



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

**Administration fédérale des finances AFF**  
Service juridique

---

# Rapport explicatif concernant l'Ordonnance sur les émoluments de la FINMA

---

6 mars 2008

# Rapport explicatif concernant l'Ordonnance sur les émoluments de la FINMA

## 1. Fondements du projet

Le présent projet d'ordonnance sur les émoluments de la FINMA (Oém-FINMA) vise à définir le mode de financement de la FINMA de manière transparente et compréhensible, sur la base des prescriptions de la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers. Il vise à répercuter les coûts de la FINMA sur les différents domaines de surveillance et leurs assujettis en recourant le plus possible au principe de l'utilisateur payeur (Verursacherprinzip) et en évitant les subventionnements croisés.

Avec l'art. 15 de la loi sur la surveillance des marchés financiers du 22 juin 2007 (LFINMA; modèle soumis à référendum, FF 2007 4397), le législateur a jeté les fondations d'un financement intégral de l'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) par les assujettis, au moyen d'émoluments et de taxes de surveillance. Selon ce projet, les modèles actuels de financement de la Commission fédérale des banques (CFB), de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) et de l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Autorité de contrôle LBA) doivent être regroupés et, au besoin, adaptés à la nouvelle autorité. La totalité des frais de la FINMA sera ainsi reportée sur les assujettis. Le financement s'articulera autour de deux axes: le premier est celui des émoluments, qui seront facturés individuellement aux assujettis en fonction des décisions, des procédures de surveillance, qui n'aboutissent à aucune décision le cas échéant, et des prestations fournies; le second est celui des taxes de surveillance pour les coûts de la FINMA non couverts par le produit des émoluments. La principale caractéristique de ces taxes réside dans le fait qu'elles ne sont pas imputées aux assujettis de manière individuelle, mais de manière collective. A cet égard, les frais engendrés doivent être répartis autant que faire se peut entre les différents domaines de surveillance afin d'éviter les subventionnements croisés. Les charges de surveillance engendrées par un groupe d'assujettis doivent être attribuées le plus possible selon le principe de l'utilisateur payeur et correctement réparties entre les assujettis. La taxe de surveillance peut se composer d'une taxe de base fixe et d'une taxe complémentaire variable. Le Conseil fédéral a fait usage de cette possibilité dans le présent projet d'ordonnance en calquant sur les réglementations en vigueur dans les domaines des banques, des bourses et de la lutte contre le blanchiment d'argent.

Pour parvenir à une réglementation harmonisée de la FINMA, le législateur a dû, en réunissant ces trois réglementations sur les émoluments, procéder à un certain nombre d'adaptations dans des domaines précis. Il a ainsi introduit une taxe en deux volets (taxe de base et complémentaire) dans la surveillance des assurances également.

Le Conseil fédéral a exploité de la manière suivante la marge de manœuvre dont il bénéficie en vertu de l'art. 15 al. 4 LFINMA afin de concrétiser les modalités du financement:

- les taxes sont calculées sur la base du budget de l'exercice comptable;
- les domaines de surveillance sont définis de manière à pouvoir reprendre, dans leur grande majorité, l'actuelle structure instaurée par différentes ordonnances sur les émoluments, ainsi que le mode de calcul en vigueur pour la répartition entre les assujettis. Puisque la surveillance prescrite par la législation sur les marchés financiers ne sera pas modifiée par le regroupement des autorités de surveillance et que les réglementations en vigueur ont fait leur preuve, rien ne justifie aujourd'hui que l'on change ces réglementations sur le fond. Ces prochaines années, il s'agira de vérifier ces hypothèses d'après les expériences réalisées. Lorsque la LFINMA introduit des nouveautés, il en est tenu compte. Ainsi, les sociétés d'audit qui reçoivent une autorisation en vertu de la législation sur les marchés financiers sont désormais

soumises aux taxes en tant qu'assujettis et constituent un domaine de surveillance à elles seules. En outre, il a été vérifié pour chaque domaine si tous les assujettis contribuaient de manière équitable aux frais de surveillance. Cette opération a notamment conduit, dans le domaine des placements collectifs de capitaux, à l'assujettissement des gestionnaires des placements collectifs et à l'assujettissement des groupes et conglomérats dans le domaine des assurances. Dans d'autres cas, les taxes de base ont été adaptées;

- les coûts sont répartis entre les domaines de surveillance au moyen d'un décompte des frais. Ils sont soit directement attribués à un domaine précis, soit comptabilisés en tant que coûts généraux car n'étant pas directement imputables, puis répartis entre les domaines proportionnellement aux coûts directement attribués (art. 2 et 3).

Pour ce qui est du montant des émoluments, la présente ordonnance se fonde sur l'art. 46a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 (LOGA; RS 172.010). Les émoluments sont perçus soit selon le cadre tarifaire défini à l'annexe de l'ordonnance, soit selon le temps concrètement consacré aux tâches. L'art. 15 al. 1 LFINMA constitue en outre la base légale permettant de percevoir des émoluments pour les procédures qui ne débouchent sur aucune décision formelle ou qui s'achèvent par un classement uniquement.

Pour finir, le projet d'ordonnance règle la question de la constitution de réserves, conformément à l'art. 16 LFINMA.

Le projet d'ordonnance utilise les termes de coûts, de frais en tant que synonymes, à l'instar de la LFINMA. Aucune conclusion ne saurait être déduite de l'utilisation de ces termes dans le projet, en particulier quant à la composition matérielle et au choix des instruments de comptabilité de la FINMA pour représenter les faits.

## **2. Explications des différents articles**

### **Chapitre 1: Objet et fondement**

#### **Art. 1**                    **Objet**

La présente ordonnance porte application des principes définis aux art. 15 et 16 LFINMA relatifs à la perception d'émoluments et de taxes de surveillance ainsi qu'à la constitution de réserves.

#### **Art. 2**                    **Coûts totaux**

La disposition relative à la composition des coûts totaux de la FINMA constitue la base permettant d'éviter des subventionnements croisés entre différents domaines de surveillance, étant donné que les charges totales de la FINMA sont réparties autant que possible conformément au principe de l'utilisateur payeur (Verursacherprinzip).

#### **Art. 3**                    **Répartition des coûts**

L'ordonnance reprend les domaines de surveillance énoncés à l'art. 15 al. 2 LFINMA bien que le Conseil fédéral dispose de la compétence de les aménager différemment, en vertu de l'art. 15 al. 4 let. b LFINMA. La réglementation ainsi établie est cependant adaptée au contexte actuel du point de vue du financement. Pour les domaines de surveillance énoncés à l'art. 2, il existe des modèles généralement éprouvés qui prévoient la répartition des coûts de surveillance entre les différents assujettis. En l'état actuel, il n'est donc pas nécessaire de les modifier de manière fondamentale. La structure organisationnelle de la FINMA ne doit

pas obligatoirement coïncider avec les domaines de surveillance. Le cas échéant, il s'agira de faire en sorte, par des mesures appropriées, que les coûts de la FINMA soient malgré tout attribués dans la mesure du possible aux domaines de surveillance respectifs.

La répartition des coûts entre les domaines de surveillance s'effectue au moyen d'un décompte de frais. Les charges sont soit directement imputées à un domaine précis, soit cumulées en tant que charge générale, car n'étant pas directement imputables, puis réparties entre les domaines proportionnellement aux charges directement imputables. Les charges de personnel d'un domaine, par exemple, sont imputées directement au domaine correspondant. Une acquisition qui ne peut être activée (p. ex. informatique) et sert à tous les domaines est en revanche comptabilisée sur un compte global, en tant que charge structurelle, puis reportée sur tous les domaines selon la clé définie dans l'ordonnance. Cette clé sert à répartir les charges qui ne sont pas directement attribuables à un domaine de surveillance particulier (p. ex. législation, observation du marché, tâches internationales, conseil d'administration, constitution des réserves).

Pour des raisons liées au principe de légalité dans les domaines du droit des taxes, de la transparence et de la sécurité juridique, la clé de répartition des charges structurelles doit être définie de manière exhaustive au niveau de l'ordonnance. Cette exigence est intégralement respectée puisque le décompte des frais s'appuie sur les chiffres de la comptabilité financière et peut être considéré comme un élément supplémentaire des rapports financiers externes spécifique à la FINMA. Pour sa part et contrairement au décompte des frais, la comptabilité des coûts et prestations servira exclusivement d'instrument de conduite interne car elle ne doit répondre à aucune exigence des assujettis en relation avec la perception des émoluments et des taxes.

En outre, il s'agit de déterminer si ladite clé de répartition (al. 4), de par sa simplicité et sa statique, permet d'éviter les subventions croisées grâce à l'application du principe de l'utilisateur payeur. L'homogénéité de la structure des coûts entre les domaines de surveillance constitue le critère décisif pour déterminer si ladite clé de répartition est le plus possible conforme au principe de l'utilisateur payeur: les domaines de surveillance ont les mêmes besoins en personnel, affichent le même niveau de salaires et font face aux mêmes exigences en matière d'infrastructure des places de travail du fait de la similitude de leurs tâches. Une clé plus complexe ne parviendrait ainsi pas à des résultats foncièrement différents. Les taxes de surveillance ne pouvant être imputées aux assujettis individuels mais à des groupes (équivalence collective), la clé retenue peut être considérée comme proportionnelle et conforme au principe de l'utilisateur payeur.

#### **Art. 4** Emoluments et taxe de surveillance

Les recettes d'émoluments provenant d'un domaine de surveillance sont utilisées exclusivement pour couvrir les coûts générés par ce domaine. Le déficit restant et les réserves à alimenter sont financés par les assujettis du domaine de surveillance, à travers la taxe de surveillance.

#### **Art. 5** Base de calcul

Le budget de la FINMA pour l'année en cours sert de base de calcul. Ainsi, la taxe de surveillance peut déjà être facturée tôt, c'est-à-dire dès que la base de calcul est disponible sur la base des données des assujettis. Cette solution optimise le flux de fonds et, comparée à d'autres solutions, a pour le surplus l'avantage de générer moins de charges administratives, du fait qu'il n'est pas nécessaire d'établir des factures partielles et finales.

## **Chapitre 2: Emoluments**

#### **Art. 6** Régime des émoluments

Les frais des procédures attribuables à une personne en particulier (équivalence individuelle) sont couverts par des émoluments. Il peut s'agir notamment de procédures de décision, de procédures de surveillance qui ne débouchent sur aucune décision formelle ou s'achèvent par un classement seulement, ou de prestations diverses. Les procédures de surveillance peuvent engendrer d'importantes charges d'enquête, qui doivent être financées par des émoluments même si elles ne débouchent sur aucune décision ou s'achèvent par un classement uniquement. Les frais sont répartis en application du principe l'utilisateur payeur ou du principe de celui qui succombe. En d'autres termes, celui qui a donné motif à enquête ou qui aurait probablement été débouté dans une procédure supporte les frais de cette dernière. La perception des émoluments correspondra à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Cela signifie que le calcul des émoluments de l'administration fédérale obéit aux principes de l'équivalence et de la couverture des coûts (art. 46a, al. 3, LOGA, RS 172.010; cf. Tschannen / Zimmerli Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. A., Berne, 2005, § 56 n° 10). Selon le principe de la couverture des coûts, le produit total des émoluments perçus ne doit dépasser que de manière minimale les coûts totaux occasionnés à la collectivité par le secteur administratif concerné (ATF 126 I 180 E. 3 aa p. 88; Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zurich etc. 2002, n° 2637; Tschannen/Zimmerli, précité, § 56 n° 14). Selon le principe de l'équivalence, il ne doit pas y avoir de disproportion manifeste entre le montant de l'émolument et la valeur objective de la prestation étatique. L'utilité pour les particuliers ou les coûts de l'utilisation concrète du secteur administratif concerné peuvent être déterminants pour calculer ladite valeur (ATF 126 I 180 E. 3 bb p. 188; Häfelin/Müller, précité, n° 2641 s.; Tschannen/Zimmerli, précité, § 56 n° 21 s.).

Les autorités fédérales, cantonales et communales paient des émoluments pour les prestations de la FINMA, sauf s'il s'agit de prestations en matière d'assistance administrative et d'entraide judiciaire.

## **Art. 7** Ordonnance générale sur les émoluments

Cette disposition a un caractère déclaratoire puisque l'ordonnance générale sur les émoluments (OGEmol) s'applique, en vertu de son domaine d'application énoncé à l'art. 1 al. 1, à l'ensemble de l'administration fédérale au sens de l'art. 2 al. 1 à 3 LOGA, et partant, également à la FINMA en tant qu'unité d'organisation décentralisée. Les art. 7 à 10 de la présente ordonnance instaurent des dispositions législatives spéciales, dans la mesure où elles s'avèrent nécessaires pour l'unité FINMA, qui priment celles de l'OGEmol (art. 1 al. 4 OGEmol). Au demeurant, l'OGEmol est applicable et les renvois qui y sont faits répondent à un souci d'intégralité et de convivialité.

## **Art. 8** Tarifs des émoluments

Comme établi, les tarifs des émoluments doivent être définis de manière à pouvoir couvrir les coûts. Le cadre tarifaire pour les décisions et les activités de surveillance est défini à l'annexe à la présente ordonnance (al. 1). L'émolument à payer est déterminé dans les limites de ce cadre, en fonction de valeurs moyennes représentatives pour les procédures et les décisions récurrentes de nature similaire. Différentes valeurs moyennes peuvent également être utilisées à l'intérieur d'une fourchette, par exemple afin de faire la distinction entre les procédures de petite, moyenne ou grande ampleur. La différenciation des valeurs moyennes doit être suffisamment précise à l'intérieur du cadre pour permettre une perception équitable des émoluments. Le calcul de ces valeurs se fonde sur le temps moyen consacré et l'importance de l'affaire pour la personne assujettie (al. 2). Une certaine schématisation et globalisation sont admises pour la définition du tarif déterminant (ATF 1.A.71/2004 consid. 7.2.4 avec renvois).

Les procédures et les décisions non mentionnées dans l'annexe, ainsi que les prestations, sont décomptées en fonction du temps consacré (al. 3). Les décisions et les procédures pour lesquelles un tarif-cadre ou forfaitaire est prévu mais qui sont sensiblement plus étendues ou complexes que la moyenne peuvent également être décomptées selon le temps consacré (al. 5). Le tarif horaire est fixé par la FINMA d'après le niveau de fonction du personnel instruisant la procédure et l'importance de l'affaire pour la personne assujettie, dans une fourchette de 100 à 500 francs (al. 4).

## **Chapitre 3: Taxes de surveillance**

### **1. Section 1: Dispositions générales**

#### **Art. 11**                   Principe et portée

Cet article réitère le principe énoncé à l'art. 3 de la présente ordonnance, à savoir que les assujettis sont tenus de verser des taxes et que celles-ci sont calculées et perçues, pour chaque domaine de surveillance, sur la base du décompte des coûts de la FINMA.

#### **Art. 12**                   Taxe de base et taxe complémentaire

Conformément à l'art. 15 al. 3 LFINMA, le législateur a décidé de percevoir la taxe de surveillance dans tous les domaines au moyen d'une taxe de base et de taxes complémentaires. Fait exception le domaine des intermédiaires d'assurance non liés, pour lesquels les frais de surveillance découlent uniquement de la tenue et du contrôle du registre et qui peuvent être directement et de manière appropriée répercutés sur les assujettis d'après le nombre d'inscriptions au registre. Ce principe est également valable pour les sociétés d'audit qui sont agréées exclusivement en vertu de l'art. 19b LBA. L'activité de surveillance de la FINMA comprend des prestations de base qui doivent être effectuées chaque année de la même manière pour tous les assujettis, indépendamment de leur taille et de leurs activités commerciales. Ces prestations sont financées par la taxe de base, laquelle couvre ainsi les dépenses fondamentales. Comme lesdites prestations concernent tous les assujettis d'un même domaine, il est correct de répartir la taxe de base de manière linéaire selon le nombre d'assujettis par domaine. Le règlementation présentée ici tient compte du fait que tous les domaines de surveillance et, au sein de chacun d'entre eux, tous les groupes d'assujettis ne nécessitent pas le même volume de prestations de base. La taxe de surveillance pouvant, par nature, être perçue par domaine de surveillance et non par assujetti (équivalence collective qualifiée), le recours à certaines schématisations est inévitable pour définir la taxe de base. Celle-ci peut représenter jusqu'à 25 pour cent de la taxe de surveillance d'un domaine (al. 3). Les placements collectifs font exception à cette règle, la part de la taxe de base pouvant en l'occurrence représenter plus de 25 % des coûts du domaine de surveillance, étant donné que seule une taxe de base est prélevée dans le cas des placements collectifs étrangers. La majeure partie de la taxe de surveillance d'un domaine est prélevée via les taxes complémentaires variables, lesquelles sont calculées d'après les activités commerciales des assujettis. Cette division en une taxe de base et une taxe complémentaire permet de prendre en considération le fait que chaque assujetti occasionne certes des charges fondamentales indépendamment de sa taille, mais que celles-ci dépendent également de l'ampleur de ses activités commerciales. Il faut accepter à cet égard, pour un assujetti donné, que la taxe de base puisse constituer la majeure partie de la taxe de surveillance qui lui incombe étant donné que la prestation de base dont il bénéficie de la sorte lui apporte une certaine utilité. En ce sens, la réglementation retenue se justifie sur le fonds et les distinctions qu'elle établit ne créent aucune injustice sur le plan juridique.

#### **Art. 13**                   Début et fin de l'assujettissement

Un assujetti est tenu de s'acquitter de la taxe aussi longtemps qu'il est soumis à la surveillance de la FINMA. Le décompte en fonction du temps tient compte de cela et respecte ainsi le principe de l'utilisateur payeur, en tant que décompte établi au jour de référence (p. ex. assujettissement au 31.12).

**Art. 14** Perception de la taxe et report à nouveau

Ainsi que cela est défini à l'art. 5, la taxe de surveillance est calculée et perçue sur la base du budget de la FINMA pour l'année en cours. Les résultats annuels (excédent ou découvert) doivent être présentés séparément pour chaque domaine de surveillance et reportés sur l'année comptable suivante (al. 2). Cette manière de procéder nécessite une planification aussi précise que possible du budget.

**Art. 15** Facturation, échéance, sursis et prescription

La réglementation proposée pour la facturation des taxes s'appuie sur les modalités prévues dans l'ordonnance sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (Ordonnance sur la surveillance de la révision, OSRev; RS 221.302.3; art. 44). L'échéance, le sursis et la prescription correspondent aux règles de la perception des émoluments.

**Section 2: Répartition de la taxe dans le domaine des banques et bourses**

**Art. 16** Taxe de base

Avec le recul du nombre d'assujettis d'une part, et l'évolution des coûts depuis 1996 d'autre part, la taxe de base a été de plus en plus marginalisée en tant qu'instrument de couverture des coûts dans le domaine des banques. La contribution à la couverture des coûts de surveillance n'y représente plus que 10 pour cent environ actuellement. C'est pourquoi la taxe de base a été définie de manière plus différenciée et légèrement relevée.

La taxe de base de 200 000 francs pour l'ensemble de l'organisation Raiffeisen (composée de la centrale et de quelque 400 banques différentes) paraît adéquate au regard de la charge de travail que suppose la surveillance de ce groupe.

**Art. 17 – 19** Taxe complémentaire

Dans le droit fil de la dissociation du domaine des banques de celui des placements collectifs, cette partie de l'ordonnance a été remaniée sur le plan rédactionnel par rapport à la réglementation en vigueur, mais demeure largement inchangée sur le plan matériel.

L'actuelle disposition selon laquelle la taxe complémentaire d'un assujetti en particulier ne peut dépasser 20 pour cent de la part de la taxe complémentaire selon le total du bilan a été supprimée.

**Section 3: Répartition de la taxe dans le domaine des placements collectifs de capitaux**

**Art. 20** Taxe de base

Les assujettis selon la loi sur les placements collectifs de capitaux doivent désormais s'acquitter d'une taxe de base pour couvrir les dépenses de base. C'est pourquoi, contrairement à la réglementation actuelle, le projet d'ordonnance prévoit à la lettre b une taxe de base pour les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) autogérées, pour les sociétés en commandite de placements collectifs ainsi que pour les sociétés d'investissement à capital fixe (SICAF).

La taxe de base est diminuée dans le domaine des placements collectifs de capitaux. Cette baisse doit lui redonner le caractère d'une taxe fondamentale. Si elle n'entraîne aucune lacune de financement pour la FINMA dans ce domaine, elle modifie néanmoins les proportions entre la taxe de base et la taxe complémentaire en faveur d'une contribution désormais prépondérante de cette dernière, comme dans les autres domaines de surveillance.

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

A l'actuelle taxe complémentaire sur les placements collectifs de capitaux (art. 22) s'ajoute dorénavant une taxe complémentaire pour les directions de fonds et les gestionnaires de placements collectifs, ces derniers devant également participer aux frais du domaine de surveillance des placements collectifs en tant qu'assujettis (art. 23). Ces deux catégories supportent à proportions égales l'intégralité de la taxe complémentaire du domaine des placements collectifs (art. 21). S'agissant des directions de fonds et de gestionnaires de placements collectifs, les critères de produit brut (totalité des rémunérations telles qu'honoraires et commissions) et taille de l'entreprise (frais fixes) respectent les prescriptions de l'art. 15 al. 2 let. b LFINMA. Ils comptent pour moitié chacun dans le calcul de la taxe complémentaire (art. 23 al. 2). La réduction des taxes de base dans le domaine de surveillance (voir art. 20) donne à la taxe complémentaire le statut d'instrument financier dans le domaine des placements collectifs.

### **Section 4: Répartition de la taxe dans le domaine des entreprises d'assurance**

#### **Art. 24**                   Taxe de base

Les termes de «taxe de base» et de «taxe complémentaire» sont nouveaux dans le domaine des assurances. Il s'agit en fait d'un simple remaniement rédactionnel en vue d'une harmonisation de la terminologie dans la surveillance des marchés financiers.

En eux-mêmes, le système de calcul de la taxe et les tarifs appliqués demeurent identiques. Par ce maintien, le législateur tient compte de la taxe minimale qui est actuellement valable pour les petites et très petites entreprises d'assurance (env. 50% des entreprises sous surveillance). Les entreprises réalisant un volume de primes déterminé, redéfinissable chaque année (recettes de primes de l'exercice précédent selon les comptes annuels approuvés), payent seulement la taxe de base de 3000 francs. L'ancienne taxe minimale pour les caisses-maladie, qui devient la taxe de base, reste la même. Le volume minimal des primes, qui doit être redéfini chaque année et jusqu'à concurrence duquel seule la taxe de base est perçue, est calculé à l'aide de la procédure mathématique suivante (et utilisée jusqu'à présent).

Dans une première étape, les coûts de surveillance sont répartis entre les entreprises d'assurance soumises à surveillance, proportionnellement au volume des primes. Les entreprises d'assurance dont la part ne dépasse pas la taxe de base (3 000.-) sont écartées. Dans une deuxième étape, les coûts de surveillance, déduction faite des taxes de base des entreprises d'assurance écartées, sont répartis entre les entreprises d'assurance restant dans le processus de répartition, conformément à leur volume de primes. Cette procédure itérative est répétée jusqu'à que la répartition soit stable. La stabilisation est généralement atteinte après trois étapes de calcul. Le volume minimal des primes est défini automatiquement par cette procédure de calcul.

Dans le domaine des groupes, il faut s'attendre, comme jusqu'à présent, à relativement peu de décisions et de procédures de surveillance, raison pour laquelle les charges de la surveillance des groupes doivent être principalement financées par les taxes prévues selon le principe de l'utilisateur payeur. Ces dernières années, les tâches dans ce domaine se sont multipliées et la charge de travail s'est fortement alourdie.

Les taxes sont perçues au niveau du groupe sur la base de ses activités d'assurance globales et, au niveau de l'entreprise, selon la décision d'assujettissement. En général, les conglomérats occasionnent des charges plus importantes que les groupes. C'est pourquoi ces deux catégories sont traitées différemment sur le plan de la taxe de base.

**Art. 25** Taxe complémentaire

La taxe complémentaire correspond à l'actuelle taxe de surveillance, supérieure à la taxe minimale. Elle couvre les frais du domaine de surveillance pour autant qu'ils ne soient pas déjà couverts par le produit de la taxe de base.

Dans le domaine de la réassurance, les tâches de l'autorité de surveillance ainsi que les charges de surveillance ont augmenté sur le plan personnel aussi bien que matériel. Ainsi, pour tenir compte de ce développement, le calcul de la taxe complémentaire se fonde sur 1/3 des recettes de primes des activités de réassurance, sous déduction des rétrocessions (al. 3 let. b).

S'agissant des groupes, la taxe complémentaire est calculée en fonction des primes brutes comptabilisées (activités d'assurance globales) au niveau du groupe (al. 4).

**Art. 26** Coûts des intermédiaires d'assurance liés selon l'art. 43 al. 2 LSA

Sur les frais totaux de la surveillance des assurances, la taxe est calculée chaque année au moyen du nombre d'inscriptions d'intermédiaires d'assurance liés au registre par rapport au nombre total d'inscriptions, puis répercutée sur les entreprises d'assurance et les caisses-maladie. Les intermédiaires d'assurance liés enregistrés ne s'acquittent donc pas eux-mêmes de la taxe de surveillance.

**Section 5: Répartition de la taxe dans le domaine des intermédiaires d'assurance non liés**

**Art. 27** Calcul de la taxe

La taxe de surveillance des intermédiaires d'assurance liés est déduite des frais totaux de surveillance des intermédiaires d'assurance. Le solde est divisé chaque année de manière uniforme par le nombre d'inscriptions des intermédiaires d'assurance non liés au registre et facturés à ces derniers au titre de taxe de surveillance. Etant donné que le montant de la taxe de surveillance est relativement faible et que la taille de l'entreprise se reflète en général dans le nombre d'inscriptions au registre, la clé de répartition choisie pour les coûts est adéquate et proportionnelle.

**Section 6: Répartition de la taxe dans le domaine des organismes d'autorégulation**

**Art. 28** Taxe de base

La taxe de base est dorénavant fixée à 10 000 francs pour les organismes d'autorégulation (OAR). Elle doit permettre de couvrir les dépenses de bases occasionnées de la même manière pour tous les OAR. Ce montant de 10 000 francs par OAR est considéré comme suffisant au vu de la taille comparativement petite du domaine des OAR au sein de la FINMA et de la part de la taxe de base qui ne doit pas dépasser plus de 25 pour cent des coûts totaux d'un domaine de surveillance.

**Art. 29** Taxe complémentaire

Conformément à la LFINMA (art. 15 al. 2 let. d), le revenu brut et le nombre de membres affiliés sont déterminants pour la répartition de la taxe de base entre OAR. Comme dans la réglementation actuelle, le critère «nombre de membres» est pondéré selon un facteur  $\frac{3}{4}$  et «revenu brut» selon le facteur  $\frac{1}{4}$ . Cette réglementation est maintenue car elle s'est révélée adéquate dans son utilisation à ce jour. La plus forte pondération appliquée au critère de «nombre de membres» se justifie sur le plan technique par son caractère plus stable, plus fiable, moins sujet à des distorsions arbitraires.

#### **Art. 31**                      Produit brut

La règle du produit brut correspond également à celle actuellement en place. L'al. 1 prévoit des possibilités de déduction en cas de cours de formation et de révision selon la LBA afin d'éviter les distorsions dans la répartition des coûts entre les OAR. En effet, un OAR qui propose lui-même des formations affiche un produit brut supérieur à un OAR qui n'offre aucune formation mais qui reconnaît celles proposées par les autres, et se verrait imputer des taxes plus élevées sans ces déductions. Cet état de fait est contraire aux intérêts d'une bonne surveillance des OAR. Ceci vaut également pour les OAR qui mandatent des sociétés externes pour la révision des intermédiaires financiers qui leur sont affiliés et qui établissent eux-mêmes les décomptes: ils seraient désavantagés par rapport aux OAR au sein desquels les intermédiaires financiers affiliés mandatent directement les sociétés de révision externes et établissent eux-mêmes les décomptes.

Les OAR intégrés aux structures commerciales d'une association professionnelle ou d'une entreprise n'affichent pas de produit brut indépendant. L'ordonnance se fonde alors sur un autre critère comptable, celui des dépenses brutes.

### **Section 7: Répartition de la taxe dans le domaine des intermédiaires financiers directement soumis**

#### **Art. 32**                      Taxe de base

Avec l'entrée en vigueur de la LFINMA, ce sont près de 400 intermédiaires financiers directement soumis (IFDS) à l'Autorité de contrôle LBA qui sont assujettis à la FINMA. Le groupe des IFDS est très hétérogène. Ils se distinguent les uns des autres non seulement par leur taille, mais aussi par leur activité. Les revenus bruts enregistrés par les IFDS en 2007 allaient de quelques centaines à environ 425 millions de francs. Les IFDS les plus importants appartiennent aux catégories des gérants de fortune ou des sociétés de leasing. Dans les domaines du change et du transfert d'argent, mais aussi parmi les gérants de fortune, figurent des IFDS qui n'exercent leur activité d'IFDS qu'à titre accessoire.

Avec une taxe de base de 500 francs, chaque IFDS contribue au financement des frais de base de la surveillance. Ce montant tient compte de l'hétérogénéité du groupe des IFDS et évite de grever trop lourdement par des taxes les plus petits d'entre eux.

#### **Art. 33**                      Taxe complémentaire

La taxe complémentaire variable est perçue à raison des trois quarts proportionnellement au rapport qui existe entre le produit brut d'un IFDS et le produit brut de l'ensemble des IFDS et à raison d'un quart du rapport entre le nombre des relations d'affaires durables dans le domaine de la LBA d'un IFDS et le nombre des relations d'affaires durables dans le domaine de la LBA de l'ensemble des IFDS. La loi désigne le produit brut et la taille de l'entreprise comme critères de mesure possibles pour calculer la taxe de surveillance. Afin de simplifier et de rendre plus efficace la perception de la taxe de surveillance, la présente ordonnance se fonde donc sur le produit brut et sur le nombre de mandats LBA en tant que reflet de la taille de l'entreprise, contrairement à la réglementation actuelle, et renonce à recourir à d'autres

critères et combinaisons de critères. Les règles actuelles compliquent le calcul de la répartition sans permettre une imputation réellement plus objective et plus causale des IFDS. Le critère du nombre de mandats LBA n'est pris en compte qu'à raison d'un quart, étant donné qu'il reflète moins bien la taille économique d'un IFDA que le produit brut. Ainsi, un IFDS important du point de vue économique peut détenir un petit nombre de mandats LBA très lucratifs. En outre, la forte disparité entre les produits bruts des IFDS engendrerait des montants exagérément élevés pour les très grands IFDS, dans un calcul de la taxe complémentaire fondé principalement sur le produit brut. Par conséquent, l'art. 33 al. 3 Oém-FINMA plafonne à 15 000 francs par IFDS la taxe complémentaire.

#### **Art. 34**                      Produit brut

Le produit brut est défini sur la base de l'art. 663 CO, comme c'est le cas à l'heure actuelle. Pour les entreprises commerciales, le critère du produit brut n'est pas applicable en raison de la nature de leur activité. L'utilisation du revenu brut dénaturerait la répartition des coûts; c'est pourquoi le critère retenu dans ce cas est celui du bénéfice brut.

### **Section 8: Répartition de la taxe dans le domaine des sociétés d'audit**

#### **Art. 35 et 36**    Taxe de base, taxe complémentaire

L'art. 15 al. 2 let. e a soumis les sociétés d'audit au paiement d'émoluments et de taxes pour les coûts qu'elles engendrent, en conséquence de leur assujettissement à la surveillance de la FINMA. Afin de répondre à l'exigence d'un financement des frais de surveillance selon le principe de l'utilisateur payeur, la présente ordonnance introduit une taxe de surveillance dans le domaine des sociétés d'audit. A l'instar des autres domaines, la taxe se compose d'une taxe de base et d'une taxe complémentaire. La première est plafonnée à 10 000 francs, étant donné qu'une société peut être au bénéfice de plusieurs autorisations pour pratiquer dans plusieurs domaines de surveillance. La seconde est calculée en fonction des honoraires d'audit, conformément à la LFINMA.

### **Chapitre 4: Réserves**

#### **Art. 37**

L'art. 15 LFINMA prévoit la constitution de réserves par la FINMA à hauteur d'un budget annuel en l'espace de dix ans, et ce par le biais des taxes annuelles des assujettis. Pendant dix ans, il convient de constituer pour chaque domaine de surveillance des réserves égales à 10 % de ses coûts de surveillance. Ces réserves sont financées par la taxe de surveillance. Si les réserves diminuent sous l'effet de risques imprévisibles, de fluctuations des recettes ou d'investissements planifiés (FF 2006 2782), elles doivent être reconstituées selon la même procédure, à raison d'un dixième chaque année jusqu'à ce qu'elles retrouvent le niveau d'un budget annuel.

### **Chapitre 5: Dispositions transitoires et finales**

#### **Art. 39**                      Disposition transitoire

Les taux d'émoluments applicables aux procédures soumises à des émoluments et introduites avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance auprès de la CFB, de l'OFAP ou de l'Autorité de contrôle LBA, sont les mêmes que ceux qui prévalent selon le droit actuel. Cette disposition s'applique également aux procédures qui étaient exonérées d'émolument

selon le droit en vigueur. Introduites avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance, ces procédures demeureront gratuites même si elles s'achèvent après le 01.01.2009 seulement.

#### **Art. 40** Entrée en vigueur

La présente ordonnance entre en vigueur en même temps que la LFINMA, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

### **3. Lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers**

En septembre 2005, le Département fédéral des finances (DFF) a édicté des lignes directrices applicables à la réglementation des marchés financiers. Les principes qui y sont énoncés sont pris en considération dans le projet d'ordonnance de la manière présentée ci-après.

D'emblée, il s'agit de préciser que le législateur a déjà pris, aux art. 15 et 16 LFINMA, la décision de principe de faire supporter aux assujettis la totalité des frais de la FINMA via des taxes et des émoluments, et d'obliger cette dernière à constituer des réserves à hauteur d'un budget annuel. La question du report des frais ou non sur les assujettis, ainsi que du montant de ce dernier est dès lors déjà réglée. De même, le législateur a déjà déterminé que les sociétés d'audit sont soumises à la surveillance de la FINMA pour les audits qu'elles réalisent selon la législation sur les marchés financiers et que les frais qu'elles occasionnent de la sorte sont intégralement payants. L'Oém-FINMA doit encore régler les modalités de la perception des émoluments ainsi que la répartition entre les assujettis des frais non couverts par les émoluments. A cet égard, la présente ordonnance s'aligne sur les ordonnances actuellement en vigueur dans les domaines de la CFB, de l'OFAP et de l'Autorité de contrôle LBA. Elle reprend en grande partie ces réglementations qui ont fait leur preuve, et ne modifie que les points qui nécessitent des changements d'après les expériences réalisées ou dans l'optique d'une harmonisation de la réglementation. Dans la mesure où, en particulier, la taille des assujettis et le genre de surveillance (p.ex. montant de la taxe de base) ne sont pas les mêmes au sein des domaines de surveillance, l'instauration des règles différentes s'y impose. Le changement de répartition ne devrait dès lors avoir aucun impact sur l'économie. Partant, la réglementation des émoluments et des taxes à percevoir ne devrait pas non plus avoir de conséquence majeure sur les structures du marché. Puisqu'il s'agit en l'espèce de la perception d'émoluments et de taxes, il est indispensable que toute précision de la réglementation au niveau de l'ordonnance se fasse en application des principes de légalité, d'égalité de traitement et de sécurité juridique.

Le projet d'ordonnance sur les émoluments de la FINMA est conçu de manière à fournir des règles simples et compréhensibles. Les personnes concernées ont la possibilité de faire valoir leur position dans le cadre d'une consultation.

Le montant de la taxe de surveillance individuelle dépendra du budget concret de la FINMA. A l'heure actuelle, aucune indication ne peut être faite à ce propos. Au second semestre 2008, la FINMA pourra présenter en revanche les premiers modèles de calcul réalisés à l'aide des estimations budgétaires pour les différents domaines de surveillance.