



Rapport annuel 2018



18

Mandat de la FINMA

L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) est un établissement de droit public doté de sa propre personnalité juridique. Autorité de surveillance indépendante, elle a le mandat légal de protéger les créanciers, les investisseurs et les assurés, et d'assurer le bon fonctionnement des marchés financiers. Elle contribue ce faisant à améliorer la réputation, la compétitivité et la viabilité de la place financière suisse.

La protection des individus vise à préserver les clients des marchés financiers des risques liés à l'insolvabilité des établissements financiers, des pratiques commerciales déloyales ainsi que des inégalités de traitement dans le secteur boursier. La protection du bon fonctionnement des marchés consiste à garantir la stabilité du système financier. Grâce à une protection des individus efficace et à une solide protection du bon fonctionnement des marchés, la FINMA participe indirectement à la bonne réputation, à la compétitivité et à la viabilité de la place financière suisse.

La FINMA est dotée de prérogatives de puissance publique à l'égard des banques et des négociants en valeurs mobilières, des entreprises d'assurance, des infrastructures des marchés financiers, des produits et des instituts relevant de la loi sur les placements collectifs ainsi que des intermédiaires d'assurance. Elle octroie les autorisations d'exercer aux entreprises opérant dans les secteurs d'activité surveillés. Par son activité de surveillance, elle veille à ce que les assujettis respectent les lois et les ordonnances et à ce qu'ils remplissent en permanence les conditions requises pour l'exercice de leur activité. La FINMA est compétente pour la lutte contre le blanchiment

d'argent, accorde l'entraide administrative, prononce des sanctions et mène au besoin des procédures d'assainissement et de faillite.

La FINMA est également l'autorité de surveillance en matière de publicité des participations dans des sociétés cotées en Bourse ; elle instruit des procédures, rend des décisions en matière d'application du droit de la surveillance et procède à des dénonciations pénales auprès des autorités compétentes en cas de suspicion. La FINMA agit par ailleurs en tant qu'autorité de surveillance pour les offres publiques d'acquisition selon la loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF) et, surtout, en tant qu'instance de recours pour les recours interjetés contre les décisions de la Commission des offres publiques d'acquisition (COPA).

Enfin, la FINMA est associée aux processus législatifs et édicte ses propres ordonnances lorsqu'elle y est habilitée de par la loi. Elle informe les assujettis sur l'interprétation et l'application du droit des marchés financiers par l'intermédiaire de circulaires. Elle est par ailleurs chargée de reconnaître les normes d'autorégulation.

Chiffres représentatifs des contrôles sur place

Les contrôles sur place sont l'un des principaux outils utilisés par la FINMA pour exercer sa surveillance. Ils permettent non seulement d'acquiescer une vision approfondie d'un établissement financier, mais favorisent aussi l'échange technique avec les titulaires d'autorisation. Par ces contrôles, la FINMA peut en outre appréhender les risques potentiels dans chacun des établissements. Les comparaisons transversales entre les établissements auxquelles elle procède procurent à la FINMA une vue d'ensemble plus précise du marché. Les contrôles sur place portent toujours sur des aspects quantitatifs et qualitatifs.

FÉV.

p. 30
La FINMA publie un guide pratique sur les ICO.

AVR.

p. 61
Pour la première fois, les assureurs rendent compte publiquement des chiffres-clés du SST.

JUIN

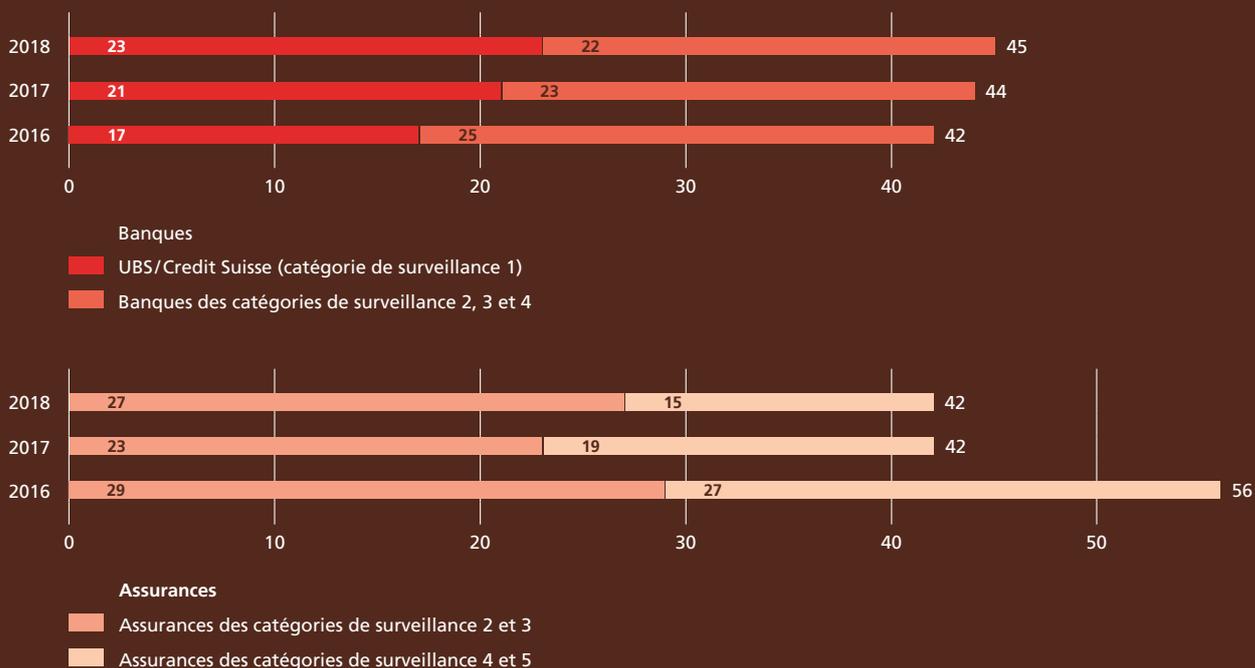


Le Parlement adopte la loi sur les services financiers (LSFin) et la loi sur les établissements financiers (LEFin).

p. 15
La FINMA sanctionne des manquements graves dans la gouvernance d'entreprise de Raiffeisen.

p. 78
La FINMA décide une plus forte orientation sur les risques de l'audit prudentiel.

Contrôles sur place des banques et des assurances



En 2018, les contrôles sur place concernant les banques se sont notamment concentrés sur les opérations de crédit (hypothèques comprises), la lutte contre le blanchiment d'argent, l'*investment banking* et les risques opérationnels. Des interventions sur place plus courtes ont été réalisées dans des banques de catégorie 5. La FINMA approfondit certains thèmes grâce à ces *deep dives*.

Concernant les assurances, les contrôles sur place se sont concentrés sur les thèmes de la gouvernance d'entreprise, de la gestion des risques, de l'externalisation, des provisions techniques ainsi que de la fortune liée.

JUIL.

p. 92

La FINMA boucle la dernière des sept procédures 1MDB.

AOÛT

p. 40

Introduction d'une plate-forme numérique en vue d'une collecte et d'une analyse efficaces des données de surveillance externes.

SEPT.



Fin septembre, la Suisse transmet pour la première fois des informations sur des comptes financiers dans le cadre de l'échange automatique de renseignements (EAR).

p. 35
Lancement du projet pilote « régime des petites banques » avec 68 établissements.

p. 94
La FINMA ouvre une procédure contre l'émetteur d'ICO envion SA.

p. 31
Les nouvelles règles Fintech entrent en vigueur.

p. 17
La FINMA constate des manquements dans la lutte contre le blanchiment d'argent chez Credit Suisse AG.

Contrôles sur place des intermédiaires financiers directement soumis et des organismes d'autorégulation



La FINMA procède à des contrôles sur place annuels auprès des organismes d'autorégulation (OAR). De nouveaux thèmes spécifiques aux OAR sont définis chaque année en fonction des risques encourus par l'OAR considéré. Des thématiques inter-OAR sont parallèlement définies au sens d'un *benchmarking*. Pour l'année 2018, il s'agissait des ressources mobilisées par les OAR dans l'exercice de leurs principales missions et, une nouvelle fois, du contrôle du devoir de communication par les OAR. Si elle décèle des points faibles, la FINMA ordonne des mesures visant le rétablissement de l'ordre légal et en surveille la mise en œuvre.

5

Contrôles sur place des instituts au sens de la loi sur les placements collectifs



La division Asset Management a mis l'accent sur le respect des règles de conduite, notamment sur l'adéquation des produits et des prestations pour le client (*suitability*), sur l'intégrité du marché et sur la prévention en matière de blanchiment d'argent. Des contrôles sur place ont en outre été réalisés concernant les activités de contrôle de la banque dépositaire, la gestion des risques et le domaine des fonds immobiliers et hypothécaires.

OCT.

p. 82

Autorisation du premier gestionnaire de placements collectifs pour des cryptofonds.

NOV.



Le Conseil fédéral précise le cadre pour la nouvelle licence Fintech en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2019.

p. 102

Le Conseil fédéral décide des exigences de capital *gone concern* pour les banques suisses d'importance systémique.

DÉC.



Le Conseil fédéral publie son rapport sur les bases juridiques afférentes à la *blockchain*.

p. 76

La reconnaissance de l'équivalence boursière dont la durée a été limitée par l'UE pour des considérations politiques est prolongée jusqu'à la fin juin 2019.

Renforcer la place financière par une activité de surveillance ciblée et cohérente

Il y a dix ans, la crise financière mondiale a causé d'immenses dommages économiques et entamé la confiance envers les marchés financiers. Depuis, une réglementation recalibrée et une surveillance systématique ont amélioré la stabilité des établissements financiers sur toute la planète. La FINMA s'engage à préserver ces acquis afin que la place financière suisse reste sûre, stable et compétitive.

La crise financière nous a montré de manière radicale que des marchés financiers instables et des établissements financiers en difficulté peuvent provoquer d'immenses dégâts à l'économie. Ainsi, au cours des dix dernières années, les régulateurs, les autorités de surveillance et le secteur financier ont déployé des efforts considérables dans le monde entier pour rendre le système financier plus stable.

Promouvoir la stabilité et l'intégrité

Aujourd'hui, la dotation en capital et en liquidités des grands établissements financiers suisses est beaucoup plus robuste qu'avant la crise. Dans le même temps, les institutions financières font état d'une solide rentabilité, et ce, malgré des taux d'intérêt extrêmement bas et de nouveaux paradigmes dans la gestion de fortune transfrontière. Cette solidité et

cette stabilité doivent donc être préservées et parce que les souvenirs de la crise sont en train de s'estomper lentement, la vigilance face aux risques qui s'accroissent à nouveau ne doit pas faiblir.

La Suisse est déjà en bonne voie d'atteindre l'objectif stratégique fixé par le législateur, à savoir celui de désamorcer le problème dit du « *too big to fail* ». Cependant, au cours de l'année à venir, quelques efforts seront encore nécessaires pour achever autant que possible l'élaboration de plans d'urgence crédibles des grandes banques et pour réduire encore davantage le risque de devoir faire appel aux contribuables en cas de crise. Dans le secteur des assurances, le régime suisse de solvabilité SST, qui a déjà fait ses preuves, a permis de mettre en place les incitations adéquates en faveur d'une solide dotation en capital.



Dans la lutte contre la criminalité financière, nous avons constaté un certain changement dans la façon de voir les choses. En effet, les banques signalent de plus en plus de cas présumés de blanchiment d'argent. Au cours de l'exercice sous revue, nous avons tout de même dû conduire différentes procédures concernant des scandales de blanchiment d'argent à l'échelle mondiale. Ces affaires ainsi que des cas d'abus, par ailleurs très médiatisés, en matière de gouvernance d'entreprise démontrent à quel point une conduite notablement mauvaise nuit à la réputation des établissements concernés de même qu'à celle de la place financière dans son ensemble. En tant qu'intervenante externe, une autorité de surveillance n'est pas en mesure d'empêcher directement de tels comportements fautifs. Cette responsabilité incombe aux cadres dirigeants des établissements eux-mêmes. Mais grâce à une surveillance ciblée des risques et des systèmes de contrôle ainsi qu'à des sanctions systématiques en cas de violations, la FINMA contribue de façon déterminante à des comportements commerciaux corrects et donc à la bonne réputation de la place financière.

Ne jamais perdre les risques des yeux

L'environnement économique actuel continue à représenter un défi pour les établissements financiers. Depuis plusieurs années déjà, la faiblesse des taux d'intérêt exerce une pression constante sur la rentabilité des banques de détail et des assureurs-vie, et ce, alors que dans le même temps, le risque de bulles et de corrections de prix augmente. Aussi accordons-nous une attention particulière au marché hypothécaire et, notamment, au segment des immeubles d'habitation de rendement où les hausses de prix, notamment parce que couplées à une baisse des loyers et à une hausse des taux d'inoccupation, sont préoccupantes. Nous surveillons de manière systématique la manière dont ce risque est abordé. L'accent est également mis sur la gestion des risques liés aux technologies, tels que la menace de cyberattaques, ou ceux générés par l'externalisation d'éléments de la chaîne de valeur.

Veiller à l'efficacité et l'efficacité de la surveillance

Au cours de l'exercice sous revue, nous avons concentré nos efforts sur la manière de réduire la complexité inutile des exigences réglementaires et d'encore

mieux différencier les réglementations en fonction des risques inhérents aux divers établissements. Aussi, mi-2018, nous avons entamé une phase pilote pour tester plusieurs exemptions et allègements substantiels accordés aux petites banques particulièrement solides. Grâce à des exigences moins complexes, les banques auraient alors moins d'efforts à fournir en matière de *compliance* sans pour autant réduire le niveau de sécurité pour leurs clients. Comme au cours des quatre dernières années, le volume de la réglementation de la FINMA est resté en 2018 pratiquement stable.

Convaincus qu'une surveillance sélective axée sur les risques peut se révéler non seulement plus efficace mais aussi plus efficiente, nous avons également, cette année, décidé d'une concentration des activités prudentielles des sociétés d'audit. La FINMA attache également une grande importance à sa propre efficacité. Ainsi, les coûts et les effectifs sont restés largement stables en 2018 comme cela avait été le cas au cours des six dernières années.

Saisir les opportunités pour l'avenir

La numérisation modifie la dynamique du marché financier. Un des exemples à citer dans ce contexte est celui des *initial coin offerings* (ICO), qui ont fait les gros titres durant l'année sous revue. En fournissant un guide pratique qui précise la manière dont les ICO sont évaluées au regard de la législation en vigueur, la FINMA a assuré la sécurité juridique et ouvert la voie à l'innovation. Cela inclut également une action ciblée contre les escrocs. Comme dans le secteur financier traditionnel, la croissance durable des Fintech n'est possible que si tous les participants contribuent à l'intégrité du marché en agissant de manière responsable et correcte.

Tout marché financier a besoin de la confiance de ses clients dans sa sécurité et sa stabilité pour rester durablement compétitif. C'est pourquoi une place financière performante a besoin d'une surveillance forte, crédible et indépendante. Depuis désormais dix ans, par leur engagement quotidien en faveur d'une surveillance cohérente, nos collaboratrices et nos collaborateurs contribuent au maintien de la stabilité et de la sécurité d'une place financière suisse forte.

Nous vous souhaitons une bonne lecture.



Thomas Bauer
Président

Décembre 2018



Mark Branson
Directeur

Table des matières

APERÇU DE LA FINMA

- 12 Au cœur des activités de la FINMA : l'*enforcement* comme moyen pour atteindre les buts de la surveillance
- 16 Les grandes lignes de l'année 2018
- 18 La FINMA dans le contexte politique
- 20 Les tiers mandatés par la FINMA
- 22 La FINMA et ses interlocuteurs sur la scène nationale
- 24 La FINMA dans les organismes internationaux

THÈMES PRINCIPAUX

- 30 Les évolutions dans le domaine des Fintech
- 33 Efficacité et proportionnalité dans la surveillance bancaire
- 36 Les mesures sur le marché hypothécaire
- 38 L'échange numérique avec la FINMA

SURVEILLANCE, ENFORCEMENT, RESOLUTION ET RÉGLEMENTATION

BANQUES ET NÉGOCIANTS EN VALEURS MOBILIÈRES

- 46 Vue d'ensemble des banques et négociants en valeurs mobilières
- 50 Taux d'intérêt négatifs et risques de taux
- 52 Priorités de la surveillance dans le domaine des banques et des négociants en valeurs mobilières pour 2019
- 54 Modifications dans la réglementation des banques et des négociants en valeurs mobilières
- 56 En bref : finalisation de l'agenda des réformes de Bâle III

ASSURANCES

- 58 Vue d'ensemble des assurances
- 63 Contrôles sur place et surveillance intensive
- 66 Priorités de la surveillance dans le domaine des assurances pour 2019
- 67 Modifications dans la réglementation des assurances
- 68 En bref : les modèles standard comme première option pour déterminer la solvabilité

MARCHÉS

- 70 Vue d'ensemble des marchés
- 72 Progrès dans la lutte contre le blanchiment d'argent
- 76 Priorités de la surveillance dans le domaine des marchés pour 2019
- 78 Modifications dans la réglementation des marchés
- 80 En bref : surveillance intensive en matière de blanchiment d'argent

ASSET MANAGEMENT

- 82 Vue d'ensemble de l'*asset management*
- 86 Evolution des fonds de placement
- 88 Priorités de la surveillance dans le domaine de l'*asset management* pour 2019
- 89 Modification dans la réglementation de l'*asset management*
- 90 En bref : le marché des fonds en Suisse

ENFORCEMENT

- 92 Vue d'ensemble de l'*enforcement*
- 97 Statistiques relatives à l'*enforcement*
- 98 En bref : les mesures d'*enforcement*

RECOVERY ET RESOLUTION

- 100 Vue d'ensemble des activités de *recovery* et de *resolution*
- 103 *Too big to fail*: le long chemin partout dans le monde des grandes banques vers la capacité à se faire assainir ou liquider de manière ordonnée
- 106 Priorités dans le domaine des activités de *recovery* et de *resolution* pour 2019
- 108 Statistiques relatives aux activités de *resolution*
- 110 En bref : l'activité de la FINMA en matière d'insolvabilité en 2018

ORGANISATION ET PERSONNEL

- 114 Conseil d'administration et direction
- 118 Personnel
- 122 Organisation interne

ANNEXE

- 126 Catégories de surveillance
- 128 Statistiques
- 132 Conventions de la FINMA au niveau international
- 134 Abréviations

Le public manifeste
un réel intérêt
pour le travail
de la FINMA.

10

APERÇU DE LA FINMA
FINMA | Rapport annuel 2018

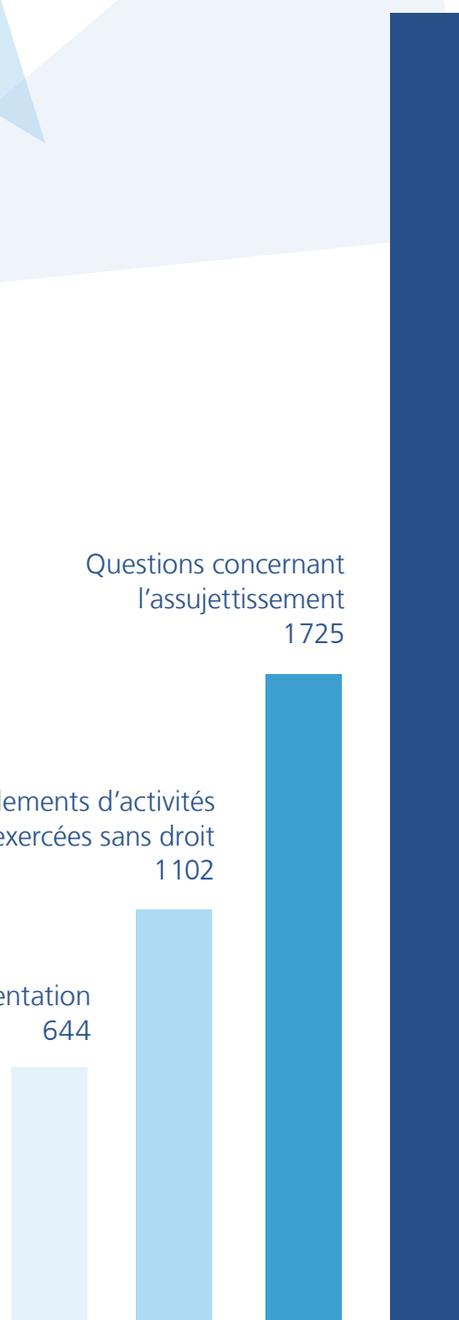
Questions concernant
des établissements autorisés
(banques, assureurs, etc.)
3 480

Questions concernant
l'assujettissement
1 725

Signalements d'activités
exercées sans droit
1 102

Questions sur la réglementation
644

6 951 questions du public



Aperçu de la FINMA

- 12** Au cœur des activités de la FINMA :
l'*enforcement* comme moyen pour atteindre les buts de la surveillance
- 16** Les grandes lignes de l'année 2018
- 18** La FINMA dans le contexte politique
- 20** Les tiers mandatés par la FINMA
- 22** La FINMA et ses interlocuteurs sur la scène nationale
- 24** La FINMA dans les organismes internationaux

Chaque année, ce sont plus de 6 000 clients, investisseurs, avocats et autres parties intéressées qui s'adressent, soit par téléphone soit par écrit, à la FINMA. Généralement, il s'agit de questions portant sur une police d'assurance ou concernant une banque, sur des acteurs des marchés financiers non autorisés ou sur des sujets d'autorisation ou de réglementation. Ces contacts fournissent des renseignements précieux à la FINMA pour son activité de surveillance et l'aident à agir contre des prestataires exerçant sans droit.

Au cœur des activités de la FINMA : l'enforcement comme moyen pour atteindre les buts de la surveillance

Dans l'application des lois sur les marchés financiers, la FINMA suit des principes déterminants et dispose d'instruments clairement définis. Priorité est donnée à la réalisation des buts de la surveillance et au rétablissement de l'ordre légal.

La surveillance des marchés financiers a avant tout pour but de protéger les créanciers, les investisseurs et les assurés, et d'assurer le bon fonctionnement des marchés financiers (art. 4 LFINMA). La seule activité de « surveillance » ne permet toutefois pas toujours d'assurer le respect de la législation sur les marchés financiers de façon crédible. La FINMA doit également disposer d'instruments efficaces pour assurer la mise en œuvre des lois sur les marchés financiers, notamment lorsqu'elle constate des manquements graves au droit de la surveillance. La FINMA doit pouvoir engager rapidement les mesures nécessaires, le cas échéant même de manière contraignante, notamment lorsque les intérêts d'investisseurs sont concernés. Cette activité d'application du droit qualifiée d'« enforcement » couvre « l'ensemble des enquêtes, procédures et mesures que la FINMA a à sa disposition pour tirer au clair et sanctionner les manquements au droit de la surveillance »¹.

Stratégie de la FINMA

Dans son activité d'enforcement, la FINMA dispose d'un pouvoir d'appréciation accordé par la loi. La manière dont elle l'utilise est décrit dans ses « Lignes directrices applicables à l'enforcement »². L'enforcement sert à atteindre les objectifs de la surveillance et a pour principe de mettre un terme aux irrégularités, d'assurer le rétablissement de l'ordre légal et de sanctionner avec effet préventif les violations de la législation. Dans le cadre de cette activité, la FINMA accorde une importance particulière au comportement commercial (*conduct*) et plus particulièrement au respect des dispositions prudentielles re-

latives à la protection de l'intégrité du marché et à la lutte contre le blanchiment d'argent. Conjointement avec la surveillance, l'enforcement contribue ainsi fortement à la réalisation de l'objectif stratégique de la FINMA consistant à influencer positivement et durablement le comportement commercial des établissements surveillés.³ Dans ce contexte, la FINMA a réalisé, ces dernières années, de nombreuses procédures d'enforcement en relation avec le respect des obligations de diligence applicables en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Ne serait-ce que dans le cadre de l'élucidation du scandale mondial de blanchiment d'argent autour du fonds souverain malaisien 1MDB, la FINMA a bouclé sept procédures d'enforcement contre des banques depuis 2016, la dernière en 2018. La FINMA a également ouvert des procédures d'enforcement contre plusieurs collaborateurs présumés responsables en relation avec le fonds 1MDB. A cela s'ajoutent des procédures en relation avec les affaires FIFA et Petrobras, que la FINMA a bouclées pour l'essentiel. Dans le sillage de ces procédures, la FINMA peut notamment constater chez les assujettis une pratique plus conséquente concernant l'obligation de communiquer en matière de blanchiment d'argent.⁴

L'action ciblée à l'encontre des personnes physiques coupables de violations graves du droit de la surveillance constitue un autre aspect important de l'activité d'enforcement de la FINMA⁵. Ainsi, la FINMA a multiplié, ces dernières années, les interdictions d'exercer à l'encontre de dirigeants et de collaborateurs d'assujettis. La jurisprudence établit des exi-

¹ Site Internet de la FINMA, rubrique « Application du droit » (consultable sur : <https://www.finma.ch/fr/mise-en-oeuvre/tout-sur-l-application-du-droit/>).

² « Lignes directrices applicables à l'enforcement » (consultable sur : <https://www.finma.ch/fr/mise-en-oeuvre/tout-sur-l-application-du-droit/>).

³ « Objectifs stratégiques de la FINMA 2017-2020 » (consultable sur : <https://www.finma.ch/fr/finma/objectifs/strategie/>).

⁴ Cf. également ci-après p. 72-75.

⁵ « Lignes directrices applicables à l'enforcement », quatrième point.

gences très strictes concernant les procédures d'*enforcement* à l'encontre de particuliers. Différentes décisions judiciaires ont mis cela en évidence en 2018.

Les mesures d'*enforcement* de la FINMA ont un effet préventif important. Mais à l'instar d'un travail de surveillance anticipatif, elles ne permettent pas d'empêcher directement les abus ou de les faire cesser. Un comportement commercial correct doit être assuré par les établissements eux-mêmes au niveau de leur direction ainsi que par les collaborateurs.⁶

Critères d'ouverture d'une procédure

La FINMA prend en considération des critères prédéfinis afin de déterminer si un fait concret doit être traité dans le cadre d'une procédure d'*enforcement*. La gravité des manquements constatés joue notamment un rôle crucial. Le fait de savoir si l'infraction repose sur une certaine systématique suggérant une défaillance organisationnelle correspondante est déterminant pour évaluer la gravité du manquement. Sa durée doit également être prise en compte: une irrégularité qui dure depuis des années est naturellement plus critique qu'une problématique rapidement identifiée et corrigée. L'étendue de la menace pesant sur les intérêts des investisseurs, des créanciers et des assurés est par ailleurs capitale, la FINMA appréciant toujours cette menace dans une optique de protection générale des investisseurs ou des créanciers, et non dans celui de faire valoir des prétentions juridiques individuelles. Dans ses réflexions sur la gravité de l'infraction, la FINMA tient compte par ailleurs de l'éven-

tail des niveaux hiérarchiques impliqués ainsi que des connaissances et des intentions des personnes à l'origine des faits (ou de celles qui les ont laissé faire).

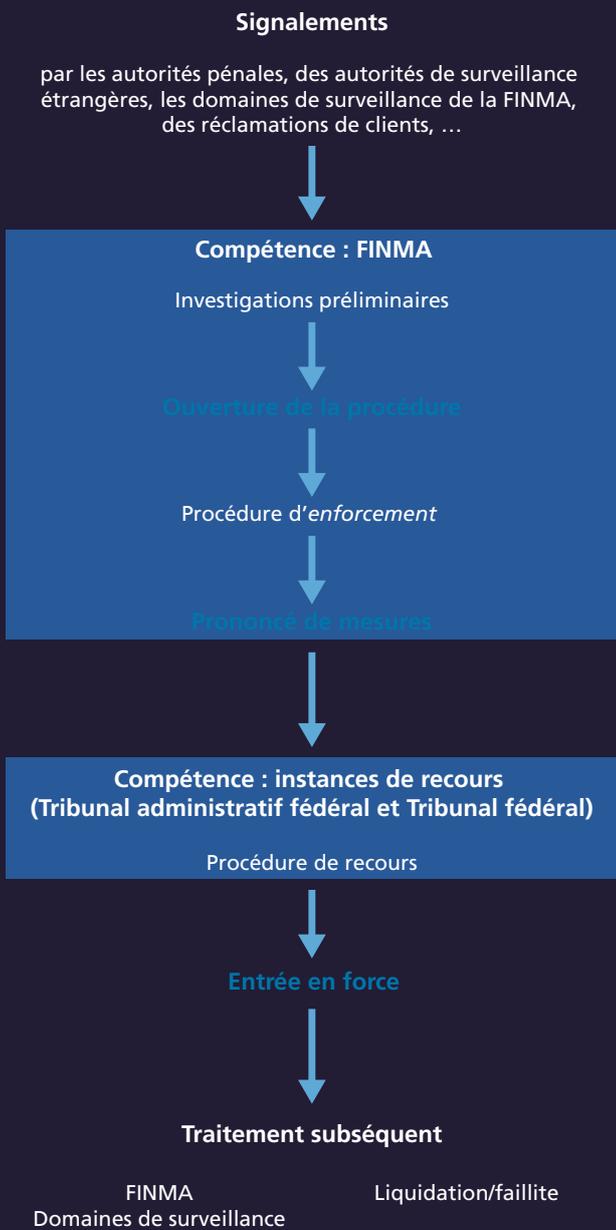
Compte tenu de la liberté d'appréciation accordée à la FINMA dans le traitement des infractions, la question de l'intérêt des mesures d'*enforcement* en matière de surveillance se pose à chaque fois qu'il faut décider d'une procédure d'*enforcement*. Le rétablissement de l'ordre légal au sens du droit de la surveillance est prioritaire à cet égard. Dans le cas des établissements soumis à une surveillance prudentielle, il est toutefois souvent possible de parvenir au rétablissement de l'ordre légal dans le cadre du dialogue prudentiel courant, sans qu'une procédure d'*enforcement* ne soit nécessaire. Ainsi même des manquements au droit de la surveillance pouvant être qualifiés de « graves » peuvent, le cas échéant, être corrigés sans mesures d'*enforcement*. Mais lorsqu'elle apprécie l'intérêt de l'ouverture d'une procédure d'*enforcement*, la FINMA tient également compte d'autres critères, par exemple des réflexions sur l'effet préventif spécial ou général, ainsi que des intérêts supérieurs de la place financière suisse, tels que le maintien de la confiance dans son bon fonctionnement ou la réputation et la stabilité du système.

Niveaux d'escalade pour le traitement des irrégularités

Si la FINMA relève, dans le cadre de son activité de surveillance, des indices laissant à penser que le droit des marchés financiers pourrait avoir été enfreint, elle procède à des investigations. Le domaine de surveil-

⁶ Cf. également éditorial, p. 6-7.

Le déroulement d'une procédure d'enforcement



lance responsable initie la prise de contact initiale avec les établissements assujettis et traite la problématique éventuelle. Il peut recourir à des spécialistes d'autres divisions de la FINMA pour le soutenir et décide finalement de transmettre ou non le cas à la division Enforcement. Si tel est le cas, l'unité organisationnelle Investigations étudie l'état de faits. Si le soupçon de manquement grave au droit de la surveillance est étayé, l'unité organisationnelle Procédures ouvre la procédure formelle.

Alors que les investigations préliminaires relèvent encore de l'activité de gestion et de surveillance informelle, le traitement du cas à ce stade se déroule selon la loi fédérale sur la procédure administrative. La décision prise est sujette à recours et susceptible d'être réexaminée par voie judiciaire. La décision de la FINMA d'ouvrir ou de clore une procédure est prise au niveau de ses organes de direction et non au niveau des domaines en charge concernés. Le comité d'enforcement (ENA) de la direction de la FINMA est compétent pour les procédures à l'encontre des établissements assujettis. La division Enforcement dispose en outre d'un organe de gestion qui traite les affaires déléguées par l'ENA, par exemple l'ouverture et la conclusion de procédures à l'encontre d'acteurs du marché financier dont on présume qu'ils exercent sans droit.

Priorité au rétablissement de l'ordre légal

L'objectif essentiellement préventif de l'*enforcement* se reflète dans le catalogue des mesures d'*enforcement* prévues par la loi. Le prononcé de mesures visant à rétablir l'ordre légal est au cœur de ce dispositif. Dans le cadre de l'art. 31 LFINMA, la FINMA est tenue d'intervenir pour remédier aux irrégularités ou manquements à la loi constatés chez des assujettis. La FINMA ordonne régulièrement de telles mesures dans le cadre de sa pratique en matière d'*enforcement*. En juin 2018, Raiffeisen Suisse a par exemple été contrainte d'appliquer différentes mesures aux fins d'améliorer sa gouvernance d'entreprise afin de corriger les manquements identifiés.⁷ Dans la perspective de la réalisation de ses objectifs de surveillance, la FINMA doit être en mesure d'identifier rapidement des manquements dans le cadre d'une procédure d'*enforcement*, d'engager des corrections spécifiques et durables et de rétablir la sécurité juridique.

De telles mesures, mais aussi les autres instruments légaux disponibles dans le cadre de l'application du droit, par exemple la confiscation (art. 35 LFINMA) ou l'interdiction d'exercer (art. 33 LFINMA), sont de nature purement administrative et ne constituent pas des sanctions pénales. Elles peuvent certes avoir des

conséquences significatives pour les établissements ou personnes concernés, mais ne visent pas en priorité des objectifs répressifs. La procédure d'*enforcement* suit d'ailleurs les règles de la procédure administrative, et non celle du droit de procédure pénale.⁸

⁷ Communiqué de presse du 14 juin 2018 « Graves manquements dans la gouvernance d'entreprise de Raiffeisen » (consultable sur : <https://www.finma.ch/fr/news2018/06/20180614-mm-raiffeisen/>).

⁸ Cf. ATF 142 II 243 (en relation avec l'interdiction d'exercer).

Retour sur le premier trimestre

Publication du guide pratique ICO

Dans le guide pratique publié le 16 février 2018, la FINMA explique comment elle traite les questions d'assujettissement concernant les *initial coin offerings* (ICO) sur la base du droit régissant actuellement les marchés financiers. Elle définit les informations minimales dont elle a besoin pour traiter de telles demandes et les principes qu'elle suit pour y répondre. Avec ce guide pratique, la FINMA apporte de la transparence pour les acteurs du marché concernés.

Procédure à l'encontre de Gazprombank (Suisse) SA dans l'affaire des Panama Papers

La FINMA a constaté de graves lacunes dans le dispositif de prévention du blanchiment d'argent de Gazprombank (Suisse) SA concernant des clients privés. La banque a insuffisamment clarifié l'arrière-plan économique de relations d'affaires et de transactions présentant des risques accrus de blanchiment d'argent. La FINMA lui interdit temporairement d'accepter de nouveaux clients privés.

Retour sur le deuxième trimestre

Développement de la surveillance des assurances orientée sur les risques

Des adaptations de l'organisation et la modification de l'attribution des ressources autorisent une plus grande uniformité dans la surveillance d'assureurs comparables. La capacité des futurs contrôles sur place et la surveillance intensive sont notamment renforcées pour des ressources globalement inchangées.

Publication d'un rapport avec les chiffres-clés du SST

Les entreprises d'assurance publient pour la première fois un rapport sur leur situation financière. Ce rapport contient des informations quantitatives et qualitatives, en particulier aussi des données relatives aux valeurs proches du marché concernant la solvabilité selon le Test suisse de solvabilité (SST).

La FINMA publie la version partiellement révisée de sa circulaire « Identification par vidéo et en ligne »

La FINMA adapte les obligations de diligence lors de la conclusion de nouvelles relations d'affaires par voie numérique afin de rester en phase avec l'évolution technologique.

La FINMA publie la version partiellement révisée de son ordonnance sur le blanchiment d'argent

Les adaptations font partie d'un paquet global et comprennent des mesures faisant suite au rapport d'évaluation mutuelle sur la Suisse du Groupe d'action financière (GAFI). Elles tiennent compte des commentaires reçus lors de l'audit. Leur entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2020.

Procédure à l'encontre de Raiffeisen Suisse

A la mi-juin 2018, la FINMA clôt une procédure d'enforcement ouverte à l'encontre de Raiffeisen Suisse. La procédure a révélé que la gestion des conflits d'intérêts par la banque était insuffisante et que son conseil d'administration avait négligé son obligation de haute surveillance sur l'ancien CEO. La FINMA constate un manquement grave aux dispositions prudentielles et ordonne des mesures visant à améliorer la gouvernance d'entreprise. La FINMA demande en outre à un mandataire indépendant de contrôler la mise en œuvre et l'efficacité des mesures.

Renforcement de l'orientation sur les risques dans l'audit prudentiel

En juin 2018, la FINMA publie la version partiellement révisée de sa circulaire consacrée aux activités d'audit. Elle renforce ainsi l'orientation sur les risques et pose les jalons d'une amélioration du rapport coût/utilité dans l'audit prudentiel. Les nouvelles prescriptions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Retour sur le troisième trimestre

Première collecte de données par le biais de la nouvelle plate-forme centrale de saisie

La FINMA met en service une plate-forme de saisie et de demande (EHP). EHP est utilisée pour les contacts avec les établissements assujettis et les sociétés d'audit. La nouvelle plate-forme supporte en premier lieu la réalisation numérique des recensements et des processus prudentiels de la FINMA, permettant des gains d'efficacité tant chez les assujettis que pour l'autorité.

La FINMA clôt la dernière procédure liée au fonds 1MDB

Rothschild Bank AG et sa filiale Rothschild Trust (Suisse) SA ont gravement enfreint les prescriptions suisses en matière de blanchiment d'argent. Les manquements étaient interve-

nus dans le cadre de relations d'affaires et de transactions liées au cas de corruption présumé touchant le fonds souverain malaisien 1MDB. Avec ce cas, la FINMA clôt la dernière des sept procédures d'*enforcement* à l'encontre d'établissements dans le cadre de l'affaire 1MDB.

Procédure à l'encontre d'un émetteur d'ICO

Fin juillet 2018, la FINMA ouvre une procédure d'*enforcement* à l'encontre d'envion SA. Cette procédure vise en particulier de possibles violations du droit bancaire découlant d'une éventuelle acceptation, sans autorisation, de dépôts du public dans le contexte d'une ICO des jetons EVN.

Régime des petites banques: lancement du projet pilote

La phase pilote du régime des petites banques est lancée à la mi-juillet 2018 avec 68 établissements des catégories de surveillance 4 et 5. La phase pilote doit se poursuivre au moins jusqu'à la mi-2019. Les participants profitent de larges exemptions dans les domaines des liquidités, de la publication et de l'audit dès l'année sous revue. D'autres allègements doivent être élaborés pendant la phase pilote.

Procédure à l'encontre de Jungfraubahn Holding AG

En septembre 2018, la FINMA clôt une procédure d'*enforcement* ouverte à l'encontre de Jungfraubahn Holding AG. La procédure a révélé que la société avait enfreint l'interdiction prudentielle de manipulation du marché.

Procédure à l'encontre de Credit Suisse AG

En septembre 2018, la FINMA clôt deux procédures d'*enforcement* ouvertes à l'encontre de Credit Suisse AG. Dans la première procédure, elle a constaté des lacunes concernant le respect des obligations de diligence dans la lutte contre le blanchiment d'argent. La deuxième procédure concernait une relation d'affaires importante pour la banque avec une personne politiquement exposée (PPE). La FINMA y a également relevé des défauts dans le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et plus particulièrement dans le système de contrôle et la gestion des risques de la banque. La FINMA a notamment ordonné des mesures visant à améliorer le dispositif de prévention du blanchiment d'argent et a chargé un mandataire indépendant de contrôler la mise en œuvre et l'efficacité des mesures.

Retour sur le quatrième trimestre

Circulaire 2018/4 « Tarification – prévoyance professionnelle »

La FINMA remanie et simplifie sa pratique de surveillance relative aux tarifs dans la prévoyance professionnelle. Les entreprises d'assurance bénéficient de plus de liberté dans la formation des tarifs. En même temps, l'égalité de traitement des assurés est garantie étant donné que les rabais et suppléments doivent être actuariellement justifiés dans les tarifs. La circulaire est entrée en vigueur au 1^{er} décembre 2018, des délais transitoires s'appliquant pour certaines modifications.

La FINMA publie une communication sur la surveillance concernant un éventuel abandon du LIBOR

La FINMA considère qu'une préparation insuffisante de l'abandon du LIBOR représente actuellement l'un des principaux risques opérationnels pour la place financière suisse et les assujettis concernés. Une communication sur la surveillance spécifique doit faire prendre conscience aux acteurs du marché des risques associés à l'abandon du LIBOR. Dans le cadre de son activité de surveillance, la FINMA a identifié trois risques principaux en relation avec l'abandon du LIBOR: risques juridiques, risques de valorisation et risques d'impréparation opérationnelle.

Communication sur la surveillance concernant les mesures du Conseil fédéral pour protéger les bourses suisses (plan B)

Le 30 novembre 2018, le Conseil fédéral a fait entrer en vigueur une nouvelle ordonnance. Elle dispose que les plates-formes de négociation étrangères via lesquelles des titres de participation de sociétés ayant leur siège en Suisse sont négociés ou qui permettent le négoce de tels titres de participation devront obtenir préalablement une reconnaissance de la FINMA à partir du 1^{er} janvier 2019. Parallèlement au communiqué de presse, la FINMA publie une communication sur la surveillance (02/2018). Le 30 novembre 2018, la FINMA reconnaît, via une décision collective, une trentaine de plates-formes de négociation ayant leur siège en dehors de l'UE. Suite à la décision de l'UE de prolonger pour une durée déterminée l'équivalence boursière des plates-formes de négociation suisses, la FINMA publie une seconde communication sur la surveillance (04/2018) sur le sujet, reconnaissant également les plates-formes de négociation européennes conformément aux nouvelles dispositions en vigueur.

La FINMA dans le contexte politique

En plus du compte rendu annuel sur ses activités au Conseil fédéral, la FINMA a également répondu aux questions de différentes commissions parlementaires. Dans le cadre d'une réunion d'information destinée aux membres intéressés des Chambres fédérales, la FINMA a rendu compte des derniers développements et défis dans la gestion des cryptomonnaies et des ICO.

En 2018, les échanges avec le monde politique ont principalement porté sur les missions et l'intégration de la FINMA dans la politique nationale, les questions techniques et les enjeux de la numérisation.

Réunion d'information sur les cryptomonnaies et les ICO

A l'instar des années précédentes, la FINMA a de nouveau organisé durant l'année sous revue une réunion d'information pour les membres intéressés des Chambres fédérales sur un thème d'actualité de la surveillance des marchés financiers. Les commissions de surveillance et les commissions thématiques compétentes des deux Chambres ont été invitées, tout comme des représentants intéressés des administrations.

Cette année, la réunion a été consacrée à la technologie de la *blockchain* et à ses applications sur le marché financier. Les représentants de la FINMA ont informé les politiciens intéressés de leurs activités en relation avec des questions liées aux nouvelles technologies sur le marché financier et des conclusions tirées du traitement des demandes émanant des assujettis, des investigations sur des activités présumées frauduleuses et l'échange avec des autorités suisses et étrangères. La réunion a permis d'informer sur les dernières évolutions sur le marché, d'exposer les modalités de fonctionnement des différentes applications et de les classer sur un plan prudentiel. Les

opportunités et les risques des nouvelles technologies ont été évoquées au cours de la discussion consécutive.

Questions techniques dans les commissions parlementaires

En 2018, la FINMA a de nouveau répondu à des questions techniques devant différentes commissions parlementaires, notamment sur les commissions perçues par les intermédiaires de l'assurance-maladie complémentaire, devant la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique ou sur la révision de l'ordonnance sur les fonds propres en relation avec les exigences de capital *gone concern*, lors d'une audition devant la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national.

Obligation annuelle de rendre compte

A l'occasion de la publication du rapport d'activité de la FINMA, le président du conseil d'administration et le directeur répondent chaque année aux questions des commissions de surveillance parlementaires, à savoir les Commissions de gestion (CdG) et les Commissions des finances (CdF) des Chambres fédérales.

L'échange annuel avec le Conseil fédéral défini dans la LFINMA a lieu chaque automne. La situation actuelle concernant les objectifs stratégiques de la FINMA approuvés par le Conseil fédéral est présen-

tée et la stratégie en matière d'activité de surveillance ainsi que les questions d'actualité sur la politique concernant la place financière sont évoquées à cette occasion.

Missions et intégration de la FINMA dans la politique nationale

En 2018, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) s'est en outre penchée sur l'activité de la FINMA en matière de réglementation, dans le cadre d'une requête. Elle s'est intéressée avant tout aux reproches selon lesquels la FINMA ne respecterait pas les principes de légalité et de proportionnalité.

La sous-commission DFF/DEFR de la CdG-E, compétente en la matière, a également entendu à ce sujet des représentants de la FINMA. La commission a ensuite indiqué « que les conditions n'étaient pas réunies pour que la CdG-E approfondisse ses investigations. Les Commissions de gestion des Chambres fédérales n'interviennent auprès d'entités autonomes au regard de la loi que si des indices pertinents et concrets laissent penser qu'il existe des dysfonctionnements susceptibles de mettre en péril le bon fonctionnement de l'unité concernée. Selon la commission, de tels indices n'ont pu être trouvés dans le cas présent. Ainsi, les prétendues atteintes systématiques au principe de la légalité par la FINMA n'ont pu être confirmées. » La commission a par ailleurs ajouté que « [la FINMA] ainsi que le DFF sont sensibilisés aux cri-

tiques ayant été soulevées et [qu']ils s'efforcent de trouver des solutions ».⁹

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) s'est en outre intéressée à trois motions visant à clarifier le mandat de la FINMA, notamment dans la perspective d'une différenciation par rapport à d'autres autorités fédérales, et a également entendu le président et le directeur de la FINMA dans ce contexte.

La commission a ensuite indiqué qu'il était « nécessaire de clarifier cette situation » selon sa majorité. « (Mais) il n'y a pas besoin pour cela de modifier la loi. La majorité estime que le Conseil fédéral devrait régler rapidement les questions en suspens, et ce, au niveau de l'ordonnance. Le Conseil fédéral est disposé à le faire et il soutient l'adoption de la motion Landolt. » Celle-ci charge le Conseil fédéral de prendre des mesures visant à mieux dissocier, en matière de surveillance des marchés financiers, les responsabilités de l'administration et celles de la FINMA. La CER-E a recommandé à son conseil d'adopter la motion Landolt (17.3317) et a suspendu les deux autres motions (CER-N [17.3976] et Ettlín [18.3612]).¹⁰

La motion Landolt a été adoptée par le Conseil national lors de la session d'hiver 2017, puis par le Conseil des Etats lors de la session d'hiver 2018.

⁹ Communiqué de presse du Parlement du 3 juillet 2018 « Respect du principe de la légalité par la FINMA – fin des travaux de la Commission de gestion du Conseil des Etats » (consultable sur : <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gpk-s-2018-07-03-02.aspx?lang=1036>).

¹⁰ Communiqué de presse du Parlement du 2 novembre 2018 « La discussion par article de la révision de la loi sur les marchés publics est close » (consultable sur : <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2018/mm-wak-s-2018-11-02.aspx?lang=1036>).

La FINMA s'appuie sur le travail de tiers dans tous les domaines de son activité de surveillance. Elle veille dans ce contexte à l'efficacité et à l'efficience de cette délégation.

La FINMA est une autorité à la structure légère en comparaison internationale et eu égard à la taille de la place financière suisse. Cette structure est notamment possible parce que la FINMA recourt à des tiers pour l'assister dans tous les domaines de son activité de surveillance. D'une part, les sociétés d'audit agissent comme le « bras armé » de la FINMA dans la surveillance courante. D'autre part, la FINMA peut faire appel au cas par cas à des mandataires afin d'être soutenue dans des questions particulières de la surveillance courante, dans l'application du droit ainsi que dans les procédures d'assainissement ou de liquidation.

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

Les sociétés d'audit établissent chaque année une analyse des risques et une stratégie d'audit pour les établissements financiers qu'elles doivent auditer. La FINMA peut adapter la stratégie d'audit, si nécessaire. Des exceptions existent dans le domaine des assurances et lors de l'audit des IFDS. Dans les deux domaines, la stratégie d'audit et le programme d'audit sont directement prescrits par la FINMA. Aucune analyse des risques par la société d'audit n'est en outre exigée pour les IFDS. La société d'audit rend compte à la FINMA sur la base des contrôles d'audit effectués. La société d'audit doit adopter une posture critique dans l'accomplissement de ses tâches et garantir une évaluation objective. Elle doit satisfaire aux exigences légales en termes d'organisation, de formations initiale et continue des collaborateurs et d'indépendance. L'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) accorde les agréments d'auditeur prudentiel.

Les coûts de l'audit prudentiel par la société d'audit sont directement supportés par les assujettis. Les sociétés d'audit déclarent chaque année à la FINMA les honoraires facturés. La facturation horaire moyenne est de 229 francs pour l'audit prudentiel et de 157 francs pour l'audit comptable. L'activité des sociétés d'audit représentait 46 % des coûts de surveil-

lance globalement facturés par la FINMA et les sociétés d'audit pour le marché financier suisse. L'intensité de l'intervention des sociétés d'audit sur le marché financier suisse varie fortement d'une branche à l'autre. En matière de contrôle bancaire, la part des coûts des sociétés d'audit est de 58 %, alors qu'elle est de 16 % pour les assurances. La FINMA se charge depuis toujours elle-même de la majeure partie de la surveillance dans ce domaine. Les coûts de l'audit prudentiel par les sociétés d'audit pour l'audit 2018 (exercice 2017) d'un montant global de 111 millions de francs ont diminué par rapport à l'année précédente. La légère croissance des coûts totaux pour l'audit prudentiel dans le domaine de l'*asset management* est à mettre au compte du nombre croissant d'établissements devant être audités – au nombre desquels quelques nouveaux établissements de grande taille relevant de la catégorie 4 qui ont une influence notable sur le résultat global. Dans le domaine des assurances, les cycles pluriannuels expliquent notamment des variations de la charge globale annuelle.

La FINMA adhère au système dualiste de surveillance suisse, qui repose sur sa propre activité de surveillance, mais aussi sur l'action des sociétés d'audit. La révision de la circulaire de la FINMA « Activités d'audit » adoptée par le conseil d'administration en juin 2018 renforce l'orientation sur les risques de l'audit prudentiel et les contrôles sont moins exhaustifs. Une focalisation plus importante sur les domaines présentant des risques accrus permet de réduire les coûts de l'audit régulier tout en conservant un niveau de sécurité constant. Il faut donc s'attendre à des coûts moins élevés pour l'audit prudentiel dans le secteur bancaire au cours de l'année 2019 (cf. p. 33).

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

Honoraires annuels par domaine de surveillance (en millions de CHF) ¹¹	2018	2017	2016	2015	2014
<i>Asset management</i>	13,2	12,6	12,7	11,8	12,0
Banques et négociants en valeurs mobilières	88,0	94,5	93,7	89,8	95,8
Marchés	2,1	2,4	1,7	1,9	2,0
Assurances	7,7	6,9	7,6	5,5	6,0
Total	111,0	116,4	115,7	109,0	115,8

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

Les mandataires représentent un instrument important de la FINMA. Ils peuvent intervenir dans tous les domaines d'activité de la FINMA. Contrairement aux activités d'audit, leur intervention n'est typiquement pas récurrente dans le cadre d'un programme d'audit prescrit, mais décidée au cas par cas pour des questions spécifiques de la surveillance et de l'*enforcement*. Selon les domaines, les mandats de la FINMA impliquent différentes exigences à l'égard des mandataires et requièrent des spécialisations correspondantes. Leurs coûts sont également pris en charge par les assujettis. On distingue cinq types de mandataires :

- Chargés d'audit auprès d'intermédiaires financiers autorisés
- Chargés d'enquête auprès d'intermédiaires financiers autorisés
- Chargés d'enquête en cas d'activité exercée sans l'autorisation requise
- Délégués à l'assainissement et gestionnaires de crise auprès d'intermédiaires financiers autorisés
- Mandataires intervenant dans le cadre de procédures de liquidation et de faillite

Afin de pouvoir sélectionner rapidement le mandataire approprié dans un cas concret, la FINMA tient à jour une liste de candidats transparente¹². Ces candidats doivent disposer de connaissances et d'expériences dans le cadre de mandats de référence et posséder une infrastructure adaptée. Si aucun candidat convenable n'est disponible pour un mandat, la FINMA peut également avoir recours à une personne qui ne figure pas sur la liste des candidats. Les mandataires doivent être indépendants de l'assujetti concerné. A la fin de l'année, 80 candidats figuraient sur la liste. La FINMA a passé 42 mandats durant l'année sous revue. Un candidat a reçu huit mandats portant sur huit procédures de faillite qui concernaient une seule et même affaire. La FINMA surveille, en continu, la bonne exécution du mandat et s'assure que les frais supportés par les assujettis sont proportionnés. L'engagement d'un mandataire de la FINMA est ordonné par une décision prononcée à l'encontre de l'assujetti ou l'intermédiaire financier qui exerce sans droit. La FINMA veille à ce que la procédure soit transparente et à ce que le mandat soit rempli au mieux, tout au long du processus d'attribution des mandats. En 2018, les coûts de tous les mandataires de la FINMA se sont élevés à 10,7 millions de francs.

¹¹ Les données annuelles (année de collecte) se réfèrent à chaque fois à l'audit de l'exercice précédent. Les coûts de l'audit prudentiel englobent l'audit de base ainsi que les contrôles supplémentaires éventuels.

¹² La liste de candidats pour les différents types de mandats est consultable sur le site Internet de la FINMA (www.finma.ch/fr/finma/mandataires-de-lafinma/).

¹³ Etat des factures transmises au 15 février 2019.

¹⁴ Correction de l'octroi des mandats en 2017.

¹⁵ Le montant exceptionnellement élevé des honoraires s'explique par quelques procédures de faillite importantes et complexes.

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

	2018		2017		Total depuis 2014	
	Volume des honoraires ¹³ en millions de CHF	Mandats attribués	Volume des honoraires en millions de CHF	Mandats attribués	Volume des honoraires en millions de CHF	Mandats attribués
Audit auprès d'intermédiaires financiers autorisés	2,5	13	1,6	6	20,4	62
Enquêtes auprès d'intermédiaires financiers autorisés	1,8	4	8,2	4 ¹⁴	26	30
Enquêtes en cas d'activité exercée sans l'autorisation requise	0,6	10	0,4	7	4,3	52
Procédures de liquidation	0,3	2	0,6	0	3,5	25
Procédures de faillite	5,5	13	7,1	10	111,3 ¹⁵	63
Total	10,7	42	17,9	27	165,5	232

La FINMA est en contact avec un grand nombre d'associations et d'institutions nationales. Elle poursuit, dans les limites du cadre prescrit par la loi, une politique d'information transparente et ouverte à l'égard des assujettis, des autres groupes d'intérêts et du public.

La FINMA est régulièrement en contact, sous différentes formes, avec près de 100 institutions et associations. En font notamment partie les associations des assujettis, des autorités de surveillance et de poursuite pénale, ainsi que d'autres autorités et organes fédéraux. Il convient également de mentionner l'importance des contacts avec les associations économiques, les groupements professionnels, les associations du personnel, les organisations de protection des consommateurs et les instances de médiation des différents domaines de surveillance. Elle entend ainsi améliorer la compréhension des questions de surveillance et de réglementation.

Echanges institutionnalisés avec les principaux groupes d'intérêts

La FINMA organise des rencontres institutionnalisées, annuelles ou semestrielles, avec les associations et groupes d'intérêts les plus importants des assujettis et entretient aussi d'intenses échanges dans le cadre de groupes de travail thématiques. Les échanges avec l'Association suisse des banquiers (ASB) ont principalement porté sur la mise en œuvre nationale de Bâle III, les valeurs de référence du régime des petites banques et les évolutions sur le marché immobilier. De nombreuses discussions ont notamment été menées avec l'Association suisse d'assurance (ASA) sur le développement des modèles SST dans les domaines de l'assurance-vie et maladie, le développement du modèle standard SST « Risques de marché » et la réforme imminente de la loi sur la surveillance des assurances. La loi sur les services financiers et la loi sur les établissements financiers ainsi que l'introduction d'un fonds non soumis à approbation ont été discutées avec la Swiss Funds & Asset Manage-

ment Association (SFAMA), tandis que la révision des activités d'audit et le régime des petites banques ont fait l'objet d'échanges approfondis avec EXPERT-suisse, l'association des experts en audit, fiscalité et fiduciaire.

Groupes d'experts

Le dialogue avec les assujettis est notamment encouragé grâce à des groupes d'experts thématiques, constitués de représentants au plus haut niveau de l'économie privée et de la surveillance. Ces groupes permettent un échange ouvert et direct entre les responsables de la surveillance et les acteurs des marchés financiers. Des questions spécifiques à la surveillance et à la réglementation ont également été abordées en plus de la situation actuelle du marché. Les groupes d'experts ont fait leurs preuves dans le secteur bancaire, dans les domaines de l'*asset management*, du *retail banking*, du marché des capitaux et du *private banking*. Il existe des comités comparables dédiés à l'assurance dommages, à l'assurance-maladie et à l'assurance-vie dans le secteur de l'assurance. La FINMA a également mis en place un groupe d'experts dédié aux petites banques en 2018, en raison des expériences positives et du projet relatif au régime des petites banques.

Colloques et tables rondes avec les acteurs du marché

La FINMA cherche également à échanger avec des cercles plus étendus sur des thèmes choisis. Un colloque dédié à la lutte contre le blanchiment d'argent a par exemple de nouveau été organisé au cours de l'année sous revue. En collaboration avec l'association professionnelle d'utilité publique Crypto Valley

Association, la FINMA a par ailleurs organisé trois tables rondes sur le thème des ICO. La classification des jetons et les points de contact avec le droit régissant les marchés financiers ont été évoqués à Zoug, Genève et Lugano, avec des acteurs du marché intéressés, tout comme des questions sur l'évaluation des ICO. De telles manifestations thématiques permettent de traiter des évolutions spécifiques et d'aborder les préoccupations de la FINMA et des acteurs des marchés financiers. Elles suscitent toujours un vif intérêt.

Dialogue avec les organisations de protection des consommateurs

En 2018, la FINMA a de nouveau organisé une table ronde avec différents acteurs qui s'engagent en faveur de la protection des consommateurs. Des organisations de protection des consommateurs, l'Office de médiation de l'assurance-maladie, l'ombudsman de l'assurance privée, l'Assurance-accidents suisse (Suva) et la Surveillance des prix ont participé à la discussion. Différents thèmes en relation avec l'assurance-maladie complémentaire ont été discutés, par exemple l'approbation des tarifs 2019 par la FINMA, l'information des clients sur les produits fermés ou l'utilisation des données vitales des clients.

Plus de 6 000 demandes directes par an

Plus de 6 000 clients des marchés financiers, investisseurs, avocats et autres personnes intéressées contactent la FINMA chaque année. Ces nombreux contacts directs avec des milieux très différents fournissent de précieuses informations à la FINMA, dont elle tient compte de manière ciblée dans son activité de surveillance.

Durant l'exercice sous revue, la FINMA a répondu à 2 000 requêtes téléphoniques et à 4 900 requêtes écrites. Elles concernaient des établissements autorisés, des acteurs financiers exerçant sans droit ou des questions liées à la réglementation. Plus de 3 300 demandes de clients concernaient des établissements autorisés et se focalisaient une nouvelle fois de façon typique sur des questions ou des observations sur la propre banque ou sur une police d'assurance. Environ 1 100 demandes portaient sur des acteurs financiers exerçant sans droit. Sur la base de telles demandes, la FINMA procède chaque année à plusieurs centaines de clarifications approfondies et vérifie si des acteurs financiers proposent de façon illicite des services financiers soumis à autorisation. Plus de 1 700 acteurs financiers suisses et étrangers ont contacté la FINMA en relation avec des questions sur les autorisations en Suisse; plus de 800 d'entre elles concernaient le thème des Fintech. Environ 650 demandes concernaient des questions de réglementation et émanaient principalement d'avocats et de spécialistes.

En 2018, les organismes internationaux ont été moins actifs dans l'adoption de standards que juste après la crise financière. La coopération internationale est cependant toujours aussi importante pour la place financière suisse. C'est pourquoi la FINMA participe à de nombreux groupes de travail et contribue à défendre les intérêts de la Suisse.

D'entente avec le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI), la FINMA défend les intérêts de la Suisse dans différents organismes internationaux tels que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB), l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) et l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) ainsi que divers groupes du Conseil de stabilité financière (CSF). Ces organismes permettent un échange précieux d'expériences entre autorités de surveillance et visent l'élaboration des standards internationaux minimaux pour la réglementation et la surveillance des marchés financiers. Les standards ont pour but de définir des prescriptions minimales coordonnées, propices à la stabilité financière internationale et censées assurer l'égalité des conditions concurrentielles. En conformité avec la stratégie du Conseil fédéral concernant la place financière, la FINMA se prononce en faveur de solutions proportionnées qui autorisent une mise en œuvre nationale adaptée au secteur financier suisse.

Conseil de stabilité financière (CSF)

Trait d'union avec le G-20, le CSF est compétent en matière de surveillance mondiale de la stabilité financière et coordonne le développement de la réglementation des marchés financiers entre les différents organismes de normalisation. Dans les affaires liées au CSF, la FINMA collabore étroitement avec le SFI et la Banque nationale suisse (BNS). La BNS et le SFI représentent la Suisse dans l'assemblée plénière du CSF – l'organe de décision du CSF – ainsi que dans d'autres groupes de travail. A l'automne 2017, la FINMA a pris la présidence du Resolution Steering Group, le comité international central pour le développement et l'observation de la mise en œuvre nationale de méthodes effectives pour la liquidation ordonnée d'établissements financiers d'importance systémique en

cas de crise. La FINMA représente en outre la Suisse au Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation ainsi que dans d'autres groupes.

En 2018, le CSF s'est principalement intéressé aux risques systémiques en relation avec les cryptoactifs, aux définitions dans le domaine de la cybersécurité et de la résilience, aux informations financières liées au climat, aux conséquences de la réforme du marché financier sur les investissements en infrastructures ainsi qu'à l'intermédiation financière indépendante des banques (anciennement «*shadow banking*»). La surveillance de la mise en œuvre nationale des normes adoptées dans le sillage de la crise financière est restée l'une des principales activités du CSF.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)

La Suisse est l'un des membres fondateurs du CBCB, qui doit assurer le renforcement de la sécurité et de la fiabilité du système bancaire international. Cet objectif est atteint grâce à un travail de normalisation concernant la surveillance et la réglementation bancaire, à sa mise en œuvre cohérente et en temps opportun, mais aussi par un échange régulier d'expériences dans le domaine de la surveillance bancaire. La Suisse est représentée au sein du comité principal par la FINMA et la BNS. La FINMA est par ailleurs engagée dans plusieurs sous-groupes.

Dans le prolongement de la finalisation du programme de réforme de Bâle III, la mise en œuvre de Bâle III, l'évaluation de l'efficacité des réformes, la promotion d'une surveillance bancaire performante et l'évaluation des risques générés dans le domaine financier ont repris de l'importance. C'est pourquoi le CBCB a focalisé ses travaux pour les années 2018 et 2019 sur ces thématiques qui incluent notamment

les cyberrisques, les cryptoactifs, la proportionnalité ou encore la question d'une révision éventuelle de la réglementation des expositions des banques vis-à-vis des Etats.

Durant l'année sous revue, la FINMA a notamment participé à des travaux sur le traitement réglementaire des titrisations simples, transparentes et comparables, sur l'efficacité des standards de Bâle III adoptés ou sur la finalisation des adaptations nécessaires des règles de Bâle III concernant les risques de marché. Les évaluations de pays en vue de la mise en œuvre des standards minimaux de Bâle III se sont par ailleurs poursuivies, dans le cadre du programme d'évaluation de la concordance des réglementations (RCAP).

Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA)

L'AICA encourage la surveillance effective et uniforme au plan international des entreprises d'assurance, afin de protéger les assurés et la stabilité financière. La FINMA représente la Suisse dans différents comités et groupes de travail. Après une interruption d'un an et demi, la FINMA est de nouveau membre ordinaire depuis début 2019 avec un siège permanent à l'Executive Committee de l'AICA. Cette évolution positive pour la Suisse et la FINMA en tant qu'autorité de surveillance nationale de grandes entreprises d'assurance à vocation internationale est le résultat d'une modification des statuts adoptée en 2018, à laquelle la FINMA a grandement participé.

En 2018, l'AICA s'est notamment focalisée sur la stabilité financière. Elle a de nouveaux procédé aux analyses visant à déterminer les entreprises d'assurance d'importance systémique mondiale (G-SII). Le CSF a

décidé de ne pas publier de nouvelle liste des G-SII durant l'année sous revue. Parallèlement, l'AICA a lancé le développement d'une approche dite globale du risque systémique dans le secteur des assurances (« Holistic Framework for Systemic Risk in the Insurance Sector »). Les risques systémiques doivent être réduits grâce à une approche fondée sur les activités (« *activity based approach* » [ABA]) et à une approche fondée sur les entreprises (« *entity based approach* » [EBA]). Dès 2016, la FINMA a exprimé sa préférence pour une ABA afin d'identifier les risques systémiques mondiaux et elle œuvre au sein des comités correspondants de l'AICA à un renforcement des aspects correspondants de l'Holistic Framework.

Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)

L'OICV se consacre à la protection des investisseurs, à la garantie de marchés équitables, efficaces et transparents, à la prévention des risques systémiques, à la collaboration internationale ainsi qu'à l'élaboration de normes uniformes pour l'admission à la cote et l'admission de titres. La FINMA est un membre de longue date de cette organisation. Durant l'année sous revue, elle a de nouveau pu s'investir dans le comité de direction (*board*) ainsi que dans différentes missions techniques du comité et entretenir des contacts importants avec d'autres autorités de surveillance.

En février 2018, l'OICV a publié 17 recommandations pour la gestion du risque de liquidités des fonds dans le domaine de l'*asset management*. Elles s'adressent en premier lieu au secteur des fonds de placement. L'OICV a ainsi appliqué un élément essentiel des recommandations du CSF sur les faiblesses structurelles des fonds de placement que ce dernier avait adressées à l'OICV début 2017. En novembre 2018, l'OICV

a par ailleurs publié le rapport «IOSCO seeks feedback on proposed framework for assessing leverage in investment funds» pour consultation. Il s'agit de déterminer l'effet de levier des fonds de manière aussi homogène que possible grâce à certains indicateurs, afin de pouvoir mieux identifier les produits qui représentent un risque pour la stabilité financière.

Compte tenu de la multiplication des fonds négociés en Bourse (*exchange traded funds*, ETF), l'OICV a commencé à réfléchir à leurs caractéristiques et à leurs risques potentiels. Il s'agit de déterminer si les «Principles for the Regulation of Exchange Traded Funds» publiés en 2013 doivent être adaptés aux évolutions actuelles.

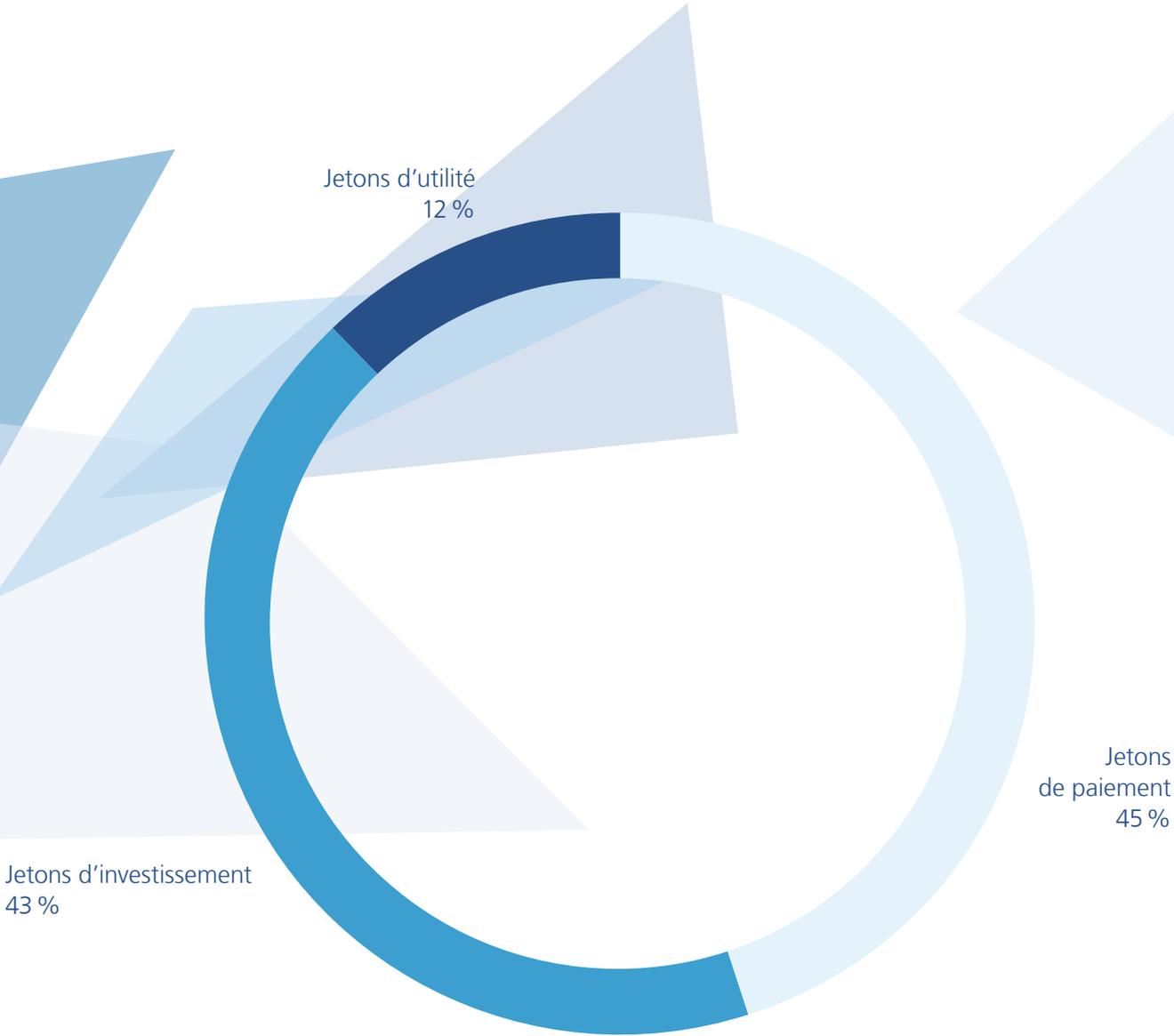
Les travaux sur les nouvelles technologies financières sont restés l'une des priorités. Un réseau Fintech a été créé afin de permettre un échange régulier d'informations et de soutenir les membres de l'OICV. Un «Support Framework on ICOs» a par ailleurs été adopté et devra régulièrement être mis à jour. Des travaux sur les cryptoactifs sont également prévus. Les travaux de la Task Force on Cyber Resilience ont été poursuivis dans le domaine des cybertechnologies.

La coopération internationale pour la FINMA en quelques chiffres

Durant l'exercice sous revue, la FINMA était représentée au sein de 67 groupes de travail.

Organisme de normalisation	Nombre de groupes de travail					
	2018	2017	2016	2015	2014	2013
CSF	14	13	14	16	15	8
CBCB	24	26	27	30	29	24
AICA	14	16	17	19	25	20
OICV	15	14	17	17	19	16
Total	67	69	75	82	88	68

La FINMA traite un grand volume de demandes d'assujettissement concernant des ICO.



155 demandes d'assujettissement d'ICO

Thèmes principaux

- 30** Les évolutions dans le domaine des Fintech
- 33** Efficacité et proportionnalité dans la surveillance bancaire
- 36** Les mesures sur le marché hypothécaire
- 38** L'échange numérique avec la FINMA

En 2018, la FINMA a reçu en tout 155 demandes d'ICO pour évaluation selon le guide pratique sur les ICO du 16 février 2018. Dans 45 % des cas traités durant l'année sous revue, la FINMA a constaté un système reposant sur des jetons de paiement. Dans 43 % des cas, il s'agissait de jetons d'investissement. Les 12 % restant concernaient des jetons d'utilité. En outre, 31 % des jetons évalués étaient en fait des jetons hybrides (à la fois jetons d'investissement et jetons de paiement).

L'année sous revue a été marquée par le nombre élevé de demandes adressées à la FINMA dans le domaine des Fintech. Le guide pratique ICO publié le 16 février 2018 a suscité un vif intérêt aux plans national et international.

L'année 2018 a été placée sous le signe de la *blockchain*. Le premier semestre a été dominé par les demandes relatives à l'émission de jetons reposant sur la *blockchain*, autrement dit le marché primaire. Les demandes adressées à la FINMA à propos du marché secondaire de produits reposant sur la *blockchain* se sont toutefois multipliées au second semestre. Parallèlement, la FINMA s'est également intéressée à d'autres questions concernant les Fintech.

Demandes concernant les ICO

La Suisse est devenue un pays de prédilection pour les ICO. Lors d'une ICO, les investisseurs virent des moyens financiers (habituellement sous la forme de cryptomonnaies) à l'organisateur de l'ICO. En échange, ils reçoivent des *coins* ou *tokens* (jetons) reposant sur une *blockchain*, qui sont créés sur la base d'une *blockchain* nouvellement développée ou au moyen d'un *smart contract* sur une *blockchain* existante, et qui y font l'objet d'un enregistrement décentralisé. Il n'y a pas encore d'exigences réglementaires spécifiques concernant les ICO. Il existe cependant différents points de contact entre les ICO et le droit général régissant les marchés financiers. Grâce à son interprétation du droit général régissant les marchés financiers, la FINMA permet l'utilisation de technologies innovantes.

Parallèlement, la FINMA attire l'attention des investisseurs sur les risques inhérents aux ICO (cf. notamment communication sur la surveillance 04/2017 du 29 septembre 2017). Ainsi, les jetons acquis dans le cadre d'une ICO peuvent être soumis à une forte volatilité des prix. De nombreuses ICO n'en étant qu'à leurs débuts, il subsiste beaucoup d'incertitudes en lien avec les projets à financer et à réaliser. La FINMA ne peut exclure que des activités d'ICO soient exercées à des fins d'escroquerie. La FINMA ne tolère pas les comportements frauduleux ou abusifs ou le contournement du cadre réglementaire, et prend au besoin les mesures requises.

La conception des ICO étant très variable, les lois sur les marchés financiers éventuellement applicables doivent être appréciées au cas par cas. Dans le guide pratique du 16 février 2018, la FINMA a déterminé les informations minimales dont elle a besoin pour traiter les demandes d'assujettissement concernant des projets d'ICO et les principes selon lesquels elle y répond. La FINMA a organisé des tables rondes à Zoug, Genève et Lugano afin de présenter le guide pratique aux acteurs du marché. La transparence sur l'application du droit en vigueur a ainsi été instaurée autant que possible, pour que les acteurs du marché intéressés puissent s'informer rapidement et simplement et répondre eux-mêmes à la plupart des questions liées au droit de la surveillance. La FINMA se tient à la disposition des acteurs du marché qui souhaiteraient une prise de position sur leur projet ICO concret avant de débiter leur activité. Jusqu'à la fin 2018, la FINMA a reçu environ 155 demandes d'assujettissement d'ICO détaillées, dont la plupart ont été traitées (cf. p. 28-29). Conformément à son guide pratique, la FINMA distingue trois types de jetons : les jetons de paiement, les jetons d'utilité et les jetons d'investissement :

- La catégorie des jetons de paiement (par exemple les cryptomonnaies) inclut les jetons qui sont acceptés comme moyen de paiement pour l'achat de marchandises ou de services, dans les faits ou selon l'intention de l'organisateur, ou qui doivent servir à la transmission de fonds et de valeurs. L'émission de jetons de paiement est en principe soumise aux prescriptions de la LBA.
- La FINMA qualifie de jetons d'utilité les jetons censés donner accès à un usage ou à un service numériques, et qui s'appuient sur l'utilisation d'une infrastructure de *blockchain*. L'émission de jetons d'utilité ne requiert aucune autorisation prudentielle lorsque l'utilisation ou la prestation numérique est pleinement fonctionnelle à la date d'émission des jetons.

– La catégorie des jetons d’investissement regroupe les jetons qui représentent des valeurs patrimoniales. De tels jetons peuvent notamment représenter une créance au sens du droit des obligations envers l’émetteur ou un droit de sociétariat dans le sens du droit des sociétés. Sous l’angle de la fonction économique, le jeton représente notamment une action, une obligation ou un instrument financier dérivé. La propre émission de jetons d’investissement qui se qualifie en tant que valeurs mobilières ne requiert aucune autorisation de la FINMA, mais les obligations d’établir des prospectus énoncées dans le Code des obligations (CO) s’appliquent.

Des jetons hybrides sont également possibles. Un jeton peut par exemple se qualifier simultanément comme jeton d’utilité et comme jeton de paiement.

Prestations de *wallet*

Dans l’environnement de la *blockchain*, les jetons ou les *coins* sont gérés et virés avec des applications logicielles (*wallets*). Ces *wallets* s’entendent pour l’essentiel comme un portemonnaie numérique, grâce auquel les utilisateurs conservent leurs cryptoactifs ou effectuent leurs virements. Chaque virement doit être signé avec la clé privée (*private key*) du détenteur du jeton. Il existe deux types de prestataires de *wallet* : les prestataires de *custody wallet* et les prestataires de *non-custody wallet*.

Les prestataires de *custody wallet* gardent et gèrent les *private keys* des clients et possèdent un pouvoir de disposition direct sur les actifs de tiers qui leurs sont confiés grâce à la garde des *private keys*. Ils fournissent donc une prestation pour le trafic des paiements. La prestation à titre professionnel pour le trafic des paiements est soumise à la loi sur le blanchiment d’argent. Des questions relevant du droit bancaire se posent par ailleurs. Selon la pratique actuelle de la FINMA, une autorisation ban-

caire n’est pas requise dans des conditions strictes, si les monnaies virtuelles sont conservées sur la *blockchain* séparément pour chaque client et peuvent en tout temps être attribuées aux différents clients.

Dans le cas des prestataires de *non-custody wallet*, les clients sont les seuls à avoir accès à leurs *private keys*. Les prestataires de *non-custody wallet* n’ont donc aucun pouvoir de disposition légal ni effectif sur les actifs de tiers. C’est la raison pour laquelle ces prestataires ne sont pas soumis à la loi sur le blanchiment d’argent selon le droit en vigueur et les standards internationaux.

Plates-formes de négociation dans l’environnement de la *blockchain*

Lorsqu’une plate-forme de négociation souhaite négocier des jetons d’investissement en plus des jetons de paiement ou d’utilité, il est probable que ceux-ci doivent être considérés comme valeurs mobilières au sens de la loi sur l’infrastructure des marchés financiers. La négociation des valeurs mobilières sur des plates-formes est régie par la loi sur l’infrastructure des marchés financiers. Différents projets de Fintech actuels envisagent la mise en place de plates-formes de négociation permettant le négoce de valeurs mobilières entre plusieurs utilisateurs (négoce multilatéral) sans liberté d’appréciation de l’exploitant de la plate-forme de négociation lors de la réunion de l’offre et de la demande (négoce non discrétionnaire). Selon la loi sur l’infrastructure des marchés financiers, les plates-formes de négociation ont besoin d’une autorisation comme bourse ou comme système de négociation multilatéral pour un tel négoce de valeurs mobilières. Selon le droit en vigueur, seuls des établissements réglementés, mais non des particuliers, peuvent être admis comme participants à une bourse ou à un système de négociation multilatéral. A l’inverse, les systèmes organisés de négociation (SON) permettent le négoce bila-

téral ou multilatéral discrétionnaire des valeurs mobilières. Les SON peuvent être exploités par des banques ou des négociants en valeurs mobilières et peuvent aussi admettre des clients privés en qualité de participants (au contraire des bourses et des systèmes multilatéraux de négociation).

Les plates-formes de négociation mettent en relation l'offre et la demande dans le négoce de jetons, par exemple dans un carnet d'ordres. Les plates-formes de négociation dites centralisées gèrent des avoirs de clients en cryptomonnaies dans leurs propres *wallets* et ont accès à leurs *private keys*. Elles conservent souvent durablement des fonds de clients en monnaie étatique ou en cryptomonnaie. Les moyens de paiement (légaux ou cryptés) reçus peuvent, selon les cas, constituer des dépôts du public, ce qui rend nécessaire une autorisation selon la loi sur les banques, conformément au droit de la surveillance en vigueur.

Les plates-formes de négociation décentralisées ne tiennent pas de *wallets* pour leurs clients. Elles n'ont donc de points de contact avec le droit bancaire que dans certains cas, par exemple lors du recours à des *smart contracts* assortis d'une fonction de règlement ou de remboursement. Dans la mesure où elles ont un pouvoir de disposition sur les actifs négociés, en ayant par exemple la possibilité de valider ou de suspendre des transactions ou des ordres, elles sont soumises à la loi sur le blanchiment d'argent.

Autorisation Fintech

Le 15 juin 2018, le Parlement a approuvé l'intégration de dispositions sur la promotion de l'innovation dans la loi sur les banques et a créé une catégorie d'autorisation supplémentaire (autorisation Fintech) pour les établissements qui acceptent des dépôts du public jusqu'à concurrence de 100 millions de francs, sans pratiquer d'opérations actives, autrement dit sans investir ou rémunérer les dépôts. Les conditions

de l'autorisation Fintech ont été concrétisées par le Conseil fédéral dans le cadre d'une révision partielle de l'ordonnance sur les banques. Contrairement à l'autorisation Fintech, l'espace non soumis à réglementation de la *sandbox* est déjà en vigueur depuis août 2017. Dans le cadre de l'exception dite du « bac à sable » (*sandbox*), des dépôts du public peuvent être acceptés sans autorisation de la FINMA jusqu'à concurrence de 1 million de francs, sachant que les obligations de la loi sur le blanchiment d'argent doivent être respectées et qu'une affiliation à un OAR est nécessaire.

La nouvelle autorisation a pour but de promouvoir les modèles d'affaires innovants. Il est dans la nature de cet esprit d'innovation que l'autorisation ne vise pas un certain modèle d'affaires statique. En principe, la nouvelle forme d'autorisation peut s'appliquer à tous les modèles commerciaux qui s'accompagnent d'une acceptation de dépôts du public. Selon l'organisation du modèle commercial, l'autorisation Fintech peut entrer en considération pour les prestataires de services de paiements, les dépositaires de cryptomonnaies ou les *crowdlenders*. La conception fondée sur les principes de l'autorisation Fintech correspond à l'approche suisse de la réglementation. La FINMA a publié sur son site Internet un guide pratique qui expose les exigences à l'égard des demandes d'autorisation correspondantes, afin d'en permettre un traitement aussi rapide que possible.

Dans le passé déjà, la FINMA orientait ses activités de surveillance et de réglementation sur des principes d'efficacité et de proportionnalité. Durant les dernières années, elle a ainsi systématiquement ancré le principe de proportionnalité dans ses circulaires, notamment en accordant différents exemptions et allègements pour les établissements les plus petits.

En instaurant un audit différencié et en lançant un régime pour les petites banques, la FINMA poursuit dans cette direction. L'objectif est d'accroître la cohérence des activités de surveillance et de réduire la complexité. Les établissements concernés doivent ainsi pouvoir concentrer leurs efforts sur les principaux risques.

Nouvelle orientation des activités d'audit

L'audit prudentiel est un instrument important de la surveillance courante des titulaires d'autorisation. En révisant la circulaire correspondante, la FINMA a posé les jalons pour une focalisation accrue des activités d'audit sur les risques déterminants et une amélioration du rapport coût/utilité. Ainsi, la FINMA renforce l'orientation sur les risques de l'audit prudentiel par les sociétés d'audit. L'audit prudentiel est moins exhaustif, se concentrant sur des audits approfondis dans les domaines présentant des risques accrus. La pertinence de l'audit en est améliorée.

Dans ses objectifs stratégiques, la FINMA a en outre indiqué qu'elle maintenait les coûts de la surveillance à un niveau stable et qu'elle réalisait des gains d'efficacité. L'amélioration recherchée du rapport coût/utilité dans l'audit prudentiel pour un maintien équivalent du niveau de protection et une transparence accrue des coûts en font également partie.

En leur qualité de bras armé de la FINMA, les sociétés d'audit contribuent fortement à la surveillance du marché financier suisse. Même après la révision, le choix et l'attribution d'un mandat à la société d'audit prudentielle relèvent toujours de la compétence de l'établissement assujetti.

La circulaire révisée 2013/3 « Activités d'audit » est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Les changements concernent avant tout les audits auprès des banques et des négociants en valeurs mobilières, des instituts au sens de la loi sur les placements collectifs et des infrastructures des marchés financiers (IMF).

Importance de l'analyse des risques

L'analyse des risques est un élément important des activités d'audit. Elle sert de point de départ et de base pour la définition de la stratégie d'audit. Les sociétés d'audit continuent d'évaluer le risque inhérent et le risque de contrôle dans chacun des domaines et champs d'audit.

Influence accrue sur la stratégie d'audit et les contrôles d'audit chez les grands assujettis

Il appartient à la FINMA d'autoriser les stratégies d'audit dans le cadre de l'audit prudentiel. La FINMA exerce désormais une influence directe sur la stratégie d'audit des assujettis d'importance systémique (banques des catégories de surveillance 1 et 2) et d'instituts choisis au sens de la loi sur les placements collectifs de la catégorie de surveillance 4. La stratégie d'audit est définie conjointement par la FINMA et la société d'audit. Les coûts estimés des contrôles d'audit prévus devant être remis par les sociétés d'audit constituent une information supplémentaire pour la FINMA. La FINMA influence de cette manière l'orientation sur les risques dans le cadre de l'audit prudentiel.

Extension des cycles d'audit dans l'audit de base

Les sociétés d'audit couvrent les différents domaines et champs d'audit dans l'audit de base au moyen de cycles d'audit prédéfinis. La révision des activités d'audit a assoupli les cycles d'audit par domaine ou champ d'audit, l'audit de base régulier n'étant plus exhaustif, mais plus focalisé et ponctuel. Par exemple, dans le cas d'un risque net « moyen » dans le domaine ou champ d'audit correspondant, un audit n'est plus exigé que tous les six ans au lieu de tous les trois ans comme aujourd'hui. Cet étalement est orienté sur les risques, ce qui signifie que les cycles s'allongent pour certains assujettis, lorsque les risques ne sont pas jugés très élevés.

Contrôles d'audit tous les deux ou trois ans uniquement chez les petits assujettis

Par défaut, les sociétés d'audit effectuaient jusqu'à présent leurs audits prudentiels chez les assujettis à un rythme annuel. Cette gestion était indépendante du modèle d'affaires et de la situation en matière de risques de l'assujetti et n'était donc guère différenciée. En révisant les activités d'audit, la FINMA a créé les conditions pour que les assujettis puissent se libérer de l'audit prudentiel annuel. Avec une cadence d'audit réduite, les assujettis de la catégorie de surveillance 4 ne sont par conséquent plus audités que tous les deux ans et ceux de la catégorie de surveillance 5, que tous les trois ans. Seuls entrent en ligne de compte les assujettis qui ne présentent ni un profil de risques accru ni d'importantes faiblesses. La FINMA décide de cette réduction de la cadence d'audit en réponse à une demande de l'organe responsable de la haute direction de l'assujetti.

Avec la cadence d'audit réduite, la FINMA renforce l'application du principe de proportionnalité. Les assujettis profitent d'effets de synergie, car les contrôles d'audit sont regroupés dans le cadre de l'audit prudentiel et les rapports ne sont plus établis que tous les deux ou trois ans.

Plus de flexibilité dans l'établissement des confirmations d'audit

Les principes de l'audit prudentiel restent légers, même après les adaptations des activités d'audit. Une nouveauté importante concerne toutefois la flexibilité accrue lors de la conception des sondages. Lors de l'élaboration d'une conclusion d'audit, la société d'audit peut ainsi se concentrer davantage sur les éléments à risque dans le cadre de sondages. Il paraît en outre important à la FINMA que le secteur de l'audit continue à concrétiser les principes d'audit (recommandations d'audit 70 d'EXPERTsuisse). L'objectif consiste notamment à consigner les grandes lignes pour la conception des sondages applicables

par les sociétés d'audit qui effectuent un audit prudentiel.

Un recours accru à la révision interne

Tandis que la société d'audit procède à l'audit prudentiel, la révision interne effectue ses propres contrôles d'audit dans l'intérêt d'une gouvernance d'entreprise appropriée de l'entreprise assujettie. Jusqu'à présent, ces deux procédures étaient strictement séparées. Avec les modifications, la FINMA permet à présent à la société d'audit de profiter davantage des travaux de la révision interne. C'est particulièrement vrai des enseignements tirés de l'élaboration de l'analyse des risques, de la coordination concernant la stratégie d'audit et des contrôles d'audit dans le cadre des domaines et champs d'audit définis. La société d'audit et la révision interne sont ainsi mieux et plus efficacement coordonnées.

Des rapports simplifiés

Jusqu'à présent, les rapports établis chaque année par les sociétés d'audit présentaient parfois des descriptions détaillées des procédures et des contrôles des domaines et champs d'audit traités. En adaptant les prescriptions en matière d'établissement des rapports, la FINMA incite les sociétés d'audit à se focaliser à l'avenir sur les critiques et les recommandations. Les sociétés d'audit classent en outre ces constatations selon des critères explicites, à savoir « élevé », « moyen » ou « faible ». La FINMA peut ainsi tirer les conclusions requises de façon ciblée et, si nécessaire, définir des mesures prudentielles.

Grâce à la nouvelle plate-forme de saisie, la FINMA a en outre la possibilité de collecter désormais les informations relevant de la surveillance par voie numérique. Dans le cadre des activités d'audit, cette plate-forme doit permettre une réduction de la taille des rapports et une meilleure efficacité des coûts. La plate-forme de saisie peut également être utilisée pour la remise de l'analyse des risques et de la stratégie d'audit.

Le projet pilote du régime des petites banques

L'immense diversité de la place bancaire suisse présente de nombreux avantages. Une grande disponibilité de prestations bancaires professionnelles, une forte proximité avec les clients ainsi que la connaissance des particularités régionales sont des éléments précieux pour la place économique suisse. Dans ce contexte, les petites banques stimulent la concurrence. Leur potentiel d'innovation contribue aussi fortement au développement continu des modèles commerciaux. A l'automne 2017, la FINMA a annoncé son intention de réduire la complexité superflue de la réglementation pour les assujettis les plus petits et d'assouplir les exigences existantes, notamment pour les petites banques particulièrement solides. Les adaptations prévues poursuivent deux objectifs : continuer d'accroître l'efficacité de la réglementation et de la surveillance en évitant les contraintes administratives inutiles, tout en conservant la stabilité et le niveau de protection des petites banques.

Au premier semestre 2018, les travaux relatifs à ce « régime des petites banques » ont principalement porté sur les lignes directrices (*termsheet*), qui ont été définies en collaboration avec l'ASB et certains représentants des établissements. Approuvé fin juin 2018, ce *termsheet* comprend notamment les critères d'admission pour participer à ce régime ainsi que les simplifications visées. Y figurent un ratio de levier simplifié supérieur à 8 %, un ratio de liquidité à court terme (*liquidity coverage ratio*, LCR) de plus de 120 % sur les douze derniers mois, un taux de refinancement dépassant 100 % et l'absence de risques très élevés, en particulier ceux qui sont liés aux comportements commerciaux et à la fluctuation des taux d'intérêt. Il est en outre prévu que les établissements bénéficiant du régime des petites banques ne soient plus tenus de calculer à l'avenir les actifs pondérés en fonction des risques. D'autres exonérations et simplifications concernant les exigences qualitatives sont aussi envisagées à l'issue du projet pilote.

Lancé à la mi-juillet 2018 avec 68 établissements des catégories de surveillance 4 et 5, ce projet pilote devrait durer jusqu'à fin 2019. Les établissements participants bénéficient d'allègements au niveau des liquidités, de la publication et des activités d'audit dès l'exercice en cours. Ce projet pilote, qui s'appuie sur un concept détaillé, place la Suisse en position de leader. Le passage du projet pilote à un régime permanent des petites banques nécessite des adaptations dans l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) et dans certaines circulaires de la FINMA. Les travaux correspondants relatifs à l'OFR sont menés sous l'égide du Département fédéral des finances (DFF). La réglementation modifiée devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

La forte augmentation des vacances dans les immeubles résidentiels de rendement et l'activité de construction toujours soutenue ont accentué les risques sur le marché immobilier suisse. Les crises passées ont montré que les établissements qui constituaient leurs engagements dans la phase tardive d'un cycle de risque étaient particulièrement exposés lors du ralentissement économique qui s'ensuivait.

Alors que l'on constate une stabilisation à un haut niveau des prix de la propriété à usage propre, la dynamique élevée du marché se poursuit pour les immeubles de rendement. Dans certaines régions suisses, l'offre en appartements à louer dépasse désormais largement la demande. A la mi-2018, le taux de logements vacants publié par l'Office fédéral de la statistique a atteint son plus haut niveau depuis 1999. Eu égard à une activité de construction toujours soutenue et à l'attrait durable des investissements immobiliers, la situation en matière de risques s'est encore accentuée par rapport à l'année précédente. Cette évolution du marché est particulièrement importante pour les banques. Les assureurs, les caisses de pension et leurs autres prêteurs du secteur non bancaire jouent pour l'instant un rôle plutôt secondaire sur le marché hypothécaire avec une part de marché¹⁶ jusqu'ici inférieure à 6 %.

Des immeubles de rendement particulièrement exposés

Le volume hypothécaire des banques suisses a doublé au cours des 15 dernières années pour s'établir à 1 044,6 milliards de francs à fin 2018. Les établissements ayant un important engagement hypothécaire dans des immeubles de rendement à nantissement élevé sont directement affectés par une éventuelle baisse de prix soudaine. La valorisation d'un immeuble de rendement dépend des revenus qu'il génère et du taux de capitalisation. Ce dernier change en fonction de l'évolution générale des taux d'intérêt. En cas d'augmentation des taux d'intérêt, le taux de capitalisation doit être corrigé à la hausse, ce qui se traduit par des valorisations plus faibles de l'immeuble. La valeur d'un immeuble de rendement diminue également lorsque les revenus locatifs baissent suite à des vacances. Le taux de nantissement d'un immeuble augmente du fait de la diminution de la valorisation. Dans le cas d'immeubles dont le nantissement est déjà élevé, il y a un risque que le taux minimal de nantissement interne à la banque soit dépassé ou même que la dette hypothécaire ne

soit plus totalement couverte par la valeur du gage immobilier. A cet égard, l'évolution des crédits octroyés en dehors des directives internes de la banque (*exception to policy* [EtP]) ont constitué un élément important de l'évaluation des risques. Les critères EtP doivent être choisis avec soin et leur application doit être stable pour que l'organe responsable de la haute direction d'une banque dispose d'une vision transparente et comparable dans le temps des risques inhérents au portefeuille hypothécaire. Selon les analyses de la FINMA, le dépassement des capacités à supporter les charges¹⁷ internes à la banque représente la majeure partie des financements EtP.

Les établissements prudents réagissent aux risques accrus dans le segment des immeubles de rendement en étudiant d'éventuelles mesures d'atténuation, par exemple la réduction des taux de nantissement¹⁸, une durée d'amortissement réduite, la collecte et l'analyse plus fréquentes des états locatifs ou des ajustements régionaux des taux de capitalisation. Les différents risques par segment et région doivent être pris en compte, notamment pour la gestion du portefeuille hypothécaire ou l'examen critique des valeurs estimatives. Les risques afférents à la capacité à supporter les charges dans le portefeuille hypothécaire doivent être surveillés de près et les critères EtP doivent être comparés à l'appétence pour le risque de l'établissement. Une analyse standardisée de l'évolution des positions EtP dans les nouvelles affaires, mais aussi dans les affaires existantes devrait être possible pour chaque segment.

Risques hypothécaires des banques

Cela fait déjà plusieurs années que la FINMA suit attentivement l'évolution sur le marché hypothécaire. Les risques hypothécaires des banques sont périodiquement évalués par les sociétés d'audit prudentiel et les modalités d'octroi de crédit sont contrôlées. La FINMA a déjà pu par le passé se faire sa propre idée de l'attribution des prêts hypothécaires par les éta-

¹⁶ Prêts hypothécaires accordés par des non-banques au 31 décembre 2017 : caisses de pension : 16,7 milliards de francs (source : OFS, Statistique des caisses de pensions); assurances : 39,1 milliards de francs (source : FINMA, « Rapport 2017 sur le marché de l'assurance »).

¹⁷ Dans le cas de la propriété à usage propre, la capacité à supporter les charges correspond au rapport entre les dépenses durables pour l'immeuble (ainsi que les autres dépenses importantes sans lien avec l'objet du nantissement) et les revenus durablement disponibles en %. Pour les immeubles de rendement, la capacité à supporter les charges se déduit du *cash-flow* généré par l'immeuble (loyers nets moins les coûts (annexes) liés à l'immeuble ainsi que les coûts de financement et les amortissements).

¹⁸ Le taux de nantissement (*loan to value ratio*, LTV) est un pourcentage défini de la valeur de nantissement d'un gage permettant de déterminer l'utilisation admissible du crédit.

blissements assujettis à travers les contrôles sur place, complétés par des tests de résistance ponctuels sur la base de l'établissement individuel. Durant l'année sous revue, la FINMA a pris d'autres mesures afin de mieux saisir la situation en matière de risques des banques assujetties actives sur le marché hypothécaire. Elle a ainsi réalisé des contrôles sur place supplémentaires sous la forme de *supervisory reviews* de plusieurs jours et de *deep dives* plus courts dans plus d'une douzaine de banques. Sur la base de ces conclusions, les établissements ont été invités à engager des améliorations dans des domaines pertinents, tels que les directives internes, les critères d'octroi de crédits, les réglementations de compétences et la gestion des risques. Une enquête sur les hypothèques sur les immeubles d'habitation a par ailleurs été réalisée auprès de plus de 35 établissements, en plus des contrôles sur place. Les résultats ont montré que les banques profitent différemment de la marge de manœuvre offerte par l'autorégulation selon l'ASB¹⁹ dans le domaine des hypothèques sur les immeubles d'habitation et appliquent des critères d'octroi de crédit parfois très différents lors de l'évaluation de la capacité à supporter les charges. À l'inverse, les prescriptions concernant l'amortissement plus strictes dans l'autorégulation sont gérées de manière plus uniforme.

La FINMA a par ailleurs créé les conditions techniques en interne pour être en mesure de suivre l'évolution de l'octroi de nouvelles hypothèques par les établissements de grande taille, grâce à des analyses standardisées. Une simulation de crise hypothécaire a par ailleurs été réalisée dans 17 banques au quatrième trimestre, afin de mieux évaluer la vulnérabilité des banques et leur capacité à absorber des pertes élevées liées aux opérations hypothécaires. La simulation de crise a été réalisée sur la base des informations communiquées par les banques sur les profils de taux de nantissement, de capacité à supporter les charges et d'échéance de leurs portefeuilles hypothécaires. Grâce à l'observa-

tion simultanée d'un grand nombre de banques dans des conditions de simulation de crise uniformes, la FINMA est en mesure de réaliser une analyse comparative pertinente des portefeuilles existants et de détecter les valeurs hors normes.²⁰

Sur la base de son appréciation des risques, la FINMA peut exiger le provisionnement de fonds propres supplémentaires, si elle estime que les fonds propres minimaux et le volant de fonds propres ne couvrent pas suffisamment le profil de risque d'un établissement. Elle a déjà fait usage de cette possibilité à plusieurs reprises et vérifiera dans d'autres banques si la constitution de fonds propres supplémentaires est nécessaire. En combinaison avec les autres instruments de surveillance, la FINMA peut ainsi réagir aux situations en matière de risques spécifiques aux établissements. De telles mesures spécifiques aux établissements ne sont toutefois pas adaptées pour réduire les risques accrus sur l'ensemble du marché hypothécaire ou sur des marchés partiels. Des adaptations du cadre réglementaire seraient requises à cet effet. Les possibilités correspondantes incluent l'adaptation de l'autorégulation par les banques afin d'appliquer des critères d'octroi de crédit plus prudents dans le secteur de la construction de logements ou des adaptations des dispositions sur les fonds propres dans l'ordonnance sur les fonds propres du Conseil fédéral, pour que les risques accrus des financements d'immeubles résidentiels de rendement soient mieux pris en compte. Les corrections de valeurs pour les risques de défaillance ont, dans l'ensemble, constamment baissé au cours des années passées. Le niveau des corrections de valeurs pour les créances hypothécaires s'élevait fin 2017 à encore 0,2 %.

¹⁹ Directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier (ASB, juillet 2014).

²⁰ La FINMA continuera d'utiliser les simulations de crise hypothécaire dans le cadre de son activité de surveillance pour les banques exposées.

L'échange numérique avec la FINMA

En plus de ses processus de travail internes, la FINMA numérise également l'échange de données avec les assujettis, les sociétés d'audit et les autres autorités de surveillance. Elle s'est fixé pour objectif d'instaurer une collaboration numérique par un média unique.

La FINMA organise ses processus de travail de manière efficace et améliore la qualité élevée des données de la surveillance, grâce à des possibilités d'analyse étendues. Elle encourage la numérisation croissante au niveau de l'interface avec les partenaires externes et les assujettis, tant en ce qui concerne les autorisations que la surveillance courante, ou la sécurité dans le domaine de l'échange électronique de documents.

Interfaces numériques avec la FINMA

La FINMA exploite un système d'échange d'informations capable de traiter des données non structurées sous la forme de documents numériques, mais aussi des données structurées dans le cadre de collectes fondées sur des formulaires.

La FINMA mise de plus en plus sur un portail d'accès central avec des applications associées pour l'échange d'informations structurées avec les partenaires externes. Le portail se charge du contrôle d'accès central. Les applications en aval couvrent ensuite différents cas pratiques. Grâce à cette architecture flexible du portail, la FINMA est également parée pour des défis futurs.

Eviter les changements de média

La FINMA mise résolument sur la numérisation du flux d'informations. Pour éviter les changements de média, les informations recueillies par voie numérique sont également traitées sous forme numérique en interne par la FINMA. Des prescriptions uniformes concernant le contenu et le format des données à transmettre assurent une qualité des données et une comparabilité élevées. La charge de traitement interne en est réduite et la qualité des données s'en trouve améliorée dans les processus d'autorisation et de surveillance.

La numérisation au sein de la FINMA

La numérisation des processus internes de la FINMA se poursuit. L'automatisation des processus de travail réduit la charge administrative et évite les erreurs lors du traitement manuel. Grâce à l'automatisation et à la standardisation, les informations sont disponibles de manière exhaustive et mobile, dans une qualité constante et comparable. Une analyse automatisée est ainsi possible et facilite la prise de décision fondée sur une base de données solide. A cela s'ajoutent des possibilités de communication numériques, telles que les vidéoconférences et les réunions en ligne qui supportent les formes de travail mobiles.

Base de données élargie pour les systèmes de notation

Les systèmes internes soutiennent les domaines de surveillance de la FINMA lors de la définition des notations propres à la FINMA concernant la situation en matière de risques des assujettis et lors de la surveillance courante. Les calculs préalables des paramètres quantitatifs ou des aspects qualitatifs, par exemple la surveillance des comportements, en font notamment partie. La FINMA vise un degré d'automatisation élevé de ces systèmes. Les décisions de notation ne seront en revanche pas automatisées. Cette responsabilité incombe toujours aux collaborateurs de la FINMA. La base de données est plus largement et plus fréquemment utilisée grâce à l'automatisation. La qualité des notations est améliorée en conséquence. Les décisions définitives concernant une autorisation ou des activités de surveillance sont ainsi prises sur la base de données encore mieux garanties.

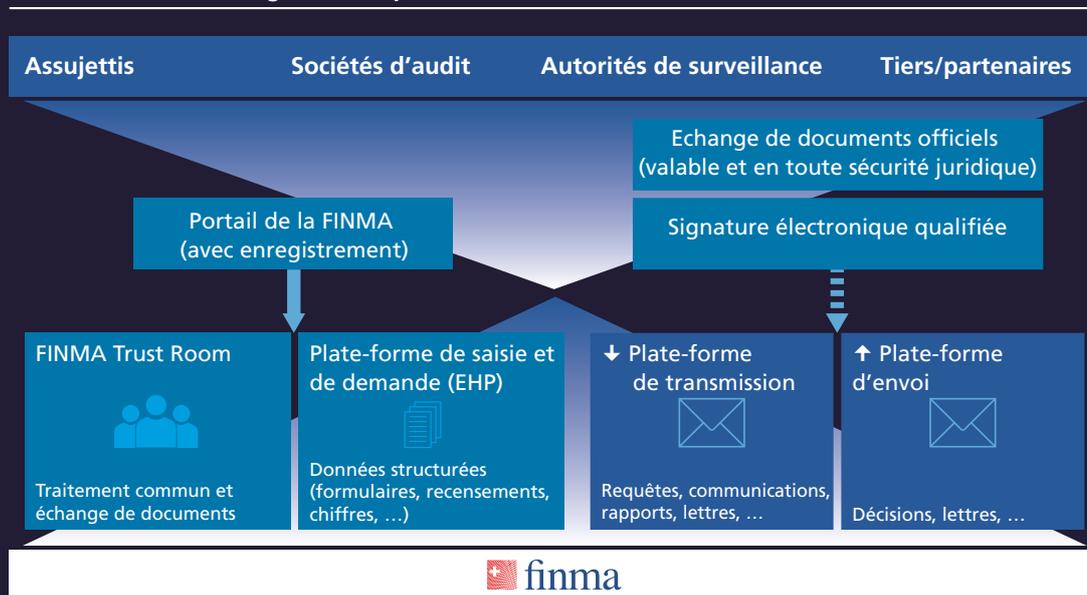
Cybersécurité

Pour protéger ses données, la FINMA accorde beaucoup d'importance à des mesures de sécurité techniquement efficaces et à une forte conscience des risques chez les collaborateurs. Dans le cadre de l'élaboration d'une plate-forme d'échange de la FINMA, toutes les phases du projet sont systématiquement supervisées par des experts en sécurité. Des analyses du code-source et des tests de pénétration en particulier doivent permettre d'identifier des faiblesses jusqu'à la remise de l'exploitation et de limiter les risques. Au quotidien, la FINMA soutient ses collaborateurs par des mesures de sensibilisation ciblées, comme des formations, exposés et campagnes d'information sur le *phishing*.

Les plates-formes d'échange numériques de la FINMA

La plate-forme de transmission et la plate-forme d'envoi sont disponibles pour l'échange de données non structurées (documents numériques), alors que la plate-forme de saisie est utilisée pour l'échange de données structurées (formats de données). Grâce à la Trust Room, la FINMA, ses assujettis et ses partenaires externes peuvent distribuer ou traiter des documents communs dans un espace sécurisé.

Plates-formes d'échange numériques



Authentification via le portail de la FINMA

Le portail de la FINMA sert de plate-forme d'autorisation et d'accès central aux utilisateurs externes. De là, ils peuvent accéder aux applications mises à disposition par la FINMA. Le portail est en outre conçu pour la gestion d'autres applications.

Plate-forme de saisie et de demande (EHP)

EHP a pour objectif de remplacer différents outils existants de collecte des données par une solution globale à l'échelle de la FINMA. Des gains d'efficacité significatifs peuvent ainsi être réalisés lors de la collecte et de l'analyse des données de surveillance, tant pour les partenaires externes et les assujettis que pour la FINMA. À l'issue de l'introduction dans le courant 2019, EHP supportera la collecte de données dans le cadre de l'autorisation et de la surveillance courante.

Collaboration dans la Trust Room de la FINMA

La plate-forme de collaboration de la FINMA Trust Room représente un autre élément de la collaboration avec d'autres autorités de surveillance et partenaires externes. Les utilisateurs doivent s'inscrire via un accès central sécurisé pour travailler dans le portail de la FINMA. Ils peuvent ainsi établir, modifier et échanger des documents conjointement avec d'autres utilisateurs autorisés.

Echange de documents via la plate-forme de transmission et la plate-forme d'envoi

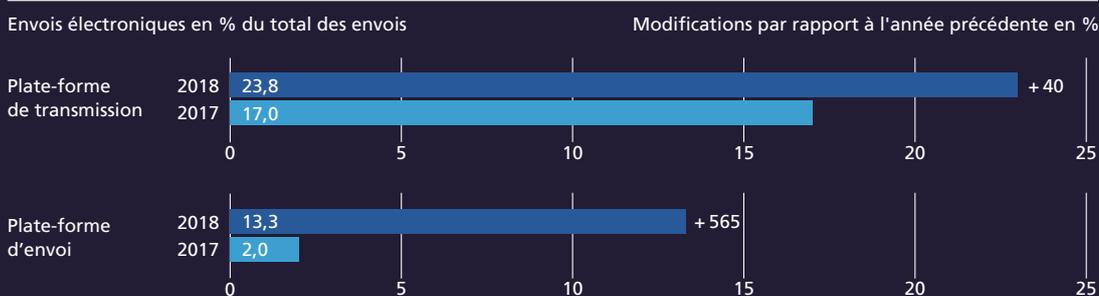
La FINMA a mis la plate-forme de transmission en service dès 2016 et la plate-forme d'envoi en 2017. Grâce à ces deux plates-formes, les partenaires externes et les assujettis peuvent échanger des documents électroniques avec la FINMA. L'expéditeur doit disposer d'une signature électronique qualifiée pour les documents électroniques soumis à une obligation de signature. La FINMA privilégie l'échange électronique par le biais de ces deux plates-formes, mais continue de proposer la possibilité de recevoir et d'envoyer des documents sous forme traditionnelle (courrier postal, courriel). Les documents officiels transmis à la FINMA requièrent généralement une signature. Une signature électronique qualifiée ne doit pas nécessairement être utilisée pour les documents plutôt informels, par exemple des données ou des documents trop volumineux pour un envoi par courriel.

Chiffres relatifs à l'utilisation de la plate-forme de transmission et de la plate-forme d'envoi de la FINMA

Le recours aux plates-formes d'envoi et de transmission est soumis à des fluctuations saisonnières. Concernant la plate-forme d'envoi, le processus numérique n'a pas encore été dimensionné pour les envois de masse. Dans les années à venir, la FINMA pourra donc continuer d'exploiter le potentiel de ses plates-formes numériques.

Si, en 2017, environ 17 % des envois parvenaient à la FINMA sous forme électronique, ce chiffre est passé à 23,8 % durant l'année sous revue. La plate-forme d'envoi, qui n'a été introduite qu'à l'automne 2017, suit la même direction : si fin 2017, 2 % des envois passaient par la voie électronique, en 2018, le taux était monté à 13,3 %. Durant l'année sous revue, la FINMA a reçu environ 8 500 courriers et elle en a envoyé presque 12 800.

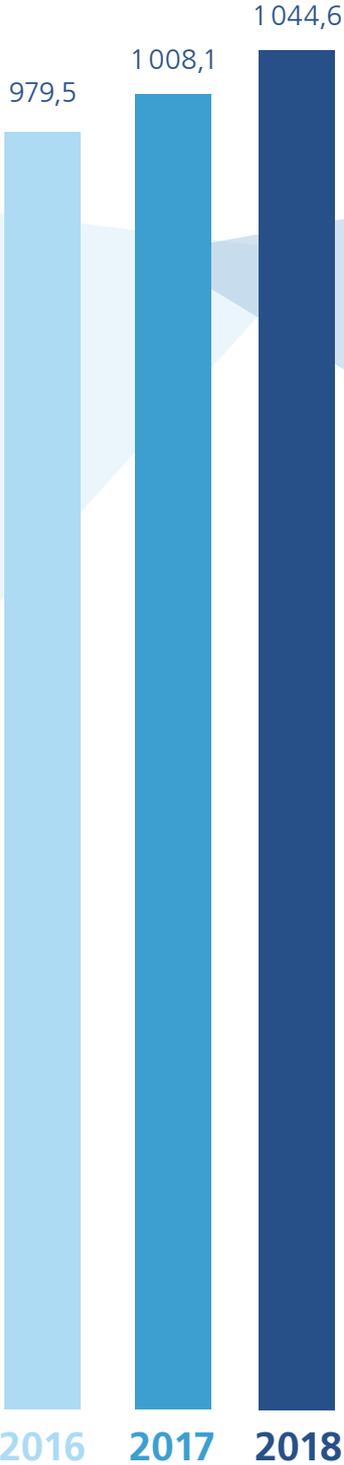
Evolution des plates-formes d'envoi et de transmission



Croissance ininterrompue sur le marché hypothécaire

44

Surveillance, enforcement, résolution et réglementation
FINMA | Rapport annuel 2018



1044,6 milliards de CHF

2016

2017

2018

Surveillance, enforcement, resolution et réglementation

- 46 Banques et négociants en valeurs mobilières
- 58 Assurances
- 70 Marchés
- 82 *Asset management*
- 92 *Enforcement*
- 100 *Recovery et resolution*

En 2017, le marché hypothécaire a pour la première fois atteint le billion de francs. Durant l'année sous revue, l'octroi de crédits hypothécaires s'est lui aussi développé à ce très haut niveau. Avec une croissance de 3,6 %, le volume a même connu une hausse plus forte que lors des trois années précédentes.

Source : Banque nationale suisse

La persistance de la politique de taux bas menée par les principales banques centrales a encore marqué l'environnement bancaire. La FINMA observe très attentivement l'évolution du marché hypothécaire, en particulier dans le segment des immeubles de rendement résidentiels, et prend, en cas d'exposition accrue aux risques, des mesures spécifiques aux établissements.

Son activité de surveillance continue de porter sur les risques non économiques, tels que les risques de comportement, les cyberrisques ou les points faibles dans la gouvernance d'entreprise des assujettis. En outre, la FINMA poursuit ses travaux liés à l'actuelle phase pilote du régime des petites banques et à la mise en œuvre des activités d'audit révisées.

Dotation en fonds propres et résultats solides dans un environnement exigeant

Élément principal de la protection des clients des marchés financiers et du système financier, la dotation en fonds propres des banques suisses demeure à un niveau élevé depuis quelques années. La pression sur les marges des banques axées sur le marché intérieur se poursuit dans les opérations d'intérêts en raison des taux faibles persistants. La stabilité de leurs résultats n'est cependant souvent due qu'à une dissolution des réserves, à une extension continue du bilan ou à une prise de risque accrue dans l'octroi de crédits ou la gestion des risques de taux. Néanmoins, la rentabilité des banques de détail, des banques cantonales surtout, reste dans l'ensemble élevée jusqu'ici. En ce qui concerne les banques de gestion de fortune, la situation financière est plutôt tendue pour les établissements de petite taille, notamment en raison du faible niveau des commissions et de la baisse des volumes de transactions.

Les avantages traditionnellement liés à la place financière suisse ne suffisent plus à eux seuls pour permettre de connaître une croissance rentable à long terme dans le domaine de la gestion de fortune. L'optimisation des processus et la réorganisation de la chaîne de création de valeur devraient dès lors jouer un rôle primordial dans l'amélioration de la rentabilité de toutes les banques suisses.

Lutte contre le blanchiment d'argent et surveillance des comportements (*conduct*)

La place financière suisse a été, au cours des dernières années, fortement exposée en raison de cas de corruption d'ampleur internationale (Petrobras, Odebrecht, 1MDB, Panama Papers, FIFA ou encore PDVSA). Par conséquent, les sections de surveillance et d'*enforcement* de la FINMA ont cherché à influencer positivement sur le comportement des établissements les plus concernés.

En 2018, les sections de surveillance ont également opéré dans le domaine de la communication des soupçons de blanchiment d'argent en réalisant différents contrôles sur place. L'activité de surveillance de la FINMA a également porté sur la gestion des risques de blanchiment, c'est-à-dire si les établissements ont correctement identifié les risques de blanchiment auxquels ils sont exposés et s'ils les ont ré-

duits en fixant des critères appropriés pour les relations d'affaires et les opérations présentant des risques accrus. Enfin, la FINMA a exécuté aussi différents contrôles sur place auprès de filiales ou de succursales d'établissements suisses à l'étranger. L'accent était mis sur le traitement des risques de blanchiment d'argent au niveau du groupe. Dans le cadre d'une procédure inhérente aux Panama Papers, elle a interdit à une banque d'exécuter des opérations avec la clientèle privée (cf. à ce sujet p. 70-75 et 92-100).

La recrudescence des sanctions internationales et étrangères augmente les risques juridiques et les risques de réputation. La FINMA procédera en 2019 à divers contrôles sur place sur ce thème et vérifiera si les établissements saisissent, limitent et contrôlent ces risques de manière appropriée.

Par ailleurs, la FINMA a mené des contrôles sur place concernant les règles de conduite vis-à-vis des clients. Ces contrôles ont révélé que la segmentation de la clientèle en fonction du service financier proposé (gestion de fortune, conseil en placement ou simple exécution d'opérations) n'était pas toujours appliquée systématiquement. En 2019, la FINMA vérifiera si les établissements se sont préparés à l'entrée en vigueur de la LSF in le 1^{er} janvier 2020.

Mise en œuvre des nouvelles activités d'audit

Dans ses objectifs stratégiques, la FINMA a déclaré qu'elle maintiendrait les coûts de la surveillance à un niveau stable et réaliserait des gains d'efficacité supplémentaires. Ces derniers englobent notamment l'amélioration recherchée du rapport coût/utilité de l'audit prudentiel. Cet objectif se traduit par des modifications des activités d'audit (cf. chap. « Efficacité et proportionnalité dans la surveillance bancaire », p. 33-35). La circulaire révisée 2013/3 « Activités d'audit » est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. A l'issue du processus réglementaire qui s'est achevé mi-2018, la FINMA a poursuivi la concrétisation et l'application pratique dans le cadre d'un projet de mise en œuvre, dont elle a discuté des modalités de réalisation avec les sociétés d'audit et les assujettis. La réduction de la fréquence des audits, que la FINMA peut approuver sur demande de l'organe de haute direction de l'assujetti si certaines conditions sont réunies, constitue la principale nouveauté des activités d'audit pour les petites banques. Les contrôles relevant du droit de la surveillance ne seront alors réalisés chez cet assujetti que tous les deux ou trois ans, ce qui viendra s'ajouter au gain d'efficacité résultant du régime des petites banques.

Renforcement de la surveillance orientée sur les risques

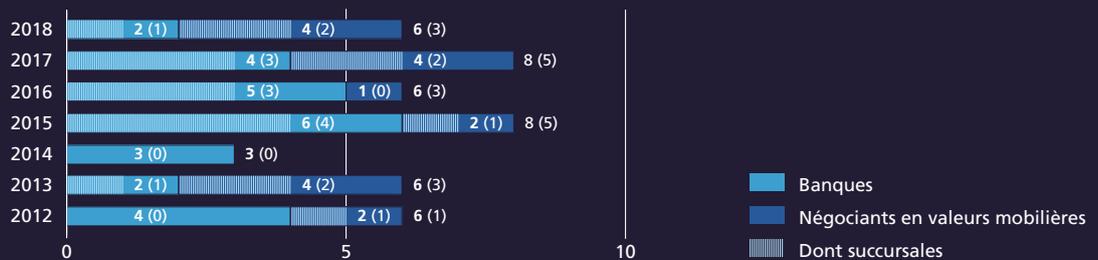
Les bases destinées à mieux axer à l'avenir l'activité de surveillance sur les risques des établissements assujettis ont été définies dans la deuxième moitié de l'année 2018. Au 1^{er} janvier 2019, la surveillance des banques et des négociants en valeurs mobilières de la catégorie 5 (établissements les plus petits) connaît une nouvelle organisation. Des analyses de données spécifiques et une surveillance de base sont réalisées par une même unité pour toutes les banques de cette catégorie. De plus, une équipe d'analystes a été intégrée à la surveillance, ce qui permet une évaluation pour chaque établissement individuel des données et informations financières disponibles, fournies par les sociétés d'audit. L'équipe centralisée de surveillance s'appuie dans un premier temps sur ces analyses de données, avant de se concentrer sur les cas dits hors normes. Elle sert également de point de contact pour les banques et les négociants en valeurs mobilières de la catégorie 5. Par ailleurs, des experts de la surveillance traitent les cas particuliers et assurent un suivi attentif lorsque des vérifications révèlent un besoin de mesures supplémentaires. L'emploi accru d'outils reposant sur des données permet à la FINMA de renforcer son efficacité et d'utiliser ses ressources de manière plus ciblée pour surveiller les établissements des catégories 1 à 3, qui sont plus grands ou davantage exposés aux risques. En particulier, les ressources destinées aux contrôles sur place y seront légèrement augmentées, la constitution d'équipes spécialisées accentuant encore la professionnalisation. Le principe de proportionnalité de la réglementation se reflètera ainsi encore davantage dans l'activité de surveillance.

Tendances sur le marché concernant les banques et les négociants en valeurs mobilières

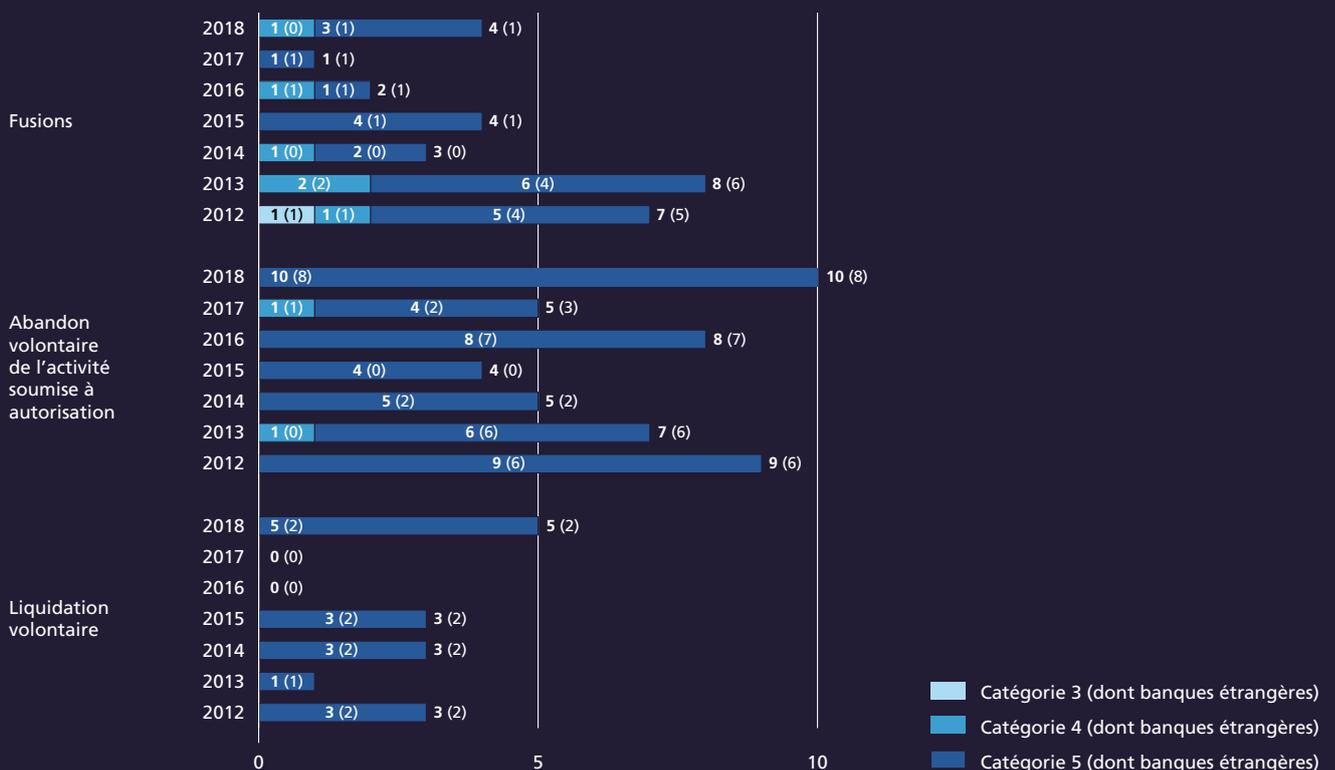
Le nombre de banques et de négociants en valeurs mobilières, succursales comprises, nouvellement autorisés demeure à un niveau très bas.

Un peu de mouvement dans les domaines des cryptomonnaies et des jetons se fondant sur la *blockchain*. Dans chacun des domaines furent transmises deux demandes pour une autorisation en tant que banque ou négociant en valeurs mobilières; d'autres projets sont annoncés.

Nouvelles autorisations depuis 2012



Sorties du marché depuis 2012



La FINMA estime que l'envergure des risques de fluctuation des taux d'intérêt reste élevée et que les conditions-cadres sur le marché monétaire et sur celui des capitaux demeurent difficiles. La FINMA continue donc d'accorder une attention particulière à ces risques.

Le caractère expansionniste persistant de la politique monétaire a encore retardé la normalisation de cette dernière, car la différence de taux par rapport à la zone euro est le principal instrument pour affaiblir le franc suisse. Même si un renforcement supplémentaire de cette politique expansionniste reste peu probable, la faiblesse durable des taux d'intérêt s'est traduite par un nouveau renchérissement des actifs, affectant les modèles de placement à long terme qui reposent sur des instruments de taux. Les événements politiques et l'évolution de l'inflation pourraient entraîner des hausses ou des baisses de taux soudaines et avoir de vastes conséquences.

Durant l'exercice sous revue, certaines banques n'ont pas ou que partiellement couvert les risques de taux en raison de l'évolution escomptée des taux du marché et des frais de couverture plus élevés. Si ce changement dans l'environnement des taux perdurait, les risques de taux pourraient se concrétiser et les frais de couverture, continuer à augmenter.

Produit des intérêts

Avec une courbe de structure des taux extrêmement plate comme celle que l'on peut observer actuellement, le produit des intérêts est influencé par trois facteurs déterminants. Premièrement, les marges réalisées sur les opérations d'épargne sont négatives.²¹ Deuxièmement existe le risque que les marges

résultant de la non-congruence des échéances entre avoirs à court terme et actifs à long terme deviennent moindres, voire négatives à cause d'une possible hausse des taux à court terme. Troisièmement, la marge active tirée des opérations de crédit avec la clientèle²² représente, avec les émoluments et les commissions, la principale source de revenus des opérations bancaires classiques. Des taux exceptionnellement et durablement faibles réduisent donc le produit des intérêts des assujettis sur une période prolongée et la compétitivité dans ce segment engendre une pression sur les prix qui ne va pas faiblir.

Taux d'intérêt négatifs

La FINMA constate que les banques répercutent davantage les taux d'intérêt négatifs sur les clients institutionnels et, dans une moindre mesure, sur les clients commerciaux. En revanche, elles renoncent encore dans leur grande majorité à en faire de même avec les clients privés, même si certains établissements ont abaissé le montant exonéré pour les clients privés fortunés. La faiblesse durable des taux d'intérêt pourrait inciter les banques à répercuter les taux négatifs à d'autres segments de clients, mais on ignore quelles conséquences cela aurait sur le comportement de ces derniers, qui est modélisé en fonction d'une phase de taux bas. Or ce comportement pourrait fortement changer si les taux venaient à évoluer. La FINMA observe à cet égard que les banques

²¹ Différence entre le taux appliqué à la clientèle et le taux d'un financement comparable sur le marché monétaire ou sur celui des capitaux.

²² Différence entre le taux appliqué à la clientèle et le taux d'un investissement comparable sur le marché monétaire ou sur celui des capitaux.

ont encore allongé la durée de conservation modélisée des dépôts, s'exposant ainsi à un risque de modélisation accru en cas de remontée rapide des taux.

En outre, le franc fort et les taux d'intérêt faibles peuvent entraîner une surévaluation de la solvabilité des petites et moyennes entreprises et, dès lors, subventionner les risques encore imperceptibles des créanciers. La faiblesse durable des taux affecte donc tant la capacité bénéficiaire que la qualité du bilan des banques.

Des conséquences graves

Une modification du comportement des clients pourrait avoir des conséquences graves sur certaines banques qui sont très exposées aux opérations d'intérêts et dont la capitalisation est relativement basse. Cela concerne également des établissements plus grands et pourrait déclencher des effets systémiques sur la place financière suisse. Les réalités contraires du marché, comme la faiblesse persistante des taux d'intérêt, devraient continuer d'entraver la hausse des marges d'intérêt. Parallèlement, l'intensification de la concurrence au sein du secteur et les nouvelles sociétés de Fintech devraient limiter l'augmentation compensatoire des revenus tirés des opérations de commissions et des prestations de service.

Adaptation des prescriptions sur les risques de taux

En 2016, le Comité de Bâle a profondément remanié les standards réglementaires sur les risques de taux dans le portefeuille bancaire des banques afin de pouvoir mieux quantifier les effets à long terme du contexte de taux exceptionnel, même au niveau international, sur leurs résultats ainsi que les risques liés aux fluctuations soudaines des taux du marché. Adoptées par la FINMA durant l'exercice sous revue, ces prescriptions sont entrées en vigueur début 2019. Comptent notamment à leur nombre des exigences accrues concernant la gestion des risques interne à la banque visant à faire en sorte que les banques puissent mesurer et piloter leurs risques de taux de manière plus structurée. En outre, il y a désormais six scénarios (au lieu de deux précédemment) destinés à identifier les risques au bilan, une simulation des fluctuations des produits d'intérêts ainsi qu'une extension des exigences de publication qualitatives et quantitatives. Avec la révision des standards réglementaires tels que l'introduction de scénarios supplémentaires et la nouvelle déclaration du risque de taux qui en découle, la FINMA pourra effectuer une évaluation plus différenciée des évolutions de taux les plus diverses.

Priorités de la surveillance dans le domaine des banques et des négociants en valeurs mobilières pour 2019

Le secteur bancaire suisse reste exposé à des risques complexes qui présentent, aussi pour la surveillance, des défis. La FINMA y fait face en focalisant sa surveillance sur les éléments pertinents, en réalisant de vastes simulations de crise et en exécutant davantage de contrôles sur place auprès des établissements les plus grands. Ces activités se poursuivront en 2019 également.

Contrôle systématique du risque de taux

La profonde révision de la réglementation sur les risques de taux dans le portefeuille bancaire des banques en 2019 se traduit par l'introduction d'exigences étendues ou nouvelles relatives à la gestion de ces risques au sein d'une banque, de six scénarios (au lieu de deux précédemment) destinés à identifier les risques au bilan ainsi que d'une simulation des fluctuations des produits d'intérêts. La FINMA mesurera encore en continu la sensibilité des fonds propres à ces variations. Les séances de surveillance ciblées avec des établissements présentant des particularités visent, d'une part, à évaluer conjointement la situation en matière de risques et, d'autre part, à réduire le profil de risque actuel ou à en tenir compte par des exigences accrues en matière de capital.

Surveillance du marché hypothécaire

Compte tenu des risques croissants sur le marché immobilier suisse, en particulier dans le segment des immeubles de rendement résidentiels, la FINMA renforcera la surveillance des banques axées sur le marché intérieur, qui y sont particulièrement exposées. Comme par le passé, elle procédera à des contrôles ciblés sur place, où une attention particulière sera accordée à l'évolution des prêts pour ces immeubles. En outre, des simulations de crise seront exécutées auprès des plus grandes banques. Lorsque des établissements bancaires sont particulièrement exposés, la FINMA exige des mesures de réduction des risques ou une dotation supplémentaire appropriée en fonds propres pour couvrir le risque accru.

Prévention du blanchiment d'argent et surveillance du comportement commercial

La prévention du blanchiment d'argent demeure un axe prioritaire. Tout comme en 2018, la FINMA réalisera en 2019 des contrôles sur place concernant la gestion des risques de blanchiment d'argent ainsi que la surveillance consolidée que les banques suisses exercent sur leurs filiales et succursales à l'étranger. Pour ce qui est du comportement commercial

(conduct), la FINMA vérifiera la gestion des risques juridiques et des risques de réputation découlant de sanctions internationales ainsi que la préparation des établissements à la LSFin. De même, les risques potentiels de contournement de l'échange automatique de renseignements en matière fiscale seront davantage examinés dans le cadre de la surveillance courante.

Focalisation durable sur la sécurité informatique et les externalisations

La sécurité informatique et, en particulier, la gestion des cyberrisques restent une priorité tant pour les banques que pour les activités de surveillance de la FINMA. En 2019, ces dernières engloberont notamment la poursuite des contrôles sur place réalisés dans le cadre de la surveillance directe. De plus, la FINMA planifiera et exécutera des analyses de scénarios pour vérifier la gestion des crises des banques en cas de cybermenaces. Par ailleurs, elle échangera intensément avec d'autres acteurs nationaux et internationaux sur ces sujets. Les activités toujours accrues des banques en matière d'externalisation deviendront une priorité de la surveillance pour l'année 2019. La FINMA procédera en particulier à des contrôles sur place aussi bien auprès de banques que chez des prestataires importants et mettra à cet égard fortement l'accent sur l'informatique en nuage (*cloud computing*).

Abandon du LIBOR

La FINMA estime qu'un abandon insuffisamment préparé du LIBOR²³ représente actuellement l'un des principaux risques opérationnels sur la place financière suisse et pour les assujettis concernés. Une communication spécifique sur la surveillance doit sensibiliser les acteurs du marché aux risques induits par ce remplacement.

Dans le cadre de son activité de surveillance, la FINMA a identifié trois risques principaux en lien avec l'abandon du LIBOR: risques juridiques, risques de

²³ On entend par LIBOR l'ensemble des taux d'intérêt LIBOR, quelles que soient leur monnaie et leur échéance.

valorisation et risques d'impréparation opérationnelle. Les risques juridiques découlent notamment des adaptations éventuellement nécessaires pour les contrats allant au-delà de la date d'échéance du support du LIBOR. Les risques de valorisation résultent principalement du passage du LIBOR aux taux d'intérêt alternatifs en relation avec des volumes élevés dans les domaines des dérivés et du crédit. Enfin, la préparation opérationnelle doit aussi être garantie, c'est-à-dire veiller à ce que les systèmes et les procédures puissent garantir l'ensemble du processus de création de valeur des produits avec les taux d'intérêt de référence alternatifs.

La FINMA attend des assujettis qu'ils saisissent, limitent et surveillent à temps les risques découlant de l'abandon potentiel du LIBOR. De plus, depuis janvier 2019, elle prend contact avec des assujettis concernés, sélectionnés individuellement en fonction de leurs risques, pour évaluer l'adéquation de ces mesures.

Risques liés au Brexit

Selon la FINMA, une sortie du Royaume-Uni de l'UE sans accord ou avec un accord rudimentaire comporterait des risques considérables même pour certains assujettis en Suisse, en particulier au niveau de la continuité des contrats, du stockage et du transfert transfrontière de données, de l'accès aux contreparties centrales ainsi que de la levée de fonds. La FINMA suit donc très attentivement le dossier du Brexit depuis quelques temps déjà. Les banques concernées ont été invitées à identifier les risques du Brexit pour leur activité commerciale et à présenter les mesures visant à les atténuer. La FINMA a évalué d'un œil critique les plans d'urgence (*contingency plans*) des assujettis. Lorsqu'elle doutait de leur efficacité ou de leur applicabilité en temps opportun, elle a examiné si d'autres mesures prudentielles étaient requises.

Gouvernance d'entreprise

L'organisation actuelle de la direction des plus grandes banques a mis en lumière la nécessité d'actions supplémentaires dans certains établissements. En particulier, la composition générale du conseil d'administration ainsi que la répartition des pouvoirs entre les organes et certains responsables présentent un potentiel d'amélioration. Ce faisant, l'organisation nécessaire pour une banque est mise en question. La FINMA a donc décidé de suivre à l'avenir de manière plus active et plus systématique l'évolution des structures de direction des plus grandes banques. Si nécessaire, des mesures prudentielles concrètes seront définies au cas par cas pour corriger les éventuels manquements constatés.

Modifications dans la réglementation des banques et des négociants en valeurs mobilières

Les adaptations des circulaires de la FINMA découlent notamment de l'intégration, dans les ordonnances du Conseil fédéral sur les fonds propres (OFR) et sur les banques (OB), de standards internationaux en matière de réglementation bancaire.

Textes législatifs	Type	Contenu/objet	Objectifs/motifs	Modifications	Entrée en vigueur le
Circulaires de la FINMA					
Circulaire 2013/3 « Activités d'audit »	Révision partielle	Dispositions d'exécution sur l'audit prudentiel selon l'ordonnance sur les audits des marchés financiers.	Amélioration du rapport coût/utilité dans l'audit prudentiel des banques, des négociants en valeurs mobilières, des infrastructures des marchés financiers et des assujettis selon la loi sur les placements collectifs.	Possibilité pour la FINMA d'influer davantage sur les stratégies d'audit des banques d'importance systémique et renforcement de l'orientation sur les risques dans les domaines d'audit à couvrir.	1.1.2019
Circulaire 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques »	Révision partielle	Adaptation du concept de seuils d'intervention en cas de volant de fonds propres réduit selon l'OFR et réglementation détaillée du volant anticyclique étendu selon l'art. 44a.	Adaptations de l'OFR et de l'OB concernant les catégories de banques et l'étendue du volant de fonds propres.	Réductions (catégorisation et volant de fonds propres correspondant), adaptation du concept de seuils d'intervention et réglementation détaillée du volant anticyclique international.	1.1.2019
Circulaire 2013/1 « Fonds propres pris en compte – banques »	Révision partielle	Adaptation des filtres réglementaires existants aux nouveautés comptables.	Modifications de la méthode relative aux correctifs de valeurs selon les normes comptables internationales (IFRS et US GAAP).	Traitement prudentiel des correctifs de valeurs pour les pertes attendues liées au risque de crédit.	1.1.2019

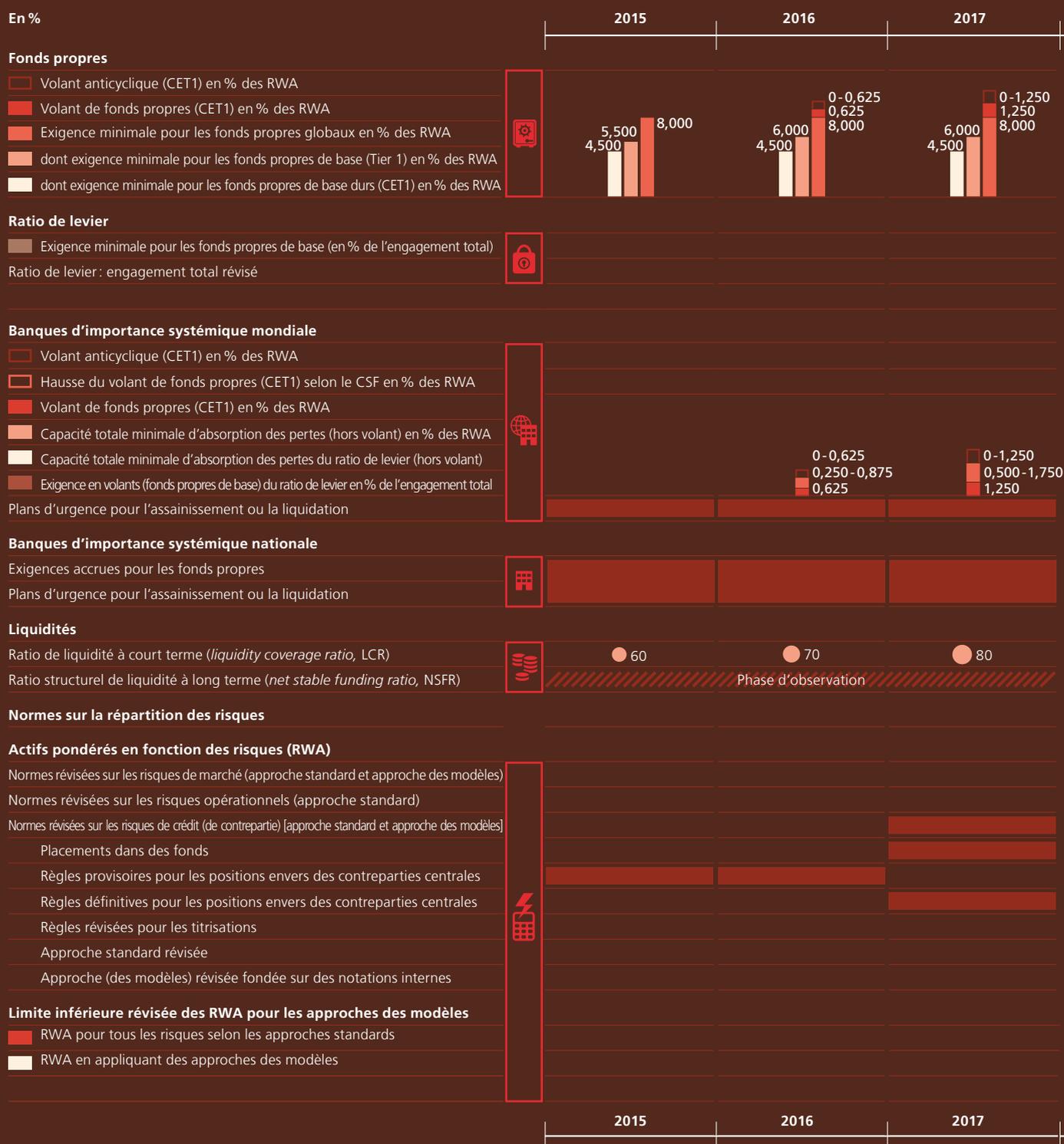
Textes législatifs	Type	Contenu/objet	Objectifs/motifs	Modifications	Entrée en vigueur le
Circulaires de la FINMA					
Circulaire 2015/3 « Ratio de levier – banques »	Révision partielle	Autre méthode de mesure des expositions sur dérivés pour le ratio de levier.	Les expositions sur dérivés devraient pouvoir être déterminées en général selon une méthode pour le ratio de levier, le ratio de fonds propres et la répartition des risques.	Possibilité pour les banques d'utiliser l'approche standard pour les dérivés (<i>standardised approach for measuring counterparty credit risk exposures</i> [SA-CCR]) également dans le cadre du ratio de levier.	30.6.2018
Circulaire 2016/1 « Publication – banques »	Révision partielle	Révision de la publication des fonds propres pris en compte, des fonds propres nécessaires, des liquidités et des risques de taux.	Adaptation des prescriptions en matière de publication aux normes réglementaires modifiées, y compris une standardisation en vue d'une meilleure comparabilité.	Nouvelles publications sur les risques de taux, notamment. Réduction des exigences systématiques de publication selon le degré de pertinence.	1.1.2019 (dès la date de référence du 31.12.2018 ou, pour les risques de taux, dès le 30.6.2019)
Circulaire 2017/7 « Risques de crédit – banques »	Révision partielle	Développement des règles sur le calcul des exigences en matière de fonds propres pour les affaires comportant un risque de crédit.	Adaptations de l'OFR concernant les dérivés et les placements dans des fonds. Normes actualisées de Bâle III sur les titrisations.	Couverture en fonds propres des dérivés, affinement de l'approche simplifiée pour les placements dans des fonds, précisions diverses.	30.6.2018 (dérivés) Sinon 1.1.2019
Circulaire 2019/2 « Risques de taux – banques »	Révision totale	Méthodes de calcul du risque de taux plus élaborées.	Amélioration de la gestion des risques de taux dans le portefeuille bancaire.	Normes modernisées de gestion des risques de taux selon Bâle III, simplifications pour les petites banques et règles de minimis pour les établissements de catégorie 3.	1.1.2019

Perspectives

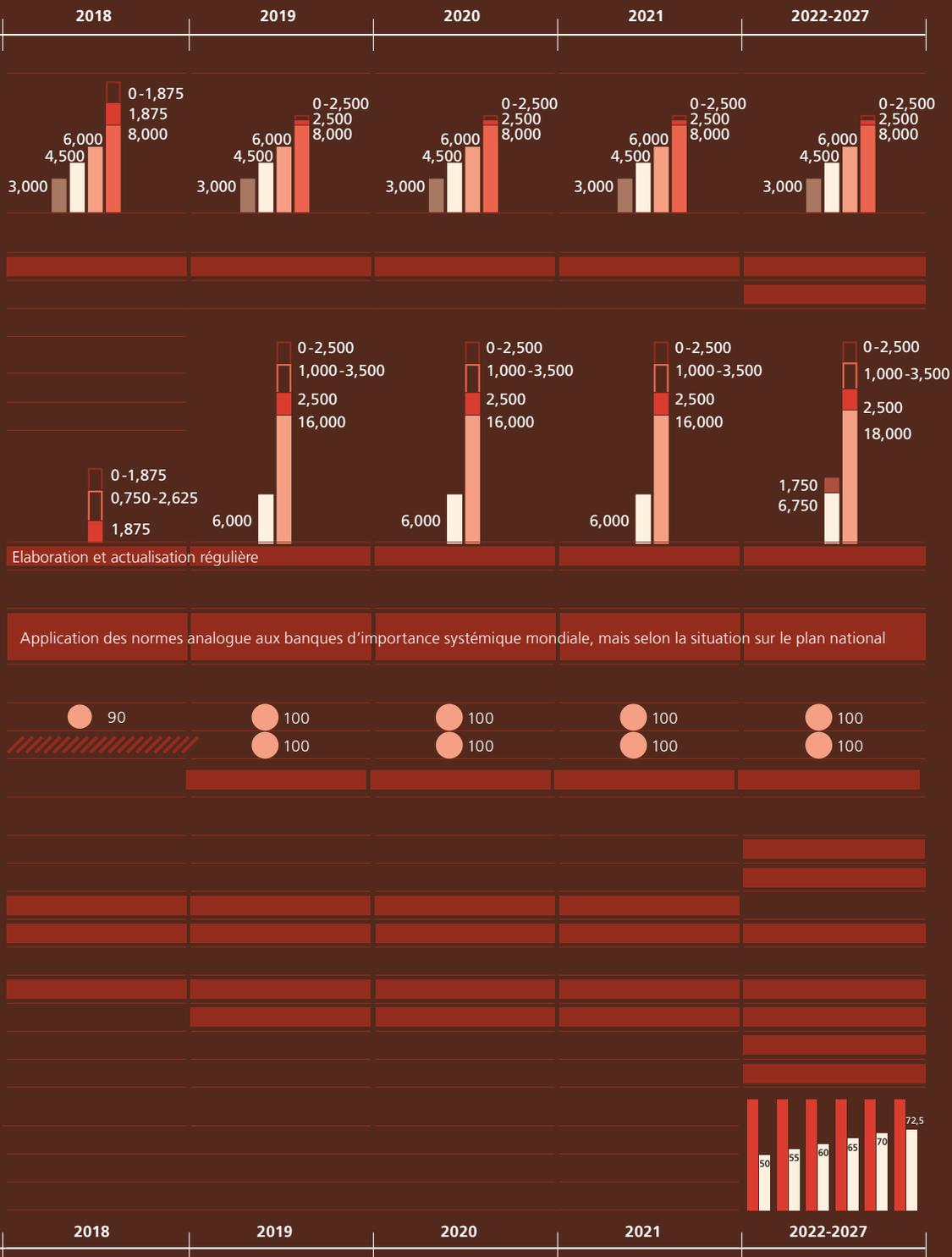
L'agenda des réformes de Bâle III a été achevé fin 2017. La mise en œuvre en Suisse des réformes de Bâle III encore en suspens est pilotée par le DFF et requerra des adaptations de l'ordonnance sur les fonds propres. Il en résultera aussi des adaptations de la réglementation de la FINMA dans les années à venir, en particulier celle relative aux risques de marché et de crédit et aux risques opérationnels.

En bref : finalisation de l'agenda des réformes de Bâle III

La publication des normes révisées sur les risques de marché début 2019 a clôturé l'agenda des réformes de Bâle. La dernière étape de la mise en œuvre des normes de Bâle III en Suisse sera pilotée par le DFF, avec la participation de la FINMA, de la BNS et des assujettis.



Après la crise financière, le Comité de Bâle a publié fin 2010 son cadre conceptuel Bâle III²⁴, qui comportait de nouvelles normes minimales en matière de fonds propres et de liquidités. Entrées en vigueur en 2013, les nouvelles exigences relatives aux fonds propres prévoient des délais transitoires de plusieurs années. Des exigences plus strictes ont aussi vu le jour pour les normes sur les liquidités, qui englobent le ratio de liquidité à court terme (*liquidity coverage rate*, LCR) entré en vigueur début 2015 conformément au calendrier de Bâle, et le ratio structurel de liquidité à long terme (*net stable funding ratio*, NSFR) qui aurait dû entrer en vigueur en 2018 mais dont l'introduction a été repoussée en raison de certaines évolutions internationales.²⁵ Ces dernières années, le Comité de Bâle a publié d'autres normes révisées, notamment sur la répartition des risques en 2014, sur les risques de crédit et les risques opérationnels fin 2017, et sur les risques de marché fin 2018. Le graphique ci-dessous présente les normes du premier pilier et leur entrée en vigueur selon la convention du Comité de Bâle.



²⁴ Les règles relatives aux fonds propres, aux liquidités et à la répartition des risques constituent, pour l'essentiel, le premier pilier de Bâle III. Le processus de surveillance fait l'objet du deuxième pilier et comprend notamment les risques de taux, qui n'étaient pas inclus dans le premier pilier. Les règles concernant la publication par les banques des principaux chiffres-clés et des informations sur les risques représentent le troisième pilier.

²⁵ Le LCR met en parallèle dans un scénario de crise prédéfini le volume d'actifs très liquides (par ex. emprunts d'Etat bénéficiant d'une bonne évaluation) et les sorties de paiement nettes pendant 30 jours. Un LCR de 100 % au moins est exigé.

Le NSFR a un horizon temporel d'un an et doit se traduire par une structure supportable des échéances à l'actif et au passif. Il vise, d'une part, à renforcer la capacité de résistance des banques à plus long terme et, d'autre part, à les inciter davantage à utiliser des sources de financement plus stables pour financer durablement leurs opérations actives. Un NSFR de 100 % au moins est exigé.

D'une manière générale, la branche de l'assurance s'appuie sur des taux de solvabilité très solides qui se sont encore appréciés ces deux dernières années. Toutefois, la hausse des coûts de la santé, la faiblesse des taux et l'environnement de marché de plus en plus difficile continuent de nourrir ses préoccupations.

L'offre dans l'assurance-vie se fait plus restrictive et le nombre d'assurés en assurance complète diminue. Les assureurs dommages et les réassureurs doivent affronter des difficultés croissantes dans un environnement de marché difficile. De manière générale, les chiffres de la solvabilité demeurent toutefois stables, à un niveau solide.

La hausse des coûts de la santé a des répercussions sur l'assurance-maladie complémentaire

Les coûts de la santé affichent depuis plusieurs années un renchérissement constant de 2 à 4 %. Ce phénomène se poursuit. Le nombre d'assurances-maladie complémentaires a continué de se tarir. Deux petits prestataires ont disparu du marché, car ils ont été repris les années précédentes par des assureurs-maladie de taille plus importante.

Certains nouveaux produits d'assurance complémentaire n'offrent plus le libre choix illimité du médecin ni de l'hôpital. Les assureurs entendent ainsi imposer une plus grande transparence lors des négociations avec les fournisseurs de prestations et contribuer de la sorte à freiner la hausse des coûts. Au cours de l'année 2018, de nombreux assureurs ont décidé de fermer certains produits de l'assurance-maladie complémentaire, c'est-à-dire qu'ils ne les distribuent plus activement. La FINMA veille à ce que, dans de tels cas, les assurés concernés se voient proposer un droit de passage vers une solution d'assurance la plus similaire possible.

L'une des priorités de la surveillance consiste à vérifier les provisions constituées par les acteurs du marché. En effet, le niveau de celles-ci permet de garantir que les entreprises d'assurance seront à même d'honorer durablement leurs promesses de prestations. La faiblesse persistante des taux d'intérêt et la croissance des coûts de la santé ont placé les provisions de vieillissement de l'assurance-maladie complémentaire au centre de la surveillance. Les entreprises d'assurance se voient obligées de procéder à des renforcements de provisions parfois importants pour satisfaire cette exigence.

La vérification des tarifs en assurance-maladie complémentaire a pour but de protéger les assurés contre tout élément pouvant conduire à des abus comme l'inégalité de traitement des assurés, des bénéficiaires surfaités des entreprises d'assurance ou encore des subventions croisées illégales. Au cours de l'exercice sous revue également, plusieurs produits ont fait l'objet d'une intervention de la FINMA, ceci dans l'intérêt des assurés.

La faiblesse persistante des taux bas accroît la pression sur l'assurance-vie

Chaque année, la FINMA publie en septembre le rapport sur la transparence dans la prévoyance professionnelle. Celui-ci contient des indications importantes pour les sociétés assujetties qui exercent dans le domaine de l'assurance-vie collective. Le résultat de l'année 2017 est inférieur à celui de l'année précédente

et s'explique essentiellement par la faiblesse des revenus des placements. Comme les années précédentes, le résultat du risque est resté stable et bon en 2017.

En prévoyance professionnelle, les tarifs sous-jacents aux primes d'assurance sont assujettis à l'obligation d'approbation. Dans le cadre du contrôle tarifaire et de contrôles sur place, il a été mis en évidence des irrégularités dans l'application de ces tarifs. La FINMA a par exemple constaté que, par des simplifications, des statistiques reconnues par la surveillance avaient été vidées de leur substance. L'entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2018 de la circulaire relative à la tarification en prévoyance professionnelle marque la fin de la procédure de révision. La pratique établie en matière d'approbation préalable des tarifs a été confirmée. Désormais, les primes tarifaires découlent uniquement de la technique actuarielle ; la FINMA ne valide plus que dans une mesure très limitée les écarts de primes qui ne sont pas étayés ou justifiables statistiquement.

En assurance-vie individuelle, les garanties à long terme assorties de taux d'intérêt élevés ne sont plus proposées, ou uniquement dans une nettement moindre mesure du fait de la faiblesse persistante des taux d'intérêt. Sur le marché, cela prend la forme d'un passage à des produits qui requièrent moins de capitaux. Ce phénomène progresse plutôt lentement, aussi bien en termes de développement de nouveaux produits que de vente de ces derniers.

Les assureurs dommages subissent une pression accrue sur les coûts

En 2018, les revenus des assureurs dommages sont demeurés stables en Suisse. En dépit du renforcement de la concurrence et de la saturation du marché de plus en plus forte, le volume de primes s'est une nouvelle fois inscrit à la hausse, principalement grâce aux affaires nouvelles générées par la bonne conjoncture. La solvabilité des assureurs dommages suisses s'est maintenue à un niveau élevé.

L'exacerbation de la concurrence conjuguée à une baisse du niveau des primes et à des changements dans les risques assurés motivés par la technique d'assurance a exercé une pression importante sur les coûts des assureurs dommages au cours de l'exercice sous revue. Ces assureurs accroissent leur productivité en adoptant diverses stratégies à cet effet. Plusieurs entreprises ont lancé de grands programmes de réduction des coûts, en partie accompagnés de réductions substantielles des effectifs. L'externalisation de fonctions et de processus centraux à des sociétés de services situées au niveau du groupe ainsi qu'à des prestataires externes gagnent en importance sur l'ensemble du marché. Des systèmes robotiques sont utilisés ici et là à des fins d'automatisation des processus de *reporting* et des processus administratifs. Dans quelques domaines pionniers, on a pu constater des tentatives d'améliorer l'efficacité à travers le recours à la technologie *blockchain*. La FINMA a observé ces évolutions

dans le cadre de la surveillance ordinaire et les a en partie accompagnées dans le cadre des processus d'autorisation, sans que des problèmes notables en termes de respect des conditions prudentielles applicables ni de préservation des intérêts des assurés aient été constatés.

Les réassureurs suisses sont affectés par la persistance de la conjoncture mondiale défavorable

Au cours de l'année 2017, le volume des catastrophes naturelles assurées a bondi pour atteindre près de 140 milliards de dollars américains, soit deux fois plus qu'en 2016. Ces sinistres ont en grande majorité été provoqués par une série de tempêtes (Harvey, Irma et Maria) survenues aux Etats-Unis et dans les Caraïbes au cours du troisième trimestre 2017. Ils ont eu pour conséquence l'amélioration de certaines conditions contractuelles en 2018 à l'avantage des réassureurs, même si les corrections survenues sont restées en deçà des attentes. Aucun des réassureurs domiciliés en Suisse n'a vu sa solvabilité menacée par ces événements, même si certains ont affiché une solvabilité inférieure aux objectifs qu'ils s'étaient fixés. Dans de tels cas, des mesures de recapitalisa-

tion ont permis de rétablir rapidement la dotation en capital visée.

En 2018, les sinistres assurés dus à des catastrophes naturelles s'élevèrent, selon les premières estimations, à 70 milliards de dollars américains environ. Ce volume marque certes un fort recul par rapport aux valeurs records de 2017, mais reste supérieur à la moyenne des dix dernières années.

Le marché mondial des affaires de réassurance et des affaires concernant les grands comptes demeure sous pression, et la consolidation se poursuit. Les acquisitions sont censées générer des synergies, tandis que les réassureurs s'efforcent de consolider leur propre base de coûts. Ces développements touchent nombre d'entreprises en Suisse. La structure des portefeuilles des réassureurs en Suisse a présenté une plus grande volatilité en 2018. Les couvertures de réassurance internes au groupe relevant d'un nouveau mode d'imposition suite à la réforme fiscale américaine, le volume des primes des sociétés s'est inscrit en recul en 2018 en Suisse.

Intensification de la coopération internationale dans le cadre de la surveillance des groupes

En 2018, la FINMA a continué de surveiller les six mêmes groupes que l'année précédente, à savoir un groupe d'assurances national et quatre groupes internationaux ainsi qu'un conglomérat d'assurances international. Les contrôles sur place des groupes assujettis à la surveillance sont un instrument établi de la surveillance des groupes. Pour la première fois, la FINMA a invité plusieurs autorités de surveillance étrangères à participer à ses contrôles sur place, ceci en complément de l'échange régulier d'informations avec les autorités de surveillance étrangères dans le cadre des *supervisory colleges*. En 2018, quatre autorités de surveillance étrangères ont participé, à l'initiative de la FINMA, à des opérations de contrôle de plusieurs jours, échangeant en Suisse avec les assujettis. Ces contrôles sur place effectués en commun sous la direction de la FINMA permettent à tous les acteurs impliqués une meilleure compréhension de l'interaction du groupe avec les entités étrangères locales. Tant la FINMA que les autorités de surveillance étrangères localement compétentes considèrent que ce type de collaboration est très efficace pour l'activité de surveillance.

Test pilote du modèle SST 2019 sur l'ensemble du marché

Le nouveau modèle des risques de marché pour le SST élaboré et testé l'année précédente pour les assureurs actifs dans le domaine de la prévoyance professionnelle a été étendu cette année à l'ensemble des branches d'assurance (à l'exception des captives) sous la dénomination « Modèle SST 2019 ». Un nouveau modèle dit modèle d'agrégation standard a été développé en complément.

Une fois les vastes travaux de développement réalisés, ces modèles standard, nouveaux et révisés, ont été soumis à un test pilote à l'échelle du marché dans son ensemble en mai 2018. La FINMA a invité tous les acteurs du marché à y participer, à l'exception des captives. Sur les 114 entreprises d'assurance invitées, 52 ont répondu à l'appel. Les résultats du test pilote ont été conformes aux attentes et les retours sur l'outil de calcul positifs pour la plupart. En conséquence, le feu vert a pu être donné pour l'utilisation des nouveaux modèles standard SST à partir de 2019.

Parallèlement, la FINMA a développé au cours de l'exercice sous revue un nouveau modèle standard

pour l'assurance-maladie, en collaboration avec cette branche de l'assurance. Il s'agissait de garantir une prise en compte homogène des engagements à long terme et des risques qu'ils comportent. La FINMA a testé ce modèle dans le cadre d'un calcul à blanc dans un cas spécifique ainsi que du test pilote déjà en combinaison avec le « Modèle SST 2019 » décrit précédemment. Seules quelques adaptations ponctuelles ont été nécessaires, si bien que le modèle pour le SST 2019 a pu être mis en place.

Chiffres SST par branche d'assurance

En 2018, le capital cible requis est resté relativement stable par rapport à l'année précédente, tandis que le capital porteur de risque s'est inscrit en légère hausse dans presque toutes les branches. Cette évolution positive s'explique essentiellement par des évolutions du marché favorables en 2017.

Chiffres du SST par branche d'assurance

Entreprises d'assurance	SST 2018		SST 2017	
	Quotient SST	Nombre de sous-couvertures	Quotient SST	Nombre de sous-couvertures
Assurance-vie	175 %	1 (16)	160 %	1 (16)
Assurance-maladie	266 %	0 (19)	250 %	0 (20)
Assurance dommages	221 %	2 (53)	225 %	0 (53)
Réassurance	220 %	0 (26)	220 %	0 (28)
Captives de réassurance	259 %	1 (27)	296 %	1 (26)
Somme	206 %	4 (141)	202 %	2 (143)

Contrairement aux rapports des années précédentes, la ligne relative à la branche « Captives de réassurance » regroupe désormais l'ensemble des captives, indépendamment du modèle SST choisi. Le chiffre avant la parenthèse correspond au nombre de sociétés affichant un quotient SST inférieur à 100 %. Le nombre total de sociétés est indiqué entre les parenthèses. Par exemple : « 1 (16) » signifie qu'une société sur un total de 16 est en sous-couverture.

Première publication de la situation financière – public disclosure

En 2018, les entreprises et les groupes d'assurance (assureurs) ont publié pour la première fois un rapport sur leur situation financière pour l'exercice 2017. Les rapports sur l'exercice 2016 devaient être remis à la FINMA mais ne devaient pas encore être publiés.

En publiant leurs rapports, les assureurs communiquent ainsi au public des informations comparables, cohérentes et pertinentes. Désormais, le rap-

port sur la situation financière permet en particulier de publier également le quotient de solvabilité de l'année en cours ainsi que celui de l'année précédente. Dans leur rapport sur la situation financière de l'année 2017, la plupart des assureurs ont tenu compte des remarques formulées par la FINMA sur leur rapport de l'année précédente. En revanche, les rapports présentaient des niveaux de qualité très hétérogènes. Certains ont dû être retravaillés et faire l'objet d'une nouvelle publication après correction d'erreurs ou d'indications erronées.

La FINMA renforce sa capacité de clarifications et d'interventions sur place auprès des entreprises d'assurance. Une équipe spécialisée veille à ce que la FINMA puisse réagir rapidement et de manière professionnelle.

La surveillance fondée sur les risques dispose de différents instruments de surveillance auxquels elle recourt selon la situation de l'entreprise d'assurance considérée. Ceci présuppose une grande flexibilité dans les processus de surveillance et la possibilité de pouvoir agir au cas par cas. Les contrôles sur place et une surveillance intensive jouent un rôle essentiel en la matière.

Capacité renforcée pour les contrôles sur place et la surveillance intensive

Depuis avril 2018, la FINMA dispose de deux groupes de surveillance spécialisés, responsables de la réalisation des contrôles sur place et de la mise en œuvre de la surveillance intensive auprès des entreprises d'assurance. Ces équipes interdisciplinaires comptent des experts-comptables, des actuaires ainsi que des professionnels de l'assurance spécialisés notamment dans les technologies de l'information, la gouvernance et la gestion des actifs. L'objectif visé est d'accroître la flexibilité et, en fonction de la situation considérée, la capacité de réaction comme élément de la surveillance fondée sur les risques. Une procédure standardisée garantit des clarifications et des interventions professionnelles et homogènes sur place auprès des entreprises d'assurance. Les contrôles sur place durent généralement plusieurs jours et sont l'occasion d'analyser la situation en profondeur ainsi que de vérifier le bon respect des directives prudentielles. Ils permettent de consulter des documents, de mener des entretiens et de recourir aussi à des techniques de contrôle modernes pour les analyses de données et les contrôles par sondage.

Contrôles sur place réguliers et au cas par cas pour des clarifications approfondies

Un contrôle sur place régulier permet une clarification approfondie de la situation. Il s'agit soit d'un contrôle spécifique auprès d'une entreprise d'assurance précise, soit d'un contrôle thématique auprès de plusieurs établissements. Jusqu'ici, les contrôles sur place réalisés auprès de plusieurs assureurs ont

porté sur les thèmes suivants : organisation de la *compliance*, tarification LPP, évaluation immobilière ou réassurance passive. Si, selon les circonstances, des clarifications sont nécessaires, un contrôle sur place est alors effectué pour le cas considéré. Les interventions engagées dans ce cadre-là sont payantes.

Analyse des causes comme principal élément des contrôles sur place au cas par cas

Les contrôles sur place au cas par cas peuvent être déclenchés par des indications contenues dans les rapports, des déclarations ad hoc de l'entreprise d'assurance, des remarques de la société d'audit ou des informations découlant des contrôles sur place réguliers. Il arrive que des infractions aux directives prudentielles ne soient que la face visible de problèmes bien plus profonds ressortant de l'organisation de l'entreprise d'assurance. C'est la raison pour laquelle l'analyse des causes constitue un élément capital d'un contrôle sur place adapté au cas considéré. Si un tel contrôle permet d'identifier des points faibles récurrents dans la gouvernance ou les processus de l'assureur, la FINMA envisage alors l'assujettissement de l'établissement à une surveillance intensive.

Surveillance intensive pour rétablir l'ordre légal

En cas d'aggravation de la situation en termes de risques ou d'infractions au droit de la surveillance ayant des répercussions importantes sur l'activité de l'entreprise, la FINMA soumet généralement l'entreprise d'assurance considérée à une surveillance intensive. Celle-ci bénéficie à ce moment-là d'un accompagnement étroit visant le rétablissement de l'ordre légal. Le cas peut également être porté devant les divisions Enforcement ou Recovery et Resolution aussi bien à l'issue d'une surveillance intensive que d'un contrôle sur place.

Cas relevant d'une surveillance intensive

Les exemples suivants illustrent les champs d'intervention de la surveillance intensive :

Insuffisance de la fortune liée

Un assureur direct signale à plusieurs reprises la même année une insuffisance de sa fortune liée, car les exigences de la circulaire de la FINMA 2016/5 « Directives de placement – assureurs » n'ont pas été respectées. Le contrôle sur place alors diligenté met en évidence d'importants dysfonctionnements des contrôles réalisés en matière de gestion de la fortune liée. Par ailleurs, la FINMA constate que les structures de gouvernance sont insuffisantes, que l'organisation de la *compliance* est inefficace et que les fonctions externalisées ne sont soumises à aucun contrôle. L'établissement considéré doit présenter un plan de mesures détaillé. La mise en œuvre des mesures sera étroitement surveillée pendant plusieurs mois dans le cadre de la surveillance intensive. L'établissement devra remettre à la FINMA un rapport mensuel sur sa fortune liée jusqu'à la mise en œuvre complète des mesures.

Objectif de l'intervention : rétablir une fortune liée suffisante et adapter les structures de gouvernance et de *compliance* pour prévenir toute insuffisance à l'avenir.

Non-respect du plan de liquidation

Une entreprise d'assurance avec un portefeuille en cours de liquidation (*run-off*) doit suivre un plan de liquidation approuvé par la FINMA. L'entreprise d'assurance a procédé à une adaptation de sa couverture de réassurance non conforme au plan de liquidation et ne remplit plus, de ce fait, les exigences du SST en termes de solvabilité. Elle fait donc l'objet d'une surveillance intensive jusqu'au rétablissement de l'ordre légal et à un retour à un plan de liquidation conforme.

Objectif de l'intervention : garantir que les exigences de solvabilité soient remplies pendant toute la durée de la liquidation.

Lacunes dans la gouvernance d'entreprise et la gestion des risques

La FINMA constate qu'une entreprise d'assurance ne détient pas le capital minimal exigé dans son bilan statutaire. Le contrôle sur place diligenté aux fins de clarification approfondie de la situation met en évidence des points faibles importants au niveau de la gouvernance d'entreprise, de la gestion des risques et de la direction financière de l'entreprise. L'établissement considéré est alors placé sous surveillance intensive. Il doit présenter un plan de mesures détaillé permettant de corriger les points faibles identifiés et adresser chaque mois un rapport à la FINMA sur l'état d'avancement de la situation.

Objectif de l'intervention : mettre fin aux faiblesses de la gouvernance d'entreprise ainsi que de la gestion des risques.

Suivi des mesures et prise en compte dans la notation

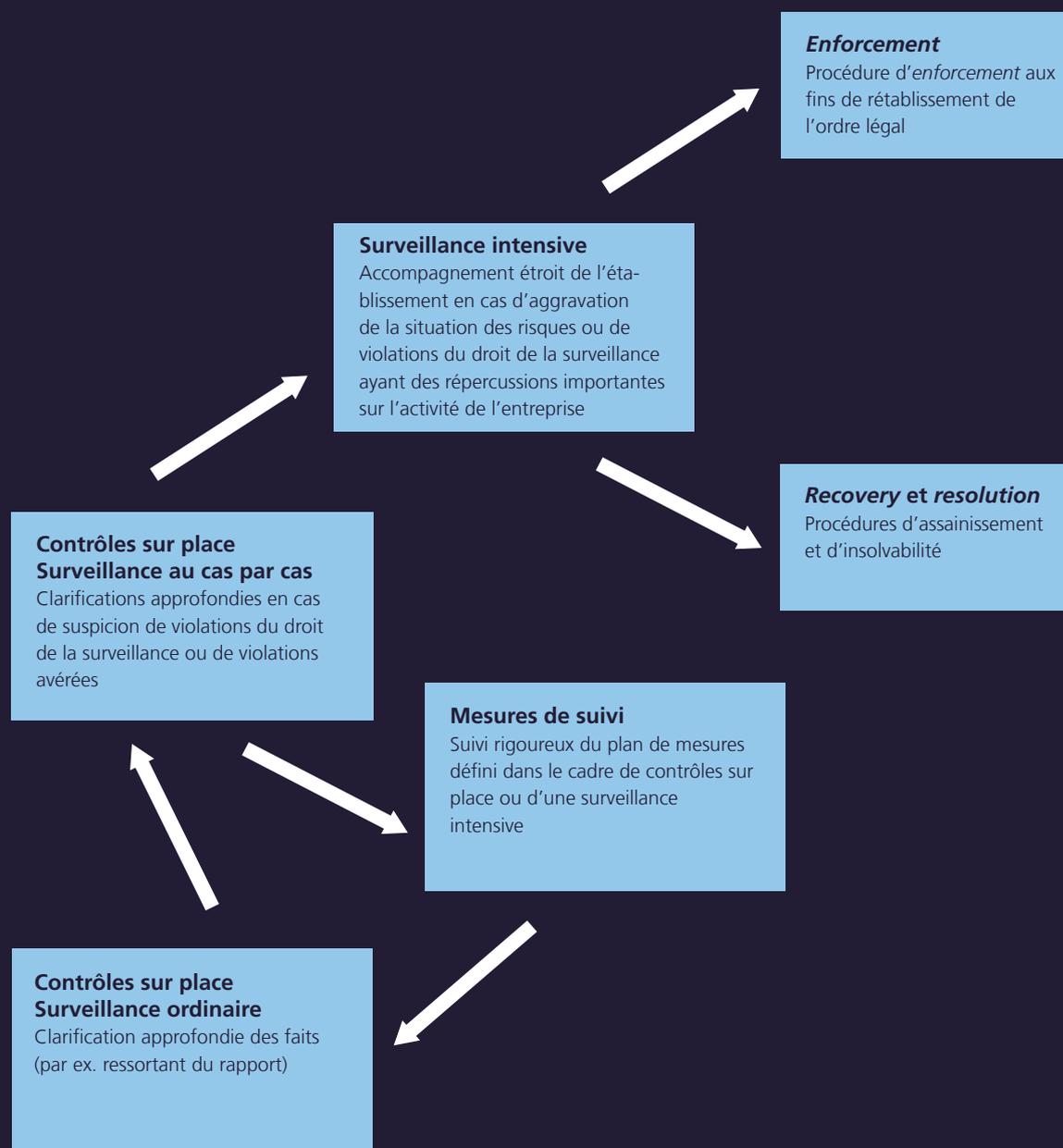
Si des points faibles ou des violations sont constatés dans le cadre des contrôles sur place ou de la surveillance intensive, les entreprises d'assurance doivent alors présenter des mesures et un plan de mise en œuvre correspondant. La FINMA surveille et vérifie la mise en œuvre de ces mesures au moyen d'une procédure standardisée.

Les résultats issus d'un contrôle sur place ou d'une surveillance intensive en cours sont pris en compte par la FINMA pour déterminer la note de l'entreprise d'assurance. Cet instrument central du pilotage de la surveillance fondée sur les risques détermine notamment l'intensité des instruments de surveillance utilisés à l'avenir.

Escalade dans le cadre de la surveillance fondée sur les risques

La nécessité de recourir à des instruments de surveillance peut par exemple se révéler dans le cadre de la surveillance régulière ou au cours de contrôles sur place. Les mesures vont de la surveillance intensive jusqu'à la liquidation d'une entreprise d'assurance, en passant par des procédures d'*enforcement*, d'assainissement ou de faillite. Un suivi constant des mesures ordonnées est ici aussi capital.

Escalade dans le cadre et de la surveillance intensive fondée sur les risques à l'exemple des contrôles sur place et de surveillance intensive (représentation schématique)



En 2019, les objectifs poursuivis prioritairement par la surveillance des assurances porteront essentiellement sur le domaine des risques opérationnels ainsi que sur la mise en œuvre complète des modèles standard SST. En la matière, un aspect important réside dans l'exercice d'une surveillance proportionnée en conséquence et orientée sur les risques.

L'activité de surveillance s'exerce proportionnellement à la situation considérée et de manière orientée sur les risques. La priorité reviendra toujours au SST et à la mise en œuvre complète des nouveaux modèles standard de la FINMA ainsi que des modèles standard révisés. Sont également prioritaires les examens approfondis des modèles internes déjà vérifiés sommairement. Par ailleurs, la surveillance procédera à un plus grand nombre de contrôles sur place dans le domaine des réserves et des risques opérationnels avec une attention particulière portée aux cyberrisques.

Mise en œuvre complète des nouveaux modèles standard

Dans le cadre du SST, l'une des priorités des années passées portait sur le développement de nouveaux modèles standard et la révision des modèles existants. Il s'agit des nouveaux modèles standard pour l'assurance-vie, le risque de marché et l'agrégation ainsi que la révision du modèle standard des assureurs-maladie. En outre, la FINMA a introduit la nouvelle procédure d'approbation relative à l'utilisation de modèles internes. En 2019, la FINMA procède aux dernières étapes de la mise en œuvre de ces modèles standard. Les nouveaux modèles standard renoncent

dans une large mesure aux scénarios. Les scénarios sont des événements hypothétiques qui pourraient survenir en cours d'année et se répercuter défavorablement sur l'entreprise d'assurance. Pour compenser partiellement la renonciation aux scénarios, la FINMA va développer un concept pour les tests de résistance. Par ailleurs, elle procédera sur place à des examens approfondis des modèles internes dont elle a approuvé l'application lors du contrôle sommaire.

Renforcement des contrôles sur place dans le domaine des risques opérationnels

La FINMA a mené à bien la constitution de deux équipes dédiées aux contrôles sur place et à la surveillance intensive. Elle pourra renforcer l'attention portée aux risques opérationnels, lesquels se sont accentués. Dans ce contexte, la FINMA analyse les risques d'un Brexit dur pour les entreprises d'assurance concernées. Elle accordera également une attention particulière aux cyberrisques et un éventuel abandon du LIBOR. Parallèlement, la nouvelle structure organisationnelle permettra le recours à des instruments et des processus garantissant une surveillance proportionnelle à la situation considérée et orientée sur les risques.

Modifications dans la réglementation des assurances

Dans le domaine de l'assurance-vie, la FINMA a condensé le contenu de deux circulaires en en retenant les principes et l'a fondu dans une seule circulaire « Tarification – prévoyance professionnelle ». Les principales modifications portent sur les limites en matière de tarification empirique ainsi que sur l'application de rabais.

Textes législatifs	Type	Contenu/objet	Objectifs/motifs	Modifications	Entrée en vigueur le
Circulaires de la FINMA					
Circulaire 2018/4 « Tarification – prévoyance professionnelle »	Fusion de deux circulaires existantes en une seule nouvelle circulaire.	Tarification en prévoyance professionnelle.	Les contenus des circulaires 2008/12 « Porte à tambour – prévoyance professionnelle » et 2008/13 « Tarification assurances risque – prévoyance professionnelle » ont été condensés, réduits à l'essentiel et sont désormais fondés sur des principes et orientés sur les risques. La pratique de la surveillance a été revue et simplifiée. Les deux anciennes circulaires portaient sur les mêmes thématiques, elles ont donc été fusionnées dans la nouvelle circulaire 2018/4 « Tarification – prévoyance professionnelle ».	Les principales modifications concernent premièrement la suppression de limites, ou plus exactement du rapport entre la prime la plus élevée possible et la prime la plus basse possible de la tarification empirique. Deuxièmement, des rabais ne peuvent être appliqués que s'ils sont actuariellement fondés. Cela signifie un alignement sur la pratique de l'assurance-maladie complémentaire qui repose sur les mêmes bases de régulation. Les modifications se concentrent sur la prime technique, laquelle est définie uniquement par des caractéristiques actuariellement fondées. Au total, la marge de manœuvre en matière de tarification a été nettement élargie.	1.12.2018

Perspectives

Le 14 novembre 2018, le Conseil fédéral a ouvert la consultation concernant la révision partielle de la loi sur la surveillance des assurances (LSA), laquelle a pris fin le 28 février 2019. Lors des travaux préparatoires, la FINMA a mis à disposition son expertise technique au sein des groupes de travail. Ce dossier relève du domaine de compétences du SIF du DFF.

Une révision partielle de la loi fédérale sur le contrat d'assurance (LCA) est en cours. Un groupe de travail composé de représentants de la branche ainsi que de représentants de la Fondation pour la protection des consommateurs, de l'Association Suisse d'Assurances, de l'Office fédéral de la justice ainsi que de la FINMA a élaboré le projet de révision sous la direction du DFF. Dans ce contexte, la FINMA a surtout insisté sur l'importance de la protection des assurés. La révision partielle de la LCA est en consultation au Parlement depuis le premier trimestre 2018. Elle pourrait entrer en vigueur en 2020.

En bref : les modèles standard comme première option pour déterminer la solvabilité

Depuis la révision de l'OS en 2015, les modèles internes ne peuvent être utilisés pour déterminer la solvabilité que lorsqu'aucun des modèles standard proposés par la FINMA ne reflète suffisamment bien la situation de l'entreprise d'assurance en matière de risques.

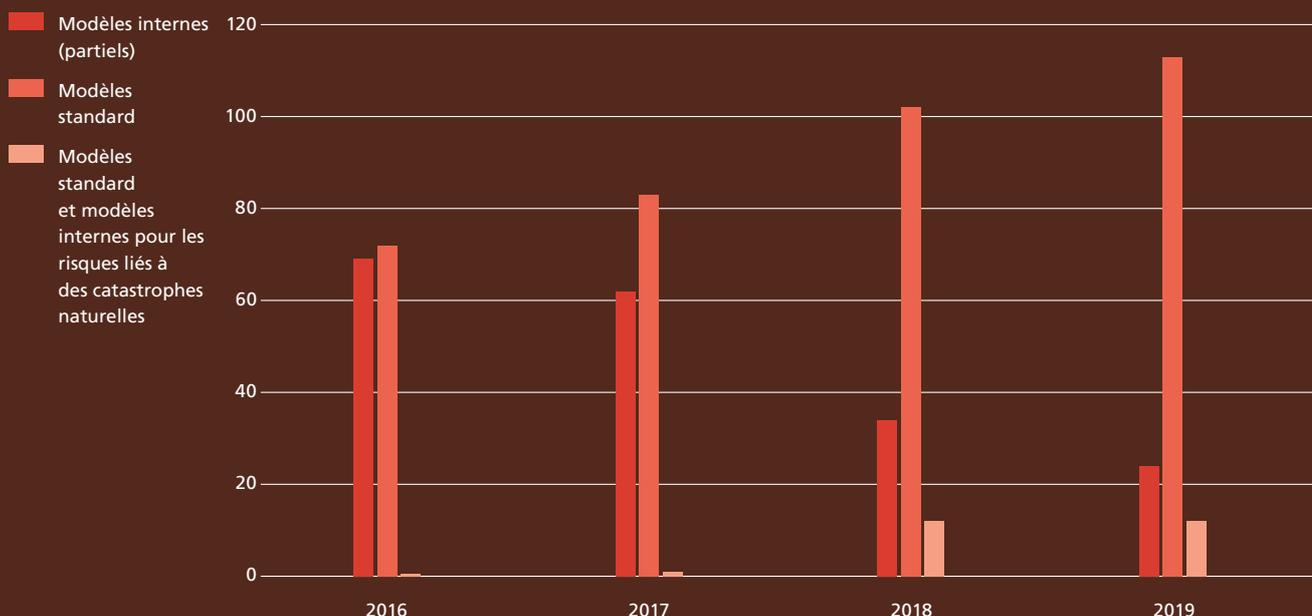
La FINMA a revu les modèles standard existants ainsi que la documentation correspondante. De plus, elle a élaboré de nouveaux modèles standard pour certaines branches d'assurance. En parallèle, le processus d'autorisation des modèles internes a été redéfini. Du fait de l'avancement du processus, la grande majorité des entreprises d'assurance savent d'ores et déjà si elles doivent appliquer un modèle standard ou un modèle interne.

Passage du modèle interne au modèle standard

En règle générale, seuls les assureurs actifs à l'échelle internationale ou devant tenir compte d'interdépendances complexes au sein d'un groupe d'assurance peuvent encore appliquer un modèle interne. C'est essentiellement le cas parmi les réassureurs de grande taille. La FINMA ne met aucun modèle standard à disposition en particulier pour les dommages provoqués par les catastrophes naturelles et non couverts par le Pool suisse pour les dommages naturels. Une entreprise d'assurance qui souhaite utiliser un modèle interne doit d'abord apporter la preuve d'un tel besoin. Les assureurs ont franchi cette étape du processus d'approbation (preuve du besoin) surtout au cours des années 2016 et 2017. Sur les 41 dossiers de preuve du besoin transmis jusqu'ici à la FINMA, 32 ont été validés jusqu'à la fin de l'exercice sous revue.

Modèles internes versus modèles standard, 2016–2019

Nombre de modèles



Introduction de nouveaux modèles standard et révision des modèles standard existants entre 2015 et 2020

L'introduction d'un nouveau modèle standard implique d'importants travaux préparatoires. Habituellement, près de trois années s'écoulent entre les premières analyses et évaluations réalisées lors d'un test pilote et la première utilisation officielle du modèle standard dans le cadre du SST, en passant par l'application d'une version pilote spécifique du modèle dans le cadre d'un calcul à blanc.

Introduction de nouveaux modèles standard (MS) et révision des modèles standard existants entre 2015 et 2020



La surveillance des marchés s'est concentrée, en 2018, sur la transparence des coûts des produits structurés, la poursuite des travaux relatifs à la constitution de corrections de valeur pour risques de défaillance ainsi que l'introduction de l'obligation de compenser les opérations sur dérivés pour certains dérivés standardisés sur taux d'intérêt négociés de gré à gré (*over the counter*, OTC). Une évaluation internationale a par ailleurs confirmé la qualité du système suisse de surveillance des infrastructures des marchés financiers.

Au nombre des assujettis à la surveillance de la FINMA figurent notamment les infrastructures des marchés financiers (IMF), les IFDS du secteur parabancaire et les OAR au sens de la LBA. La FINMA a instauré des centres de compétences centralisés qui coordonnent la surveillance entre les divisions dans les domaines de la lutte contre le blanchiment d'argent, du respect des règles de conduite à l'égard des clients en matière de placements (*suitability*), de la négociation des dérivés et des systèmes de négociation, des agences de notation, des activités d'audit et de la comptabilité.

Lors des contrôles sur place, la FINMA procède de plus en plus à des comparaisons transversales thématiques entre plusieurs établissements. La transparence des coûts des produits structurés était l'un des thèmes phares de la surveillance en matière de *suitability* pour les banques et négociants en valeurs mobilières. Dans cette classe d'actifs, le produit risque d'être soumis à des coûts qui ne sont pas présentés clairement à l'investisseur final. Les *actively managed certificates* (AMC), en particulier, nécessitent une transparence élevée. En vertu de la description du produit, les placements sous-jacents sont en effet gérés librement par le gérant de fortune et souvent soumis à des frais périodiques en sus des commissions d'émission uniques. De plus, des parties tierces (comme des gérants de fortune indépendants ou d'autres banques), qui assurent notamment la gestion discrétionnaire des placements sous-jacents, sont fréquemment impliquées dans les AMC. Pour examiner cette question, la FINMA a recueilli des informations auprès d'une sélection de banques et de négociants en valeurs mobilières, puis procédé à des contrôles sur place chez certains d'entre eux. Dans ce cadre, elle a constaté que le prospectus simplifié de la majorité des produits présentait les composantes de coûts de manière transparente et les définissait de façon compréhensible. La FINMA a toutefois relevé également un potentiel d'améliora-

tion dans certains établissements. Par ailleurs, leurs prospectus simplifiés étaient parfois longs, complexes et pourvus d'exclusions de responsabilité détaillées qui gênaient la compréhension. Les établissements qui ont été informés des écarts identifiés par rapport aux normes d'autorégulation applicables ou au standard du marché.

Corrections de valeur pour risques de défaillance dans le domaine bancaire

Dans le sillage de la crise financière, l'International Accounting Standards Board (IASB) aussi bien que le Financial Accounting Standards Board (FASB) aux Etats-Unis ont modifié fondamentalement leur approche s'agissant de la constitution de corrections de valeur pour risques de défaillance en introduisant une méthode fondée sur les pertes attendues. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur dans les normes internationales d'information financière IFRS (International Financial Reporting Standards) le 1^{er} janvier 2018. Parallèlement aux faiblesses fondamentales du système actuel, ces évolutions internationales expliquent pourquoi la FINMA a elle aussi lancé un projet visant à réviser ses dispositions en la matière. Un échange intense avec le secteur a été engagé dans ce contexte. Finalement, la FINMA s'est prononcée en faveur d'une nouvelle procédure proportionnelle, reposant sur le classement des établissements bancaires. Par rapport à la complexité prévue par les normes internationales, son approche est simple et adaptée à la situation suisse. Cette solution permet de pallier, dans un premier temps en tout cas, certains points faibles du système actuel à moindres frais pour les banques concernées et de renforcer globalement la capacité de résistance du système bancaire. Cette nouvelle procédure relative à la constitution de corrections de valeur pour risques de défaillance sera intégrée dans l'ordonnance en matière d'établissement des comptes que la FINMA prévoit d'édicter. Une audition est planifiée courant 2019.

Introduction de l'obligation de compenser les dérivés

Le législateur suisse a ancré dans la LIMF l'obligation de compenser par une contrepartie centrale (*central counterparty*, CCP) certaines catégories de dérivés de gré à gré déterminées par la FINMA. Cette contrepartie fait office de partie contractante entre l'acquéreur et le vendeur d'un dérivé. Elle garantit ainsi le respect des engagements qu'ils ont pris l'un envers l'autre. Cette mesure vise à éliminer le risque de défaillance de la contrepartie en le transférant à la CCP et à contribuer à la stabilité du système financier.

La FINMA a précisé les catégories de dérivés soumises à l'obligation de compenser. Conformément à la LIMF, elle s'est appuyée à cet effet sur la législation européenne puisque les acteurs de marché suisses négocient des dérivés essentiellement hors de leurs frontières et en particulier avec des opérateurs de marché ayant leur siège dans l'UE. Les catégories de dérivés comprennent certains dérivés standardisés de gré à gré sur taux d'intérêt et défaut de crédit déjà assujettis à l'obligation de compenser au sein de l'UE.

La révision partielle correspondante de l'OIMF-FINMA est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018. Depuis lors, les délais jusqu'à la première compensation, échelonnés en fonction des classifications, commencent à courir pour les participants au marché concernés. En vertu de l'ordonnance sur l'infrastructure des marchés financiers du Conseil fédéral, ils s'élèvent à 6, 12 ou 18 mois.

La qualité du système de surveillance suisse relatif aux infrastructures des marchés financiers est confirmée par une évaluation internationale

Entre juin 2017 et mi-2018, le CPMI et l'OICV ont examiné la conformité du cadre juridique suisse et de la surveillance des infrastructures des marchés financiers (IMF) avec les Principes pour les infrastructures de marchés financiers (PIMF). Ils ont contrôlé la

totalité du droit de surveillance applicable aux IMF dans le domaine de la postnégociation (*post-trading*), y compris les dispositions et les directives administratives subordonnées ainsi que les structures de surveillance établies à cet effet. En collaboration avec la BNS, la FINMA a exposé la réglementation suisse et le système de surveillance aux évaluateurs. Les résultats de l'évaluation seront vraisemblablement publiés lors du premier trimestre 2019. La Suisse obtient de bonnes notes concernant les contreparties centrales, les dépositaires centraux, les systèmes de règlement des opérations sur titres et les systèmes de paiement. A quelques exceptions près, la mise en œuvre des PIMF est évaluée comme étant *consistent* (meilleure note) ou *broadly consistent*, autant pour l'ancrage réglementaire des exigences posées aux IMF que pour l'organisation de la surveillance. Les référentiels centraux pour l'annonce de dérivés présentent un résultat contrasté, car sur décision du législateur suisse, ils ne peuvent pas être classés d'importance systémique. Cette situation contredit les PIMF.

Ces dernières années, les banques et les gérants de fortune ont été mêlés à de nombreuses affaires de blanchiment d'argent liées à d'importants cas de corruption. La FINMA a par conséquent orienté sa surveillance dans la lutte contre le blanchiment d'argent vers les établissements aux prises avec des cas de blanchiment d'argent internationaux.

Dans le cadre de sa surveillance courante, la FINMA vérifie si les établissements ont tiré les enseignements des cas comme Petrobras, Odebrecht, 1MDB, les Panama Papers, la FIFA ou PDVSA (cf. p. 92). Par ailleurs, elle s'engage en faveur d'une harmonisation de la surveillance par les OAR.

Au cours de son activité de surveillance, la FINMA a rencontré de nombreux exemples de pratiques positives. Maints établissements ont considérablement amélioré ces derniers temps leur prévention en matière de blanchiment d'argent. La FINMA continue toutefois d'être confrontée également à des cas négatifs. Lorsque cela se révèle nécessaire, elle engage des mesures d'*enforcement*.

Exemples positifs tirés de la pratique

- ✓ Après clarifications auprès de clients qui, selon des articles parus dans les médias, sont mêlés à un cas de blanchiment d'argent international, un intermédiaire financier vérifie si les critères

qui définissent les relations d'affaires et les transactions comportant des risques accrus sont suffisants ou s'ils peuvent être améliorés.

- ✓ Après réception d'une demande de production de pièces par le Ministère public de la Confédération, un intermédiaire financier vérifie quelles sont les autres relations commerciales liées à celle qui a été signalée. Si les conditions nécessaires sont réunies, il effectue une annonce au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS).
- ✓ Une banque ouvre des comptes commerciaux pour un groupe étranger et des comptes privés pour les dirigeants. Ni le groupe ni ses dirigeants ne présentent un lien avec la Suisse. Les signataires autorisés des sociétés opérationnelles versent les bonus directement sur leurs comptes privés. La banque remet en cause cette pratique et procède à des clarifications approfondies.
- ✓ Une banque vérifie régulièrement par sondage manuel le fonctionnement des processus automatisés en matière de conformité. Elle détecte

ainsi qu'en raison d'un problème informatique, des mises à jour d'une base de données externe n'ont pas été comparées avec le registre clients, et résout ce problème.

- ✓ L'analyse des risques d'un intermédiaire financier prend en compte les risques en matière de financement du terrorisme.

Exemples négatifs tirés de la pratique

- ✗ Un important intermédiaire financier a paramétré la comparaison automatique avec une base de données externe de sorte que seuls les noms identiques génèrent une correspondance. Un nouveau client est introduit avec un double nom dans le système de la banque, alors qu'il apparaît sans double nom dans les bases de données externes. Faute de correspondance, la banque ne reconnaît pas la PPE.
- ✗ Un intermédiaire financier augmente la fortune minimale exigée pour qu'une PPE étrangère soit admise comme client de l'établissement. Au lieu de se séparer des PPE aux avoirs inférieurs, les collaborateurs estiment que de nombreuses PPE

n'exercent plus d'activité politique et donc que ces relations ne doivent plus être gérées comme des relations PPE. Pour d'autres relations, ils constatent que la classification en tant que PPE était inutile depuis le début. La suppression du statut de PPE n'est pas remise en question par les supérieurs.

- ✗ Un négociant en valeurs mobilières d'un Etat des Caraïbes est client d'une banque suisse. La banque renonce à identifier les ayants droit économiques, à savoir les clients du négociant en valeurs mobilières car son propre client est assujéti à une surveillance prudentielle. En présence d'un soupçon de délit d'initié, la banque n'est pas en mesure de nommer les ayants droit économiques aux autorités pénales suisses.
- ✗ Une banque a signé la convention relative à l'obligation de diligence de l'Association suisse des banquiers, se soumettant dès lors au régime de sanction de droit privé correspondant. Malgré de graves violations de la CDB, la banque renonce à une autodéclaration.

Jurisprudence claire en matière de communication

La communication des valeurs patrimoniales suspectes a une importance stratégique pour la réputation de la place financière. Si les criminels savent qu'en Suisse, les valeurs patrimoniales suspectes sont annoncées aux autorités, ils seront moins enclins à y déposer des avoirs délictueux. Le Tribunal administratif fédéral, le Tribunal pénal fédéral et le Tribunal fédéral ont précisé dans une série d'arrêts récents à quel moment un intermédiaire financier était tenu d'effectuer une communication. Le dernier arrêt du Tribunal fédéral du 21 mars 2018 (1B_433/2017, consid. 4.9) fournit l'explication suivante: « Si les clarifications d'arrière-plan au sens de l'art. 6 al. 2 LBA [...] ne permettent pas d'écarter un soupçon, celui-ci est considéré comme fondé [...] ». »

Selon les chiffres publiés par le MROS dans son rapport annuel 2017, les communications des intermédiaires financiers sont en augmentation constante. En 2017, elles ont doublé par rapport à 2015. Cette augmentation ne résulte pas de la multiplication de petites affaires puisque les sommes impliquées s'élevaient en moyenne à 3,5 millions de francs en 2017.

De plus, le taux élevé de communications transmises aux autorités pénales est un signe de leur qualité. L'infraction la plus fréquemment annoncée est la corruption, suivie de la fraude. La première met en évidence l'exposition de la place de gestion de fortune suisse aux fonds étrangers provenant de la corruption. La nette hausse des communications au MROS indique un changement de culture des banques à ce sujet. D'autres segments du marché financier sont encore réticents. En 2017, les avocats n'ont ainsi effectué que quatre communications au MROS à l'échelle suisse.

Harmonisation des concepts de surveillance

OAR

Dans son quatrième rapport d'évaluation mutuelle de la Suisse, le GAFI a critiqué le système de surveillance des OAR, en particulier l'hétérogénéité des concepts de surveillance entre les différents OAR et la prise en compte insuffisante, voire absente des risques liés aux intermédiaires financiers. Le rapport déplore par exemple les divergences d'évaluation des risques liés aux activités du secteur parabancaire. Il déplore également l'absence de critères de risque inhérents à une activité dans les concepts de surveillance.

Au vu de cette évaluation, la FINMA entend améliorer et harmoniser ces concepts. Après avoir communiqué les étapes et les attentes à cet égard aux OAR en 2017 déjà, elle s'est concentrée en 2018 sur la révision matérielle ainsi que la finalisation des concepts de surveillance des OAR. Dans ce processus, la FINMA a offert à ces derniers un accompagnement parfois très étroit.

Priorités en matière de surveillance des OAR

La FINMA a axé cette année sa surveillance des OAR sur leurs ressources destinées à l'exécution de leurs tâches principales, à savoir l'admission de nouveaux membres, la surveillance ainsi que les mesures et les procédures de sanction à l'égard des membres. A cet effet, la FINMA a examiné en 2018, lors des contrôles qu'elle a effectués sur place, quelles étaient les ressources engagées par les OAR pour effectuer leurs tâches principales.

Sa deuxième priorité portait sur les procédures de communication au MROS. Elle s'est penchée avant tout sur les violations de l'obligation de clarification des membres OAR et sur la question de savoir si, dans le traitement de ces cas, les OAR ont également contrôlé l'existence d'une éventuelle violation de l'obligation de communiquer.

La surveillance des activités se concentrera sur la lutte contre les comportements illicites sur le marché. Les infrastructures des marchés financiers devront, quant à elles, continuer d'améliorer leur capacité de résistance face aux cyberrisques. Par ailleurs, la collaboration prescrite par la LEFin entre la FINMA et les OAR en matière de surveillance courante des *trustees* et des gestionnaires de fortune est en cours de préparation. Une autre priorité portera sur l'autorisation et la surveillance des entreprises Fintech.

Surveillance du négoce

La mise en œuvre des nouvelles obligations de déclarer les opérations sur valeurs mobilières conformément à la circulaire FINMA 2018/2 a mobilisé les participants des plates-formes de négociation suisses au cours de l'année sous revue. La FINMA a soutenu les efforts des plates-formes de négociation et des négociants en valeurs mobilières. Après la mise en œuvre concluante des obligations de déclarer sur le plan technique, leur utilisation concrète et l'intégration continue de cette nouvelle base de données élargie lors de la surveillance des échanges par les plates-formes de négociation seront au premier plan en 2019. La capacité d'identifier l'ayant droit économique au niveau des transactions, en particulier, ouvre de nouvelles possibilités pour détecter les délits d'initié, les manipulations du marché et la *front running*. A l'avenir, les analyses pourront intégrer les données relatives aux transactions réalisées sur différentes plates-formes de négociation en Suisse et à l'étranger ainsi que les opérations hors bourse. Elles seront ainsi en mesure d'identifier les comportements illicites d'un ayant droit économique déterminé. Une autre priorité consistera à lutter contre les comportements incorrects ou abusifs en relation avec la publicité ad hoc.

Sécurité informatique

Comme l'année précédente, il s'agira en 2019 de renforcer la capacité de résistance de l'infrastructure suisse des marchés financiers face aux cyberattaques. L'analyse fondée sur le document publié par le CPMI et l'OICV, « Guidance on Cyber Resiliency for Financial Market Infrastructures », a révélé quels domaines pouvaient encore être améliorés. Au sein de la FINMA,

ce thème est traité par plusieurs divisions pour permettre des comparaisons entre les assujettis.

Obligation d'obtenir une reconnaissance pour les plates-formes de négociation étrangères

N'étant pas certain que l'UE prolongera la reconnaissance de l'équivalence boursière, le Conseil fédéral a adopté le 30 novembre 2018 une mesure destinée à protéger l'infrastructure boursière suisse : à partir du 1^{er} janvier 2019, les plates-formes de négociation étrangères via lesquelles des titres de participation suisses sont négociés seront tenues d'obtenir une reconnaissance préalable de la FINMA. Selon l'ordonnance du Conseil fédéral, une plate-forme de négociation étrangère ne pourra être reconnue que si elle a son siège dans une juridiction qui ne figure pas dans une liste tenue par le DFF. La FINMA a reconnu, jusqu'à fin 2018, 52 plates-formes de négociation selon les nouvelles dispositions en vigueur, en publiant la liste sur son site Internet. Elle en a informé le marché dans deux communications sur la surveillance²⁶. La reconnaissance d'une plate-forme de négociation étrangère s'éteint cependant en vertu de la loi à partir du moment où elle a son siège dans une des juridictions relevant (de nouveau) de la liste susmentionnée. Compte tenu du caractère très limité (seulement six mois) de l'équivalence accordée aux plates-formes de négociation suisses, la situation reste incertaine et donc au centre de l'activité de surveillance.

En relation avec la sortie de la Grande-Bretagne de l'UE, la FINMA accompagnera la préparation des infrastructures des marchés financiers suisses, en particulier dans le domaine de la postnégociation (*post-trading*).

²⁶ Communications sur la surveillance 02/2018 et 04/2018.

Cette situation pourrait aussi avoir un impact sur la collaboration entre SIX x-clear, EuroCCP et LCH Ltd UK établie dans le cadre de leur actuelle relation d'interopérabilité en matière de *clearing*. Cet effet sera analysé et discuté tant avec les CCP concernées qu'avec les autorités de surveillance compétentes. Du fait de la réglementation transitoire d'une année annoncée par l'UE concernant la reconnaissance de l'équivalence des CCP britanniques à partir du Brexit, l'évolution de la situation devra continuer à être suivie de près.

Organismes de surveillance

En vue de la mise en œuvre de la LÉFin début 2020, la FINMA entreprend suffisamment tôt les travaux préparatoires pour l'autorisation des nouveaux organismes de surveillance et l'établissement des processus relatifs à la future collaboration avec eux. Les organismes de surveillance devront être autorisés au cours du premier semestre suivant l'entrée en vigueur de la LÉFin. Ils seront en charge de la surveillance courante des *trustees* et des gestionnaires de fortune individuelle et coordonneront étroitement leur activité avec la FINMA.

Autorisation Fintech

En janvier 2019 est entré en vigueur le nouvel article 1b de la loi sur les banques. Au sens d'une promotion de l'innovation est ainsi créée une nouvelle catégorie d'autorisation (autorisation Fintech) pour les établissements qui acceptent des dépôts du public jusqu'à concurrence de 100 millions de francs, sans pratiquer d'opérations actives, autrement dit sans investir ou rémunérer les dépôts. La FINMA réalisera la procédure d'autorisation correspondante et surveil-

lera les établissements titulaires d'une autorisation Fintech.

Mise en œuvre des concepts de surveillance harmonisés des OAR

La FINMA continuera de mettre l'accent sur la mise en œuvre des concepts de surveillance des OAR. Son activité de surveillance s'orientera davantage vers les risques découlant des OAR. En outre, les résultats obtenus lors des contrôles sur place auprès des OAR au cours de l'année sous revue donneront lieu à des mesures prudentielles dont la mise en œuvre sera suivie. Et enfin, l'activité de surveillance de la FINMA visera aussi davantage les aspects concernant l'indépendance des OAR.

Modifications dans la réglementation des marchés

La circulaire 2013/3 « Activités d'audit », révisée dans le sillage de la réorientation des activités d'audit (cf. p. 33-35), s'applique également au domaine des marchés. Concernant les obligations de diligence, différentes circulaires FINMA ont été adaptées en raison d'expériences pratiques, d'évolutions technologiques ainsi que de changements dans le droit supérieur.

Textes législatifs	Art	Contenu/objet	Objectifs/motifs	Modifications	Entrée en vigueur le
Circulaires de la FINMA					
Circulaire 2013/3 « Activités d'audit »	Révision partielle	Dispositions d'exécution sur l'audit prudentiel selon l'ordonnance sur les audits des marchés financiers.	Amélioration du rapport coût/utilité dans l'audit prudentiel des banques, des négociants en valeurs mobilières, des infrastructures des marchés financiers et des assujettis selon la loi sur les placements collectifs.	Possibilité pour la FINMA d'influer davantage sur les stratégies d'audit des banques d'importance systémique et renforcement de l'orientation sur les risques dans les domaines d'audit à couvrir.	1.1.2019
Circulaire 2016/7 « Identification par vidéo et en ligne »	Révision partielle	Définition des obligations de diligence lors de la conclusion de nouvelles relations d'affaires par voie numérique.	Adaptations aux expériences pratiques et aux évolutions technologiques ainsi qu'application allégée.	Précision lors de la vérification des éléments de sécurité des pièces d'identité. Lors de l'identification en ligne, le transfert bancaire requis ne doit plus provenir obligatoirement de la Suisse.	Facultative depuis le 17.7.2018, obligatoire dès le 1.1.2020

Textes législatifs	Type	Contenu/objet	Objectifs/motifs	Modifications	Entrée en vigueur le
Ordonnance de la FINMA					
Ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent (OBA-FINMA)	Révision partielle	Concrétise en application de l'art. 17 LBA les obligations de diligence des intermédiaires financiers assujettis à la surveillance de la FINMA.	Les adaptations font partie d'un paquet global coordonné par le Conseil fédéral. Elles sont composées de mesures découlant de l'évaluation mutuelle du GAFI sur la Suisse.	La version révisée précise les mesures de gestion des risques lorsque des sociétés de domicile ou des structures complexes sont impliquées ou en présence de liens avec des pays à haut risque. Elle concrétise également les exigences relatives à la surveillance globale des risques LBA au sein des groupes financiers.	1.1.2020
Ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent (OBA-FINMA)	Révision partielle	Concrétise les obligations de diligence exigées des personnes au bénéfice d'une autorisation Fintech.	Adaptation à la suite de la création d'une nouvelle forme d'autorisation dans la loi sur les banques.	Les obligations de diligence exigées des personnes au bénéfice d'une autorisation Fintech sont analogues à celles exigées des IFDS.	1.1.2019
Ordonnance de la FINMA sur l'infrastructure des marchés financiers (OIMF-FINMA)	Révision partielle	Désigne les catégories de dérivés devant être compensées par une contrepartie centrale.	Mise en œuvre du mandat légal attribué à la FINMA consistant à déterminer les dérivés qui doivent être compensés par une contrepartie centrale (art. 101 al. 1 LIMF)..	Complément à l'annexe 1 OIMF-FINMA.	1.9.2018 (début des délais d'introduction échelonnés)

Perspectives

La FINMA transposera les prescriptions comptables pour les banques, négociants en valeurs mobilières, groupes et conglomérats financiers (circulaire de la FINMA 2015/1) dans une ordonnance de la FINMA. Dans le domaine de l'audit, la circulaire de la FINMA 2013/3 sera complétée par des dispositions particulières relatives à l'audit des entreprises Fintech (personnes selon l'art. 1b LB). En outre, des dispositions sur l'obligation de négocier sur une plate-forme pour les dérivés selon la cinquième section de la LIMF seront introduites.

En bref : surveillance intensive en matière de blanchiment d'argent

La FINMA a pour objectif stratégique d'exercer une influence positive durable sur le comportement commercial des établissements dans la prévention du blanchiment d'argent. C'est la raison pour laquelle elle s'engage résolument en faveur de la prévention du blanchiment d'argent dans le cadre de son activité de surveillance et d'*enforcement*.

Contrôles sur place dans le domaine de la prévention du blanchiment d'argent

La FINMA réalise chaque année plus de 30 contrôles sur place consacrés à la thématique de la prévention du blanchiment d'argent. Ces contrôles sur place comprennent des *supervisory reviews* relativement longues ainsi que des interventions ponctuelles plus brèves, nommées *deep dives*.



Investigations et procédures d'*enforcement*

Une part considérable des activités d'*enforcement* de la FINMA concerne la lutte contre le blanchiment d'argent. Lorsque la FINMA décèle des indices signalant une violation du droit de la surveillance, elle peut procéder à des investigations d'*enforcement*. Si elle présume une violation de ce droit et que l'ordre légal ne peut être rétabli autrement, elle doit engager une procédure d'*enforcement*.

Investigations d'*enforcement*



Procédures d'enforcement



Dénonciations pénales pour cause de violation punissable des dispositions de la LBA

Lors de violations punissables au droit de la surveillance (notamment la violation de l'obligation de communiquer selon l'art. 9 LBA ou l'exercice d'une activité sans l'autorisation requise), la FINMA dépose une dénonciation pénale.

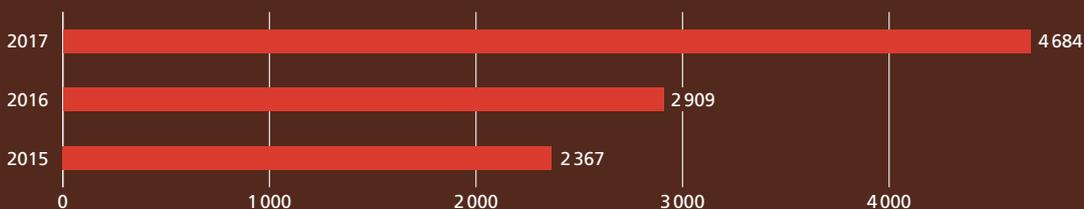
Nombre de dénonciations pénales pour cause de violation punissable des dispositions de la LBA



Progrès dans la lutte contre le blanchiment d'argent

Ces dernières années, les intermédiaires financiers suisses ont détecté et déclaré davantage de clients suspects au MROS. Le monitoring personnel des transactions des intermédiaires financiers a contribué à l'annonce d'un plus grand nombre de clients (source des chiffres suivants : MROS). La réglementation laisse de la marge de manœuvre aux intermédiaires financiers dans la conception de leur monitoring, mais elle en exige un usage efficace.

Annonces au MROS



Annonces sur la base du monitoring des transactions



Dans le domaine de l'*asset management* également, la FINMA oriente son activité de surveillance spécialement sur le comportement commercial. Elle a développé de nouvelles voies de communication numériques conçues pour la surveillance. Par ailleurs, elle observe les risques de liquidités des placements collectifs suisses en utilisant de nouveaux documents d'enquête. Enfin, la FINMA a commencé à se préparer aux nouvelles tâches que lui confient la LSFIn et la LEFin.

La recherche de rendements plus élevés incite les prestataires de placements collectifs à recourir toujours davantage à des investissements moins liquides. Comme la pression sur les marges est considérable, ils testent également des placements innovants comme des cryptofonds ou d'autres produits novateurs. La numérisation marque de son empreinte tant les évolutions au sein de la FINMA que celles des établissements et des produits selon la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC).

Collecte des indicateurs de liquidité sur la base des statistiques des fonds de placement de la BNS

Compte tenu des évolutions actuelles du marché et du développement des normes internationales, l'évaluation de la liquidité des actifs des placements collectifs de capitaux a encore gagné en importance. Pour recueillir ces informations efficacement et de manière appropriée, la collecte trimestrielle des données de la BNS a été complétée par un formulaire d'enquête supplémentaire, utilisé depuis mars 2018. Les données récoltées permettent à la FINMA de définir des indicateurs relatifs à la situation en matière de liquidité et de crédit, à la transformation des échéances ainsi qu'à l'effet de levier.

Autorisation d'établissements pour la gestion et la distribution de cryptofonds

Les devises virtuelles constituent des classes d'actifs potentielles pour les placements collectifs de capitaux. La FINMA a par conséquent reçu des demandes reposant sur ce type de modèle d'affaires. En 2018,

elle a autorisé des établissements qui distribuent en Suisse des placements collectifs de capitaux axés sur les cryptomonnaies. En outre, elle a délivré à un établissement l'autorisation de gérer des cryptofonds.

Voies de communication numériques et transmission de demandes via la plate-forme de saisie

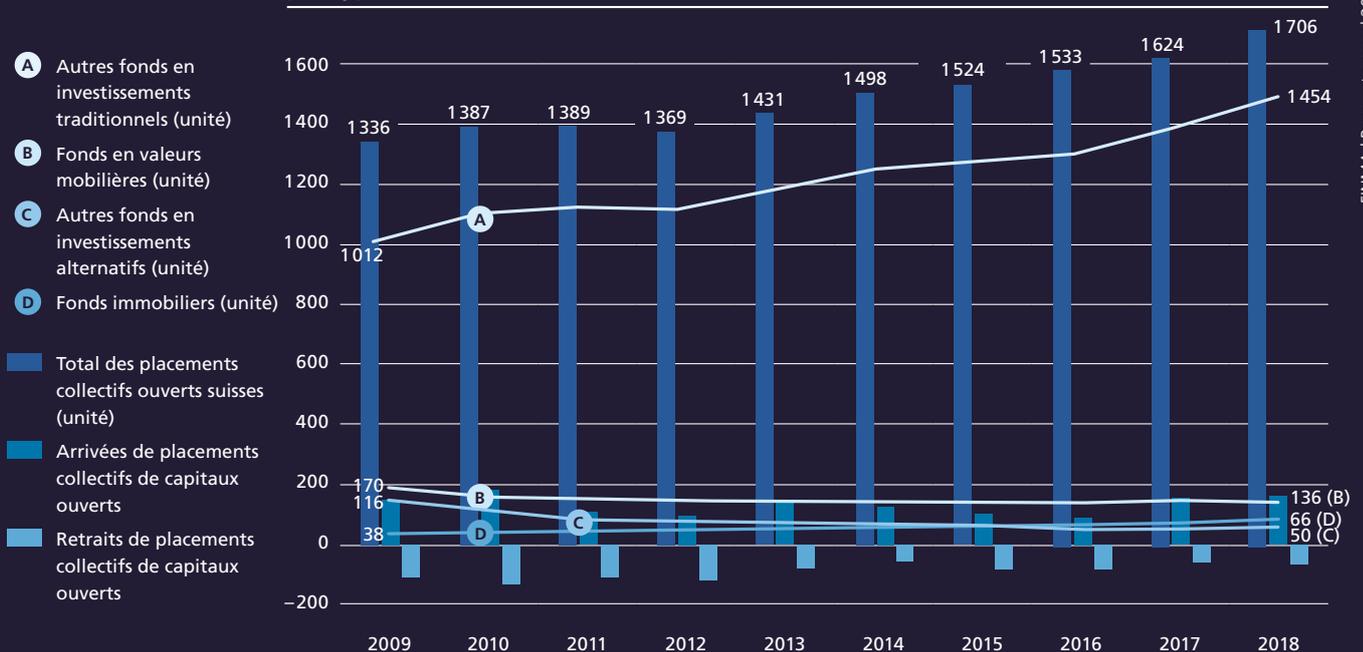
Comme expliqué dans le thème principal « L'échange numérique avec la FINMA » (cf. p. 38), la FINMA exploite une plate-forme numérique de saisie. La remise et le traitement des nombreuses demandes relatives aux placements collectifs de capitaux sont grandement facilités par les améliorations des processus liées à l'introduction d'EHP. EHP permet au requérant de transmettre à la FINMA ses documents en toute sécurité, quel que soit l'endroit où il se trouve. L'application offre en outre un aperçu de l'état de traitement des requêtes et permet une communication interactive entre la FINMA et les tiers. Les formulaires utilisés dans EHP répliquent à chaque fois l'état actuel des données des demandes déjà approuvées, évitant ainsi une saisie redondante des données.

L'application a été testée depuis mi-novembre 2018 par des participants pilote actifs dans le domaine des placements collectifs de capitaux et les premières requêtes ont pu être déposées à la toute fin de l'année. Au cours des premiers mois de 2019 déjà, la plate-forme sera progressivement mise en service pour toutes les requêtes concernant des produits.

Développement des produits

Le nombre de placements collectifs suisses ouverts autorisés ainsi que celui des placements collectifs de capitaux étrangers autorisés à la distribution en Suisse ont continué d'augmenter et ont atteint de nouveaux sommets.

Evolution du nombre de placements collectifs suisses ouverts entre 2009 et 2018, par type de fonds



Evolution du nombre de placements collectifs étrangers entre 2009 et 2018



Mise en œuvre LSFIn/LEFin

Le 15 juin 2018, les Chambres fédérales ont adopté en votations finales les projets de loi sur les services financiers (LSFin) et de loi sur les établissements financiers (LEFin). Alors que la LSFIn établit les règles de conduite et les obligations de diligence que les prestataires de services financiers doivent respecter vis-à-vis de leurs clients finaux, la LEFin soumet désormais les gestionnaires de fortune individuelle (appelés également gérants de fortune indépendants, GFI), les *trustees*, les essayeurs du commerce de métaux précieux bancaires et les gestionnaires de fortune d'institutions de prévoyance à l'obligation d'obtenir une autorisation de la FINMA. Celle-ci assumera uniquement la surveillance courante des gestionnaires de fortune d'institutions de prévoyance. La surveillance courante des GFI, des *trustees* et des essayeurs du commerce de métaux précieux bancaires sera exercée par des « organismes de surveillance » (OS), eux-mêmes soumis à l'autorisation et à la surveillance prudentielle de la FINMA. La FINMA restera compétente pour la surveillance intensive et l'*enforcement* des GFI, des *trustees* et des essayeurs du commerce de métaux précieux bancaires. Les OS eux-mêmes ne sont pas habilités à prononcer des sanctions.

A côté de la FINMA, l'établissement de nouveaux acteurs sera nécessaire pour mettre en œuvre les exigences au sens de la LSFIn : un organe de contrôle chargé d'examiner les prospectus des instruments financiers ainsi qu'un organe d'enregistrement chargé de tenir un registre des conseillers dans lequel doivent s'inscrire les conseillers à la clientèle qui ne travaillent pas pour un établissement assujéti ainsi que les conseillers à la clientèle étrangers. Ces deux organes sont autorisés par la FINMA, mais ne sont pas soumis à une surveillance prudentielle.

La FINMA a offert un soutien technique aux travaux relatifs aux dispositions d'exécution dans le cadre de groupes de travail nationaux.

Avec la LSFIn et la LEFin, le législateur transfère diverses nouvelles tâches à la FINMA, dont la mise en œuvre opérationnelle doit être planifiée et effectuée en conséquence. On parle ici d'autorisations à octroyer à quelque 2 500 GFI. Pour pouvoir traiter ce nombre élevé de demandes dans un délai raisonnable, la FINMA a déjà commencé les travaux préparatoires en juillet 2017. Ils consistent en premier lieu à fixer les priorités et à effectuer des travaux conceptuels pour élaborer les processus d'autorisation, d'admission et de surveillance. En outre, les systèmes informatiques de la FINMA doivent être adaptés pour que les processus d'autorisation puissent se dérouler le plus possible par voie électronique sous une forme standardisée et de façon à ménager les ressources.

La FINMA se livrera aux préparatifs nécessaires afin de pouvoir assumer ces nouvelles tâches à l'entrée en vigueur des lois le 1^{er} janvier 2020.

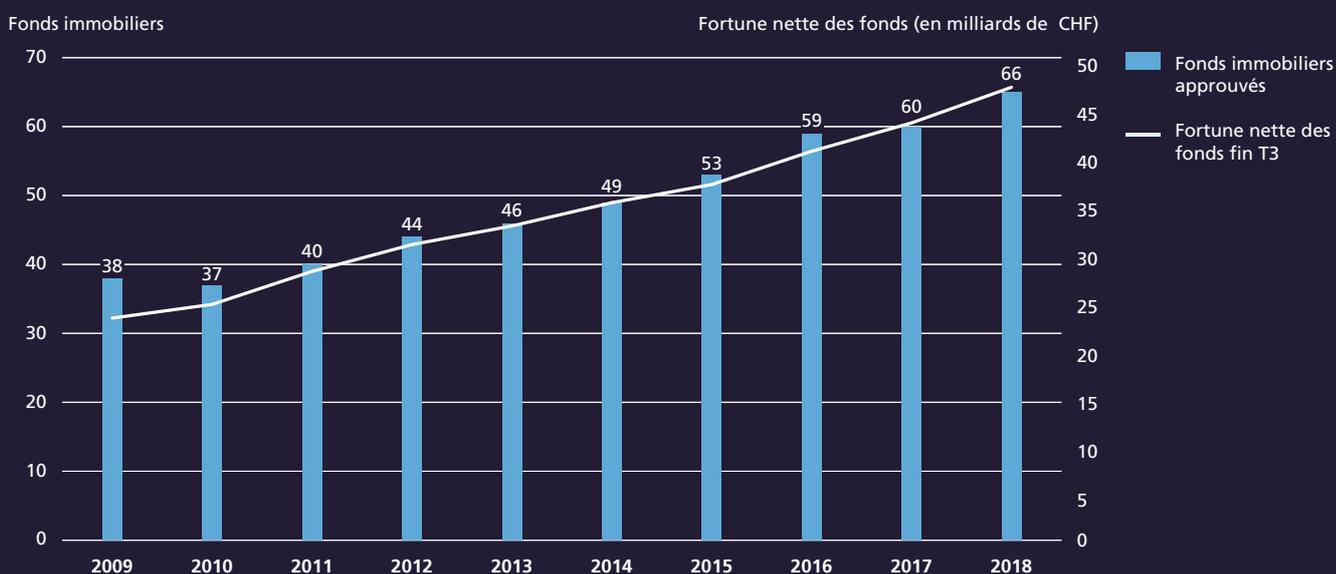
Rationalisation de la procédure relative à la libération de la surveillance

Ces dernières années, une douzaine de directions de fonds, de gestionnaires et de représentants de placements collectifs de capitaux ont demandé à être libérés de la surveillance selon la LPCC. La FINMA a désormais rationalisé la procédure pour les établissements qui renoncent volontairement à cette surveillance. Un titulaire d'une autorisation selon la LPCC est libéré de la surveillance lorsqu'il a cessé l'activité soumise à autorisation. Durant la procédure de fin d'assujettissement, la FINMA vérifie que l'interruption de l'activité soumise à autorisation se déroule correctement et intégralement; elle fixe la date de fin d'assujettissement suffisamment tôt. A la date définie, la FINMA prononce la fin d'assujettissement. La société d'audit vérifie ensuite l'interruption des activités soumises à autorisation à la date en question. La FINMA se réserve le droit de prendre d'autres mesures en cas de nécessité.

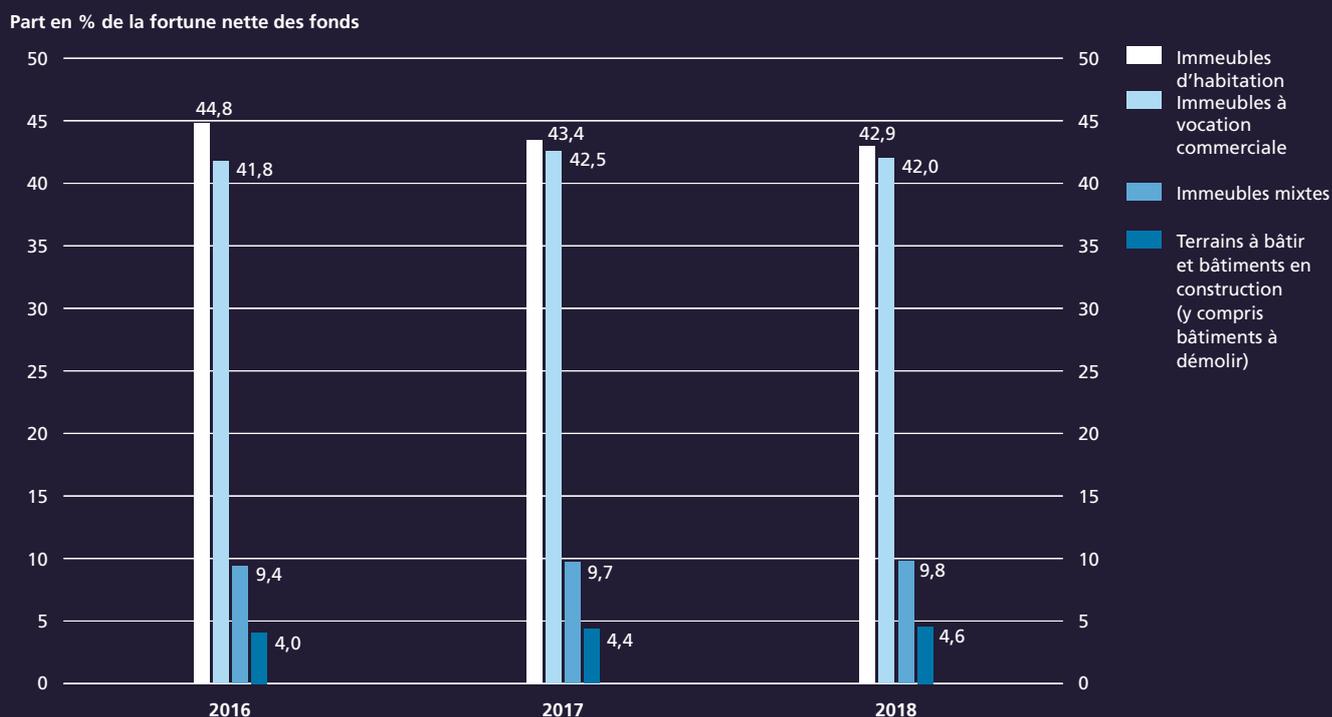
Evolution des fonds immobiliers suisses

Tant la fortune nette des fonds que le nombre de fonds immobiliers suisses ouverts ont continué de connaître une augmentation sensible, mettant en évidence l'attrait durable que représente cette catégorie de fonds. Malgré cette hausse, la répartition de ses investissements dans les différents types de biens immobiliers reste largement inchangée. On observe cependant un léger déplacement des immeubles d'habitation aux autres types de biens immobiliers.

Evolution des fonds immobiliers ouverts



Placements des fonds immobiliers suisses



En 2018, la FINMA a traité différentes requêtes qui demandaient de nouvelles solutions pour des fonds de *private equity*. Par ailleurs, elle a approuvé des changements de forme juridique et des scissions de fonds suisses d'un genre nouveau. Dans le cadre de sa surveillance des produits, la FINMA s'est particulièrement intéressée aux fonds immobiliers.

L'approbation des placements collectifs de capitaux, dont certains sont fondés sur des nouveaux concepts de placement, est l'une des premières missions de la division Asset Management. Ces approbations ont été caractérisées par une forte demande en fonds de capital-risque pour financer des *start-up*.

Solution de fonds pour promouvoir des *start-up* suisses

En 2018, la FINMA a examiné différents projets relatifs à des fonds consacrés au financement d'entreprises nouvellement créées (*start-up*). Le capital-risque est le capital mis à disposition de nouvelles entreprises ou d'entreprises non cotées durant leurs phases de création, de croissance et en temps de crise, ou en cas de changement de propriétaire.

Les placements en *private equity* se prêtent à cette situation. Le compartiment d'un placement collectif fermé est en effet idéal car il se distingue par une durée d'investissement de plusieurs années. En Suisse, la forme de la société en commandite de placements collectifs (SCmPC) se prête particulièrement bien aux investissements dans les *start-up*. Il s'agit d'un véhicule fiscalement transparent qui reproduit le modèle anglo-saxon des *limited partnerships* et offre des possibilités équivalentes aux promoteurs suisses.

Sont également autorisés en sus des placements en capital-risque les placements dans des projets de construction, d'infrastructure et d'immeuble. A l'heure actuelle, plus de la moitié des SCmPC autorisées investissent dans le capital-risque.

Nouvelles formes de conversion et de scission des fonds suisses

La conversion et la scission des fonds suisses ouverts sont les deux autres nouveautés qui ont été approuvées en 2018 sur le marché des fonds. La forme juridique de la SICAV accorde des droits de surveillance et de contrôle plus étendus aux investisseurs et aux promoteurs, d'où l'intérêt de convertir un fonds de placement contractuel en SICAV. Grâce à la scission, les rendements et les risques relatifs au sous-portefeuille d'un placement collectif de capitaux peuvent être présentés aux investisseurs de manière transparente dans des fonds séparés et les processus opérationnels sous-jacents nécessaires à la mise en œuvre simplifiés.

La FINMA a approuvé pour la première fois la conversion d'un fonds de placement contractuel en compartiment d'une SICAV à gestion externe. Lors de ce processus, la forme juridique du placement collectif de capitaux passe de la forme contractuelle à celle de société. A la date de conversion, les investisseurs reçoivent de nouvelles actions de la SICAV en échange de leurs anciennes parts et le contrat de fonds est remplacé par un règlement de placement. La SICAV obtient simultanément son autorisation d'exercer.

La FINMA a également approuvé pour la première fois la scission d'un placement collectif de capitaux en deux placements collectifs séparés. On distingue deux types de scission : la séparation et la division. Lors d'une séparation, le fonds repris transfère une partie de sa fortune à un autre fonds ; il continue lui-

même d'exister. Lors d'une division, la fortune totale du fonds repris est scindée et transférée à d'autres fonds. Le fonds repris est dissous sans liquidation. La scission doit s'opérer dans l'intérêt des investisseurs, être compréhensible sur le plan économique et réalisable sur les plans technique et opérationnel. Elle ne doit pas menacer l'égalité de traitement des investisseurs.

Les dispositions correspondantes relatives à la scission et à la conversion font défaut dans la loi sur les placements collectifs. Par conséquent, les prescriptions relatives au regroupement au sens des art. 114 ss OPCC s'appliquent par analogie. Elles prévoient en particulier que la gestion est assurée par l'ancienne direction et que les documents du fonds envisagent la conversion ou la scission. Aucun frais ne doit résulter de ces processus de restructuration, ni pour le fonds de placement ni pour les investisseurs.

Activité de surveillance dans le domaine des fonds immobiliers

Compte tenu de l'évolution et des risques du marché immobilier (cf. chap. « Mesures sur le marché hypothécaire », p. 36-37), la FINMA concentre, comme les années précédentes, son activité de surveillance dans le domaine de l'*asset management* notamment sur les fonds immobiliers.

La FINMA analyse périodiquement l'évolution de l'endettement externe des fonds immobiliers sur la base des relevés que les directions de fonds doivent transmettre à la BNS (statistiques des placements collec-

tifs). Pour améliorer encore la pertinence de ces analyses, elle a examiné en profondeur, en étroite collaboration avec la BNS, les données remises par les directions de fonds. Ensuite, la BNS a requis des mesures correctives concernant les données à transmettre de la part des directions de fonds lorsque cela s'avérait nécessaire.

En outre, la FINMA a vérifié les clauses d'évaluation des terrains à bâtir et des bâtiments en construction dans les contrats des fonds immobiliers. Elle a constaté qu'à l'expiration du délai transitoire, les directions de fonds n'avaient pas toutes procédé aux adaptations imposées en 2014 par la modification de l'ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs (OPC-FINMA). La FINMA a pris les mesures nécessaires et exigé les modifications correspondantes des contrats de fonds concernés.

Enfin, la FINMA a effectué en 2018 trois contrôles sur place auprès de directions de fonds immobiliers, focalisés d'une part sur le thème de la gestion des risques (y compris le contrôle des risques et la mise en œuvre de tests de résistance), d'autre part sur la surveillance des gérants immobiliers externes. Elle a relevé un potentiel d'amélioration en particulier dans le domaine des contrôles indépendants des risques et dans celui des tests de résistance.

Priorités de la surveillance dans le domaine de l'*asset management* pour 2019

Au cours de l'année 2019, la FINMA accordera une attention particulière aux risques de marché ainsi qu'aux risques opérationnels dans le domaine de l'*asset management*.

Risques de marché

Les corrections sur les marchés financiers, induites en particulier par des augmentations des taux d'intérêt, peuvent se répercuter négativement sur l'évaluation des biens immobiliers et engendrer une augmentation des rachats dans les fonds immobiliers. Celle-ci peut à son tour menacer certains fonds. La FINMA poursuivra dès lors spécialement son étroite surveillance des fonds immobiliers en 2019.

Risques dans le domaine du comportement commercial

La FINMA situe les risques de comportement plutôt dans les domaines des activités financières transfrontières et de l'intégrité du marché. Durant l'année de surveillance 2019, ces segments seront couverts par des *desk reviews* et des contrôles sur place. Ces derniers se focaliseront également sur les commissions et les coûts ainsi que la politique de *best execution*.

Risques de liquidité

La FINMA considère l'investissement croissant de la fortune des fonds dans des placements illiquides comme un risque. En 2019, elle orientera son activité d'autorisation et de surveillance particulièrement

vers le *liquidity mismatch*, c'est-à-dire le déséquilibre sur le plan de la liquidité entre les placements et les possibilités de rachat du fonds garanties contractuellement. Lorsque la FINMA procède à l'approbation des contrats de fonds, elle examine notamment s'ils recourent de manière appropriée aux outils de gestion des liquidités et si le délai de rachat des liquidités est conçu sur une base proportionnelle. En outre, les risques de liquidité des fonds seront soumis à une surveillance quantitative. Des mesures seront introduites lorsque la protection des investisseurs l'exige.

Risques opérationnels

Les risques informatiques et les cyberrisques tout comme l'externalisation croissante des données et des services dans un *cloud* posent des défis aux directions de fonds et aux gestionnaires de placements collectifs de capitaux. Consciente de ces difficultés, la FINMA étudiera ces questions en réalisant une enquête auprès des acteurs du marché.

Modification dans la réglementation de l'asset management

La circulaire 2013/3 « Activités d'audit », révisée dans le sillage de la réorientation des activités d'audit (cf. p. 33-35), s'applique également au domaine de l'asset management.

Textes législatifs	Type	Contenu/objet	Objectifs/motifs	Modifications	Entrée en vigueur le
Circulaires de la FINMA					
Circulaire 2013/3 « Activités d'audit »	Révision partielle	Dispositions d'exécution sur l'audit prudentiel selon l'ordonnance sur les audits des marchés financiers.	Amélioration du rapport coût/utilité dans l'audit prudentiel des banques, des négociants en valeurs mobilières, des infrastructures des marchés financiers et des assujettis selon la loi sur les placements collectifs.	Possibilité pour la FINMA d'influer davantage sur les stratégies d'audit des instituts selon la LPCC de la catégorie de surveillance 4 et extension orientée sur les risques des cycles d'audit dans l'audit de base.	1.1.2019

Perspectives

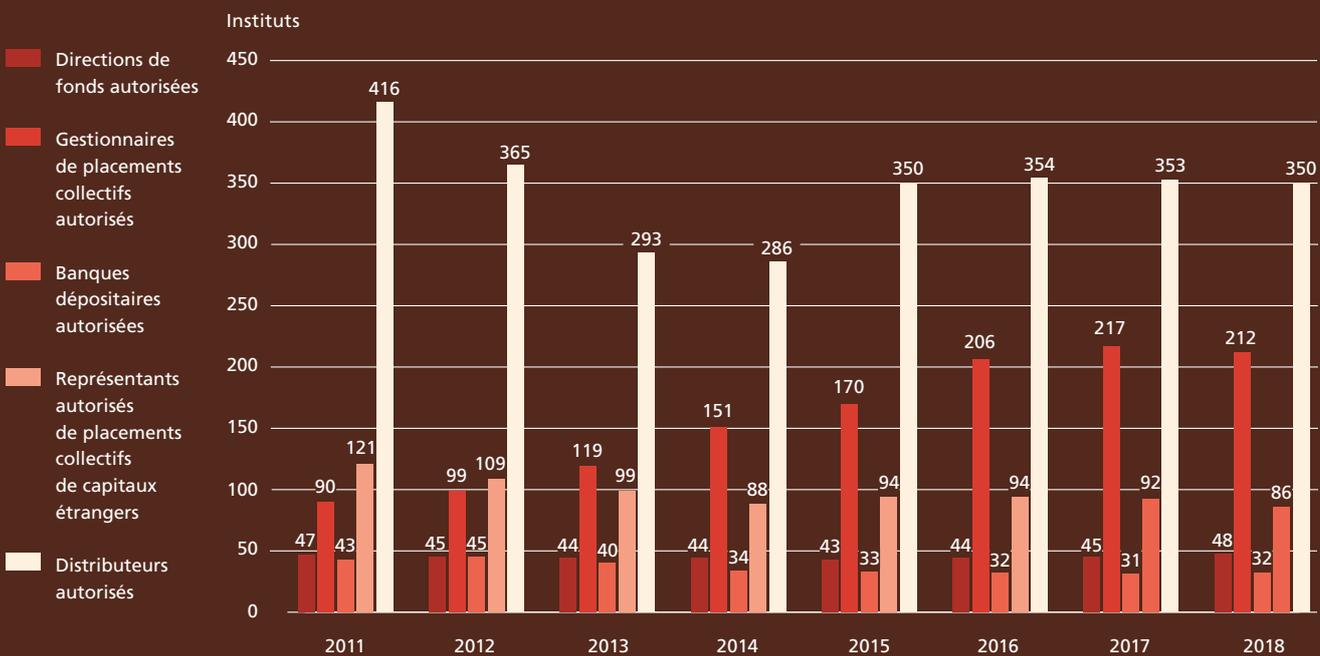
Les entrées en vigueur de la LSFIn et de la LEFin prévues au 1^{er} janvier 2020 s'accompagneront de celles des ordonnances correspondantes du Conseil fédéral. Les travaux y afférents seront menés sous la houlette du DFF. Indépendamment d'éventuelles délégations de réglementation pour les loi et ordonnances, une adaptation dans certains secteurs est nécessaire au niveau de la réglementation de la FINMA, notamment au niveau de l'ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs (OPC-FINMA). En outre, certaines circulaires de la FINMA devront être adaptées ou supprimées. Dans un deuxième temps, d'éventuelles adaptations pourraient devoir être apportées dans l'autoréglementation reconnue.

Le Conseil fédéral a chargé le DFF d'élaborer d'ici mi-2019 un projet de révision de la loi sur les placements collectifs (LPCC) afin de créer les conditions préalables à un fonds non soumis à l'obligation d'approbation pour les investisseurs qualifiés (*limited qualified investment funds*, L-QIF). Le Conseil fédéral entend ainsi améliorer l'attrait des fonds de placement suisses et faciliter l'introduction sur le marché de produits innovants.

En bref : le marché des fonds en Suisse

Malgré des conditions difficiles sur les marchés financiers, tant le nombre de placements collectifs de capitaux suisses que la fortune gérée par ce biais ont continué de croître en 2018. La part des fonds de niche reste réduite.

Evolution des instituts selon la loi sur les placements collectifs en Suisse



Placements collectifs de capitaux suisses ouverts et fonds gérés

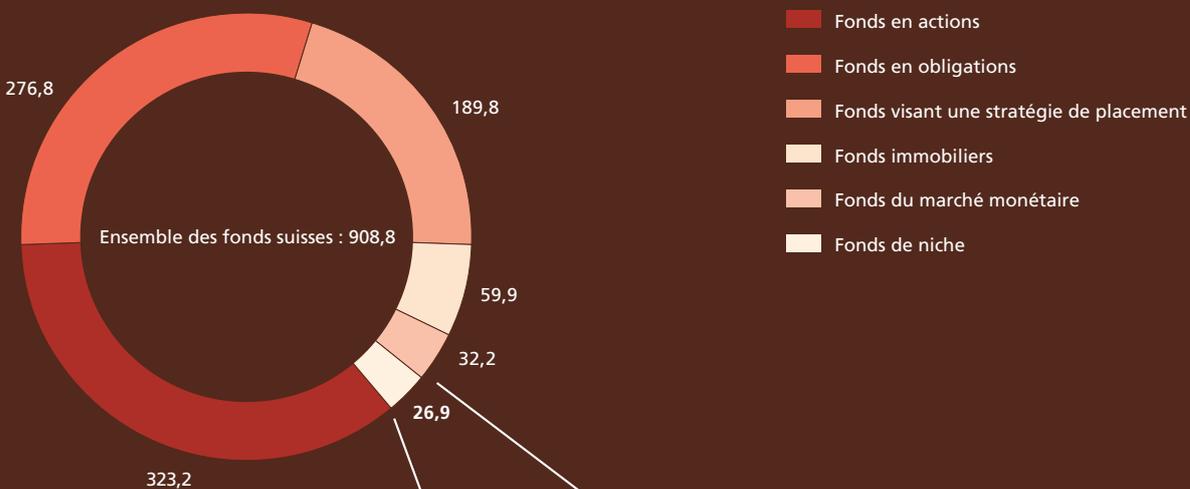


Fonds de niche dans le paysage suisse des fonds de placement

Dans le paysage suisse des fonds de placement, les fonds investissant dans les matières premières, les infrastructures, le *private equity* ainsi que les autres placements non traditionnels comme les *hedge funds* constituent toujours une niche, malgré un intérêt croissant à leur égard.

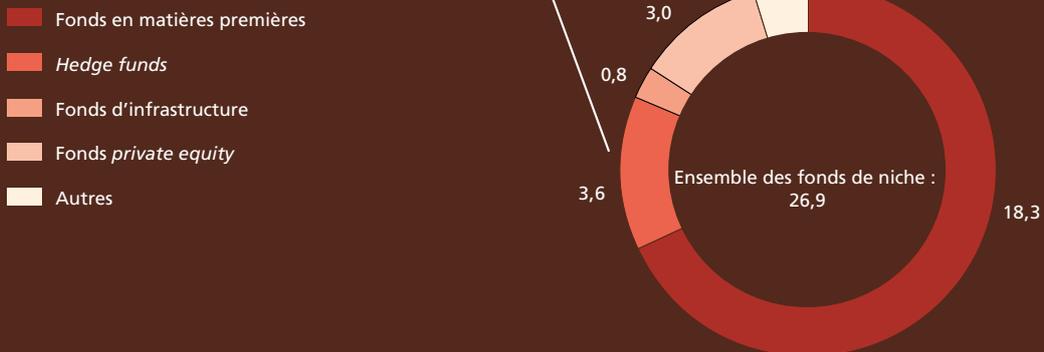
Fonds suisses par classes d'actifs

En milliards de CHF*



Fonds de niche par classes d'actifs

En milliards de CHF*



*Etat au 30.9.2018

Durant l'année 2018, la FINMA a procédé à toute une série d'investigations et conduit à l'encontre de sociétés et de personnes physiques de nombreuses procédures, dont une grande partie se sont avérées complexes car présentant des ramifications internationales.

Moyen visible pour la FINMA de faire appliquer le droit, l'*enforcement* a pour but de poursuivre les auteurs de violations du droit de la surveillance et d'assurer le rétablissement de l'ordre légal. Les procédures d'*enforcement* conduites par la FINMA peuvent viser les titulaires d'autorisation et leurs collaborateurs (quel que soit leur échelon hiérarchique), les prestataires de services financiers exerçant sans droit ainsi que l'ensemble des acteurs du marché suisse des valeurs mobilières. La division Enforcement est en outre chargée des dossiers relevant du droit des offres publiques d'acquisition et de la publicité des participations ainsi que de l'assistance administrative et judiciaire fournie aux autorités de surveillance étrangères et aux autorités de poursuite pénale suisses.

Depuis 2015, la FINMA publie chaque année un rapport entièrement consacré à l'*enforcement*, dans lequel elle rend compte de ses activités en la matière au cours de l'exercice écoulé. Ce rapport contient des résumés concis de cas traités, présentés dans le respect de l'anonymat, ainsi que des données chiffrées détaillées sur les investigations et les procédures menées dans le domaine de l'*enforcement*.

Règlement définitif d'affaires de blanchiment d'argent d'ampleur internationale

En 2018, la FINMA a clos les investigations et les procédures qu'elle avait menées à l'encontre d'établissements impliqués dans les récents scandales de corruption et de blanchiment d'argent de dimension internationale (fonds souverain malaisien 1MDB, FIFA, Petrobras). Dans le cadre de ces affaires, elle a requis des informations complémentaires à 46 banques

suisse au total et a parfois recouru à des chargés d'audit et d'enquête pour l'examen des griefs. En définitive, elle a introduit seize procédures d'*enforcement* à l'encontre d'établissements et neuf à l'encontre de personnes physiques, dont une partie est encore en cours. Lors des investigations et des procédures, la FINMA s'est concentrée sur le contrôle du respect des obligations de diligence générales et de l'obligation de communiquer, lesquelles sont prévues par la législation sur le blanchiment d'argent. Là où une violation de cette obligation de communiquer a été constatée, la FINMA a systématiquement procédé à des dénonciations pénales auprès du DFF, qui est compétent pour les poursuites relevant du droit pénal administratif. Dans le cadre de ses procédures et investigations, la FINMA a par ailleurs vérifié, pour une sélection d'établissements, si ceux-ci avaient correctement honoré leur obligation de gestion globale des risques juridiques et des risques de réputation eu égard à la lutte contre le blanchiment d'argent. Au cours des trois ou quatre dernières années, toutes les banques concernées ont engagé des mesures d'amélioration, dont certaines sont toujours en cours de mise au point. La FINMA a pu profiter de la collaboration efficace avec les autorités de surveillance étrangères et le Ministère public de la Confédération suisse dans le cadre de ses propres clarifications et procédures.

Cas « Raiffeisen » : la gouvernance d'entreprise en point de mire

En juin 2018, la FINMA a mis fin à la procédure qu'elle avait engagée à l'encontre de Raiffeisen Suisse ; à cette occasion, elle avait décelé de graves manquements dans la gouvernance d'entreprise de la banque et ordonné des mesures correctives.

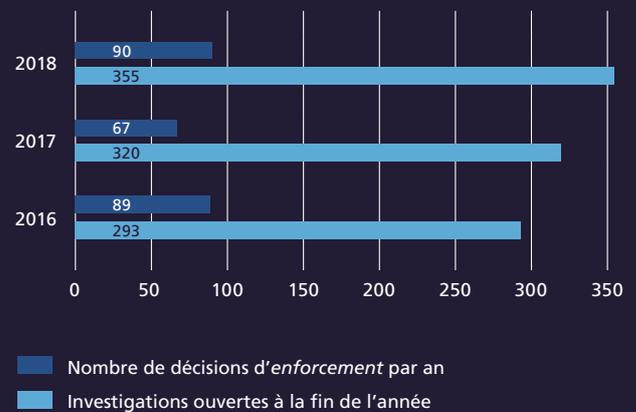
Sélection de chiffres relatifs à l'enforcement

La procédure a essentiellement porté sur le rôle de l'ancien CEO, plus particulièrement dans le contexte de l'acquisition d'une participation de la banque. Un cumul de fonctions du CEO s'est traduit par des conflits d'intérêts majeurs que celui-ci n'avait pas dûment signalés. En outre, la FINMA a constaté des manquements au sein de la banque quant à des crédits accordés à l'ancien CEO et à des personnes proches de celui-ci ainsi que des irrégularités en relation avec des honoraires de conseil versés.

La procédure d'enforcement a révélé que le conseil d'administration de Raiffeisen Suisse n'a pas suffisamment assumé ses fonctions de haute direction, de surveillance et de contrôle de la banque. Le conseil d'administration a notamment négligé son devoir de haute surveillance du CEO dans la mesure où il n'a pas fait respecter les réglementations internes. Les conflits d'intérêts impliquant le CEO, par exemple, n'ont fait l'objet d'aucune communication ni d'aucune surveillance. Enfin, le non-respect de règles internes a conduit la banque à accepter des positions financières risquées lors de l'octroi de crédits.

Par voie de décision, la FINMA a ordonné différentes mesures d'élimination des irrégularités et d'amélioration de la gouvernance d'entreprise de la banque. Le conseil d'administration de Raiffeisen Suisse a été enjoint de se renouveler et de renforcer les compétences techniques de ses membres. Certains d'entre eux doivent notamment disposer de l'expérience requise au regard de la taille de l'établissement financier dans les domaines de la banque, de la *compliance* ainsi qu'en matière d'audit et de gestion des risques. Par ailleurs, Raiffeisen Suisse a été tenue de

Investigations et décisions d'enforcement



procéder à un examen approfondi des avantages et des inconvénients d'une transformation de Raiffeisen Suisse en une société anonyme, dans la mesure où la forme juridique et la structure de l'actionariat exercent une influence considérable sur les exigences en matière de gouvernance d'entreprise.

ICO: investigations et procédures

Outre le Fintech Desk, la division Enforcement suit également de près les ICO. Une ICO permet d'effectuer une levée de fonds publique sous une forme numérique, à des fins entrepreneuriales, sur la base de la technologie de la *blockchain* (cf. thème principal « Les évolutions dans le domaine des Fintech », p. 30). Si la FINMA reconnaît expressément le potentiel d'innovation lié à cette technologie, elle rappelle néanmoins que les lois existantes doivent être respectées et que les investisseurs ainsi que l'intégrité de la place financière doivent être protégés.

Par conséquent, la FINMA a observé avec attention les intervenants sur le marché des ICO sous l'angle des activités exercées sans droit. En outre, elle a expressément mis les investisseurs en garde contre le risque que représentent les activités d'ICO malhonnêtes et contre la forte volatilité des prix des jetons acquis dans le cadre d'une ICO.²⁷ Ces risques sont toujours présents. Jusqu'à fin décembre 2018, la FINMA a ouvert des dossiers d'enquête dans près de 78 cas à la suite d'indications fournies par des tiers ou sur la base de ses propres « recherches proactives » (cf. encadré « La FINMA a procédé à un examen proactif du marché des ICO », p. 96). Ces investigations ont notamment abouti à plusieurs inscriptions sur la liste noire de la FINMA et à l'ouverture de procédures, dont celle à l'encontre de la société envion SA pour soupçon d'exercice d'une activité soumise à autorisation bancaire. Dans le cadre de ses investigations, la FINMA a en outre accompa-

gné certains organisateurs d'ICO dans le rétablissement de l'ordre légal²⁸ et a procédé à des dénonciations pénales auprès du DFF²⁹ dans plusieurs cas. Au total, la FINMA a clos 45 dossiers d'enquête. Les investigations ayant été menées à terme concernent pour la plupart l'émission de jetons d'utilité ou d'investissement qui n'impliquent aucune obligation d'autorisation pour l'organisateur de l'ICO en vertu du droit en vigueur.³⁰

Droit relatif aux offres publiques d'acquisition

La FINMA a été chargée d'examiner deux recours interjetés contre les décisions de la Commission des offres publiques d'acquisition (COPA) concernant la société SHL Telemedicine Ltd. (SHL) cotée à la Bourse SIX Swiss Exchange. Par décision 672/01 du 26 janvier 2018, la COPA avait qualifié les actionnaires de SHL (Mengke Cai, Kun Shen, Xiang Xu, Himalaya [Cayman Islands] TMT Fund et Himalaya Asset Management Ltd.) de groupe agissant de concert et les avait enjoins de présenter une offre publique portant sur tous les titres de participation cotés de SHL (art. 135 LIMF).³¹ Nehama & Yoram Alroy Investment Ltd. et Elon Shalev, également actionnaires de SHL, avaient demandé la suspension des droits de vote des parties obligées de présenter une offre, demande qui a été rejetée par la COPA. Nehama & Yoram Alroy Investment Ltd. et Elon Shalev ont formé recours auprès de la FINMA contre le rejet, par la COPA, de la demande de suspension des droits de vote. Les parties obligées de présenter une offre n'ont pas contesté la décision de la COPA. Compte tenu du fait que ces dernières avaient accepté l'obligation qui leur a été imposée et avaient, durant la procédure de recours, manifesté leur volonté de se soumettre à cette obligation, la FINMA est arrivée à la conclusion qu'il n'existait pas suffisamment d'éléments accréditant la thèse du non-respect de l'obligation de présenter une offre. Par conséquent, le comité des offres publiques d'acquisition et de la res-

²⁷ Cf. communication FINMA sur la surveillance 04/2017 et guide pratique sur les ICO du 16 février 2018.

²⁸ Par exemple, régularisation de la situation au regard des obligations de diligence selon la LBA lors de l'émission d'un jeton de paiement.

²⁹ Pour utilisation non autorisée du terme « banque », par exemple.

³⁰ Les personnes physiques ou morales qui font le commerce de jetons d'investissement à titre professionnel ou qui conservent des jetons de paiement pour des tiers à titre professionnel doivent cependant posséder une autorisation de négociant en valeurs mobilières ou une autorisation bancaire dans certains cas.

³¹ Décision 672/01 de la COPA du 26 janvier 2018 (consultable sur: <http://www.takeover.ch/transactions/detail/nr/0672/>).

Assistance administrative internationale

responsabilité de l'Etat de la FINMA a, par décision du 27 mars 2018, rejeté le recours introduit par Nehama & Yoram Alroy Investment Ltd. et Elon Shalev.³²

A la demande des parties soumises à l'obligation de présenter une offre, la COPA a ensuite accordé à celles-ci deux prolongations de délai pour la soumission de l'offre obligatoire de rachat. Sur ce, la COPA a rejeté la troisième demande de prolongation du délai par décision 672/04 du 1^{er} septembre 2018 et a décidé dans le même temps la suspension des droits de vote des parties soumises à l'obligation de présenter une offre.³³ Celles-ci ont formé recours contre cette décision auprès de la FINMA. Par décision du 23 novembre 2018, le comité des offres publiques d'acquisition et de la responsabilité de l'Etat de la FINMA a rejeté ces recours.³⁴ La FINMA a considéré qu'une soumission de l'offre obligatoire dans les plus brefs délais n'a pas été établie de manière plausible et que les difficultés de financement de l'offre obligatoire invoquées par les recourantes ne justifiaient pas une nouvelle prolongation de délai en l'espèce. S'agissant de la suspension des droits de vote, la FINMA a affirmé que les conditions de cette décision étaient réunies et a notamment précisé que celle-ci pouvait être rendue même après que l'obligation de soumettre une offre soit passée en force de chose jugée. Les parties soumises à l'obligation de présenter une offre ont fait recours contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral.

Demandes d'assistance administrative par an



³² Décision du comité des offres publiques d'acquisition et de la responsabilité de l'Etat de la FINMA du 27 mars 2018 (consultable sur: <http://www.takeover.ch/transactions/detail/nr/0672/> und <https://www.finma.ch/de/news/2018/03/20180328-verfuegung-uesa/>).

³³ Décision 672/04 de la COPA du 1^{er} septembre 2018 (consultable sur: <http://www.takeover.ch/transactions/detail/nr/0672/>).

³⁴ Décision du comité des offres publiques d'acquisition et de la responsabilité de l'Etat de la FINMA du 23 novembre 2018 (consultable sur: <http://www.takeover.ch/transactions/detail/nr/0672/> et <https://www.finma.ch/de/news/2018/11/20181124-aktuell-shl-telemedizin-ltd/>).

³⁵ Ces statistiques comprennent seulement les demandes de la FINMA en lien avec ses propres procédures d'enforcement.

La FINMA a procédé à un examen proactif du marché des ICO

Les investigations ouvertes par la FINMA dans le domaine des activités non autorisées reposent essentiellement sur des renseignements fondés fournis par des tiers. Compte tenu de la hausse sensible des ICO réalisées ou prévues en Suisse, la FINMA a également procédé à un examen proactif du marché des ICO fin 2017 et début 2018. Suite à ces recherches proactives, environ 30 ICO ont retenu son attention, dont quinze ont donné lieu à des investigations. Après avoir été contactés par la FINMA, certains organisateurs d'ICO ont soit modifié les modalités de l'ICO, soit renoncé à sa réalisation, soit encore envisagé de demander l'autorisation correspondante ou de s'affilier à un OAR avant de réaliser l'ICO³⁶.

Première procédure d'enforcement ouverte à l'encontre d'un établissement non assujéti pour manipulation du marché

La FINMA a clos une procédure d'enforcement contre Jungfraubahn Holding AG, ayant constaté dans ce contexte une violation des règles de conduite sur le marché. Entre 2014 et 2016, la société a influencé de manière illicite le cours de fin d'année de son propre titre. Il s'agit dans ce cas de la première procédure d'enforcement de la FINMA dans le domaine de la manipulation du marché à l'encontre d'un émetteur qui n'est pas lui-même soumis à la surveillance de la FINMA. La compétence de la FINMA pour la surveillance générale du marché est inscrite dans la loi sur les bourses depuis 2013 et a déjà conduit à clore d'autres procédures à l'encontre de négociants et d'individus ayant commis des manquements.

³⁶ L'approche proactive de la FINMA a également été remarquée au niveau international (cf. « Securities and Markets Stakeholder Group, ADVICE TO ESMA – Own Initiative Report on Initial Coin Offerings and Crypto-Assets », 19 octobre 2018, ESMA22-106-1338, Cm 25, consultable sur : https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma22-106-1338_smsg_advice_-_report_on_icos_and_crypto-assets.pdf).

Statistiques relatives à l'enforcement

Comme ce fut le cas les années précédentes, la FINMA a clôturé, en 2018, de nombreuses procédures concernant aussi bien le secteur non autorisé que les titulaires d'autorisation. Le nombre de cas relevant de l'assistance administrative internationale a diminué par rapport à l'année dernière, alors que les procédures de recours sont elles en hausse.

Aperçu des principaux chiffres-clés relatifs à l'enforcement³⁷

	Pendantes au 1 ^{er} janvier 2018	Ouvertures	Cas réglés	Pendantes au 31 décembre 2018
Investigations	312	746	703	355
– dans le secteur autorisé	48	96	103	41
– concernant une activité exercée sans droit	155	337	343	149
– concernant un comportement illicite sur le marché	79	124	99	104
– concernant la publicité des participations	30	189	158	61
Procédures d'enforcement	45	31	44	32
– dans le secteur autorisé	21	11	21	11
– à l'encontre de collaborateurs ou d'organes de titulaires d'autorisation	15	11	15	11
– concernant une activité exercée sans droit	9	9	8	10
Assistance administrative internationale	123	400	360	163
– Fourniture de l'assistance administrative (demandes reçues par la FINMA)	113	371	340	144
– Demande d'assistance administrative (demandes déposées auprès d'autorités étrangères)	10	29	20	19
Procédures de recours	64	37	44	57
– Tribunal administratif fédéral (TAF)	54	30	32	52
– Tribunal fédéral (TF)	10	7	12	5

³⁷ L'actualisation continue des bases de données peut engendrer de minimes différences par rapport aux données du rapport de l'exercice précédent.

En bref : *les mesures d'enforcement*

La loi sur la surveillance des marchés financiers a mis à la disposition de la FINMA des mesures d'enforcement plus étendues que celles des autorités qui l'ont précédée. Les graphiques ci-dessous montrent l'usage que la FINMA fait de ces compétences.

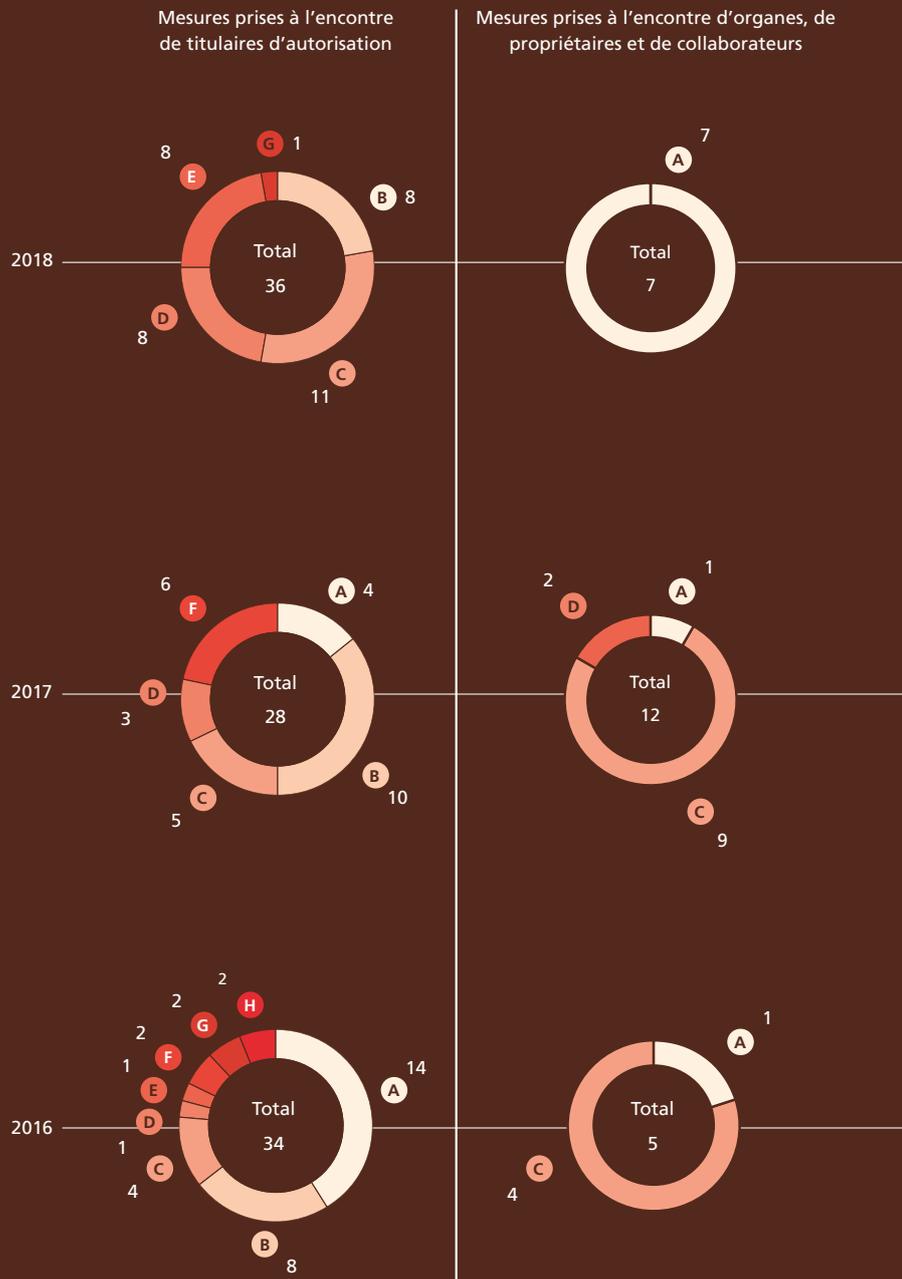
Mesures prises dans le secteur autorisé (y compris surveillance des marchés)

Mesures prises à l'encontre de titulaires d'autorisation

- A** Nomination d'un chargé d'enquête (mesures ordonnées à titre provisoire au stade des investigations)
- B** Décision en constatation ou blâme
- C** Conditions et restrictions (mesures ordonnées sur la base de l'art. 31 LFINMA)
- D** Accompagnement par des tiers de la mise en œuvre des mesures (mesures ordonnées dans le cadre de la décision finale de prise en charge de contrôles à des fins de mise en œuvre des conditions posées)
- E** Suspension et mise à l'écart des personnes devant présenter toutes les garanties d'une activité irréprochable (nombre de titulaires d'autorisation concernés)
- F** Confiscation des gains indûment acquis
- G** Retrait de l'autorisation
- H** Liquidation/ouverture de faillite
- I** Publication

Mesures prises à l'encontre d'organes, de propriétaires et de collaborateurs

- A** Décision en constatation ou blâme
- B** Suspension et mise à l'écart (nombre de membres d'organes concernés)
- C** Interdiction d'exercer et interdiction de pratiquer (selon les art. 33 LFINMA et 35a LBVM)
- D** Confiscation des gains indûment acquis

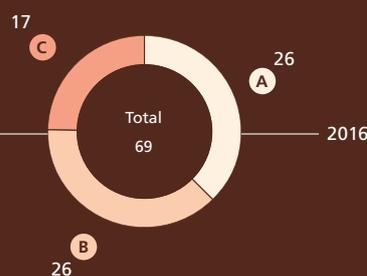
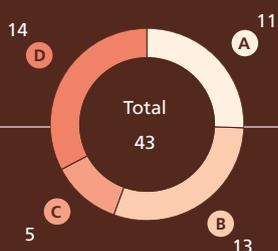
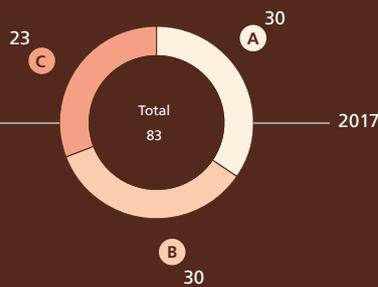
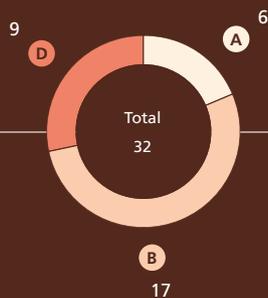
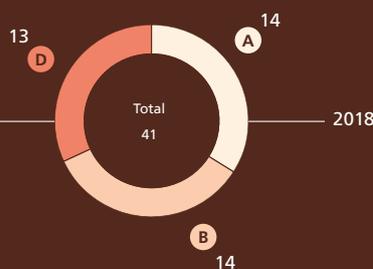


Mesures prises dans le secteur non autorisé

Mesures prises à l'encontre de sociétés



Mesures prises à l'encontre de personnes physiques



Mesures prises à l'encontre de sociétés

- A** Nomination d'un chargé d'enquête (mesures ordonnées à titre provisoire au stade des investigations)
- B** Constatation d'une activité exercée sans droit
- C** Liquidation
- D** Ouverture d'une faillite (si l'ouverture de faillite a fait suite à une liquidation déjà ordonnée par la FINMA, elle n'a pas été comptée une nouvelle fois dans ce graphique)

Mesures prises à l'encontre de personnes physiques

- A** Constatation de participation à une activité exercée sans droit
- B** Ordre de s'abstenir d'exercer, sans l'autorisation nécessaire, une activité soumise à autorisation et de faire de la publicité à cet effet
- C** Publication (en règle générale, publication de l'interdiction générale d'exercer, sans l'autorisation nécessaire, une activité soumise à autorisation et de faire de la publicité à cet effet)

Explications relatives au mode de comptage

Le comptage se fonde sur le nombre d'entités concernées et non sur le nombre de décisions rendues. Lorsque des mesures de différentes natures sont appliquées à une entité (par exemple une mesure organisationnelle en vue de rétablir l'ordre légal selon l'art. 31 LFINMA et une mesure de confiscation des gains acquis), elles sont comptabilisées plusieurs fois. En revanche, lorsque plusieurs mesures de même nature sont prises à l'encontre d'une entité (par exemple plusieurs mesures visant à rétablir l'ordre légal), elles ne sont comptées qu'une seule fois.

Les cas de la division Recovery et Resolution ne sont pas compris dans les présentes statistiques.

Durant l'année 2018, la FINMA s'est concentrée sur l'accompagnement des efforts des banques d'importance systémique relatifs à leurs plans d'urgence et de stabilisation.

La division Recovery et Resolution est principalement responsable du contrôle et de l'accompagnement de l'élaboration des plans de stabilisation et d'urgence pour les banques d'importance systémique. Elle a également réalisé une première évaluation des plans de stabilisation des IMF d'importance systémique. De plus, la FINMA a supervisé un nombre important de procédures de liquidation et d'insolvabilité.

Renforcement des maisons mères des grandes banques

En 2017, la FINMA a décidé qu'au niveau des maisons mères des grandes banques, les participations servant à déterminer les exigences relatives au capital *going concern* seraient désormais prises en compte sur la base d'une pondération-risque. La FINMA s'est fondée à cet effet sur l'art. 4 al. 3 LB. La modification correspondante de l'OFR est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019.

Réalisation du « resolvability assessment process » du CSF en 2018 et examen des remises

La FINMA a procédé au « resolvability assessment process » (RAP) annuel conformément aux prescriptions du CSF. Elle a informé le CSF de l'état d'avancement, à fin 2017, des deux grandes banques quant à leur capacité d'assainissement et de liquidation et aux obstacles résiduels. Tant l'évaluation réalisée au sein du *crisis management college* que la comparaison croisée du CSF dressent un tableau positif des progrès accomplis. La FINMA a par ailleurs examiné la capacité d'assainissement et de liquidation des deux groupes financiers selon les critères de l'ordonnance sur les banques (OB) pour juger de l'octroi de remises sur les fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes (*capital gone concern*). En particulier, la FINMA a accordé une remise supplémentaire pour la mise en place d'une structure internationale de société de ser-

vices séparée des activités bancaires. Fin 2018, les deux grandes banques ont ainsi épuisé 40 % de leur potentiel de remise. Elles mettront en place d'autres mesures pour améliorer leur capacité d'assainissement et de liquidation au cours des prochaines années. La FINMA réexaminera sur une base annuelle l'octroi éventuel de remises supplémentaires.

Planification d'urgence des banques d'importance systémique

En 2018, les plans d'urgence des deux grandes banques ont été perfectionnés et opérationnalisés dans plusieurs domaines. Afin de mettre en place un plan d'urgence praticable d'ici l'échéance fixée à fin 2019, les deux grandes banques ont encore des efforts considérables à fournir, notamment en ce qui concerne la réduction des interdépendances financières au sein du groupe et les mesures visant à pallier le manque de liquidités en cas de crise.

Les trois banques d'importance systémique à l'échelle nationale, quant à elles, se heurtent toujours à certains obstacles : l'adéquation encore lacunaire des plans d'urgence avec les exigences devant entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2019 concernant le capital *gone concern* ainsi que les stratégies d'assainissement et de liquidation praticables qui en découlent. Pour les trois banques, la FINMA a donc dû prolonger le délai de soumission d'un plan d'urgence praticable.

Activités de *recovery* et de *resolution* des IMF

Les IMF d'importance systémique soumises à la surveillance de la FINMA sont tenues de respecter les dispositions de la LIMF quant aux plans de stabilisation et de liquidation. Cela concerne la contrepartie centrale SIX x-clear et le dépositaire central SIX SIS. La FINMA a procédé à une évaluation générale (*high level*) début 2018 sur la base des plans de stabilisa-

Cas significatifs en matière d'insolvabilité

Pour mener à bien les procédures d'insolvabilité et de liquidation, la FINMA fait généralement appel à des liquidateurs externes. Durant l'exercice sous revue, les étapes importantes suivantes ont pu être réalisées dans des procédures complexes.

Banque Privée Espírito Santo SA en liquidation

Dans cette procédure de faillite, les créances admises en première et deuxième classes ont été entièrement satisfaites. Un dividende provisoire d'un montant de 19,4 millions de francs a été versé aux créanciers de troisième classe, soit 2,8 % des créances admises à l'état de collocation.

La liquidatrice a offert à la cession les prétentions en responsabilité contre les organes ; les créanciers cessionnaires se chargent désormais des prochaines étapes. La liquidatrice représente la masse dans différentes procédures judiciaires – actions en contestation de l'état de collocation, actions en revendication ou actions révocatoires – dont l'avancement dépend des tribunaux civils. Dans l'ensemble, la liquidation de BPES est déjà bien avancée.

Hottinger & Cie SA en liquidation

Durant l'exercice sous revue, les avancées suivantes ont été enregistrées en lien avec l'entrée en force de l'état de collocation. Quatre des six actions en contestation de l'état de collocation ont pu être réglées. Deux cas sont encore pendants (état au mois de décembre 2018). La réalisation des actifs progresse et a rendu possible, à l'automne 2018, le versement d'un deuxième dividende provisoire correspondant à 8 % des créances admises. En l'état, les créanciers privilégiés (première et deuxième classes) sont satisfaits à 100 %, les créanciers non privilégiés (troisième classe) à environ 38 %. Au total, les valeurs patrimoniales restituées ou distribuées à ce jour avoisinent les 308 millions de francs.

Lehman Brothers Finance SA en liquidation

Dans cette procédure de faillite, près de 300 créances représentant plus de 70 milliards de francs ont été produites. A fin 2018, douze des quatorze actions en contestation de l'état de collocation, déposées en 2013, ont été liquidées. Au fur et à mesure de la réalisation des actifs, les distributions provisoires effectuées jusqu'à octobre 2018 ont permis de verser aux créanciers un dividende correspondant au total à 62,08 % des créances colloquées. Par rapport à la situation présentée dans le dernier rapport annuel de la FINMA, le dividende de faillite distribué aux créanciers a augmenté de 34,3 millions de francs.

tion de 2017 et a formulé ses attentes en la matière. L'appréciation des plans visant à juger leur capacité à être approuvés aura lieu pour la première fois à l'aide des plans de stabilisation révisés de 2018.³⁸

Pour SIX x-clear, la FINMA a mis sur pied un groupe de gestion des crises (*crisis management group*, CMG) conformément aux normes internationales et organisé la première séance avec de bons résultats à la clé. Au total, quatorze autorités étrangères et suisses participent au CMG.

³⁸ CBCB / CPMI / CSF / OICV, Chairs' Report on the Implementation of the Joint Workplan for Strengthening the Resilience, Recovery and Resolvability of Central Counterparties, 5 juillet 2017, consultable sur : <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P050717-3.pdf>.

Coopération internationale en matière de stabilisation, d'assainissement et de liquidation

En tant qu'autorité de surveillance de l'Etat du siège de deux banques d'importance systémique à l'échelle mondiale, la FINMA est responsable, en cas de crise, de la coordination de l'assainissement ou de la liquidation transfrontière de ces banques avec les autorités de surveillance étrangères faisant partie du CMG. L'objectif majeur est d'éviter toute conséquence négative pour le système financier national ou international ainsi que pour les économies concernées sans devoir recourir à l'aide de l'Etat. La FINMA organise trois rencontres par an – deux *colleges* et un atelier – avec les autorités de surveillance étrangères compétentes afin de créer avec elles les conditions nécessaires à une coopération internationale efficace en cas de crise.

Contrôles sur place auprès des mandataires

La conduite des procédures de liquidation et de faillite est, de manière croissante, confiée par la division Recovery et Resolution à des mandataires externes. Durant l'exercice sous revue, la FINMA a renforcé ses instruments de surveillance sur ses mandataires externes. En sus de la surveillance ordinaire, la FINMA s'assure désormais de la bonne exécution du mandat en se rendant régulièrement dans les locaux de mandataires choisis. Les mandataires et les champs contrôlés sont sélectionnés en fonction des risques identifiés. Le but est de mesurer sur place l'adéquation de travaux déployés et, le cas échéant, d'identifier et prévenir de potentiels dysfonctionnements. Les premiers contrôles sur place réalisés en 2018 ont donné de bons résultats.

Modification de la réglementation

En 2018, le Conseil fédéral a décidé plusieurs modifications de l'ordonnance sur les fonds propres qui sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Pour les trois banques d'importance systémique nationale, des exigences ont été introduites en matière de capital *gone concern*, ce qui n'était jusqu'ici le cas que

pour les deux grandes banques. Les nouvelles exigences reflètent les exigences déjà aujourd'hui en vigueur concernant le capital *going concern*, lesquelles garantissent la poursuite de l'activité commerciale même en cas de fortes pertes, mais à hauteur de 40 % seulement, ce qui constitue une différence par rapport aux grandes banques. Une autre modification apportée à l'OFR concerne le traitement des participations des banques d'importance systémique. La méthode de la déduction des fonds propres est remplacée par une méthode de pondération des risques liés à la valeur comptable des participations. Enfin, les sociétés du groupe qui fournissent des prestations nécessaires au maintien des processus commerciaux d'une banque sont désormais soumises à la surveillance consolidée de la FINMA.

Le remaniement des dispositions législatives bancaires dans le domaine du droit de l'assainissement et de l'insolvabilité est toujours en cours. Comme mentionné dans le rapport annuel 2017, certains éléments qui sont réglés au niveau de l'ordonnance (ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire, OIB-FINMA) doivent être élevés au niveau de la loi (loi sur les banques, LB) dans le cadre d'une révision du droit de l'insolvabilité bancaire. Le but de la révision est notamment d'accroître le degré de sécurité juridique lors de la mise en œuvre de mesures d'assainissement. C'est la raison pour laquelle il est prévu d'introduire au niveau de la loi la réglementation complète de la conversion de fonds de tiers en fonds propres (*bail-in*).

Des modifications de la loi sur les banques allant dans ce sens avaient déjà été prévues initialement avec l'introduction de la LSFIn et de la LEFin, mais elles ont été retirées du projet suite à l'adoption du message correspondant. Il est prévu que les propositions de modification soient mises en consultation au premier semestre 2019, en même temps que la révision du système de garantie des dépôts et de la loi sur les titres intermédiés (ségréation).

Too big to fail: le long chemin partout dans le monde des grandes banques vers la capacité à se faire assainir ou liquider de manière ordonnée

Les banques d'importance systémique accomplissent une ou plusieurs fonctions importantes pour l'économie. Leur défaillance entraverait gravement le fonctionnement du système financier et affecterait l'économie réelle. La réglementation *too big to fail* vise précisément à empêcher la défaillance de ces fonctions d'importance systémique.

En conséquence de la crise financière des années 2007 et 2008, les législateurs du monde entier ont dû instaurer des règles visant à s'assurer que les banques d'importance systémique pourront, à l'avenir, être assainies ou liquidées de façon ordonnée sans recourir à l'aide de l'Etat (*too big to fail*). Afin de satisfaire cette exigence dans l'éventualité d'une nouvelle crise, les grandes banques suisses qui sont actives à l'échelle internationale ainsi que les autorités compétentes en Suisse comme à l'étranger ont déployé des efforts considérables. Elles ont déjà bien progressé, mais il reste encore du chemin à parcourir pour que toutes les prescriptions soient remplies. Les banques suisses d'importance systémique à l'échelle mondiale trouvent dans les recommandations du CSF, lequel fait figure de pionnier à de nombreux égards en matière d'assainissement et de liquidation, des impulsions importantes pour relever les défis auxquelles elles sont confrontées. Ces impulsions ont conduit à l'adaptation d'ordonnances et de lois en Suisse.

Maintien des fonctions d'importance systémique

Une banque d'importance systémique accomplit au moins une fonction économique dont la défaillance nuirait gravement au fonctionnement du système financier. C'est la raison pour laquelle les banques de cette nature doivent démontrer sur la base d'un plan d'urgence que les fonctions d'importance systémique pour la place financière suisse peuvent être maintenues sans interruption même en cas de crise grave. Elles doivent en outre être organisées de façon à ce que leurs autres activités en Suisse et à l'étranger puissent être arrêtées sans qu'il n'en résulte des conséquences désastreuses pour la place financière et l'économie. Cinq banques suisses, dont les deux grandes banques, sont considérées comme d'importance systémique par la BNS. Le CSF a classé les deux grandes banques suisses actives à l'échelle internationale comme d'importance systémique mondiale (ici aussi désignées comme banques d'im-

portance systémique actives à l'international ou G-SIB). Les trois autres banques sont des banques d'importance systémique nationale (ou D-SIB).

Capacité d'assainissement et de liquidation

Pour assurer la capacité d'assainir ou de liquider (terme générique de *resolvability*) une banque d'importance systémique active au plan international telle que les deux grandes banques suisses, les principaux prérequis sont les suivants: des volants de fonds propres adéquats pour absorber les pertes (*capital going concern*), une stratégie d'assainissement et de liquidation (*resolution*) réaliste et détaillée dans des plans d'assainissement et de liquidation praticables, suffisamment de capitaux pour la recapitalisation de la banque (*capital gone concern*), des liquidités en quantité suffisante (*funding in resolution*) également pour la phase de restructuration et une structure de groupe appropriée en cas d'assainissement ou de liquidation, qui permette d'assurer le maintien des fonctions d'importance systémique. Afin que les instances compétentes disposent des informations appropriées dans un bref délai en cas de crise, il est nécessaire d'avoir en place des processus et des systèmes performants non seulement pour recueillir les données relatives aux fonds propres et aux liquidités au niveau du groupe et des entités locales, mais également pour évaluer les créances et les engagements. En outre, les banques d'importance systémique doivent veiller à ce que les prestations de services nécessaires à l'exploitation des fonctions essentielles soient fournies sans interruption, ce qui présuppose notamment le maintien de l'accès aux infrastructures des marchés financiers importantes.

Renforcement structurel des deux grandes banques

Tandis que, dans le sillage de la crise de 2008, l'accent, en Suisse, a essentiellement été mis sur l'introduction d'un cadre légal d'un genre nouveau vu les conditions locales, les efforts portent depuis 2015 davantage sur la mise en œuvre pratique des exi-

gences. Depuis la crise financière, les deux banques suisses d'importance systémique à l'échelle mondiale ont déjà fait beaucoup de chemin. Les deux groupes bancaires ont nettement consolidé leur dotation en fonds propres et ont procédé à de profondes modifications structurelles, en Suisse comme à l'étranger, afin de satisfaire aux exigences en termes de *resolvability*. UBS a créé une holding sous la forme d'une société anonyme n'exerçant pas d'activités opérationnelles dans le but de dissocier les engagements financiers et opérationnels. Les deux grandes banques ont fondé des filiales bancaires suisses pour assumer les fonctions d'importance systémique ainsi que des sociétés de services séparées. Elles ont par ailleurs regroupé une partie de leurs activités américaines sous un seul toit en créant une sous-holding.

Les grandes banques comparées à leurs pairs

D'après les objectifs du CSF, la majorité des mesures doivent être appliquées d'ici 2019. Par conséquent, les banques étrangères d'importance systémique à l'échelle mondiale ne sont pas restées inactives, notamment quant à la planification de l'assainissement et de la liquidation, et ont accompli des progrès notables sur le plan de l'amélioration de la *resolvability*. Comme il existe aux Etats-Unis une obligation de publication (partielle) du plan d'assainissement et de liquidation, il est connu que le Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale (Federal Reserve Board) et l'organisme fédéral américain de garantie des dépôts bancaires (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC) n'ont plus constaté de manquements graves dans les plans d'assainissement et de liquidation des huit banques américaines d'importance systémique à l'échelle mondiale. Les autorités américaines ont estimé que les plans d'assainissement et de liquidation étaient crédibles. Un certain nombre de lacunes non irrémédiables, notamment au niveau des fonds propres et de la liquidité, ont toutefois été observées et doivent être corrigées. Une comparaison avec les pairs au niveau des avancées réalisées

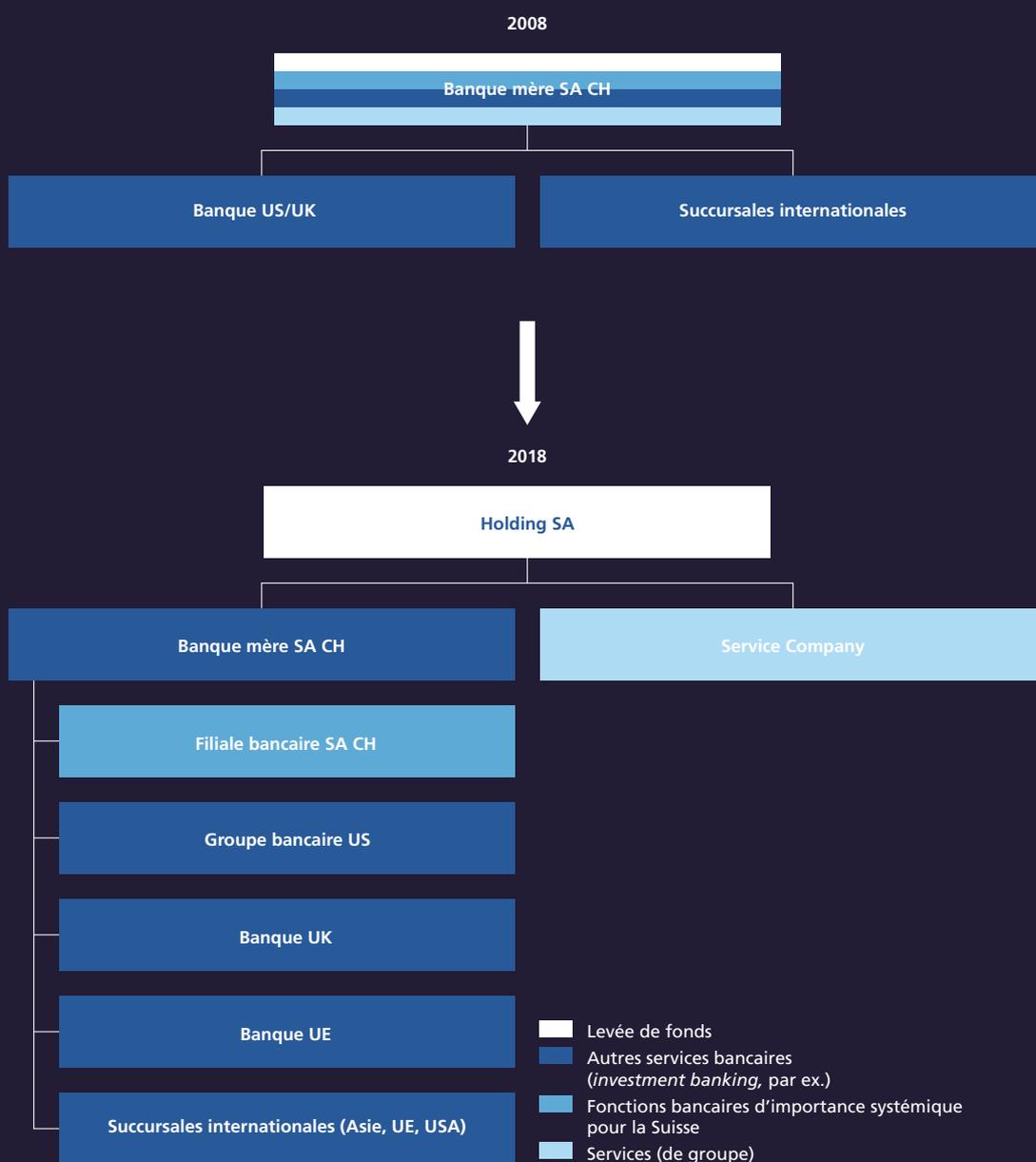
par les autres banques d'importance systémique à l'échelle mondiale n'est possible que partiellement, car il n'existe pas d'obligation de publication du plan d'assainissement et de liquidation dans les autres pays, ni d'évaluation publique de la situation au regard de la capacité d'assainissement et de liquidation des établissements. Les avis émis par les membres du *crisis management group* des banques suisses d'importance systémique à l'échelle mondiale dans le cadre du « resolvability assessment process » (RAP) annuel fournissent toutefois des indications. Ce processus d'évaluation mesure les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations du CSF. Par rapport à leurs pairs, notamment ceux situés aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, les deux grandes banques suisses figurent ainsi en bonne place dans le cadre du RAP. Elles comptent notamment parmi les premières à remplir dès aujourd'hui les exigences de la norme du CSF en matière de capacité globale d'absorption des pertes (*total loss-absorbing capacity*, TLAC), qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Cette norme est d'une importance capitale pour la faisabilité de la stratégie *bail-in* qui sera employée pour les banques d'importance systémique à l'échelle mondiale.

Perspectives

Les exigences *going concern* applicables aux maisons mères des banques suisses d'importance systémique à l'échelle mondiale ont été redéfinies au 1^{er} janvier 2019 avec l'entrée en vigueur de la version révisée de l'ordonnance sur les fonds propres. En revanche restent à définir ou à contrôler les exigences *gone concern* des maisons mères des banques suisses d'importance systémique mondiale ainsi que de leurs filiales bancaires suisses. Ce faisant, il faut tenir compte du fait qu'en cas d'assainissement ou de liquidation, le manque de liquidités dû à l'augmentation des sorties de trésorerie doit être comblé au moyen de mesures adaptées.

Changements structurels au sein des grandes banques eu égard à la *resolvability*

Changements structurels au sein des grandes banques au regard de la *resolvability* (représentation graphique)



Priorités dans le domaine des activités de *recovery* et de *resolution* pour 2019

En plus de l'opérationnalisation de la stratégie d'assainissement et de liquidation des grandes banques, l'avancement des travaux de toutes les banques d'importance systémique relatifs aux plans d'urgence ainsi que l'examen de ceux-ci par la FINMA feront partie des priorités pour l'année à venir.

Funding in resolution

Pour que l'assainissement d'une grande banque par le biais d'un *bail-in* réussisse, il est décisif que la banque ait à disposition des liquidités suffisantes pendant la phase préparatoire du *bail-in* (qui consiste en une conversion des créances en fonds propres) et durant la période qui suit. Cela permet de garantir que les fonctions d'importance systémique peuvent être maintenues sans interruption jusqu'au rétablissement total de la confiance sur le marché. En tenant compte des normes internationales, la FINMA va poursuivre ses efforts, en étroite collaboration avec la BNS, afin d'évaluer les besoins en liquidités des deux grandes banques selon différents scénarios de crise et de les confronter avec les réserves de trésorerie existantes.

Mise en œuvre de la capacité à absorber les pertes à l'intérieur du groupe

En collaboration avec les *crisis management colleges*, la FINMA va poursuivre ses travaux de mise en œuvre des recommandations du CSF sur la capacité à absorber les pertes à l'intérieur du groupe, les « Guiding Principles on the Internal Total Loss-Absorbing Capacity of G-SIBs (Internal TLAC) », qui visent à s'assurer que les sociétés significatives du groupe appartenant aux banques d'importance systémique à l'échelle mondiale (*material sub-groups*) possèdent suffisamment de capital destiné à absorber les pertes en vue d'une recapitalisation. Cela devrait permettre d'éviter les mesures unilatérales des autorités de réglementation étrangères qui s'opposent à une stratégie d'assainissement et de liquidation durable à l'échelle du groupe.

Examen des plans d'urgence des deux grandes banques

Le délai fixé par le législateur dans l'ordonnance pour établir un plan d'urgence crédible et praticable expirera fin 2019 pour les deux grandes banques. Fin 2018, la FINMA a fourni un avis détaillé sur la base de tous les critères à prendre en compte et a indiqué aux banques les domaines dans lesquels des améliorations sont encore nécessaires. Les travaux de mise en œuvre entrepris par les banques pour prouver que les fonctions d'importance systémique peuvent être maintenues sans interruption exigent des efforts considérables. C'est notamment le cas des mesures visant à pallier les insuffisances de trésorerie en cas de crise ainsi que la réduction des interdépendances financières vis-à-vis d'autres sociétés du groupe. La FINMA va accompagner étroitement les banques dans leurs travaux et examiner leurs plans d'urgence respectifs au deuxième semestre 2019.

Opérationnalisation de la stratégie d'assainissement et de liquidation des banques d'importance systémique à l'échelle nationale

Compte tenu des exigences *gone concern* en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019 pour les trois banques d'importance systémique à l'échelle nationale, la FINMA va vérifier si les stratégies d'assainissement et de liquidation de ces banques sont appropriées pour assurer le maintien des fonctions d'importance systémique sans interruption en cas de menace d'insolvabilité. La définition et l'opérationnalisation, par les trois banques d'importance systémique nationale, d'une stratégie d'assainissement et de liquidation crédible et praticable dans le cadre d'un plan d'urgence susceptible d'être approuvé nécessitent encore des efforts considérables. A cet effet, la FINMA assistera étroitement les établissements concernés.

Statistiques relatives aux activités de *resolution*

Durant l'année sous revue, certaines procédures de faillite et de liquidation menées à l'encontre d'assujettis autorisés et d'établissements exerçant sans droit ont été clôturées. Aucune nouvelle liquidation, forcée ou volontaire, n'a été prononcée contre des assujettis titulaires d'une autorisation. Plusieurs procédures ont été ouvertes à l'encontre d'établissements exerçant sans droit.

108 Nombres de cas

	Pendantes au 1 ^{er} janvier 2018	Ouvertes	Clôturées	Pendantes au 31 décembre 2018
Liquidation				
– Etablissements autorisés	3	0	2	1
– Etablissements exerçant sans droit	25	2	11	16
Faillite				
– Etablissements autorisés	12	0	1	11
– Etablissements exerçant sans droit	84	13	18	79
Reconnaissance				
– Etablissement autorisés	15	2	1	16
– Etablissements exerçant sans droit	1	0	0	1
Total des procédures	140	17	33	124

Répartition des procédures pendantes au 31 décembre 2018 par domaine de surveillance

	Faillite	Liquidation	Reconnaissance	Total
Banques/négociants en valeurs mobilières	84	14	16	114
Assurances	1	0	0	1
Placements collectifs de capitaux	5	3	1	9
IFDS	0	0	0	0
Total des procédures	90	17	17	124

Durée médiane (en mois) des procédures pendantes au 31 décembre 2018

	Etablissements autorisés	Etablissements exerçant sans droit
Liquidation	160 ³⁹	57
Faillite	74	44
Reconnaissance	49,5	52

Nombre des procédures, internes et externes, pendantes au 31 décembre 2018

	Procédures internes	Procédures externes
Liquidation	0	17
Faillite	17	73
Reconnaissance	16	1

³⁹ La valeur indiquée ici repose sur la durée d'une seule procédure de liquidation pendante au 31 décembre 2018 dans le domaine des établissements autorisés. Cette procédure a été ouverte en août 2005.

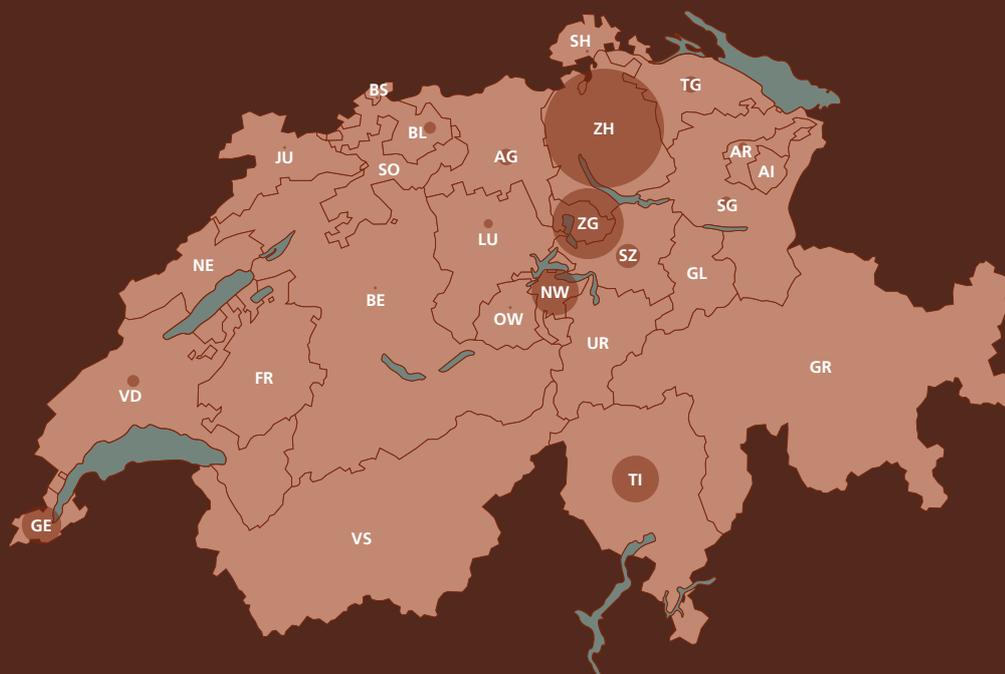
En bref : l'activité de la FINMA en matière d'insolvabilité en 2018

L'activité de la FINMA en matière d'insolvabilité comprend, dans son domaine de compétence, l'ouverture, la surveillance et la conduite de procédures de faillite et de liquidation ainsi que la reconnaissance de mesures d'insolvabilité étrangères.

Répartition régionale des faillites et des liquidations

Plus de la moitié des procédures de faillite et de liquidation pendantes concernent des sociétés sises dans les cantons de Zurich, de Zoug, du Tessin et de Nidwald.

AG:	4
AR:	2
BE:	1
BL:	3
BS:	1
GE:	9
JU:	1
LU:	2
NW:	11
OW:	1
SH:	1
SG:	3
SZ:	6
TG:	4
TI:	11
VD:	3
ZG:	16
ZH:	28



Répartition internationale des procédures de reconnaissance traitées

Les procédures de reconnaissance de décisions de faillite prononcées à l'étranger concernent pour moitié des pays européens, mais résultent également de demandes provenant du Moyen-Orient, d'Asie, de la Fédération de Russie, des Etats-Unis et d'Amérique centrale.



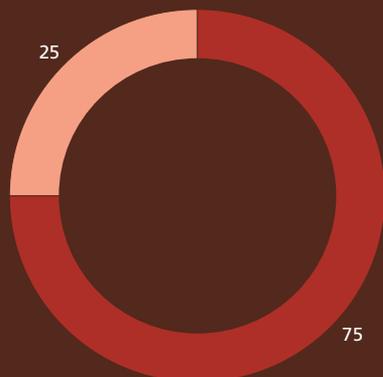
Résultat des procédures de faillite

Un quart des procédures clôturées durant l'année sous revue l'ont été suite à une suspension faute d'actifs. Dans les trois quarts restants, la procédure a été clôturée après distribution d'un dividende de faillite aux créanciers. Parmi ces dernières procédures, les créanciers au bénéfice d'un droit de gage ont été intégralement satisfaits, tandis que les créanciers chirographaires ne l'ont été que partiellement.

Prise en compte des différentes séries de créanciers lors de la répartition du dividende de faillite

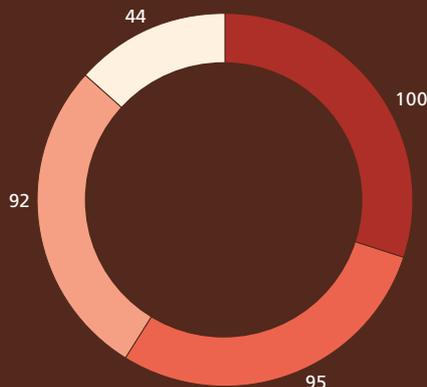
Procédures réglées

En %



■ Clôtures ordinaires en 2018
■ Suspensions faute d'actif en 2018

En %



■ Créances garanties par gage
■ De 1^{re} classe
■ De 2^e classe
■ De 3^e classe

Les plates-formes de la FINMA pour l'échange de documents et de données ont été très bien accueillies par les partenaires de la FINMA.

112

Organisation et personnel
FINMA | Rapport annuel 2018

Plate-forme de transmission
Part de l'ensemble du courrier transmis



Plate-forme d'envoi
Part de l'ensemble du courrier envoyé



Organisation et personnel

- 114 Conseil d'administration et direction
- 118 Personnel
- 122 Organisation interne

Outre ses processus internes, la FINMA numérise aussi de plus en plus l'échange de données et de documents avec les assujettis, les sociétés d'audit ainsi qu'avec les autres autorités de surveillance. Depuis son introduction il y a deux ans, la plate-forme de transmission compte un nombre toujours croissant d'utilisateurs. Pour la plate-forme d'envoi aussi, dont la mise en fonction ne date que de 2018, la tendance du nombre d'utilisateurs s'inscrit à la hausse.

Conseil d'administration et direction

La FINMA est un établissement de droit public doté de sa propre personnalité juridique. Avec le conseil d'administration et la direction comme organes principaux, elle possède une structure moderne.

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 de l'administration 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.

Membres du conseil d'administration au 31 décembre 2018

Thomas Bauer	Président
Marlene Amstad	Vice-présidente
Bernard Keller	Membre
Yvan Lengwiler	Membre
Martin Suter	Membre
Günter Pleines	Membre
Renate Schwob	Membre
Franz Wipfli	Membre

Le vice-président Philippe Egger a remis son mandat auprès de la FINMA fin janvier 2018. Pour le remplacer, le Conseil fédéral a nommé Marlene Amstad vice-présidente. Il a par ailleurs élu Martin Suter membre du conseil d'administration de la FINMA. En sa personne, le conseil d'administration de la FINMA s'est attaché au 1^{er} janvier 2018 un expert reconnu du domaine de l'assurance.

Comités du conseil d'administration

Le conseil d'administration constitue à partir de ses membres un comité d'audit et de risque, un comité des nominations et un comité des offres publiques d'acquisition et de la responsabilité de l'Etat. Le comité des offres publiques d'acquisition et de la responsabilité de l'Etat est l'instance de recours en ce qui concerne les décisions de la commission des offres publiques d'acquisition et l'instance décisionnaire sur des prétentions en responsabilité de l'Etat litigieuses sur la base de la loi sur la responsabilité. Les deux autres 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 certains dossiers, le conseil d'administration peut, en sus des comités permanents, constituer des comités ad hoc ou charger certains de ses membres de tâches spéciales.



Thomas Bauer



Marlene Amstad



Bernard Keller



Yvan Lengwiler



Martin Suter



Günter Pleines



Renate Schwob



Franz Wipfli

Membres du conseil
d'administration
au 31 décembre 2018

Les comités permanents du conseil d'administration et leurs membres au 31 décembre 2018

	Comité d'audit et de risque	Comité des nominations	Comité des offres publiques d'acquisition et de la responsabilité de l'Etat
Thomas Bauer		Présidence	
Marlene Amstad			X
Bernard Keller	X		
Yvan Lengwiler		X	X
Martin Suter	X		
Günter Pleines		X	
Renate Schwob			Présidence
Franz Wipfli	Présidence		

La direction

En sa qualité d'organe exécutif de la FINMA, la direction assure une surveillance des banques, entreprises d'assurance, bourses, négociants en valeurs mobilières et autres intermédiaires financiers conforme aux dispositions légales et à la stratégie fixée. Elle élabore les bases de décision pour les affaires relevant de la compétence du conseil d'administration et veille à la mise en œuvre des décisions de ce dernier ainsi que de celles des comités qu'il englobe.

Membres de la direction au 31 décembre 2018

Mark Branson	Directeur
Michael Loretan ^a	Directeur suppléant et chef de la division Asset Management
Jan Blöchliger	Chef de la division Banques
Léonard Bôle	Chef de la division Marchés
Patric Eymann	Chef de la division Enforcement
Alexandra Karg	Cheffe de la division Operations
Birgit Rutishauser Hernandez	Cheffe de la division Assurances
Rupert Schaefer	Chef de la division Services stratégiques
David Wyss	Chef de la division Recovery et Resolution

Au cours de l'exercice sous revue, tant Michael Schoch, chef de la division Banques, que Peter Giger, chef de la division Assurances, ont quitté la FINMA pour se réorienter professionnellement. Dans les deux cas, des candidats internes à la FINMA ont pu être portés à la direction de la division.

Avocat d'affaires, Jan Blöchliger est entré à la FINMA en 2011 et a été son secrétaire général de 2013 à 2015. Avant que le conseil d'administration ne le désigne comme nouveau chef de la division Banques et le nomme membre de la direction au 16 juillet 2018, Jan Blöchliger dirigeait la surveillance du groupe Credit Suisse.

Mathématicienne et actuaire, Birgit Rutishauser Hernandez était depuis juin 2016 à la tête de la section Gestion des risques de la division Assurances. Le conseil d'administration l'a nommée, au 17 septembre 2018, cheffe de la division Assurances et membre de la direction.

Par ailleurs, le 27 septembre 2018, le conseil d'administration a nommé Michael Loretan vice-directeur avec effet immédiat.

^a Le 22 janvier 2019, Michael Loretan est décédé des suites d'une longue maladie. Ce juriste était entré en 2011 à la FINMA et avait ensuite pris la tête de la surveillance du groupe Credit Suisse. En 2014, il avait été nommé membre de la direction, prenant la direction de la division Asset Management. En octobre 2018, le conseil d'administration l'avait désigné directeur suppléant de la FINMA. Michael Loretan était particulièrement apprécié des collaborateurs et de ses collègues ainsi que dans la branche financière. La FINMA gardera de lui le meilleur des souvenirs.



Mark Branson



Jan Blöchliger



Léonard Bôle



Patric Eymann



Alexandra Karg



Michael Loretan†



Birgit Rutishauser Hernandez



Rupert Schaefer

Membres de la direction
au 31 décembre 2018



David Wyss

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*. Il prend des décisions d'*enforcement* et ordonne l'ouverture ou la suppression de procédures d'enquêtes, en particulier à l'encontre d'établissements et de personnes assujettis. Dans le cas d'affaires de grande portée, les décisions incombent au conseil d'administration.

Membres permanents du comité d'enforcement au 31 décembre 2018

Mark Branson Présidence
Rupert Schaefer
Patric Eymann

Au cas par cas, les chefs des divisions principalement concernées par l'affaire considérée sont également membres du comité d'enforcement avec droit de vote.

La FINMA applique une politique du personnel s'inscrivant sur le long terme et guidée par les principes de l'efficacité, de la pérennité et de la transparence. La priorité de l'année 2018 est allée aux adaptations à venir au sein de la caisse de prévoyance de la FINMA. Sur ces dernières années, l'effectif du personnel de la FINMA demeure globalement stable.

La FINMA dispose d'une caisse de prévoyance propre affiliée à la caisse fédérale de pensions PUBLICA. Au 1^{er} janvier 2019, celle-ci va adapter les bases de calcul pour toutes les caisses de prévoyance qui lui sont affiliées et abaisser le taux de conversion pour les futures rentes. A l'occasion de cette décision, l'organe paritaire de la caisse de prévoyance de la FINMA a décidé de mesures d'amortissement appropriées habituelles sur le marché et initié des modifications de la solution de prévoyance.

Adaptations au sein de la caisse de prévoyance de la FINMA

L'abaissement envisagé du taux de conversion de 5,65 % jusqu'ici à désormais 5,09 % se serait traduit, sans les mesures d'amortissement destinées aux futurs bénéficiaires de rentes de la caisse de prévoyance de la FINMA, par une baisse du niveau des prestations de -10 %. C'est pourquoi l'organe paritaire a adopté une série d'amortissements financiers. Les principaux sont :

- apports uniques proportionnels portés au crédit du capital d'épargne des collaborateurs ayant entre 45 et 55 ans afin de maintenir le niveau des prestations à hauteur d'environ 95 % du niveau antérieur ;
- apports uniques proportionnels étendus portés au crédit du capital d'épargne des collaborateurs ayant entre 56 et 60 ans afin de maintenir le niveau des prestations à hauteur de 95 à 97 % du niveau antérieur ;
- apports uniques portés au crédit du capital d'épargne des collaborateurs ayant plus de 60 ans afin de maintenir le niveau des prestations à hauteur de 97 à 100 % du niveau antérieur (conformément aux dispositions obligatoires de PUBLICA) ;
- extension des possibilités pour verser des cotisations d'épargne volontaires et pour procéder à un rachat volontaire dans la caisse de pensions.

Afin que la solution de prévoyance de la FINMA reste compétitive, une comparaison avec le marché a été réalisée en parallèle ; des modifications ont également été apportées dans la caisse de prévoyance. Au cœur de ce train de mesures figurent :

- une adaptation du plan d'épargne de manière à ce que la charge financière des plus jeunes collaborateurs soit allégée et à ce que la FINMA prenne en charge 62 % des cotisations de l'employeur pour tous les groupes d'âge (contre quelque 59 % jusqu'à présent) ;
- l'affectation des économies découlant de la baisse des primes de risque en faveur de cotisations d'épargne plus élevées de l'employeur ;
- l'amélioration des prestations de risque de la caisse de prévoyance en cas d'invalidité et de décès. Dans un premier temps, c'est le capital-décès qui sera relevé.

Du fait de ces mesures, tous les collaborateurs de la FINMA bénéficient d'un maintien du niveau des prestations à environ 95 % du niveau antérieur. Les coûts des mesures adoptées sont financés au moyen des réserves existantes de la caisse de prévoyance, des économies réalisées sur la prime de risque et de la dissolution des réserves de cotisations de l'employeur affectées à ce but. Les adaptations du plan d'épargne entraînent une augmentation des coûts du personnel d'environ 0,2 % par an. Le Conseil fédéral a approuvé les adaptations apportées à la caisse de prévoyance de la FINMA au printemps 2018.

Vérification de l'égalité des salaires

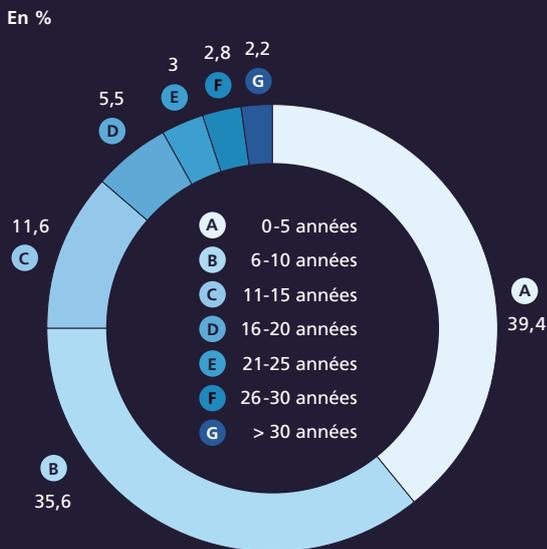
Des experts indépendants de l'Association suisse pour Systèmes de Qualité et de Management (SQS) ont délivré en 2016 au système salarial de la FINMA le certificat « Good Practice in Fair Compensation » attestant que la FINMA dispose d'un système salarial équilibré et veillant à l'égalité des chances. Depuis, des audits de suivi ont lieu tous les ans.

Le personnel de la FINMA en quelques chiffres

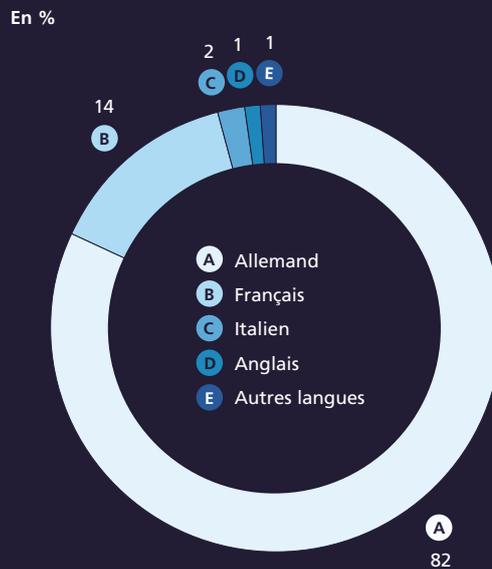
Nombre moyen d'équivalents plein temps (EPT)



Aperçu de la durée d'engagement



Répartition linguistique



Calculées selon l'instrument de contrôle de l'égalité salariale (Logib) mis au point par la Confédération, les différences de salaire entre les hommes et les femmes s'établissent comme l'année précédente à 3,1 %.

Le personnel de la FINMA en quelques chiffres

Le nombre des postes à plein temps est resté pratiquement le même depuis 2012, ce qui est le résultat d'une décision délibérée prise annuellement par le conseil d'administration. Celui-ci a en effet approuvé un plafond pour les contrats à durée indéterminée qui correspondait, pour l'exercice sous revue, à 481 postes à plein temps, dont en moyenne 468 ont été occupés (contre 466 en 2017). En 2018, la FINMA a employé en moyenne, au bénéfice tant de contrats à durée déterminée que de contrats à durée indéterminée, 537 collaborateurs (contre 534 l'année précédente), pour 492 postes en équivalents plein temps (492 l'année précédente). Quelque 34 % des effectifs travaillaient à temps partiel (32 % en 2017).

Le conseil d'administration fixe chaque année le nombre des postes à plein temps. Cet instrument stratégique vise à planifier les ressources en présentant de manière transparente les ressources qui seront nécessaires à moyen terme pour mener à bien l'ensemble des tâches. Il convient de distinguer cette définition du plafond du nombre des postes à plein temps de l'établissement du budget annuel. Depuis 2012, le nombre fixé est resté stable. Au vu des tâches supplémentaires qui sont dévolues à la FINMA en lien avec la LSFIn et la LEFin, il devient incontournable de recruter davantage de personnel. Le conseil d'administration a par conséquent relevé le nombre des postes à plein temps à 517,6. Selon les calculs actuels, ce chiffre englobe notamment toutes les ressources en personnel qui seront requises au cours des prochaines années pour assumer ces nouvelles

tâches. La majeure partie de ces ressources sera affectée à l'autorisation, la surveillance et l'*enforcement* des nouveaux assujettis que sont les gestionnaires de fortune indépendants pour les clients particuliers, les *trustees* ainsi que certains essayeurs du commerce selon la loi sur le contrôle des métaux précieux et leurs organisations de surveillance. Conformément au plan de mise en œuvre de la LSFIn et de la LEFin, les ressources supplémentaires ne seront requises qu'à moyen terme et le contingent de postes effectifs ne va s'approcher que peu à peu du nouveau nombre de postes à plein temps. Les postes qui seront créés dans le sillage de la LSFIn et de la LEFin seront en grande partie financés via les taxes de surveillance et les émoluments qui incomberont aux nouveaux assujettis.

L'âge moyen des collaborateurs en 2018 s'élevait 42 ans (comme l'année précédente). Près de 65 % des effectifs (66 % en 2017) se trouvaient dans la tranche d'âge comprise entre 30 et 49 ans. 26 % étaient des collaborateurs âgés de 50 ans ou plus (24 % en 2017) et près de 9 % (10 % en 2017) faisaient partie de la relève. Les cadres représentaient 273 personnes (284 l'année précédente), soit 51 % (52 % l'année précédente). La FINMA définit comme cadre toute personne exerçant des fonctions de conduite du personnel ou des fonctions de spécialiste dans les plages salariales 1 à 3. Les cadres avec fonctions de conduite du personnel étaient au nombre de 95 (94 l'année précédente), soit environ 35 % de l'effectif des cadres (33 % l'année précédente). La proportion de postes avec fonction de conduite du personnel occupés par des femmes était de 24 % (comme l'année précédente) et les femmes représentaient 40 % de l'ensemble des salariés (comme en 2017). Fin 2018, la FINMA comptait 77 collaborateurs de nationalité étrangère (contre 81 l'année précédente).

Le taux de rotation (sans les départs à la retraite) s'élevait à environ 7 % fin décembre 2018 (5 % l'année précédente). Environ 25 % des salariés travaillent à la FINMA (ou dans l'une des institutions qui l'ont précédée) depuis plus de dix ans (contre 18 % en 2017).

Outre une consommation d'énergie plus faible, la FINMA veille à faire un usage raisonné des ressources naturelles. Elle est tenue par une convention d'objectifs conclue avec le canton d'améliorer son efficacité énergétique. Les coûts d'exploitation de la FINMA ont été inférieurs à ceux de l'année précédente.

Dans le cadre d'une convention cantonale d'objectifs pour les grands consommateurs d'énergie, la FINMA s'est engagée à améliorer son efficacité énergétique de 100 à 109 % entre 2017 et 2026 en déployant des mesures d'optimisation énergétique. Parmi elles figure notamment l'optimisation des installations de ventilation et de l'éclairage. La trajectoire énergétique de la FINMA montre qu'elle a atteint les objectifs qui lui avaient été fixés pour l'année 2018.

Consommation énergétique des bâtiments

La consommation d'électricité nécessaire à l'exploitation du siège principal à Berne a de nouveau baissé par rapport à l'année précédente. Le site de Zurich également a vu sa consommation d'électricité diminuer. La FINMA couvre la majeure partie de ses besoins énergétiques en s'alimentant avec de l'électricité qui provient majoritairement de centrales hydroélectriques suisses. Ce faisant, elle s'approvisionne en courant écologique produit dans des centrales hydroélectriques certifiées. Durant l'exercice sous revue, cela représentait 35,2 % de la consommation totale d'énergie. Le site de Berne est exclusivement chauffé par le chauffage à distance. Depuis 2015, la FINMA est ainsi parvenue à abaisser de manière continue ses émissions de gaz à effet de serre.

Consommation de papier

Ces dernières années, les collaborateurs de la FINMA recourent de moins en moins souvent à la photocopieuse, ce qui se traduit par une baisse de la consommation de papier, qui s'est établie à 21,9 kilogrammes par EPT pour l'exercice sous revue. Par rapport à l'année précédente, cela représente une baisse de plus de 17 %. Cette évolution positive est une conséquence directe de la stratégie de numérisation de la FINMA qui prévoit de se détourner du support papier au profit de documents électroniques, entendant ainsi apporter sa contribution à la protection de l'environnement.

Les coûts de la FINMA en baisse

Les coûts d'exploitation de la FINMA sont pratiquement stables depuis 2012 et ont été, pour l'exercice sous revue, inférieurs à ceux de l'année précédente. Les charges d'exploitation présentées dans les comptes annuels de la FINMA s'élèvent à 119 millions de francs (contre 121 millions de francs en 2017), ce qui représente une baisse de près de 2 millions de francs par rapport à l'année précédente. Ajoutées aux réserves à constituer selon la loi, il en résulte un montant de 131 millions de francs (133 l'année précédente). Ces charges sont couvertes par les revenus des émoluments et des taxes de surveillance. Ce résultat confirme la rigueur en matière de coûts à laquelle la FINMA s'astreint depuis plusieurs années. Objets d'une publication séparée, les comptes annuels 2018 présentent en détail le résultat annuel de la FINMA.

Chiffres environnementaux de la FINMA

La consommation totale d'énergie a diminué de 14,4 % par rapport à l'année précédente. Parallèlement, la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie a légèrement reculé pour s'établir à 53,1 %. Dans le cadre de sa stratégie de numérisation, la FINMA met l'accent sur le traitement électronique des documents, ce qui se répercute aussi sur la consommation de papier. Celle-ci a baissé de plus de 17 % par rapport à l'année précédente.

Chiffres environnementaux



La FINMA poursuit de manière systématique les activités exercées sans droit dans le domaine des Fintech.

124

Annexe
FINMA | Rapport annuel 2018

75

investigations pour
activité exercée sans droit
closes dans le domaine
des Fintech

12

inscriptions sur la liste noire

2

procédures d'*enforcement*
pour activité exercée sans
droit

Annexe

- 126** Catégories de surveillance
- 128** Statistiques
- 132** Conventions de la FINMA au niveau international
- 134** Abréviations

La Suisse est attrayante pour les entreprises Fintech et attire donc aussi des acteurs ayant des intentions frauduleuses. Dans le cadre de son activité d'*enforcement*, la FINMA intervient de plus en plus à l'encontre de telles personnes. Elle applique les obligations d'autorisation de manière systématique et neutre du point de vue de la technologie pour les entreprises actives dans le domaine des Fintech, et ce, dans le but de protéger tant les investisseurs que les clients et d'assainir le marché. Des 327 dossiers clos concernant une activité exercée sans droit sur le marché financier suisse, 75 concernaient des acteurs venant du domaine des Fintech : douze ont été inscrits sur la liste noire de la FINMA et deux dossiers Fintech ont engendré l'ouverture d'une procédure d'*enforcement*.

Catégories de surveillance

Les établissements assujettis à la surveillance de la FINMA sont regroupés en six catégories de surveillance, selon les risques qu'ils présentent pour les créanciers, les investisseurs et les assurés ainsi que pour le système de la place financière suisse dans son ensemble. Outre cette répartition en catégories, chaque établissement se voit attribuer une note (*rating*) qui reflète l'évaluation de la FINMA quant à sa situation actuelle.

Les concepts de surveillance déterminent l'intensité de la surveillance et le choix des instruments de surveillance ainsi que l'interaction entre la surveillance directe exercée par la FINMA et le recours aux sociétés d'audit pour les différents établissements sur la base des deux caractéristiques que sont la

catégorie et la note spécifique à l'établissement. Ces mesures permettent une orientation plus systématique de la surveillance sur les risques et un examen plus approfondi des établissements pertinents en matière de risques.

Catégories de surveillance des banques⁴⁰

Le classement des établissements bancaires par catégorie de surveillance est défini selon la circulaire de la FINMA 2011/2⁴¹.

Catégorie	Critères (en milliards de CHF)	Nombre d'établissements			
		2018	2017		
1	Somme du bilan	≥	250	2	2
	Actifs sous gestion	≥	1 000		
	Dépôts privilégiés	≥	30		
	Fonds propres nécessaires	≥	20		
2	Somme du bilan	≥	100	3	3
	Actifs sous gestion	≥	500		
	Dépôts privilégiés	≥	20		
	Fonds propres nécessaires	≥	2		
3	Somme du bilan	≥	15	26	24
	Actifs sous gestion	≥	20		
	Dépôts privilégiés	≥	0,5		
	Fonds propres nécessaires	≥	0,25		
4	Somme du bilan	≥	1	60	57
	Actifs sous gestion	≥	2		
	Dépôts privilégiés	≥	0,1		
	Fonds propres nécessaires	≥	0,05		
5	Somme du bilan	<	1	178	199
	Actifs sous gestion	<	2		
	Dépôts privilégiés	<	0,1		
	Fonds propres nécessaires	<	0,05		

⁴⁰ La sixième catégorie comprend les acteurs du marché ne relevant pas de la surveillance prudentielle de la FINMA.

⁴¹ Cf. circulaire de la FINMA 2011/2 « Volant de fonds propres et planification des fonds propres – banques » (https://www.finma.ch/fr/~media/finma/dokumente/dokumenten-center/anhoerungen/laufende-anhoerungen/rs-basel3-2017/20171031_ent-rs-11-02-anh.pdf?la=fr).

Catégories de surveillance des assurances⁴²

Catégories	Critères	Nombre d'établissements	
		2018	2017
1	–	–	–
2	Somme du bilan > 50 milliards de CHF ou complexité	5	5
3	Somme du bilan > 1 milliard de CHF ou complexité	37	38
4	Somme du bilan > 0,1 milliard de CHF ou complexité	57	56
5	Somme du bilan < 0,1 milliard de CHF ou complexité	100	105

Catégories de surveillance des gestionnaires d'actifs

Catégories	Critères	Nombre d'établissements	
		2018	2017
1	–	–	–
2	–	–	–
3	–	–	–
4	Actifs sous gestion ⁴³ ≥ 30 milliards de CHF	15	14
5	Actifs sous gestion ⁴³ < 30 milliards de CHF	396	398

Catégories de surveillance des marchés

	Importance à l'échelle mondiale	Importance à l'échelle systémique	Importance à l'échelle nationale	Importance pour la réputation	Catégorie
SIX SIS SA	x	x	x	x	1
SIX x-clear SA	x	x	x	x	1
SIX Swiss Exchange SA			x	x	2
BX Berne Exchange AG					4
SIX Repo SA					4
SIX Trade Repository SA					4

Les IFDS relèvent de la sixième catégorie et ne sont donc pas soumis à une surveillance prudentielle.

⁴² La sixième catégorie comprend les acteurs du marché ne relevant pas de la surveillance prudentielle de la FINMA.

⁴³ Les actifs gérés correspondent à la somme de la fortune nette de tous les fonds gérés ou administrés ainsi que de tous les actifs relevant d'une gestion individuelle.

Acteurs du marché financier assujettis⁴⁴

(au 31 décembre 2018)

Banques assujetties

	2018	2017
Banques, dont	259	272
– en mains étrangères	80	86
– succursales de banques étrangères	26	29
– en charge de l'activité commerciale	7	16
Banques Raffeisen	246	261
Représentations de banques étrangères	49	53

Négociants en valeurs mobilières assujettis

	2018	2017
Négociants en valeurs mobilières, dont	46	52
– en mains étrangères	9	14
– succursales de négociants en valeurs mobilières étrangers	13	11
– en charge de l'activité commerciale	1	6
Représentations de négociants en valeurs mobilières étrangers	36	40
Participants étrangers reconnus d'une Bourse	102	126

Infrastructures des marchés financiers assujetties

	2018	2017
Bourses suisses	2	3
Systèmes de négociation multilatéraux suisses	2	2
Plates-formes de négociation étrangères reconnues selon l'art. 41 LIMF	72	61
Plates-formes de négociation étrangères reconnues selon l'ordonnance du Conseil fédéral du 30 novembre 2018 ⁴⁵	52	–
Contreparties centrales étrangères reconnues	12	4
Contreparties centrales suisses	1	0
Dépositaires centraux suisses	1	1
Référentiels centraux suisses	1	1
Référentiels centraux étrangers reconnus	2	1

Placements collectifs assujettis

	2018	2017
Placements collectifs suisses		
Total des placements collectifs suisses, dont	1 725	1 642
– placements collectifs contractuels suisses (art. 8 LPCC)		
– fonds de placement ouverts et SICAV	1 706	1 624
– dont réservés aux investisseurs qualifiés	750	698
– placements collectifs fermés (art. 9 LPCC)		
– SCPC et SICAF	19	18
Placements collectifs étrangers		
Total des placements collectifs étrangers, dont	8 094	7 761
– eurocompatibles (OPCVM)	8 041	7 685
– non eurocompatibles (non-OPCVM ⁴⁶)	53	76

⁴⁴ Le terme « assujetti » ne signifie pas nécessairement « soumis à une surveillance prudentielle ».

⁴⁵ Ordonnance du Conseil fédéral du 30 novembre 2018 concernant la reconnaissance de plates-formes étrangères pour la négociation de titres de participation de sociétés ayant leur siège en Suisse.

⁴⁶ Les non-OPCVM sont des placements collectifs de capitaux qui ne sont pas assujettis à la directive OPCVM de l'Union européenne.

Directions de fonds, gestionnaires d'actifs, banques dépositaires, représentants et distributeurs assujettis conformément à la loi sur les placements collectifs

	2018	2017
Directions de fonds	48	45
Gestionnaires d'actifs (<i>asset managers</i>)	212	217
Représentants de placements collectifs de capitaux étrangers	86	92
Distributeurs conformément à la LPCC	350	353
Banques dépositaires	32	31

Entreprises d'assurance et caisses-maladie assujetties

	2018	2017
Assureurs-vie, dont	19	19
– entreprises d'assurance domiciliées en Suisse	16	16
– succursales d'entreprises d'assurance étrangères	3	3
Assureurs dommages, dont	114	118
– entreprises d'assurance domiciliées en Suisse (y c. 18 assurances-maladie complémentaire [2017 : 19])	70	73
– succursales d'entreprises d'assurance étrangères (y c. 2 assurances-maladie complémentaire [2017 : 2])	44	45
Total des réassureurs, dont	54	55
– réassureurs	27	28
– captives de réassurance	27	27
Caisses-maladie pratiquant l'assurance-maladie complémentaire	12	12
Total des entreprises d'assurance et caisses-maladie assujetties	199	204
Groupes d'assurance (groupes et conglomérats)	6	6

Intermédiaires financiers assujettis

	2018	2017
Total des organismes d'autorégulation assujettis	11	12
Total des intermédiaires financiers directement soumis	134	163
Total des sociétés de groupe soumises à la surveillance de la FINMA en matière de blanchiment d'argent	139	134
Total des intermédiaires d'assurance enregistrés	16567	15997

Agences de notation reconnues

	2018	2017
Total des agences de notation reconnues	6	5

Autorisations octroyées (du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018)

Banques

	2018	2017
Autorisations (art. 3 LB)	1	1
Succursales (art. 4 OBE-FINMA)	1	3
Représentations (art. 14 OBE-FINMA)	2	2
Autorisations complémentaires (art. 3 ^{er} LB)	7	3
Levées de l'assujettissement	16	6

Négociants en valeurs mobilières

	2018	2017
Autorisations octroyées à des négociants en valeurs mobilières (art. 10 LBVM)	2	2
Succursales (art. 41 OBVM)	2	2
Représentations (art. 49 OBVM)	2	1
Autorisations complémentaires (art. 10 al. 6 LBVM et art. 56 al. 3 OBVM)	2	1
Levées de l'assujettissement	5	4
Reconnaissance d'acteurs et de participants étrangers à une Bourse	22	10

Infrastructures des marchés financiers

	2018	2017 ⁴⁷
Autorisation de bourses suisses	0	2
Autorisation de systèmes multilatéraux de négociation suisses	0	2
Reconnaissances de plates-formes étrangères de négociation selon l'art. 41 LIMF	13	42
Reconnaissance de plates-formes étrangères de négociation selon l'ordonnance du Conseil fédéral du 30 novembre 2018 ⁴⁸	52	–
Reconnaissance de contreparties centrales étrangères	8	3
Reconnaissance de contreparties centrales suisses	1	0
Autorisation de dépositaires centraux suisses	0	1
Autorisation de référentiels centraux suisses	0	1
Reconnaissance de référentiels centraux étrangers	1	1

Placements collectifs de capitaux

	2018	2017
Placements collectifs suisses	160	166
Placements collectifs étrangers	935	873

Directions de fonds, gestionnaires d'actifs, banques dépositaires, représentants et distributeurs assujettis conformément à la loi sur les placements collectifs

	2018	2017
Directions de fonds	3	1
Gestionnaires d'actifs (<i>asset managers</i>)	8	24
Représentants de placements collectifs étrangers	3	6
Distributeurs selon la LPCC	27	27
Banques dépositaires	2	1

⁴⁷ Y compris les renouvellements d'autorisation selon la LIMF.

⁴⁸ Ordonnance du Conseil fédéral du 30 novembre 2018 concernant la reconnaissance de plates-formes étrangères pour la négociation de titres de participation de sociétés ayant leur siège en Suisse.

Entreprises d'assurance et caisses-maladie

	2018	2017
Assureurs-vie, dont	1	0
– entreprises d'assurance domiciliées en Suisse	0	0
– succursales d'entreprises d'assurance étrangères	1	0
Assureurs dommages, dont	1	2
– entreprises d'assurance domiciliées en Suisse	0	1
– succursales d'entreprises d'assurance étrangères	1	1
Réassureurs	0	2
Captives de réassurance	1	2
Caisses-maladie pratiquant l'assurance-maladie complémentaire	1	0
Total	4	6
Groupes d'assurance (groupes et conglomérats)	0	0

Intermédiaires financiers

	2018	2017
Intermédiaires financiers directement soumis	0	2
Sociétés de groupe soumises à la surveillance de la FINMA en matière de blanchiment d'argent	11	6
Intermédiaires d'assurance enregistrés	1054	897

Agences de notation

	2018	2017
Reconnaisances d'agences de notation	1	0

Conventions de la FINMA au niveau international

Au niveau international, la FINMA travaille avec de nombreuses autorités. Pour fixer le cadre de ces coopérations, elle a signé différentes conventions.

Ces conventions internationales sont des accords sans caractère contraignant conclus dans le domaine de la coopération prudentielle. A l'international, elles sont généralement désignées sous le terme de *memorandum of understanding* (MoU), ou encore de *cooperation agreement* (COAG) ou de *coordination arrangement*, qui sont synonymes. En signant de telles conventions, les autorités de surveillance concernées s'assurent de leur coopération mutuelle et en concrétisent les modalités dans le respect de leur législation nationale. Les conventions internationales conclues par la FINMA ne sauraient instaurer des droits ou des obligations ni pour cette dernière, ni pour les autorités partenaires étrangères ou d'autres tierces parties.

Fin octobre, la FINMA a signé avec la Banque centrale européenne (BCE) un MoU dans le domaine de la surveillance bancaire. Cet accord repose sur les normes usuelles de collaboration internationale. Ainsi, la FINMA a pu poser les bases d'une coopération plus étroite avec les autorités centrales de l'UE dans le domaine de la surveillance bancaire, laquelle revêt une importance croissante pour la FINMA, en particulier dans l'optique du Brexit.

La FINMA a signé d'autres conventions de coopération portant sur la promotion de la collaboration dans le domaine des technologies financières: en Asie,

d'une part avec la Hong Kong Monetary Authority (HKMA) et la Securities and Futures Commission (SFC), et d'autre part avec la Japan Financial Services Agency (JFSA). Dans l'optique d'une intensification de leur coopération, la Bank of Israel (BOI) a rejoint la convention de coopération signée l'année dernière dans le domaine des technologies financières par les autorités de surveillance israéliennes Capital Markets Insurance and Savings Authority (CMISA) et Israel Securities Authority (ISA). D'autres conventions ont été conclues avec la Comissão de Valores Mobiliários (CVM) du Brésil et l'ADGM Financial Services Regulatory Authority (FSRA) des Emirats arabes unis. Ces conventions permettent aux entreprises innovantes des Fintech de ces Etats et de Suisse de se développer sur le marché de l'autre pays et d'établir plus rapidement des contacts avec ses autorités nationales pour obtenir des renseignements sur le type de licence requis, ce qui contribue à réduire les incertitudes réglementaires ainsi que les délais de lancement effectif des activités. En outre, sur la base de ces conventions, les autorités de surveillance prévoient de s'engager dans un échange plus approfondi concernant les Fintech.

Au cours de l'exercice sous revue, la FINMA a conclu des conventions avec les autorités de surveillance suivantes :

Etat	Autorité(s) de surveillance	Type	Champ d'application
Brésil	Comissão de Valores Mobiliários (CVM)	Convention bilatérale/générale	Promotion de la coopération dans le domaine des Fintech
Emirats arabes unis Abu Dhabi	ADGM Financial Services Regulatory Authority (FSRA)	Convention bilatérale/générale	Promotion de la coopération dans le domaine des Fintech
Hong Kong	Hong Kong Monetary Authority (HKMA) et Securities and Futures Commission (SFC)	Convention bilatérale/générale	Promotion de la coopération dans le domaine des Fintech
Israël	Bank of Israel (BOI), Israel Securities Authority (ISA) et Ministry of Finance – Capital Markets, Insurance and Savings Division (CMISA)	Convention bilatérale/générale	Promotion de la coopération dans le domaine des Fintech
Japon	Japan Financial Services Agency (JFSA)	Convention bilatérale/générale	Promotion de la coopération dans le domaine des Fintech
Royaume-Uni	Bank of England (BoE) (autorité d'accueil), membres du college (autorités hôtes)	Convention multilatérale/spécifique à un établissement	Coopération en matière de gestion de crise d'ICE Clear Europe Ltd
Serbie	National Bank of Serbia (autorité d'accueil), membres du college (autorités hôtes)	Convention multilatérale/spécifique à un établissement	Coopération en matière de surveillance du groupe UNIQA
Union européenne	Banque centrale européenne (BCE)	Convention bilatérale/générale	Promotion de la coopération en général

Abréviations

ABA <i>Activities based approach</i> (approche fondée sur les activités)	Financement EtP Crédits octroyés par la banque en dérogeant à ses règlements internes (<i>exceptions to policy</i>)
AICA Association internationale des contrôleurs d'assurance	FINMA Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
AMC <i>Actively managed certificates</i>	FSRA Emirats arabes unis Abu Dhabi ADGM Financial Services Regulatory Authority
Art. Article	GAFI Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux
ASA Association Suisse d'Assurance	G-SIB <i>Global systemically important bank</i> (banque d'importance systémique à l'échelle mondiale)
ASB Association suisse des banquiers	G-SII <i>Global systemically important insurer</i> (entreprise d'assurance d'importance systémique à l'échelle mondiale)
ASR Autorité fédérale de surveillance en matière de révision	HKMA Hong Kong Monetary Authority
ATF Arrêt du Tribunal fédéral	IASB International Accounting Standards Board
BCE Banque centrale européenne	ICO <i>Initial coin offering</i> ou <i>token generating event</i>
BNS Banque nationale suisse	IFDS Intermédiaires financiers directement soumis
BoE Bank of England (Royaume-Uni)	IFRS <i>International Financial Reporting Standards</i> (normes comptables internationales)
BOI Bank of Israel (Israël)	IMF Infrastructures des marchés financiers
BPES Banque Privée Espírito Santo	ISA Israel Securities Authority (Israël)
CBCB Comité de Bâle sur le contrôle bancaire	JFSA Financial Service Agency (Japon)
CCP <i>Central counterparty</i> (contrepartie centrale)	kg kilogramme
CDB Convention relative à l'obligation de diligence des banques	kWh kilowatt-heure
CdF Commissions des finances des Chambres fédérales	LB Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques; RS 952.0)
CdG Commissions de gestion des Chambres fédérales	LBA Loi du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (loi sur le blanchiment d'argent; RS 955.0)
CdG-E Commission de gestion du Conseil des Etats	LBVM Loi fédérale du 24 mars 1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (loi sur les bourses; RS 954.1)
CER-E Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats	LCA Loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (loi sur le contrat d'assurance; RS 221.229.1)
CET1 <i>Common equity tier 1 capital</i> (fonds propres de base durs)	LCR <i>Liquidity coverage ratio</i> (ratio de liquidité à court terme)
CMG <i>Crisis management group</i> (groupe de gestion des crises)	LEFin Loi sur les établissements financiers
CMISA Capital Markets Insurance and Savings Authority (Israël)	LFINMA Loi du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers; RS 956.1)
CO Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (livre cinquième: droit des obligations) (RS 220)	LIBOR London Interbank Offered Rate
COAG Convention de coopération (<i>cooperation agreement</i>)	LIMF Loi fédérale du 19 juin 2015 sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés (loi sur l'infrastructure des marchés financiers; RS 958.1)
COPA Commission des offres publiques d'acquisition	Logib Instrument de l'égalité salariale de la Confédération, outil d'autocontrôle de l'égalité des salaires entre femmes et hommes
CPMI Committee on Payments and Market Infrastructures	LPCC Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (loi sur les placements collectifs; RS 951.31)
CSF Conseil de stabilité financière	LPP Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
CVM Comissão de Valores Mobiliários (Brésil)	
DEFR Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche	
DFE Département fédéral des finances	
EAR Echange automatique de renseignements	
EBA <i>Entity based approach</i> (approche fondée sur les entreprises)	
EHP Plate-forme de saisie et de demande de la FINMA	
ENA Comité d'enforcement de la FINMA	
ETF <i>Exchange traded funds</i> (fonds négociés en Bourse)	
ETP Equivalent temps plein	
EXPERTsuisse Association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire	
FASB Financial Accounting Standards Board	
FDIC Federal Deposit Insurance Corporation	

L-QIF *Limited qualified investment funds* (fonds réservés aux investisseurs qualifiés)

LSA Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la surveillance des entreprises d'assurance (loi sur la surveillance des assurances; RS 961.01)

LSFin Loi sur les services financiers (projet de loi)

LTV *Loan to value ratio* (rapport prêt-valeur)

MoU *Memorandum of Understanding*

MROS Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent

Non-OPCVM Placements collectifs de capitaux qui ne sont pas assujettis à la directive OPCVM de l'Union européenne

NSFR *Net stable funding ratio* (ratio structurel de liquidité à long terme)

OAR Organisme d'autorégulation

OB Ordonnance du 30 avril 2014 sur les banques et les caisses d'épargne (ordonnance sur les banques; RS 952.02)

OBA-FINMA Ordonnance du 3 juin 2015 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme (ordonnance de la FINMA sur le blanchiment d'argent; RS 955.033.0)

OBE-FINMA Ordonnance du 21 octobre 1996 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur les banques étrangères en Suisse (ordonnance de la FINMA sur les banques étrangères; RS 952.111)

OBVM Ordonnance du 2 décembre 1996 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (ordonnance sur les bourses; RS 954.11)

OFR Ordonnance du 1^{er} juin 2012 sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et négociants en valeurs mobilières (ordonnance sur les fonds propres; RS 952.03)

OIB-FINMA Ordonnance du 30 août 2012 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur l'insolvabilité des banques et des négociants en valeurs mobilières (ordonnance de la FINMA sur l'insolvabilité bancaire; RS 962.05)

OICV Organisation internationale des commissions de valeurs

OIMF-FINMA Ordonnance du 3 décembre 2015 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés (ordonnance de la FINMA sur l'infrastructure des marchés financiers; RS 958.111)

OPCC Ordonnance du 22 novembre 2006 sur les placements collectifs de capitaux (ordonnance sur les placements collectifs; RS 951.311)

OPC-FINMA Ordonnance du 27 août 2014 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers sur les placements collectifs de capitaux (ordonnance de la FINMA sur les placements collectifs; RS 951.312)

OPCVM Organisme de placement collectif en valeurs mobilières

OR Organisme de surveillance

OS Ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance des entreprises d'assurance privées (ordonnance sur la surveillance; RS 961.011)

OTC *Over the counter* (hors Bourse)

PIMF Principes pour les infrastructures de marchés financiers

PPE Personne politiquement exposée

RAP Resolvability Assessment Process

RCAP Regulatory Consistency Assessment Programme (programme d'évaluation de la concordance des réglementations)

RWA *Risk weighted-assets* (actifs pondérés en fonction des risques)

SA-CCR *Standardized approach for measuring counterparty credit risk* (approche standard pour mesurer le risque de contrepartie)

SCPC Société en commandite de placements collectifs

SFAMA Swiss Funds & Asset Management Association

SFC Securities and Futures Commission (Hong Kong)

SFI Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales

SHL SHL Telemedicine Ltd.

SICAF Société d'investissement à capital fixe

SICAV Société d'investissement à capital variable

SON Système organisé de négociation

SQS Association Suisse pour Systèmes de Qualité et de Management

ss et suivants

SST Test suisse de solvabilité

Suva Assurance suisse contre les accidents

TAF Tribunal administratif fédéral

TF Tribunal fédéral

TLAC *Total loss absorbing capacity* (capacité globale à supporter les pertes)

US GAAP United States Generally Accepted Accounting Principles (principes comptables américains)

Organigramme

(au 31 décembre 2018)

■ Divisions

□ Unités organisationnelles directement subordonnées aux chefs de division

▤ Unités organisationnelles directement subordonnées au conseil d'administration

* Membre de la direction



Conseil d'administration

Thomas Bauer

Président du conseil d'administration

Secrétariat du conseil d'administration
Silvia Kiss

Audit interne
Nicole Achermann

Directeur

Mark Branson

Asset Management

Michael Loretant*

Division
Operating Office
Martin Meier

Legal Expertise
Tobias Weingart

Surveillance
instituts
et produits
**Daniel
Bruggisser**

Autorisations
Philip Hinsén

Enforcement

Patric Eymann*

Division
Operating Office
**Danielle
Schütz,
Sarah Bienz**

Investigations
Philipp Lüscher

Procédures
**Anton
Brönnimann,
Christoph
Kuhn**

Coopération
internationale
**Annemarie
Nussbaumer**

Recovery et Resolution

David Wyss*

Division
Operating Office
**Marcel
Walthert**

Affaires
internationales
et policy
**Reto
Schiltknecht**

Planification
Recovery
et Resolution
Johanna Preisig

Restructuration
et insolvabilité
Rastko Vrbaski

Operations
et procédures
d'insolvabilité
Marcel Walthert

Services stratégiques

Rupert Schaefer*

Division
Operating Office
Florian Roth

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

Secrétariat
général et
Communication
Edith Honegger

Activités
internationales
Franziska Löw

Réglementation
Noël Bieri

Operations

Alexandra Karg*

Division
Operating Office
Niko Kehm

Ressources
humaines
**Adrian
Röthlisberger**

Finances
Anita Koch

Technologies
de l'information
et de la
communication
**Christoph
Hunziker**

Facility
Management
et achats
**Albert
Gemperle**

Valeurs fondamentales de la FINMA

Une surveillance cohérente

Le mandat de surveillance de la FINMA vise à assurer la protection des clients sur les marchés financiers et à garantir le bon fonctionnement de la place financière suisse. La FINMA assume cette mission grâce aux outils que sont l'autorisation, la surveillance, l'*enforcement* et la réglementation. Son approche est axée sur les risques et s'inscrit dans une logique de continuité et de prévisibilité. La FINMA entretient un dialogue constant avec les établissements assujettis, 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.

IMPRESSUM

Editeur

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

Comptes annuels

Les comptes annuels 2018 de la FINMA
font l'objet d'une publication séparée.

Crédit photographique

Jos Schmid, Zurich

Concept visuel

hilda DESIGN MATTERS AG, Zurich

Conception et graphisme

Stämpfli AG, Berne

Impression

Birkhäuser+GBC AG, Reinach BL

Formulation indifférenciée quant au genre

Par souci de lisibilité, il n'est pas fait ici de différenciation quant au genre. Les termes employés s'appliquent sans distinction aux deux sexes.



20