



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 2011

MANDAT DE LA FINMA

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. Les objectifs de protection, qui comprennent tant la protection individuelle et fonctionnelle que la protection systémique et celle de la réputation, sont des éléments essentiels du mandat de la FINMA. La contribution à la compétitivité de la place financière n'est pas le but, mais l'effet espéré et souhaité de l'activité de surveillance.

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, des placements collectifs de capitaux, ainsi que des distributeurs et des intermédiaires d'assurance. 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 des secteurs d'activité surveillés. Par son activité de surveillance, elle veille à ce que les assujettis 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'entraide administrative. Elle est également l'autorité de surveillance en matière de publicité des participations; elle mène les procédures requises, rend des décisions et dépose une dénonciation pénale auprès du Département fédéral des finances (DFF) en cas de suspicion. S'agissant des offres publiques d'acquisition, la FINMA est également l'autorité de surveillance ainsi que l'instance de recours contre les décisions de la Commission des offres publiques d'acquisition (COPA).

Enfin, la FINMA est aussi instance de réglementation. Elle est associée aux processus législatifs et elle édicte ses propres circulaires et ordonnances lorsqu'elle y est habilitée. Elle est aussi chargée de reconnaître les normes d'autorégulation.

FINMA

Rapport annuel 2011

Impressum

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

Mise en page : BBF AG, Bâle

Photos : Marion Nitsch, Zurich

Impression : Stämpfli Publications SA, Berne

Comptes annuels

Les comptes annuels 2011 de la FINMA font l'objet d'une publication séparée.

Formulation indifférenciée quant au genre

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

TABLE DES MATIÈRES

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

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

L'ACTIVITÉ DE LA FINMA EN BREF

INTRODUCTION	14
--------------	----

Synthèse de la mise en œuvre des objectifs stratégiques	14
---	----

La FINMA et la haute surveillance parlementaire	16
---	----

THÈMES PRINCIPAUX	17
-------------------	----

Etablissements d'importance systémique : accroître les fonds propres est essentiel	17
--	----

Test suisse de solvabilité : les assureurs au banc d'essai	19
--	----

Révision de la LPCC : vers une meilleure protection des investisseurs	21
---	----

Evolutions dans le domaine des activités financières transfrontières	22
--	----

THÈMES GÉNÉRAUX	24
-----------------	----

Contexte économique et stabilité financière	24
---	----

Marché hypothécaire et octroi de crédit	25
---	----

Règles applicables à la distribution	27
--------------------------------------	----

Réglementation de l'insolvabilité pour le marché financier	28
--	----

Coopération internationale	29
----------------------------	----

Audit	31
-------	----

RÉGLEMENTATION, SURVEILLANCE ET ENFORCEMENT

BANQUES ET NÉGOCIANTS EN VALEURS MOBILIÈRES	34
---	----

Vue d'ensemble	34
----------------	----

Changements dans la réglementation bancaire	36
---	----

<i>Supervisory reviews</i>	39
----------------------------	----

Tests de résistance	40
---------------------	----

Team Intensive Supervision	41
----------------------------	----

ASSURANCES	42
------------	----

Vue d'ensemble	42
----------------	----

Changements dans la réglementation des assurances	47
---	----

Second Swiss Qualitative Assessment	48
-------------------------------------	----

Surveillance des groupes et évolutions internationales	49
--	----

Reconnaissance de l'équivalence de la surveillance suisse des assurances	50
--	----

MARCHÉS	51
Vue d'ensemble	51
Changements dans la réglementation des marchés	53
Exchange-traded Funds	55
Experts chargés des estimations de fonds immobiliers suisses	56
Traitement par les banques des valeurs patrimoniales de personnes politiquement exposées	57

ENFORCEMENT	58
Vue d'ensemble	58
Statistiques relatives à l' <i>enforcement</i>	59
Révision de la loi sur les bourses : extension de la surveillance des marchés	60
Pratique en matière d' <i>enforcement</i>	61

LA FINMA EN TANT QU'AUTORITÉ

CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DIRECTION	68
Le conseil d'administration	68
Comités du conseil d'administration	69
La direction	70
Comité d'enforcement	70

PERSONNEL	71
Effectif et structure du personnel	71
Organigramme	72
Stratégie en matière de personnel	74

DÉVELOPPEMENT INTERNE DE LA FINMA	76
--	-----------

ANNEXE

RÉGLEMENTATION DES MARCHÉS FINANCIERS: ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES	80
STATISTIQUES	84
MoU AU NIVEAU NATIONAL ET INTERNATIONAL	86
REPRÉSENTATION DE LA FINMA AU SEIN DE GROUPES DE TRAVAIL INTERNATIONAUX	87
GLOSSAIRE	88
ABRÉVIATIONS	92



Prof. Anne Héritier Lachat,
présidente

ÉDITORIAL DE LA PRÉSIDENTE

La difficulté de mesurer l'invisible

L'exercice du rapport annuel relève de l'équilibre : le regard sur le passé récent manque parfois d'objectivité ou ne reflète qu'un optimisme béat dans l'avenir. La relecture de certains de ces textes est souvent cruelle.

En tant qu'autorité de surveillance, la FINMA ne peut être jugée à l'aune de sa production, pas plus qu'à celle des risques qu'elle aurait évités ou réduits ; comment mesurer en effet ce qui ne s'est pas passé ? Il vaut donc mieux évaluer les résultats que nous avons obtenus en les comparant avec les objectifs que nous nous étions nous-mêmes fixés.

Parmi les buts stratégiques adoptés en 2009, l'amélioration de la surveillance, les mesures concernant les établissements d'importance systémique en vue de réduire les risques, ainsi qu'une augmentation de la protection des clients sont essentiels et ont joué un rôle de premier plan en 2011.

Dans un contexte de crise persistante, dans un environnement économique instable, la mise en œuvre de ces trois aspects a nécessité des efforts conséquents et une grande capacité d'adaptation.

Tout d'abord, nous avons poursuivi nos efforts en matière de surveillance en privilégiant l'efficacité, en mettant en place une intervention plus directe, mieux « ciblée ». Le travail continue ; il inclut aussi un effort important de formation du personnel et de recherche de renforts de talent. La surveillance est au cœur de notre activité et mérite en conséquence toute l'attention de la FINMA.

La réduction des risques systémiques constitue une tâche durable ; toutefois, l'adoption de nou-

velles règles par le Parlement en septembre 2011 représente un pas important qui doit être salué. La mise en œuvre pratique des mesures d'organisation essentielles pour permettre une éventuelle liquidation ordonnée d'un établissement d'importance systémique va occuper tant les assujettis que l'autorité de surveillance dans les années à venir.

Pour la FINMA, l'objectif de protection des investisseurs et des clients comprend deux piliers. Le premier, traditionnel, consiste en la surveillance prudentielle ordinaire des intermédiaires financiers pour s'assurer notamment de leur solvabilité, du contrôle de leurs risques. Cette activité seule ne garantit pourtant pas une réelle protection des clients face aux intermédiaires ou encore face à des produits compliqués à l'envi et souvent peu transparents. La FINMA a dès lors pris diverses initiatives, soulignant à plusieurs reprises que la protection des déposants était trop faible en Suisse. Le sujet sera pour nous d'une grande actualité en 2012 aussi.

À l'avenir également, le travail ne nous fera pas défaut. Il faut remercier ici tous les collaborateurs de la FINMA de leur engagement et de leur travail dans un contexte souvent difficile. La direction et mes collègues du conseil d'administration trouveront aussi ici l'expression de ma reconnaissance pour leur soutien. L'avenir ne sera vraisemblablement pas plus facile ; il est donc essentiel que tous continuent à s'engager dans l'œuvre commune.



Prof. Anne Héritier Lachat, présidente,
décembre 2011

ENTRETIEN AVEC LE DIRECTEUR

« Nous devons nous attendre à une consolidation du marché »

Patrick Raaflaub, sans doute la situation sur les marchés financiers internationaux ne vous réjouit-elle pas vraiment. L'heure est aux bouleversements; dépressions et ouragans se succèdent. Quand peut-on espérer un retour à la « normalité » ?

Je n'aime guère faire des pronostics. En tant qu'autorité de surveillance, nous devons nous adapter à toutes les situations. Le temps est extrêmement rude en ce moment sur les marchés financiers. Malgré des interventions massives des Etats et des banques centrales, la situation ne s'est pas durablement améliorée, et le désendettement ne progresse que lentement. Une partie des dettes s'est déplacée ces dernières années des budgets privés aux budgets publics. Désormais, même ces derniers vacillent. Et avec eux tout le secteur financier. Difficile de dire quand nous sortirons de ce cercle vicieux.

Et que fait la surveillance des marchés financiers dans cette situation ?

Il faut se préparer à tout. Elaborer des scénarios négatifs, voire des scénarios du pire, fait partie de notre mission. Nous renforçons la surveillance dans les domaines particulièrement menacés et imposons des exigences strictes aux établissements assujettis.

Les turbulences sont quand même moins fortes en Suisse que dans le reste de l'Europe ?

Il est vrai que la Suisse et sa place financière bénéficient d'une relative stabilité et sont moins touchées que d'autres par la crise. Toutefois, les évolutions à l'étranger ont des répercussions sur notre pays, dont l'économie est très internationale et interdépendante. Une aggravation de la crise de l'euro aurait donc un impact important sur la stabilité de l'économie financière suisse. Il convient d'être sur nos gardes.

Autrement dit, la Suisse n'est qu'en apparence un îlot de félicité ?

Nous avons en Suisse quelques sérieux sujets de préoccupation, par exemple les taux d'intérêt.

Ils n'ont jamais été aussi bas sur une aussi longue période. Avec des taux à peine supérieurs à 0 %, il est très difficile pour les banques et les assurances, mais aussi pour les investisseurs privés et les investisseurs institutionnels, de dégager des rendements raisonnables. Dans le même temps, ces taux d'intérêt bas poussent beaucoup de nos concitoyens à l'imprudence : ils s'endettent trop, notamment dans l'immobilier. La tâche de la FINMA en la matière est d'inciter les établissements à la modération et, le cas échéant, d'intervenir.

Un des grands sujets en 2011 a été la question du too big to fail. Le train de mesures est passé au Parlement en un temps record. Est-ce un motif de satisfaction ?

Le Parlement a agi avec une célérité exceptionnelle et a intégré dans des lois, globalement sans changement, les propositions élaborées par la commission d'experts. Mais à l'étranger aussi, on s'est activé et on a avancé, ce dont je suis très heureux. Nous ne devons pas en rester là en Suisse. Certes, nous avons mis sur les rails des dispositions importantes, mais il reste encore à les appliquer pour qu'elles déploient leurs effets. En outre, tous les problèmes ne sont de loin pas résolus. Par exemple en ce qui concerne la liquidation ordonnée des établissements d'importance systémique.

Cela signifie qu'il y a encore des améliorations à apporter pour qu'en cas d'urgence, on puisse laisser sombrer les deux grandes banques sans porter gravement atteinte à l'économie suisse dans son ensemble ?

Exactement. A l'heure actuelle, nous n'avons pas encore la solution optimale à ce problème. Nous pourrions nous inspirer de l'approche suivie par la Grande-Bretagne : on préconise là-bas une séparation plus stricte de la banque de détail et de la banque d'affaires, sans pour autant retourner complètement en arrière. En d'autres termes, on ne veut pas revenir à un système de séparation complète des activités bancaires. L'objectif est bien davantage de désim-



Patrick Raaflaub,
directeur

briquer les secteurs délicats là où c'est absolument nécessaire. Une orientation raisonnable selon moi.

S'agissant des activités de gestion de fortune transfrontières, de nombreuses banques ont subi une énorme pression internationale. On attend beaucoup des établissements et de l'Etat. Les changements vont-ils dans la bonne direction ?

Les banques suisses, et avec elles les milieux politiques, plaident désormais presque unanimement en faveur d'une stratégie de l'argent fiscalement propre. J'en suis heureux. En acceptant pendant des décennies des avoirs non déclarés de clients étrangers, les banques suisses ont couru un grand risque juridique et de réputation, qui se réalise durablement – maintenant que les pays concernés connaissent des difficultés financières aiguës. Ce vieux modèle d'affaires des banques doit être remis en question et remplacé sans attendre. Résoudre ce problème est essentiel pour l'ensemble du secteur financier suisse.

Et quel est donc le nouveau modèle d'affaires des banques, à l'heure où celles-ci voient leurs activités de gestion de fortune s'effriter et sont confrontées à des exigences croissantes en matière de fonds propres ?

Nous devons nous attendre à une consolidation du marché ; certaines banques disparaîtront, d'autres devront adapter leur modèle d'affaires. Quand les temps sont aussi durs, le mieux est selon moi de s'appuyer sur ses propres forces et de miser systématiquement sur une stratégie qualitative. Autrement dit : les banques suisses doivent se profiler comme des conseillers compétents pour leurs clients dans un pays très stable – la condition préalable étant qu'elles fournissent des prestations meilleures que celles de leurs concurrentes étrangères.

En période de turbulences, ce sont souvent les investisseurs qui payent les pots cassés. Que fait la FINMA pour les protéger ?

De fait, la Suisse n'est pas championne en matière de protection des investisseurs. Nos lois ne

sont pas particulièrement élaborées en comparaison internationale, et il est urgent de les améliorer. Même avant la faillite de Lehman Brothers, nous savions que c'était indispensable. Mais chaque fois que l'on tente un pas dans cette direction, on se heurte à l'opposition farouche des secteurs financiers concernés. Un exemple emblématique à cet égard est la révision de la loi sur les placements collectifs engagée à l'automne 2011. Cette révision vise à introduire pour tous les gestionnaires de placements collectifs certaines normes acceptées depuis longtemps par les places financières internationales. Même si l'on ne ferait alors que se rapprocher par le bas du standard international, une large opposition s'est manifestée lors de la procédure d'audition.

Depuis 2009, la FINMA travaille quasiment en permanence en mode « crise », et ses collaborateurs sont soumis à une forte pression. Que faites-vous pour que, humainement, la FINMA fonctionne bien ?

En des périodes aussi agitées, le travail de nos collaborateurs chargés de la surveillance est passionnant, mais extrêmement exigeant. D'un côté, il y a les critiques émises par des assujettis qui n'apprécient guère les questions qui leur sont posées, ni les mesures prudentielles. De l'autre, il y a notre mission légale et la pression de l'opinion publique, qui attend de la FINMA qu'elle détecte et corrige à temps tous les dérapages importants dans les établissements assujettis. Nous sommes pris entre deux feux. Et j'ai le plus grand respect pour la façon dont nos collaborateurs maîtrisent cette tâche difficile. Que nous puissions les soutenir encore davantage à l'avenir, c'est pour moi une affaire personnelle.

Note de la rédaction :
les propos de Patrick Raaflaub ont été recueillis
en décembre 2011.



The background of the page is a solid blue color with a complex, abstract pattern of overlapping, slightly curved lines that create a grid-like effect. The lines are in various shades of blue, from a very light, almost white-blue to a deep, dark navy blue, creating a sense of depth and movement. The pattern is most prominent on the left side and fades slightly towards the right.

L'ACTIVITÉ DE LA FINMA EN BREF

INTRODUCTION

Synthèse de la mise en œuvre des objectifs stratégiques

La législation sur les marchés financiers délimite clairement le champ d'activité de la FINMA. Elle lui confère une certaine marge de manœuvre, que la FINMA a exploitée en se fixant sept objectifs stratégiques. En 2011, la FINMA a progressé notamment sur le terrain du *too big to fail*, ainsi que sur celui du développement de son activité de surveillance.

La mise en œuvre de la stratégie en 2011

Réduction des risques systémiques

- Participation déterminante à l'élaboration du train de mesures *too big to fail*
- Net accroissement des activités liées à l'identification précoce des risques systémiques et à leur atténuation dans le cadre de la surveillance (exemples: crise de la dette, marché immobilier)
- Contribution à l'élaboration de nouvelles prescriptions en matière de fonds propres pour les banques (créances hypothécaires)

Meilleure protection de la clientèle

- Engagement en faveur du renforcement de la protection de la clientèle dans le cadre de la révision de la LPCC
- Mise en œuvre intégrale du Test suisse de solvabilité (SST) comme instrument majeur d'une protection efficace de la clientèle dans le domaine des assurances
- Analyse de l'audition relative au Rapport FINMA « Distribution de produits financiers 2010 »

Resserrement et optimisation de la réglementation

- Dans le cadre d'un groupe de travail national, élaboration du projet de révision en vue de la mise en œuvre nationale des nouvelles normes de Bâle III
- Adoption de la Circulaire FINMA « Volant de fonds propres et planification des fonds propres dans le secteur bancaire » pour renforcer la résistance aux crises des banques autres que les grandes banques
- Modification de la Circulaire FINMA « Agences de notation », qui fixe désormais pour tous les domaines de surveillance des exigences uniformes posées par la FINMA quant à l'utilisation prudentielle des notes de crédit

Surveillance efficace et efficiente

- Mise en œuvre de mesures pour une orientation plus systématique de l'activité de surveillance sur les risques
- Surveillance plus stricte, fréquente et directe des établissements classés dans les catégories de risque supérieures
- Harmonisation transsectorielle des concepts d'autorisation et de surveillance, pour autant que ce soit pertinent

La FINMA examine au moins une fois par an avec le Conseil fédéral ses objectifs stratégiques et des questions d'actualité relevant de la politique applicable à la place financière. Lors de l'échange de vues de 2011, la présidente de la FINMA a exposé au Conseil fédéral les principaux résultats déjà obtenus ou sur le point d'être réalisés dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs stratégiques et elle a esquissé les priorités de l'action future de la FINMA. Dans ce contexte, la présidente a mis l'accent sur l'activité de surveillance, mission centrale de la FINMA. Le Conseil fédéral a pris acte des résultats concluants de la FINMA.

Surveillance des marchés adéquate et exécution efficace des procédures

- Remaniement de l'*enforcement* en termes de processus et d'organisation, pour une mise en œuvre homogène et efficace
- Adaptation de la pratique en ce qui concerne le traitement des infractions aux obligations de déclarer en relation avec la publicité des participations
- Contrôle exceptionnel portant sur la gestion des relations PEP dans les banques

Positionnement en faveur de la stabilité internationale

- Avancées notables vers la reconnaissance de l'équivalence de la surveillance suisse des assurances par rapport à la directive Solvabilité II de l'UE
- Sensibilisation à la gestion des risques inhérents aux activités financières transfrontières et nombreuses enquêtes sur place
- Poursuite de relations de travail significatives avec le CSF, le CBCB et l'AICA afin de contribuer à l'élaboration de normes internationales

Renforcement de la FINMA en tant qu'autorité

- Développement des structures au niveau de l'exploitation et adaptation de celles-ci aux objectifs stratégiques
- Développement du modèle de carrière spécialisée à titre d'alternative à la carrière de direction

La mise en œuvre des objectifs stratégiques n'est pas encore achevée. En 2012, la FINMA souhaite réaliser des progrès significatifs en particulier dans les domaines suivants :

- poursuite de la concrétisation des mesures *too big to fail*, d'une part par voie d'ordonnance, d'autre part auprès des banques elles-mêmes,
- mise en œuvre des standards de Bâle III,
- distribution de produits financiers,
- surveillance des gestionnaires de placements collectifs de capitaux,
- mise en œuvre du SST,
- concrétisation sur le plan opérationnel du concept d'*enforcement*, et enfin
- satisfaction des attentes de la FINMA par les assujettis en ce qui concerne les risques juridiques inhérents aux activités financières transfrontières.

La FINMA et la haute surveillance parlementaire

La surveillance des marchés financiers s'exerce indépendamment du Parlement et du gouvernement. Toutefois, la FINMA fait partie intégrante des structures politiques de la Suisse ; elle est donc soumise à la haute surveillance du Parlement et doit lui rendre compte de son activité.

Une fois le rapport annuel de la FINMA approuvé par le Conseil fédéral, un échange a lieu chaque année avec les Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales. Il porte sur le rapport annuel et les comptes annuels, et donc sur les aspects majeurs de l'activité de surveillance de la FINMA.

Obligation de déclarer, personnes politiquement exposées et activité de surveillance

En 2011, la réunion annuelle avec les CdG s'est tenue fin avril. Cet échange a aussi été l'occasion d'évoquer d'autres thèmes. En effet, préalablement à la réunion, les CdG avaient posé diverses questions sur la gestion de l'obligation de déclarer au sens de l'art. 20 LBVM et demandé à la FINMA un rapport à ce sujet. L'activité de contrôle de la FINMA concernant les obligations de diligence selon les dispositions sur le blanchiment d'argent figurait aussi parmi les sujets abordés en 2011, en particulier les avoirs des personnes dites politiquement exposées (PEP)¹.

Dans sa prise de position sur l'enquête des CdG concernant le comportement des autorités pendant la crise financière de 2008, la FINMA avait annoncé un rapport sur ses instruments de surveillance, ses processus de travail et son organisation. Dans son rapport sur l'efficacité et l'efficience en matière de surveillance², elle a présenté aux CdG, au Conseil fédéral, puis au public, sa nouvelle approche de surveillance axée sur les risques. En concluant leur

enquête sur la crise financière, les CdG ont concédé à la FINMA en juillet 2011 que « les mesures présentées dans le rapport de la FINMA sont conformes, dans leur orientation, aux recommandations 3 et 6, et que par là-même la FINMA montre qu'elle s'adapte à l'évolution du système financier. Les CdG ne se prononceront toutefois définitivement sur la mise en œuvre des deux recommandations que lorsque les travaux des experts externes seront achevés et la prise de position du Conseil fédéral disponible. » Tel sera le cas en 2012.

Au quatrième trimestre 2011, la CdG-E a par ailleurs adressé à la FINMA des questions concernant son enquête sur la vente de produits Lehman par Credit Suisse. La sous-commission DFF/DFE de la CdG-E souhaite qu'il y soit répondu d'ici janvier 2012. Là encore, la FINMA apportera les éclaircissements souhaités.

La problématique du *too big to fail* au centre des questions techniques

La FINMA a eu à répondre à de nombreuses interventions parlementaires sur la problématique du *too big to fail*. Par ailleurs, l'autorité de surveillance a participé activement aux travaux préparatoires sur les prescriptions relatives à cette problématique. En qualité d'experte technique, elle a fourni des informations à ce sujet dans le cadre de réunions de commissions parlementaires, par exemple celles des Commissions de l'économie et des redevances (CER).

¹ cf. chap. « Traitement par les banques des valeurs patrimoniales de personnes politiquement exposées », p. 57.

² cf. <http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/br-aufsicht-20110421-f.pdf>.

THÈMES PRINCIPAUX

Etablissements d'importance systémique : accroître les fonds propres est essentiel

La FINMA contribue à définir des normes internationales en matière de réglementation et de surveillance, et elle œuvre en faveur de leur application nationale. Son action est d'autant plus importante que les deux grandes banques suisses exercent une influence significative non seulement sur l'économie suisse, mais aussi sur la stabilité du système financier international.

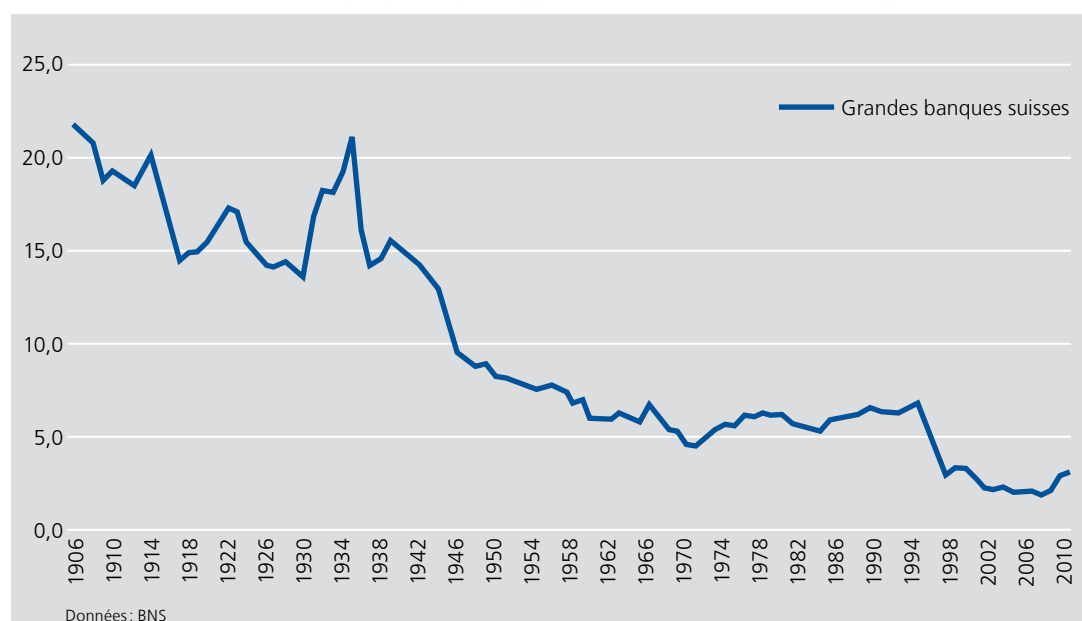
La commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale a formulé en octobre 2010 une proposition visant à limiter les risques liés aux établissements financiers d'importance systémique³. Le Département fédéral des finances (DFF), la FINMA et la Banque nationale suisse (BNS) ont alors entrepris d'intégrer cette proposition dans les lois concernées. Les modifications requises dans la loi sur les banques ont été adoptées par le Parlement le 30 septembre 2011. Par ailleurs, une procédure d'audition publique a été ouverte le 5 décembre 2011 pour les projets de révision relatifs aux dispositions d'exécution (ordonnance sur les banques et ordonnance sur les fonds propres).

Exigences accrues en matière de capital et de liquidités

Un examen rétrospectif montre que le ratio de fonds propres – par rapport au total du bilan des banques – a fortement chuté au cours des cent dernières années. Depuis le début des années 1990, les fonds propres en proportion du bilan sont tombés à un niveau qui s'est révélé insuffisant durant la crise financière de 2008 (cf. graphique sur cette page).

Stipulant des exigences accrues en matière de capital et de liquidités, le dispositif de Bâle III et la réglementation suisse adoptée à l'enseigne de *too big to fail* ont donné un coup d'arrêt à la tendance qui consistait à réduire sans cesse les dotations en fonds propres. Parallèlement, la modification de la loi sur les banques exige des établissements

Evolution des ratios de fonds propres – par rapport au total du bilan des banques en Suisse



³ cf. Rapport annuel FINMA 2010, p. 37, ou <http://www.sif.admin.ch/index.html?lang=fr> sous « Documentation » – « Rapports » – « Commission d'experts <Too big to fail> ».

d'importance systémique qu'ils se préoccupent des crises en temps opportun. Ils doivent aussi préparer à l'aide de plans d'urgence l'assainissement et la liquidation ordonnée du groupe bancaire, tout en maintenant les fonctions d'importance systémique. Les prescriptions en matière de fonds propres qui s'appliquent aux établissements d'importance systémique complètent les exigences minimales en matière de fonds propres requises par le dispositif «Bâle III» du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Basel Committee on Banking Supervision [BCBS]). Comme pour les banques qui ne sont pas d'importance systémique, la composante de base représente également 4,5 % des actifs pondérés en fonction des risques et doit être couverte par des fonds propres de base durs (CET1). Un volant de fonds propres à hauteur de 8,5 % des actifs pondérés en fonction des risques ainsi qu'une composante progressive – qui peut atteindre 6 % des actifs pondérés en fonction des risques selon la part de marché et la taille de l'établissement – renforcent encore la capacité d'absorption des pertes des banques d'importance systémique. Les banques sont incitées à améliorer leurs modalités d'assainissement et de liquidation par le biais d'allègements sur la composante progressive. S'agissant des fonds propres pris en compte au niveau du volant et de la composante progressive, la réglementation suisse mise également sur la capacité du capital convertible à absorber les pertes. Le tableau en page 38 récapitule les nouvelles normes en matière de fonds propres qui s'appliquent aux banques d'importance systémique. Ces normes figurent en regard de celles du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et des prescriptions du Conseil de stabilité financière (CSF) concernant les établissements internationaux d'importance systémique.

Les grandes banques suisses et la stabilité du système financier international

Les deux grandes banques suisses sont d'importance systémique non seulement pour l'économie suisse, mais aussi pour la stabilité du système financier international. Elles sont dès lors considérées

comme des « Global Systemically Important Banks » (G-SIB). Les initiatives suisses qui visent à réglementer les banques d'importance systémique ont donc une portée internationale. Au sein du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et du CSF, la FINMA participe activement à l'élaboration des règles de définition d'un supplément de fonds propres pour les G-SIB, dont la conception correspond à celle de la composante progressive intégrée dans la réglementation suisse. Ce supplément de fonds propres devrait représenter, selon le niveau d'importance systémique, jusqu'à 2,5 % des actifs pondérés en fonction des risques. En outre, la FINMA prend position dans les débats internationaux sur l'amélioration et l'intensification de la surveillance des G-SIB et elle s'efforce de transposer dans la pratique les conclusions auxquelles ces débats aboutissent.

D'autres secteurs soumis aux risques systémiques

Les questions relatives à l'importance systémique et aux mesures correspondantes ne se posent pas seulement dans le secteur bancaire, mais concernent aussi les entreprises, les groupes et les conglomerats d'assurance ainsi que d'autres acteurs du marché. Elles sont traitées au niveau du CSF, des instances normatives internationales et des instances nationales. Les réponses qui y sont apportées ne concernent pas au premier chef les activités d'assurance conventionnelles, qui n'ont pas révélé une réelle tendance à générer des risques systémiques dans les circonstances actuelles. Toutefois, en raison des multiples interactions, une certaine vulnérabilité aux risques systémiques provenant d'autres secteurs du marché financier est inévitable. Si l'assureur intervient dans le domaine de l'assurance dite non traditionnelle⁴ ou en dehors du secteur de l'assurance⁵, il peut en résulter les mêmes risques que ceux inhérents aux banques d'importance systémique. C'est la position que défend la FINMA à l'échelon international, notamment au sein du Comité de stabilité financière (FSC) de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) ainsi qu'au sein du

⁴ Par exemple assurances-vie liées à des fonds avec capital garanti à l'échéance (« annuités variables »).

⁵ Lorsqu'il exerce par exemple des activités bancaires ou financières.

CSF. Le FSC travaille actuellement à l'élaboration d'une méthodologie permettant d'identifier les assureurs d'importance systémique internationale (« Global Systemically Important Insurers » [G-SII]) et à la préparation de mesures correspondantes. Le

CSF devrait disposer de cette méthodologie avant le sommet du G20 de juin 2012. L'identification des G-SII parmi les entreprises d'assurance suivra ultérieurement.

Test suisse de solvabilité : les assureurs au banc d'essai

A l'issue d'un délai transitoire de cinq ans, le Test suisse de solvabilité (SST) est devenu obligatoire à tous égards le 1^{er} janvier 2011. Sur l'ensemble des assureurs soumis au SST, environ la moitié a choisi de déterminer les exigences en matière de solvabilité à l'aide de modèles de risque internes. L'examen de ces modèles internes par la FINMA va bon train.

L'introduction du SST⁶ a représenté pour de nombreux assureurs un important défi à relever. Pendant la phase d'introduction, qui a démarré en 2006, la crise financière de 2008 ainsi que la phase subséquente de taux d'intérêt bas ont pesé sur les bilans, principalement ceux des assureurs-vie. Dès lors, de nombreuses entreprises ont vu échouer leurs efforts pour réunir suffisamment de fonds propres au 1^{er} janvier 2011. Pour certaines d'entre elles, la FINMA a pris des mesures visant à renforcer la base de capital, ce qui a permis d'améliorer durablement la situation en termes de solvabilité.

Examen des modèles internes

Les entreprises et les groupes d'assurance doivent se conformer aux exigences du SST. Pour leur *reporting*, ils peuvent soit s'appuyer sur un modèle standard, soit utiliser tout ou partie des modèles de risque internes, lesquels doivent être approuvés par la FINMA. Dans certains cas, l'utilisation de modèles internes est obligatoire en raison de la complexité de la structure de risque. Quelque 70 entreprises, soit environ la moitié des assureurs soumis au SST, ont demandé à utiliser un modèle interne. Dans une première phase, la FINMA a finalisé son examen pour une quinzaine d'entreprises d'assurance petites et moyennes, auxquelles elle a communiqué sa décision. Dans une deuxième phase, elle a ana-

lysé les modèles des entreprises dont la solvabilité requiert une attention particulière. Actuellement, elle s'emploie à examiner les modèles des grands groupes d'assurance cotés en bourse, dans le but d'éviter des distorsions de marché. Une première autorisation a été octroyée à un grand groupe à la fin de 2011. La FINMA a examiné une trentaine de modèles en 2011 et a rendu une décision sur chacun d'entre eux. Environ deux tiers de ces modèles ont été approuvés, parfois sous condition ; les autres ont été retournés pour remaniement. L'objectif est que d'ici fin 2012, la majorité des 70 entreprises et groupes d'assurance aient fait l'objet d'une décision. Dans les cas où le modèle interne n'a pas encore été examiné définitivement, mais où il ne présente aucun point faible manifeste, la FINMA accorde une autorisation provisoire afin que les calculs SST 2011 et 2012 puissent être effectués.

Tests de résistance dans le domaine des assurances

Les analyses de scénarios constituent un élément essentiel du SST. Au-delà des scénarios prescrits par la FINMA, il incombe à chaque entreprise d'assurance de définir ses propres scénarios, qui tiennent compte de sa situation de risque spécifique. Dans les entreprises d'assurance comme dans les banques, les analyses de scénarios sont de précieux instruments

⁶ cf. glossaire, p. 91.

de surveillance. Les résultats doivent être discutés dans le cadre de la gestion du risque, mais aussi communiqués à la FINMA dans le contexte du rapport SST. Chaque entreprise d'assurance analyse en particulier si et dans quelle mesure le modèle utilisé pour quantifier les risques sous-estime la probabilité que surviennent des événements extrêmes. Lorsque tel est le cas, les résultats des analyses de scénarios sont pris en compte pour déterminer les exigences de fonds propres. Les grands groupes d'assurance suisses participent en outre régulièrement et à titre facultatif aux tests de résistance coordonnés par l'autorité européenne de surveillance des assurances (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles [AEAPP]).

Solvabilité II dans l'UE et l'EEE

Dans l'UE et l'EEE, l'évolution qui va vers des exigences basées sur les risques en matière de solvabilité se poursuit. La directive-cadre correspondante, Solvabilité II, a été adoptée en 2009 et les dispositions d'exécution sont en cours d'élaboration⁷. Bien des éléments indiquent que les exigences de Solvabilité II en matière de capital ne deviendront

obligatoires qu'à partir de janvier 2014. A l'issue des travaux préparatoires seulement, on saura dans quelle mesure ces exigences européennes et celles imposées par le SST diffèrent, et s'il y a lieu d'harmoniser. L'évaluation des engagements issus de contrats d'assurance-vie constituera un des points décisifs. Deux questions sont essentielles à cet égard : premièrement, quel sera le taux d'escompte à appliquer pour évaluer les futurs paiements au titre de contrats d'assurance-vie et, deuxièmement, sur quelle durée les bénéfices futurs d'entreprises d'assurance pourront être pris en compte. S'agissant des taux d'escompte ou d'intérêt, les rendements des obligations de la Confédération demeurent la norme de référence dans le SST. En raison du fort besoin de sécurité qui s'est fait jour dans le sillage de la crise financière, les rendements de ces instruments sont tombés à des planchers historiques. De plus, les émissions d'obligations de la Confédération à long terme sont rares. Pour 2011, dans le cadre du SST et à des fins d'évaluation, la FINMA a donc décidé de fixer les taux d'intérêt à long terme selon une méthode moins réactive au mécanisme de l'offre et de la demande, et par là même stabilisatrice.

⁷ « Level 2 Implementing Measures ».

Révision de la LPCC : vers une meilleure protection des investisseurs

Le Conseil fédéral a mis en consultation à l'été 2011 une révision partielle de la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC). Il s'agit d'adapter aux nouvelles normes internationales cette loi qui régit la gestion, la garde et la distribution de placements collectifs. La protection des investisseurs ainsi que la compétitivité des prestataires de services financiers suisses s'en trouveront améliorées.

La gestion, la garde et la distribution de placements collectifs sont régies en Suisse par la loi sur les placements collectifs de capitaux. Cette loi est entrée en vigueur dans sa forme actuelle le 1^{er} janvier 2007. Dans le cadre de la révision totale effectuée à l'époque, qui visait notamment à rendre plus attrayante et plus compétitive la place financière suisse en matière de fonds de placement, il n'avait pas été prévu d'aligner entièrement la législation relative aux placements collectifs sur les normes internationales.

Renforcement des réglementations internationales

Au regard notamment des expériences faites pendant la crise, divers projets de réglementation ont été lancés à l'échelon international. Il en est notamment résulté des exigences accrues dans le domaine des placements collectifs. Aux Etats-Unis, le « Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act » introduit ainsi une obligation d'enregistrement pour certains gestionnaires de placements collectifs qui, jusqu'ici, n'étaient pas soumis à surveillance. Au sein de l'UE, la directive AIFM (AIFMD) adoptée le 11 novembre 2010 impose également une surveillance des gestionnaires de placements collectifs non-OPCVM⁸.

Du fait de cette évolution sur le plan international, il est possible que les lacunes du droit suisse des placements collectifs entraînent une nette dégradation de la protection des investisseurs suisses. En vertu du droit en vigueur, la Suisse sera désormais le seul système juridique européen à autoriser que

des opérateurs non réglementés, qui ne répondent pas aux critères de la nouvelle AIFMD, distribuent leurs produits à des investisseurs qualifiés sans être astreints à observer des prescriptions prudentielles. Il faut s'attendre en outre à ce que les opérateurs étrangers peu désireux de se soumettre à une réglementation soient de plus en plus nombreux à opter pour la Suisse. Si enfin on n'aligne pas la réglementation suisse sur les nouvelles normes internationales, l'accès au marché de l'UE sera plus difficile, voire impossible, pour les prestataires de services financiers suisses à partir de 2013.

Comblent les lacunes du droit suisse des placements collectifs

Afin d'améliorer la protection des investisseurs ainsi que la qualité et la compétitivité des prestataires de services financiers suisses, le Conseil fédéral a décidé une révision urgente de la loi sur les placements collectifs. La consultation relative à une révision partielle de cette loi s'est achevée début octobre 2011. Dans sa prise de position, la FINMA a salué les modifications proposées par le Conseil fédéral, tout en soulignant qu'elles n'allaient pas assez loin. Selon elle, les expériences de ces dernières années ont montré qu'il y a lieu d'intervenir sur le plan de la gestion, de la garde et de la distribution de placements collectifs. La même nécessité se fait sentir pour la transparence des honoraires et des coûts, les obligations du service de paiement et du représentant de placements collectifs étrangers, et enfin les produits structurés.

⁸ cf. glossaire, p. 89.

Evolution dans le domaine des activités financières transfrontières

Les risques juridiques et de réputation inhérents aux activités financières transfrontières se matérialisent de plus en plus. En 2011, la FINMA s'est penchée sur les enquêtes menées par diverses autorités américaines à l'encontre de banques suisses. Après la publication de sa prise de position sur les risques juridiques et de réputation dans le cadre des activités financières transfrontières, en octobre 2010, la FINMA a vérifié la concrétisation des attentes formulées dans ce document et ouvert des procédures d'*enforcement* ciblées.

En octobre 2010, la FINMA a précisé dans une prise de position⁹ son appréciation des risques juridiques et de réputation dans le cadre des activités financières transfrontières. Elle y a également formulé ses attentes à l'égard des assujettis opérant dans ce domaine, attentes qui reposent sur les exigences figurant dans les lois sur les marchés financiers: organisation appropriée, gestion des risques adéquate et garantie d'une activité irréprochable. Ces exigences s'appliquent aussi aux opérations transfrontières. En 2011, les attentes exprimées dans la prise de position se sont concrétisées à différents niveaux. Outre des entretiens portant sur les aspects prudentiels, des collaborateurs de la FINMA ou des sociétés d'audit ont procédé à des contrôles sur place directement chez les assujettis. Dans certains cas, la FINMA a ordonné des enquêtes internes, qui doivent répondre à des critères spécifiques en termes de gouvernance et d'étendue. Dès lors qu'il y avait des indices de graves irrégularités selon le droit de la surveillance, des procédures d'*enforcement* ont été ouvertes. L'objet de ces procédures est de déterminer si un établissement, en raison de la façon dont il mène ses activités transfrontières, a pris des risques juridiques et de réputation incompatibles avec les conditions d'autorisation prévues par le droit de la surveillance. La FINMA attend des assujettis opérant dans le domaine des prestations de services transfrontières qu'ils vérifient régulièrement le droit de la surveillance étranger applicable ainsi que toutes autres dispositions pertinentes. Les risques y afférents doivent être déterminés, limités et contrôlés; il faut les réduire à un minimum par

des mesures appropriées, parmi lesquelles figure l'établissement de directives précisant les activités autorisées dans les pays cibles. Le personnel doit être formé en conséquence. Les modèles de rémunération doivent être conçus de manière à favoriser, et non à sanctionner, une bonne *compliance*. Il incombe aux établissements de contrôler de manière judicieuse le respect de ces directives. Au besoin, il convient d'adapter le modèle d'affaires et de renoncer à exercer sur certains marchés.

Négociations entre la Suisse et les Etats-Unis

En 2011, diverses autorités américaines ont mené des enquêtes à l'encontre de banques suisses qui exerçaient des activités transfrontières avec des clients américains. Le soupçon d'infractions au droit américain de la surveillance ainsi que l'assistance punissable à des délits fiscaux lésant le fisc américain étaient au cœur de ces enquêtes. Le fait d'admettre des clients américains tenus de solder leurs relations d'affaires avec UBS à partir du milieu de l'année 2008 a été jugé particulièrement choquant du point de vue américain.

Dans ce contexte, plus d'une douzaine de plaintes ont été déposées contre des collaborateurs des banques ou d'autres prestataires. La FINMA a exigé des établissements faisant l'objet d'enquêtes pénales qu'ils étudient de manière approfondie les risques encourus sur ce point. Elle a examiné leur comportement dans une perspective prudentielle. Dans ce cadre, la question centrale n'est pas celle des infractions à une réglementation étrangère que la FINMA n'a pas pour mission de faire appliquer. Il s'agit plutôt de savoir si, d'un point de vue pruden-

⁹ cf. http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/positionspapier_rechtsrisiken_f.pdf.

tiel, la gestion des risques ou l'organisation d'un établissement présente des lacunes.

Un point essentiel est qu'en vertu du droit suisse en vigueur depuis des décennies, et mis à part quelques cas spécifiques, l'acceptation et la gestion d'avoirs non déclarés de clients étrangers sont autorisées, et non punissables. Même l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE, adopté en mars 2009, n'y a rien changé. Sur la base des accords de double imposition révisés, la Suisse peut depuis lors accorder une entraide administrative aux autorités fiscales étrangères en cas de soustraction fiscale ainsi qu'à des fins de taxation pure et simple. Elle transmet donc davantage d'informations aux autorités étrangères sur les actes d'assistance, souvent punissables en vertu du droit étranger. Il en résulte, pour les parties impliquées, un accroissement supplémentaire des risques au titre du droit étranger, mais pas du droit suisse.

Les négociations relatives au dossier fiscal Suisse–Etats-Unis sont menées par le Secrétariat

d'Etat aux questions financières internationales (SFI). La FINMA y contribue dans le cadre des missions clés que lui confère la loi.

Foreign Account Tax Compliance Act

Le « Foreign Account Tax Compliance Act » (FATCA) américain introduit à compter du 1^{er} janvier 2013 une nouvelle approche concernant le traitement des *US persons* qui ont des relations d'affaires à l'étranger. Ce texte a des effets très importants, non seulement pour les *US persons* (clients), mais aussi pour les établissements financiers américains et non américains. Sont visés au premier chef les intermédiaires financiers qui, en raison de leur domaine d'activité, sont considérés comme présentant un potentiel important de soustraction fiscale. Si la FINMA n'a pas vocation à faire appliquer des lois étrangères, elle n'en attend pas moins des assujettis qu'ils vérifient s'ils entrent dans le champ d'application du FATCA et qu'ils passent au crible leurs options stratégiques.

Données de clients UBS: le Tribunal fédéral confirme la décision de la FINMA

Sur la base de l'art. 26 de la loi sur les banques (LB), la FINMA a ordonné le 18 février 2009 la transmission d'un nombre clairement limité de données de clients UBS aux autorités américaines, afin d'écartier la menace imminente d'une plainte de ces dernières et d'éviter ainsi que la liquidité et la stabilité de la banque ne soient gravement compromises. Le 5 janvier 2010, le Tribunal administratif fédéral a jugé illégale cette transmission de données.

Le 15 juillet 2011, le Tribunal fédéral statuant en dernière instance est parvenu à une autre conclusion. Il a partiellement suivi la FINMA dans son recours contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral. Selon le Tribunal fédéral, l'art. 26 LB ne permet pas de justifier l'approche de la FINMA, mais cette dernière pouvait invoquer la clause générale de police. Tant la stabilité économique que le fonctionnement des marchés financiers couraient un risque aigu. En outre, le Conseil fédéral avait demandé à la FINMA de prendre toutes mesures utiles pour prévenir le dépôt d'une plainte contre UBS.

THÈMES GÉNÉRAUX

Contexte économique et stabilité financière

Avec la crise de la dette souveraine, le contexte économique demeure tendu. En dépit des mesures prises et de celles qui sont prévues, des menaces pèsent sur la stabilité des marchés financiers, d'où une forte volatilité des marchés. Certains établissements financiers pâtissent de perspectives peu réjouissantes quant à leur rendement. La FINMA renforce sa surveillance.

Du fait des trains de mesures budgétaires et de sauvetage adoptés dans le sillage de la crise financière et économique, plusieurs économies sont menacées d'une nette hausse de l'endettement public, voire, pour certaines, d'une sévère crise de la dette souveraine. Malgré une politique monétaire expansive et des taux d'intérêt bas, la croissance économique est en panne dans de nombreux pays. A l'échelon international, s'agissant des remèdes à apporter à la crise, les avis sont partagés entre stimulation par des mesures budgétaires et austérité par la maîtrise des coûts. Les déséquilibres économiques et les risques qui en résultent génèrent des turbulences monétaires persistantes. En raison de leur imbrication dans le système international, le franc suisse et avec lui l'économie suisse sont particulièrement affectés.

La croissance économique à rude épreuve

Tant la solvabilité de certains pays que la stabilité de certains établissements suscitent une forte inquiétude à travers le monde. Dans ce contexte difficile, les marchés se montrent volatils, avec des pertes considérables et des mouvements de fuite vers des valeurs supposées sûres. Cette situation pourrait avoir des répercussions négatives sur l'économie réelle. Dans de nombreux pays industrialisés, des faiblesses structurelles apparaissent au grand jour, compromettant la croissance économique. Les économies nationales sont placées devant de grands défis en raison des déficits budgétaires persistants, du fort endettement public et parfois des ménages, des systèmes sociaux à réformer et des marchés de l'emploi. Or politiquement, il s'avère difficile d'appliquer les mesures qui s'imposent. Dans les pays émergents, après des années de

forte expansion, on anticipe un ralentissement de la croissance économique. C'est pourtant vers ces pays que les futurs centres de gravité financiers et économiques sont appelés à se déplacer.

Difficultés pour les établissements financiers

L'incertitude et les risques sur les marchés ont pour corollaire un recul des perspectives d'affaires et des bénéfices dans les établissements. Les grandes banques suisses ont procédé à d'importantes réductions de coûts. En cas de nouvelles restructurations des dettes souveraines, il est à craindre que le secteur financier, mais aussi les investisseurs ordinaires, en payent le prix fort – sans compter qu'une dégradation conjoncturelle en Europe et dans d'autres régions économiques ne manquera pas de peser sur l'économie suisse. Les prévisions des banques centrales et des banques d'émission en termes de conjoncture et d'inflation annoncent toujours des taux d'intérêt bas en comparaison historique, ce qui peut restreindre la capacité bénéficiaire des banques et des entreprises d'assurance. Un changement soudain et durable du niveau des taux d'intérêt pourrait aussi compromettre gravement la stabilité des marchés financiers.

La FINMA mise au défi

Avec la crise de l'euro, la FINMA a intensifié sa surveillance. Le suivi des risques des banques et des entreprises d'assurance a en particulier été renforcé. L'accent est notamment mis sur la planification des liquidités et des fonds propres ainsi que sur les engagements envers les PIIGS. La FINMA exige un *reporting* régulier sur le niveau d'interdépendance des assujettis (y compris au sein du groupe auquel ils appartiennent), ainsi que sur l'exposition globale et

sur les positions individuelles significatives. L'objectif est notamment d'identifier en temps utile les gros risques et le potentiel de contamination, pour le cas

où la crise de l'euro s'aggraverait encore. Au besoin, la FINMA exige des établissements assujettis qu'ils prennent des contre-mesures.

Marché hypothécaire et octroi de crédit

Voici un certain temps que la FINMA suit de près, et avec inquiétude, l'évolution du marché suisse de l'immobilier résidentiel et de son financement hypothécaire. Sur le plan national, un net renchérissement a été observé dans le segment de la construction à usage d'habitation, qui a montré dans certaines régions des tendances à la surchauffe.

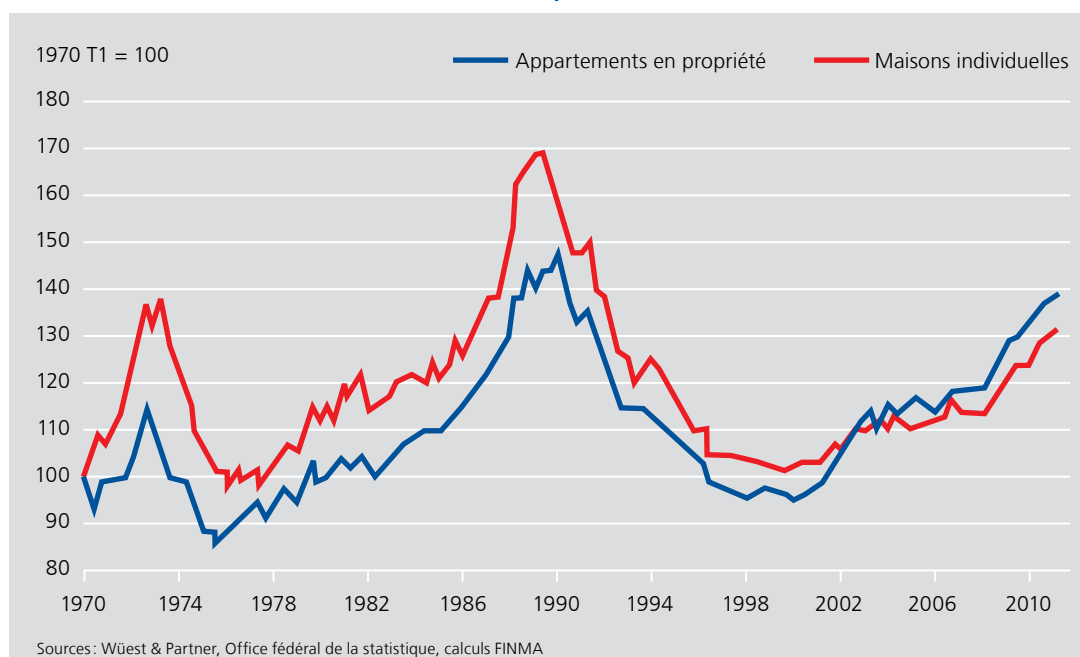
Deux tendances sont incontestées: les prix de l'immobilier augmentent et les portefeuilles hypothécaires s'étoffent. Depuis 2009, on a assisté à une accélération de la croissance des créances hypothécaires suisses, avec des taux d'expansion annuels supérieurs à 4,5%. Les avis divergent cependant sur les conséquences de cette évolution. Les banques opérant dans l'immobilier considèrent que ce mouvement haussier est durable et, pour l'expliquer, elles évoquent la forte immigration.

On note toutefois que depuis un certain temps, les acteurs du marché dénoncent eux-mêmes le risque d'une surchauffe dans certaines régions.

De nouvelles directives qualitatives en vigueur

Depuis le deuxième semestre de l'année 2010, la FINMA recherche des moyens de contrecarrer la croissance excessive des expositions hypothécaires, et notamment l'assouplissement des normes d'octroi de crédit et le relâchement de la gestion

Prix réels de l'immobilier en Suisse – indices des prix de l'offre



des risques en la matière. Dans un premier temps, elle s'est penchée sur la révision de l'autorégulation de l'Association suisse des banquiers (ASB). En septembre 2011, elle a reconnu comme règles de conduite les nouvelles « Directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier ». Ces règles concrétisent les critères qualitatifs d'octroi de prêts hypothécaires dans des domaines importants comme la capacité financière, le nantissement et la gestion des exceptions justifiées. La FINMA voit dans cette révision une avancée dans la bonne direction et une amélioration de l'autorégulation.

De nouvelles prescriptions quantitatives réclamées

Compte tenu de l'accroissement constant des risques en matière hypothécaire, encore accentué par le faible niveau des taux d'intérêt, la FINMA considère qu'il y a lieu de prendre des mesures quantitatives plus poussées afin de prévenir l'octroi

de crédits à haut risque en vue du financement d'immeubles d'habitation. A cet effet, elle soutient la proposition du Conseil fédéral de renforcer les exigences en matière de fonds propres pour tous les projets immobiliers à usage d'habitation dépassant, en termes de nantissement ou de capacité financière, les seuils pratiqués actuellement par le marché. Parallèlement, pour les banques qui déterminent actuellement leur dotation en fonds propres à l'aide de modèles internes, il convient d'adapter les prescriptions en matière de fonds propres en introduisant des exigences minimales. Cela permettrait d'enrayer l'érosion de la qualité du crédit, mais aussi la croissance découlant d'une prise de risque accrue. La FINMA juge opportunes les mesures proposées par le Conseil fédéral, indépendamment du contexte macroéconomique actuel. Afin de se prémunir contre les dérapages, que favorise la persistance de taux d'intérêt bas, il convient le cas échéant de prendre d'autres mesures à caractère macroprudentiel et dont l'effet serait limité dans le temps.

Règles applicables à la distribution

Le droit en vigueur ne protège pas suffisamment les intérêts des clients lors de l'acquisition et de la diffusion de produits financiers. Dans une prise de position, la FINMA entend donner des pistes pour améliorer en particulier la protection des clients privés.

Dans le cadre d'une audition sur son rapport « Distribution de produits financiers », la FINMA a lancé fin 2010 le débat sur une meilleure protection des clients¹⁰. Les prises de position reçues ont été nombreuses, émanant de groupements d'intérêts, d'associations professionnelles, d'assujettis, d'associations de consommateurs, d'autorités ou d'instances de médiation. Le rapport, qui dressait un panorama complet, a suscité un large écho et a été favorablement accueilli.

Aligner les règles suisses sur les dispositifs internationaux

Parmi les options possibles esquissées, celle consistant à développer les règles relatives aux produits et les règles de conduite sur la base d'une segmentation de la clientèle qui soit neutre en termes de produits a recueilli une large adhésion. Nombreuses ont ainsi été les prises de position favorables à l'uniformisation des obligations existantes en matière d'établissement du prospectus, ainsi qu'à l'introduction d'un descriptif du produit pour les produits financiers composés, comme le préconise la FINMA. S'agissant du renforcement des règles de conduite, la proposition d'instaurer un contrôle de l'adéquation ou du caractère approprié du produit concerné pour concrétiser les différentes obligations du prestataire, ainsi que celle d'une transparence accrue quant aux prestations et aux coûts, ont été particulièrement bien accueillies. On a toutefois souligné la nécessité de concevoir la future réglementation suisse en tenant compte du contexte international et européen, notamment la

révision de la Directive européenne concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID).

Les participants à l'audition se sont aussi prononcés sur la proposition de la FINMA de réglementer de façon cohérente la distribution de produits financiers en Suisse à partir de l'étranger. Plusieurs d'entre eux ont approuvé l'idée qu'une telle réglementation s'impose pour assurer la protection des clients. Des arguments tenant à la protection de la clientèle, à l'égalité des conditions de concurrence et à l'accès au marché ont également été avancés par de nombreux participants à l'audition qui prônaient une obligation d'autorisation et une surveillance prudentielle permanente pour les gérants de fortune externes.

Options possibles rejetées

Si le principe d'une instance de médiation obligatoire a été approuvé, l'attribution de compétences décisionnelles à ces instances a suscité des réactions le plus souvent sceptiques, voire hostiles. Le document de discussion esquissait des options qui ont été finalement rejetées : les actions du droit civil et la possibilité de faire suivre des programmes de formation aux clients ; la FINMA n'approuvait pas non plus cette dernière.

Après évaluation des résultats de l'audition, la FINMA fera savoir quelles sont les mesures indiquées à ses yeux pour remédier aux lacunes actuelles dans le domaine de la protection des clients. Elle soumettra en outre aux autorités politiques des projets à cet égard.

¹⁰ cf. Rapport annuel FINMA 2010, p. 14 s.

Réglementation de l'insolvabilité pour le marché financier

La crise financière de 2008 a clairement montré que le droit de l'insolvabilité devait être amélioré. En conséquence, le droit de l'assainissement et de la faillite applicable aux banques, aux entreprises d'assurance et aux placements collectifs a été partiellement révisé.

La crise financière a révélé non seulement des carences dans l'activité des banques, mais aussi des failles dans l'arsenal juridique. Faut-il d'instruments et de procédures efficaces, la Suisse s'est aussi vue contrainte de prendre des mesures étatiques pour soutenir les acteurs des marchés financiers et protéger ainsi l'économie nationale. Afin que cela ne se reproduise pas, des modifications législatives s'imposaient. Le Parlement a adopté le 18 mars 2011 le projet sur la garantie des dépôts, qui a été intégré dans la loi sur les banques et est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2011. Les nouvelles dispositions révisent le droit relatif à la garantie des dépôts. Elles instaurent en outre des règles partiellement nouvelles en matière d'assainissement et de faillite pour les banques, les entreprises d'assurance et les placements collectifs.

Banques: uniformisation du droit de l'insolvabilité

Alors que le droit de la faillite partiellement révisé a pour objet principal d'accélérer la procédure, le droit de l'assainissement est réaménagé dans son ensemble, à savoir:

- les procédures sont également accélérées,
- des procédures d'assainissement peuvent être ordonnées pour assurer le maintien de certaines fonctions (d'importance systémique),
- ces fonctions sont transférées à d'autres entités juridiques ou à une banque-relais, et
- des mesures concernant le capital (notamment la conversion de fonds de tiers en fonds propres) peuvent être ordonnées.

La législation suisse étant basée sur des principes, une réglementation d'exécution s'avère nécessaire, en particulier pour ce qui concerne les prescriptions de procédure. La FINMA a compétence à cet effet¹¹. Elle a institué un groupe de travail chargé de rédiger

un projet de dispositions d'exécution (ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire). Ce projet vise à garantir la transparence et la sécurité juridique, sans pour autant restreindre à l'excès la marge de manœuvre de l'autorité. Il importe en outre que l'ordonnance prenne en compte les évolutions internationales pertinentes.

Afin d'exploiter les synergies et d'assurer une réglementation cohérente, le groupe de travail a décidé de compléter l'ordonnance existante de la FINMA sur la faillite bancaire en y ajoutant les dispositions relatives à l'assainissement, et ainsi de rédiger un texte uniforme sur l'insolvabilité bancaire. L'ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire comprendra donc une partie générale et deux parties spéciales, l'une sur l'assainissement et l'autre sur la faillite. Le droit de l'assainissement et de la faillite bancaire fera encore l'objet d'une révision ponctuelle dans le cadre du projet *too big to fail*¹².

Entreprises d'assurance et titulaires d'autorisation au sens de la LPCC

Dans le domaine du droit de la faillite, le projet sur la garantie des dépôts impliquait aussi une révision partielle de la loi sur la surveillance des assurances et de la loi sur les placements collectifs. La FINMA est désormais seule compétente pour ouvrir et mener des procédures de faillite à l'encontre d'entreprises d'assurance et de certains titulaires d'autorisation au sens de la loi sur les placements collectifs. Elle examine actuellement la nécessité d'édicter des prescriptions d'exécution. Ce faisant, elle se penche plus particulièrement sur les spécificités des différents types d'entreprises d'assurance et de placements collectifs, que les nouvelles dispositions d'exécution devront prendre en compte sous l'angle de la protection des assurés et des déposants, de l'accélération des procédures et de la compatibilité internationale.

¹¹ Art. 28 al. 2 LB.

¹² FF 2011, 4365.

Coopération internationale

Eu égard à la mondialisation des marchés financiers, la coopération internationale continue de gagner en importance. L'objectif de la FINMA est de concilier les exigences internationales accrues et le cadre juridique plutôt restrictif qui prévaut en Suisse.

Comme les années précédentes, la coopération internationale entre autorités de surveillance des marchés financiers s'est à nouveau très fortement renforcée en 2011. Ce phénomène est particulièrement sensible pour la FINMA, dans la mesure où elle compte parmi les trois principaux interlocuteurs des autorités étrangères.

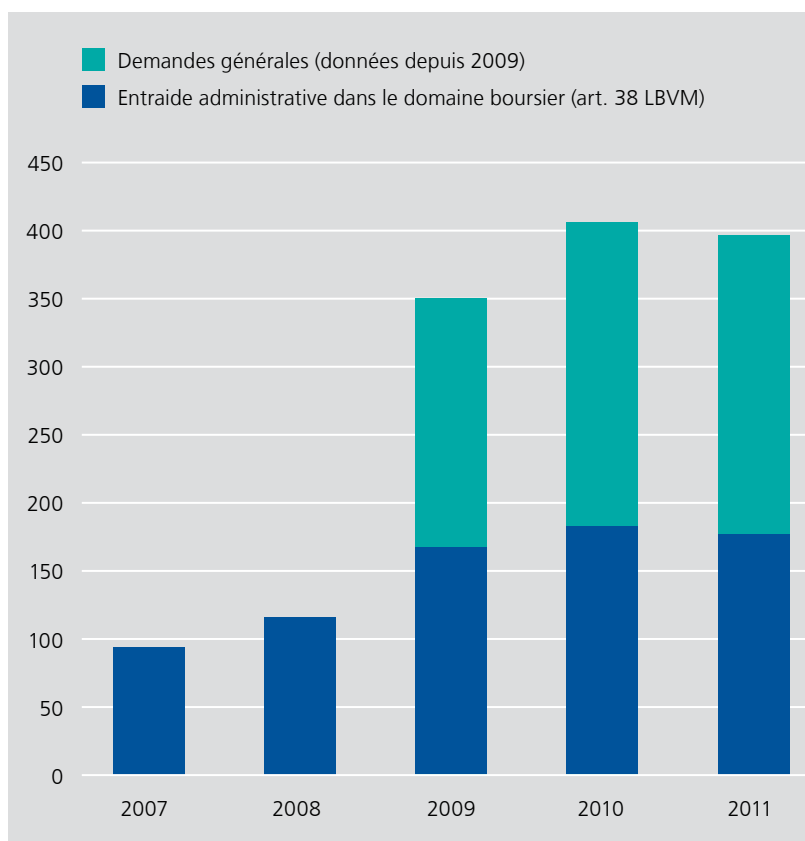
Demandes d'entraide administrative en cas de délits d'initiés ou de manipulations de cours

Les demandes d'entraide administrative sont formulées en grande partie dans le cadre d'investigations étrangères liées à la surveillance des marchés

et concernent par exemple les délits d'initiés, les manipulations de cours, l'annonce des participations ou la publicité non autorisée auprès des investisseurs. Toutefois, la coopération entre autorités s'étend de plus en plus à tous les autres sujets en relation avec les activités transfrontières des intermédiaires financiers. De nombreuses questions supplémentaires ont ainsi été posées, notamment sur la réglementation applicable, l'assujettissement, le champ d'application des autorisations, la surveillance consolidée ou la stabilité financière.

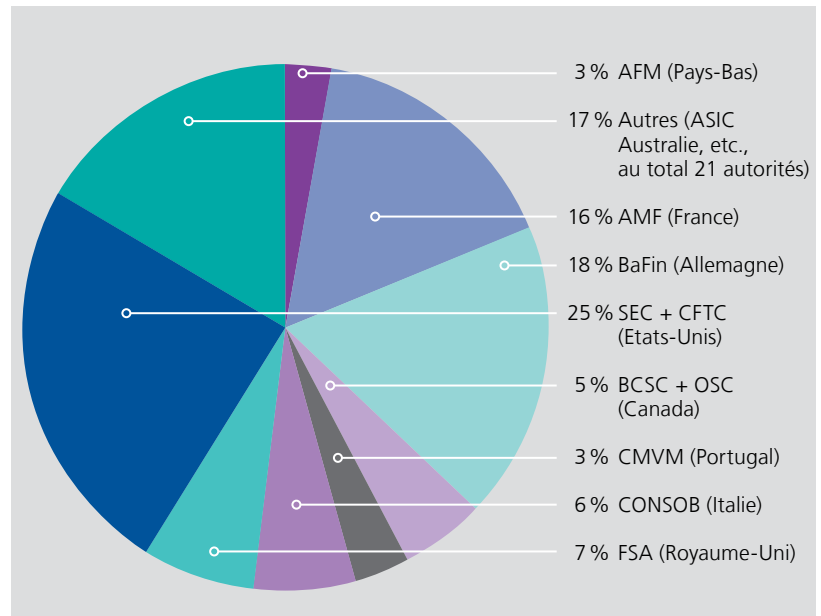
Le nombre des demandes d'entraide administrative a tendance à s'accroître fortement. Plus une

Demandes d'entraide administrative 2007-2011



En 2011, la FINMA a reçu au total 396 demandes de 80 autorités de surveillance étrangères. Parmi ces demandes, 175 portaient sur d'éventuels abus de marché.

Demandes d'entraide administrative dans le secteur boursier par autorité



seule réunion financière internationale ne se tient aujourd'hui sans que le sujet de la coopération internationale n'y occupe une place centrale. Ainsi, il ne s'agit pas seulement de gérer les risques à l'échelon de la planète: il est également indispensable que les autorités de surveillance se concertent et aient des échanges intenses et réguliers, par exemple sur l'organisation de *supervisory colleges* ou d'enquêtes communes auprès des assujettis.

L'entraide administrative comme condition préalable à l'accès au marché

La coopération internationale est très importante pour assurer l'accès au marché des prestataires de services financiers suisses. Les futures dispositions européennes sur la gestion de fonds d'investissement alternatifs par des intermédiaires financiers provenant d'Etats tiers prévoient expressément des contrats de coopération entre autorités de surveillance. On retrouve cette même exigence dans le protocole de l'« Accord entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne concernant la coopération en matière de fiscalité et de marchés financiers »¹³. La FINMA ne peut conclure de tels

contrats de coopération que si elle dispose des pouvoirs à cet effet, ainsi que des compétences requises pour l'échange d'informations. Il sera crucial à l'avenir de concilier la coopération internationale croissante avec le cadre juridique suisse, qui reste très restrictif. A défaut, les activités transfrontières des intermédiaires financiers suisses en subiront les conséquences.

A l'inverse, avec la fragmentation internationale croissante du négoce de titres suisses en bourse, la FINMA dépend de plus en plus des renseignements fournis par des autorités de surveillance étrangères pour procéder à ses vérifications dans le domaine boursier et notamment pour surveiller les marchés, principalement en vue de l'identification des ayants droit économiques qui se trouvent derrière des transactions sur titres suspects. A cet effet, elle a adressé en 2011 quatorze demandes d'entraide administrative à des autorités étrangères (quatre au BaFin allemand, quatre à la FSA britannique, deux à la FMA du Liechtenstein et quatre demandes à d'autres autorités). Dans le domaine de la publicité des participations, cinq autres demandes d'entraide administrative ont été adressées à des autorités de surveillance étrangères.

¹³ cf. <http://www.sif.admin.ch/00488/index.html?lang=fr&msg-id=41313> ou <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/24360.pdf>.

Audit

Les nouveaux concepts de surveillance développés par la FINMA et les enseignements tirés de la crise financière exigent qu'un certain nombre d'améliorations soient apportées dans le domaine de l'audit. A l'avenir, les sociétés d'audit se doivent d'agir de manière plus efficace, plus rentable et plus homogène, en se présentant résolument comme des acteurs au service de la FINMA.

Le nouveau concept de surveillance de la FINMA, axé sur les risques, définit en particulier les interactions entre, d'une part, l'activité de surveillance directe de la FINMA, et de l'autre la surveillance indirecte qui s'exerce grâce au recours à des sociétés d'audit. Fondamentalement, la FINMA ne remet pas en cause l'intervention de sociétés d'audit dans le cadre de la surveillance. Mais ces sociétés devront dorénavant mener leurs tâches de surveillance prudentielle de façon plus efficace, plus économique et plus homogène, tout en se distinguant par un comportement rigoureux.

Concrètement, les modifications prévues en matière d'audit sont les suivantes :

- Il faudra scinder l'audit prudentiel au sens des lois régissant les marchés financiers et l'audit comptable au sens du code des obligations, étant donné que les deux approches présentent des différences notables, et qu'il en résulte des conflits d'intérêts.

- La FINMA pourra confier à des tiers des mandats d'audit supplémentaires ciblés sur des établissements ou des événements particuliers. L'audit de base sera moins étendu et moins fréquent.
- Le recours à deux équipes d'audit dirigées par deux réviseurs responsables distincts sera dorénavant considéré comme la règle pour les grands établissements. Pour les autres établissements, suivant la complexité et les risques, la fonction de réviseur responsable pour la vérification des comptes et l'audit prudentiel pourra être assumée par une seule et même personne, pour autant que la situation le permette.
- Il conviendra d'accroître les apports de l'audit prudentiel – et ce à coûts constants ou moindres pour les établissements assujettis. A cet effet, l'audit prudentiel axé sur les risques s'attachera de manière ciblée à examiner l'activité principale des établissements concernés ainsi que les innovations ou les cas particuliers.



RÉGLEMENTATION, SURVEILLANCE ET ENFORCEMENT



BANQUES ET NÉGOCIANTS EN VALEURS MOBILIÈRES

Vue d'ensemble

En 2011, les risques et les défis ont encore pris de l'ampleur dans le secteur bancaire. La FINMA veille à accroître la résistance de la branche à l'aide de diverses mesures, mais elle table aussi sur une certaine consolidation et a pris des initiatives à cet égard.

En raison de la situation exceptionnelle qui prévaut en matière de taux d'intérêt, les banques de détail sont de plus en plus confrontées à des défis financiers et organisationnels qui affectent leur métier de base. Les baisses de revenus dues au niveau historiquement bas de la rémunération des prêts sont compensées en partie par des hausses de volume, une augmentation des risques de fluctuation de taux ou l'allègement des conditions d'octroi de crédit. Dans un contexte économique de plus en plus tendu, il convient en outre de contrôler la qualité des prêts.

Situation tendue dans le domaine du crédit

La FINMA anticipe une nouvelle augmentation de la probabilité de défaillance non seulement dans le domaine hypothécaire, mais aussi en matière de crédits commerciaux. Très attentive à la situation sur le marché hypothécaire, elle effectue systématiquement des tests de résistance et des *supervisory reviews* dans ce domaine. En outre, la FINMA salue la modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) mise en consultation par le DFF, qui prescrit une couverture accrue par des fonds propres pour les immeubles d'habitation et fait désormais de la capacité financière un critère d'octroi de crédit.

Les correctifs de valeur pris en compte au titre des risques de défaillance restent très faibles et ne reflètent pas la dégradation de la situation économique. Dès lors, la FINMA renforce préventivement les exigences en matière de fonds propres, que ce soit à l'échelle du système ou des établissements eux-mêmes, afin d'accroître la robustesse et la capacité de risque des banques et négociants en valeurs mobilières.

Franc fort et difficultés sur le marché

Pour les banques opérant dans le domaine de la gestion de fortune, des premières pistes de solutions se dessinent concernant les activités financières transfrontières. Mais l'analyse des relations d'affaires de clients étrangers et l'adaptation de la pratique et des processus correspondants au sein des établissements solliciteront d'importantes ressources pendant encore un certain temps. Sans compter qu'avec le franc fort et l'évolution boursière défavorable, les actifs sous gestion fondent. Les revenus des opérations de commission et des prestations de services ainsi que ceux des opérations de négoce s'inscrivent dès lors en net recul par rapport aux années précédentes.

La banque d'affaires est aussi confrontée à des défis de taille. La situation actuelle du marché ne permet pas de générer des revenus élevés. Quant aux nouvelles prescriptions sur les fonds propres, elles laisseront des traces dans ce domaine d'activité et conditionneront son orientation.

Dans ces circonstances, les petits établissements en particulier ont de plus en plus de mal à répondre aux exigences réglementaires et à être rentables à long terme, de sorte que la FINMA table sur une certaine consolidation du marché. La vitesse et l'étendue de ce processus de concentration se préciseront ces prochains temps en fonction de la situation économique et politique.

Distinction plus fine des concepts de surveillance

Dans le domaine de la surveillance bancaire, l'année 2011 a été placée sous le signe de la mise en œuvre et d'une distinction plus fine des instruments de surveillance tant anciens que nouveaux. Cela a permis d'augmenter nettement la force de frappe

Aperçu de la classification des banques

Catégories/ critères	1 Acteurs du marché extrêmement grands, importants et complexes	2 Acteurs du marché très importants et complexes	3 Acteurs du marché grands et complexes	4 Acteurs du marché de taille moyenne	5 Petits acteurs du marché	6 Acteurs du marché sans surveillance prudentielle
	Risque très élevé	Risque élevé	Risque important	Risque moyen	Risque faible	
Spécification des critères (3 critères sur 4 doivent être remplis)	Total du bilan ≥ 500 mia CHF Actifs sous gestion ≥ 1000 mia CHF Dépôts privilégiés ≥ 30 mia CHF Fonds propres nécessaires ≥ 20 mia CHF	Total du bilan ≥ 100 mia CHF Actifs sous gestion ≥ 500 mia CHF Dépôts privilégiés ≥ 20 mia CHF Fonds propres nécessaires ≥ 2 mia CHF	Total du bilan ≥ 15 mia CHF Actifs sous gestion ≥ 20 mia CHF Dépôts privilégiés ≥ 0,5 mia CHF Fonds propres nécessaires ≥ 0,25 mia CHF	Total du bilan ≥ 1 mia CHF Actifs sous gestion ≥ 2 mia CHF Dépôts privilégiés ≥ 0,1 mia CHF Fonds propres nécessaires ≥ 0,05 mia CHF	Total du bilan < 1 mia CHF Actifs sous gestion < 2 mia CHF Dépôts privilégiés < 0,1 mia CHF Fonds propres nécessaires < 0,05 mia CHF	Sans objet
Nombre d'assujettis dans cette catégorie	2	2	env. 30	env. 70	env. 265	Sans objet

Etat: décembre 2011

de la surveillance bancaire, sans grand surcroît de ressources.

Dans son rapport « Efficacité et efficacité en matière de surveillance » du 21 avril 2011¹⁴, la FINMA a présenté ses nouvelles approches et ses nouveaux instruments. Leur mise en œuvre a

entraîné un changement complet dans le domaine de la surveillance bancaire. Grâce à l'approche intégrée et systématiquement axée sur les risques, les instruments de surveillance comme les *supervisory reviews*¹⁵ sont utilisés là où, au regard de l'évaluation des risques, ils déploient leur effet maximal.

Pertes de négoce d'UBS

Une intervention rapide s'est imposée vers la fin du troisième trimestre: le 15 septembre 2011, UBS a annoncé une perte d'environ deux milliards de dollars américains consécutive à des opérations non autorisées effectuées à sa succursale de Londres sur des dérivés sur actions. Cet événement a déclenché toute une série d'investigations de la police londonienne, d'UBS elle-même, et de la FINMA. Cette dernière et l'autorité britannique de surveillance bancaire (UK FSA) ont ordonné conjointement qu'une enquête totalement indépendante de la banque et de sa société d'audit soit menée sur cette perte et sur ses causes. La FINMA et la FSA ont fixé les principes de cette enquête, qui a démarré début octobre 2011. A la mi-décembre 2011, la FINMA a formulé ses attentes quant à la gestion des risques opérationnels dans une communication¹⁶ aux acteurs du marché. Le rapport final, attendu pour la fin mars 2012, synthétisera les résultats de l'enquête ainsi que les recommandations en résultant. La FINMA tiendra compte des éventuels enseignements issus de cet événement dans son activité de surveillance.

¹⁴ cf. <http://www.finma.ch/finma/publikationen/Documents/br-aufsicht-20110421-f.pdf>.

¹⁵ cf. chap. « Supervisory reviews », p. 39.

¹⁶ cf. Communication FINMA 31 (2011) « Opérations de négoce non autorisées – banques » du 13 décembre 2011 (<http://www.finma.ch/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-31-2011-f.pdf>).

Grâce à l'approche de surveillance intégrée, les mêmes instruments sont utilisés pour toutes les banques, mais avec différentes intensités selon la classification en termes de risques. Ainsi, UBS et Credit Suisse, qui appartiennent toutes deux à la catégorie 1, monopolisent environ la moitié des ressources et de la capacité de gestion de la surveillance bancaire.

Afin de pouvoir réagir de manière rapide et appropriée dans les cas graves, la FINMA a complété l'arsenal existant en y ajoutant une nouvelle équipe. Ce groupe, appelé « Team Intensive Supervision » (TIS)¹⁷, a vocation à intervenir sans délai en situation de crise aiguë, puis à décider si l'établissement

concerné peut être réintégré dans la surveillance ordinaire. Si cela n'est pas possible, il appartient au TIS de prendre des mesures préparatoires en vue d'une procédure rapide d'enforcement.

Enfin, la coopération avec les sociétés d'audit¹⁸ a aussi fait l'objet d'un examen critique. Dans le système suisse, s'agissant de la surveillance des grandes banques, les sociétés d'audit représentent environ deux tiers des ressources en personnel. Pour les petits établissements, la proportion est encore plus importante. Cette situation, sur laquelle il n'y a pas lieu de revenir, nécessite que l'on mette en place des règles claires quant aux interfaces et aux attentes.

Changements dans la réglementation bancaire

Les projets de réglementation en cours d'élaboration ou déjà en vigueur sont le fruit d'une approche systématiquement axée sur les risques et de l'évolution réglementaire internationale. Plus un établissement est important, plus strictes sont les règles auxquelles il est soumis. De nouvelles dispositions sur l'insolvabilité bancaire doivent être en outre élaborées.

Après une audition publique organisée au cours du premier trimestre 2011, la FINMA a mis en vigueur au 1^{er} juillet 2011 sa Circulaire FINMA 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres dans le secteur bancaire »¹⁹. Afin de faciliter la mise en œuvre de ce texte par les établissements, elle a publié dès le 29 juin 2011 une liste de questions d'interprétation fréquentes²⁰.

Volants de fonds propres différenciés

Les volants de fonds propres exigés dans la Circulaire FINMA au titre du pilier 2 de Bâle II sont classés selon quatre critères objectifs et reflètent les risques: le total du bilan permet de déterminer la complexité, le montant des actifs sous gestion est un indicateur des risques de réputation, et le montant des dépôts privilégiés reflète les risques potentiels pour les clients individuels ou le système de garantie des dépôts. Enfin, le critère des fonds propres

nécessaires permet de déduire la structure de risque et la propension au risque d'un établissement. Selon les critères qu'ils remplissent, les établissements sont répartis entre les catégories de surveillance 2 à 5. La catégorie 1 est réservée aux deux grandes banques, auxquelles s'appliquent des règles spécifiques²¹.

Les volants de fonds propres sont organisés selon un système différencié et, en fonction de la situation, les établissements peuvent les utiliser dans une plus ou moins large mesure et les reconstituer durant des périodes plus ou moins longues. En cas de recours non prévu au volant de fonds propres, l'intensité des mesures de surveillance de la FINMA varie selon que seul le ratio de fonds propres, qui détermine l'objectif de fonds propres, n'est plus atteint, ou que la limite inférieure également fixée dans la circulaire est franchie à la baisse, ce qui déclenche des mesures immédiates et strictes.

¹⁷ cf. chap. « Team Intensive Supervision », p. 41.

¹⁸ cf. chap. « Audit », p. 31.

¹⁹ cf. <http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-2011-02-f.pdf>.

²⁰ cf. <http://www.finma.ch/f/faq/beaufsichtigte/pages/faq-eigenmittelpuffer-kapitalplanung-banken.aspx>.

²¹ cf. Aperçu de la classification des banques, p. 35.

Planification prospective des fonds propres

En tenant compte du principe de proportionnalité, la circulaire exige de tous les établissements une planification prospective des fonds propres couvrant au moins trois ans. Celle-ci doit intégrer, outre l'évolution prévisionnelle des affaires (scénario de base), un scénario défavorable (scénario de crise). Chaque établissement est donc tenu de développer un test de résistance à l'échelle de la banque. La circulaire jette ainsi un pont en direction du dispositif de simulation de crise exigé par les prescriptions du CBCB au titre du pilier 2.

En termes de montants, les objectifs de fonds propres de la Circulaire FINMA 2011/2 sont d'ores et déjà conformes aux nouvelles exigences de Bâle III en matière de fonds propres. Pour les établissements de la catégorie 5, il n'est pas exigé de volant de fonds propres allant au-delà des exigences minimales de Bâle au titre du pilier 1. Pour les autres catégories en revanche, les volants de fonds propres fixés sont supérieurs aux exigences minimales de Bâle. La circulaire contribue ainsi de manière significative au renforcement du système financier suisse.

Bâle III: la Suisse prépare l'application

Fin 2010, le CBCB a adopté sa directive révisée sur les fonds propres Bâle III, qui entrera en vigueur en janvier 2013. Afin de transposer Bâle III en droit suisse pour cette date, un groupe de travail national a élaboré, sous la direction de la FINMA, un projet de révision de l'ordonnance sur les fonds propres ainsi que des dispositions d'exécution y afférentes (circulaires FINMA). Ce projet de révision intégrait par ailleurs des adaptations des prescriptions en matière de répartition des risques, prescriptions calquées sur les règles internationales en vigueur au sein de l'UE.

Le cœur du projet de révision consistait à mettre en œuvre le dispositif international sur les fonds propres et la répartition des risques sans règles particulières spécifiques à la Suisse. Aussi les écarts ponctuels par rapport au dispositif international, qui existaient pour des raisons historiques depuis l'introduction de Bâle I à la fin des années 1980, et que l'on désignait jusqu'alors par la formule « Swiss Finish », ont-ils été

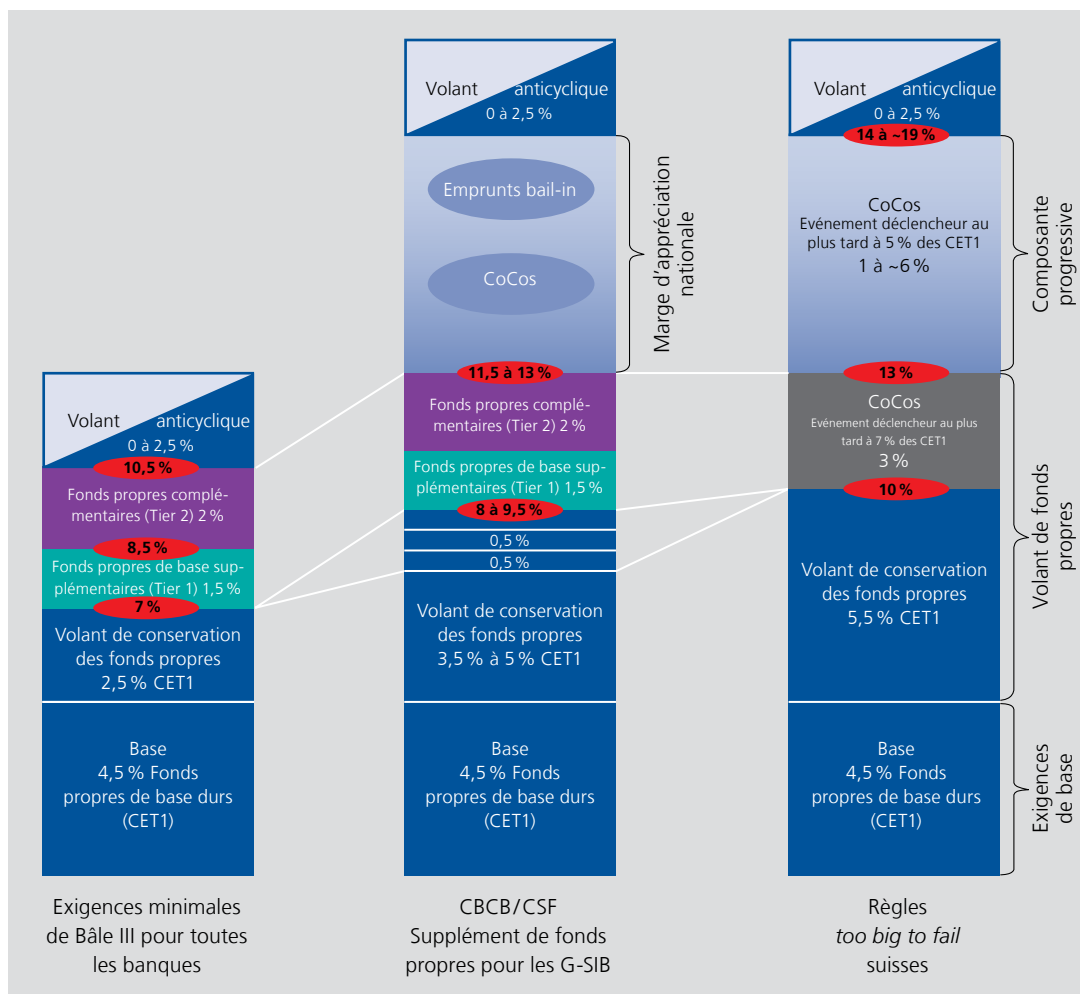
remplacés par un alignement sur les prescriptions du dispositif international en matière de fonds propres minimaux et de répartition des risques.

Too big to fail: un grand pas en avant

Après l'adoption de l'accord-cadre de Bâle III, les prescriptions légales de l'ordonnance sur les banques et de l'ordonnance sur les fonds propres applicables aux banques d'importance systémique et visant à atténuer la problématique dite du *too big to fail*²² ont été mises en consultation avec pour objectif de les adopter en 2012. Les éléments clés consistent en des mesures de renforcement de la base de fonds propres, à savoir davantage de fonds propres susceptibles d'absorber les pertes, mais aussi une meilleure diversification des risques pour réduire les interdépendances au sein du secteur bancaire. Font également partie intégrante de ce paquet réglementaire des mesures organisationnelles visant à garantir le maintien des fonctions d'importance systémique, comme le trafic des paiements, en cas de risque d'insolvabilité. A cet égard, la coordination entre exigences en matière de fonds propres et exigences organisationnelles doit être particulièrement étroite: si la banque franchit à la baisse un certain ratio de fonds propres (*trigger*), le plan d'urgence se déclenche en principe et par là même, le maintien des fonctions d'importance systémique est garanti. Parallèlement, le capital convertible (« CoCos ») de la banque est converti en fonds propres de base durs (Common Equity [CET1]). L'audition publique sur ce projet de révision s'est ouverte début décembre 2011. On peut tabler sur une entrée en vigueur en 2012. Les mesures spécifiques concernant les liquidités, pour lesquelles une base a été également ancrée dans la loi sur les banques, seront présentées courant 2012 dans le cadre d'une ordonnance séparée sur les liquidités.

Le graphique de la page 38 présente les standards minimaux de Bâle III en matière de fonds propres pour toutes les banques ainsi que pour les banques internationales d'importance systémique (« Global Systemically Important Banks » [G-SIB]) et les met en regard des règles suisses du *too big to fail*.

²² Cf. chap. « Etablissements d'importance systémique: accroître les fonds propres est essentiel », p. 17.



Les exigences spécifiques imposées aux banques suisses d'importance systémique s'élèvent, dans la composante de base, à 4,5 % des positions pondérées en fonction des risques (RWA). Seuls des CET1 peuvent être pris en compte dans la composante de base. Le volant de fonds propres représente 8,5 % des positions pondérées et doit être en principe composé de CET1. Toutefois, il est aussi possible de prendre en compte du capital convertible (« CoCos ») à hauteur de 3 % maximum des positions pondérées en fonction des risques, à condition que la conversion en CET1 ou l'abandon de créances générateur de CET1 soit déclenché à un niveau de CET1 égal à 7 % de ces positions. Par ailleurs, une composante progressive doit être constituée au moyen de capital convertible, qui sera converti au plus tard à un niveau de CET1 égal à 5 % des positions

pondérées. Le niveau de cette composante dépend de l'engagement global, composé du total du bilan et de certaines positions hors bilan ainsi que des parts de marché de la banque dans le domaine des dépôts et des opérations de crédit en Suisse, sachant qu'un montant minimum égal à 1 % des positions pondérées doit être détenu en permanence. A cela s'ajoute, le cas échéant, un volant anticyclique, tel que celui applicable aux banques qui ne sont pas d'importance systémique. La Suisse exige un demi à deux pour cent de plus pour les CET1, lesquels doivent s'établir à 10 % au minimum, par rapport aux propositions communes du CBCB et du CSF concernant les établissements d'importance systémique, propositions que les chefs d'Etat et de gouvernement ont entérinées en novembre 2011 lors du sommet du G20 à Cannes.

Supervisory reviews

L'instrument central de surveillance bancaire qu'est l'enquête sur place ou *supervisory review* a été développé plus avant en 2011 et utilisé davantage encore, notamment à titre d'examen comparatif. La mise en œuvre des mesures correctives résultant des lacunes constatées fait l'objet d'un suivi rigoureux de la part de la FINMA.

En 2011, la FINMA a utilisé l'instrument de la *supervisory review* encore plus activement qu'en 2010. Une bonne quarantaine de ces *reviews* ont été effectuées durant l'exercice écoulé, dont environ la moitié dans les deux grandes banques. Cela correspond quasiment à un doublement. Les *reviews* servent à garantir un environnement adéquat de contrôle dans les domaines concernés. Au besoin, la FINMA exige qu'il soit remédié aux lacunes. L'intensité et l'ampleur des vérifications effectuées ont révélé de nombreux problèmes, dont la résolution rapide et durable fait l'objet d'une surveillance étroite de la part de la FINMA.

Importance des comparaisons entre banques

Dès lors que cela apparaît opportun, les *reviews* de la FINMA sont effectuées de manière comparative, c'est-à-dire que plusieurs banques sont examinées selon un plan quasiment identique. Cela facilite considérablement l'identification des points faibles et permet de déterminer dans quelle banque la pratique est la meilleure. Il s'agit alors d'amener les autres banques au plus proche de cette situation. Fondamentalement, la FINMA attend de chaque banque qu'elle mette en place des modalités de contrôle qui correspondent à l'envergure et à la complexité de son activité et qui permettent de contrôler et limiter suffisamment tous les risques pertinents. Si elle identifie une prise de risque qui, selon elle, est susceptible de compromettre la sol-

vabilité ou la réputation de l'établissement en cas de réalisation du risque, elle exige immédiatement des mesures correctives. Les *supervisory reviews* sont, avec les tests de résistance²³, un instrument essentiel à cet effet.

Analyse annuelle de l'instrument

La panoplie des thèmes couverts en 2011 va des risques de taux d'intérêt aux hypothèques sur l'immobilier résidentiel, en passant par les financements commerciaux, les opérations transfrontières avec des particuliers ou diverses questions relatives à la banque d'affaires. Le choix des thèmes et des établissements s'effectue selon l'approche de surveillance axée sur les risques, tout en prenant en compte des facteurs spécifiques aux marchés et aux établissements.

Afin que la *supervisory review* reste un instrument à la pointe des connaissances, le concept fait l'objet d'une analyse annuelle et, au besoin, il est aménagé. La FINMA entend en effet disposer d'un instrument rapide, flexible et néanmoins aussi homogène que possible, qui lui permette d'atteindre son objectif : une surveillance intense et axée sur les risques, qui débouche sur des mesures correctives. Dans le même temps, les banques qui font l'objet d'un examen comparatif se rendent compte dans quelle mesure elles répondent ou pas au critère de bonne pratique.

²³ cf. chap. « Tests de résistance », p. 40.

Tests de résistance

Depuis 2009, la FINMA recourt à des tests réguliers pour évaluer la résistance aux crises des deux grandes banques suisses. Parce qu'elles sont d'importance systémique, on attend d'elles une capacité de résistance particulièrement élevée. D'autres banques importantes de Suisse font l'objet d'analyses de résistance comparables depuis 2011.

Depuis le début de 2009, la FINMA effectue régulièrement des tests de résistance avec les deux grandes banques. Ces analyses du potentiel de pertes constituent un élément important de l'activité de surveillance ordinaire. La FINMA exige de Credit Suisse et d'UBS des volants de fonds propres et de liquidités suffisants pour faire face à tout moment à des événements imprévus. Dans le cadre des analyses de résistance, on teste la capacité de résistance des volants de sécurité dans des scénarios de crise. L'examen s'effectue aussi dans la perspective d'une planification des fonds propres sur plusieurs années et d'une analyse globale des liquidités. Enfin, on prend en compte les adaptations réglementaires à venir dans le sillage de l'introduction de Bâle III et du projet législatif *too big to fail*.

Des scénarios de crise sur plusieurs années

Les scénarios de crise sur plusieurs années sont développés en concertation avec la BNS et régulièrement adaptés en fonction de la situation. Compte tenu de l'importance de Credit Suisse et d'UBS pour le système, la FINMA exige d'elles une résistance exceptionnelle aux crises, y compris en comparaison internationale.

S'agissant des analyses du potentiel de pertes effectuées avec les deux grandes banques suisses, leurs modalités correspondent globalement à celles des tests de résistance européens coordonnés chaque année par l'Autorité bancaire européenne (ABE) pour les principales banques de la zone euro. Ces analyses de la FINMA sont toutefois conçues sur mesure pour les deux grandes banques suisses, en considération de leurs profils de risque et de leur importance pour la place financière suisse. Elles font partie intégrante du processus de surveillance courant et sont effectuées sur la base d'un scénario de

crise nettement plus sévère que dans la zone euro. Les résultats ne sont donc pas comparables.

Tests de résistance spécifiques pour les hypothèques

Les tests de résistance se révèlent être un précieux instrument de surveillance qui, avec l'établissement concerné et de manière transparente, permet d'analyser la situation des fonds propres et des liquidités puis d'identifier les mesures éventuellement requises. Ces tests sont toutefois très gourmands en ressources, tant pour la FINMA que pour les établissements. Depuis le début de l'année 2011, la FINMA a étendu le champ d'application des tests de résistance et procède à des analyses approfondies du potentiel de pertes pour d'autres banques suisses de premier plan. Compte tenu de la situation particulière que connaît le marché hypothécaire suisse, les portefeuilles hypothécaires de certains établissements font en outre l'objet de tests de résistance spécifiques permettant d'évaluer leur résistance en cas de dégradation massive de la situation économique.

Les analyses de résistance s'effectuent sur la base d'estimations et ne simulent qu'une partie des développements potentiels. Par conséquent, les résultats des tests de résistance doivent être intégrés dans le processus de surveillance et comparés avec des évaluations complémentaires. Ils ne peuvent être interprétés que dans un contexte global, en tenant compte de toutes les informations utilisées et de toutes les hypothèses. En outre, des conflits d'objectifs peuvent surgir entre la publication des résultats de tests de résistance et leur utilisation en tant qu'instrument de surveillance. C'est la raison pour laquelle la FINMA s'abstient de toute publication des résultats.

Team Intensive Supervision

Sur le marché financier tendu qui nous attend ces prochaines années, tous les établissements n'auront pas la partie facile. La FINMA entend désormais réagir aux crises qu'ils traversent en s'appuyant sur une équipe spécialisée, le « Team Intensive Supervision ».

Ces prochaines années, le marché financier se caractérisera par des capacités bénéficiaires sous pression dans un contexte d'exigences réglementaires accrues. Les petites et moyennes banques ainsi que les négociants en valeurs mobilières devraient être les premiers à pâtir de cet environnement. La FINMA table pour ce segment sur une consolidation du marché, mais aussi sur des crises plus fréquentes au sein des établissements. Cette évolution recèle des risques considérables pour les créanciers et les investisseurs. La FINMA entend réagir en mettant en place une équipe nouvelle, spécialiste des établissements en crise : le « Team Intensive Supervision » (TIS).

De nouvelles formes d'intervention dans la surveillance directe

Le TIS aura pour mission d'analyser les causes des crises et de surveiller les mesures prises pour y remédier. Dans tous les cas, la priorité est de juguler rapidement les crises, afin de prévenir les dommages et de préserver les ressources. On peut le faire de différentes manières : dans certains établissements, la mise en œuvre de mesures correctives et leur surveillance stricte suffira ; dans d'autres, la porte de sortie pourra être de mettre fin au modèle d'affaires soumis à surveillance puis de libérer l'établissement de la surveillance ; dans d'autres cas enfin, l'analyse aboutira à la conclusion que seules des mesures prudentielles contraignantes sont de nature à résoudre la crise. Si cette dernière hypothèse se vérifie, le TIS s'appuiera sur ses analyses pour préparer le dossier de telle sorte que l'on puisse ouvrir une procédure d'*enforcement* rapide et efficace.

Le TIS travaillera avec les outils de la surveillance directe : il effectuera des enquêtes sur place, enten-

dra les parties prenantes pertinentes de manière ciblée et observera les processus opérationnels. La constitution du TIS a démarré le 1^{er} juillet 2011 avec l'embauche du premier collaborateur, rejoint par d'autres depuis lors. Interdisciplinaire, le TIS doit se composer tant de candidats externes que de collaborateurs actuels de la FINMA. Spécialiste des crises, le TIS sera en mesure de décharger les collaborateurs à différents niveaux : les supérieurs hiérarchiques chargés de la surveillance ne seront plus monopolisés par un établissement en crise au détriment de la surveillance d'autres établissements. Dans les cas où l'application de mesures prudentielles contraignantes apparaît possible, le TIS contribuera à ce que les travaux et clarifications préliminaires au sein de la division Enforcement puissent être menés à bien rapidement.

Le TIS est opérationnel depuis le quatrième trimestre 2011. Dans les deux cas où il est intervenu jusqu'ici, des enquêtes sur place ont permis de recueillir des informations importantes concernant des lacunes et des manquements de la part des établissements concernés. Dans un cas, les mesures requises ont d'ores et déjà été mises en œuvre, de sorte que l'établissement a pu être réintégré dans la surveillance ordinaire. Dans l'autre cas, un retrait rapide de l'autorisation aurait pu avoir lieu sur la base des informations recueillies concernant l'établissement et des travaux préliminaires du TIS. L'établissement a cependant décidé de lui-même de cesser l'activité soumise à autorisation et a demandé à être libéré de la surveillance de la FINMA. Ces expériences confirment qu'en cas de crise, on peut espérer un règlement rapide grâce à ces formes d'intervention.

ASSURANCES

Vue d'ensemble

Pour les assurances, 2011 a été une année difficile. Les taux d'intérêt historiquement bas posent notamment de graves problèmes aux assureurs-vie. Afin de prendre les contre-mesures adéquates, la FINMA a renforcé ses contrôles et multiplié les interventions directes sur place.

La situation financière des entreprises d'assurance est caractérisée par le bas niveau des taux d'intérêt en vigueur depuis un certain temps et les faibles rendements pèsent sur les marges. Pour les assureurs-vie, les répercussions sont particulièrement négatives puisqu'ils doivent dégager un rendement élevé pour financer les taux d'intérêt techniques garantis par le passé. Autre conséquence: la faiblesse des taux d'intérêt provoque une hausse de l'évaluation des passifs, ce qui réduit les fonds propres dès lors que les assureurs-vie n'ont pas adopté de congruence des échéances entre actifs et passifs. Pour certaines entreprises d'assurance-vie, cela se traduit même par une dotation en fonds propres insuffisante selon le SST.

Conséquences négatives de la crise de l'euro

Le risque financier qui découle des emprunts d'Etats surendettés touche toutes les entreprises d'assurance. L'exposition directe des sociétés qui opèrent exclusivement en Suisse est toutefois maîtrisable. Mais certains groupes d'assurance actifs à l'international sont davantage exposés aux pays fortement endettés dans lesquels ils sont présents. L'exposition indirecte des entreprises d'assurance-vie par le biais de leurs engagements bancaires importants est plus préoccupante. De ce fait, une éventuelle crise de la dette souveraine pourrait

avoir dans un deuxième temps des effets négatifs sur certains assureurs-vie. Les turbulences observées sur les marchés financiers en août 2011 (faibles taux d'intérêt, *spreads* élevés et taux de change volatils), ont provoqué plusieurs cas de pertes soumises à l'obligation d'annoncer parmi les entreprises d'assurance²⁴. On peut dès lors deviner les effets supplémentaires d'une crise bancaire.

Surveillance plus efficace des assurances

Dans la surveillance des assurances, l'aspiration à une efficacité et à une efficacité renforcées en matière de surveillance a aussi radicalement modifié le concept de surveillance. Comme aucune entreprise n'appartient à la catégorie 1, les établissements assujettis ont été classés dans les catégories de surveillance 2 à 5. Pour ce faire, la FINMA s'est appuyée principalement sur le total du bilan et la complexité de l'entreprise. Les sociétés des catégories 2 et 3 constituent – en termes de volume de primes ou de total du bilan – 85 % de la part de marché. Cette classification en fonction des risques pour les assurés et pour le système global s'accompagne d'une notation interne à la FINMA, spécifique à la société et reposant sur des paramètres quantitatifs et qualitatifs, dont la mise en œuvre est encore en cours.

Les ressources consacrées à l'activité de surveillance directe de la FINMA sont attribuées

²⁴ cf. Circ.-FINMA 2008/44 « SST », Cm 183–188.

Aperçu de la classification des assurances

Catégories/ critères	1 Acteurs du marché extrêmement grands, importants et complexes	2 Acteurs du marché très importants et complexes	3 Acteurs du marché grands et complexes	4 Acteurs du marché de taille moyenne	5 Petits acteurs du marché	6 Acteurs du marché sans surveillance prudentielle
	Risque très élevé (établissements d'importance systémique)	Risque élevé	Risque important	Risque moyen	Risque faible	
Spécification des critères	–	Total du bilan > 50 mia CHF ou complexité	Total du bilan > 1 mia CHF ou complexité	Total du bilan > 0,1 mia CHF ou complexité	Total du bilan < 0,1 mia CHF ou complexité	–
Nombre d'assujettis dans cette catégorie	–	5	35	59	143	–

Etat: décembre 2011

essentiellement aux catégories de risque 2 et 3 ainsi qu'aux sociétés auxquelles la FINMA accorde une attention particulière en raison de leur situation actuelle en termes de risque.

Assurance-vie: contexte difficile

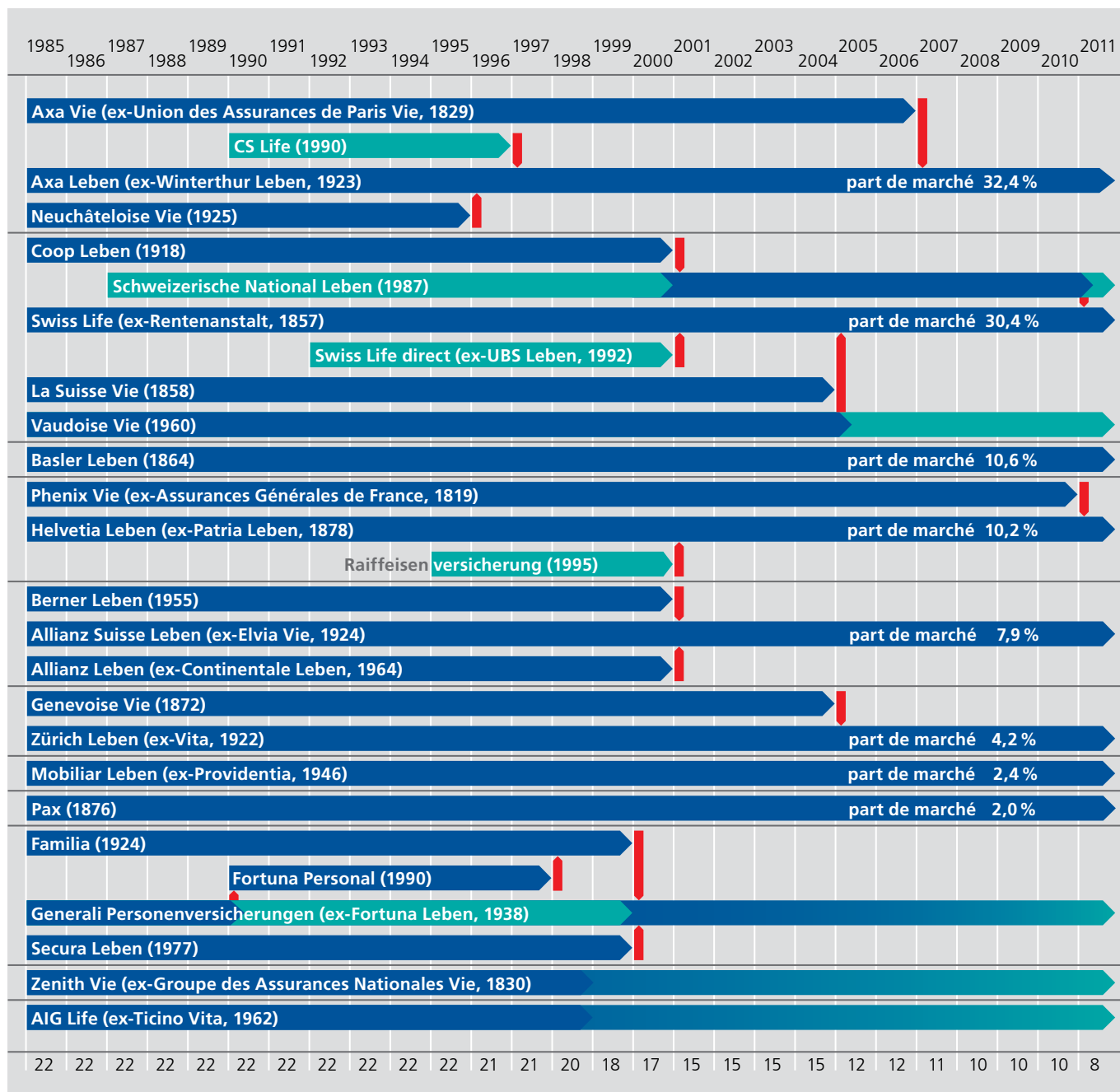
Malgré un environnement de marché toujours difficile, les assureurs-vie ont derrière eux une année 2010 relativement bonne. Le bénéfice statutaire de l'exercice 2010 est resté inchangé par rapport au précédent, à 1,2 milliard de francs suisses. S'agissant

de l'introduction obligatoire du SST au 1^{er} janvier 2011, divers assureurs-vie ont pris des mesures relatives au capital ou au risque. Dès lors, le quotient SST agrégé est passé de 117 % à 145 %. Le modèle d'affaires traditionnel des assureurs-vie, avec ses garanties de capital et d'intérêt, est par contre confronté à d'importantes difficultés compte tenu du faible niveau des taux d'intérêt qui prédomine actuellement. Celui-ci a continué de baisser, notamment pour les échéances longues :

Obligations de la Confédération à dix ans

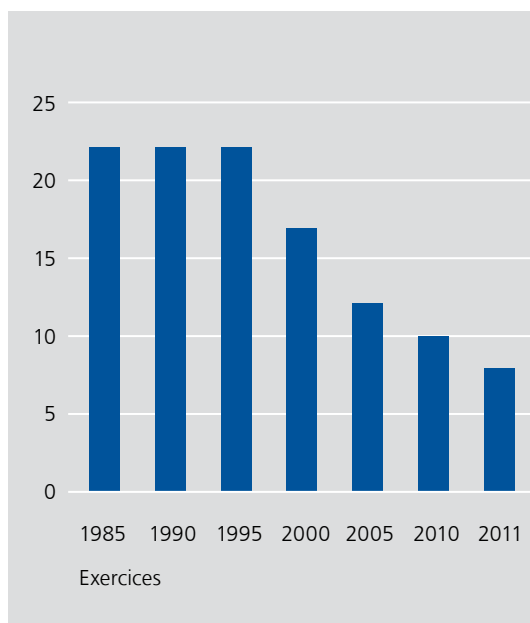
Date de référence	Rendement
1 ^{er} janvier 2010	1,97 %
1 ^{er} janvier 2011	1,65 %
1 ^{er} janvier 2012	0,75 %

Vue d'ensemble des cycles de vie des assureurs-vie suisses actifs dans la prévoyance professionnelle



- l'assureur-vie pratique la prévoyance professionnelle collective ainsi que la prévoyance privée 3a et 3b
- l'assureur-vie ne pratique que la prévoyance privée 3a et 3b
- fusion ou reprise du portefeuille de prévoyance professionnelle

Classement des assureurs-vie selon leur part de marché, exprimée en pourcentage du volume des primes de l'exercice 2010 dans le secteur d'affaires de la prévoyance professionnelle



Nombre d'assureurs-vie actifs dans la prévoyance professionnelle

Les incertitudes qui planent sur les placements se sont encore intensifiées : d'une part, les produits plus élevés résultant de placements en monnaie étrangère sont réduits par des couvertures plus coûteuses, et de l'autre les risques de crédit ont nettement augmenté chez de nombreux débiteurs. Les assureurs-vie tentent de limiter la dépendance aux taux d'intérêt en lançant par exemple de nouveaux produits²⁵ destinés à certains groupes cibles, comme les particuliers fortunés, et en proposant des solutions flexibles en matière de LPP pour les petites et moyennes entreprises sans prise de risque de marché.

La forte exposition des assureurs-vie actifs dans la prévoyance professionnelle (part dans l'encaissement total, 2010 : 69 % ; 1996 : 56 %) induit une exposition supplémentaire aux risques politiques puisque les assureurs-vie se rapprochent d'une zone sensible étroitement liée à l'assurance sociale. Par ailleurs, leur marge de manœuvre continue de s'amenuiser en raison du taux de conversion élevé et de la législation. Etant donné que l'activité requiert de surcroît une dotation en fonds propres très solide

ainsi que des systèmes informatiques sophistiqués et donc onéreux, le nombre d'assureurs-vie opérant dans le domaine de la LPP a reculé. La tendance des assureurs privés à abandonner cette activité s'observe depuis des années (cf. illustrations sur cette page et la précédente²⁶).

Assurance dommages : une bonne année

Comparativement, le résultat statutaire 2010 des entreprises d'assurance dommages a été très bon, s'élevant à 7,1 milliards de francs suisses. Toutefois, la concurrence accrue et la recherche de nouveaux domaines d'activité concernent également l'assurance dommages. Les établissements cantonaux d'assurance des bâtiments souhaitent par exemple opérer hors de leur monopole. Selon la FINMA, une telle activité est soumise à la loi sur la surveillance des assurances et, partant, à la surveillance de la FINMA. C'est la raison pour laquelle elle a mis sur les rails l'assujettissement de l'assurance privée pour les établissements cantonaux d'assurance des bâtiments concernés. Le 6 juillet 2011, la FINMA a octroyé l'autorisation d'exploitation à la filiale d'une assurance des bâtiments de renom. A la fin de 2011, le Tribunal administratif fédéral n'est pas entré en matière sur le recours déposé par un concurrent contre cette autorisation. Lors de la clôture de la rédaction, le délai pour recourir au Tribunal fédéral contre ce jugement n'était pas encore arrivé à échéance.

Dans le cadre des enquêtes réalisées sur place concernant l'assurance de véhicules à moteur, la FINMA a contrôlé le respect de l'application juridiquement et techniquement correcte de la différenciation de tarifs en fonction de la nationalité. S'agissant de l'assurance des dommages naturels²⁷ uniforme et contraignante pour tous les prestataires, la FINMA a redoublé d'efforts, au moyen de diverses mesures, pour garantir le respect des exigences légales en matière d'appels d'offres et de contrats d'assurance. Par ailleurs, outre l'activité de surveillance ordinaire, des enquêtes sur place ont été menées auprès de 29 entreprises d'assurance,

²⁵ Par exemple, des assurances-vie liées à des participations assorties de garanties spécifiques de capital et d'intérêt, des opérations de capitalisation ou encore une différenciation des risques de décès assurés, notamment selon le tabagisme ou l'indice de masse corporelle (IMC).

²⁶ Les deux illustrations n'incluent pas les assureurs-vie qui ont été autorisés après 1985 et qui ont pratiqué ou pratiquent encore l'assurance individuelle uniquement.

²⁷ Art. 33 LSA et art. 171 ss OS.

au cours desquelles ont été abordés des thèmes centraux pour la surveillance, tels que les provisions techniques et le risque opérationnel.

Réassurance : stabilité malgré des catastrophes naturelles

Dans le domaine de la réassurance, le premier trimestre 2011 a été marqué par un nombre très élevé de dommages résultant de catastrophes naturelles. Comme prévu, la plupart des grands réassureurs domiciliés en Suisse ont été touchés par ces catastrophes. Toutefois, les sociétés ont pu relativement bien absorber les dommages, sans compromettre leur solvabilité, notamment grâce aux hausses significatives des taux de prime réalisées dans les segments et régions concernés. Dans les autres domaines en revanche, les taux de prime ne se sont pas améliorés. En particulier en ce qui concerne la responsabilité civile, les conditions sont jugées insuffisantes – notamment en raison du niveau toujours bas des taux d'intérêt.

L'attrait de la Suisse comme base d'activité pour les réassureurs est préservé. La situation en termes de solvabilité des entreprises de réassurance y est bonne. Dans l'ensemble, elles affichent un net excédent de couverture du ratio SST. Mais en raison des différentes modifications extraordinaires du capital porteur de risque, l'excédent de couverture a tendance à diminuer.

Assurance-maladie : baisses de tarifs impossibles

Les assureurs-maladie doivent calculer leurs provisions selon des méthodes reconnues de façon à pouvoir fournir en tout temps les prestations d'assurance promises²⁸. Pour protéger les assurés, la FINMA contrôle jusqu'en 2013 les provisions et les méthodes de calcul utilisées auprès de tous les prestataires pratiquant l'assurance-maladie complémentaire.

L'introduction d'un nouveau financement des hôpitaux a ouvert ces derniers mois un débat public sur les primes dans l'assurance complémentaire d'hospitalisation. A ce sujet, la FINMA a toujours souligné que cet élément ne devait pas être considéré isolément mais que d'autres changements importants, influant positivement ou négativement sur les coûts de la santé, étaient programmés. Pour la FINMA, il n'y a pas de raison suffisamment établie pour ordonner des baisses tarifaires suite aux modifications annoncées. Elle ne peut en effet obliger une entreprise d'assurance à adapter ses primes que s'il ressort de collectes de données fiables et de prévisions allant dans le même sens que le cadre légal n'est plus respecté²⁹. Elle suit toutefois de très près les évolutions. En 2013, elle mènera une enquête spécifique afin d'analyser les premières conséquences mesurables des modifications.

²⁸ cf. Circ.-FINMA 2010/3
« Assurance-maladie selon la
LCA » (<http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-2010-03-f.pdf>).

²⁹ Art. 38 LSA.

Changements dans la réglementation des assurances

Des modifications de la loi sur la surveillance des assurances (LSA) sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2011. Il s'agit essentiellement d'une réorganisation des compétences et du règlement des faillites des entreprises d'assurance assujetties à la surveillance de la FINMA.

A moyen terme, le droit de la surveillance des assurances devra être encore amélioré afin de garantir une meilleure protection des assurés, d'éviter toute contradiction et de gagner en compatibilité à l'international³⁰. La mise en œuvre pratique de la loi sur la surveillance des assurances dans sa version totalement révisée³¹ et de l'ordonnance du Conseil fédéral correspondante (ordonnance sur la surveillance [OS]), l'orientation stratégique de la FINMA ainsi que les évolutions en matière de coordination internationale de la surveillance mettent en lumière la nécessité d'intervenir sur le plan réglementaire.

Réorganisation des compétences dans le cadre des faillites d'entreprises d'assurance

Selon la réglementation en vigueur jusqu'ici, les procédures de faillite à l'encontre d'entreprises d'assurance relevaient d'une interaction complexe entre la FINMA et le juge ordinaire de la faillite. La responsabilité formelle revenait au juge de la faillite mais la FINMA disposait de droits de participation à prendre obligatoirement en considération lors de l'ouverture de la faillite et de la désignation d'un administrateur. Par exemple, un juge de la faillite ne pouvait ouvrir une procédure de faillite qu'après son approbation par la FINMA.

Désormais – comme dans la réglementation applicable aux banques – la FINMA détient seule la responsabilité d'ouvrir et de mener des procédures de faillite à l'encontre des entreprises d'assurance qu'elle surveille³². La responsabilité n'est donc plus partagée, mais des tiers peuvent être impliqués. Ainsi, à l'avenir, les éventuelles faillites d'entreprises

d'assurance seront menées par l'organe qui, du fait de ses activités quotidiennes de surveillance, dispose d'une expérience plus solide et d'une meilleure connaissance des entreprises d'assurance correspondantes qu'un office cantonal des faillites. Il incombe à présent à la FINMA d'édicter les dispositions d'exécution requises.

Dans le cadre de cette révision partielle, la loi sur la surveillance des assurances a en outre été complétée ou modifiée, les dispositions en question étant sans rapport direct avec les faillites d'entreprises d'assurance mais avec les mesures pénales en général. Ainsi, selon une base légale explicite, la FINMA pourra remédier à une sous-couverture de la fortune liée par l'affectation des actifs de l'entreprise d'assurance jusqu'à concurrence du débit et ordonner l'ajournement et la prorogation des échéances en cas de risque d'insolvabilité³³. De plus, le législateur a précisé que le retrait de l'autorisation entraînait la dissolution de la société et que la FINMA désignait un liquidateur³⁴.

Provisions dans la réassurance

La Circulaire FINMA 2011/3 « Provisions – réassurance » s'applique à toutes les entreprises et captives suisses de réassurance pour la réassurance acceptée et cédée, ainsi qu'à toutes les entreprises suisses d'assurance directe pour les opérations acceptées en réassurance et rétrocedées. Elle régit essentiellement la constitution et la dissolution des provisions techniques pour l'activité de réassurance et fixe des exigences minimales concernant leur détermination, notamment leur genre et leur volume³⁵.

³⁰ En relation notamment avec l'équivalence aux principes de l'UE et de l'AICA (cf. aussi chapitre « Reconnaissance de l'équivalence de la surveillance suisse des assurances », p. 50).

³¹ En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006.

³² cf. chap. « Réglementation de l'insolvabilité pour le marché financier », p. 28.

³³ Art. 51 al. 2 let. h et i LSA.

³⁴ Art. 52 LSA.

³⁵ Eu égard à l'art. 16 LSA.

Second Swiss Qualitative Assessment

Élément du concept de surveillance intégré, le Swiss Qualitative Assessment (SQA) de la FINMA donne une vue d'ensemble des entreprises d'assurance surveillées. Il montre la manière dont la gouvernance d'entreprise et la gestion des risques sont pensées et mises en œuvre.

Le SQA ne s'intéresse pas aux facteurs financiers, mais qualitatifs. Ainsi, il complète le SST. Le SQA sert également de base de mesure pour la notation d'une entreprise dans les catégories de risque définies par le concept de surveillance de la FINMA.

Première tranche des assurances contrôlée

En février 2010, la FINMA a publié dans un aperçu du marché³⁶ les résultats du premier Swiss Qualitative Assessment³⁷, et en décembre 2010, elle a annoncé la réalisation du SQA II³⁸. La FINMA a contrôlé les premières entreprises d'assurance sélectionnées pour le SQA II en 2011. De nouvelles évaluations suivront en 2012 et 2013. A la différence du SQA I, le SQA II ne s'applique pas à toutes les entreprises. Les assureurs sont sélectionnés en fonction des risques mais aussi de manière aléatoire. Il va toutefois de soi que les obligations mentionnées par la Communication FINMA 17 dans les domaines de la gouvernance d'entreprise, de la gestion des risques et du système de contrôle interne doivent être remplies par toutes les entreprises, indépendamment de la réalisation d'un SQA II.

Processus d'évaluation sur mesure avec dialogues sur les risques

Certes le SQA II s'appuie sur le SQA I, mais il va au-delà. Le SQA II emploie des modules spéciaux et intègre différents représentants de l'entreprise présents dans divers domaines et à des niveaux variés.

Cela signifie que le SQA II adopte une approche globale afin d'offrir à la FINMA un meilleur aperçu de la mise en œuvre opérationnelle et de l'adéquation de la gouvernance d'entreprise, de la gestion des risques et du système de contrôle interne de la société. L'approche modulaire permet un processus d'évaluation sur mesure qui prend mieux en compte les types de risques propres à chaque assureur. Le SQA II accorde une attention particulière au conseil d'administration d'une entreprise ainsi qu'à ses systèmes et processus visant la maîtrise et le contrôle des risques et le respect des lois et des prescriptions. Outre les évaluations écrites, la FINMA peut entamer un dialogue sur les risques avec certaines entreprises d'assurance afin de discuter les thèmes couverts par le SQA II. Elle peut aussi obliger un assureur à procéder à une auto-évaluation ou demander à un tiers de réaliser une évaluation selon les normes qu'elle a prescrites.

Avec le SQA II et les activités de surveillance courantes, la FINMA souligne l'importance de la gouvernance d'entreprise, de la gestion des risques et du système de contrôle interne dans l'organisation et le fonctionnement des établissements surveillés. Si un établissement présente des faiblesses dans ces domaines, ne réalise aucun progrès significatif ou affiche un profil de risques plus élevé, la FINMA peut renforcer sa surveillance de l'établissement ou prendre des mesures appropriées.

³⁶ cf. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/bericht-sqa-20100201-d.pdf> (en allemand).

³⁷ cf. Communication FINMA 5 (<http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-05-2010-f.pdf>).

³⁸ cf. Communication FINMA 17 (<http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-17-2010-f.pdf>).

Surveillance des groupes et évolutions internationales

A l'heure actuelle, des évolutions internationales dans le domaine des assurances s'observent à l'échelle de la planète, notamment dans l'Association internationale des contrôleurs d'assurance. On note aussi que le Conseil de stabilité financière montre un intérêt croissant pour l'intégration de ce domaine, avant tout en ce qui concerne les questions de stabilité financière.

L'AICA se penche essentiellement sur les principes de base de la surveillance des assurances, de la stabilité financière et de la surveillance multilatérale des groupes d'assurance. A l'avenir, l'AICA devrait également s'impliquer davantage dans le suivi et le soutien de la mise en œuvre des principes réglementaires. La FINMA s'engage au sein de la plupart des principaux comités et sous-comités. En 2011, elle est aussi devenue membre du nouveau « Supervisory Forum » ainsi que du « Macroprudential Policy and Surveillance Working Group ».

L'assemblée générale de l'AICA a adopté le 1^{er} octobre 2011 la version révisée des « Insurance Core Principles » (ICP) de 2003³⁹. Ces 26 principes de base en matière d'assurance sont des principes généraux, applicables à l'échelon international, concernant la méthodologie d'une surveillance efficace des assurances. Ces principes constituent donc un fil conducteur et un outil d'auto-évaluation pour les autorités de surveillance, tout en fournissant au Fonds monétaire international (FMI) un critère d'évaluation de l'état des différents concepts de surveillance en vigueur.

Surveillance internationale des groupes d'assurance

Outre la question des risques systémiques dans le secteur des assurances⁴⁰, l'AICA a traité de la surveillance des groupes d'assurance actifs à l'international (« Internationally Active Insurance Groups » [IAIG]). Elle s'est ainsi attelée en juillet 2010 à la conception sur trois ans d'un « Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups » (ComFrame). La publication d'un concept en juillet 2011 a marqué une première étape décisive pour ce projet lancé par

la vice-présidente de la FINMA et présidente du Comité technique de l'AICA. ComFrame entend créer d'ici mi-2013 un premier dispositif multilatéral de surveillance internationale des groupes d'assurance, qu'il restera ensuite à calibrer.

Des colleges en tant que plates-formes d'échange continu d'informations et d'opinions

La collaboration internationale est l'un des éléments caractéristiques de la surveillance qu'exerce la FINMA sur les groupes et les conglomerats. Au niveau mondial, la FINMA joue le rôle de *group-wide supervisor* pour les groupes d'assurance basés en Suisse. En outre, elle rencontre régulièrement les autorités de surveillance étrangères dans le cadre de *supervisory colleges* des groupes internationaux, ainsi que les instances de surveillance de l'UE au sein de *colleges of supervisors*.

En 2011, six *colleges* se sont tenus. Il est apparu que ceux-ci gagnent en importance et en visibilité, non seulement en Europe mais aussi sur les autres continents. L'appel en faveur d'un échange d'informations plus fréquent se fait toujours plus pressant, surtout de la part des *supervisory colleges* internationaux de Swiss Re et de Zurich Financial Services (ZFS): un *college* annuel ne suffisant plus, la surveillance des groupes tient depuis 2011 des *colleges* intermédiaires par téléconférence. L'échange d'informations actuelles est au cœur de cet appel. Manifestations initialement annuelles, les *colleges* deviennent des plates-formes d'échange continu d'informations et d'opinions. Les appréciations et analyses relatives à la gestion des risques et aux systèmes de contrôle internes sont particulièrement intéressantes. Etant donné que la Suisse conserve

³⁹ cf. http://www.iaisweb.org/___temp/Revision_of_the_ICPs_-_Process_for_Review_and_Consultation.pdf.

⁴⁰ cf. chap. « Etablissements d'importance systémique: accroître les fonds propres est essentiel », p. 17.

son avance conceptuelle dans le calcul de la solvabilité sur une base économique avec le SST, l'intérêt pour sa mise en œuvre au plan opérationnel est évidemment grand.

La pression en faveur d'activités de surveillance coordonnées est de plus en plus forte tant du côté

de l'AEAPP que de l'AICA. Sur le plan multilatéral, ComFrame doit servir à surveiller de manière efficace et efficiente les IAIG. A cet égard, il convient de tenir particulièrement compte de la complexité des activités multilocales de ces groupes d'assurance.

Reconnaissance de l'équivalence de la surveillance suisse des assurances

En 2011, l'AEAPP a testé l'équivalence du régime suisse de surveillance des assurances selon les prescriptions de la directive Solvabilité II. Si le résultat de l'AEAPP était positif, la Commission européenne n'a pas encore rendu sa décision.

Début 2011, la FINMA s'est soumise à une évaluation approfondie en répondant à la liste complète de questions posées par l'AEAPP au sujet de la surveillance des assurances en Suisse⁴¹. Outre les questions portant sur la forme juridique et l'organisation, sur les objectifs, les tâches et les ressources de la FINMA mais aussi sur son orientation générale et son mode de surveillance des assurances, une attention particulière a été accordée à la surveillance de la réassurance, la surveillance des groupes et les contrôles de la solvabilité selon le SST. Une fois les réponses apportées aux questions complémentaires, des représentants de l'AEAPP relevant de différentes juridictions se sont rendus au siège de la FINMA pendant deux semaines en mai 2011 pour se forger leur propre opinion.

Equivalence avec des réserves

Fin octobre 2011, l'AEAPP a rendu sa recommandation à la Commission européenne⁴². Elle

s'est prononcée en faveur d'une « équivalence avec certaines réserves ». L'UE n'a pas encore rendu sa décision. Les réserves portaient principalement sur les points suivants :

- absence d'obligations de déclarer des entreprises d'assurance vis-à-vis du public,
- possibilités de dérogation à l'obligation de désigner un réviseur interne,
- manque d'ancrage dans le droit de la surveillance de la fonction de *compliance*.

Ces constatations entreront en ligne de compte dans le processus décisionnel lors du développement de la loi suisse sur la surveillance des assurances (LSA) et de l'ordonnance sur la surveillance (OS)⁴³. Suite à l'examen effectué par l'AEAPP, la FINMA a publié sa politique sur les *supervisory colleges* dans le domaine des assurances⁴⁴.

⁴¹ Questionnaire d'évaluation de l'équivalence en relation avec les art. 172, 227 et 260 de la directive Solvabilité II (2009/138/CE).

⁴² cf. <https://eiopa.europa.eu/consultations/consultation-papers/2011/august-2011/consultation-paper-no-3-eiopa-draft-report-equivalence-assessment-of-the-swiss-supervisory-system/index.html>.

⁴³ cf. chap. « Changements dans la réglementation des assurances », p. 47.

⁴⁴ cf. http://www.finma.ch/e/beaufsichtigte/versicherungen/gruppen_konglomerate/Documents/policy-supervisory-colleges.pdf (en anglais).

MARCHÉS

Vue d'ensemble

Dans sa division Marchés, la FINMA a veillé en 2011 à ce que le processus de surveillance à plusieurs niveaux fonctionne pour les placements collectifs. Les nouvelles évolutions technologiques des bourses et du négoce de valeurs mobilières, ainsi que les projets de réglementation et d'application telles les directives AIFM et OPCVM-IV, ont aussi été au centre de son attention.

S'agissant du fonctionnement des marchés financiers, il convient d'évoquer les multiples évolutions technologiques constatées récemment dans les bourses et le négoce de valeurs mobilières. Les progrès réalisés sur le front du traitement des données et des technologies de la communication ont entraîné des changements profonds dans l'exécution et le règlement des opérations de négoce en valeurs mobilières. La dernière avancée en date à cet égard est le négoce à haute fréquence (« High Frequency Trading » [HFT]) où, pour tirer profit d'écart de cours infimes entre les différentes places boursières, des ordinateurs exécutent de manière autonome des milliers d'ordres d'achat et de vente en quelques millisecondes seulement.

Les places boursières sont aussi en perpétuelle évolution: on citera à cet égard, par exemple, les systèmes de négoce multilatéraux (« Multilateral Trading Facilities » [MTF]) au sens de la directive européenne concernant les marchés d'instruments financiers (« Markets in Financial Instruments Directive » [MiFID]), les *crossing networks*, ou encore les *dark pools*. SIX Swiss Exchange a constitué avec Liquidnet Europe Limited un *dark pool* destiné à l'exécution de transactions en bloc. La plate-forme SIX Swiss Exchange Liquidnet Service permet de négocier quelque 3600 valeurs mobilières suisses, britanniques, françaises, allemandes et néerlandaises. Tant les bourses que les systèmes de négoce alternatifs ont pour fonction de réunir les acheteurs et les vendeurs de valeurs mobilières.

La protection des clients, un postulat fondamental

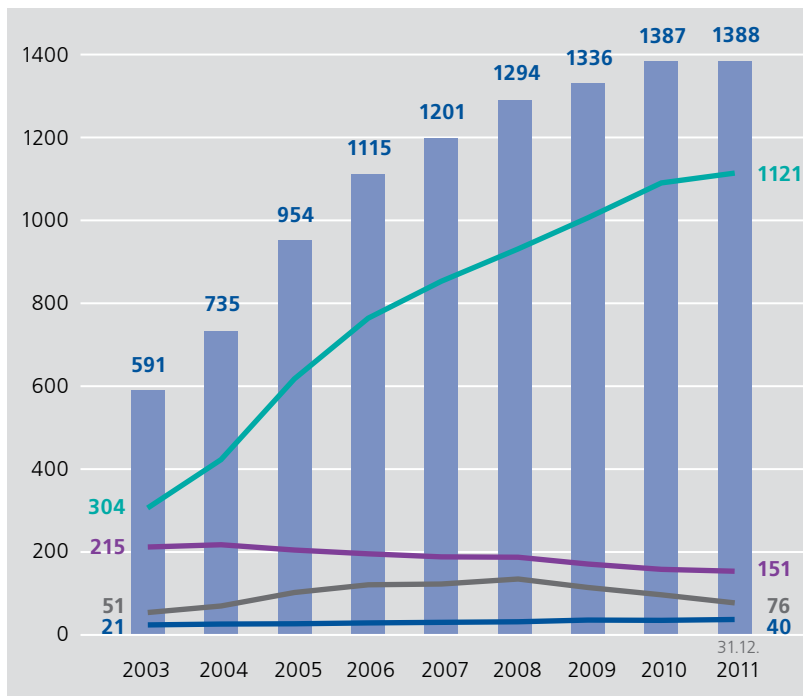
Outre les projets internationaux de réglementation et d'application comme les directives AIFM

et OPCVM-IV, des évolutions nationales ont aussi accru la pression sur les acteurs du marché quant à la protection des clients, notamment dans le secteur de la gestion de fortune institutionnelle. D'une part, les clients sont de plus en plus nombreux à travailler exclusivement avec des établissements autorisés et, d'autre part, il existe une volonté réglementaire tendant à réserver l'activité de gestion de fortune aux titulaires d'autorisation soumis à surveillance. Aussi la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle prévoit-elle qu'à compter du 1^{er} janvier 2014, seuls pourront exercer des activités de gérants de fortune d'institutions de prévoyance professionnelle les personnes et les établissements soumis à la surveillance de la FINMA ou reconnus par la Commission de haute surveillance.

Afin de garantir la protection des clients et dans le cadre de sa surveillance axée sur les risques, la FINMA a vérifié en 2011 auprès des assujettis, notamment, le bon fonctionnement du processus de surveillance à plusieurs niveaux que la loi sur les placements collectifs prévoit pour ces derniers. Cette loi impose en effet certaines obligations de contrôle entre les différents acteurs. La banque dépositaire de placements collectifs suisses a par exemple non seulement une fonction de garde, mais aussi une fonction de contrôle envers la direction de fonds ou la SICAV⁴⁵. Il lui incombe ainsi en particulier de vérifier le calcul de la valeur nette d'inventaire et de s'assurer que les décisions afférentes aux placements sont conformes à la loi et au contrat de fonds. Dans le cadre de sa surveillance des banques dépositaires, la FINMA a constaté que certains établissements ne respectaient pas assez, voire pas du tout, leurs obligations de contrôle, et elle a dès lors demandé aux sociétés d'audit de se prononcer en

⁴⁵ En vertu de l'art. 73 al. 3 LPCC.

Graphique sur l'évolution du nombre de placements collectifs suisses ouverts entre 2003 et 2011, par types de fonds.

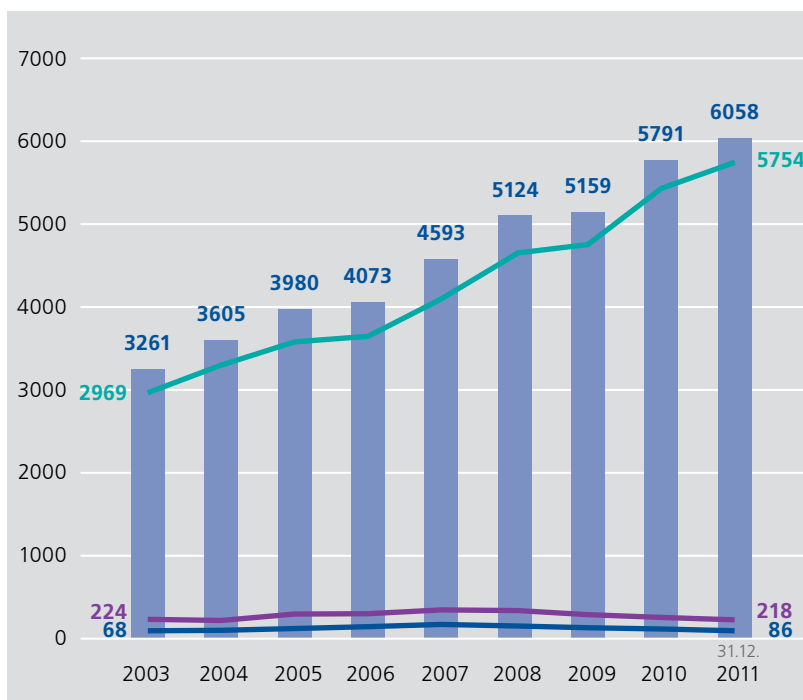


détail à ce sujet dans le prochain rapport d'audit. Si les manquements présumés devaient se confirmer, la FINMA prendra les mesures qui s'imposent.

Parmi les directions de fonds, la FINMA a notamment soumis à un contrôle approfondi celles qui gèrent majoritairement ou exclusivement des fonds immobiliers. Elle a examiné non seulement l'organisation opérationnelle des directions de fonds, mais aussi la qualification technique des personnes chargées de la gestion des fonds immobiliers. Enfin, en relation avec les fonds immobiliers, la FINMA a aussi soumis à un contrôle approfondi les experts chargés des estimations; dans le processus de surveillance à plusieurs niveaux, ils jouent en effet un rôle central, à savoir celui de déterminer objectivement la valeur des immeubles.

Concernant les produits, aucune tendance précise ne s'est dessinée en 2011 vers un type particulier de placements collectifs. En revanche, on peut noter un nouvel accroissement du nombre de demandes d'autorisation de produits suisses assortis d'exceptions spécifiques concernant les placements ou les directives de placement. Enfin, on constate que les placements collectifs organisés sous forme corporative, par exemple les sociétés d'investissement à capital variable, suscitent une certaine demande.

Graphique sur l'évolution du nombre de placements collectifs étrangers entre 2003 et 2011.



Changements dans la réglementation des marchés

Afin que les investisseurs disposent des informations clés sous une forme concise et comparable, la Suisse a adopté en 2011 le nouveau « document d'informations clés pour l'investisseur » (KIID ou « Key Investor Information Document ») de l'UE. En outre, la Circulaire FINMA « Obligation de déclarer les opérations sur valeurs mobilières » a été précisée. Et enfin, la Circulaire FINMA « Agences de notation » redéfinit les exigences de la FINMA dans différents domaines de surveillance.

Placements collectifs de capitaux

Dans le cadre de la modification de la loi sur les banques afférente à la garantie des dépôts, la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC) du 23 juin 2006 a aussi fait l'objet d'adaptations. Désormais, la FINMA a compétence pour les faillites en relation avec des directions de fonds, SICAV, SCPC et SICAF. Les modifications correspondantes sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2011. La FINMA n'est donc plus seulement compétente pour la liquidation forcée, mais aussi pour l'ouverture de la faillite et la mise en œuvre de la procédure de faillite au sens de la loi sur les placements collectifs⁴⁶. La liquidation volontaire de placements collectifs continue de relever de la responsabilité des titulaires d'autorisation.

Introduction du document KIID en Suisse

En vertu de la directive européenne OPCVM-IV⁴⁷, le prospectus simplifié a été remplacé au 1^{er} juillet 2011 par les « informations clés pour l'investisseur » (« Key Investor Information Document » [KIID]). Au vu de cette évolution juridique internationale, le Conseil fédéral a décidé le 29 juin 2011 d'introduire le KIID dans le cadre de la modification de l'ordonnance sur les placements collectifs de capitaux (OPCC) et l'a mis en vigueur le 15 juillet 2011. Le KIID est conçu comme un document uniformisé, concis et compréhensible qui permet à l'investisseur de comparer entre eux les différents placements collectifs de façon simple et rapide. Sous réserve des délais transitoires prévus, il convient de rédiger un KIID tant pour les placements collectifs suisses de type « fonds en valeurs mobilières » et « autres fonds de placement

traditionnels » que pour les placements collectifs étrangers comparables distribués en Suisse ou à partir de la Suisse. Il faudra tenir compte dans ce contexte des « Directives concernant le document d'informations clés pour l'investisseur en matière de fonds en valeurs mobilières et autres fonds en placements traditionnels, sous la forme de fonds ouverts au public » publiées par la Swiss Funds Association (SFA) dans leur version du 2 décembre 2011, directives reconnues comme standard minimal par la FINMA⁴⁸.

Bourses et négociants en valeurs mobilières

L'art. 53a OBVM est entré en vigueur le 1^{er} août 2011. On dispose ainsi désormais d'une base légale conforme à la pratique antérieure de la FINMA en ce qui concerne l'affiliation de négociants étrangers pour compte propre à la bourse suisse⁴⁹. En vertu de l'ordonnance sur les bourses⁵⁰, la FINMA peut délivrer une autorisation d'affiliation à une bourse à un négociant étranger pour compte propre qui n'est soumis à aucune surveillance appropriée dans le pays où il a son siège, pour autant que ce négociant remplisse les conditions de la loi sur les bourses⁵¹. Les négociants étrangers pour compte propre qui ne sont soumis à aucune surveillance doivent remplir les conditions relatives à l'organisation et au personnel ainsi que les exigences minimales en matière de fonds propres telles qu'applicables aux négociants suisses en valeurs mobilières. Entre l'entrée en vigueur du nouvel art. 53a OBVM et la fin 2011, la FINMA a délivré une autorisation d'affiliation à un négociant étranger pour compte propre.

⁴⁶ cf. chap. « Réglementation de l'insolvabilité pour le marché financier », p. 28.

⁴⁷ Directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM).

⁴⁸ Au sens de l'art. 7 al. 3 LFINMA et de l'art. 20 al. 2 LPCC.

⁴⁹ cf. Rapport annuel FINMA 2010, p. 67 s.

⁵⁰ Art. 53a al. 1 OBVM.

⁵¹ Art. 10 al. 2 LBVM.

Modification de la Circulaire FINMA «Obligation de déclarer les opérations sur valeurs mobilières»

Le 1^{er} novembre 2011, la FINMA a mis en vigueur sa Circulaire 2008/11 «Obligation de déclarer les opérations sur valeurs mobilières» révisée⁵² (anciennement: «Obligation de déclarer les transactions boursières»). Les modifications consistent principalement à préciser des obligations de déclarer incombant déjà aux négociants en valeurs mobilières. Ces derniers ne se voient donc pas imposer de nouvelles obligations. La FINMA a adapté la circulaire aux évolutions récentes ainsi qu'aux nouveaux besoins du marché. Des contradictions terminologiques avec les règlements de la bourse suisse ont notamment été éliminées. Lors de l'audition informelle sur ce projet de révision, les acteurs du marché et les prestataires concernés se sont montrés unanimement favorables aux propositions formulées.

Agences de notation

Dans sa Circulaire FINMA 2012/1 «Agences de notation»⁵³, publiée en août 2011, la FINMA a remanié les conditions de reconnaissance des agences de notation. Cette circulaire vise les agences de

notation dont les notations sont utilisées à des fins prudentielles par des établissements assujettis. Outre l'utilisation de notations par les banques et négociants en valeurs mobilières, notamment pour calculer les fonds propres nécessaires, elle constitue désormais la base pour l'utilisation de notations par les entreprises d'assurance (par exemple directives de placement concernant la fortune liée) et les placements collectifs (techniques de placement et dérivés). Les exigences de la FINMA envers les agences de notation se trouvent ainsi précisées dans différents domaines de surveillance et les conditions de reconnaissance uniformisées. Pour fixer les conditions de reconnaissance, la FINMA a tenu compte des dernières prescriptions d'instances normatives internationales comme l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) et le CBCB, mais dans le contexte spécifique du marché suisse. Les exigences imposées par la circulaire aux agences de notation ont pour objet de contribuer à établir un standard qualitatif minimal. La circulaire est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, mais des dispositions transitoires concernant l'applicabilité aux entreprises d'assurance sont prévues jusqu'à fin 2014.

⁵² cf. <http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-2008-01-f.pdf>.

⁵³ cf. <http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-2012-01-f.pdf>.

Exchange-traded Funds

En raison de la complexité croissante des produits, la transparence est des plus cruciales en ce qui concerne les Exchange-traded Funds (ETF). Les investisseurs ordinaires doivent savoir quel indice est répliqué par l'ETF dans lequel ils investissent.

Les ETF sont depuis des années un instrument de placement prisé des investisseurs institutionnels comme des investisseurs ordinaires. Les ETF suisses et ceux approuvés à la distribution au public en Suisse ou à partir de la Suisse sont des placements collectifs de capitaux ouverts négociés auprès de SIX Swiss Exchange et pour lesquels un teneur de marché assure un négoce liquide. Dès lors qu'un placement collectif est qualifié d'ETF, toutes les classes de parts doivent être cotées. Les ETF se caractérisent en outre par le fait qu'ils répliquent un indice, mais ils peuvent aussi refléter l'évolution du cours d'un sous-jacent, par exemple l'or. Il est par contre exclu que l'indice serve uniquement de *benchmark*.

Transparence accrue pour les ETF suisses

Les ETF répliquent les indices selon différentes méthodes. On distingue entre les produits à réplification physique et les produits à réplification synthétique. Les ETF à réplification physique acquièrent tous les papiers-valeurs sous-jacents à l'indice (méthode de «réplification intégrale») ou une quote-part de ces derniers (méthode dite d'«échantillonnage»). Quant aux ETF à réplification synthétique, ils répliquent l'indice à l'aide de dérivés. Les ETF proposés sur le marché étant de plus en plus complexes, les principes de transparence et d'information envers les investisseurs revêtent une importance cruciale pour ces produits. Il convient donc d'indiquer clairement dans la documentation des ETF suisses la méthode de réplification utilisée et comment cette dernière fonctionne. Dans la mesure où l'indice répliqué détermine le profil risque/rendement du produit, cette documentation doit contenir notamment des informations sur le fournisseur et la composition de l'indice.

Swap ETF

Pour les produits à réplification synthétique du type Unfunded Swap ETF, il convient en outre de publier la politique de placement, s'agissant du portefeuille de papiers-valeurs de référence. Un Unfunded Swap ETF n'investit en effet pas dans les papiers-valeurs sous-jacents à l'indice, mais place la fortune du fonds selon des critères d'optimisation fiscale. La performance de l'indice est atteinte exclusivement au moyen de swaps OTC.

Il existe également des produits à réplification synthétique proposés sous la forme de Funded Swap ETF. A la différence des Unfunded Swap ETF, les Funded Swap ETF n'acquièrent pas de papiers-valeurs, mais transfèrent l'intégralité de la fortune du fonds à une ou plusieurs contreparties de swap. Ces dernières s'engagent ensuite à constituer des sûretés à hauteur d'au moins 90 ou 95 % de la fortune du fonds et à verser la performance de l'indice. Il se pose la question de savoir si ces produits remplissent les critères d'un placement collectif de capitaux⁵⁴. Si en effet l'intégralité du *cash-inflow* du Funded Swap ETF est transférée à une contrepartie de swap, non seulement il n'existe aucun placement dans la fortune du fonds mais, de surcroît, l'organe dirigeant de l'ETF n'assume pas la gestion de cette fortune. Il appartient par conséquent au requérant de démontrer au moment du dépôt de sa requête que le produit concerné constitue bel et bien un placement collectif de capitaux.

En date du 21 septembre 2011, la FINMA a publié sa Communication 29 relative aux Exchange-traded Funds. Elle y informe les titulaires d'autorisations, à savoir les directions de fonds et les représentants de placements collectifs de droit étranger, des conditions d'approbation mentionnées ci-dessus⁵⁵.

⁵⁴ Art. 7 al. 1 LPCC.

⁵⁵ cf. <http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/Documents/finma-mitteilung-29-2011-d.pdf> (en allemand).

Experts chargés des estimations de fonds immobiliers suisses

Les experts chargés des estimations de fonds immobiliers suisses ont pour tâche de veiller à ce que les estimations de la valeur vénale s'effectuent de manière indépendante, professionnelle et conforme au marché.

Les fonds immobiliers suisses⁵⁶ investissent leurs avoirs dans des valeurs immobilières, notamment dans des biens-fonds (immeubles d'habitation, immeubles et constructions à usage commercial ou usage mixte, terrains à bâtir, etc., ci-après les «immeubles»). La valeur vénale de ces placements n'est pas facile à déterminer. Aussi la loi sur les placements collectifs⁵⁷ prévoit-elle que la direction de fonds ou la SICAV mandatent au moins deux personnes physiques ou une personne morale en tant qu'experts chargés des estimations pour évaluer les immeubles appartenant au fonds immobilier. Chaque mandat conféré par la direction de fonds ou la SICAV à des experts chargés des estimations est soumis à l'approbation de la FINMA. La FINMA ne reconnaît donc pas ces experts d'une manière générale, mais seulement au regard d'un mandat concret.

Exigences imposées aux experts chargés des estimations

Le mandat est approuvé lorsque les experts chargés des estimations ont les qualifications requises et sont indépendants. Selon une pratique constante de la FINMA, la qualification technique suppose une formation adéquate ou un autre mode d'acquisition des compétences requises dûment démontré, une expérience d'au moins cinq ans dans le domaine de l'estimation immobilière et une bonne connaissance du marché immobilier concerné. L'expert chargé des estimations doit être juridiquement et économiquement indépendant de la direction de fonds, de la SICAV et de la banque dépositaire, ainsi que de toute société liée de quelque manière que ce soit avec les personnes précitées ou avec des sociétés immobilières de placements collectifs gérées par la même direction de fonds, SICAV ou banque dépo-

sitaire. Une dépendance économique est présumée dès lors que l'expert chargé des estimations tire plus de 10 % de son revenu annuel soit de mandats d'une seule direction de fonds ou SICAV, soit de mandats de directions de fonds ou SICAV liées. En outre, les experts chargés des estimations doivent être indépendants entre eux.

La possibilité de désigner des personnes morales en tant qu'experts chargés des estimations, qui existe depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les placements collectifs, s'est révélée impraticable. Comme une personne morale doit désigner pour chaque fonds immobilier deux personnes physiques en tant qu'experts chargés des estimations, il ne reste pas de place pour l'approbation du mandat conféré à une personne morale.

Tâches des experts chargés des estimations

Après approbation du mandat par la FINMA, il appartient à la direction de fonds ou à la SICAV de répartir les immeubles entre les experts chargés des estimations. Ces derniers doivent visiter et estimer les immeubles que la direction de fonds ou la SICAV souhaite acquérir ou vendre⁵⁸. S'agissant d'immeubles qui se trouvent déjà dans la fortune du fonds, il convient de faire vérifier leur valeur vénale à la clôture de chaque exercice annuel et lors de toute émission de parts de fonds, ainsi que de renouveler la visite au moins tous les trois ans⁵⁹. La visite par un auxiliaire de l'expert chargé des estimations est autorisée exclusivement en cas d'évaluation d'un immeuble étranger. Les résultats de l'estimation doivent ensuite être validés par un deuxième expert chargé des estimations. Les exigences précitées visent à garantir que les estimations de la valeur vénale s'effectuent de manière indépendante, professionnelle et conforme au marché.

⁵⁶ Art. 58 ss LPCC.

⁵⁷ Art. 64 al. 1 LPCC.

⁵⁸ Art. 92 OPCC.

⁵⁹ Art. 93 et art. 97 al. 3 OPCC.

Traitement par les banques des valeurs patrimoniales de personnes politiquement exposées

La FINMA a publié un rapport succinct sur les obligations de diligence des banques en relation avec les valeurs patrimoniales de personnes politiquement exposées⁶⁰, et elle a mené des enquêtes auprès des banques concernées.

Dans le sillage du Printemps arabe et en s'appuyant directement sur la Constitution fédérale, le Conseil fédéral a fait bloquer au début 2011 les avoirs des chefs d'Etat Ben Ali, Moubarak et Kadhafi ainsi que de leurs proches. Bon nombre des personnes énumérées dans les ordonnances de sanctions sont des personnes politiquement exposées (« Politically Exposed Persons » [PEP]). Dans ce contexte, de nombreuses questions ont été adressées à la FINMA concernant le respect des dispositions sur le blanchiment d'argent par les banques, notamment dans les relations avec des PEP. La FINMA a publié le 11 mars 2011 un rapport succinct intitulé « Obligations de diligence des banques suisses en relation avec les valeurs patrimoniales de personnes politiquement exposées », qui récapitule les principales réponses à ces questions.

Vérification auprès de vingt banques

En vertu des ordonnances du Conseil fédéral instituant des mesures à l'encontre de certaines personnes originaires de Tunisie, de la République arabe d'Egypte et de Libye, plusieurs banques ont signalé des valeurs patrimoniales appartenant à des personnes politiquement exposées et concernées par les mesures. A la suite de ces signalements, la FINMA a procédé à des clarifications dans vingt banques, afin de vérifier au cas par cas s'il y avait eu violation des prescriptions sur le blanchiment d'argent. Les résultats de cet examen ont montré que les dossiers avaient été plus ou moins bien gérés. Globalement, les banques connaissent leurs obligations et les respectent. Dans certains cas, elles ont parfaitement répondu aux attentes. Dans quatre des banques contrôlées toutefois, la FINMA a constaté des manquements. En conséquence, elle a ouvert des procédures formelles d'*enforcement* à l'encontre de ces banques. Les

résultats de l'enquête ont été rendus publics le 10 novembre 2011⁶¹.

Des obligations de diligence strictes

Depuis 1998, il existe en Suisse des règles concrètes sur le traitement des valeurs patrimoniales de PEP par les banques. Ces règles ont été développées en permanence par la suite et sont aujourd'hui ancrées dans l'ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent du 8 décembre 2010. Les relations d'affaires avec des PEP ne sont pas interdites, mais les intermédiaires financiers sont soumis à des obligations de diligence strictes fondées sur la loi sur le blanchiment d'argent. Ils sont tenus de procéder à des clarifications supplémentaires qui permettent de connaître l'origine des avoirs et les fins auxquelles ils sont détenus. Ils sont tenus en outre de signaler et bloquer les valeurs patrimoniales en présence de soupçons fondés quant à leur origine criminelle. La FINMA contrôle chaque année le respect de ces obligations de diligence par les banques – le plus souvent en faisant appel aux sociétés d'audit – et elle intervient en cas de manquement.

Le GAFI, qui fixe les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, s'est entendu sur une extension des catégories de PEP dans le cadre de la révision partielle de ses 40 Recommandations et neuf Recommandations spéciales. Outre les PEP étrangères, il y aura désormais des catégories de PEP nationales ainsi que de PEP auprès d'organisations internationales. Contrairement aux PEP étrangères, les PEP de ces nouvelles catégories ne seront pas obligatoirement considérées comme présentant un risque de réputation accru, mais les risques seront évalués dans le cadre d'une analyse spécifique de la relation d'affaires. Ces changements feront l'objet de la quatrième ronde des examens par pays.

⁶⁰ cf. <http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/br-pep-20110311-f.pdf>.

⁶¹ cf. http://www.finma.ch/f/aktuell/Documents/bericht_pep-abkl%C3%A4rung_20111110_f.pdf.

ENFORCEMENT

Vue d'ensemble

La division Enforcement est chargée de l'application contraignante du droit de la surveillance. En outre, elle assure la surveillance des marchés de la FINMA et est responsable du traitement des cas d'insolvabilité des assujettis à la FINMA. Il incombe au Comité d'enforcement de la FINMA de prendre des décisions en matière d'*enforcement*.

Depuis le 15 mars 2011, date à laquelle elle a été dissociée de la division Marchés, la nouvelle division Enforcement est compétente en matière d'investigations et dans la mise en œuvre de l'obligation de s'assujettir qu'impose la loi sur les marchés financiers concernés. Elle conduit des procédures d'*enforcement* dans le cadre de la surveillance des établissements, des produits et du marché, ce qui fait d'elle l'organe de la FINMA chargé de prononcer des sanctions. En outre, elle liquide les banques et négociants en valeurs mobilières et, depuis le 1^{er} septembre 2011, les assurances et les placements collectifs de capitaux qui ont échoué sur le plan financier⁶². Par ailleurs, elle assure la publicité des participations (obligation de déclarer imposée par la loi sur les bourses) et accompagne les offres publiques d'acquisition.

Investigations et procédure d'enforcement

La fonction transversale⁶³ de la division Enforcement l'amène à assumer des tâches qui concernent des entreprises et personnes soumises à la surveillance des divisions Banques, Assurances et Marchés. Si l'activité de surveillance révèle des indices fondés selon lesquels les assujettis violent les prescriptions du droit de la surveillance, les équipes de la division Enforcement interviennent. Les quelque 300 investigations en cours sont l'occasion d'échanges intenses avec les domaines de surveillance. Dans le même temps, Enforcement conduit en permanence près de 35 procédures d'*enforcement* formelles à l'encontre d'assujettis et de particuliers afin de déterminer si les violations présumées de la législation sont avérées et, dans l'affirmative, d'ordonner les mesures correctives prudentielles nécessaires.

Toujours plus de procédures de recours

Lorsque la FINMA ouvre une procédure, elle s'appuie sur la Politique en matière d'*enforcement* qu'elle a publiée⁶⁴. En règle générale, le Comité d'enforcement de la FINMA est l'organe compétent pour rendre des décisions dans les cas d'*enforcement*. Lorsque la FINMA est appelée à trancher des recours déposés contre des décisions de la Commission des offres publiques d'acquisition, l'instance compétente pour statuer est le Comité des offres publiques d'acquisition du conseil d'administration de la FINMA, créé à cet effet.

L'éventail des mesures va des décisions en constatation au retrait de l'autorisation ou à la liquidation ordonnée en vertu du droit de la surveillance, en passant par la déclaration d'insolvabilité d'un établissement autorisé dans le cas des personnes morales, voire, pour les personnes physiques, le prononcé d'une interdiction d'exercer. En tant qu'autorité de faillite compétente, la FINMA traite des faillites d'assujettis et administre des faillites accessoires à l'étranger. La plupart du temps, la division Enforcement charge un mandataire externe d'administrer la faillite. Si la masse en faillite est peu importante, la division joue elle-même le rôle d'administrateur de la faillite. Les nombreuses procédures de recours contre les décisions de la FINMA alourdissent considérablement la charge de travail de la division. Elle facture aux parties concernées le travail réalisé dans le cadre des procédures d'*enforcement* ouvertes. Les frais de la FINMA qu'occasionnent un recours intenté contre une de ses décisions et les décisions elles-mêmes ne peuvent en revanche pas être imputés à celui qui y a donné lieu.

⁶² cf. également chap. « Réglementation de l'insolvabilité pour le marché financier », p. 28.

⁶³ Concernant l'organisation interne, cf. chap. « Développement interne de la FINMA », p. 76.

⁶⁴ cf. http://www.finma.ch/d/sanktionen/enforcement/Documents/pl_enforcement_20111110_d.pdf (en allemand).

La division Enforcement est souvent confrontée à des indices d'états de fait pouvant relever du droit pénal; aussi est-elle en contact avec les autorités pénales fédérales et cantonales. Il s'agit d'une part de coordonner les procédures et de se prêter une

assistance judiciaire mutuelle, et de l'autre de remplir l'obligation légale en matière de dénonciation pénale. Dans le cadre de la coordination des procédures, un accent particulier est mis sur la portée utile des moyens de preuve.

Statistiques relatives à l'enforcement

Procédures: état et modifications

	Ouvertes au 1 ^{er} janvier 2011	Ouvertures	Règlements	Ouvertes au 31 décembre 2011
<i>Procédures d'enforcement à l'encontre de</i>				
Titulaires d'autorisation	26	21	22	25
Autres	15	15	22	8
<i>Liquidations</i>				
Titulaires d'autorisation	1	1	1	1
Etablissements non autorisés	37	6	5	38
<i>Faillites</i>				
Titulaires d'autorisation	8	1	0	9
Etablissements non autorisés	120	17	25	112
Reconnaissance des mesures d'insolvabilité à l'étranger	5	2	2	5

Révision de la loi sur les bourses : extension de la surveillance des marchés

Le 1^{er} septembre 2011, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la révision de la loi sur les bourses. Le projet de révision propose un vaste remaniement fondamental de la surveillance et de la poursuite des délits boursiers et des abus de marché en Suisse.

Sur le plan du droit pénal, la révision de la loi sur les bourses entend élargir de manière déterminante l'état de fait constitutif de l'exploitation de la connaissance de faits confidentiels (délit d'initié). En outre, les états de fait qualifiés de délit d'initié et de manipulation de cours sont désormais considérés comme des crimes, mettant ainsi en œuvre les recommandations internationales du GAFI en la matière. Sont assimilés à des crimes des actes permettant à leur auteur (ou dans le cas du délit d'initié, à l'initié primaire) de réaliser un avantage financier supérieur à un million de francs suisses. Par ailleurs, une nouveauté majeure concerne l'octroi de la compétence de poursuivre les auteurs de délits boursiers au Ministère public de la Confédération.

Extension de l'interdiction du délit d'initié et de la manipulation de cours

Sur le plan du droit de la surveillance, le projet du Conseil fédéral étend l'interdiction des délits d'initiés et de la manipulation de cours à tous les opérateurs et non plus aux seuls établissements assujettis à la surveillance de la FINMA. Les mêmes règles de conduite relevant du droit de la surveillance doivent s'appliquer à tous les participants et concurrents du marché. Ainsi, une correction majeure a été apportée, que la FINMA et la CFB n'avaient cessé de demander⁶⁵. Cela a notamment pour conséquence que les manipulations de cours liées à des transactions ou des ordres d'achat ou de vente « réels » (et non fictifs) sont désormais illicites de manière générale. Il convient de noter par ailleurs que l'interdiction frappe non seulement les transactions sur valeurs mobilières mais aussi les opérations ainsi que les ordres d'achat ou de vente sur instruments financiers qui en découlent (produits OTC) ou, dans le

cas des dérivés, sur les sous-jacents. De la sorte, des signaux erronés ou trompeurs envoyés pour l'offre, la demande ou le cours des valeurs mobilières sont désormais constitutifs d'une manipulation de cours et interdits. Dans le cadre de l'interdiction du délit d'initié, les pratiques de *front running* et de *scalping* ne sont pas autorisées.

La proposition du Conseil fédéral abroge la licéité de la prime de contrôle pour les offres publiques d'acquisition. Cette modification doit être saluée. D'une part, la Suisse transpose ainsi le standard de réglementation internationale, et d'autre part tous les investisseurs bénéficieront à l'avenir d'une égalité de traitement. En outre, la FINMA – ou la Commission des offres publiques d'acquisition dans les affaires d'offres publiques d'acquisition – se voit attribuer la compétence de suspendre les droits de vote. Il s'agit à la fois d'un moyen de contrainte et d'une mesure préventive ordonnée pour garantir le respect des obligations de déclarer imposées par la loi sur les bourses. Cette modification permet d'assurer la sécurité juridique et l'applicabilité de cette mesure guère utilisée jusqu'à présent.

De nombreuses propositions soumises par la FINMA ont été prises en compte dans ce projet de révision. D'autres demandes essentielles, telles que l'introduction d'une amende administrative, n'ont pas abouti. Globalement, on peut dire que la révision proposée jette des bases solides pour une surveillance adéquate du marché relative au commerce de valeurs mobilières admises au négoce en Suisse. Pourtant, même si le projet de révision était accepté par les Chambres fédérales, il subsisterait par rapport aux normes appliquées par d'autres places financières bien réglementées des différences en termes de champ d'application et de possibilités de sanction.

⁶⁵ cf. Rapport annuel FINMA 2010, p. 66.

Révision partielle de l'ordonnance de la FINMA sur les bourses

Du 27 juillet 2011 au 5 septembre 2011, la FINMA a mené une audition relative au projet de modification de l'ordonnance de la FINMA sur les bourses. La grande majorité des six participants à la procédure ont approuvé le projet de révision. Il s'agit, pour l'essentiel, de préciser l'obligation de

déclarer lorsqu'un seuil est atteint précisément⁶⁶, de redéfinir l'obligation de déclarer les participations des placements collectifs de capitaux étrangers non autorisés à la distribution⁶⁷ et d'adapter différentes dispositions procédurales⁶⁸. Les modifications de l'ordonnance de la FINMA sur les bourses sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012⁶⁹.

Pratique en matière d'enforcement

En tant qu'organe de sanction de la FINMA, la division Enforcement intervient, par exemple, lorsque des établissements non autorisés doivent être écartés, que des dépôts du public ont été illégalement acceptés ou que des dispositions sur le blanchiment d'argent n'ont pas été observées.

La FINMA a dû mener des investigations et des procédures d'enforcement, principalement dans des cas d'acceptation illégale de dépôts du public, d'activité illicite d'émetteur ou d'assureur, de sociétés de participations non conformes au droit et de violations de la loi sur le blanchiment d'argent. Ainsi, la faillite ou la liquidation de sociétés exerçant une activité illégale a été ordonnée dans quelques cas⁷⁰. Parfois, une mesure plus modérée a suffi à rétablir l'ordre légal: par exemple, lorsqu'une société fautive n'a fait aucune publicité et a réduit les dépôts du public acceptés de sorte qu'ils ne répondent pas aux critères de l'activité exercée à titre professionnel, la FINMA s'est contentée de constater l'activité non autorisée et de demander à la société de rembourser sans délai les dépôts.

Etablissements non autorisés: le danger croissant de l'e-money

Le thème de l'e-money (argent virtuel) requiert toujours plus d'investigations. Les flux de fonds virtuels suivent aussi maintenant le commerce international sur Internet. A cet égard, les investisseurs ne sont pas toujours conscients qu'ils y versent de l'argent «réel» qu'ils échangent contre de l'argent virtuel. Ce moyen de paiement virtuel est utilisé

comme une monnaie parallèle. En d'autres termes, une fois que le client a versé de l'argent réel, un montant donné est crédité en sa faveur en argent virtuel sur un compte, la plupart du temps à un taux de change qu'il n'est pas possible de retracer. Le client peut ensuite investir ou acheter des marchandises de manière prétendument plus avantageuse auprès de partenaires affiliés. Souvent, il est pratiquement impossible pour l'investisseur de poursuivre le prestataire d'argent virtuel en cas de problèmes ou d'exiger la restitution de l'argent versé. Dans un cas, une société suisse a écoulé de l'argent électronique émis par des sociétés *offshore*. La FINMA qualifie l'activité de tels prestataires d'e-money étrangers comme une activité bancaire soumise à autorisation. Par conséquent, la société suisse a dû être qualifiée de représentation soumise à autorisation d'une banque étrangère. La FINMA a décidé de liquider la société.

Les mesures prises par la FINMA ont souvent pour effet que les sociétés agissant illégalement doivent cesser leur activité. Il existe par la suite le risque que les personnes physiques qui se trouvaient derrière ces établissements continuent leur activité illégale sous une autre forme et au nom de sociétés différentes. Dans de tels cas, la FINMA prononce

⁶⁶ Art. 11 OBVM-FINMA.

⁶⁷ Art. 17 al. 3 OBVM-FINMA.

⁶⁸ Art. 21, 22, 23 et 26 OBVM-FINMA.

⁶⁹ cf. <http://www.finma.ch/f/aktuell/pages/mm-teilrevision-boersenverordnung-20111220.aspx>.

⁷⁰ cf. chap. « Statistiques relatives à l'enforcement », p. 59.

à l'encontre des personnes physiques auteurs de l'activité non autorisée une interdiction d'exercer l'activité illégale et ordonne la publication limitée dans le temps et l'espace de cette interdiction. L'idée est de protéger les futurs investisseurs de manière préventive. Si des indices laissent à penser qu'une société sans présence effective en Suisse exerce une activité soumise à autorisation, la FINMA ne peut pas agir directement. Dans ces cas, depuis quelques années, elle inscrit la société sur la liste négative publiée sur son site Internet. Depuis septembre 2011, ces entrées sont également publiées sur le portail « Investor Alerts » de l'OICV⁷¹ afin que les investisseurs étrangers soient aussi mieux informés.

Etablissements autorisés : correction de lacunes organisationnelles souvent graves

Les procédures à l'encontre des assujettis ont concerné tous les domaines de surveillance : les banques et les assurances tout comme les sociétés d'audit, les opérateurs dans le domaine des fonds de placement et les autres intermédiaires financiers. Souvent, les enquêtes ont révélé de graves lacunes organisationnelles : ensemble inadéquat d'instructions, *compliance* déficiente dans les processus de placement, connaissances techniques insuffisantes, notamment pour la distribution de placements collectifs de capitaux, ou système de contrôle interne défaillant. En outre, les obligations d'information et de diligence à l'égard des clients ont été violées. Dans d'autres cas de figure, il s'est agi d'imposer le respect des conditions financières d'autorisation en fixant des exigences et en exerçant une forte pression. Dans certains cas, cela a conduit les assujettis à remettre volontairement leur autorisation. Les procédures ont été closes par des décisions. Ici, tout l'arsenal de mesures prévues par la loi a été déployé : de l'avertissement au rétablissement de l'ordre légal, en passant par l'interdiction d'exercer, voire le retrait de l'autorisation.

Pour certains intermédiaires financiers directement soumis à la FINMA (IFDS), la question s'est posée de savoir si la loi sur le blanchiment d'argent impose des exigences moins strictes ou identiques

en matière de garantie d'une activité irréprochable de la part des managers responsables que celles qui valent pour les banques ou les négociants en valeurs mobilières. La FINMA a décidé de tenir compte de la pratique de longue date dans le domaine soumis à la surveillance prudentielle et de viser un standard unique strict. Ainsi, par exemple, les actes par lesquels des organes d'entreprise réalisent un avantage matériel au détriment de la société ont été définis comme relevant de la garantie d'une activité irréprochable, même si aucun investisseur n'a été directement lésé.

Les violations aux prescriptions en matière de blanchiment d'argent ont massivement mobilisé la FINMA en 2011. L'autorité de surveillance a repéré différents indices permettant de constater que les obligations de diligence n'avaient pas été suffisamment respectées. Il s'agissait principalement de clarifications insuffisantes concernant des relations d'affaires et des transactions à risque accru. Dans plusieurs cas, des transactions au comptant ont été opérées avec établissement de faux justificatifs. S'y sont ajoutées les procédures d'*enforcement* mentionnées ci-dessus à propos des relations des banques avec les PEP⁷².

Surveillance des marchés : manque de clarté des prospectus pour les produits structurés

Au milieu de l'année 2011, la FINMA a examiné, dans le cadre d'un contrôle par échantillonnage, les prospectus que les banques utilisent pour proposer à la vente leurs produits structurés. A cette occasion, elle a étudié une centaine de prospectus provenant de onze opérateurs. Les résultats de ces examens ne sont pas satisfaisants : les prospectus sont le plus souvent difficilement compréhensibles pour l'investisseur moyen, en particulier ceux rédigés en anglais. Bien que le législateur l'exige, il n'existe de facto aucun schéma normalisé pour l'ensemble des émetteurs. Le prospectus simplifié joue en outre un rôle secondaire dans le processus de conseil. L'autorégulation n'est pas parvenue à concrétiser les exigences afférentes au prospectus simplifié et à mettre à la disposition des investis-

⁷¹ cf. http://www.iosco.org/investor_alerts/.

⁷² cf. chap. « Traitement par les banques des valeurs patrimoniales de personnes politiquement exposées », p. 57.

seurs une base qui soit compréhensible, claire et surtout comparable. Il est donc apparu évident que les bases réglementaires existantes ne suffisent pas.

Ligne cohérente en cas de manquements aux obligations de déclarer

Dans son rapport annuel 2010, la FINMA a annoncé le renforcement de sa pratique de dénonciation dans le domaine des violations présumées des obligations de déclarer imposées par la loi sur les bourses. Cette pratique est mise en œuvre systématiquement, chaque cas (même tous les cas bagatelles) étant dénoncé au DFF compétent en cas de soupçon fondé d'un manquement condamnable aux obligations de déclarer⁷³.

Une déclaration a révélé qu'un groupe dirigé par un investisseur connu avait franchi de manière surprenante les seuils de pourcentage des droits de vote de 3 %, 5 %, 10 %, 15 % et 20 % dans la société *sia Abrasives*, cotée en bourse. L'enquête menée par la FINMA a mis au jour le fait qu'une banque avait acheté des actions nominatives de cette société pour les vendre ensuite à des clients qui les « parquaient » pour le compte de l'investisseur. Ainsi, la banque a gravement violé ses obligations organisationnelles et de garantie d'une activité irréprochable relevant du droit de la surveillance et l'investisseur son obligation de déclarer selon la loi sur les bourses. Alors que la décision à l'encontre de l'investisseur est définitive, le Tribunal administratif fédéral n'a pas encore statué sur la procédure de recours relative à la décision contre la banque.

Recours contre des décisions de la Commission des offres publiques d'acquisition

En étudiant la procédure d'offre publique d'acquisition de *Genolier Swiss Medical Network SA*, la Commission des offres publiques d'acquisition a estimé que l'offre publique d'acquisition était conforme aux dispositions légales. Dans la procédure d'opposition, elle a contraint la société offrante à publier un rapport d'évaluation adapté. Par la suite, deux actionnaires qualifiés ont déposé un recours auprès de la FINMA. Dans sa décision,

celle-ci a conclu qu'il convenait de demander un avis de tiers indépendant (*fairness opinion*). Une fois que les indications complémentaires exigées par la FINMA ont été ajoutées au prospectus et au rapport du conseil d'administration, la Commission des offres publiques d'acquisition a constaté que les compléments apportés étaient conformes à la loi. La décision correspondante de la Commission des offres publiques d'acquisition a de nouveau été contestée. La FINMA a rejeté le recours.

Dans le cadre de l'offre publique d'acquisition de *Quadrant SA*, la FINMA a décidé que l'offre d'un négociant en valeurs mobilières devait être examinée par un négociant en valeurs mobilières autorisé en Suisse et qu'un négociant en valeurs mobilières autorisé exclusivement à l'étranger ne pouvait être considéré comme organe de contrôle au sens de la loi sur les bourses.

Insolvabilité: nouvelles compétences pour la FINMA

Le 1^{er} septembre 2011, la compétence de la FINMA pour ouvrir et mener des liquidations et des procédures d'insolvabilité à l'encontre des opérateurs financiers s'est fortement élargie⁷⁴. On ignore encore dans quelle mesure cet élargissement se traduira par une progression notable des procédures d'insolvabilité. Pour l'heure, l'accent est maintenu sur les banques et les négociants en valeurs mobilières.

Recours: toujours plus nombreux et plus techniques

On constate de manière générale une augmentation du nombre de recours. En particulier, les recourants font de plus en plus souvent du droit de procédure l'objet principal de cette dernière en déposant à plusieurs reprises des demandes procédurales, en exigeant des récusations, en sollicitant des prolongations de délai et en exigeant des décisions incidentes qui sont à leur tour contestées.

Le Tribunal administratif fédéral a prononcé un arrêt important portant sur les assurances complémentaires des caisses-maladie⁷⁵. Dans six

⁷³ cf. augmentation des dénonciations pénales, comme indiqué dans le chap. « Statistiques », p. 85.

⁷⁴ cf. également chap. « Réglementation de l'insolvabilité pour le marché financier », p. 28.

⁷⁵ cf. Arrêt du Tribunal administratif fédéral B-7407/2009 du 7 juillet 2011.

cas, des assurés ont déposé un recours contre une approbation des tarifs par la FINMA. Le Tribunal administratif fédéral a rejeté le recours dans un cas et a invité les autres recourants à renoncer à leur procédure. Dans ses considérants, le Tribunal a estimé que les hausses de primes contestées n'étaient pas abusives. A bon droit, la FINMA n'avait pas contrôlé l'adéquation d'une augmentation de tarif et la loi concernant la surveillance des prix n'était applicable ni directement ni par analogie, tant il faut admettre que le montant des primes d'assurance est le

résultat d'une concurrence efficace. Dans tous ces cas, un accès complet aux dossiers a également été demandé, sans quoi le recours ne pouvait être suffisamment motivé. Le Tribunal administratif fédéral a estimé que l'on pouvait s'écarter du droit d'accès aux dossiers lorsque des intérêts privés essentiels exigeaient le secret. L'intérêt de l'assureur à préserver le secret des affaires était ici nettement plus important que celui des recourants à un accès complet aux dossiers.



LA FINMA EN TANT QU'AUTORITÉ



CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DIRECTION

Le conseil d'administration

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

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

Les membres du conseil d'administration⁷⁶:

Anne Héritier Lachat	présidente
Monica Mächler	vice-présidente
Daniel Zuberbühler	vice-président ⁷⁷
Eugenio Brianti	membre
Sabine Kilgus	membre ⁷⁸
Paul Müller	membre
Charles Pictet	membre
Jean-Baptiste Zufferey	membre

⁷⁶ La période de mandat de ce conseil d'administration s'est achevée le 31 décembre 2011. Des élections ont eu lieu le 9 novembre 2011 afin de renouveler intégralement le conseil d'administration. Le Conseil fédéral a confirmé dans leurs fonctions les membres qui briguaient un nouveau mandat et a nommé trois nouveaux membres en la personne de Yvan Lengwiler, Joseph L. Rickenbacher et Eddy Wymeersch. Le conseil d'administration de la FINMA comprendra ainsi neuf membres à compter de janvier 2012.

⁷⁷ A fin décembre 2011, Daniel Zuberbühler s'est retiré de la vice-présidence et a également quitté ses fonctions de membre du conseil d'administration.

⁷⁸ Sabine Kilgus a quitté ses fonctions de membre du conseil d'administration à fin décembre 2011.

Comités du conseil d'administration

Le conseil d'administration constitue parmi ses membres un Comité d'audit, un Comité des nominations et des rémunérations, ainsi qu'un Comité des offres publiques d'acquisition. Sous réserve d'un autre régime, les comités ont une activité de conseil et font des propositions au conseil d'administration. Ils sont placés sous la direction d'un président chargé

des contacts avec le conseil d'administration et la direction. Pour la préparation de certaines affaires, le conseil d'administration peut constituer des comités ad hoc en marge des comités permanents ou mandater certains de ses membres, notamment comme intervenants spécialisés.

Les comités permanents du conseil d'administration et leurs membres :

	Anne Héritier Lachat	Monica Mächler	Daniel Zuberbühler	Eugenio Brianti	Sabine Kilgus	Paul Müller	Charles Pictet	Jean-Baptiste Zufferey
Comité d'audit		•		•				présidence
Comité des nominations et des rémunérations	présidence		•			•		
Comité des offres publiques d'acquisition	présidence				•		•	•

La direction

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

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

Les membres de la direction :

Patrick Raaflaub	directeur
Mark Branson	chef de la division Banques
René Schnieper	chef de la division Assurances
Yann Wermeille	chef de la division Marchés ⁷⁹
David Wyss	chef de la division Enforcement ⁸⁰
Andreas Zdrenyk	chef de la division Operations ⁸¹
Urs Zulauf	General Counsel et chef de la division Services stratégiques

Comité d'enforcement

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

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

Les membres permanents du Comité d'enforcement:

Urs Zulauf	président
Patrick Raaflaub	
David Wyss	

Si un établissement assujetti est concerné par une affaire d'*enforcement*, le membre de la direction compétent pour la surveillance dudit établissement devient membre du Comité d'enforcement pour le cas particulier.

⁷⁹ Chef de la division Marchés depuis mars 2011.

⁸⁰ Chef de la division Enforcement depuis mars 2011.

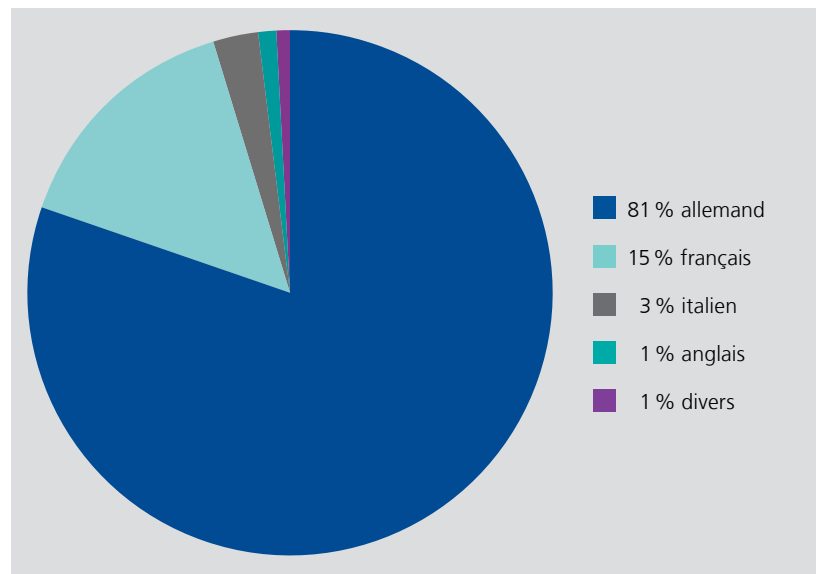
⁸¹ Chef de la division Operations depuis août 2011.

PERSONNEL

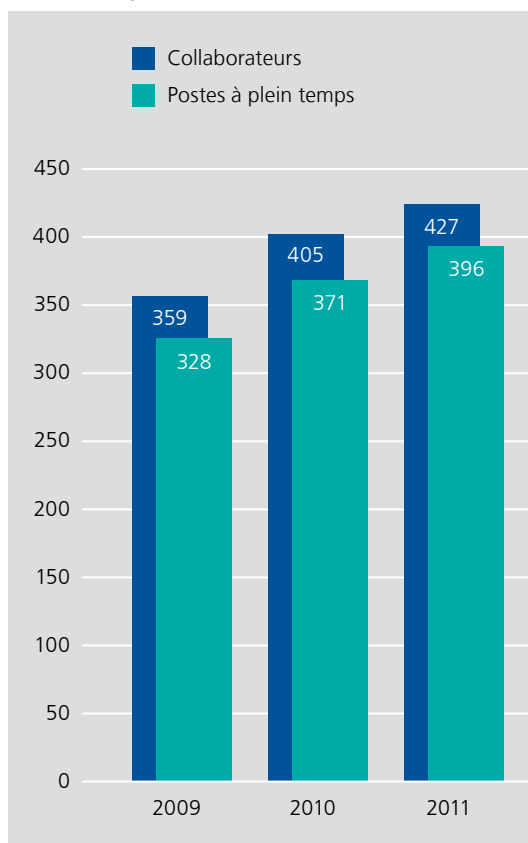
Effectif et structure du personnel

L'effectif approuvé par le conseil d'administration pour 2011 était de 410 postes à plein temps. En 2011, la FINMA a employé en moyenne 427 collaborateurs pour 396 postes en équivalent plein temps. Quelque 19 % des effectifs travaillent à temps partiel. Pour l'année 2012, le conseil d'administration a autorisé 480 postes à plein temps. L'augmentation continue des postes à plein temps tient à la multiplication des missions de surveillance imparties à la FINMA à la suite de la crise financière de 2008 et au renforcement sensible de certaines divisions, jusque-là faiblement dotées en personnel. La division Marchés et la nouvelle division Enforcement seront étoffées en conséquence.

Répartition linguistique



Effectif moyen



L'âge moyen des collaborateurs est de 40 ans. Environ 70 % des effectifs sont dans la tranche d'âge comprise entre 30 et 49 ans, 18 % sont des collaborateurs âgés de 50 ans et plus, et 12 % font partie de la relève plus jeune.

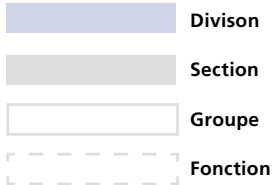
Les cadres travaillant à la FINMA sont au nombre de 157 et représentent 35 % des effectifs. La FINMA définit comme cadres toutes les personnes exerçant des fonctions de direction, ainsi que des fonctions de spécialistes dans les plages salariales comprises entre 1 et 3. Les cadres qui ont une fonction de direction représentent un pourcentage de 41 % ; parmi eux, on compte près de 17 % de femmes. Sur l'ensemble de la FINMA, la proportion de femmes était de 39 % en 2011.

Le taux de rotation (sans les départs à la retraite) s'élevait à 16 %. Repourvoir les postes vacants sert le but de la FINMA qui est de favoriser un bon brassage des compétences parmi les collaborateurs. En effet, l'autorité de surveillance a tout autant besoin de l'expérience engrangée par des spécialistes de longue date de la surveillance que du profil apporté par les nouvelles recrues issues principalement des secteurs assujettis à sa surveillance.

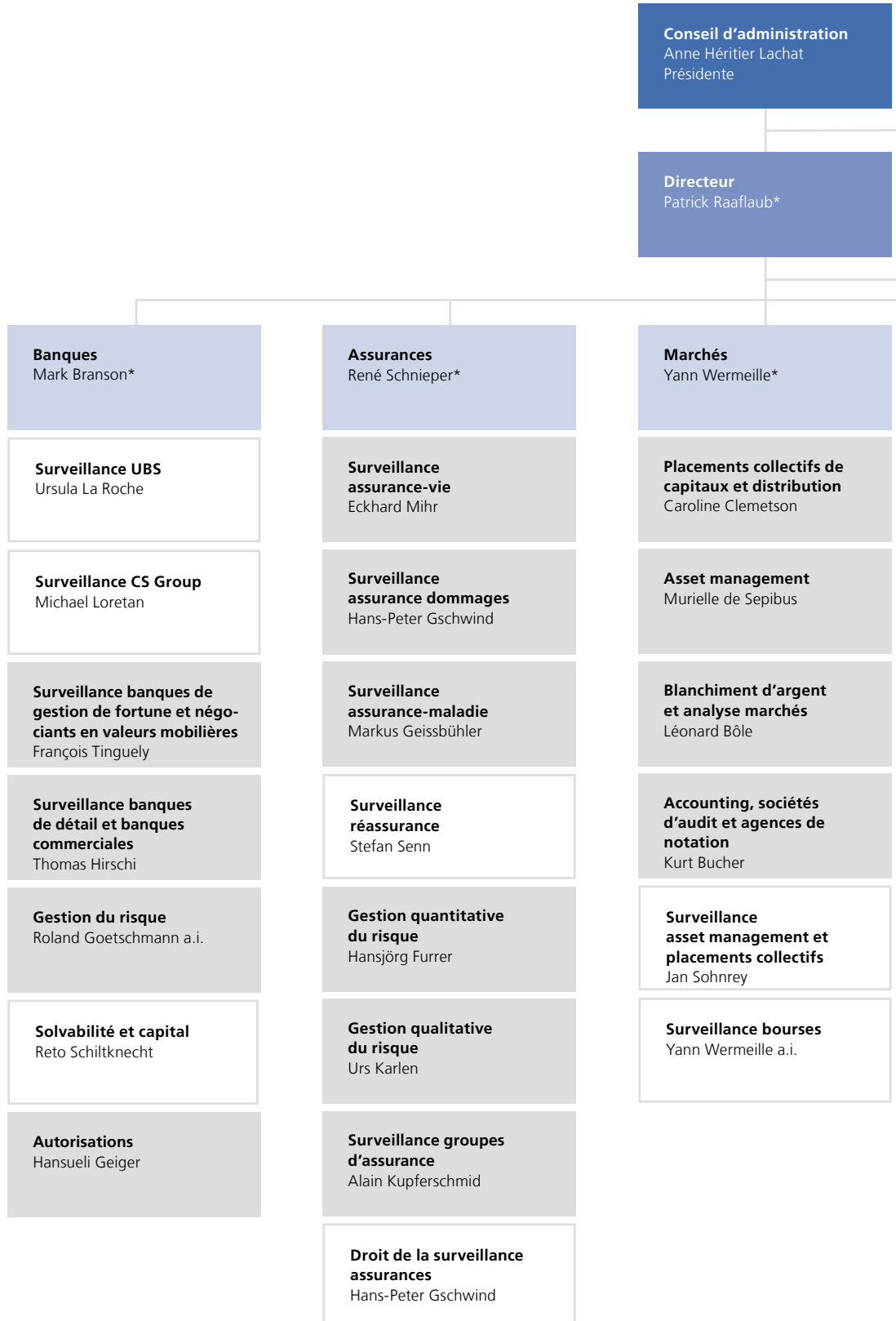
A fin 2011, la FINMA employait 63 collaborateurs de nationalité étrangère.

ORGANIGRAMME

(au 31 décembre 2011)



* Membre de la direction



Audit interne

Secrétariat général
Nina Arquint

Enforcement
David Wyss*

Investigations
Patric Eymann

Conduite des procédures
Regine Kocher-
Wolfensberger

Insolvabilité
Michel Kähr

Services opérationnels
Rodolfo Paredes

Services stratégiques
Urs Zulauf*

Services stratégiques
et affaires internationales
Oliver Wunsch

Droit et compliance
Renate Scherrer-Jost
Kathrin Tanner

Operations
Andreas Zdrenyk*

Services centraux
Andreas Zdrenyk a.i.

Ressources humaines
Andreas Zdrenyk a.i.

Sections et groupes directement subordonnés
aux chefs de division

Stratégie en matière de personnel

Si les deux premières années d'existence de la FINMA ont été consacrées à une refonte de la gestion des ressources humaines, dans le but d'introduire de nouvelles procédures, notamment en matière de comptabilité des salaires et de recrutement, ou encore de professionnaliser les conventions d'objectifs et les évaluations de performances, l'année 2011 a été davantage placée sous le signe de la gestion stratégique des ressources humaines. Les activités de développement du personnel et de la direction ont été aménagées de manière à permettre aux supérieurs hiérarchiques de mieux épauler leurs collaborateurs. La FINMA entend également accroître la fidélisation de ses collaborateurs et renforcer son attrait en tant qu'employeur en proposant des incitations supplémentaires, d'ordre financier ou autre.

La volonté d'accroître son attrait en tant qu'employeur a amené la FINMA à lancer, en avril 2011, un nouveau modèle de développement et d'avancement, grâce auquel une carrière de spécialiste se voit désormais accorder la même reconnaissance qu'un poste classique de supérieur hiérarchique.

Avec ce modèle de promotion des carrières spécialisées, la FINMA vise à proposer à ses collaborateurs un parcours professionnel équivalent à celui d'un cadre dirigeant. Pour garantir cette équivalence, des exigences identiques ont été imposées lors de l'évaluation des fonctions de spécialiste et des fonctions de cadre dirigeant. Ainsi les promotions dans les carrières spécialisées interviennent-elles selon des critères rigoureux. Elles sont subordonnées à une augmentation sensible des compétences et de l'expertise techniques.

La FINMA a également lancé, en août 2011, un nouveau portail de candidature en ligne. Les personnes intéressées par un poste à la FINMA disposent donc désormais d'un outil moderne et convivial pour postuler. Le lancement et le suivi de la procédure de candidature s'effectuent entièrement par voie informatique, ce qui permet aux candidats, mais aussi aux instances dirigeantes de la FINMA et aux responsables des ressources humaines d'être en permanence informés de l'état d'avancement de la procédure.

Politique du personnel et politique salariale

Le système salarial de la FINMA repose sur six plages salariales qui se chevauchent.

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 nécessite l'approbation du chef du Département fédéral des finances. Le montant maximal du salaire de base et de la composante de salaire variable pour le directeur est fixé lors de l'engagement et est soumis à l'approbation du Conseil fédéral. La rémunération du conseil d'administration et de la direction figure dans les comptes annuels.

A la différence de l'administration fédérale, la FINMA n'a accordé aucune compensation du renchérissement à ses collaborateurs en 2011, car l'indice suisse des prix à la consommation cumulé déterminant pour la FINMA n'a pas progressé de plus de 1 %.

En avril 2011, 37 % des collaborateurs ont obtenu une augmentation de salaire correspondant au total à 1,8 % de la masse salariale. Les augmentations de salaire consenties varient considérablement suivant les cas. La plus haute s'est élevée à 21,1 %, la plus

basse à 0,8 %. Les salaires ont été adaptés chaque fois que l'extension de la mission, l'accroissement des responsabilités ou l'évolution du marché du travail le justifiaient. Les adaptations de salaire interviennent indépendamment de l'évaluation annuelle des prestations. Il n'y a pas d'adaptation annuelle automatique du salaire de base.

La composante variable du salaire peut entrer en ligne de compte pour récompenser, sous forme de prime, des prestations exceptionnelles⁸². La FINMA a usé de cette possibilité en accordant en 2011 à 124 collaborateurs (36 %) une prime de 7,5 % ou 15 % du salaire de base, ainsi qu'une prime de 10 %, 15 % ou 20 % du salaire de base aux membres de la direction et aux cadres relevant de la plage salariale 2 (16 collaborateurs). Conformément aux dispositions de l'ordonnance sur le personnel FINMA, seules les personnes ayant dépassé les objectifs convenus ont reçu cette gratification.

⁸² Art. 22 de l'ordonnance sur le personnel FINMA.

Développement interne de la FINMA

Depuis sa fondation, la FINMA n'a eu de cesse de prouver que son intégration, loin de se résumer à la simple conjonction d'unités existantes, a apporté une réelle plus-value. Elle continue dès lors de développer les processus et les outils qui ont favorisé cette intégration.

Un certain nombre de projets de développement interne ont été initiés en 2011 dans le cadre d'un programme structuré. Un grand nombre d'entre eux doivent être mis en œuvre en 2012. A cette occasion, toutes les divisions ont élaboré leurs propres mandats de prestations et consigné par écrit leurs procédures de travail. Prestataires et donneurs d'ordres ont négocié la teneur des prestations proposées et des services demandés, puis les modalités de gestion et d'évaluation ont été définies. Chaque division a ensuite mis au point un concept d'exploitation fixant en détail les conditions d'exécution des prestations. Ce concept, qui décrit également l'organisation structurelle requise ainsi que le rôle dévolu aux collaborateurs, contient le plan d'exploitation où sont déclinées toutes les procédures d'affaires et les informations disponibles sur le plan managérial.

L'élaboration des mandats de prestations et des concepts d'exploitation en 2011 a contribué à favoriser l'émergence d'approches et de modes d'action axés sur des processus homogènes. Cette uniformisation des procédures de travail a permis de localiser systématiquement les éléments opérationnels communs à l'ensemble des secteurs d'intervention de la FINMA, condition sine qua non pour accroître constamment l'efficacité et la rentabilité internes de l'organisation.

Dans ce contexte, la division Enforcement⁸³ a joué un rôle moteur, voire précurseur, puisque dès 2011, elle s'est appliquée à apporter des améliorations

concrètes à ses procédures et à se doter d'outils systémiques pertinents, sur la base de méthodes et de concepts uniformes. La gestion des cas au sein de la division Enforcement sera donc désormais systématisée, ce qui garantira entre autres un accès permanent aux dossiers informatiques.

Technologies

Parce qu'elle utilise toute une panoplie de systèmes et d'outils à l'appui de ses procédures d'affaires et de sa structure opérationnelle, la FINMA a avant tout poursuivi, en 2011, le remplacement des systèmes informatiques décentralisés que ses prédécesseurs lui avaient légués par des technologies intégrées, davantage axées sur les procédures. Son infrastructure informatique a été entièrement réorganisée, et la FINMA a complété ses applications et outils standard par des systèmes sur mesure. Grâce à cette refonte, il sera à l'avenir possible de gérer de manière intégrée les données centrales, de classer avec plus de précision les dossiers électroniques et de cibler la consultation des informations sur le management.

Parmi tous les projets internes d'adaptation et de développement, le principal concerne la sécurité et l'efficacité des échanges de données avec les banques et entreprises d'assurance assujetties ainsi qu'avec les établissements sollicitant une autorisation. A l'image du FINMA Insurance Reporting and Supervising Tool (FIRST) qu'utilise la division Assurances, les interfaces actuelles seront toutes

⁸³ cf. encadré, p. 77.

modernisées, afin d'assurer une interaction simple et rapide avec la FINMA par l'intermédiaire d'un portail informatique.

La sécurité et la protection des données revêtent à cet égard une importance fondamentale et doivent satisfaire à des exigences bien supérieures

à celles imposées par les dispositions légales. Dans ce domaine, la FINMA n'utilise que des technologies, outils et processus certifiés et conformes aux normes les plus récentes.

Développement interne : l'exemple de la division Enforcement

C'est à la division Enforcement qu'il est revenu, en 2011, de poser, à l'échelle de la FINMA tout entière, les jalons des prochains projets de développement interne. En effet, les tâches qu'elle assume aujourd'hui étaient auparavant réparties entre différents services. Leur regroupement a fait naître l'espoir de pouvoir fixer plus facilement les grandes orientations et d'affecter les ressources de manière plus ciblée. La conduite des procédures monopolisant toujours plus de temps et de ressources, il est important d'exploiter toutes les synergies possibles. C'est notamment pour cette raison que la division Enforcement a décidé de réorienter sur les procédures son organisation auparavant axée sur les questions de surveillance.

L'équipe « Investigations » a pour mission de traiter tous les indices d'infraction au droit de la surveillance et de déterminer s'il y a lieu d'ouvrir une procédure ou de déposer une plainte pénale. Elle assume également des fonctions de surveillance proprement dite puisque c'est elle qui enquête sur les soupçons d'abus de marché et qui est chargée de clarifier les questions d'assujettissement.

Lorsqu'une procédure d'*enforcement* est ouverte, le cas est transmis à l'équipe « Conduite des procédures », au sein de laquelle un responsable de procédure prend alors la direction du projet et veille à l'unité de doctrine. Aidé d'un gestionnaire de procédure et, le cas échéant, d'autres spécialistes, il assure le traitement juridique du cas et s'occupe des éventuelles procédures de recours.

Le groupe « Insolvabilité » intervient quant à lui dans le cadre des mesures de protection; il mène ses propres procédures d'insolvabilité et assiste les liquidateurs désignés par la FINMA. Sa compétence s'étend également aux assainissements. Enfin, le groupe « Services opérationnels » fournit le soutien administratif et technique nécessaire, en assurant par exemple la rédaction des procès-verbaux d'audition.



ANNEXE

RÉGLEMENTATION DES MARCHÉS FINANCIERS: ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

(au 31 décembre 2011)

Projets	Contact et informations
Projets transsectoriels	
<p>Insolvabilité et assainissement Les modifications apportées aux dispositions relatives à la protection des déposants sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2011. Ces modifications contiennent également une révision de la procédure d'assainissement des banques. Désormais, la FINMA est l'autorité compétente non seulement en matière d'insolvabilité des banques mais aussi en matière d'insolvabilité des entreprises d'assurance et des placements collectifs de capitaux. Il faut, pour ce faire, édicter des dispositions d'exécution.</p>	FINMA
<p>Publication des comptes Les dispositions régissant l'établissement des comptes des banques, des négociants en valeurs mobilières et des entreprises d'assurance sont appelées à être modifiées au niveau législatif par le biais d'une révision du droit de la société anonyme et du droit comptable. Le Conseil fédéral et la FINMA devront ensuite édicter des dispositions d'exécution.</p>	DFF resp. FINMA
Banques	
<p>Risques systémiques (<i>too big to fail</i>) Sur la base des propositions émises par une commission d'experts, on vise à limiter les risques que les grandes banques d'importance systémique font courir à l'économie nationale en renforçant les exigences prudentielles.</p>	DFF
<p>Bâle III Les enseignements tirés de Bâle II et de la crise financière ont servi de base au CBCB pour remanier son dispositif réglementaire. En Suisse, la mise en œuvre de Bâle III interviendra par le biais d'une révision partielle de l'ordonnance sur les fonds propres et la répartition des risques ainsi qu'au moyen de diverses circulaires édictées par la FINMA.</p>	DFF resp. FINMA
<p>Opérations hypothécaires La concurrence exacerbée que se font les établissements sur le marché hypothécaire pousse parfois les banques à appliquer avec moins de rigueur les prescriptions relatives à la capacité financière et au nantissement. Il convient de remédier à cette tendance, après l'adaptation de l'autorégulation sur l'octroi et l'évaluation des crédits hypothécaires, en renforçant les dispositions relatives à la couverture par les fonds propres.</p>	DFF
<p>Volant anticyclique Afin d'étoffer la panoplie d'instruments déployée pour renforcer les fonds propres des banques et contrer les effets procycliques que ceux-ci produisent, il est prévu d'instaurer une composante variable sous la forme d'un volant anticyclique.</p>	DFF
<p>Liquidité La crise financière a mis en lumière la nécessité de mieux réglementer le régime actuellement en vigueur en matière de liquidité. Les mesures requises font l'objet de clarifications. En tout état de cause, les modifications à apporter au régime actuel devront prendre la forme d'une ordonnance exclusivement consacrée à ce sujet.</p>	DFF resp. FINMA

	Niveau de réglementation	Situation et étapes suivantes				Entrée en vigueur prévue
		Elaboration	Consultation/ Audition	Révision/ Discussion	Adoption	
		en cours	T1/12 (banques) ouvert (assurances/place- ments collectifs)	T2/12 (banques) ouvert (assurances/place- ments collectifs)	T2/12 (banques) ouvert (assurances/place- ments collectifs)	ouvert
	Ordonnance resp. circulaire	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert
	Loi et ordonnance	√	√ (loi) en cours (ordonnance)	√ (loi) T1/12 (ordonnance)	√ (loi) T2/12 (ordonnance)	T2/12 (loi) T1/13 (ordonnance)
	Ordonnance resp. circulaire	√	en cours	T1/12	T2/12	T1/13
	Ordonnance	√	en cours	T1/12	T1/12	T1/12
	Ordonnance	√	en cours	T1/12	T1/12	ouvert
	Ordonnance resp. circulaire	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert

Projets	Contact et informations
Banques	
<p>Fonds en déshérence Les banques doivent avoir la possibilité de liquider les fonds en déshérence après avoir procédé au préalable à un appel public. Dans ce cas, le produit de la liquidation reviendrait à la Confédération. Les prétentions des ayants droit éventuels qui ne se seraient pas fait connaître suite à l'appel public s'éteindraient.</p>	DFF
Assureurs	
<p>Contrat d'assurance La révision totale du droit des contrats d'assurance a pour objectif d'adapter le cadre juridique actuel à l'évolution des besoins et de garantir aux assurés une protection raisonnable et réaliste. Le projet de loi publié en septembre 2011 vise à instaurer un équilibre entre les obligations des assureurs et celles des preneurs d'assurance.</p>	DFF
<p>Surveillance des assurances La mise en œuvre pratique de la loi sur la surveillance des assurances dans sa version totalement révisée, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, mais aussi l'évolution actuelle des marchés et les grandes tendances mondiales vont probablement requérir des interventions sur le plan réglementaire. Il conviendra, ce faisant, d'éliminer toute contradiction. Le droit de la surveillance des assurances devra également être réaménagé afin de garantir une meilleure protection aux assurés et de gagner en compatibilité à l'international.</p>	FINMA
<p>Reporting sur la liquidité des assureurs Pour appréhender la question de la solvabilité dans sa globalité, il convient de tenir compte aussi bien du capital que de la liquidité et de leur interaction. L'objectif est de fixer un certain nombre de principes et d'exigences minimales (type, teneur, conception) dans une circulaire, afin d'imposer un <i>reporting</i> périodique et uniforme en matière de liquidité.</p>	FINMA
Marchés	
<p>Placements collectifs de capitaux Le droit suisse des placements collectifs a besoin d'être adapté aux normes internationales dans le domaine de la gestion, de la conservation et de la distribution des placements collectifs de capitaux. Cette adaptation vise à accroître la protection des investisseurs tout en rehaussant la qualité de la gestion d'actifs (<i>asset management</i>) en Suisse et en garantissant aux prestataires suisses l'accès aux marchés de l'Union européenne.</p>	DFF
<p>Délits boursiers et abus de marché Le projet de révision de la poursuite pénale des délits boursiers qui a été publié en septembre 2011 vise avant tout à étendre l'infraction constituée par le délit d'initié, à renforcer les obligations en matière de publicité des participations et à améliorer leur application.</p>	DFF

	Niveau de réglementation	Situation et étapes suivantes				Entrée en vigueur prévue
		Elaboration	Consultation/ Audition	Révision/ Discussion	Adoption	
	Loi et ordonnance	√ (loi) ouvert (ordonnance)	√ (loi) ouvert (ordonnance)	en cours (loi) ouvert (ordonnance)	ouvert	ouvert
	Loi	√	√	en cours	ouvert	ouvert
	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert
	Circulaire	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert	ouvert
	Loi et ordonnance	√ (loi) ouvert (ordonnance)	en cours (loi) ouvert (ordonnance)	ouvert	ouvert	ouvert
	Loi	√	√	en cours	ouvert	ouvert

STATISTIQUES

(au 31 décembre 2011)

Etablissements assujettis⁸⁴

	(2010)	2011
Banques assujetties		
Banques, dont	(326)	314
– en mains étrangères	(121)	112
– succursales de banques étrangères	(36)	34
Banques Raiffeisen	(339)	328
Représentations de banques étrangères	(48)	45

Négociants en valeurs mobilières assujettis

Négociants en valeurs mobilières, dont	(72)	64
– en mains étrangères	(19)	18
– succursales de négociants en valeurs mobilières étrangers	(15)	11
Représentations de négociants en valeurs mobilières étrangers	(40)	43
Opérateurs boursiers étrangers reconnus	(139)	142

Bourses assujetties

Bourses suisses	(3)	3
Organisations suisses analogues aux bourses	(2)	2
Bourses étrangères reconnues	(45)	50
Organisations étrangères reconnues analogues aux bourses	(4)	6

Placements collectifs assujettis

Placements collectifs suisses

Total placements collectifs suisses, dont	(1400)	1403
– placements collectifs ouverts (art. 8 LPCC)		
– fonds de placement contractuels et SICAV	(1387)	1389
– dont réservés aux investisseurs qualifiés	(627)	643
– placements collectifs fermés (art. 9 LPCC)		
– SCPC et SICAF	(13)	14

Placements collectifs étrangers

	(2010)	2011
Total placements collectifs étrangers, dont	(5791)	6058
– eurocompatibles (OPCVM)	(5439)	5754
– non eurocompatibles (non-OPCVM)	(352)	304

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

Gestionnaires de placements collectifs (asset managers)	(83)	90
Distributeurs	(420)	416

Entreprises d'assurance et caisses-maladie assujetties

Assureurs-vie, dont	(25)	24
– entreprises d'assurance domiciliées en Suisse	(21)	20
– succursales d'entreprises d'assurance étrangères	(4)	4
Assureurs dommages, dont	(126)	124
– entreprises d'assurance domiciliées en Suisse (y compris 25 entreprises d'assurance-maladie complémentaire [2010: 20])	(79)	78
– succursales d'entreprises d'assurance étrangères	(47)	46
Total réassureurs, dont	(62)	61
– réassureurs	(27)	27
– captives de réassurance	(35)	34

Caisses-maladie pratiquant l'assurance-maladie complémentaire	(35)	16
Total entreprises d'assurance et caisses-maladie surveillées	(248)	225

Intermédiaires financiers assujettis

Total OAR assujettis	(11)	12
Total IFDS	(412)	389
Total intermédiaires d'assurance enregistrés	(12 854)	13 191

⁸⁴ Le terme « assujettis » ne signifie pas nécessairement que les établissements concernés font l'objet d'une surveillance de la FINMA.

Sociétés d'audit agréées et agences de notation reconnues	(2010)	2011
Total sociétés d'audit agréées,	(115)	107
– dont exclusivement pour intermédiaires financiers directement soumis	(99)	92
Total agences de notation reconnues	(5)	5

Autorisations

Banques et négociants en valeurs mobilières

Banques

Autorisations octroyées à des banques (art. 3 LB)	(8)	0
Succursales (art. 4 OBE-FINMA)	(1)	2
Représentations (art. 14 OBE-FINMA)	(2)	4
Autorisations complémentaires (art. 3 ^{ter} LB)	(10)	8
Levées de l'assujettissement	(2)	7

Négociants en valeurs mobilières

Autorisations octroyées à des négociants en valeurs mobilières (art. 10 LBVM)	(4)	1
Succursales (art. 41 OBVM)	(5)	0
Représentations (art. 49 OBVM)	(5)	10
Autorisations complémentaires (art. 10 al. 6 LBVM et art. 56 al. 3 OBVM)	(3)	4
Levées de l'assujettissement	(2)	2
Admissions d'opérateurs boursiers étrangers	(17)	11

Bourses

Admissions de bourses étrangères (y compris organisations étrangères analogues aux bourses)	(4)	7
---	-----	---

Placements collectifs de capitaux

Placements collectifs suisses	(189)	103
Placements collectifs étrangers	(1184)	907

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

Gestionnaires de placements collectifs (asset managers)	(15)	7
Distributeurs	(14)	12

Assurances	(2010)	2011
Assureurs-vie, dont	(0)	0
– entreprises d'assurance domiciliées en Suisse	(0)	0
– succursales d'entreprises d'assurance étrangères	(0)	0
Assureurs dommages, dont	(5)	2
– entreprises d'assurance domiciliées en Suisse	(3)	2 ⁸⁵
– succursales d'entreprises d'assurance étrangères	(2)	0
Réassureurs	(2)	1
Captives de réassurance	(1)	1
Caisses-maladie pratiquant l'assurance-maladie complémentaire	(1)	0
Total	(9)	4

Intermédiaires financiers

Intermédiaires d'assurance	(550)	641
IFDS	(23)	22

Sociétés d'audit et agences de notation

Total décisions de changement de société d'audit,	(66)	26
– dont concernant des intermédiaires financiers directement soumis	(20)	8
Agréments de sociétés d'audit	(5)	0
Radiations de sociétés d'audit	(8)	7
Reconnaisances d'agences de notation	(0)	0

Décisions

Décisions du Comité d'enforcement	(51)	51
Décisions du Comité des offres publiques d'acquisition	–	7

Recours et dénonciations pénales

Procédures de recours engagées	(27)	29
Procédures de recours liquidées	(24)	42
Dénonciations auprès des autorités de poursuite pénale	(32)	76

⁸⁵ Lors de la clôture de la rédaction, la décision concernant l'une des entreprises d'assurance dommages n'était pas encore entrée en vigueur (en suspens auprès du Tribunal administratif fédéral).

MoU AU NIVEAU NATIONAL ET INTERNATIONAL

Aucune déclaration d'intention mutuelle (Memorandum of Understanding [MoU]) n'a été signée ou modifiée au niveau national en 2011.

MoU signés en 2011 au niveau international			
MoU bilatéraux			
Etat	Autorité étrangère	Forme	Champ d'application
Dubai	DFSA (Dubai Financial Services Authority)	MoU	Banques, marchés (depuis 2007) Assurances (nouveau)
Etats-Unis	CID (Connecticut Insurance Department)	MoU	Assurances
Etats-Unis	NYSID (New York State Insurance Department)	MoU	Assurances
MoU multilatéraux			
Etat	Autorités	Forme	Champ d'application
s. o.	AICA	MMoU	Assurances
Danemark, Finlande, Suède	BNS (Banque nationale suisse), Finanstilsynet, Danmarks Nationalbank, Finanssivalvonta, Suomen Pankki, Finansinspektionen, Sveriges Riksbank	MoU	Surveillance et contrôle de SIX x-clear
Allemagne	BaFin (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht), DB (Deutsche Bundesbank), BNS (Banque nationale suisse)	MoU	Surveillance et contrôle d'Eurex Clearing SA
France	ACP (Autorité de Contrôle Prudentiel)	MoU	Supervisory College AXA Group
Etats-Unis	ASR (Autorité fédérale de surveillance en matière de révision), PCAOB (Public Company Accounting Oversight Board)	MoU	Sociétés d'audit

REPRÉSENTATION DE LA FINMA AU SEIN DE GROUPES DE TRAVAIL INTERNATIONAUX

Organismes et comités internationaux⁸⁶

Conseil de stabilité financière (CSF)

- Standing Committee on Supervision and Regulatory Cooperation
- Resolution Steering Group

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)

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

Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA)

- Executive Committee
- Financial Stability Committee
- Technical Committee (direction)

Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)

- Technical Committee
- Presidents' Committee

Groupe d'action financière (GAFI)

- Plénum
- Expert Group A/Expert Group B

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

- Insurance and Private Pensions Committee
- IPPC Task Force on Insurance Statistics

Autres forums internationaux

- Integrated Financial Supervisors Conference
- Wilton Park Securities Supervision Conference/ International Cooperation and Enforcement
- Rencontre quadripartite germanophone (domaine des banques et assurances)
- Conférence Francophone (domaine des assurances)
- Institut Francophone de la Régulation Financière (IFREFI)
- Swiss Futures and Options Association Regulators Meeting (« Bürgenstock-Meeting »)

⁸⁶ Cette énumération se limite aux comités au sein desquels siègent des représentants du conseil d'administration ou de la direction de la FINMA. De nombreux collaborateurs de la FINMA participent par ailleurs activement à des groupes de travail.

GLOSSAIRE⁸⁷

Annuités variables	<p>Produit d'assurance-vie assorti d'une garantie de placement. Il constitue une forme d'assurance de rente liée à un fonds, avec versement unique ou versements en continu, assortie d'une prestation minimale garantie.</p>
Bâle III	<p>Fin 2010, le Comité de Bâle a adopté un dispositif réglementaire plus sévère concernant les fonds propres et la liquidité, afin de renforcer la résistance du secteur bancaire. Les principales nouveautés de ce dispositif sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> – amélioration de la qualité, de la composition et de la transparence de la base de fonds propres ; – durcissement des exigences de fonds propres destinées à couvrir le risque de défaillance en cas d'opérations sur dérivés, d'opérations de mise en pension et de cessions temporaires de titres ; – introduction d'une nouvelle exigence en matière de capitaux afin de couvrir le risque de perte de valeur de marché des dérivés négociés hors bourse ; – instauration, en complément des exigences de fonds propres axées sur les risques, d'un ratio d'endettement maximal non pondéré (cf. « <i>Leverage ratio</i> ») ; – instauration de mesures visant à diminuer les effets procycliques et à favoriser la constitution d'un matelas anticyclique (cf. « Volant de capital anticyclique ») ; – lancement de mesures destinées à lutter contre les risques systémiques, notamment en ce qui concerne les banques d'importance systémique ; – imposition de normes mondiales en matière de liquidité.
Capital convertible	<p>voir « Contingent Convertible Capital » (emprunts conditionnels à conversion obligatoire ou CoCos)</p>
Common Equity Tier 1 capital (CET1)	<p>Le terme <i>common equity</i> désigne des fonds propres de base durs ou des fonds propres de la plus haute qualité capables d'absorber des pertes. Les CET1 sont composés de capital libéré, de réserves apparentes et de bénéfices reportés (cf. « Risk-weighted Assets [RWA] »).</p>
Contingent Convertible Capital (emprunts conditionnels à conversion obligatoire ou CoCos)	<p>L'expression Contingent Convertible Capital désigne des fonds de tiers qui peuvent être convertis (<i>convertible</i>) en fonds propres à certaines conditions (<i>contingent</i>). Ce capital est destiné à améliorer la position des établissements bancaires en situation de crise ou à permettre leur liquidation ordonnée, en préparant à l'avance – lors des phases économiques saines – l'accès à des fonds propres supplémentaires. La conversion devient obligatoire lorsque les conditions préalablement fixées (seuil de déclenchement ou <i>trigger</i>) sont remplies.</p>
Dispositif de Bâle	<p>Le dispositif de Bâle est un accord-cadre multilatéral portant sur les prescriptions que les banques doivent respecter en matière de fonds propres. Le premier accord sur les fonds propres, Bâle I, a été adopté par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) en 1988. Il a été largement complété en 2004 par un deuxième accord, appelé Bâle II. Les nouvelles dispositions adoptées en 2010 sur la base des enseignements tirés de la crise des marchés financiers en 2008 sont regroupées sous le nom de « Bâle III » (cf. « Bâle III »).</p>

⁸⁷ Ce glossaire explique quelques notions importantes ; il constitue ainsi une aide à la lecture. Il ne prétend pas à l'exhaustivité et ne saurait avoir de valeur juridique.

<p>E-money, monnaie électronique</p>	<p>Après la monnaie centrale et la monnaie scripturale, la monnaie électronique est un troisième type de monnaie relativement nouveau. Il s'agit d'une valeur monétaire qui revêt la forme d'une créance détenue à l'encontre de l'organisme émetteur. La monnaie électronique est :</p> <ul style="list-style-type: none"> – stockée sur un support de données, – émise contre réception d'une somme d'argent dont la valeur ne peut pas être inférieure à la valeur monétaire émise, et – acceptée comme moyen de paiement par des entreprises autres que l'organisme émetteur. <p>La monnaie électronique se distingue clairement des processus d'accès électronique aux dépôts bancaires, comme les paiements par carte de débit ou de crédit.</p>
<p>Front running (également forward trading)</p>	<p>Le <i>front running</i> consiste à exploiter à son profit des informations confidentielles concernant des transactions appelées à être effectuées pour la clientèle. Cette pratique par laquelle on devance les ordres des clients présente certaines des caractéristiques de l'utilisation abusive d'informations et du manquement au devoir de loyauté.</p>
<p>Importance systémique</p>	<p>Les risques systémiques sont des risques qui émanent de différents acteurs du marché et mettent en péril la stabilité de l'économie dans son ensemble (« système »). Les entreprises assurant des fonctions indispensables au système économique ou qui ne peuvent être fournies en remplacement par d'autres entreprises sont qualifiées d'entreprises « d'importance systémique ». La gestion du trafic des paiements par les banques est un exemple de fonction d'importance systémique.</p>
<p>Leverage ratio (ratio d'endettement maximal)</p>	<p>Rapport entre les fonds propres d'une entreprise et ses fonds de tiers. En tant que prescription réglementaire, le <i>leverage ratio</i> désigne également l'exigence minimale de fonds propres par rapport au total des engagements des grandes banques suisses. Le ratio d'endettement maximal n'est pas pondéré en fonction du risque.</p>
<p>Multilateral Trading Facilities (MTF)</p>	<p>Système multilatéral de négociation exploité par une entreprise d'investissement ou un opérateur de marché, qui assure la rencontre, en son sein, de multiples intérêts acheteurs et vendeurs exprimés par des tiers pour des instruments financiers (art. 4, al. 1, point 15 MiFID).</p>
<p>Non-OPCVM</p>	<p>Les non-OPCVM sont des placements collectifs de capitaux qui ne sont pas assujettis à la directive OPCVM de l'Union européenne. La directive OPCVM normalise à l'échelle européenne les exigences appliquées aux placements collectifs de capitaux destinés aux investisseurs ordinaires. (voir également « Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities [UCITS] »).</p>
<p>Ratio SST</p>	<p>Le ratio ou quotient SST est le résultat de la division du capital porteur de risque (CPR) par le capital cible (CC). Il indique quel pourcentage de capital requis par le profil de risques de l'entreprise (CC) est couvert par des fonds propres (CPR).</p>

Recovery, resolution et resolvability (assainissement, assainissement forcé et capacité de liquidation)	<ul style="list-style-type: none"> – Le terme <i>recovery</i> désigne la stabilisation d'une entreprise par ses propres moyens, autrement dit son assainissement. – Le terme <i>resolution</i> désigne l'assainissement forcé d'une entreprise par les autorités. – Le terme <i>resolvability</i> désigne la capacité d'une entreprise à être dissoute ou liquidée.
Risk-weighted Assets (RWA)	<p>Actifs ou positions pondérés en fonction des risques. La pondération en fonction des risques repose sur l'hypothèse selon laquelle tous les crédits ou tous les investissements ne présentent pas les mêmes risques. Les positions peu risquées nécessitent une faible couverture par les fonds propres alors que les crédits plus risqués requièrent une couverture plus élevée. Depuis l'entrée en vigueur de Bâle II, les RWA représentent la principale base de calcul pour les ratios de fonds propres comme les CET1 (voir « Dispositif de Bâle » et « Common Equity Tier 1 Capital » [CET1]).</p>
Scalping	<p>Le <i>scalping</i> est l'utilisation d'une réaction attendue de la part des acteurs du marché et des cours des titres en ayant connaissance de la publication prochaine de recommandations de placement.</p>
Seuil de déclenchement	<p>voir « Contingent Convertible Capital » (emprunts conditionnels à conversion obligatoire ou CoCos)</p>
Solvency II (Solvabilité II)	<p>Solvency II désigne en premier lieu la directive européenne sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice. Mais le terme désigne également, à l'intérieur même de la directive, la méthode d'évaluation économique de la dotation en fonds propres d'une entreprise d'assurance en fonction des risques encourus. Avec Solvency II, l'Union européenne poursuit, en matière de normes quantitatives, un objectif comparable à celui que la Suisse s'est fixé avec le SST.</p>
Surveillance prudentielle	<p>La surveillance prudentielle vise en premier lieu à garantir la solvabilité des établissements, à exercer un contrôle suffisant des risques et à assurer une gestion rigoureuse des affaires. Elle contribue de ce fait indirectement au bon fonctionnement des marchés financiers et à la compétitivité de la place financière suisse. La surveillance exhaustive des banques, entreprises d'assurance et autres intermédiaires financiers repose sur l'obligation faite aux établissements d'obtenir l'autorisation d'exercer certaines activités ainsi que sur le contrôle permanent des conditions d'octroi de cette autorisation et d'autres facteurs réglementés.</p>
Swap OTC	<p>Un swap est une convention portant sur l'échange de paiements à des dates futures déterminées ou lors de la survenance d'un événement. Le montant de chaque paiement est soit définitivement convenu, soit dépend de la valeur respective d'un ou de plusieurs sous-jacents (art. 25 al. 4 let. o OPCC-FINMA). Un swap est dit OTC lorsqu'il est conclu hors bourse ou en dehors d'un autre marché réglementé ouvert au public (art. 25 al. 4 let. m OPCC-FINMA).</p>

Test suisse de solvabilité (SST)	<p>Le SST est un outil prudentiel servant à calculer la solvabilité économique des assureurs en fonction des risques encourus. Il a été introduit en 2006 suite à la révision totale de la loi sur la surveillance des assurances. Ce test permet d'évaluer la situation financière des entreprises d'assurance au regard du rapport entre les fonds propres pris en compte (capital porteur de risque) et les fonds propres nécessaires (capital cible). Ces derniers sont déterminés en fonction des risques encourus.</p>
Too big to fail	<p>Une entreprise est dite <i>too big to fail</i> (trop grande pour faire faillite) lorsque sa faillite mettrait en danger la stabilité du système économique dans son ensemble. L'Etat est alors contraint d'intervenir pour sauver l'entreprise. Les risques systémiques que de telles entreprises font courir sont au cœur du débat actuel.</p>
Undertakings for Collective Investments in Transferable Securities (UCITS) (organisme de placement collectif en valeurs mobilières [OPCVM])	<p>La directive OPCVM normalise à l'échelle européenne les exigences appliquées aux placements collectifs de capitaux destinés aux investisseurs ordinaires.</p>
Valeur nette d'inventaire	<p>La valeur nette d'inventaire d'un placement collectif de capitaux résulte de la valeur vénale des placements, dont sont soustraits les éventuels engagements (cf. art. 83 al. 2 LPCC).</p>
Volant de capital anticyclique	<p>Le volant de capital anticyclique vise à renforcer la capacité de résistance du secteur bancaire, en contraignant les banques à détenir des fonds propres supplémentaires en cas de forte croissance de leurs opérations de crédit. D'un côté, il accroît la capacité des établissements à absorber d'éventuels défauts de crédit en période de ralentissement conjoncturel et de l'autre, il renchérit le coût du crédit pour les clients et freine ainsi la demande. En cas de ralentissement, le volant de capital anticyclique est réduit, voire supprimé. Les fonds ainsi libérés peuvent être réaffectés à l'octroi de crédits. Le volant anticyclique est l'une des composantes du dispositif réglementaire de Bâle III.</p>

ABRÉVIATIONS⁸⁸

ABE	Autorité bancaire européenne	FSC	Financial Stability Committee
AEAPP	Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles	GAFI	Groupe d'action financière
AICA	Association internationale des contrôleurs d'assurance	G-SIB	Global Systemically Important Bank (banque d'importance systémique à l'échelle mondiale)
AIFMD	Alternative Investment Fund Managers Directive (directive de l'Union européenne sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs)	G-SII	Global Systemically Important Insurer (assureur d'importance systémique à l'échelle mondiale)
ASB	Association suisse des banquiers	IAIG	Internationally Active Insurance Group (groupe d'assurance d'envergure internationale)
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision	ICP	Insurance Core Principles (principes de base en matière d'assurance)
BNS	Banque nationale suisse	IFDS	Intermédiaires financiers directement soumis
CBCB	Comité de Bâle sur le contrôle bancaire	KIID	Key Investor Information Document (informations clés pour l'investisseur)
CdG	Commissions de gestion	LB	Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques; RS 952.0)
CER	Commission de l'économie et des redevances	LBVM	Loi fédérale du 24 mars 1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (loi sur les bourses; RS 954.1)
CFB	Commission fédérale des banques (autorité antérieure à la FINMA)	LCA	Loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (loi sur le contrat d'assurance; RS 221.229.1)
ComFrame	Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups	LFINMA	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)
CSF	Conseil de stabilité financière	LPCC	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (loi sur les placements collectifs; RS 951.31)
DFF	Département fédéral des finances	LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
ENA	Comité d'enforcement		
FATCA	U.S. Foreign Account Tax Compliance Act		
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers		
FIRST	FINMA Insurance Reporting and Supervising Tool		
FSA	Financial Services Authority (Grande-Bretagne)		

⁸⁸ Les notions qui figurent dans le glossaire et leurs abréviations ne sont pas reprises dans la présente liste.

LSA	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la surveillance des entreprises d'assurance (loi sur la surveillance des assurances; RS 961.01)	PCAOB	Public Company Accounting Oversight Board
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive (directive concernant les marchés d'instruments financiers)	PIIGS	Portugal, Italy, Ireland, Greece and Spain (Portugal, Italie, Irlande, Grèce et Espagne)
MMoU	Multilateral Memorandum of Understanding	PEP	Personne politiquement exposée
MoU	Memorandum of Understanding	SCPC	Société en commandite de placements collectifs
OAR	Organisme d'autorégulation	SFA	Swiss Funds Association
OBE-FINMA	Ordonnance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers du 21 octobre 1996 concernant les banques étrangères en Suisse (ordonnance de la FINMA sur les banques étrangères; RS 952.111)	SFI	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
OBVM	Ordonnance du 2 décembre 1956 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (ordonnance sur les bourses; RS 954.11)	SICAF	Société d'investissement à capital fixe
OFR	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)	SICAV	Société d'investissement à capital variable
OICV	Organisation internationale des commissions de valeurs	SQA	Swiss Quality Assessment
OPCC	Ordonnance du 22 novembre 2006 sur les placements collectifs de capitaux (ordonnance sur les placements collectifs; RS 951.311).	TIS	Team Intensive Supervision
OS	Ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance des entreprises d'assurance privées (ordonnance sur la surveillance; RS 961.011)		

VALEURS FONDAMENTALES DE LA FINMA

Une surveillance cohérente

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

Des prises de décision autonomes

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

Des collaborateurs responsables

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

