



Berne, 5 décembre 2025

Intermédiation en réassurance et droit de l'assainissement : révision partielle de la loi sur la surveillance des assurances (LSA) et de l'ordonnance sur la surveillance (OS)

Rapport sur les résultats de la consultation

Table des matières

1	Contexte	3
2	Procédure de consultation	3
3	Principaux résultats de la consultation	4
3.1	Remarques générales	4
3.2	Réassurance	4
3.3	Actuaire responsable.....	5
3.4	Assainissement	5
3.5	Recommandations et propositions.....	6
	Liste des abréviations	8

1 Contexte

La révision de la loi sur la surveillance des assurances (LSA) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024 a entraîné une restriction involontaire de la compétitivité des entreprises de réassurance suisses en interdisant expressément aux entreprises d'assurance, et donc également aux entreprises de réassurance, de collaborer avec des intermédiaires d'assurance assujettis à l'obligation de s'inscrire au registre de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) s'ils n'y sont pas inscrits. Or les intermédiaires de réassurance étrangers hautement spécialisés salariés qui sont impliqués au cas par cas ne disposent pas toujours de l'enregistrement requis par la LSA. Il en résulte que depuis le 1^{er} janvier 2024, dans le domaine de la réassurance, certaines opérations ne peuvent plus être effectuées à l'étranger par un intermédiaire de réassurance non lié. Selon les professionnels suisses du secteur, cela se traduit par le transfert de certaines opérations de réassurance de la Suisse vers l'étranger.

Le projet mis en consultation proposait de libérer de la surveillance au sens de la LSA les intermédiaires d'assurance dans la mesure où leur activité porte sur la réassurance. Cette procédure visant à mettre en œuvre la motion 24.3208 doit permettre d'éliminer le désavantage concurrentiel évoqué et de garantir l'égalité de traitement de tous les intermédiaires de réassurance. La révision partielle de la LSA devait aussi être l'occasion de renforcer la sécurité juridique en hissant au niveau de la LSA une norme de l'ordonnance sur la surveillance (OS) sur le droit de l'assainissement, d'apporter diverses précisions mineures, de corriger une incohérence terminologique liée aux exigences posées à l'actuaire responsable et de rectifier dans l'OS une formulation incorrecte concernant la réglementation des entités ad hoc d'assurance.

2 Procédure de consultation

La procédure de consultation a été ouverte le 21 mai 2025 et s'est achevée le 12 septembre 2025. Ont été invités à y participer les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, celles de l'économie, ainsi que les autres milieux intéressés.

Ont fait part de leur avis (par ordre alphabétique) :

- 22 cantons : AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG et ZH ;
- 4 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale : Le Centre, PLR, PSS et UDC ;
- 9 milieux intéressés : Allianz, AXA, Chambre suisse des experts en caisses de pensions (CSEP), ASA/SAV, la Mobilière, Swiss Re et Zurich, ainsi que l'Association suisse des courtiers en assurance (SIBA) et l'Association Suisse d'Assurances (ASA) qui avaient été invitées à donner leur avis.

Les cantons d'AR et UR, ainsi que Les Employeurs et l'USAM ont expressément renoncé à prendre position.

Ni les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, ni celles de l'économie n'ont exprimé leur point de vue.

Les principaux résultats sont présentés ci-dessous. Nous renvoyons pour plus de détails aux avis des participants à la consultation¹.

¹ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2025 > DFF > Consultation concernant l'intermédiation en réassurance (révision partielle de la LSA)

3 Principaux résultats de la consultation

3.1 Remarques générales

Le projet de révision partielle de la LSA et de l'OS a reçu un accueil favorable de la part de tous les cantons, des partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale et des milieux intéressés ayant donné leur avis dans le cadre de la consultation (voir ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, ci-dessus). Les ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** à 3.4 ci-dessous exposent, en les regroupant par thème, les raisons ayant conduit les participants à approuver cette révision partielle. Certains participants ont également émis des recommandations ou des propositions de déréglementation plus poussée, dont les points essentiels sont résumés au ch. 3.5.

3.2 Réassurance

AG, BS, FR, SO, SZ, VS, ZG et ZH se félicitent expressément que la révision partielle supprime un désavantage concurrentiel affectant les réassureurs suisses. SO et ZG jugent également important que le projet n'affecte nullement la qualité de la surveillance. Selon FR, l'exclusion des intermédiaires de réassurance du champ d'application de la LSA est cohérente avec la nature très spécialisée et professionnelle de ce secteur, où les clients sont eux-mêmes soumis à la surveillance prudentielle. AI, BE et SZ relèvent encore que la solution choisie ne crée pas de nouvelle inégalité de traitement entre les intermédiaires d'assurance liés et non liés, ni entre ceux ayant leur siège en Suisse et les autres. BE souligne qu'il n'y a pas lieu de prévoir de protection explicite des clients pour l'ensemble des contrats de réassurance. De même, BL juge adéquat de ne pas prévoir dans la LSA et l'OS d'obligation de s'inscrire dans un registre pour les intermédiaires de réassurance, tous les types d'intermédiation en réassurance étant exemptés de surveillance. En outre, cette réglementation lui paraît tenir compte des besoins et de la dynamique propres au marché de la réassurance, d'autant plus que les intermédiaires en réassurance ont affaire à un assureur direct professionnel, autrement dit que l'intégrité des acteurs reste garantie et que la protection des clients n'est pas affaiblie. ZG se félicite encore que le projet n'ait aucune conséquence pour les cantons et qu'il n'entraîne pour les entreprises aucune obligation nouvelle.

Le PLR soutient pleinement le projet. La mise en œuvre de la motion 24.3208 (Burkart) annulera une intervention réglementaire injustifiée ayant involontairement affaibli la compétitivité internationale du secteur de la réassurance. L'exemption de la surveillance au sens de la LSA prévue pour l'intermédiation en réassurance lui semble être une mesure de déréglementation ciblée et judicieuse, qui éliminera le désavantage concurrentiel que subissent aujourd'hui les réassureurs suisses et qui renforcera la place financière suisse sur le plan international. Le Centre accueille favorablement cette révision partielle, qui permet de rétablir des conditions de concurrence équitables entre les intermédiaires en réassurance suisses et étrangers, en corrigeant directement l'erreur contenue dans la dernière révision de la LSA. Cette révision ouvre ainsi la possibilité pour les intermédiaires en réassurance suisses de collaborer avec des intermédiaires non enregistrés en Suisse, au même titre que leurs concurrents étrangers. La libération de la surveillance au sens de la LSA prévue pour les intermédiaires d'assurance dans la mesure où leur activité porte sur la réassurance s'imposait depuis longtemps aux yeux de l'UDC pour corriger une bévue législative. Selon ce parti politique, la surveillance des intermédiaires d'assurance vise en premier lieu à protéger les clients finaux qui, en tant que profanes, sont tributaires des conseils professionnels reçus. Or dans le domaine de la réassurance, seuls des acteurs professionnels déjà soumis à surveillance opèrent sur pied d'égalité. Les assureurs directs et les réassureurs disposent de l'expertise et de la connaissance du marché nécessaires pour évaluer eux-mêmes les risques et négocier des contrats. L'UDC est d'avis que, dans ce contexte institutionnel, l'obligation faite aux intermédiaires de s'enregistrer à des fins de protection des clients est non seulement superflue mais génère une bureaucratie inutile et des surcoûts, sans créer la moindre valeur ajoutée. Les règles actuelles nuisent en outre gravement à la place suisse de réassurance. En effet, les intermédiaires étrangers hautement spécialisés dont les entreprises de réassurance

suisses ont un urgent besoin renoncent à s'inscrire auprès de la FINMA, les démarches et les coûts étant excessifs par rapport aux bénéfices tirés de mandats ponctuels. Grâce à l'exemption proposée, ces intermédiaires pourront travailler en Suisse sans obstacle bureaucratique, et les affaires continueront de se faire en Suisse. Le PSS reconnaît lui aussi les difficultés rencontrées par les entreprises suisses de réassurance en raison des exigences légales applicables aux intermédiaires d'assurance. Il soutient donc la dérogation proposée, notamment parce que les opérations de réassurance ont lieu entre des professionnels du secteur des assurances, dont les besoins de protection sont moindres que ceux des consommateurs.

Comme l'ASA, les assureurs Allianz, AXA, la Mobilière, SwissRe et Zurich soutiennent pleinement le projet et se disent convaincus que sa mise en œuvre supprimera le désavantage concurrentiel apparu dans l'intermédiation en réassurance. Afin de rehausser l'attrait de la place économique suisse pour les entreprises d'assurance et de réassurance, il convient de mettre en vigueur le projet dans les meilleurs délais. La SIBA aussi approuve expressément l'exemption de la surveillance au sens de la LSA prévue pour l'intermédiation en réassurance. À son avis, la déréglementation proposée apportera plus de clarté juridique et garantira l'égalité de traitement de tous les acteurs du marché, qu'ils soient domiciliés en Suisse ou à l'étranger. Cette exemption est également judicieuse dans une optique de protection des clients, sachant que les contrats de réassurance sont conclus entre des professionnels du marché, qui n'ont pas besoin d'un régime de surveillance de l'intermédiation. La possibilité d'un enregistrement facultatif sera par ailleurs maintenue, et donc la conformité des intermédiaires suisses aux exigences internationales continuera d'être assurée.

3.3 Actuaire responsable

L'ASA/SAV approuve expressément la proposition de remplacer à l'art. 24 LSA l'expression « proche du marché » par « conforme au marché ». Cette correction terminologique montre bien que l'art. 24 LSA se réfère toujours à l'évaluation du test suisse de solvabilité (SST), sur laquelle reposent le capital cible et le capital porteur de risque. En outre, elle dissipe la fausse impression selon laquelle il y aurait une différence matérielle entre une évaluation « proche du marché » et une « évaluation conforme au marché ».

3.4 Assainissement

BL souligne que d'un point de vue juridique et économique, des mesures d'assainissement s'imposent dès qu'en raison d'une solvabilité insuffisante, un assureur risque de ne pas être en mesure d'honorer ses engagements. Il remarque qu'une telle approche est pleinement conforme aux objectifs de la LSA et de l'OS en permettant de garantir l'exécution des contrats des assurés en cas de sinistre, puisqu'elle prévient l'insolvabilité des entreprises d'assurance. BL considère qu'il s'agit d'un point essentiel de la protection de la clientèle, les assurés ayant besoin que les prestations contractuelles puissent leur être fournies de manière fiable.

Pour le Centre, l'intégration dans la LSA d'une norme en matière de droit de l'assainissement actuellement située dans l'OS constitue une amélioration judicieuse du cadre légal, qui permet de renforcer la sécurité juridique et d'apporter plus de clarté en cas de litiges ou de situations complexes. L'UDC aussi considère que dans le cadre du droit de l'assainissement, l'inscription dans la loi des règles relatives aux instruments de capital amortisseurs de risque constitue une étape importante vers le renforcement de la stabilité financière et l'application du principe de causalité. Le PSS approuve également, pour des raisons politiques, que la norme proposée sur le droit de l'assainissement relève du champ de compétence du législateur.

Selon la SIBA, la proposition de hisser au niveau de la loi les dispositions sur la non-prise en compte des créances découlant d'opérations de couverture liées à des instruments de capital amortisseurs de risque renforce la sécurité juridique en cas d'assainissement. De même, les modifications apportées à l'art. 52b LSA et à l'art. 37 OS précisent la manière de traiter les événements *trigger*, les garanties et les opérations de couverture, clarifiant ainsi le cadre

réglementaire et le rendant compatible avec ce qui se fait à l'étranger. De telles mesures contribuent à la stabilité et à la résilience de la place économique suisse pour les assurances, sans alourdir pour autant les charges des entreprises. L'ASA/SAV approuve elle aussi expressément l'amélioration de la sécurité juridique ainsi que la clarification selon laquelle il est possible de prévoir le transfert du portefeuille d'assurance ainsi que d'autres parties de l'entreprise d'assurance, actifs et passifs inclus, à une société de défaisance ou à une société transitoire, existante ou à créer. Cette précision facilitera à ses yeux la mise en œuvre intégrale des *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* du CSF et celle des principes de base d'assurance correspondants de l'AICA. L'ASA/SAV se félicite par ailleurs qu'il soit dorénavant clairement fait état, dans la loi, de la non-prise en compte des instruments de capital amortisseurs de risque lors de la constatation sous l'angle du droit de la faillite du surendettement statuaire.

3.5 Recommandations et propositions

FR soutient le projet de révision partielle de la LSA et de l'OS. Le canton recommande toutefois – au vu du cadre légal en vigueur dans d'autres pays – l'instauration d'un mécanisme d'enregistrement simplifié pour les intermédiaires de réassurance domiciliés en Suisse, ainsi que la reconnaissance automatique des intermédiaires enregistrés dans un État membre de l'Union européenne. Dans ce cadre, la FINMA pourrait tenir un registre spécifique des intermédiaires de réassurance actifs en Suisse, fondé sur la communication de données de base comparables à celles exigées par les registres du commerce cantonaux.

L'UDC propose de fixer des seuils clairs, et si possible quantitatifs, pour l'activation des instruments de capital amortisseurs de risque en cas d'assainissement. La réglementation explicite prévue dans la loi apportera certes la sécurité juridique nécessaire à tous les acteurs, les investisseurs sachant d'emblée à quels risques ils s'exposent et la FINMA disposant de bases légales claires en cas d'événement grave. L'UDC souligne à ce propos que les expériences réalisées dans le secteur bancaire, où le traitement des emprunts AT1 dans l'affaire Credit Suisse a entraîné une grave insécurité juridique et une perte de confiance, confirment l'importance d'agir dans ce sens. Elle juge néanmoins déterminant, pour une mise en œuvre cohérente et efficace de ce principe, de fixer de manière claire et transparente les critères d'activation d'une telle transformation ou d'un tel amortissement, sans laisser de marge de manœuvre excessive à l'autorité de surveillance.

La SIBA prend acte de la volonté délibérée de ne pas déréglementer l'intermédiation en assurance des preneurs d'assurance professionnels. L'explication du rapport, en vertu de laquelle ce groupe de clients serait trop hétérogène et lesdits clients auraient un besoin accru de protection, ne lui paraît toutefois pas convaincante. De l'avis de la SIBA, il serait approprié d'exclure du champ d'application de la LSA les activités d'intermédiation destinées aux « preneurs d'assurance professionnels », tout au moins dans le domaine des assurances d'entreprise. Car ce groupe de clients dispose en règle générale des connaissances techniques et des compétences de négociation nécessaires pour s'imposer sans surveillance étatique face aux intermédiaires d'assurance. Le législateur a d'ailleurs déjà renoncé, lors de la révision partielle de la loi sur le contrat d'assurance (LCA) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, à tout régime de protection par des dispositions semi-impératives ou impératives en faveur des « preneurs d'assurance professionnels ». Il serait dès lors objectivement défendable d'adopter ici la même approche, ce qui réduirait la complexité inutile du système de réglementation. La SIBA invite dès lors à examiner en détail, lors d'une prochaine révision, la question d'une réglementation différenciée de l'intermédiation en assurance des « preneurs d'assurance professionnels ».

La CSEP propose de libérer à certaines conditions de la surveillance de la FINMA les experts en matière de prévoyance professionnelle agréés selon la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), dans la mesure où leur activité d'intermédiaire d'assurance porte sur la couverture assurantielle des risques des institutions de prévoyance selon la LPP. Les experts en matière de prévoyance professionnelle devraient

toutefois passer un examen professionnel supérieur (diplôme fédéral) et être agréés par la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle (CHS PP). Ils seraient en outre soumis aux directives de la CHS PP et tenus de suivre régulièrement des cours de formation continue. Quant aux personnes morales, il leur incomberait de renouveler leur agrément tous les cinq ans. D'où la question de savoir si la protection contre les abus prévue par la LSA est réellement nécessaire aux institutions de prévoyance, qui sont considérées comme des « preneurs d'assurance professionnels » dans la LCA.

Allianz, AXA, la Mobilière et Zurich soulignent que les entreprises d'assurance subissent au titre de l'accréditation et des autres contrôles des intermédiaires d'assurance de très lourdes contraintes bureaucratiques qui, sur certains points importants, semblent disproportionnées par rapport au but de protection des clients inscrit dans la loi. Aussi les quatre assureurs préconisent-ils que les entreprises d'assurance soient uniquement tenues de vérifier que les entreprises individuelles, les sociétés de personnes ainsi que les personnes morales disposent de l'enregistrement requis par la LSA, et dispensées de toute vérification dans le cas des personnes physiques salariées ou des intermédiaires d'assurance avec lesquels elles n'entretiennent pas de relation contractuelle directe (sous-intermédiation). Le cas échéant, l'obligation de clarification incomberait à l'employeur ou aux intermédiaires d'assurance collaborant avec les autres intermédiaires dans le cadre d'une chaîne d'intermédiaires d'assurance non liés. Cette solution épargnerait aux entreprises d'assurance des coûts réglementaires inutiles et renforcerait d'autant la place économique suisse dans ce secteur.

Liste des abréviations

I. Cantons

1. Canton d'Argovie	AG
2. Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures	AI
3. Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures	AR
4. Canton de Berne	BE
5. Canton de Bâle-Campagne	BL
6. Canton de Bâle-Ville	BS
7. Canton de Fribourg	FR
8. Canton de Genève	GE
9. Canton de Glaris	GL
10. Canton des Grisons	GR
11. Canton du Jura	JU
12. Canton de Lucerne	LU
13. Canton de Neuchâtel	NE
14. Canton de Nidwald	NW
15. Canton d'Obwald	OW
16. Canton de Saint-Gall	SG
17. Canton de Schaffhouse	SH
18. Canton de Soleure	SO
19. Canton de Schwyz	SZ
20. Canton de Thurgovie	TG
21. Canton du Tessin	TI
22. Canton d'Uri	UR
23. Canton de Vaud	VD
24. Canton du Valais	VS
25. Canton de Zoug	ZG
26. Canton de Zurich	ZH
27. Conférence des gouvernements cantonaux	CdC

II. Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

28. Le Centre	Le Centre
29. Lega dei Ticinesi	Lega
30. Mouvement Citoyens Genevois	MCG

31. Parti évangélique suisse	PEV
32. PLR. Les Libéraux-Radicaux	PLR
33. Parti socialiste suisse	PSS
34. Parti vert'libéral Suisse	pvl
35. Union démocratique suisse	UDC
36. Union Démocratique Fédérale	UDF
37. Les VERT-E-S suisses	VERT-E-S
III. Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national	
38. Association des Communes Suisses	ACS
39. Groupement suisse pour les régions de montagne	SAB
40. Union des villes suisses	UVS
IV. Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national	
41. Association suisse des banquiers	ASB
42. Fédération des entreprises suisses	economiesuisse
43. Société suisse des employés de commerce	SEC Suisse
44. Travail.Suisse	Travail.Suisse
45. Union patronale suisse	Les Employeurs
46. Union suisse des arts et métiers	usam
47. Union suisse des paysans	USP
48. Union syndicale suisse	USS
V. Autres milieux intéressés	
49. Allianz Suisse Société d'Assurances SA	Allianz
50. Association Suisse d'Assurances	ASA
51. Association suisse des actuaires	ASA/SAV
52. AXA Assurances SA	AXA
53. Chambre suisse des experts en caisses de pensions	CSEP
54. Mobilière Suisse Société d'assurances SA	la Mobilière
55. Swiss Insurance Brokers Association	SIBA
56. Swiss Re SA	Swiss Re
57. Zurich Compagnie d'Assurances SA	Zurich