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

Exposé sur la publication des lignes directrices du Conseil fédéral concernant la réglementation TBTF, 6 juin 2025
Marlene Amstad, présidente du conseil d'administration de la FINMA

Primauté de la prévention, pas de casco complète et pesée politique des intérêts

Madame la Présidente de la Confédération,
Madame la Vice-chancelière,
Monsieur le président,
Chers journalistes,
Mesdames et Messieurs,

La publication aujourd'hui des lignes directrices du Conseil fédéral marque le début d'une étape importante dans le processus politique visant à élaborer une législation bancaire appropriée. Du côté de la surveillance, je voudrais souligner trois points.

Premièrement. C'est typique des crises bancaires : avant même que le problème ne se pose au niveau des liquidités et du capital, des faiblesses apparaissent dans la culture du risque, le modèle d'entreprise et la gouvernance d'un établissement financier. Pour réduire le risque de crise bancaire, des mesures de **prévention** ancrées dans la loi sont essentielles. Les lignes directrices du Conseil fédéral prévoient des mesures ciblées. J'en citerai quatre.

L'introduction d'un **régime de responsabilité** nous ramène à une préoccupation qui est restée ouverte depuis la dernière crise financière : les managers doivent pouvoir être tenus plus facilement responsables en cas de faute. Sur d'autres places financières importantes, un tel régime de responsabilité a déjà fait ses preuves depuis des années et a un effet préventif évident. En Suisse, le régime de responsabilité doit être conçu de manière à être adapté à la taille et à la complexité de chaque établissement financier. En outre, en cas d'infraction aux règles, la FINMA doit pouvoir **informer publiquement**, une fois la procédure terminée, de quel établissement il s'agit. Nous estimons que cela répond aux attentes légitimes du public. Accorder à la FINMA la **compétence de prononcer des amendes** compte aussi au nombre des propositions formulées dans les lignes directrices du Conseil fédéral. Les comportements fautifs doivent pouvoir être sanctionnés par l'autorité responsable de l'autorisation. Cela a un effet de signal clair.

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

Ces trois exemples illustrent l'orientation de ces mesures préventives : en cas de non-respect des règles, il ne suffit pas de rétablir l'ordre légal, mais il convient aussi de sanctionner le comportement fautif par une amende, ce qui le rend transparent pour toutes les parties prenantes.

L'introduction d'une **intervention précoce** juridiquement sûre est tout aussi importante. Après la crise de Credit Suisse, la nécessité d'une intervention précoce et juridiquement sûre de la surveillance a été reconnue en de nombreux endroits. C'est essentiel pour les banques qui jouent un rôle d'importance systémique dans le système financier. À cet égard, plus une autorité de surveillance doit intervenir tôt et fortement dans l'activité économique, plus la base juridique doit être claire. Les clauses générales actuelles ne sont pas à la hauteur.

Rarement une crise bancaire n'a fait l'objet d'un consensus aussi large que celui selon lequel les responsables de Credit Suisse ont perdu la confiance du marché et ont ainsi causé la chute de la banque. Les conclusions de la CEP ont montré sans équivoque la nécessité des moyens préventifs pour contrer de manière précoce et efficace une telle évolution. Y renoncer reviendrait à ne pas vraiment tirer les leçons de la crise de Credit Suisse.

Deuxièmement. Même si nous adaptons les lois et utilisons pleinement toutes les mesures préventives ainsi que notre pouvoir discrétionnaire, il faut être clair : dans une économie de marché, il ne peut jamais y avoir de casco complète. Aucune loi ni aucun pouvoir discrétionnaire ne peuvent éliminer tous les risques. En particulier, la défaillance du management, les mauvaises décisions stratégiques ou la perte de confiance du marché ne peuvent pas être éliminées par le droit de la surveillance. Tout cela peut paraître évident, mais lors de la dernière crise, cela a semblé surprendre certains. C'est pourquoi, à l'aube de ce processus politique, je tiens à le réaffirmer de manière explicite.

Troisièmement. Comme il existe toujours un risque résiduel, il convient de déterminer au préalable dans quelle mesure une banque ou l'État doit le prendre en charge. Cette clarification correspond à une pesée politique des intérêts et se reflète finalement dans les exigences correspondantes en matière de liquidités et de capital. Je voudrais apporter ici quelques précisions du point de vue de l'autorité technique.

Le mécanisme de la couverture des filiales étrangères par des fonds propres n'est en soi pas compliquée. Permettre aux filiales à l'étranger de financer partiellement leurs fonds propres par des fonds de tiers, c'est prendre de la dette pour des fonds propres. Le terme technique pour cela est *« double leverage »*. Le *double leverage* rend la gestion de crise plus difficile. Si la filiale étrangère va mal, c'est toute la banque qui est entraînée dans sa chute.

Le *double leverage* est connu internationalement comme un risque depuis plus de deux décennies. C'est la deuxième fois qu'une adaptation de la loi est à l'ordre du jour en Suisse. La première fois, en 2012, la même question avait déjà été discutée : le Parlement avait alors décidé en substance de maintenir le financement partiel des fonds propres par des fonds de tiers. Le Conseil fédéral propose aujourd'hui de déduire la partie du financement des participations étrangères par des fonds de tiers des fonds propres – et donc de supprimer dans ce domaine le *double leverage*.

En résumé : la demande de suppression du *double leverage* n'est ni nouvelle, ni typiquement suisse et ne se justifie pas uniquement par la crise de CS. Moins il y a de financement par des fonds de tiers des fonds propres des filiales étrangères, plus le risque pour la Suisse est faible.

J'aimerais maintenant aborder deux malentendus possibles. **Premièrement**, la question du capital dont nous discutons ici est une question de financement, et non d'évaluation. Il s'agit ici de la possibilité du *double leverage* et non de celle de l'évaluation globale. En effet, celle-ci n'est plus autorisée, quelle que soit la banque, depuis 2020 et l'exception accordée à CS en 2017 n'existe plus depuis la fusion. **Deuxièmement,** la suppression du *double leverage* n'est pas directement liée à la capacité d'assainissement d'une banque. L'augmentation de capital qui en résulte sert à ce qu'une banque ait suffisamment de capital pour se sauver par ses propres moyens. Un assainissement devient donc moins probable.

Mesdames et Messieurs, la FINMA salue les lignes directrices du Conseil fédéral et est convaincue que la résistance de la place financière suisse s'en trouvera renforcée de manière décisive. Il est important que tout l'arsenal des mesures présentées soit mis en œuvre. Nous aurons ainsi les outils en main pour pouvoir prévenir au mieux une prochaine crise bancaire

Merci beaucoup pour votre attention.