



27 septembre 2012

---

# Rapport explicatif concernant la révision de l'ordonnance sur les émoluments et les taxes de la FINMA (Oém-FINMA) au 1<sup>er</sup> janvier 2013

---

## 1. Introduction

L'Oém-FINMA est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Sur la base des taxes perçues depuis lors, on a pu constater que certaines dispositions de l'ordonnance méritaient d'être révisées. Des émoluments sont perçus pour couvrir les coûts des procédures de surveillance ouvertes et pour les prestations fournies par la FINMA. Une taxe forfaitaire annuelle, la taxe de surveillance, est prélevée auprès des assujettis pour financer les coûts qui ne sont pas couverts par les émoluments.<sup>1</sup> L'art. 15, al. 3, LFINMA<sup>2</sup> octroie au Conseil fédéral la compétence de diviser la taxe de surveillance en une taxe de base fixe et une taxe complémentaire variable. La présente révision de l'Oém-FINMA a pour objectif de fixer la taxe de surveillance en application du principe de causalité.

Notamment dans le domaine des placements collectifs de capitaux (domaine de la LPCC<sup>3</sup>), la réglementation en vigueur ne permet pas de répartir convenablement les coûts entre les établissements et les produits. Par rapport aux charges qu'ils occasionnent, les établissements s'acquittent de taxes de base insuffisantes. Le relèvement des taxes de base pour les établissements est également opportun dans la perspective de la révision partielle de la loi sur les placements collectifs. A de rares exceptions près, tous les gestionnaires de placements collectifs suisses et étrangers (Asset Manager) seront dorénavant soumis à la loi sur les placements collectifs. Le nombre des établissements soumis à surveillance augmentera donc fortement. Il convient par conséquent de percevoir auprès des établissements des taxes de base en rapport avec les coûts engendrés.

Pour les entreprises d'assurance, en ce qui concerne les taxes complémentaires, la réglementation actuelle ne tient pas encore compte de toutes les primes encaissées, ce qui fait peser une charge inadéquate et inégale sur les entreprises soumises à surveillance. Dès lors, dans le domaine de l'assurance directe comme dans celui de la réassurance, il faudra prendre en considération toutes les primes encaissées pour le calcul des taxes complémentaires.

---

<sup>1</sup> Message du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> février 2006 concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LAUFIN); FF **2006** 2741, ch. 1.2.7.

<sup>2</sup> Loi du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA; RS **956.1**).

<sup>3</sup> Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (loi sur les placements collectifs, LPCC; RS **951.31**).

Dans le domaine boursier, la taxe de base frappant les institutions exploitant un système de trafic des paiements ou de règlement des valeurs mobilières s'est révélée trop faible par rapport à celle qui frappe les bourses.

L'occasion est également propice pour proposer quelques autres adaptations mineures. En particulier, il conviendra d'exiger des intermédiaires financiers directement soumis (IFDS) le remboursement des charges occasionnées. En outre, un barème d'émoluments couvrant les coûts s'impose.

## **2. Commentaires des dispositions**

### **2.1. Emoluments**

#### **Art. 7 Débours**

Les coûts engendrés par la reproduction de documents seront dorénavant fixés dans l'annexe de l'ordonnance (art. 7, al. 2).

### **2.2. Domaine boursier**

#### **Art. 16 Taxe de base**

La réglementation en vigueur ne permet pas de répartir équitablement les coûts entre les bourses et les institutions exploitant un système de trafic des paiements ou de règlement des valeurs mobilières. La taxe de base frappant ces derniers est trop faible par rapport aux charges occasionnées. La réglementation proposée prévoit par conséquent, à la let. c, ch. 5 et 6, de relever de façon échelonnée la taxe de base dont doivent s'acquitter les institutions exploitant un système de trafic des paiements ou de règlement des valeurs mobilières. Le calcul de la taxe de base se fondera sur le total du bilan. On tiendra ainsi mieux compte des critères légaux régissant la perception des taxes dans le domaine boursier<sup>4</sup>.

### **2.3. Domaine des placements collectifs de capitaux**

#### **Art. 20 Taxe de base**

Dans le domaine des placements collectifs de capitaux, et sans raison valable, la réglementation en vigueur (LPCC) ne prend pas en compte certains assujettis qui échappent dès lors à la taxe de surveillance. Le projet de révision de l'ordonnance prévoit par conséquent que, dorénavant, les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) à gestion externe (let. c), les représentants de placements collectifs étrangers (let. d) et les banques dépositaires de placements collectifs suisses (let. h) s'acquitteront aussi d'une taxe de base.

La répartition des coûts dans le domaine de la LPCC entre les établissements et les produits est incorrecte. La taxe de base des établissements soumis à la LPCC est calculée en fonction d'une charge minimale occasionnée et se révèle trop faible par rapport à la taxe de base concernant les produits. Pour remédier à cette situation, le projet de révision prévoit de relever de manière échelonnée la taxe de base frappant les directions de fonds (let. a), les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) autogérées (let. b) et les gestionnaires de placements collectifs suisses et étrangers (let. g). La taxe de base sera déterminée en fonction du produit brut. De cette manière, on tiendra mieux compte des critères légaux

---

<sup>4</sup> Pour les assujettis au sens de la loi sur les banques, les critères pertinents sont le total du bilan et le volume des transactions sur valeurs mobilières (art. 15, al. 2, let. a, LFINMA).

régissant la perception des taxes dans le domaine de la LPCC<sup>5</sup>. De plus, le projet d'ordonnance prévoit de rehausser de 3000 à 5000 francs la taxe de base pour les représentants de placements collectifs étrangers.

La révision de la LPCC confie de nouvelles tâches à la FINMA. Un travail de mise en œuvre sera nécessaire (l'assujettissement à la LPCC des gestionnaires de placements collectifs étrangers, prévue pour début 2013, exigera de la FINMA la mise en place d'une procédure d'autorisation) et engendrera des coûts élevés dans le domaine de la LPCC durant les années à venir. C'est également pour cette raison qu'il faut s'assurer d'une répartition des coûts aussi proche de la réalité que possible entre les établissements et les produits. Chaque gestionnaire de placements collectifs étrangers devra en principe assumer les coûts de la procédure d'autorisation qui le concerne en s'acquittant d'un émolument. Selon le principe d'équivalence prévu dans la législation sur les émoluments et les taxes, il ne sera toutefois guère possible de mettre à la seule charge des gestionnaires de placements collectifs étrangers, dans le cadre de la procédure d'autorisation, tous les coûts occasionnés par la mise en place des nouvelles tâches imposées par la loi. L'émolument d'autorisation auquel seraient soumis les nouveaux assujettis atteindrait un montant prohibitif et irait à l'encontre du principe d'équivalence. Dès lors, il faudra que les charges générées par la révision de la LPCC soient également couvertes par la taxe de surveillance. Il est juste que les coûts de mise en œuvre soient supportés par tous les assujettis à la LPCC puisque l'assujettissement des gestionnaires de placements collectifs étrangers est avant tout dans l'intérêt de tous les assujettis.

#### **Art. 21 à 23** Taxe complémentaire

Conformément à la réglementation en vigueur, la taxe complémentaire est financée à parts égales par les placements collectifs suisses ainsi que par les directions de fonds et les gestionnaires de placements collectifs. Le projet de révision de l'ordonnance prévoit que les SICAV autogérées et les banques dépositaires de placement collectifs suisses participeront dorénavant aux coûts de la taxe complémentaire.

La limite supérieure de la taxe complémentaire sera fixée uniformément à 50 000 francs pour tous les placements collectifs suisses.

La taxe complémentaire pour les banques dépositaires se calcule sur le produit brut, concrètement sur les commissions des banques dépositaires. En effet, pour ces dernières, on ne peut retenir la taille de l'entreprise, car les employés de la banque n'exercent généralement pas la seule activité de banque dépositaire, de sorte que le critère de la taille de l'entreprise ne serait pas pertinent. En revanche, les SICAV autogérées s'acquittent de la taxe complémentaire sur la même base que les directions de fonds et les gestionnaires de placements collectifs, c'est-à-dire en fonction du produit brut et de la taille de l'entreprise.

La mise en œuvre de la révision de la LPCC est exigeante et générera une hausse équivalente des coûts. Les établissements soumis à la LPCC devront s'acquitter de taxes complémentaires pour partie bien plus élevées qu'auparavant (voir également les commentaires de l'art. 20).

---

<sup>5</sup> Pour les assujettis au sens de la LPCC, les critères pertinents pour le calcul de la taxe sont le montant du patrimoine géré, le produit brut et la taille de l'entreprise (art. 15, al. 2, let. b, LFINMA).

## 2.4. Domaine des entreprises d'assurance

### Art. 25 Taxe complémentaire

La taxe complémentaire à la charge des entreprises d'assurance est fonction de l'ensemble des primes encaissées.

Conformément aux dispositions en vigueur, le montant déterminant des primes encaissées par les entreprises qui exercent leur activité en matière d'assurance directe est constitué par les primes provenant de l'assurance directe en Suisse. En d'autres termes, dans le calcul de la taxe complémentaire, on ne tient pas compte de l'ensemble des primes encaissées par les entreprises d'assurance. Le procédé est injuste et doit être corrigé. Le projet de révision prévoit dès lors de prendre également en considération les primes encaissées par les succursales étrangères des entreprises d'assurance suisses et la libre prestation de services au départ de la Suisse. Une telle solution se justifie, car ces affaires occasionnent elles aussi des charges de surveillance pour la FINMA (par ex. dans le cadre de l'examen du test suisse de solvabilité [SST])<sup>6</sup>.

De plus, toutes les primes provenant de la réassurance devront dorénavant être prises en considération dans le calcul des taxes complémentaires. La réglementation actuelle ne tient compte que des primes encaissées par les entreprises d'assurance exerçant leur principale activité en matière de réassurance.

## 2.5. Domaine des intermédiaires financiers directement soumis

### Art. 32 et 33 Taxe de base et taxe complémentaire

En vertu des dispositions en vigueur, la taxe de base est de 500 francs pour chaque intermédiaire financier directement soumis (IFDS). Par rapport à la charge minimale occasionnée par chaque IFDS, ce montant est insuffisant. En portant la taxe de base à 750 francs, les IFDS participeront équitablement aux coûts. La hausse est modérée et tient compte de l'hétérogénéité du domaine de la surveillance.

La limite supérieure de la taxe complémentaire est portée à 20 000 francs de manière à garantir une juste répartition des coûts en fonction de l'importance économique.

## 2.6. Annexe à l'Oém-FINMA

### a) Suppression du tarif-cadre dans le domaine de l'«*enforcement*»

Actuellement, en cas d'interventions de nature procédurale (y compris durant les investigations menées à l'occasion de l'ouverture d'une procédure formelle), la FINMA prend systématiquement en considération toutes les prestations fournies. Elle peut ainsi calculer les émoluments dans le domaine de l'«*enforcement*» sur la base de l'art. 8, al. 3, Oém-FINMA, pour chaque personne redevable prise individuellement en fonction du temps consacré à l'affaire et à l'importance de cette dernière. Les tarifs-cadres applicables dans le domaine de l'«*enforcement*» sont par conséquent abrogés.

### b) Autres adaptations concernant les tarifs-cadres et les dépenses

Par rapport aux charges réelles, certains tarifs-cadres ne couvrent pas les coûts et doivent être revus à la hausse. De plus, les frais de copie (reproduction) sont fixés.

---

<sup>6</sup> Plusieurs Etats européens tiennent également compte des primes encaissées à l'étranger dans le calcul des taxes de surveillance.