

21 avril 2011

Efficacité et efficience en matière de surveillance

Instruments de surveillance, processus de travail
et organisation au sein de la FINMA

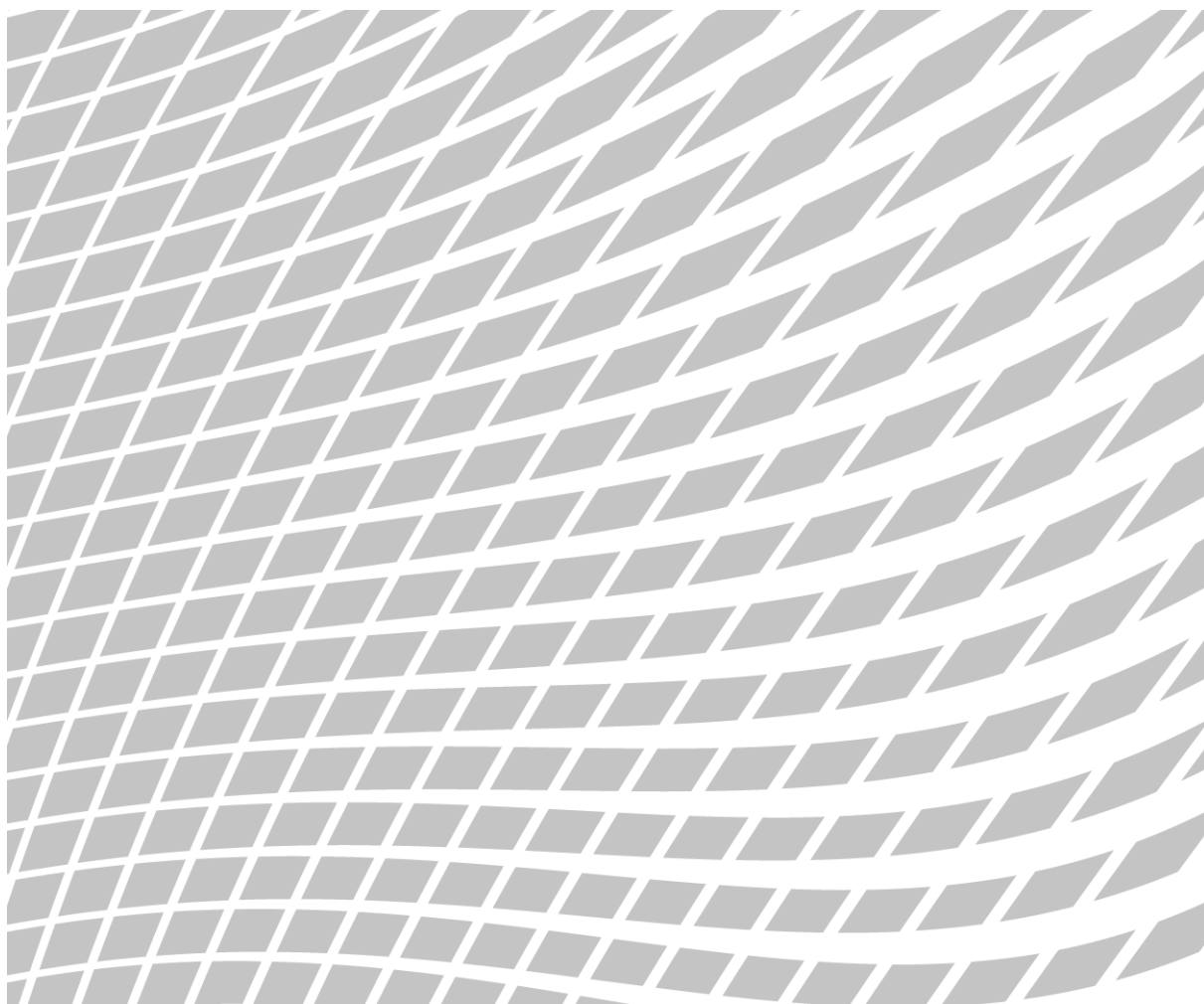


Table des matières

Eléments clés.....	3
1 Situation initiale	5
2 Concept de surveillance.....	6
2.1 Classification par catégories et notes attribuées aux établissements	6
2.1.1 Surveillance bancaire	7
2.1.2 Surveillance des assurances.....	7
2.1.3 Surveillance des placements collectifs de capitaux	8
2.1.4 Surveillance du secteur parabancaire au regard de la lutte contre le blanchiment d'argent	9
2.2 Refonte du rôle des sociétés d'audit.....	10
2.2.1 Distinction entre mandats d'audit au sens du code des obligations et mandats d'audit prudentiel	10
2.2.2 Mesures visant à renforcer l'indépendance des parties impliquées....	11
2.2.3 Optimisation des prescriptions en matière d'audit prudentiel.....	11
2.3 Optimisation des processus internes	12
3 Instruments de surveillance	12
3.1 Surveillance bancaire : une mutation complète	12
3.1.1 Organisation de la surveillance bancaire.....	13
3.1.2 Assessment letter et supervisory review	15
3.1.3 Planification des fonds propres	15
3.1.4 Analyse du potentiel de pertes	16
3.1.5 Gestion des liquidités.....	17
3.1.6 Le démantèlement ordonné de banques d'importance systémique : une option réaliste en cas de crise	17
3.2 Surveillance des assurances : entrée en vigueur du système de solvabilité basé sur les risques	18
3.3 Instruments d'identification précoce des risques	19
4 Organisation	20
4.1 Renforcement de la FINMA en tant qu'autorité.....	20
4.2 Exigences concernant le personnel et niveau des rémunérations	20
4.3 La FINMA en tant qu'employeur	21
5 Perspectives	22

Eléments clés

- Les **objectifs stratégiques de la FINMA**, approuvés par le Conseil fédéral le 30 septembre 2009, définissent une orientation sur trois ans en ce qui concerne tant l'exécution du mandat légal de l'autorité de surveillance que son développement opérationnel. Dans ces domaines, la FINMA dispose d'une large autonomie décisionnelle et peut donner des impulsions en vue de changements. Aujourd'hui, elle se trouve à **mi-parcours dans la mise en œuvre de sa stratégie sur trois ans** et peut afficher un certain nombre de **résultats**.
- Dans l'optique de concrétiser l'objectif stratégique « Accroissement de l'efficacité et de l'efficience en matière de surveillance », la FINMA a élaboré un **nouveau concept de surveillance**. Celui-ci s'articule autour des risques émanant des établissements assujettis, sous l'angle de la fonction protectrice de la surveillance des marchés financiers. Tous les assujettis sont répartis en six catégories de surveillance, selon les risques qu'ils présentent pour les créanciers, les investisseurs et les assurés, ainsi que pour le système global et pour la réputation de la place financière suisse. Outre la classification par catégories, chaque établissement se voit attribuer une note spécifique, qui reflète l'évaluation de la FINMA quant à sa situation actuelle. Sur la base de ces deux paramètres, **la classification par catégories et les notes attribuées aux établissements**, le concept de surveillance détermine pour chaque établissement l'intensité de la surveillance, les instruments utilisés, ainsi que la répartition des rôles entre surveillance directe par la FINMA et intervention des sociétés d'audit. L'ensemble de ces mesures a pour effets, au niveau de l'activité de surveillance, une **orientation plus systématique sur les risques** et un examen plus approfondi des établissements pertinents en termes de risques.
- Concrètement, cet examen plus approfondi se traduit par le fait que, s'agissant des assujettis les plus importants par la taille et les plus complexes, l'activité de surveillance est axée de manière croissante sur **des interventions sur place** ainsi que sur **des investigations et des analyses effectuées par la FINMA**. A l'heure actuelle, des contrôles directs sont opérés régulièrement dans les grandes banques et sélectivement dans les autres banques ainsi que dans le secteur des assurances. De plus, en cas d'indices laissant présager des cumuls de risques, la FINMA mène de manière rapide et synthétique des enquêtes ou des comparaisons croisées transsectorielles.
- La **catégorie 1** définie par la FINMA ne comprend que deux établissements assujettis. Il s'agit des deux **grandes banques**, qui sont d'importance systémique. On ne trouve dans cette catégorie ni entreprises d'assurance, ni placements collectifs de capitaux. En matière de surveillance bancaire, on a donc logiquement développé un savoir-faire ciblé au sein du groupe « Marchés des capitaux », afin de pouvoir assurer une surveillance professionnelle du domaine d'activité présentant les risques majeurs, à savoir l'Investment Banking.
- La forte accélération du rythme en matière de communication d'informations par les établissements, associée à l'activité d'analyse accrue au sein de la FINMA, influe sur la **qualité des interactions avec les établissements assujettis**. L'intensification de la surveillance bancaire transparaît aussi dans le nombre des *supervisory reviews*, c'est-à-dire des investigations thématiques spécifiques menées par la FINMA auprès des assujettis. En 2011, la FINMA effectuera une vingtaine de *supervisory reviews* dans les grandes banques et autant dans les autres banques. Or en 2007 et 2008, on n'en a compté que deux au total, qui ont été discutées avec les banques et n'ont pas fait l'objet d'un suivi. Les *reviews* telles qu'elles se pratiquent actuellement intègrent des re-

commandations de la FINMA auxquelles les banques sont tenues de réagir. A la suite de ces analyses, les banques doivent le cas échéant prendre des mesures.

- L'approche de surveillance basée sur les risques mise en œuvre par la FINMA signifie aussi une **gestion plus responsable des ressources humaines et financières** de l'autorité de surveillance. Les ressources disponibles sont concentrées de manière ciblée sur les assujettis qui, en raison des risques qui leur sont inhérents, requièrent une attention accrue.
- La FINMA ne pratique pas une politique d'accroissement irréfléchi de son personnel, mais a commencé par analyser d'éventuelles possibilités d'amélioration quant à l'efficacité de ses instruments de surveillance et des sociétés d'audit. En matière de ressources humaines, elle a donc fait en sorte de mieux exploiter le potentiel existant avant de s'adjoindre ponctuellement et de manière ciblée des **compétences supplémentaires dans certains domaines**. En dépit d'une forte concurrence et de plafonds de rémunération restrictifs, elle est ainsi parvenue à motiver des spécialistes à la rejoindre.
- Avec le renforcement de l'approche de surveillance basée sur les risques, le rôle des sociétés d'audit va connaître lui aussi quelques ajustements. Pour la FINMA, les raisons majeures d'une **nécessaire réorientation des activités d'audit** résultaient des différences notables de contenus et d'objectifs entre l'audit au sens du code des obligations et l'audit prudentiel au sens des lois spéciales. L'audit au sens du code des obligations est surtout, contrairement à l'audit prudentiel, une analyse rétrospective. L'audit prudentiel vise fondamentalement à vérifier le respect des conditions d'autorisation et d'autres prescriptions de droit de la surveillance par les assujettis. Autre différence essentielle par rapport à l'audit au sens du code des obligations : la société d'audit est, dans l'exercice de ses fonctions, le « **bras armé** » de la FINMA.
- Dans le système actuel, les sociétés d'audit ont en principe un « double chapeau » ; pourtant, la plupart des assujettis et le marché en général continuent de les percevoir le plus souvent comme des « experts comptables » uniquement.
- En réponse à cette problématique et dans les banques comme dans les entreprises d'assurance, la FINMA entend désormais **séparer complètement, aux plans conceptuel et organisationnel, l'audit au sens du code des obligations et l'audit prudentiel**. En outre, la FINMA présentera des propositions visant à améliorer son impact sur les travaux des sociétés d'audit en matière d'audit prudentiel.

1 Situation initiale

C'est en pleine crise financière, le 1^{er} janvier 2009, que la nouvelle Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers a démarré son activité. Comme pour toutes les autorités de surveillance à travers le monde, surmonter la crise a été pour elle une priorité absolue. Parallèlement, elle s'est attachée à mettre en place la surveillance intégrée des marchés financiers, issue de la fusion des trois autorités préexistantes. L'enjeu, pour la nouvelle autorité, était de mener à bien sa mission en utilisant de manière responsable la marge de manœuvre que lui avait octroyée le législateur en lui conférant le statut d'établissement de droit public. Ces travaux, ainsi que les enseignements tirés de la crise et publiés sous le titre « Crise des marchés financiers et surveillance des marchés financiers », ont été pour la FINMA des éléments essentiels lorsqu'il s'est agi d'élaborer ses objectifs stratégiques. Le Conseil fédéral a approuvé ces objectifs le 30 septembre 2009. Aujourd'hui, la FINMA se trouve à mi-parcours dans la mise en œuvre de sa stratégie sur trois ans et peut afficher un certain nombre de résultats.

Les objectifs stratégiques de la FINMA définissent une orientation sur plusieurs années en ce qui concerne tant l'exécution du mandat légal de l'autorité de surveillance que son développement opérationnel. Dans ces domaines, la FINMA dispose d'une large autonomie décisionnelle et peut impulser des changements. Elle a endossé cette responsabilité et, en moins de deux ans d'existence, elle s'est imposée comme une autorité de surveillance moderne. Des mesures ciblées ont permis de développer les compétences du personnel existant et ce n'est qu'à l'issue d'une analyse minutieuse que la FINMA a engagé les spécialistes qui lui manquaient dans un petit nombre de domaines. Les ressources internes et externes nécessaires à l'activité de surveillance sont aujourd'hui affectées en priorité là où des risques ont été identifiés dans le cadre d'un examen systématique. L'ensemble de ces mesures entraîne une mutation culturelle en matière de surveillance : l'accent est mis non plus sur le dépouillement laborieux de volumineux rapports dans les locaux de la FINMA, mais sur des interventions effectuées chez les assujettis et préparées avec professionnalisme.

La FINMA rend compte de la mise en œuvre de ses objectifs stratégiques lors de sa réunion annuelle avec le Conseil fédéral. En relation avec les recommandations 3 et 6 des CdG, formulées dans le cadre de leur analyse du comportement des autorités pendant la crise financière, la FINMA a toutefois annoncé un rapport consacré aux « instruments de surveillance, processus de travail et organisation au sein de la FINMA » : en publiant le présent document, elle tient cet engagement.

Le rôle des sociétés d'audit et la surveillance des grandes banques ayant été deux thématiques phares parmi les enseignements tirés de la crise, le présent rapport s'articule autour de ces deux aspects.

2 Concept de surveillance

L'accroissement de l'efficacité et de l'efficience en matière de surveillance est un des objectifs stratégiques de la FINMA. Appliquer systématiquement une approche basée sur les risques, dans tous les domaines de surveillance, constitue à cet égard un élément important. Une identification globale des risques confère l'efficacité requise à l'activité de surveillance, comprise comme la surveillance ciblée et la mise en œuvre des règles prudentielles. A partir d'une classification des assujettis par catégories et d'une notation de chaque établissement, le concept de surveillance définit de manière graduelle l'intensité de la surveillance ainsi que le recours aux instruments de surveillance.

La FINMA est une autorité de surveillance jeune, issue de la fusion de trois autorités préexistantes : à ce titre, l'accroissement de son efficacité et de son efficience passait au premier chef, dès lors que cela apparaissait judicieux, par une harmonisation des processus de surveillance s'appliquant aux différents domaines et par une utilisation plus uniforme des instruments de surveillance. Les instruments mis en œuvre précédemment ont donc été adaptés en fonction des besoins des différents domaines concernés, comme les banques et les assurances, de façon à pouvoir être utilisés dans une approche globale. De plus, une gestion responsable des ressources humaines et financières de la FINMA impose de concentrer ces ressources de manière plus ciblée sur les assujettis qui, en raison des risques qui leur sont inhérents, requièrent une attention accrue.

Les différentes lois sur la surveillance laissent à la FINMA une marge de manœuvre pour pondérer l'intensité de la surveillance selon les établissements. C'est cette marge de manœuvre que la FINMA exploite aujourd'hui dans le cadre de son nouveau concept de surveillance.

2.1 Classification par catégories et notes attribuées aux établissements

Le concept de surveillance de la FINMA s'articule autour des risques émanant des établissements assujettis – et ce, sous l'angle de la fonction protectrice de la surveillance des marchés financiers. Tous les assujettis sont répartis en six catégories de surveillance, selon les risques qu'ils présentent pour les créanciers, les investisseurs et les assurés, ainsi que pour le système global et pour la réputation de la place financière suisse. Les assujettis de la catégorie 1 se caractérisent ainsi par leur importance, y compris au plan mondial, et donc par des risques élevés aux différents niveaux. Le potentiel de risque des établissements va ensuite en régressant jusqu'à la catégorie 5 ; les acteurs financiers de la catégorie 6 ne font pas l'objet d'une surveillance prudentielle. La classification des assujettis par catégories constituait un premier pas vers l'instauration d'une surveillance plus modulée que celle des autorités préexistantes.

Outre la classification par catégories, chaque établissement se voit attribuer une note spécifique, qui reflète l'évaluation de la FINMA quant à sa situation actuelle. Sur la base de ces deux paramètres, la classification par catégories et les notes attribuées aux établissements, le concept de surveillance détermine pour chaque établissement l'intensité de la surveillance, les instruments utilisés, ainsi que la répartition des rôles entre surveillance directe par la FINMA et intervention des sociétés d'audit.

L'ensemble de ces mesures a pour effets, au niveau de l'activité de surveillance, une orientation plus systématique sur les risques et un examen plus approfondi des établissements pertinents en termes de risques. L'approche basée sur les risques est appliquée systématiquement dans tous les domaines de surveillance de la FINMA. Les exigences et les différenciations, ou encore les instruments de surveillance et d'intervention, peuvent varier selon les domaines, mais l'approche conceptuelle reste la même.

2.1.1 Surveillance bancaire

Les établissements assujettis à la surveillance bancaire sont classés dans les catégories 1 à 5. Compte tenu des critères définis, les deux grandes banques appartiennent actuellement à la catégorie 1, deux autres établissements à la catégorie 2, environ 25 établissements à la catégorie 3, environ 70 établissements à la catégorie 4 et environ 270 établissements à la catégorie 5. Si l'on se réfère au total du bilan ou au volume des dépôts, les catégories 1 à 3 réunissent 85 à 90 % des montants, de sorte que l'essentiel des ressources de la surveillance est consacré aux établissements ou groupes financiers de ces catégories. L'approche de surveillance basée sur les risques en matière bancaire est complétée par quelques nouveaux éléments ou renforcée à l'aide d'instruments de surveillance existants.

Aperçu de la classification des banques :

Catégories / critères	1 Etablissements extrêmement grands, importants et complexes / risque très élevé	2 Acteurs financiers très importants et complexes / risque élevé	3 Acteurs financiers grands et complexes / risque significatif	4 Acteurs financiers de taille moyenne / risque moyen	5 Petits acteurs financiers / faible risque	6 Acteurs financiers sans surveillance prudentielle
Spécification des critères (3 critères sur 4 doivent être remplis)	Total du bilan $\geq$ 500 mrd Actifs s. gestion $\geq$ 1000 mrd Dépôts privilégiés $\geq$ 30 mrd FP requis $\geq$ 20 mrd	Total du bilan $\geq$ 100 mrd Actifs s. gestion $\geq$ 500 mrd Dépôts privilégiés $\geq$ 20 mrd FP requis $\geq$ 2 mrd	Total du bilan $\geq$ 15 mrd Actifs s. gestion $\geq$ 20 mrd Dépôts privilégiés $\geq$ 0,5 mrd FP requis $\geq$ 0,25 mrd	Total du bilan $\geq$ 1 mrd Actifs s. gestion $\geq$ 2 mrd Dépôts privilégiés $\geq$ 0,1 mrd FP requis $\geq$ 0,05 mrd	Total du bilan $\geq$ 1 mrd Actifs s. gestion $\geq$ 2 mrd Dépôts privilégiés $\geq$ 0,1 mrd FP requis $\geq$ 0,05 mrd	sans objet
Nombre d'assujettis de la catégorie	2	2	25	70 banques	270 banques / négociants en valeurs mobilières	sans objet

2.1.2 Surveillance des assurances

Les entreprises assujetties à la surveillance des assurances sont classées dans les catégories 2 à 5. La classification s'effectue principalement au regard du débit de la fortune liée ou, s'agissant de réassureurs, du total du bilan. Actuellement, cinq entreprises d'assurance appartiennent à la catégorie 2, 30 à la catégorie 3, 49 à la catégorie 4 et 172 à la catégorie 5. Le total du bilan agrégé des 35 entreprises des catégories 2 et 3 représente près de 90 % de celui de l'ensemble des entreprises assujetties. La note interne des entreprises d'assurance repose sur des critères comme la qualité de la gouvernance d'entreprise et de la gestion des risques, l'adéquation des provisions, ou encore la solvabilité de l'entreprise d'assurance concernée.

Aperçu de la classification des assurances :

Catégories / critères	1 Etablissements extrêmement grands, importants et complexes / risque très élevé	2 Acteurs financiers très importants et complexes / risque élevé	3 Acteurs financiers grands et complexes / risque significatif	4 Acteurs financiers de taille moyenne / risque moyen	5 Petits acteurs financiers / faible risque	6 Acteurs financiers sans surveillance prudentielle
Spécification des critères	-	- Total du bilan > CHF 100mrd ou part de marché > 20 % dans un domaine sensible au niveau de la politique sociale (LPP) et critères qualitatifs: complexité, structure organisationnelle	- Non-vie, vie: débit de la fortune liée > CHF 1 mrd - Réassurance: total du bilan > CHF 1 mrd - Critères qualitatifs: complexité, structure organisationnelle	- Non-vie, vie: débit de la fortune liée > CHF 0,1 mrd - Réassurance: total du bilan > CHF 0,1 mrd - Critères qualitatifs: complexité, structure organisationnelle	- Non-vie, vie: débit de la fortune liée < CHF 0,1 mrd - Réassurance: total du bilan < CHF 0,1 mrd - Critères qualitatifs: complexité, structure organisationnelle	-
Nombre d'assujettis de la catégorie		5	30	49	172	-

Dans le cadre des travaux afférents au nouveau concept de surveillance, on a constaté que le processus de surveillance des assurances, en particulier, génère un volume considérable de données et d'informations qui ne sont pas toutes traitées systématiquement. Une rationalisation est donc en cours à cet égard. On examine notamment dans quelle mesure les rapports existants sont nécessaires et s'il est possible de simplifier leur exploitation.

2.1.3 Surveillance des placements collectifs de capitaux

S'agissant des placements collectifs de capitaux, l'approche de surveillance basée sur les risques porte sur l'ensemble des directions de fonds, SICAV, SICAF, SCPC, représentants et banques dépositaires, ainsi que sur leurs produits. Le concept de surveillance applicable aux gestionnaires de placements collectifs de capitaux est encore en cours d'élaboration et sera intégré ultérieurement dans le concept existant.

Un examen du potentiel de risque des produits et des titulaires d'autorisation au sens de la loi sur les placements collectifs aboutit à la conclusion – sur la base des principes applicables en matière de surveillance et de la systématique de la loi – que les fonds suisses ouverts au public présentent le risque le plus élevé. Pour les placements collectifs étrangers, la FINMA n'est pas l'autorité de surveillance principale. Aussi seule la distribution de ces placements collectifs fait-elle l'objet d'une surveillance, y compris lorsqu'ils sont ouverts au public.

Les fonds suisses ouverts au public présentant les risques les plus élevés, ils ont été classifiés dans des catégories plus étroitement surveillées que les fonds destinés aux investisseurs qualifiés. Les produits destinés au public entrent dans les catégories 3 et 4, ceux destinés aux investisseurs qualifiés dans la catégorie 5. Quant aux représentants de produits étrangers, ils relèvent eux aussi de la catégorie 5.

Les SICAV, SICAF et SCPC étant des produits de fonds sous forme de sociétés, on ne peut distinguer entre produit et établissement pour procéder à la classification. Bien que, s'agissant de fonds de placement contractuels, une distinction entre produit et établissement soit possible, il a été décidé de classer les produits dans la même catégorie que la direction de fonds, puisque la surveillance s'effectue en fonction des produits.

Les fonds ouverts au public sous forme de sociétés ainsi que les directions de fonds correspondantes ont été classifiés dans les catégories 3 et 4, les critères étant la taille et la complexité des titulaires d'autorisation. Relèvent ainsi de la catégorie 3, d'une part, les titulaires d'autorisation importants représentant 2 % ou plus du marché suisse et, d'autre part, les titulaires d'autorisation opérant à l'échelon international et qui sont surveillés par la FINMA sur une base consolidée.

Comme on a pu le constater par le passé, l'activité d'une banque dépositaire peut présenter un potentiel de risque important pour les investisseurs et comporter des risques de réputation pour la place financière. Mais comme les banques en tant que telles sont déjà surveillées par la division Banques de la FINMA, il a été décidé, dans la perspective d'une approche basée sur les risques, que la surveillance de l'activité de banque dépositaire par la division Marchés relevait de la catégorie 5.

Compte tenu des critères susmentionnés, neuf établissements font actuellement partie de la catégorie 3, 41 de la catégorie 4 et 160 de la catégorie 5. Les processus de surveillance applicables à ces trois catégories se distinguent par l'ampleur de la surveillance effectuée. Plus la catégorie de risque est élevée, plus la surveillance est étroite. Lors des réunions de surveillance qui se tiennent régulièrement, les points faibles identifiés sont discutés avec les assujettis concernés. Les mesures à prendre définies à cette occasion leur sont ensuite communiquées par écrit.

2.1.4 Surveillance du secteur parabancaire au regard de la lutte contre le blanchiment d'argent

Le secteur parabancaire comprend notamment les gérants de fortune indépendants, les sociétés fiduciaires, les sociétés actives dans les services de paiement, les avocats et notaires, les sociétés de crédit, les bureaux de change ainsi que les *money transmitters* (sociétés de transfert de fonds). Ce secteur ne fait pas l'objet d'une surveillance prudentielle par la FINMA et s'inscrit donc en principe, selon la classification du concept de surveillance, dans la catégorie 6. Une surveillance est néanmoins effectuée au regard de la lutte contre le blanchiment d'argent.

La loi sur le blanchiment (LBA) prévoit dans le secteur parabancaire un système où l'intermédiaire financier conserve le choix entre l'adhésion à un organisme d'autorégulation (OAR) et la surveillance directe par la FINMA. En vertu de l'art. 14 LBA, tout intermédiaire financier qui n'est pas affilié à un OAR doit demander à la FINMA une autorisation. Sur les 6892 intermédiaires financiers du secteur parabancaire à fin 2010, 412 sont actuellement directement surveillés par la FINMA.

Ainsi, la grande majorité des intermédiaires financiers du secteur parabancaire sont surveillés par l'intermédiaire des onze OAR reconnus par la FINMA. La FINMA surveille elle-même en permanence les OAR en approuvant toute modification de leurs règlements ou changement des personnes responsables. Elle reçoit chaque année un rapport substantiel de chaque OAR sur ses activités, y compris sur les problèmes que l'OAR a rencontrés avec ses membres. La FINMA procède en outre annuellement à un contrôle sur place auprès des OAR. Seul l'OAR des avocats et notaires est contrôlé de par la loi par le biais d'une société d'audit en raison du secret professionnel.

Les intermédiaires financiers affiliés à un OAR sont le plus souvent tenus de mandater une société d'audit externe agréée par l'OAR pour procéder au contrôle LBA. L'OAR examine les rapports d'audit.

En cas de manquements graves, il ouvre une procédure de sanction et envoie un chargé d'enquête auprès de l'intermédiaire financier. Il annonce l'ouverture de la procédure à la FINMA. Cette procédure peut conduire à un blâme, une amende, voire une exclusion. Toute exclusion est annoncée à la FINMA, qui peut prendre les mesures qui s'imposent. Les contrôles effectués par les OAR sont en principe annuels. L'affilié peut toutefois demander à l'OAR à bénéficier d'un cycle d'audit pluriannuel (au plus de trois ans). L'OAR prend alors en considération le risque de blanchiment faible inhérent à l'activité du requérant et l'absence de manquements graves lors des deux derniers contrôles.

Les 412 intermédiaires financiers directement soumis à la surveillance de la FINMA (IFDS) sont contrôlés par des sociétés d'audit externes agréées par la FINMA (art. 19a et 19b LBA). Le contrôle est annuel, avec possibilité d'obtenir un cycle pluriannuel. Le concept d'audit est précisé par différentes circulaires.

2.2 Refonte du rôle des sociétés d'audit

Avec le renforcement de l'approche de surveillance basée sur les risques, le rôle des sociétés d'audit va connaître lui aussi quelques ajustements. Les travaux conceptuels à cet égard ont déjà été initiés en relation avec l'objectif stratégique d'accroissement de l'efficacité et de l'efficience en matière de surveillance. De plus, un postulat du rapport des CdG demande que soit analysé « le rôle des entreprises de révision tel qu'il est défini par la législation suisse lorsqu'elles contrôlent les grandes banques » et qu'il soit rendu compte « des mesures légales ou autres qu'il serait possible de prendre afin de renforcer leur rôle en faveur de la surveillance des banques ». La FINMA a donc examiné le rôle des sociétés d'audit non seulement en ce qui concerne les grandes banques, mais aussi pour tous les établissements assujettis à sa surveillance.

Dans la mesure du possible et dans le cadre de la législation en vigueur, les nouveautés élaborées par l'autorité de surveillance quant aux sociétés d'audit feront l'objet de circulaires de la FINMA. Parallèlement, la FINMA examine si l'exécution optimale des mandats d'audit prudentiel requiert des amendements législatifs et/ou des adaptations par voie d'ordonnances.

2.2.1 Distinction entre mandats d'audit au sens du code des obligations et mandats d'audit prudentiel

L'audit au sens du code des obligations et l'audit prudentiel au sens des lois spéciales présentent des différences notables de contenus et d'objectifs.

L'audit au sens du code des obligations est surtout, contrairement à l'audit prudentiel, une analyse rétrospective. Il vise principalement à établir si les événements survenus durant l'exercice ont été présentés de manière complète et exacte, et si la poursuite de l'activité de l'entreprise est assurée. Dès lors, le mandat des sociétés d'audit dans le cadre de l'audit au sens du code des obligations consiste principalement à examiner l'activité de l'assujetti sous l'angle quantitatif ; à cet effet, des normes précises, reconnues nationalement et internationalement, doivent être appliquées et respectées. En vertu de la loi, les sociétés d'audit rendent compte des résultats de leurs contrôles à l'assemblée générale (attestation) et au conseil d'administration (rapport complet).

L'audit prudentiel vise fondamentalement à vérifier le respect par les assujettis des conditions d'autorisation et d'autres prescriptions de droit de la surveillance. Il porte ainsi sur toute une série d'éléments, qu'il convient d'apprécier individuellement et au regard du modèle d'affaires de l'assujetti. La société d'audit doit examiner l'ensemble de l'organisation interne, les mécanismes internes de contrôle et de *reporting* ainsi que leur bon fonctionnement ; elle doit poser des questions sur l'applicabilité des stratégies d'entreprise, y compris les ressources nécessaires et disponibles, ainsi que sur la garantie d'une activité irréprochable, y compris au regard de l'intégrité de certaines personnes responsables de la conduite de l'entreprise. En matière d'audit prudentiel, le mandat de la société d'audit consiste donc à dresser un portrait de l'assujetti complet, qualitatif et orienté vers l'avenir. Autre différence essentielle par rapport à l'audit au sens du code des obligations : la société d'audit est, dans l'exercice de ses fonctions, le « bras armé » de la FINMA.

Dans le système actuel, les sociétés d'audit ont en principe une « double casquette » ; pourtant, la plupart des assujettis et le marché en général continuent de les percevoir le plus souvent comme des « experts comptables » uniquement. En réponse à cette problématique, qu'il s'agisse des banques ou des entreprises d'assurance, la FINMA entend désormais séparer complètement, aux plans conceptuel et organisationnel, l'audit au sens du code des obligations et l'audit prudentiel. En outre, la FINMA prépare des propositions visant à améliorer son impact sur les travaux des sociétés d'audit en matière d'audit prudentiel. En effet, dans le cadre de l'audit prudentiel et comme indiqué ci-dessus, les sociétés d'audit font office de « bras armé » de la FINMA.

2.2.2 Mesures visant à renforcer l'indépendance des parties impliquées

La FINMA s'est penchée sur une autre problématique récurrente, à savoir l'indépendance insuffisante des sociétés d'audit par rapport aux assujettis, et elle fera des propositions à cet égard. Afin de renforcer l'indépendance de l'audit prudentiel effectué par une société d'audit, il convient de faire en sorte que la FINMA puisse intervenir si elle constate que l'audit prudentiel présente des lacunes.

2.2.3 Optimisation des prescriptions en matière d'audit prudentiel

Des règles plus strictes sont appelées à s'appliquer notamment en ce qui concerne l'agrément des auditeurs responsables pour l'audit prudentiel, les responsabilités envers la FINMA en matière de rapports d'audit et les contrôles de qualité effectués par la FINMA.

Dans la mesure du possible, les audits prudentiels tels qu'ils existent dans les différents domaines de surveillance de la FINMA – banques, entreprises d'assurance et placements collectifs de capitaux – seront harmonisés et les exigences relatives aux rapports d'audit prudentiel seront révisées. Dans toutes les catégories de surveillance définies par la FINMA, il s'agit d'élaborer de nouvelles stratégies d'audit, qui intègrent des mandats d'audit standardisés et adaptés aux différents établissements ainsi que des prescriptions quant au degré de précision de l'audit et à son rythme annuel. S'y ajoutent les mandats d'audit extraordinaires et *ad hoc* de la FINMA. S'agissant du secteur bancaire, on examine attentivement un concept qui, en limitant les domaines à auditer obligatoirement chaque année et en les intégrant dans un plan d'audit pluriannuel axé sur les risques, pourrait permettre une affectation plus ciblée des ressources en matière d'audit et, ainsi, une plus grande valeur ajoutée de l'audit dans les domaines audités.

2.3 Optimisation des processus internes

La mise en œuvre des objectifs stratégiques se fait sous forme de projets ou de mandats donnés par la voie hiérarchiques. En outre, pour concrétiser avec succès la stratégie, il faut disposer des structures nécessaires. En 2010, la FINMA a lancé un programme complet d'amélioration de ses processus internes. L'idée maîtresse est de se structurer autour de processus prédéfinis – processus de conduite, processus de base et processus de support – et de gérer l'organisation interne en conséquence. L'objectif est une efficience accrue grâce à une meilleure discipline dans le déroulement des processus et à un support informatique.

Le but visé n'est toutefois pas une FINMA exclusivement axée sur les processus ou complètement organisée par processus. Au contraire, le modèle organisationnel structuré par segments de marché et fonctions transversales reste globalement en vigueur au sein de la FINMA. Mais le système est mis en place aux endroits où les tâches s'effectuent d'ores et déjà selon des processus standardisés, ou encore là où une optimisation est possible grâce à une approche par processus renforcée.

3 Instruments de surveillance

Les types d'instruments de surveillance mis en œuvre et leur mode d'utilisation sont déterminés aujourd'hui en premier lieu au regard de la classification des assujettis. Ainsi par exemple, des instruments comme l'*assessment letter* (cf. 3.1.2) ne sont utilisés que pour les catégories 1 à 3, pas pour les catégories 4 et 5. C'est ensuite la note attribuée à l'assujetti concerné qui est prise en compte. Un chargé d'enquête peut par exemple être désigné quelle que soit la catégorie.

Le principe est que, s'agissant des assujettis les plus importants par la taille et les plus complexes, les investigations et les analyses effectuées par la FINMA jouent un rôle de plus en plus prépondérant. De surcroît, en cas d'indices laissant présager des cumuls de risques, la FINMA mène de manière rapide et synthétique des enquêtes ou des comparaisons croisées transsectorielles. A l'heure actuelle, des contrôles directs sont opérés régulièrement dans les grandes banques et sélectivement dans les autres banques ainsi que dans le secteur des assurances. Dans les catégories 1 à 3 notamment, il est prévu de multiplier à l'avenir les contrôles (*reviews*) directs.

Les interventions sur place doivent être confiées au personnel de surveillance de la FINMA, la condition à cet égard étant de disposer d'un concept bien structuré en matière de contrôles directs (planification, exécution, documentation, *reporting*).

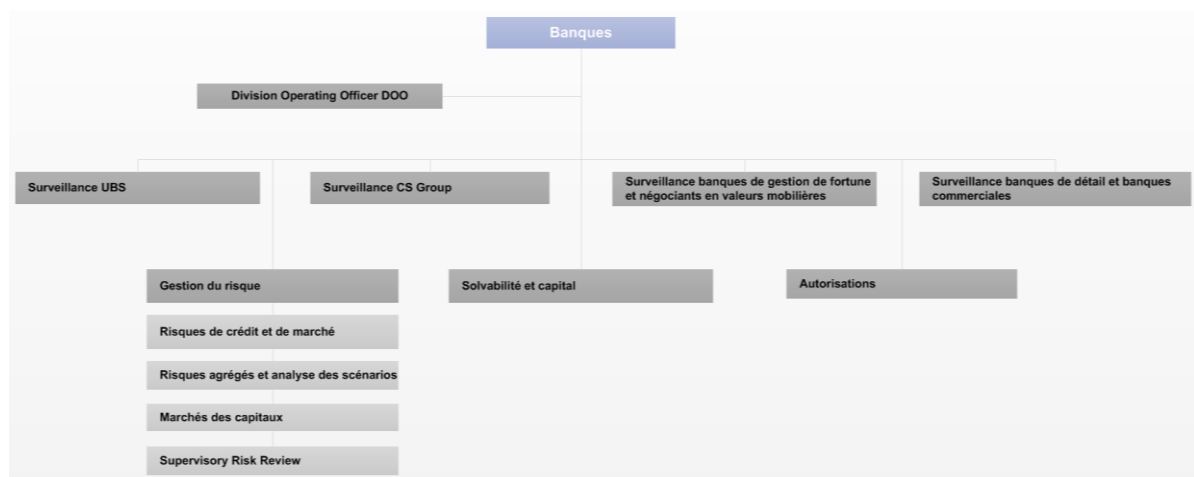
3.1 Surveillance bancaire : une mutation complète

L'organisation de l'activité de surveillance, y compris dans le domaine bancaire, repose sur la philosophie du concept de surveillance, à savoir une classification des assujettis par catégories de risque et des notes spécifiques déterminant l'intensité de la surveillance effectuée, tant en cas de contrôles sur

place qu'en cas de recours à des sociétés d'audit. S'ajoutent à cela des changements radicaux au niveau de l'organisation, mais aussi des instruments de surveillance et de leur utilisation.

3.1.1 Organisation de la surveillance bancaire

L'ensemble de la surveillance bancaire – grandes banques et autres banques – est aujourd'hui réunie au sein d'une division. Alors qu'auparavant, les grandes banques et les autres banques constituaient deux domaines séparés dirigés par deux membres de la direction, la structure actuelle permet une meilleure interaction entre les différentes fonctions de surveillance et fonctions transversales.



Les équipes de surveillance en charge d'UBS, de Credit Suisse et des deux autres groupes de banques sont aujourd'hui directement rattachées au chef de la division Banques. Des hiérarchies horizontales permettent de transmettre en temps utile les dossiers problématiques et facilitent la conduite de la division, tout en impliquant l'ensemble des décideurs pertinents.

Actuellement, les activités de surveillance bancaire sont gérées selon une approche coordonnée et basée sur les risques. Des réunions institutionnalisées présentant diverses configurations sont organisées entre les fonctions de surveillance et les fonctions transversales. Concrètement, par exemple, les responsables de la surveillance des deux grandes banques se réunissent régulièrement avec leurs collègues de la fonction transversale Gestion du risque. Autre cas de figure : des réunions ont lieu entre la fonction transversale Gestion du risque et tous les superviseurs bancaires. Ceci permet des comparaisons croisées ainsi qu'un examen plus approfondi des problématiques liées à la surveillance.

Les équipes de surveillance bancaire ont été constituées au vu non seulement de la taille des établissements assujettis, mais aussi de leur activité. Par exemple, la surveillance des banques de gestion de fortune et celle des banques de détail incombent à deux équipes distinctes. On peut ainsi effectuer une surveillance spécifique des diverses activités bancaires et procéder plus facilement à des comparaisons croisées ciblées.

La fonction transversale Gestion du risque, subdivisée en quatre groupes (« Risques de marché et de crédit », « Risques agrégés et analyse des scénarios », « Marchés des capitaux » et « Supervisory Risk Review », cf. organigramme ci-dessus), apporte une contribution décisive au mode de travail intégré de la division Banques. Grâce au groupe « Marchés des capitaux », créé en 2009, la FINMA est parvenue à développer de manière ciblée un savoir-faire spécifique dans le domaine de l'Investment Banking. Celui-ci est mis à profit par la division Banques mais aussi, le cas échéant, par la division Assurances.

Si la FINMA peut se pencher de manière approfondie sur des thèmes d'actualité très divers, c'est également grâce à la gestion des connaissances qu'elle a su développer dans le domaine bancaire. Les collaborateurs sont incités en particulier à participer à des manifestations d'information mensuelles. Les sujets sont proposés par l'ensemble de la division, puis classés par ordre de priorité par une équipe. Il peut s'agir aussi bien des innovations en matière de présentation des comptes que des problèmes spécifiques rencontrés par une banque, ou encore de discussions générales sur les résultats d'un contrôle donné.

Le flux d'informations s'est fortement intensifié non seulement en interne, mais aussi en externe – en provenance et à destination des établissements assujettis. Par exemple, la FINMA reçoit certains chiffres quotidiennement, d'autres données hebdomadairement. Chaque mois, elle rédige un rapport comparatif très détaillé sur les risques au sein des grandes banques. Compte tenu du savoir-faire de la FINMA dans le domaine des marchés des capitaux, un certain nombre d'analyses portent sur des éléments très précis, y compris des transactions bancaires spécifiques.

La forte accélération du rythme en matière de communication d'informations, associée à l'activité d'analyse accrue au sein de la FINMA, influe sur la qualité des interactions avec les établissements assujettis. En règle générale, la FINMA a actuellement une présence directe plus forte chez les assujettis des catégories supérieures. Elle procède de plus en plus à des contrôles sur place pour résoudre certaines problématiques ou confie des investigations à des tiers. A la suite des analyses, les banques doivent le cas échéant prendre des mesures.

La présence sur place de la FINMA, aujourd'hui accentuée, exige une vigilance critique quant à l'indépendance de l'autorité de surveillance par rapport aux assujettis. Afin d'assurer l'impartialité des chargés de surveillance, la FINMA a commencé à instaurer une rotation des compétences pour certains établissements assujettis (fonctions dites de « Key Account Manager »). En outre, les informations émanant des assujettis font généralement l'objet d'un contrôle de plausibilité critique.

Afin de pouvoir surveiller plus efficacement les activités des deux grandes banques sur les marchés étrangers, des échanges réguliers ont lieu avec les autorités de surveillance de Grande-Bretagne et des Etats-Unis. On peut envisager un développement de cette collaboration, par exemple au moyen d'opérations de contrôle communes dans ces pays.

L'approche de surveillance intégrée et basée sur les risques au sein de la division Banques est renforcée plus spécifiquement par la mise en œuvre d'autres instruments.

3.1.2 Assessment letter et supervisory review

L'objectif de l'*assessment letter* est une évaluation régulière de l'établissement concerné par la FINMA. Cette dernière communique ainsi formellement à l'assujetti sa classification en termes de risques selon le concept de surveillance, ainsi que les points faibles éventuellement constatés et les mesures à prendre à cet égard. L'établissement concerné peut prendre position par écrit à réception d'une *assessment letter*.

Le concept de surveillance antérieur ne prévoyait des *assessment letters* annuelles que pour les deux grandes banques. Depuis 2010, cette évaluation faite par l'autorité de surveillance concerne aussi les établissements de catégorie 2 (une fois par an) et 3 (au moins tous les deux ans).

Les *assessment letters* définissent des exigences claires et, le cas échéant, elles peuvent donner lieu à des investigations complémentaires dans le cadre de *supervisory reviews*.

Les *supervisory reviews* sont des interventions sur place qui permettent à la FINMA d'appréhender rapidement un domaine d'activité ou de risque. Ces interventions peuvent être motivées par des problématiques d'actualité liées à l'activité courante, ou par des analyses thématiques approfondies. Les *supervisory reviews* ne constituent pas des instruments de surveillance nouveaux, mais la FINMA y recourt de plus en plus souvent et procède dans ce cadre à des examens plus approfondis qu'auparavant. Au vu des résultats ainsi obtenus, la FINMA peut définir ses attentes à l'égard de l'établissement concerné. Elle suit de près la mise en œuvre d'éventuelles mesures.

Un autre mode d'utilisation des *supervisory reviews*, auquel on recourt aujourd'hui fréquemment, consiste à mener des *reviews* sur le même thème auprès de diverses banques. Ceci permet de définir des éléments de référence et de remédier aux points faibles en temps utile. Des *supervisory reviews* comparatives, notamment sur des sujets à caractère macroéconomique comme par exemple les risques de fluctuation des taux, sont aujourd'hui effectuées systématiquement. Pour la mise en œuvre des *supervisory reviews*, la fonction transversale Gestion du risque constitue les équipes compétentes en puisant dans les diverses unités de la division ; elle organise ensuite les évaluations des risques, auxquelles participent toutes les personnes concernées au sein des fonctions de surveillance et des fonctions transversales.

3.1.3 Planification des fonds propres

La surveillance de la planification des fonds propres fait partie intégrante de la surveillance courante à laquelle sont assujetties toutes les banques. Avec la réorganisation de la surveillance bancaire, elle a été considérablement renforcée. S'agissant des deux grandes banques, la situation de leurs fonds propres fait l'objet d'une analyse mensuelle. On examine dans ce cadre, par exemple, quelles sont les incidences des nouvelles exigences en matière de fonds propres sur la situation de ces derniers. On analyse aussi les prévisions bénéficiaires. Enfin, on évalue régulièrement si les banques, sans compromettre leur capitalisation, seraient en mesure d'absorber un niveau de pertes correspondant à une situation de crise (*stress test*) et fixé par la FINMA en fonction des risques de la banque.

Par ailleurs, dans la droite ligne de son approche de surveillance basée sur les risques, la FINMA a lancé le 31 janvier 2011 une procédure d'audition relative à sa circulaire « Volant de fonds propres et planification des fonds propres dans le secteur bancaire ». Les deux grandes banques seront exclues du champ d'application de cette circulaire puisque, en réaction immédiate à la crise financière, un régime spécial des fonds propres leur a été imposé dès novembre 2008 par voie de décision. Par cette circulaire, la FINMA entend modifier la pratique, héritée des autorités précédentes, d'un volant de fonds propres forfaitaire applicable à l'ensemble des banques et négociants en valeurs mobilières. Aujourd'hui, s'agissant du pilier 2, la règle est de détenir un « coussin » de fonds propres représentant au moins 20 % des exigences au titre du pilier 1. En application de son approche de surveillance basée sur les risques, la FINMA juge nécessaire de remplacer par un système différencié la pratique existante du volant de fonds propres forfaitaire de 20 %, applicable à tous les établissements. Les exigences de fonds propres additionnels au titre du pilier 2 devront être fixées dorénavant en fonction de facteurs objectifs reflétant notamment la taille, la complexité et les activités des établissements financiers concernés. Conformément à la classification opérée par la FINMA, les établissements les plus importants par la taille et les plus complexes devront détenir un volant de fonds propres supérieur à celui des établissements moins importants et moins complexes.

L'audition relative à la circulaire « Volant de fonds propres et planification des fonds propres dans le secteur bancaire » était ouverte jusqu'au 14 mars 2011. La FINMA en analyse actuellement les résultats. La circulaire doit entrer en vigueur au 1^{er} juillet 2011. Pour les établissements qui ne répondront pas encore aux nouvelles exigences de fonds propres à cette date, un délai transitoire est prévu jusqu'au 31 décembre 2016.

3.1.4 Analyse du potentiel de pertes

Les analyses trimestrielles du potentiel de pertes concernant les deux grandes banques constituent un complément important aux instruments de surveillance. On examine dans ce cadre si les grandes banques pourraient faire face à une situation de crise tout en continuant de respecter les exigences réglementaires minimales. Ces analyses permettent en outre de mieux appréhender la vulnérabilité des banques dans certains portefeuilles.

Les analyses régulières du potentiel de pertes sont effectuées conjointement par des collaborateurs des équipes de gestion du risque et des équipes de surveillance concernées : cette coopération permet de réunir compétences sur l'environnement de marché, connaissances spécifiques sur les établissements et évaluation quantitative des risques, afin d'aboutir à une évaluation globale des risques. L'objectif est d'acquiescer une vision aussi indépendante que possible, qui est ensuite confrontée à l'évaluation de l'établissement. Il en résulte un dialogue intense et précieux avec l'établissement assujéti. En cas d'écarts majeurs dans l'évaluation du potentiel de pertes de certains portefeuilles, la FINMA introduit des *add-on* (exigences supplémentaires), qui ne sont supprimés que lorsque l'établissement est en mesure de démontrer la justesse de son analyse ou procède à une adaptation. Le cas échéant, la FINMA et l'établissement conviennent de mesures visant à rectifier la mesure des risques ou à réduire ces derniers.

La FINMA effectuera désormais des analyses régulières du potentiel de pertes non seulement dans les deux grandes banques, mais aussi dans d'autres établissements assujettis.

3.1.5 Gestion des liquidités

De nouvelles prescriptions en matière de liquidités, basées sur des scénarios, ainsi qu'un *reporting* mensuel y afférent ont été introduits pour les deux grandes banques à la mi-juin 2010. L'objectif de ce régime est que l'établissement concerné, même en cas de crise de liquidités très grave affectant le système en général ou l'établissement en particulier, puisse honorer ses obligations de paiement sur un horizon temporel d'au moins 30 jours. La situation en termes de liquidités fait l'objet d'une évaluation au moins mensuelle avec l'établissement, effectuée sur la base du reporting réglementaire et d'informations internes à la banque. Outre le suivi des liquidités au niveau du groupe, un suivi analogue au niveau de la maison mère suisse sera introduit en milieu d'année 2011. La congruence monétaire des flux de liquidités ainsi que la dépendance par rapport à des marchés monétaires remplissant leur rôle seront intégrées dans ce suivi. Enfin, la planification financière à long terme, en situation normale comme en situation de crise, fait partie intégrante du processus de surveillance courante.

3.1.6 Le démantèlement ordonné de banques d'importance systémique : une option réaliste en cas de crise

Tant en Suisse qu'à l'échelon international, la dernière crise financière a montré que non seulement une capitalisation insuffisante, mais aussi la structure des grandes banques et leur imbrication complexe dans le système financier et l'économie réelle rendaient quasiment impossible la faillite ordonnée de ces établissements et imposaient un sauvetage étatique. Logiquement, la Commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que représentent les grandes entreprises pour l'économie nationale recommande avec insistance dans son rapport final, outre une plus forte capitalisation et des exigences plus strictes en matière de liquidités, une amélioration des possibilités de démantèlement (« *resolvability* ») des grandes banques.

Parallèlement aux travaux législatifs entrepris à la suite des recommandations de la Commission d'experts et du message du Conseil fédéral en résultant, la FINMA s'attache actuellement à concrétiser celles des recommandations qui concernent son activité de surveillance.

Au centre de ces travaux figure la préparation de l'assainissement et, pour le cas où celui-ci échouerait, le démantèlement ordonné des établissements défaillants. Le projet de loi prévoit d'obliger les banques à développer des plans d'assainissement qui intègrent des mesures efficaces visant à assurer leur survie, y compris en période de fortes tensions. Le cas échéant, il incombera à la FINMA de contrôler ces plans d'assainissement.

Par ailleurs, les banques d'importance systémique doivent mettre en œuvre des mesures qui facilitent un éventuel démantèlement et assurent la pérennité des fonctions considérées comme d'importance systémique pour l'économie suisse, y compris dans le cadre de scénarios de crise. Aux termes du projet de loi, les banques seront incitées économiquement à s'organiser en conséquence : dès lors qu'elles améliorent notablement les possibilités de démantèlement de leur activité suisse et internationale, elles se verront accorder une déduction (« rabais ») sur leurs fonds propres. Les banques d'importance systémique devront prouver qu'en cas de risque d'insolvabilité, elles sont en mesure d'assurer le maintien des fonctions d'importance systémique. Faute de preuve, la FINMA devra ordonner les mesures nécessaires.

S'agissant des grandes banques, leur vocation internationale est un des facteurs qui compliquent un éventuel démantèlement ordonné. Les établissements sont soumis à des règles différentes et parfois contradictoires en matière de faillite, règles qui relèvent quant à elles de la compétence de plusieurs autorités de faillite. La coordination internationale revêt dès lors une importance capitale.

La FINMA traite la dimension internationale selon deux axes. D'une part, elle organise pour tous les grands établissements suisses des « Crisis Management Colleges » (réunions d'autorités de surveillance), auxquels participent les autorités de surveillance compétentes des pays où ces établissements exercent une activité significative. L'objet de ces *colleges* est de préparer et, au besoin, de mettre en œuvre la gestion de crise, y compris le démantèlement ordonné d'un établissement. D'autre part, la FINMA s'engage au sein des instances internationales qui se penchent sur cette thématique, à savoir le Financial Stability Forum (FSB) et le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire ; dans ce cadre, elle participe activement à l'élaboration de recommandations valables à l'échelon international.

3.2 Surveillance des assurances : entrée en vigueur du système de solvabilité basé sur les risques

Un nouvel instrument très important en matière de surveillance des assurances, le Test suisse de solvabilité (SST), a été introduit au 1^{er} janvier 2006, avec l'entrée en vigueur de la LSA révisée. Les grandes entreprises d'assurance effectuent le SST sous forme de tests de terrain depuis 2006. Pour satisfaire aux exigences du SST en matière de capital, il était prévu un délai transitoire de cinq ans, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2011. Depuis cette date, le SST est obligatoire, c'est-à-dire que le capital disponible (capital porteur de risque) des entreprises d'assurance doit couvrir leur capital nécessaire (capital cible) calculé selon les règles du SST. Dans la mesure où le SST repose sur des évaluations proches du marché et sur des exigences de capital basées sur les risques, il reflète beaucoup plus précisément la situation de risque des entreprises d'assurance que le test de solvabilité originel Solvabilité I, qui fixe les exigences principalement au regard du volume d'affaires sans tenir compte des risques.

Le SST étant obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2011, la plupart des entreprises d'assurances dont la couverture était insuffisante sur la base du SST 2010 ont pris des mesures concernant le capital et les risques pour améliorer leur ratio entre capital disponible et capital nécessaire. En particulier, plusieurs assureurs-vie ont soit obtenu des augmentations de capital de sociétés du groupe, soit émis de nouveaux emprunts hybrides ; par ailleurs, ces entreprises d'assurance ont souvent bénéficié de garanties de la part de sociétés du groupe. Quelques entreprises ont réduit leur exposition à certains segments ou minimisé leurs risques en introduisant un meilleur appariement des actifs et des passifs (*asset liability matching*). Globalement, le quotient SST et donc la stabilité financière de ces entreprises s'en sont trouvés nettement améliorés.

Outre les travaux d'élaboration et de mise en œuvre du nouveau concept de surveillance, l'introduction du SST a été la tâche prioritaire de la surveillance des assurances au cours des dernières années – une tâche qui n'est pas encore achevée. L'expérience a montré que le développement d'un modèle interne requiert énormément de temps et de travail. De plus, le processus d'agrément des modèles internes se révèle plus complexe qu'on ne l'imaginait. Quelques modules de modèles internes ont été approuvés avant l'expiration du délai transitoire. D'autres ont dû être refusés.

Enfin, des retards sont intervenus car de nombreux modèles sont encore en développement, de sorte que les documentations y afférentes transmises par certaines entreprises étaient d'une qualité insuffisante et ont dû être retournées pour amélioration.

En collaboration avec la division Banques, des instruments comme les *assessment letters* et les *supervisory intervention teams* seront développés pour le secteur des assurances.

3.3 Instruments d'identification précoce des risques

Les instruments d'identification précoce des risques font apparaître les incidences du contexte économique sur les divers établissements, les interdépendances entre établissements ainsi que d'éventuels effets de rétroaction sur l'économie réelle. La FINMA utilise d'ores et déjà certains de ces instruments et s'efforce de les optimiser.

A cet égard, le développement du système actuel de *monitoring* comme méthode d'amélioration de l'identification et de l'atténuation des risques systémiques joue un rôle central. Le *monitoring* permet une analyse comparative de certains secteurs, segments ou instruments de placement compte tenu du contexte macroéconomique. Les interdépendances entre les assujettis, ainsi que les risques liés au comportement collectif et susceptibles d'avoir un effet domino, sont ainsi identifiés précocement.

La surveillance macroprudentielle ne se limite pas aux banques. Les assurances sont liées au reste du secteur financier par le biais de leurs placements, qui représentent des volumes considérables, et sont donc inévitablement exposées à des risques de contamination. La surveillance des risques doit donc être envisagée dans un contexte élargi, afin d'identifier à temps les éventuels chocs systémiques, mais aussi les tendances à long terme, en vue d'une éventuelle intervention.

S'agissant des deux grandes banques, la FINMA utilise déjà des instruments de surveillance nettement affinés en ce qui concerne l'identification précoce des risques, notamment des tests de stress, des analyses de sensibilité (*Building Block Analysis*, BBA) ou des analyses du potentiel de pertes (*Loss Potential Analysis*, LPA). Ces instruments modélisent les effets des changements macroéconomiques sur la situation des banques. L'utilisation des tests de stress sera prochainement étendue aux banques de taille moyenne. L'objectif est de procéder à des analyses de scénarios complètes, tenant compte du contexte macroéconomique, dans 10 à 15 établissements par an.

Dans le secteur des assurances, certains aspects du SST, comme par exemple les analyses de scénarios, peuvent parfaitement être assimilés à des instruments macroprudentiels. Les risques systémiques inhérents au secteur des assurances, identifiés dans le cadre des travaux de la FINMA sur la problématique du *too big to fail* ou dans de nombreuses autres analyses d'experts, doivent être limités en tenant compte des interdépendances qui, notamment en cas de crise, résultent des risques de liquidité des entreprises d'assurance ou de leurs activités sur les marchés des capitaux. En collectant régulièrement des données globales sur certains types de risques, par exemple sur l'exposition aux PIIGS, la FINMA effectue d'ores et déjà, dans une certaine mesure, une surveillance macroprudentielle des entreprises d'assurance.

4 Organisation

4.1 Renforcement de la FINMA en tant qu'autorité

L'accroissement de l'efficacité et de l'efficience en matière de surveillance est prioritaire pour la FINMA dans le cadre d'un autre objectif stratégique, celui du « renforcement de la FINMA en tant qu'autorité ». Travailler professionnellement en vue d'une surveillance efficace et efficiente constitue le fondement de la réputation de la FINMA. L'objectif est de travailler encore plus professionnellement, et ainsi de renforcer la confiance dont l'autorité de surveillance fait l'objet. A cet égard, le nouveau concept de surveillance ainsi que les travaux visant à optimiser les processus contribuent à renforcer la réputation d'autorité compétente dont jouit la FINMA.

L'organisation de la FINMA est essentielle pour lui permettre d'exécuter son mandat. Depuis mars 2011, elle comprend six divisions dont les chefs constituent, avec le directeur de l'autorité de surveillance, la direction de la FINMA. Toutes les banques d'une part, et toutes les entreprises d'assurance de l'autre, sont surveillées à partir d'une division spécifique, et cette structure a fait ses preuves. La division Marchés se concentre dorénavant sur ses domaines clés – une nouveauté décisive pour se préparer aux défis de demain, comme la surveillance des gérants de fortune indépendants ou la surveillance accrue des bourses. L'Enforcement accentue lui aussi son profil par la création d'une division spécifique. Enfin, outre la division Services stratégiques, la FINMA a introduit une sixième division, la division Operations.

La mise en place de cette nouvelle division Operations vise à dynamiser encore le développement opérationnel de la FINMA, en s'appuyant en particulier sur les processus et sur l'informatique. A cet égard, la FINMA a de grands défis à relever en raison de sa croissance et de la nécessité accrue, en interne comme en externe, de disposer de processus performants et sûrs. Un autre facteur de réussite important réside dans la gestion stratégique des ressources humaines. Celle-ci devra faire en sorte que la FINMA puisse assurer à la fois le développement de ses collaborateurs en interne et le recrutement de nouveau personnel hautement qualifié pour la surveillance des marchés financiers.

4.2 Exigences concernant le personnel et niveau des rémunérations

En 2010, la FINMA a employé en moyenne 405 collaborateurs pour 371 postes en équivalent temps plein. Les 25 postes supplémentaires en équivalent temps plein répondent notamment à la volonté de développer et renforcer les fonctions clés en matière de surveillance. Pour autant, la FINMA ne pratique pas une politique d'accroissement irréfléchi de son personnel : elle commence toujours par analyser d'éventuelles possibilités d'amélioration quant à l'efficacité de ses instruments de surveillance et des sociétés d'audit. Les embauches sont toujours ciblées et en accord avec les objectifs stratégiques.

Des collaborateurs compétents, engagés et décidés, telle est la ressource la plus importante de la FINMA. Aussi a-t-elle relevé non sans succès le défi de recruter du personnel répondant à ces critères grâce au travail intéressant et varié qu'elle propose, et non grâce à son niveau de rémunération.

L'accroissement ponctuel de l'effectif de la FINMA concerne au premier chef les cadres supérieurs et moyens. Les profils privilégiés sont ceux disposant d'une expérience longue et diversifiée. Les plafonds de rémunération restrictifs ont pour effet de limiter, en cas de recrutement, le nombre des candidats ayant le profil requis. S'agissant des candidats senior, pour lesquels la FINMA n'est plus compétitive en termes de rémunération, on a donc entrepris quelques démarches visant à rendre attractifs les postes à la FINMA. La diversité du champ d'activité, la possibilité de faire bouger les choses et d'accumuler des expériences dans un contexte international ont permis de faire aboutir plusieurs recrutements. La FINMA a ainsi pu renforcer ses compétences de manière ciblée et embaucher notamment des personnalités reconnues à des postes d'encadrement. Ceci est décisif dans les relations avec les assujettis, mais aussi pour une activité de surveillance compétente sur place.

Quelques-unes de ces nouvelles embauches ont toutefois aussi eu pour effet que le salaire de départ, en moyenne, a tendance à s'établir à un niveau supérieur, et que donc la pression à la hausse s'est accrue sur le niveau général des salaires et sur les salaires existants. Il demeure que le recrutement de personnel affichant des profils spécialisés reste difficile.

En 2010, quelque 70 postes vacants ont été publiés en externe, dont 15 ont dû être mis au concours plusieurs fois. La FINMA compte actuellement trois postes vacants depuis plus de six mois, qui n'ont pu être pourvus malgré plusieurs mises au concours. Les profils les plus difficiles à trouver restent les actnaires et les analystes, ainsi que les spécialistes de la gestion quantitative des risques.

Les points critiques susceptibles de peser sur les recrutements sont le niveau de rémunération et le lieu de travail. L'expérience montre que dans la majorité des cas, les spécialistes recherchés doivent être recrutés dans la région de Zurich. Lors des entretiens de recrutement comme au sein du personnel en place, la question du lieu de travail est très discutée et elle constitue un obstacle notable pour les candidats.

4.3 La FINMA en tant qu'employeur

La FINMA entend être un employeur attractif, susceptible d'intéresser et de retenir des collaborateurs qualifiés. Afin d'avoir davantage de possibilités et de flexibilité en matière de recrutement (mot d'ordre : « échange avec le secteur privé ») et de développement du personnel, la FINMA a introduit un nouvel instrument, la carrière spécialisée, qui est sur un pied d'égalité avec la carrière de direction. Grâce au modèle de carrière spécialisée de la FINMA, les collaborateurs disposant d'excellentes compétences techniques se voient proposer, à titre d'alternative aux carrières de cadre, des perspectives équivalentes en termes de salaire et de statut. Les promotions dans les carrières spécialisées interviennent selon des critères techniques et supposent une progression sensible de l'expertise du collaborateur.

Parallèlement, le développement du personnel a été mieux structuré et est soumis désormais à un processus systématique. Afin d'exploiter au maximum le potentiel disponible en interne, la FINMA a lancé au sein de la division Banques un projet pilote qui, sur la base d'évaluations systématiques des potentiels, a permis de définir pour une vingtaine de personnes des plans de mesures sur trois ans visant à valoriser ces potentiels. Les collaborateurs concernés suivent une formation continue ciblée

en interne et éventuellement en externe. Il leur est aussi attribué, outre leur supérieur hiérarchique, un autre mentor au sein de la FINMA.

5 Perspectives

La FINMA a fortement développé son organisation, ses instruments et ses processus de surveillance. Au regard de ses objectifs stratégiques, qui courent sur trois ans, elle est en bonne voie. Elle s'appuie sur la marge de manœuvre que lui a octroyée le législateur pour aménager son activité de surveillance de manière efficace et efficiente.

La qualité de la surveillance dépend aussi fortement du contexte législatif dans lequel s'inscrit l'activité de la FINMA. Aussi l'autorité de surveillance collabore-t-elle à certains projets législatifs en apportant son expertise. Pourtant, si l'on veut vraiment tirer les leçons de la crise et éviter que l'Etat ait à soutenir des banques, il convient de prendre des mesures non seulement en matière de fonds propres et de liquidités, mais aussi quant à l'organisation des établissements d'importance systémique. Il appartient désormais au législateur d'intervenir à cet égard.