux banques ayant la forme juridique de la société coopérative. Cette mesure vise à améliorer la qualité de la base des fonds propres.</p>	<p>AFF  <a href="http://www.efv.admin.ch">www.efv.admin.ch</a></p>
<p><b>Liquidité</b>  Les exigences réglementaires doivent être renforcées. Dans certains cas, des décisions concernant des établissements spécifiques seront tout d'abord prises. Dans un deuxième temps, l'élaboration d'une nouvelle réglementation pour l'ensemble des banques est prévue.</p>	<p>FINMA  <a href="http://www.finma.ch">www.finma.ch</a></p>
<p><b>Risques de marché</b>  La circulaire 08/20 de la FINMA « Risques de marché – banques » doit être adaptée aux « Revisions to the Basel II Market Risk Framework and Guidelines for Computing Capital for Incremental Risk in the Trading Book ».</p>	<p>FINMA  <a href="http://www.finma.ch">www.finma.ch</a></p>

	Niveau de réglementation	Situation et étapes suivantes			
		Elaboration	Consultation/ Audition	Révision	Adoption
	Circulaire	ouvert			
	Loi	✓	jusqu'à fin 2009		
	Ordonnance	✓	✓	✓	✓
	Ordonnance	✓	✓	✓	✓
	Ordonnance	ouvert			
	Circulaire	prévu jusqu'au T1/10	prévu au T2/10		

Projet	Contact et information
<p><b>Lettres de gage</b>            Une modification de l'ordonnance sur l'émission de lettres de gage approuvée en 2008 par le Conseil fédéral doit contribuer à améliorer la liquidité du marché inter-bancaire. Grâce à un élargissement de la couverture en fonds propres, les centrales émettrices de lettres de gage sont ainsi en mesure d'accorder davantage de prêts sur lettres de gage.</p> <p><b>Repo/SLB</b>            La circulaire Repo/SLB approuvée en décembre 2009 par la FINMA règle d'une part le traitement des opérations de prise/mise en pension et de prêts/emprunts de titres (SLB) dans le cadre des prescriptions en matière de liquidité. D'autre part, les créanciers et investisseurs concernés doivent être protégés par des exigences concrètes s'agissant de l'information, du contenu des contrats, du traitement et des décomptes. En raison des risques liés aux SLB non couverts, ces opérations sont restreintes pour les investisseurs non qualifiés.</p> <p><b>Présentation des comptes</b>            En novembre 2009, la FINMA a légèrement modifié sa circulaire 08/2 « Comptabilité – banques ». L'unique adaptation concernait les indications relatives aux plans de prévoyance. Les normes comptables pour les banques et les négociants en valeurs mobilières doivent toutefois être profondément remaniées. A cet égard, il y a lieu de tenir compte du fait que les exigences quant aux normes comptables applicables aux établissements financiers sont différentes du point de vue des investisseurs, d'une part, et de la surveillance prudentielle, de l'autre. Ces différences doivent être analysées et, le cas échéant, des exigences supplémentaires devront être formulées pour la surveillance prudentielle. De plus, le tout devra être coordonné avec la révision en cours du droit de la société anonyme et du droit comptable.</p>	<p>AFF  <a href="http://www.efv.admin.ch">www.efv.admin.ch</a></p> <p>FINMA  <a href="http://www.finma.ch">www.finma.ch</a></p> <p>FINMA  <a href="http://www.finma.ch">www.finma.ch</a></p>
<p><b>Assurances</b></p> <p><b>Contrats d'assurance</b>            La révision totale de la loi sur le contrat d'assurance a essentiellement pour objectif d'adapter le droit du contrat d'assurance aux réalités et besoins actuels et de conférer aux assurés une protection raisonnable et réalisable. Un projet de loi vise à établir un équilibre entre les obligations des preneurs d'assurance, d'une part, et celles des entreprises d'assurance, d'autre part.</p> <p><b>Assurance-maladie complémentaire à l'assurance-maladie sociale</b>            Par une circulaire, la FINMA entend améliorer la transparence dans la branche d'assurance « maladie », respectivement « assurance-maladie », garantir l'égalité de traitement des établissements sous surveillance, harmoniser la procédure d'approbation et, en dépit d'exigences techniques accrues, la faciliter. La circulaire se fonde sur la pratique de la FINMA en vigueur pour l'examen et l'approbation des tarifs et des conditions générales d'assurance.</p>	<p>AFF  <a href="http://www.efv.admin.ch">www.efv.admin.ch</a></p> <p>FINMA  <a href="http://www.finma.ch">www.finma.ch</a></p>

	Niveau de réglementation	Situation et étapes suivantes			
		Elaboration	Consultation/ Audition	Révision	Adoption
	Ordonnance	✓	✓	✓	✓
	Circulaire	✓	✓	✓	✓
	Loi, ordonnance, circulaire	ouvert			
	Loi	✓	✓	prévu jusqu'au T3/10	
	Circulaire	✓	✓	prévu jusqu'au T1/10	prévu au T2/10

Projet	Contact et information
<p><b>Situation de risque des assureurs</b>            La FINMA entend, dans une circulaire, concrétiser les dispositions du droit de la surveillance concernant la gestion des risques par les entreprises d'assurance. Les principes en vue de l'identification et, surtout, de l'établissement et de l'évaluation de la situation de risque ont été formulés dans un projet. Des exigences minimales ont en outre été fixées quant à la forme, au contenu et à la conception des rapports.</p> <p><b>Provisions techniques pour réassureurs</b>            L'ordonnance sur la surveillance ne prévoit pas de réglementation spécifique en matière de provisions pour les réassureurs. Les dispositions nécessaires doivent être concrétisées dans une circulaire.</p>	<p>FINMA  <a href="http://www.finma.ch">www.finma.ch</a></p> <p>FINMA  <a href="http://www.finma.ch">www.finma.ch</a></p>
<p><b>Marchés</b></p> <p><b>Loi sur les titres intermédiés</b>            En mai 2009, l'entrée en vigueur de la loi sur les titres intermédiés a été en principe fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Cette loi porte principalement sur la conservation centralisée des papiers-valeurs.</p> <p><b>Délits boursiers et abus de marché</b>            L'efficacité de la réglementation doit être améliorée par un renforcement des poursuites pénales en cas de délits boursiers. Un groupe d'experts a proposé une nouvelle définition des éléments constitutifs du délit d'initié et de la manipulation de cours, qui se rapprocheraient des solutions en vigueur dans l'Union européenne. En outre, elles ne devraient plus être ancrées dans le code pénal, mais dans la loi sur les bourses.</p> <p><b>Swiss Finish des placements collectifs de capitaux</b>            En janvier 2009, le Conseil fédéral et la FINMA ont adapté au droit européen l'ordonnance sur les placements collectifs, respectivement l'ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs. Les réglementations sont désormais eurocompatibles. La suppression d'exigences de nature formelle et quantitative va permettre à la FINMA de procéder à l'avenir à davantage de vérifications qualitatives.</p> <p><b>Intermédiation financière selon la loi sur le blanchiment d'argent</b>            En novembre 2009, le Conseil fédéral a promulgué une ordonnance sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel dans le secteur non soumis à surveillance. D'autres dispositions relatives à la pratique de la FINMA feront l'objet d'une circulaire.</p>	<p>AFF  <a href="http://www.efv.admin.ch">www.efv.admin.ch</a></p> <p>AFF  <a href="http://www.efv.admin.ch">www.efv.admin.ch</a></p> <p>FINMA  <a href="http://www.finma.ch">www.finma.ch</a></p> <p>FINMA  <a href="http://www.finma.ch">www.finma.ch</a></p>

	Niveau de réglementation	Situation et étapes suivantes			
		Elaboration	Consultation/ Audition	Révision	Adoption
	Circulaire	✓	prévu au T1/10		
	Circulaire	ouvert			
	Loi	✓	✓	✓	✓
	Loi, ordonnance, circulaire	jusqu'à fin 2009	ouvert		
	Ordonnance, circulaire	✓	✓	✓	✓
	Ordonnance, circulaire	ouvert			

# STATISTIQUES

(au 31 décembre 2009)

## Etablissements assujettis<sup>83</sup>

### Banques assujetties

Banques, dont	330
– en mains étrangères	123
– succursales de banques étrangères	35
Banques Raiffeisen	350
Représentations de banques étrangères	52

### Négociants en valeurs mobilières assujettis

Négociants en valeurs mobilières, dont	68
– en mains étrangères	18
– succursales de négociants en valeurs mobilières étrangers	12
Représentations de négociants en valeurs mobilières étrangers	40
Opérateurs boursiers étrangers reconnus	136

### Bourses assujetties

Bourses suisses	3
Organisations suisses analogues aux bourses	2
Bourses étrangères reconnues	41
Organisations étrangères reconnues analogues aux bourses	3

### Placements collectifs assujettis

#### Placements collectifs suisses

Total placements collectifs suisses, dont	1343
– placements collectifs ouverts (art. 8 LPCC)	
– fonds de placement contractuels et SICAV	1336
– dont réservés aux investisseurs qualifiés	566
– placements collectifs fermés (art. 9 LPCC)	
– SCPC et SICAF	7

#### Placements collectifs étrangers

Total placements collectifs étrangers, dont	5159
– eurocompatibles (OPCVM)	4761
– non eurocompatibles (non OPCVM)	398

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

Gestionnaires de placements collectifs (asset managers)	70
Distributeurs	425

### Entreprises d'assurance et caisses-maladie assujetties

Assureurs-vie, dont	25
– entreprises d'assurance domiciliées en Suisse	21
– succursales d'entreprises d'assurance étrangères	4
Assureurs dommages, dont	124
– entreprises d'assurance domiciliées en Suisse (y compris 18 entreprises d'assurance-maladie complémentaire)	78
– succursales d'entreprises d'assurance étrangères	46
Total réassureurs, dont	69
– réassureurs	26
– captives de réassurance	42
Caisses-maladie pratiquant l'assurance-maladie complémentaire	40
Total entreprises d'assurance et caisses-maladie surveillées	258

### Intermédiaires financiers assujettis

Total OAR assujettis	11
Total IFDS	441
Total intermédiaires d'assurance enregistrés	12 650

### Sociétés d'audit agréées et agences de notation reconnues

Total sociétés d'audit agréées	118
– dont exclusivement pour intermédiaires financiers directement assujettis	97
Total agences de notation reconnues	5

<sup>83</sup> Le terme « assujetti » ne signifie pas nécessairement que l'établissement concerné est surveillé par la FINMA.

## Autorisations

---

### Banques et négociants en valeurs mobilières

#### Banques

Autorisations octroyées à des banques (art. 3 LB)	9
Succursales (art. 4 OBE)	2
Représentations (art. 14 OBE)	1
Autorisations complémentaires (art. 3 <sup>ter</sup> LB)	28
Levées de l'assujettissement	4

#### Négociants en valeurs mobilières

Autorisations octroyées à des négociants en valeurs mobilières (art. 10 LBVM)	0
Succursales (art. 41 OBVM)	1
Représentations (art. 49 OBVM)	3
Autorisations complémentaires (art. 10 al. 6 LBVM et art. 56 al. 3 OBVM)	1
Levées de l'assujettissement	0
Admissions d'opérateurs boursiers étrangers	20

### Bourses

Admissions de bourses étrangères	4
----------------------------------	---

### Placements collectifs

Placements collectifs suisses	152
Placements collectifs étrangers	984

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

Gestionnaires de placements collectifs (asset managers)	19
Distributeurs	12

### Assurances

Assureurs vie, dont	0
– entreprises d'assurance domiciliées en Suisse	0
– succursales d'entreprises d'assurance étrangères	0
Assureurs dommages, dont	5
– entreprises d'assurance domiciliées en Suisse	2
– succursales d'entreprises d'assurance étrangères	3
Réassureurs	0
Captives de réassurance	3
Caisses-maladie pratiquant l'assurance-maladie complémentaire	0
Total	8

### Intermédiaires financiers

Intermédiaires d'assurance	633
IFDS	26

### Sociétés d'audit et agences de notation

Total décisions de changement de société d'audit,	43
– dont concernant des intermédiaires financiers directement assujettis	12
Agréments de sociétés d'audit	5
Radiations de sociétés d'audit	3
Reconnaissances d'agences de notation	0

## Décisions

---

Décisions du comité d'enforcement	69
-----------------------------------	----



**ANNEXE**

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

## Organismes et comités internationaux

### FSB

- Standing Committee on Supervision and Regulatory Cooperation
- Cross-border Crisis Management Group (« Tucker Group »)

### Joint Forum

- Plénum (représentation des banques et des assurances)
  - Task Force on the Differentiated Nature and Scope of Regulation
  - Working Group on Risk Assessment and Capital Standing

### BCBS

- G 10 Central Bank Governors and Heads of Supervision (GHOS)
- International Conference of Banking Supervisors (ICBS)
- Comité de Bâle
  - Policy Development Group (PDG)
  - Working Group on Liquidity
  - Trading Book Group
  - Definition of Capital Subgroup
  - Basel II Capital Monitoring Group (CMG)
  - Risk Management and Modelling Group (RMMG)
  - Standards Implementation Group (SIG)
  - Accord Implementation Group OpR Working Group (AIGOR)
  - Accounting Task Force (ATF)
  - Cross-border Banking Resolution Group (CBRG)
  - Subgroup on Deposit Insurance (CBRG-IADI)
  - Anti-Money-Laundering (AML)/Combating the Financing of Terrorism (CFT) Expert Group

### IAIS

- Executive Committee
  - Common Framework Task Force
  - Financial Stability Committee
  - Internal Structure Group
- Technical Committee
  - Insurance Core Principles (ICP) Coordination Group
  - Solvency Subcommittee
  - Accounting Subcommittee
  - Insurance Contracts Subcommittee
  - Reinsurance Subcommittee
  - Insurance Groups and Cross Sectoral Issues Committee
  - Governance and Compliance Subcommittee
  - Market Conduct Subcommittee
- Implementation Committee
- Budget Committee

### IOSCO (OICV)

- Presidents' Committee
  - European Regional Committee
- Technical Committee
  - Standing Committee 2 (Regulation of Secondary Markets)
  - Standing Committee 3 (Regulation of Market Intermediaries)
  - Standing Committee 4 (Enforcement and Exchange of Information)
  - Standing Committee 5 (Investment Management)
  - Standing Committee 6 (Credit Rating Agencies)

- Corporate Governance Task Force
- Chairs Committee and Auditing
- Screening Group
- MMoU Verification Team 6

#### FATF (GAFI)

- Plénum
  - Working Group on Typologies in the Securities Sector

#### OECD (OCDE)

- Insurance and Private Pensions Committee (IPPC)
  - Joint CMF/IPPC Task Force on Effective and Efficient Regulation
  - IPPC Task Force on Corporate Governance
  - IPPC Task Force on Insurance Statistics
- IPPC Private Sector Advisory Group
- Economic Survey

#### IMF (FMI)

- Financial Sector Assessment Program (FSAP)
- Consultation article IV

### Forums internationaux

- Swiss Futures and Options Association Regulators Meeting (« Bürgenstock Meeting »)
- Futures Industry Association/International Futures Industry Conference (« Boca Raton-Meeting »)
- Enlarged Contact Group
- Securities Supervision Conference/International Cooperation and Enforcement avec la FSA britannique
- Senior Supervisors Group (SSG)
- Regulatory Dialogue avec la NAIC (Etats-Unis)
- Rencontre quadripartite Allemagne, Autriche, Liechtenstein, Suisse
- Expérience francophone France, Luxembourg, Belgique, Suisse

### Comités importants de l'Union européenne (dont la Suisse n'est pas membre)

- Commission européenne
- Comités de surveillance :
  - Comité européen des contrôleurs bancaires (CECB)
  - Comité européen des contrôleurs des assurances et des pensions professionnelles (CECAPP)
  - Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CERMVM)

Cette énumération se limite aux comités internationaux auxquels la Suisse participe activement.

## ABRÉVIATIONS

<b>ABE</b>	Autorité bancaire européenne	<b>ComFrame</b>	Common Assessment Framework
<b>AdC LBA</b>	Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent	<b>COPA</b>	Commission des offres publiques d'acquisition
<b>AEAPP</b>	Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles	<b>COSI</b>	Collateral Secured Instruments
<b>AEMF</b>	Autorité européenne des marchés financiers	<b>DFF</b>	Département fédéral des finances
<b>AFA</b>	Association pour la formation professionnelle en assurance	<b>Eficert</b>	European Financial Certification Organisation
<b>AFC</b>	Administration fédérale des contributions	<b>EII</b>	European Insurance Intermediary
<b>AFF</b>	Administration fédérale des finances	<b>EICom</b>	Commission fédérale de l'électricité
<b>AICA</b>	Association internationale des contrôleurs d'assurance	<b>ERM</b>	Enterprise Risk Management
<b>AIFM</b>	Alternative Investment Fund Managers (directive de l'Union européenne concernant les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs)	<b>FASB</b>	Financial Accounting Standards Board
<b>AOS</b>	Assurance obligatoire des soins	<b>FDIC</b>	Federal Deposit Insurance Corporation
<b>ASA</b>	Association Suisse d'Assurances	<b>Fed</b>	Federal Reserve System (Etats-Unis)
<b>ASB</b>	Association suisse des banquiers	<b>FINMA</b>	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
<b>ASR</b>	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision	<b>FIRST</b>	FINMA Insurance Reporting and Supervising Tool
<b>BaFin</b>	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Allemagne)	<b>FoHF</b>	Fund of Hedge Funds (fonds de hedge funds)
<b>BCBS</b>	Basel Committee on Banking Supervision (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire [CBCB])	<b>FSA</b>	Financial Services Authority (Royaume-Uni)
<b>BCE</b>	Banque centrale européenne	<b>FSB</b>	Financial Stability Board
<b>BNS</b>	Banque nationale suisse	<b>FSC</b>	Financial Stability Committee (de l'AICA)
<b>BRI</b>	Banque des règlements internationaux	<b>FSF</b>	Financial Stability Forum
<b>CAPP</b>	Comité des assurances et des pensions privées (de l'OCDE)	<b>GAFI</b>	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux
<b>CBRG</b>	Cross-border Bank Resolution Group	<b>IASB</b>	International Accounting Standards Board
<b>CCP</b>	Central Counterparty (contrepartie centrale)	<b>IFDS</b>	Intermédiaires financiers directement soumis (dits aussi « assujettis »)
<b>CDS</b>	Credit Default Swap (contrat d'échange sur défaut)	<b>IFRS</b>	International Financial Reporting Standards
<b>CECAPP</b>	Comité européen des contrôleurs de l'assurance et des pensions professionnelles	<b>LAMal</b>	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (loi sur l'assurance-maladie; RS 832.10)
<b>CECB</b>	Comité européen des contrôleurs bancaires	<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>CERMVM</b>	Comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières	<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>CERS</b>	Comité européen du risque systémique	<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>CFB</b>	Commission fédérale des banques	<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>CFTC</b>	Commodity Futures Trading Commission	<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>CGA</b>	Conditions générales d'assurance		
<b>CODIFI</b>	Comité de pilotage Dialogue place financière		

<b>LPPC</b>	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (loi sur les placements collectifs; RS 951.31)	<b>OFJ</b>	Office fédéral de la justice
<b>LPP</b>	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)	<b>OFR</b>	Ordonnance du 29 septembre 2006 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>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>OFSP</b>	Office fédéral de la santé publique
<b>LSR</b>	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (loi sur la surveillance de la révision; RS 221.302)	<b>OICV</b>	Organisation internationale des commissions de valeurs
<b>MCO</b>	Multilateral Clearing Organization	<b>OIF</b>	Ordonnance du 18 novembre 2009 sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel (RS 955.071)
<b>MMoU</b>	Multilateral Memorandum of Understanding	<b>OPCC</b>	Ordonnance du 22 novembre 2006 sur les placements collectifs de capitaux (ordonnance sur les placements collectifs; RS 951.311)
<b>MoU</b>	Memorandum of Understanding	<b>OPCVM</b>	Organisme de placement collectif en valeurs mobilières
<b>MTF</b>	Multi Trading Facilities	<b>OTC</b>	<i>Over the counter</i>
<b>NAIC</b>	National Association of Insurance Commissioners (Etats-Unis)	<b>PCAOB</b>	Public Company Accounting Oversight Board
<b>OAIF-FINMA</b>	Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 20 août 2002 sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel au sens de la loi sur le blanchiment d'argent (RO 2002 2687; 2006 1359; 2008 5613)	<b>PPC</b>	Prévoyance professionnelle collective
<b>OAR</b>	Organisme d'autorégulation	<b>ROCH</b>	Recognised Overseas Clearing House
<b>OB</b>	Ordonnance du 17 mai 1972 sur les banques et les caisses d'épargne (ordonnance sur les banques; RS 952.02)	<b>SCI</b>	Système de contrôle interne
<b>OBA-FINMA 1</b>	Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 18 décembre 2002 sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans le domaine des banques, des négociants en valeurs mobilières et des placements collectifs (ordonnance 1 de la FINMA sur le blanchiment d'argent; RS 955.022)	<b>SCPC</b>	Société en commandite de placements collectifs
<b>OBA-FINMA 2</b>	Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 24 octobre 2006 sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans le domaine des assurances privées (ordonnance 2 de la FINMA sur le blanchiment d'argent; RS 955.032)	<b>SEBC</b>	Système européen de banques centrales
<b>OBA-FINMA 3</b>	Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 6 novembre 2008 sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme dans les autres secteurs financiers (ordonnance 3 de la FINMA sur le blanchiment d'argent; RS 955.033.0)	<b>SEC</b>	Securities and Exchange Commission (Etats-Unis)
<b>OFAP</b>	Office fédéral des assurances privées	<b>SESF</b>	Système européen de surveillance financière
		<b>SFA</b>	Swiss Funds Association
		<b>SICAF</b>	Société d'investissement à capital fixe
		<b>SICAV</b>	Société d'investissement à capital variable
		<b>SLB</b>	Securities Lending and Borrowing (prêt/emprunt de titres)
		<b>SLI</b>	Swiss Leader Index
		<b>SMI</b>	Swiss Market Index
		<b>SPE</b>	Special Purpose Entity (entité ad hoc)
		<b>SPV</b>	Special Purpose Vehicle (véhicule ad hoc)
		<b>SQA</b>	Swiss Quality Assessment
		<b>SSG</b>	Senior Supervisors Group
		<b>SST</b>	Swiss Solvency Test (Test suisse de solvabilité)
		<b>STAF</b>	Comité permanent pour la stabilité financière
		<b>SWIFT</b>	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
		<b>US GAAP</b>	US Generally Accepted Accounting Principles







## VALEURS FONDAMENTALES DE LA FINMA

Les valeurs suivantes constituent un fil conducteur pour le comportement de la FINMA, tant en interne qu'avec ses interlocuteurs extérieurs.

*Indépendance:* la FINMA accorde une grande importance à son indépendance, son intégrité et sa réputation. Elle se positionne de manière autonome et se laisse guider exclusivement par des faits objectifs. Elle entretient et soutient le dialogue avec les acteurs économiques, notamment les établissements soumis à sa surveillance, sans se défaire de son impartialité. Elle prend des positions matériellement fondées et les défend de manière systématique, mais avec discernement.

*Compétence:* la FINMA remplit ses fonctions légales de manière compétente et responsable, en s'appuyant sur des collaborateurs professionnels, dévoués et sûrs d'eux.

*Réseau de relations international:* la FINMA entretient un réseau de relations international conformément à la vocation mondiale de la branche financière. Dans son activité de surveillance, elle coopère avec les autorités étrangères et intervient dans le cadre d'organisations internationales. Ses interventions efficaces prennent en compte l'intérêt des établissements soumis à sa surveillance et celui de la Suisse en tant que place financière.

*Transparence en interne:* la FINMA pose des exigences élevées à tous ses collaborateurs et privilégie leur épanouissement. Elle crée un équilibre entre performance et rémunération, de même qu'entre compétences requises et progression visée. Pour évaluer la performance, elle utilise des critères objectifs et mesurables.

*Transparence vis-à-vis de l'extérieur:* la FINMA applique une politique de l'information transparente et cohérente, qui lui assure crédibilité et prévisibilité à l'interne comme à l'externe.

*Intégrité:* la FINMA se caractérise par son professionnalisme et son équité; c'est ainsi qu'elle suscite la confiance.

*Efficience:* la FINMA prend des initiatives et agit de manière ciblée et axée sur le résultat. A cet effet, elle utilise ses ressources avec efficience et prend en compte les conséquences économiques de ses actes.

