



Thèmes principaux

- 24 La FINMA au banc d'essai
- 26 Activités financières transfrontières
- 28 En bref – Problématique des activités transfrontières : évolutions dans les relations avec les Etats-Unis
- 30 Un marché immobilier toujours sous tension
- 33 Provisions techniques
- 35 Gestion des actifs



En 2013, la FINMA a dû se soumettre à deux programmes d'audit internationaux. Dans le cadre du programme d'évaluation de la concordance des réglementations (RCAP) du CBCB, chargé de vérifier l'état d'avancement de la mise en œuvre de Bâle III, la Suisse a obtenu la meilleure note. Les résultats du Programme conjoint d'évaluation du secteur financier (PESF) du FMI sont attendus pour le printemps 2014.

Dans le cadre du RCAP, le CBCB s'assure de la bonne mise en œuvre des standards minimaux de Bâle III par ses Etats membres. L'examen de la mise en œuvre de Bâle III en Suisse a eu lieu au cours du premier semestre 2013. Le résultat de l'audit « *compliant* » est la meilleure note possible et représente ainsi un label de qualité pour la place financière suisse.

De Bâle I à Bâle III

Pouvoir évaluer de façon cohérente la solvabilité d'une banque à l'aide de quelques ratios de fonds propres revêt une importance fondamentale, surtout pour les créanciers. Pour ce faire, des standards minimaux uniformes sont indispensables. Au niveau international, de tels standards ont été validés par le CBCB. Désignée sous l'appellation de « Bâle I », la première version de ces standards date de 1998.

Depuis l'entrée en vigueur de Bâle II en 2007, les banques ne sont plus obligées de suivre une approche standard, mais peuvent aussi utiliser une approche fondée sur des notations internes et des estimations des paramètres de risque propres à la banque pour déterminer leurs exigences en fonds propres concernant les risques de crédit et les risques opérationnels.¹⁷ Quant aux risques de marché, des modèles avaient déjà été introduits en complément à Bâle I. En vigueur depuis 2013, Bâle III impose notamment des exigences plus élevées concernant les fonds propres pouvant être pris en compte.

Garantie de la comparabilité

Suite à la crise financière de 2007-2008, la pertinence et la comparabilité des ratios de fonds propres publiés ont été remises en cause. Les différences entre les standards comptables ainsi que les divergences de mise en œuvre des standards minimaux de Bâle par chacun des pays expliquent les écarts dans les quantifications. Dans certains cas, ces écarts peuvent également s'expliquer par une interprétation différente

des règles dans les établissements bancaires ou par la diversité des modèles internes aux banques pour les risques de marché et de crédit. Avec le RCAP, le CBCB entend renforcer la résistance du système bancaire mondial ainsi que la confiance du marché dans les ratios publiés par les banques et instaurer une certaine équité en matière de concurrence pour les banques actives à l'international. Le CBCB vise trois objectifs importants :

- le nouveau dispositif de Bâle III doit être applicable le plus rapidement possible par les établissements bancaires de chaque pays ;
- la mise en œuvre à l'échelle nationale doit être compatible avec les standards minimaux de Bâle III ;
- les ratios de fonds propres calculés par les banques doivent également être comparables le plus rapidement possible.

Depuis 2012, le CBCB réalise des programmes d'audit correspondants auprès de l'ensemble de ses pays membres ; ainsi, en 2013, fut vérifiée la transposition en Suisse du dispositif de Bâle III. Dans ce cadre, il a examiné la conformité de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) ainsi que celle de plusieurs circulaires FINMA par rapport aux standards minimaux de Bâle III. La mise en œuvre par la Suisse des prescriptions de Bâle III en matière de liquidités fera l'objet d'une future évaluation RCAP.

Peu d'écarts par rapport aux standards internationaux

Dans l'ensemble, le CBCB a dépeint dans son évaluation une image très positive de l'état de la réglementation suisse. Sur les quatorze domaines évalués, le CBCB a considéré que onze d'entre eux étaient intégralement conformes à Bâle III. Trois domaines (à savoir les fonds propres pris en compte, l'approche IRB et la publication) se sont vu attribuer la deuxième meilleure note, soit « *largely compliant* ». Bien que la

¹⁷ Internal ratings-based approach (approche IRB), cf. glossaire, p. 112.

plupart de ces points n'aient qu'un caractère purement formel, le Comité de Bâle a jugé que la mise en œuvre suisse divergeait légèrement des standards de Bâle. Le résultat global très positif de cet audit a été prononcé sous réserve que la Suisse corrige rapidement certains écarts incontestés ressortant de l'OFB et de certaines circulaires de la FINMA. En mai 2013, la FINMA a annoncé des adaptations imminentes dans sa FAQ relative à Bâle III. Les circulaires correspondantes¹⁸ ont été modifiées en conséquence et sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2014. La période transitoire prend fin le 30 juin 2014. Les quelques adaptations de l'OFB qui ne sont pas d'ordre matériel ont été mises en consultation au cours du quatrième trimestre 2013.

La Suisse se soumet également au FMI

De mai à décembre 2013, la Suisse s'est soumise au Programme conjoint d'évaluation du secteur financier (PESF) (Financial Sector Assessment Programme [FSAP]) du FMI. Le PESF a pour objectif de vérifier la stabilité financière ainsi que la qualité de la réglementation et de la surveillance d'une place financière. A la différence du RCAP, ce programme d'audit s'inscrit dans une perspective beaucoup plus globale. Il s'intéresse en outre non seulement aux prescriptions réglementaires, mais aussi de manière approfondie à la pratique de la surveillance. En Suisse, ce programme d'audit complet a été réalisé la dernière fois en 2007. Les résultats du PESF devraient être publiés au printemps 2014.

Toutes les places financières considérées comme d'importance systémique conformément à la définition du FMI sont tenues de se soumettre régulièrement au PESF. La participation à ce programme d'audit est également une condition pour être membre du CSF. Par conséquent, le PESF et ses recommandations de réforme jouissent d'une forte reconnaissance à l'international.

Accent sur la surveillance et la réglementation

Le PESF vérifie essentiellement si et dans quelle mesure les standards internationaux en matière de réglementation et de surveillance sont respectés par les banques, les assurances ainsi que par les marchés¹⁹. De surcroît, ce programme d'audit a examiné les risques encourus par la place financière suisse ainsi que sa vulnérabilité, et des tests de résistance ont été menés dans les secteurs des banques et des assurances. Enfin, la Suisse s'était également déclarée prête à faire office de pays test dans le cadre du PESF et à se soumettre à un audit des nouvelles

directives du CSF concernant la liquidation ordonnée des banques²⁰.

En collaboration avec le DFF, la BNS, d'autres administrations et plusieurs représentants du secteur privé, la FINMA a largement participé à mettre à disposition les informations nécessaires pour le PESF. Celles-ci reposaient sur des auto-évaluations très complètes et envoyées en amont ainsi que sur des réponses aux questionnaires du PESF. Ajouté aux résultats des tests de résistance, ceci a constitué la base de nombreux entretiens réalisés par la délégation du FMI avec des représentants de la FINMA, d'autres administrations suisses et du secteur privé.

Des recommandations stratégiques suivront en 2014

Les visites de la délégation du FMI se sont déroulées au cours des mois de septembre, octobre et décembre 2013, pendant sept semaines au total. Lors des entretiens effectués en septembre 2013, les représentants du FMI se sont surtout penchés sur le respect des standards internationaux en matière de surveillance et de réglementation. Parallèlement, la délégation a également effectué des entretiens techniques relatifs à la conduite de tests de résistance. En octobre 2013, il a été question du respect par la Suisse des nouvelles directives du CSF concernant la liquidation des banques. Au cours de la mission de décembre, les représentants du FMI ont examiné les recommandations stratégiques découlant du PESF, les résultats des tests de résistance ainsi que quelques autres sujets. Les rapports du FMI sur les résultats définitifs du PESF ne seront communiqués qu'après la publication du rapport annuel 2013 de la FINMA ; il n'est donc pas possible d'en commenter les conclusions.

¹⁸ Cf. chapitre « Changements dans la réglementation bancaire », p. 49.

¹⁹ BCBS Core Principles for Effective Banking Supervision (cf. <http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>), IAIS Insurance Core Principles (cf. <http://www.iaisweb.org/ICP-online-tool-689>), IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation (cf. <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD154.pdf>).

²⁰ Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions (cf. http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf).

En 2013 également, la FINMA s'est intensément intéressée aux risques juridiques et de réputation des banques suisses dans le cadre de leurs activités financières transfrontières. Alors que le cadre politique permettant de lever le différend fiscal avec les Etats-Unis a été mis en place, ce n'est toujours pas le cas pour l'Allemagne et la France.

Lorsqu'une banque suisse propose des services financiers à des clients vivant à l'étranger ou à des clients en Suisse ayant des relations avec l'étranger, elle touche au droit étranger. Les lois suisses régissant les marchés financiers n'exigent pas explicitement des établissements financiers assujettis à la surveillance de la FINMA qu'ils respectent le droit étranger. De surcroît, jusqu'à aujourd'hui, le droit suisse n'interdit pas aux banques d'accepter des avoirs non fiscalisés.

Un sujet d'actualité pour la FINMA depuis des années

Néanmoins, les assujettis sont tenus d'évaluer, de délimiter et de contrôler de manière adéquate leurs risques juridiques et de réputation et de mettre en place un système de contrôle interne efficace. Cette obligation porte également sur les risques découlant des activités financières transfrontières, questions fiscales comprises. En la matière, la FINMA avait publié un document de position en 2010, complété en 2012 par un catalogue FAQ de questions et de réponses. Avec résolution, elle se penche sur cette problématique depuis plusieurs années, y compris lors de ses entretiens portant sur des aspects prudentiels. Elle a notamment évoqué l'abandon de toute relation commerciale avec les clients aux avoirs potentiellement non fiscalisés et la reprise de tels clients par d'autres établissements.

Règlement du passé

Les accords bilatéraux conclus avec l'Autriche et la Grande-Bretagne sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2013 ; ils prévoient la régularisation fiscale du passé et un impôt à la source avec effet libératoire pour les clients étrangers des établissements bancaires. Aucune solution n'a pu être trouvée avec

l'Allemagne, le parlement allemand ayant rejeté un tel accord en décembre 2012.

Aux Etats-Unis, en Allemagne ou en France par exemple, les contribuables ont la possibilité de remplir une auto-déclaration afin de régulariser leur situation fiscale. Les clients qui ne saisissent pas cette opportunité s'exposent à des poursuites pénales. Les banques pourraient aussi être indirectement concernées car, dans certains lieux, les relations avec de tels clients sont susceptibles d'être interprétées comme un acte de complicité.

Plus de 20 établissements passés au crible

En 2013, la FINMA a également invité différents établissements bancaires à réaliser une enquête interne indépendante dans tous les domaines de leurs activités transfrontières. Au total, la FINMA a initié de tels audits au sein de plus d'une vingtaine d'établissements. Des procédures d'*enforcement* sur les activités transfrontières de gestion de fortune ont été ouvertes à l'encontre de huit d'entre eux. Lorsque cela s'avérait nécessaire, la FINMA a ordonné des mesures ciblées visant à rétablir l'ordre légal.

Procédures et lettres de *Gewähr* également contre des personnes

Lorsqu'elle ouvre des procédures d'*enforcement* contre des personnes physiques, la FINMA fait preuve de retenue conformément à sa politique d'*enforcement*²¹ publiée en décembre 2009 et actualisée en novembre 2011. Elle s'efforce essentiellement de corriger les irrégularités constatées au sein d'établissements assujettis. Des procédures d'*enforcement* ont été ouvertes à l'encontre de quelques personnes en raison de soupçons de graves violations d'obliga-

²¹ Cf. http://www.finma.ch/f/sanktionen/enforcement/Documents/pl_enforcement_20111110_f.pdf.

tions en lien avec des activités financières transfrontières. La FINMA serait prête à ouvrir des procédures contre d'autres personnes si celles-ci envisageaient de reprendre, auprès d'un assujetti, une position pour laquelle elles doivent présenter toutes les garanties d'une activité irréprochable. Conformément à sa pratique, la FINMA a adressé des lettres dites de *Gewähr*²² aux personnes concernées.

Dans d'autres dossiers, la FINMA a porté une assistance administrative à des autorités étrangères, a procédé à des contrôles sur place dans le cadre de sa surveillance ou s'est limitée à un rôle d'observateur, selon les faits et l'intérêt de l'enquête.

Evolutions dans les relations avec les Etats-Unis

Le différend fiscal avec les Etats-Unis a occupé non seulement la FINMA, mais aussi la scène politique. A l'issue des négociations avec le Département américain de la justice (DoJ), le Conseil fédéral a présenté au printemps 2013 au Parlement son dispositif dit « lex USA » censé permettre à chaque banque concernée de régulariser sa situation avec le DoJ. Après l'échec de la lex USA le 19 juin 2013 au Conseil national, le Conseil fédéral et le DoJ ont signé le 29 août 2013 une déclaration commune permettant aux banques de régler leur différend fiscal avec les Etats-Unis. Le DoJ publiait parallèlement un programme dans le cadre duquel les banques concernées pouvaient, selon leur propre situation, demander au DoJ un accord de non-poursuite (*non-prosecution agreement*)²³ ou une confirmation de non-cible (*non-target letter*)²⁴.

Le programme américain est ouvert à toutes les banques suisses et est échelonné dans le temps.

Sont exclues de ce programme les banques contre lesquelles le DoJ a déjà ouvert des enquêtes pénales (catégorie 1). Les banques de catégorie 2, à savoir celles qui doivent partir du principe qu'elles ont vraisemblablement enfreint le droit américain, pouvaient demander un accord de non-poursuite au DoJ avant le 31 décembre 2013 au plus tard. Elles devront livrer des informations au DoJ sur leurs relations avec des clients U.S., sans toutefois devoir préciser de noms. Les établissements de catégorie 2 devront en outre s'acquitter d'une amende dont le montant sera défini sur la base de la valeur totale des actifs U.S. non déclarés ainsi que de la date d'ouverture de ces comptes. Pour satisfaire à leurs obligations en matière de livraison d'informations, les banques peuvent demander au Conseil fédéral une autorisation spéciale en vertu de l'art. 271 CP. Les banques estimant ne pas avoir enfreint le droit fiscal américain (catégories 3 et 4) ont un délai courant entre le 1^{er} juillet et le 31 octobre 2014 pour demander une lettre de confirmation de non-cible auprès du DoJ.

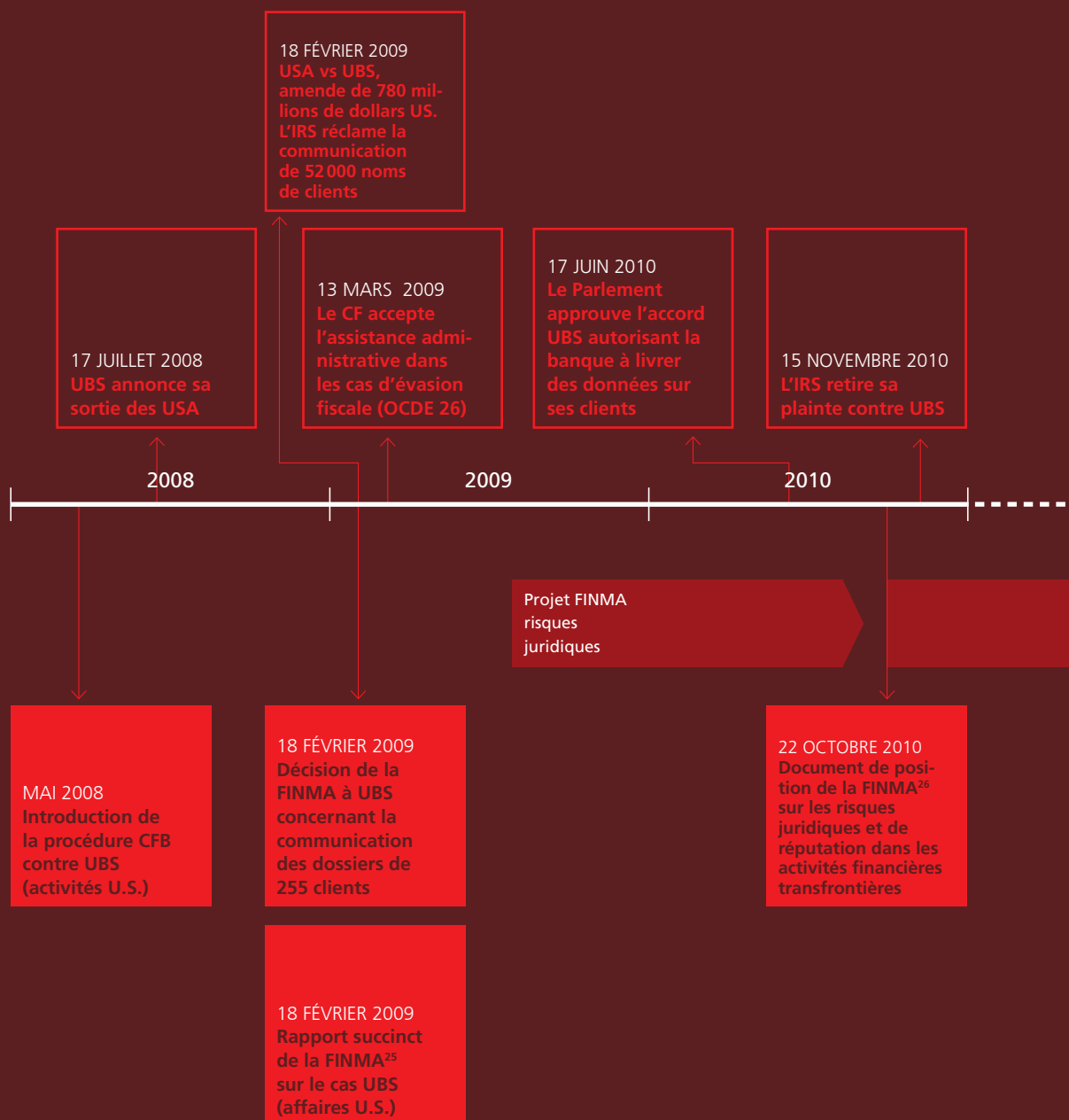
²² Cf. glossaire, p. 112.

²³ Cf. glossaire, p. 113.

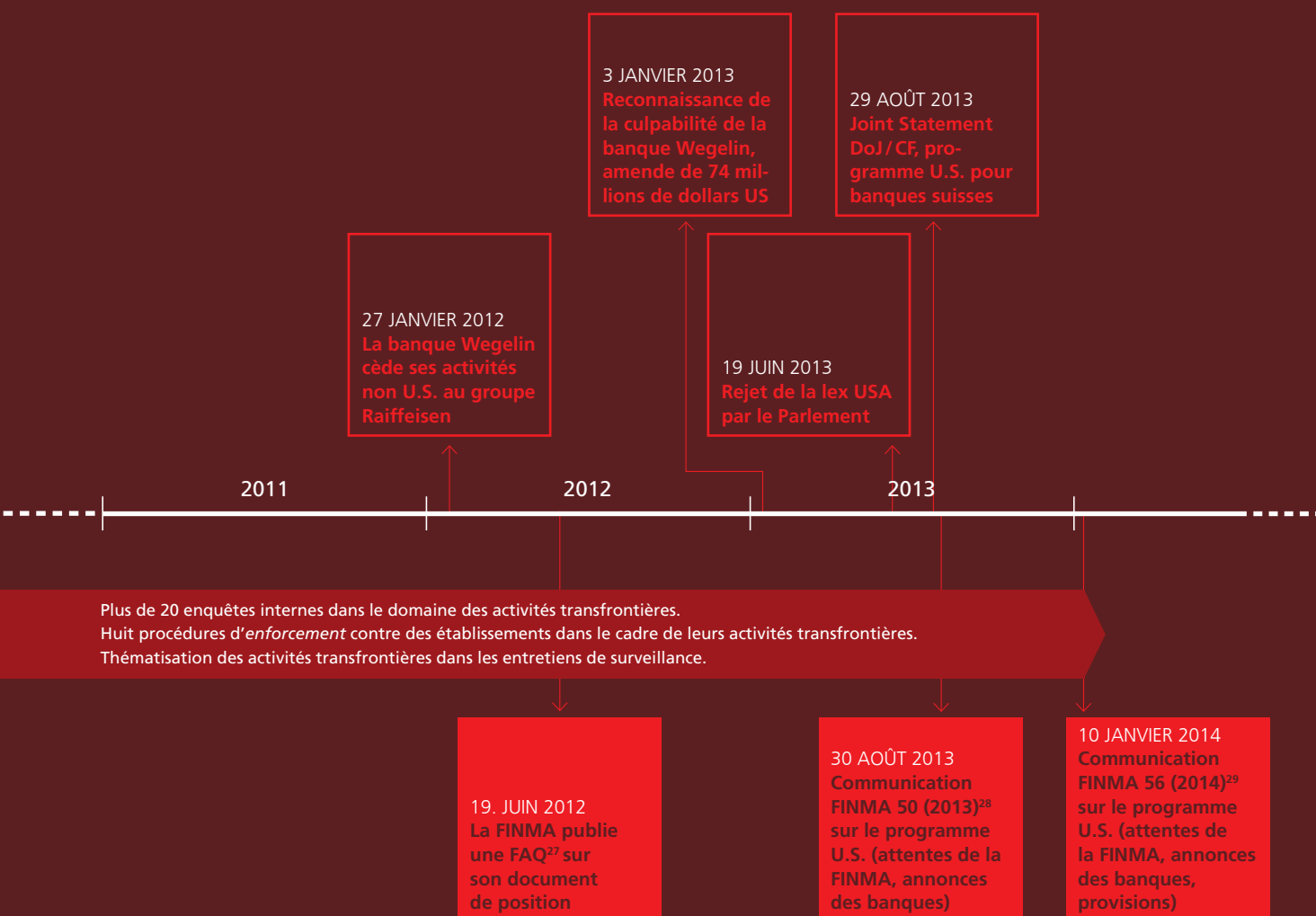
²⁴ Cf. glossaire, p. 113.

En bref

Problématique des activités transfrontières : évolutions dans les relations avec les Etats-Unis



Les risques dans les activités financières transfrontières avec les Etats-Unis se sont matérialisés depuis 2008 et se sont fortement accrus dans l'intervalle. Dès cette date, la FINMA a suivi avec une attention particulière les risques juridiques liés aux activités transfrontières avec les Etats-Unis. A partir de 2010, la FINMA a mené plusieurs enquêtes et procédures dans le domaine des activités transfrontières. Avec le programme U.S. du Département américain de la justice (DoJ), existe depuis août 2013 la possibilité pour les banques concernées de résoudre ce problème en suivant la voie proposée.



²⁵ Cf. Rapport succinct de la FINMA « Enquête de la CFB concernant l'activité transfrontalière de l'UBS SA avec des clients privés aux USA » (<http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/summary-ubs-x-border-20090218-f.pdf>).

²⁶ Cf. « Position de la FINMA à propos des risques juridiques et de réputation dans le cadre des activités transfrontières » (http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/positionspapier_rechtsrisiken_f.pdf).

²⁷ Cf. FAQ « Risques juridiques et de réputation dans le cadre des activités financières transfrontières » (<http://www.finma.ch/f/faq/beaufsichtigte/pages/faq-grenzueberschreitendes-geschaef.aspx>).

²⁸ Cf. Communication FINMA 50 (2013) « Programme américain visant à régler le différend fiscal opposant les banques suisses aux Etats-Unis » (<http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/63/finma-mitteilung-50-2013-f.pdf>).

²⁹ Cf. Communication FINMA 56 (2014) « Programme américain visant à régler le différend fiscal des banques suisses aux Etats-Unis – Attentes de la FINMA » (<http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Lists/ListMitteilungen/Attachments/67/finma-mitteilung-56-2014-f.pdf>).

En dépit des mesures d'autorégulation et du volant anticyclique de fonds propres, les prix de l'immobilier et les volumes hypothécaires ont poursuivi leur progression en 2013. Si celle-ci s'est ralentie, elle était toujours plus rapide que celle du produit intérieur brut. Des amortissements trop lents ainsi qu'une capacité financière parfois mauvaise génèrent des risques sur les avances hypothécaires gagées par des immeubles de rendement et à propre usage.

Dans le courant de l'été 2012, l'Association suisse des banquiers (ASB) a complété son autorégulation concernant l'octroi d'hypothèques : toute personne souhaitant acquérir un bien immobilier doit désormais apporter au moins 10 % de la valeur de nantissement du bien sous la forme de fonds propres « durs » ne relevant pas de ses droits à la retraite. En outre, le taux de nantissement doit être réduit aux deux tiers en l'espace de 20 ans. L'objectif consiste à prévenir toute perte pour le bailleur d'hypothèque en cas de chute modérée des prix de l'immobilier ainsi qu'une réduction exagérée des droits à la retraite de l'acheteur. La FINMA a validé les nouvelles exigences minimales de l'ASB pour les financements hypothécaires comme standards prudentiels minimaux.

En outre, le Conseil fédéral a introduit le volant anticyclique de fonds propres³⁰ en février 2013. Au 1^{er} septembre 2013, les banques doivent détenir des fonds propres de base supplémentaires d'une valeur de 1 % de leurs hypothèques pondérées en fonction des risques sur immeubles d'habitation sis en Suisse.

Léger ralentissement, mais un niveau toujours élevé

Du fait de l'autorégulation, du volant anticyclique de fonds propres et de la légère hausse du niveau général des taux à long terme, les taux de croissance des volumes hypothécaires se sont légèrement inscrits à la baisse jusqu'à mi-2013 et sont aujourd'hui en dessous des 5 %. Ils demeurent néanmoins nettement supérieurs à la croissance du produit intérieur brut (PIB).

Aggravation des risques du fait de la lenteur de l'amortissement

Dans l'actuel environnement de taux bas, le paiement des intérêts et l'amortissement sont largement

supportables. Cependant, si le niveau des taux se normalise, la capacité financière peut se réduire rapidement et cela entraînera des risques de défaillance de crédit. Sans contre-mesures suffisantes, plus le relèvement des taux d'intérêt est différé, plus les risques seront élevés.

En outre, les avantages fiscaux en vigueur compliquent la situation puisqu'ils encouragent un amortissement lent des hypothèques, et ce, en dépit de la faiblesse des taux. Comparée aux autres pays, la dette hypothécaire a ainsi atteint aujourd'hui un niveau très élevé en Suisse (cf. graphique p. 31) et se monte à 140 % du PIB. A ce taux élevé font face des actifs généralement illiquides et, par conséquent, difficilement disponibles pour amortir à court terme les dettes hypothécaires. Un amortissement plus rigoureux serait souhaitable.

Risque d'une augmentation du taux de logements vides

Les immeubles de rendement présentent des risques particuliers : en raison du niveau historiquement bas des rendements bruts initiaux, la capacité financière serait rapidement mise à mal non seulement en cas de relèvement des taux, mais aussi au cas où de plus en plus de logements locatifs resteraient vacants.

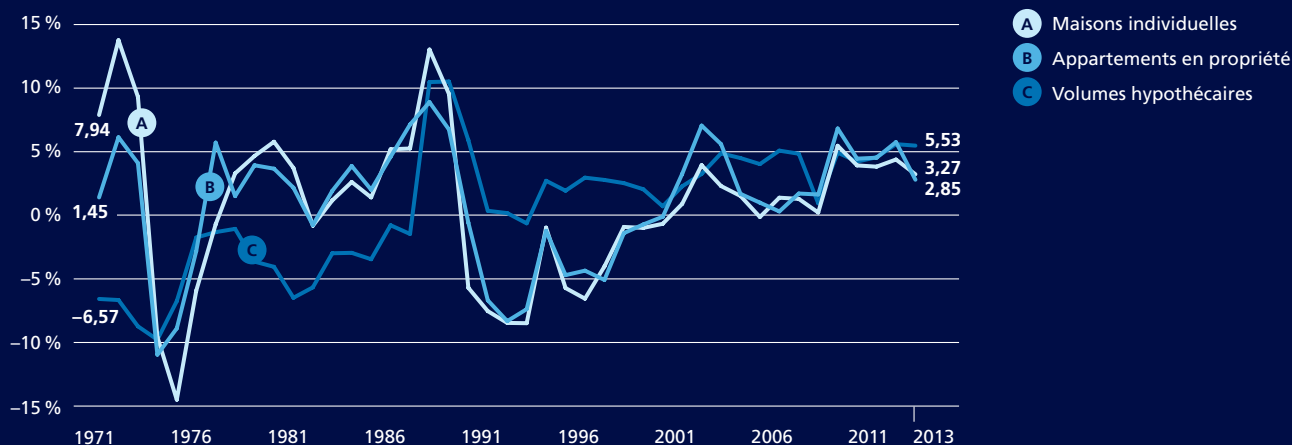
Multiplication des contrôles de la FINMA

La FINMA a tenu compte de cette aggravation des risques en procédant à des contrôles sur place et des tests de résistance axés sur le marché hypothécaire. Des simulations ont été effectuées sur les effets d'une hausse rapide des taux d'intérêt sur les produits et les fonds propres. Le postulat reposait également sur un recul des prix de l'immobilier ainsi que sur une détérioration de la conjoncture économique.

³⁰ Cf. glossaire, p. 115.

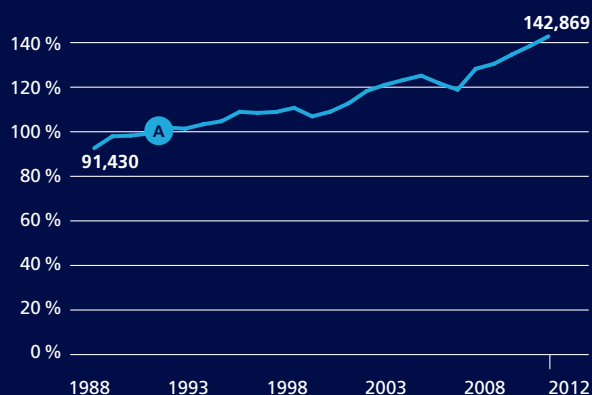
Evolution du marché immobilier et hypothécaire suisse

Prix de l'immobilier et volumes hypothécaires : croissance annuelle nette d'inflation



Source : Bulletin mensuel de la BNS (prix de l'immobilier), Bulletin de statistiques bancaires de la BNS (volumes hypothécaires) et séries chronologiques historiques de la BNS (volumes hypothécaires avant 1988)

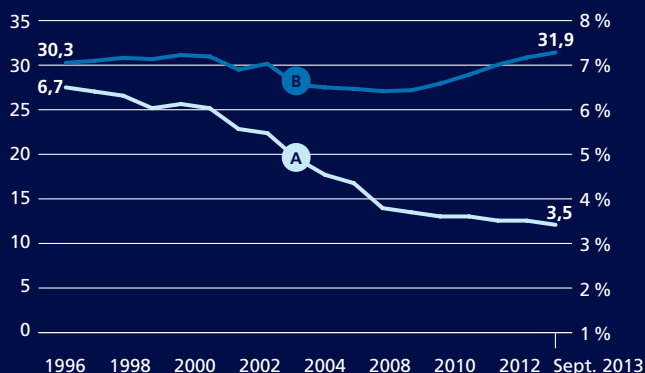
Volumes hypothécaires en pourcentage du produit intérieur brut



Source : Bulletin de statistiques bancaires de la BNS (volumes hypothécaires) et SECO (PIB)

A Volumes hypothécaires en pourcentage du produit intérieur brut

Expositions risques liées aux hypothèques et part de marché des assureurs



Source assurances : FINMA

Source banques : Bulletin mensuel de statistiques bancaires de la BNS

A Part du marché des hypothèques détenue par les assureurs
B Portefeuille hypothécaire assureurs (milliards de CHF)

En 2013, la FINMA a réalisé des contrôles sur place auprès de six banques. Pour obtenir une image précise de l'octroi d'hypothèques, la FINMA ne s'est alors pas concentrée uniquement sur le financement des immeubles d'habitation à propre usage, mais aussi sur celui des immeubles locatifs de rendement.

Les assureurs suisses sur les marchés immobilier et hypothécaire

La FINMA surveille de très près l'engagement des assureurs sur le marché suisse de l'immobilier et procède à un *monitoring* semestriel des portefeuilles hypothécaires, mais aussi immobiliers des entreprises d'assurance suisses.

La part de marché de l'industrie de l'assurance sur l'ensemble du marché hypothécaire suisse est inférieure à 4 %. Les hypothèques représentent seulement 6 % en moyenne des placements en capitaux des assureurs ; c'est nettement moins qu'en 1996 (10 %). En moyenne, les objets hypothéqués sont engagés à hauteur de 52 % (brut, sans garanties), soit à un niveau bien inférieur à la limite fixée par la FINMA.³¹ Plus de 90 % des hypothèques des assurances sont

de premier rang ; un peu plus de 31 % comprennent des garanties supplémentaires et plus de 32 % sont amorties. Au regard de la faiblesse des taux, les clients demandent des hypothèques à taux fixe. Plus de 90 % des hypothèques des assurances sont donc rémunérées à taux fixe et affichent une durée résiduelle moyenne comprise entre quatre et cinq ans.

En 2013, les entreprises d'assurance détenaient des biens immobiliers pour une valeur de 50,5 milliards de francs suisses dans leurs portefeuilles directs, essentiellement des immeubles de rendement. Cette valeur s'est accrue au cours des dernières années. Toutefois, en termes relatifs, la part des biens immobiliers détenus en direct par les assureurs sur l'ensemble de leurs placements en capitaux a légèrement régressé au cours des cinq dernières années. Elle s'élève actuellement à 11,2 % en moyenne pour les assureurs-vie et à 6 % pour les assureurs dommages. Concernant leurs investissements directs sur le marché de l'immobilier, les assureurs sont soumis aux directives de la FINMA relatives aux types d'objet et à leur évaluation.

³¹ La circulaire FINMA 2008/18 « Directives de placements – Assureurs » autorise un engagement maximal de deux tiers.

Les provisions techniques revêtent une importance extrême pour tous les domaines de l'assurance. La FINMA leur a donc une nouvelle fois porté une attention particulière en 2013, notamment en assurance-vie.

La FINMA mesure la puissance économique de chaque entreprise d'assurance au moyen de deux principaux indicateurs : d'une part, la solvabilité indique la qualité de la dotation en fonds propres d'un assureur. Elle est calculée au moyen du Test suisse de solvabilité (SST) à un horizon d'une année. D'autre part, les provisions techniques permettent de remplir durablement et sur le long terme les engagements découlant des contrats d'assurance.

Pour que les assurés soient bien protégés, il faut absolument que les provisions techniques soient couvertes par des actifs libres et non grevés, la fortune liée, et ce, pendant toute la durée contractuelle. En conséquence, les provisions techniques déterminent le niveau de la fortune liée. Celle-ci sert à honorer les créances découlant des contrats d'assurance lorsqu'une entreprise d'assurance se retrouve insolvable.

Menaces de lacunes de couverture sur les assureurs-vie

Les assureurs-vie accordent des garanties sur plusieurs décennies. Par exemple, lorsqu'un homme jeune conclut un contrat pour une rente de vieillesse, il doit s'acquitter de primes jusqu'à son départ à la retraite. L'entreprise d'assurance lui versera ensuite une rente viagère. Les montants des primes et des rentes sont déterminés au début du contrat et, en règle générale, peuvent tout à fait ne pas être adaptés pendant un demi-siècle. Cette période est trop longue pour pouvoir prendre en compte tous les impondérables comme un rallongement de l'espérance de vie ou une période de faiblesse des taux exceptionnellement longue.

Dans le deuxième pilier en particulier, avec le taux de conversion du capital en rente fixé par la loi, les provisions mathématiques existantes ne suffisent plus depuis longtemps à financer les rentes en cours, d'au-

tant plus que de nouvelles rentes naissent chaque année. Les lacunes sont notamment comblées par le financement croisé découlant des primes versées pour les risques de décès et d'invalidité, lesquels enregistrent des marges élevées. Pourtant, les lacunes de couverture ne cessent de s'amplifier à long terme. Les assureurs-vie sont confrontés à des enjeux des plus sérieux.

La FINMA a bien conscience de cette problématique et a placé en 2013 les provisions techniques des assureurs-vie sous haute surveillance. Lorsque les engagements contractés à l'égard des assurés risquent de ne pas pouvoir être honorés, la FINMA intervient et invite les assurances-vie à renforcer leurs provisions techniques.

Pas de besoin spécifique d'intervention en assurance dommages

En 2013, la FINMA a examiné les processus de constitution de provisions techniques auprès d'une sélection d'assureurs dommages, puis a soumis le niveau des provisions nécessaires pour sinistres à régler à d'autres calculs. Ces analyses ont permis de constater qu'à quelques exceptions près aucune mesure d'adaptation n'était nécessaire, ce qui est encourageant. Dans les affaires avec les particuliers, les fréquences de sinistre sont relativement stables.

Rôle important des provisions de vieillissement en assurance-maladie complémentaire

En assurance-maladie complémentaire, les assureurs renoncent en règle générale expressément à leur droit de résiliation en cas de survenance d'un événement assuré. Il en résulte des contrats d'assurance à vie. Selon l'âge d'entrée du preneur d'assurance qui détermine le tarif appliqué, la société doit constituer des provisions techniques en amont, les provisions dites de vieillissement. Celles-ci jouent un rôle capital et sont donc étroitement surveillées par la FINMA,

surtout lorsque l'autorité de surveillance analyse l'aspect technique du plan d'exploitation pour chaque produit. En outre, la FINMA exige que les provisions techniques devenues inutiles aillent au bénéfice des assurés les ayant financées.

Davantage de contrôle, également en réassurance

La réassurance couvre souvent l'intégralité du spectre du secteur de l'assurance, ce qui se reflète également dans les provisions. A partir de l'exercice financier 2013, la FINMA disposera l'année suivante

d'informations de meilleure qualité sur les provisions : en effet, dans sa circulaire 2011/3³², elle a stipulé que l'entreprise d'assurance doit structurer en sous-portefeuilles le portefeuille global de provisions techniques. En réassurance comme dans les autres branches d'assurance, la FINMA surveille de plus en plus les provisions. Cette surveillance s'effectue, d'une part, de manière systématique et à une fréquence prédéfinie pour certains sous-portefeuilles spécifiques et, d'autre part, dans le cas de transactions particulières, lors de paiements de dividendes importants.

³² Cf. circulaire FINMA 2011/3
« Provisions – réassurance »
(<http://www.finma.ch/f/regulierung/Documents/finma-rs-2011-03-f.pdf>).

Les développements internationaux dans le domaine de la gestion de fortune institutionnelle vont dans le sens d'une transparence accrue et d'un renforcement de la protection des investisseurs. Ce tournant initié par la réglementation s'est traduit, en Suisse également, par le fait que le domaine non réglementé de la gestion institutionnelle des actifs a progressivement diminué.

Fin 2013, le nombre de gestionnaires de placements collectifs de capitaux détenteurs d'une autorisation s'élevait à 119, soit 20 de plus par rapport à l'année précédente. En 2013, la FINMA a accordé au total 22 autorisations d'exercer l'activité de gestionnaire de placements collectifs de capitaux. Seulement trois gestionnaires de fortune autorisés sont sortis du champ de surveillance de la FINMA. En outre, une direction de fonds supplémentaire a été autorisée en 2013.

A l'échelle internationale, les exigences posées en matière de protection des investisseurs et de transparence dans le domaine de la gestion institutionnelle de fortune ont été renforcées ces dernières années. Cela s'est nettement ressenti sur la gestion suisse des actifs, notamment par la diminution constante du domaine ne relevant pas de la gestion réglementée des actifs.

Préservation de l'accès au marché comme moteur

Cette évolution a commencé avec la directive OPCVM de l'UE qui a soumis les gestionnaires de placements collectifs européens standardisés (OPCVM) à une surveillance dès le mois de février 2007. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, la loi sur les placements collectifs de capitaux (LPCC) a également assujéti les gestionnaires de placements collectifs suisses de capitaux à une surveillance prudentielle. Pour préserver leur accès au marché, les gestionnaires de placements collectifs étrangers, assujettis à une surveillance en vertu du droit étranger, avaient la possibilité de demander un assujettissement à la LPCC sur une base volontaire.

Conformément à la directive de l'Union européenne sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (directive AIFM) entrée en vigueur en juillet 2011, les gestionnaires de placements collectifs alternatifs européens sont également soumis à une surveillance prudentielle. Les gestionnaires de fonds étrangers en Suisse se sont vus exposés au risque de ne plus pouvoir exercer leur activité de gestionnaires transfrontières. Pour combler cette lacune réglementaire et préserver l'accès au marché, le Conseil fédéral a décidé de procéder urgemment à une révision partielle de la LPCC. Désormais, tous les gestionnaires de placements collectifs de capitaux sont assujettis à la LPCC révisée qui est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2013. Jusqu'à l'expiration du délai de déclaration fin août 2013, 116 entreprises se sont annoncées auprès de la FINMA et ont désormais jusqu'en février 2015 pour déposer une demande d'autorisation en tant que gestionnaire de placements collectifs de capitaux.

Réglementations nationales

Outre le renforcement des exigences réglementaires à l'échelle internationale, les révisions de lois nationales se répercutent aussi sur la gestion de fortune en Suisse. L'ordonnance révisée sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (OPP2) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 et prévoit que seuls peuvent être chargés de la gestion de fortune en tant que personnes ou institutions externes les intermédiaires financiers soumis à la surveillance de la FINMA ou à celle d'une autorité étrangère équivalente. Depuis la décision prise par le Conseil fédéral en mai 2013, la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP) peut désormais « habiliter d'autres personnes et institutions » pour le placement

et la gestion de la fortune de prévoyance. La CHS PP peut délivrer cette habilitation à caractère provisoire aux gestionnaires de fortune pour une période limitée à trois ans. A l'issue de cette période, ceux-ci doivent néanmoins se soumettre à une surveillance reconnue.

Conséquences sur la surveillance

Les révisions de la LPCC et de l'OPP2 ont changé la donne pour les gestionnaires de fortune institutionnelle qui exerçaient jusque-là sciemment dans le secteur non réglementé. Ils ont alors dû se demander si et dans quelle mesure ils peuvent ou souhaitent adapter leur propre modèle d'affaires aux nouvelles conditions-cadre. Les organismes de gestion de placements collectifs surtout, essentiellement actifs dans la gestion de fortune de particuliers et proposant souvent un grand nombre d'autres services, doivent désormais relever des défis très divers. La FINMA a constaté des lacunes organisationnelles essentiellement auprès des grands établissements installés depuis longtemps. Les établissements concernés ont élargi leur domaine d'activité au fil du temps à une multitude de services, sans adapter leur organisation à ces nouvelles gageures. Outre des conflits d'intérêts, les lacunes suivantes ont pu être constatées :

- gouvernance d'entreprise insuffisante ;
- absence de séparation entre l'activité liée aux décisions d'investissement et celle liée aux fonctions de contrôle ;
- formation inappropriée et expérience insuffisante des personnes assumant des fonctions de gestion des risques.

Conséquence concrète pour la FINMA : elle a, lors d'entrevues relevant de son activité de surveillance, attiré l'attention des établissements concernés sur les lacunes mentionnées et, quand cela s'avérait nécessaire, a fixé des conditions en conséquence.

Dernières évolutions

La FINMA constate un désir accru de coopération entre les gestionnaires de fortune titulaires d'une autorisation selon la LPCC et les établissements jusqu'à présent non réglementés. Ces derniers essaient de poursuivre leurs activités désormais soumises à autorisation – gestion de placements collectifs étrangers ou d'avoirs de prévoyance –, sous l'égide d'un gestionnaire de fortune autorisé, éludant ainsi le dépôt d'une requête en autorisation.

Le gestionnaire de fortune non autorisé acquiert par exemple une participation minoritaire dans le gestionnaire d'actifs autorisé, se fait engager par lui à temps partiel et gère ainsi ses placements collectifs ou ses avoirs de prévoyance sans être complètement intégré dans les processus de placement et de contrôle. Les organismes non autorisés peuvent en revanche continuer à fournir d'autres services tels que la gestion individuelle de fortune pour les particuliers.

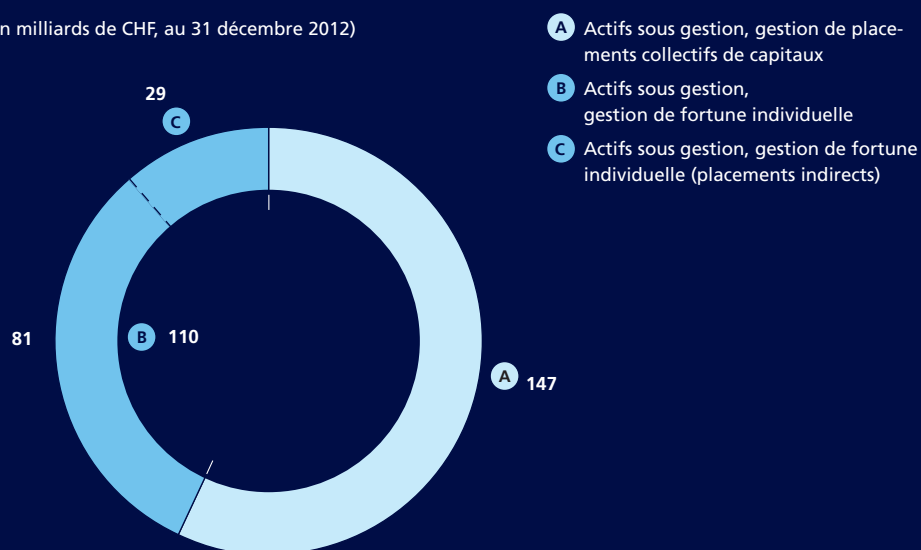
La FINMA doit s'assurer que, même en présence de tels modèles de coopération, les différents gestionnaires de fortune disposent de l'organisation appropriée requise en vertu de la loi et que l'ensemble des risques peuvent être détectés et contrôlés de manière adéquate. Décidée dans le cadre de la révision de la LPCC, la suppression de la possibilité pour la FINMA de surveiller les gestionnaires d'actifs de manière consolidée complique encore la mission de cette dernière.

Masses sous gestion des gestionnaires de fortune

D'après une collecte de données effectuée en 2013, l'activité des gestionnaires de fortune LPCC autorisés portait au 31 décembre 2012 sur un volume d'actifs de 257 milliards de francs suisses, dont 147 milliards relevaient des placements collectifs de capitaux suisses et étrangers ; 110 milliards étaient gérés dans le cadre de la gestion de fortune individuelle pour des investisseurs privés et institutionnels ; 29 milliards de ces avoirs gérés individuellement ont aussi été placés dans des placements collectifs de capitaux gérés par les gestionnaires de fortune correspondants et sont également comptés dans les valeurs relatives aux placements collectifs de capitaux (147 milliards).

Actifs des placements collectifs de capitaux et portefeuilles gérés individuellement

(en milliards de CHF, au 31 décembre 2012)



Actifs des placements collectifs de capitaux suisses et étrangers, gérés en Suisse

(en milliards de CHF, au 31 décembre 2012)

