Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

Communication FINMA sur la surveillance 07/2026

Informations sur la surveillance à deux niveaux des gestionnaires de fortune et des *trustees*: évolutions récentes et initiatives de la FINMA en matière d'optimisation

19 novembre 2026

Laupenstrasse 27, 3003 Berne, Tél. +41 (0)31 327 91 00, www.finma.ch

Table des matières

1 Introduction 3

2 Autorisations: évolutions et optimisation du processus 3

2.1 Autorisation de nouveaux acteurs du marché 3

2.2 Autorisation de demandes de modification: optimisation du processus et perception des émoluments selon le principe de l'utilisateur-payeur 4

3 Surveillance 5

3.1 Surveillance courante exercée par les OS: approche résolument fondée sur les risques 5

3.2 Nombre de cas impliquant des gestionnaires de fortune et des *trustees* 7

4 Accès au marché 8

5 Cadre légal du système de surveillance à deux niveaux 9

1 Introduction

En adoptant la loi fédérale du 15 juin 2018 sur les établissements financiers (LEFin; RS *954.1*) et la loi fédérale du 15 juin 2018 sur les services financiers (LSFin; RS *950.1*), le législateur a soumis les gestionnaires de fortune et les *trustees* à une surveillance prudentielle afin de renforcer la protection des investisseurs et de promouvoir la réputation de la branche. La FINMA a mis en œuvre le système de surveillance à deux niveaux dans le cadre des prescriptions légales et examine en permanence de nouvelles mesures d'optimisation sur la base de son expérience en matière de surveillance et des retours d'information des acteurs de la branche. La présente communication sur la surveillance fournit des informations sur ces mesures et sur d'autres évolutions récentes dans ce domaine.

2 Autorisations: évolutions et optimisation du processus

Le cadre légal prévoit que la FINMA délivre, par voie de décision, l'autorisation d'exercer à titre professionnel une activité de gestionnaire de fortune ou *trustee*.[1] Elle doit impliquer les organismes de surveillance (OS) dans le processus d'autorisation.[2]

Dans un souci d'optimisation de l'efficience et de la mise en œuvre pratique du processus pour les acteurs du marché, la FINMA a notamment développé sa plate-forme numérique d'échange de données de façon à permettre en parallèle une communication aisée et sécurisée entre les auteurs de demandes d'autorisation, les OS et la FINMA.

2.1 Autorisation de nouveaux acteurs du marché

La FINMA a mis en œuvre les prescriptions légales relatives à l'autorisation des gestionnaires de fortune et des *trustees* selon une approche fondée sur les risques et le principe de proportionnalité. Elle a en particulier veillé à prévoir des allègements pour l'assujettissement des établissements de petite ou moyenne taille dans le nouveau régime de surveillance.

Bien que plus de la moitié des 1699 demandes d'autorisation reçues au total l'aient été au cours des quatre derniers mois du délai transitoire, la FINMA a réussi à les traiter de manière efficiente (cf. communiqué de presse du 11 mars 2025). Elle a ainsi pu préserver la dynamique du marché malgré le

[1] Art. 5 al. 1 en relation avec l'art. 17 LEFin

[2] Art. 7 al. 2 LEFin

changement réglementaire et garantir un accès au marché dans les meilleurs délais.

Lors de l'introduction de l'obligation d'autorisation, certains acteurs du marché s'attendaient à une vague de consolidation dans la branche. Celle-ci n'a pas eu lieu jusqu'à présent. Entre l'expiration du délai transitoire et la fin du mois de septembre 2026, la FINMA a même accordé des autorisations d'exercer à 187 nouveaux gestionnaires de fortune ou *trustees* au total. La durée totale médiane de la procédure a duré 150 jours calendaires pour les deux types d'activité. Pendant environ les deux tiers de cette durée, les demandes étaient en cours de révision auprès des auteurs des demandes, par exemple pour compléter leur documentation, tandis que la durée de traitement interne médiane par la FINMA s'est élevée à 51 jours calendaires.

2.2 Autorisation de demandes de modification: optimisation du processus et perception des émoluments selon le principe de l'utilisateur-payeur

Une fois l'autorisation de la FINMA reçue, toute modification de faits déterminants pour l'octroi de l'autorisation doit être approuvée par la FINMA. Pour que le processus de modification des autorisations correspondant reste le plus simple possible, les OS font actuellement office de *single point of contact* pour les demandes de modification soumises par les établissements. Lors d'échanges réguliers de la FINMA avec les associations professionnelles de la branche, il s'est avéré que cette procédure était considérée comme redondante et trop lente par les acteurs du marché. En réponse à ces réactions, la FINMA prévoit de réorganiser les compétences pour le traitement des demandes de modification des autorisations comme indiqué ci-après.

À partir de 2027, les demandes concernant des modifications soumises à autorisation ne devront plus faire l'objet d'un examen préalable par les OS, mais seront évaluées directement par la FINMA.[3] Les modifications non soumises à autorisation seront exclusivement traitées par les OS dans le cadre de la surveillance courante sur la base des prescriptions de la FINMA. Celles-ci régleront également l'éventuelle transmission d'un dossier à la FINMA.

Les gestionnaires de fortune et les *trustees* peuvent utiliser la plate-forme de saisie et de demande (EHP) pour l'envoi des demandes de modifications soumises à autorisation, comme à l'accoutumée. L'échange d'informations entre la FINMA et les OS continuera d'être assurée automatiquement au moyen d'EHP. Les modèles EHP adaptés pour les demandes de modification seront disponibles à partir du 1er janvier 2027. À partir du 1er mars 2027,

[3] En vertu de son droit de consultation de la plate-forme de saisie et de demande (EHP), l'OS reste informé en permanence et peut, si nécessaire, faire part de ses conclusions et informations pertinentes dans le cadre de la procédure avant que celle-ci ne soit clôturée par la FINMA.

les demandes ne pourront être transmises qu'au moyen des nouveaux modèles.

En outre, la FINMA prend acte du souhait des associations professionnelles de percevoir les émoluments dus pour son activité d'autorisation selon le principe de l'utilisateur-payeur. Jusqu'à présent, la FINMA prélevait en principe un montant forfaitaire de 500 francs suisses pour les demandes de modification d'autorisation. À l'avenir, la FINMA prévoira une facturation des charges correspondantes plus fidèle au principe de l'utilisateur-payeur, dans le cadre du tarif-cadre prescrit (cf. art. 8 al. 2 de l'ordonnance sur les émoluments et les taxes de la FINMA [Oém-FINMA; RS *956.122*]). L'annexe de l'Oém-FINMA prévoit à cet égard un tarif-cadre compris entre 200 et 4000 francs suisses.[4]

Ces deux adaptations seront mises en œuvre le 1er janvier 2027. La FINMA répond ainsi – dans les limites du cadre légal – aux besoins exprimés par le marché, à savoir une collaboration encore plus efficiente entre la FINMA et les OS et une perception des émoluments qui soit autant que possible conforme au principe de l'utilisateur-payeur.

3 Surveillance

Une fois l'autorisation accordée par la FINMA aux établissements assujettis, les OS sont compétents pour la surveillance courante des établissements. Pour ce faire, ils ont dans la pratique recours aux sociétés d'audit chargées par les gestionnaires de fortune et les *trustees* de réaliser un audit conformément à l'art. 43*k* al. 1 LFINMA.[5]

Si un OS découvre dans le cadre de sa surveillance courante une infraction grave au droit de la surveillance ou d'autres irrégularités ne pouvant être éliminées dans les délais impartis, elle les signale à la FINMA[6]. Après de premières investigations préliminaires, celle-ci peut transmettre le cas à la surveillance intensive ou à la division Enforcement.

3.1 Surveillance courante exercée par les OS: approche résolument fondée sur les risques

La FINMA attire l'attention sur la possibilité légale qui permet aux OS d'allonger jusqu'à quatre ans le cycle d'audit, normalement fixé à un an, des gestionnaires de fortune et des *trustees* présentant un faible risque global.

[4] Ch. 6.2 de l'annexe de l'Oém-FINMA

[5] Cf. également ch. 4.3 de la communication FINMA sur la surveillance 03/2026 du 3 juin 2026.

[6] Art. 43*b* al. 2 de la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA; RS **956.1**) et art. 11 de l'ordonnance du 6 novembre 2019 sur les organismes de surveillance (OOS; RS **956.134**).

Pour ce faire, ils doivent considérer le risque global de l'établissement ainsi que d'autres risques éventuellement identifiés dans le cadre de la surveillance courante. La loi ne prévoit pas de droit à l'allongement de la périodicité de l'audit.

L'allongement du cycle d'audit peut éventuellement réduire les coûts du contrôle d'audit et de la surveillance courante pour les établissements. La FINMA constate que la possibilité d'allongement du cycle d'audit n'est actuellement que rarement utilisée. Sur la base de la notation actuelle des établissements, un allègement de la fréquence d'audit pourrait être accordé à environ un établissement sur cinq, ce qui entraînerait une réduction des frais d'audit. C'est la raison pour laquelle la FINMA a entrepris des travaux avec les OS pour remédier à cette situation.

Dès l'année 2020 et afin d'harmoniser les systèmes de notation des OS, la FINMA, en collaboration avec les OS, a mis au point des critères d'évaluation des risques sur la base des prescriptions réglementaires (art. 84 al. 2 de l'ordonnance du 6 novembre 2019 sur les établissements financiers [OEFin; RS *954.11*]). Comme à l'accoutumée, ces règles tiennent compte, outre des critères de grandeur généraux (tels que les *assets under management* et le nombre de clients) des risques inhérents de l'activité ainsi que des risques de contrôle liés à la qualité de la gestion des risques des établissements. Cette analyse de risque est organisée sous l'angle des trois domaines thématiques couverts par la loi sur les établissements financiers, la loi sur le blanchiment d'argent[7] et la loi sur les services financiers. À titre indicatif, voici des exemples de critères augmentant le risque, en lien avec l'évaluation de l'activité des gestionnaires de fortune:

- procurations à durée illimitée;
- fourniture de services de paiement;
- relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées étrangères (PPE);
- mise en œuvre de structures complexes;
- recours à des banques dépositaires étrangères, notamment dans des juridictions ayant des normes réglementaires plus souples;
- utilisation d'instruments financiers complexes, de stratégies risquées et/ou de ses propres produits;
- exercice de mandats au sein d'organes de sociétés de domicile.

Ces critères doivent être appréciés par les OS dans le cadre de l'évaluation globale de chaque établissement.

Le système d'évaluation des risques prédéfini par la FINMA favorise l'harmonisation entre les OS. Selon la loi, les OS restent néanmoins compétents

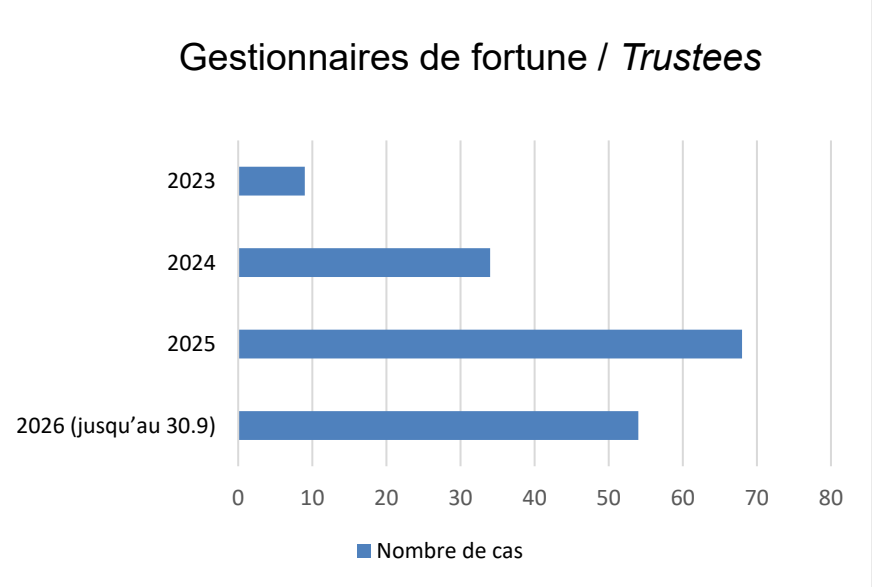
[7] Loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent; RS **955.0**

pour l'évaluation des risques au cas par cas et pour la fixation de la périodicité et de l'intensité de l'audit[8]. Les établissements ayant des questions concernant l'évaluation des risques ou intéressés par un allongement du cycle d'audit peuvent s'adresser à leur OS.

Pour une application encore plus systématique de l'approche fondée sur les risques, la FINMA examine les systèmes de notation des OS en concertation avec ceux-ci. Le but est de différencier davantage la prise en compte des risques et d'aligner la périodicité de l'audit de façon plus systématique sur le risque effectif des établissements. Pour les établissements présentant des risques plus faibles, cette approche peut conduire à un allongement de la périodicité de l'audit et, partant, à une réduction des coûts y afférents.

3.2 Nombre de cas impliquant des gestionnaires de fortune et des *trustees*

Dans sa communication sur la surveillance 03/2026 du 3 juin 2026, la FINMA a déjà fait état des modèles de risques et des cas de manquements graves qu'elle a constatés. Dans ce contexte, la FINMA fournit les informations suivantes sur l'évolution du nombre de cas concernant les gestionnaires de fortune et les *trustees*:



Comme l'illustre le graphique, le nombre de cas traités par la FINMA reste élevé. Pour la FINMA, la gestion de cas de cette nature exige des moyens importants et entraîne par conséquent des coûts élevés. Ces travaux sont

[8] Art. 62 al. 2 LEFin ainsi que art. 84 al. 2 et 87 OEFin

toutefois indispensables pour assurer la protection des investisseurs, la réputation de la branche ainsi que la prévention des comportements commerciaux dommageables.

L'intervention résolue et rigoureuse de la FINMA dans ces cas constitue un élément central de la protection des investisseurs et est essentielle à la réputation de l'ensemble de la branche. Même si ces cas sont relativement peu nombreux au regard du nombre total d'établissements, ils entraînent des pertes considérables pour les investisseurs concernés et risquent de compromettre gravement et durablement la réputation de la branche.

La nécessité des moyens déployés en matière de surveillance pour garantir la protection des investisseurs ressort notamment du fait que les trois cas les plus graves portés à la connaissance de la FINMA pourraient, à eux seuls, occasionner des pertes pour la clientèle estimées à quelque 250 millions de francs. Afin de mettre en perspective le coût total lié à la surveillance exercée par la FINMA sur les OS et l'ensemble des gestionnaires de fortune, celui-ci peut être comparé non seulement aux pertes potentielles des clients, mais aussi au produit brut des gestionnaires de fortune. Sur la base de leurs *assets under management*, les contributions de surveillance perçues par la FINMA[9] peuvent être estimées à environ 0,2 % du produit brut annuel total des gestionnaires de fortune.

La FINMA estime que les coûts de surveillance sont proportionnés à l'utilité de la surveillance, à savoir la contribution à la protection des investisseurs et à la réputation de la branche.

4 Accès au marché

L'introduction d'une surveillance prudentielle des gestionnaires de fortune et des *trustees* a jeté les bases de l'accès au marché d'autres pays. L'accès au marché du Royaume-Uni[10] ou à celui des États-Unis[11] n'a en effet pu être garanti qu'en invoquant cette surveillance lors de négociations complexes et fastidieuses avec les autorités étrangères respectives de la branche. Les établissements intéressés trouveront les informations correspondantes sur le site Internet de la FINMA.[12]

[9] Cf. comptes annuels 2025 de la FINMA, p. 47.

[10] News FINMA du 22 septembre 2022

[11] Communiqué de presse du 10 juin 2025 de la FINMA

[12] En ce qui concerne les États-Unis, voir le communiqué de presse de la FINMA du 10 juin 2025. Pour le Royaume-Uni, voir le site Internet de la FINMA au sujet du Berne Financial Services Agreement.

5 Cadre légal du système de surveillance à deux niveaux

Dans l'avant-projet de la loi fédérale sur les établissements financiers, le législateur a présenté deux variantes de surveillance des gestionnaires de fortune et des *trustees*: une surveillance exercée directement par la FINMA, et une surveillance exercée par des organismes de surveillance.[13] Finalement, à l'issue d'une consultation approfondie des représentants de la branche, le système de surveillance actuel à deux niveaux a été introduit dans la loi.[14] La FINMA octroie les autorisations aux établissements et approuve les modifications significatives ultérieures de ces autorisations conformément à ce système. En outre, la FINMA est compétente pour l'autorisation et la surveillance courante des OS. Les OS étaient initialement cinq et sont désormais quatre. La principale mission des OS consiste à exercer la surveillance courante des établissements. Dans la pratique, ils s'appuient sur les sociétés d'audit mandatées par les établissements. Les OS doivent octroyer un agrément aux sociétés d'audit des établissements et assurer également leur surveillance. Si un OS constate de graves manquements ou des infractions continues dans un établissement dont il a la charge, il les signale à la FINMA. La FINMA doit alors intervenir dans le cadre d'une surveillance intensive ou d'une procédure d'*enforcement*.

La surveillance des gestionnaires de fortune et des *trustees* s'effectue donc dans un système complexe au sein duquel les tâches de contrôle sont réparties sur trois niveaux – OS, sociétés d'audit et FINMA –, ce qui requiert une étroite coordination. La FINMA a mis en œuvre le système de la façon la plus efficiente possible et s'efforce en permanence de le perfectionner dans les limites des possibilités légales. La FINMA consulte régulièrement les associations de la branche afin d'obtenir leur avis sur ses initiatives d'optimisation. Le système légal de surveillance tel qu'il existe actuellement reste néanmoins complexe par nature.

L'autorisation et la surveillance des gestionnaires de fortune et des *trustees* découlant l'introduction de la LEFin ont ainsi été expressément saluées dans le cadre du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF), au moyen duquel le Fonds monétaire international et la Banque mondiale évaluent l'efficacité de la surveillance exercée par un pays sur le marché financier. La surveillance à deux niveaux a toutefois été évaluée de manière critique eu égard à son efficience et à son efficacité et a été assortie d'une recommandation de révision du système. Le rapport correspondant évoque notamment la concurrence entre les OS et les risques ainsi induits pour la qualité de la

[13] Art. 82 AP-LEFin

[14] Cf. p. 54 du rapport du Département fédéral des finances sur les résultats de la consultation relative à la loi sur les services financiers (LSFin) et à la loi sur les établissements financiers (LEFin) du 13 mars 2015 et le message concernant la loi sur les services financiers (LSFin) et la loi sur les établissements financiers (LEFin) du 4 novembre 2015, FF **2015** 8101, 8128.

surveillance, ainsi que les doublons résultant de la coexistence de plusieurs niveaux.[15]

Sur le plan national, le postulat «Évaluation de la structure et des pratiques de surveillance des marchés financiers» réclame un examen du système de surveillance actuel et un groupe de travail a été mis sur pied. La FINMA mettra son expérience en matière de surveillance au service de ces travaux; elle œuvrera en faveur d'un système de surveillance efficace, tout en restant ouverte aux différentes solutions possibles. Dans ce cadre, la FINMA accueillerait favorablement une simplification du système de surveillance actuel, intrinsèquement complexe, et est ouverte à des adaptations législatives, y compris à l'introduction d'un nouveau système de surveillance.

[15] Voir p. 14 s., Technical Note, Securities Market: Selected Issues in Regulation and Supervision, Switzerland FSAP, IMF Country Report No. 25/300, Novembre 2025.