

## Rencontre des membres de la Swiss Financial Analysts Association (SFAA)

9 mars 2026, Zunfthaus zur Schminen, Zurich

Marlene Amstad, présidente du conseil d'administration de la FINMA

# Amendes, régime de responsabilité et transparence sur l'*enforcement*: point de situation trois ans après

Mesdames, Messieurs,

## 1. Introduction

Dans quelques jours aura lieu le troisième anniversaire de la reprise de Credit Suisse par UBS. Les événements de mars 2023 n'ont pas seulement marqué l'effondrement d'une banque d'importance systémique. Ils ont aussi ravivé des débats de fond sur la responsabilité, la réglementation et la surveillance ainsi que sur la stabilité.

Quelques semaines seulement après cette crise, j'ai soulevé dans un exposé<sup>1</sup> à l'occasion d'une conférence de presse trois moyens légaux concrets qui, à mon sens, sont essentiels si nous entendons tirer des leçons de la chute de Credit Suisse.

Ces trois moyens sont une compétence légale pour la FINMA de prononcer des amendes en cas de violation grave du droit de la surveillance, une attribution plus claire des responsabilités dévolues au *senior management* et la possibilité pour la FINMA de vous informer, vous le public, des procédures achevées pour des **infractions graves**. Au cours des trois dernières années, ces moyens ont été pris en compte sous divers angles: du rapport d'expert en été 2023 au rapport de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) fin 2024, en passant par le rapport *too big to fail* (TBTF) du Conseil fédéral au printemps 2024, auxquels se sont ajoutées en été 2025 les lignes directrices du Conseil fédéral sur les réformes législatives à venir.

En parallèle, j'ai mené un nombre important de discussions avec les milieux politiques, les médias, les assujettis et la population. **Trois ans plus tard**, je souhaite tirer un bilan intermédiaire, en abordant

---

<sup>1</sup> [Rencontre avec les médias du 5 avril 2023, Marlene Amstad, présidente du conseil d'administration de la FINMA: «Amendes, Senior Manager Regime et transparence sur l'enforcement»](#)

plusieurs questions et aspects qui resurgissent périodiquement dans les débats. Je me réjouis de pouvoir poursuivre les discussions avec vous, les analystes de la Swiss Financial Analysts Association (SFAA), après mon exposé. Les débats en la matière ont depuis longtemps quitté le champ purement technique pour devenir également politiques et contradictoires. Et c'est très bien ainsi. Car c'est essentiellement aujourd'hui que se décide l'avenir de notre place financière dans dix ou quinze ans. Les grandes réformes législatives sont rares et concernent l'ensemble d'entre nous.

Il est généralement admis qu'**une mesure à elle seule ne saurait couvrir tous les aspects d'une réforme** et qu'il est nécessaire de recourir à **un paquet de mesures**. Cependant, mon exposé d'aujourd'hui **fait** volontairement **le lien** avec les exigences que j'avais formulées il y a trois ans. Je vais préciser pourquoi je souhaite mettre l'accent aujourd'hui, comme je l'avais fait alors, sur les trois nouvelles compétences légales que j'ai mentionnées.

J'aimerais toutefois au préalable parler de l'aspect le plus discuté actuellement, à savoir le **capital**.

## 2. Réflexion de fond sur le capital

De nombreuses choses ont été dites sur la question du capital, en particulier sur la dotation en capital de filiales étrangères. J'aimerais simplement soulever trois points fondamentaux aujourd'hui.

*Premièrement:* selon moi, les discussions actuelles sur les prescriptions en matière de capital ne tiennent pas toujours compte du fait que le *double leverage*, le mécanisme par lequel une partie du capital propre de filiales étrangères est financée avec des fonds de tiers, est considéré au niveau international comme risqué depuis plus de vingt ans. Les modifications législatives en cours au sujet du *double leverage* ne sont pas nouvelles non plus en Suisse. Cette question précisément a fait l'objet de débats en 2012 déjà, avec des arguments très similaires. Le Parlement avait alors, il y a bientôt quinze ans, pris la décision fondamentale de continuer à autoriser un financement partiel du capital propre avec des fonds de tiers. Le souhait d'abolir le *double leverage* n'est donc pas nouveau. Il n'est pas non plus typiquement suisse ni fondé sur la crise de Credit Suisse.

*Deuxièmement:* en réalité, seules deux parties peuvent supporter les risques de pertes d'une banque d'importance systémique. Il s'agit soit de la banque directement, concrètement ses propriétaires et ses créanciers, soit des contribuables. La décision de principe, qui consiste à déterminer quelle proportion des risques doit être supportée par chacune de ces deux parties, n'est **pas** une question technique. C'est pourquoi cette décision ne peut **pas** et ne devrait **pas** être prise par une autorité spécialisée sur le plan technique. Cette décision est bien plus une décision politique. Concrètement, elle revient aux membres du Conseil fédéral et du Parlement en tant que représentants élus par les contribuables.

*Troisièmement:* des règles identiques n'ont pas toujours les mêmes conséquences dans tous les pays. Pour illustrer, prenons l'exemple hypothétique de deux grandes banques *identiques* avec des

filiales à l'étranger. Ces deux banques présentent un modèle d'affaires et une propension au risque similaires et, pour simplifier, le «même» *management*. À supposer que ces deux banques soient soumises aux mêmes exigences en matière de capital, par exemple le même taux de financement du capital propre avec des fonds de tiers pour leurs filiales. La seule et unique différence entre les deux banques est le lieu de leur siège. L'une a son siège en Suisse, l'autre par exemple aux États-Unis.

Du point de vue de la banque, ce sont les mêmes règles qui s'appliquent, mais le contexte économique, lui, diffère: les États-Unis disposent d'un marché intérieur important et leurs filiales étrangères sont petites par rapport à leur marché intérieur. La Suisse a quant à elle un petit marché intérieur et de très grandes filiales étrangères en comparaison. C'est ainsi que, à règle égale en matière de capital, le contribuable suisse supportera, en termes relatifs, un risque plus élevé que le contribuable américain dans le cas où les filiales étrangères essuient des pertes. Il faut donc tenir compte non seulement des règles, mais aussi de la taille du marché intérieur par rapport aux filiales étrangères.

Je m'en tiens à ces trois remarques sur le capital. Tout comme le capital, les liquidités constituent un pilier central de la stabilité et méritent aussi toute notre attention, bien que je n'aie pas l'occasion d'approfondir ce sujet aujourd'hui.

### 3. De bonnes incitations comme moteur de la prévention

Je souhaite maintenant expliquer pourquoi je souligne, aujourd'hui comme il y a trois ans, les trois compétences légales débattues qui suivent. Ces trois instruments ont pour objectif commun la **prévention**.

Depuis des années, la stabilité financière s'entend, à juste titre, comme une équation comportant en particulier deux variables: le capital et les liquidités. On pourrait dire, pour résumer: **le capital absorbe les pertes, les liquidités absorbent le stress**. La crise financière mondiale de 2008 a mis en lumière l'importance colossale du capital et des liquidités. Les leçons tirées de cette crise restent d'actualité.

**Tant le capital que les liquidités sont nécessaires, sans pour autant être suffisantes.** C'est là un enseignement tiré de l'effondrement de Credit Suisse. Les nombreuses analyses et expertises concernant Credit Suisse s'accordent sur ce point. Permettez-moi de paraphraser le rapport de la CEP<sup>2</sup>: la chute de Credit Suisse s'explique par des années de mauvaise gestion par la direction, par une culture du risque discutable et par des incitations négatives massives dans le système de rémunération. À quoi se sont ajoutés des scandales à répétition et des événements générateurs de pertes. La conjonction de ces facteurs a causé une perte de confiance inexorable sur les marchés

---

<sup>2</sup> Cf. [Rapport de la Commission d'enquête parlementaire \(FF 2025 515, p. 613\)](#): «Des années de mauvaise gestion par la direction de Credit Suisse, les scandales à répétition (assistance à la soustraction d'impôt, blanchiment d'argent, affaires des filatures, entre autres), les mauvais résultats de la banque néanmoins accompagnés d'importantes rémunérations variables versées aux cadres supérieurs: tous ces éléments ont concouru à la perte de confiance des marchés.»

financiers. Il y a rarement eu lors d'une crise bancaire un consensus si vaste sur le fait que les *managers* responsables ont perdu la confiance des marchés et donc joué un rôle notable dans l'effondrement de Credit Suisse.

Voilà une situation typique d'une crise bancaire: bien avant qu'un établissement financier ne présente des problèmes de liquidités et de capital, l'on constate des vulnérabilités en matière de culture du risque, de modèle d'affaires et de gouvernance. Il est absolument crucial d'inscrire des mesures de prévention dans la législation pour réduire le risque d'une crise bancaire. La chute de Credit Suisse a montré de manière particulièrement éloquente le rôle central que joue le **comportement**. Mais comment influencer ce comportement?

*«C'est vrai, on ne peut pas réglementer la bonne conduite [...] mais on peut l'apprendre.» – Le rôle des incitations*

Lors d'une conférence de presse très suivie en mars 2023, Karin Keller-Sutter, conseillère fédérale, avait indiqué qu'«on ne peut pas réglementer la bonne conduite». Je ne peux qu'abonder dans son sens. Cependant, comme cela a déjà été fait lors de la conférence de presse portant sur les lignes directrices du Conseil fédéral de juin 2025, je tiens à compléter: «C'est vrai, on ne peut pas réglementer la bonne conduite, mais on peut l'apprendre.» Les incitations jouent un rôle central dans ce «processus d'apprentissage». Il ne s'agit pas de questions de détail d'ordre technique, mais de la répartition fondamentale des rôles entre le marché et l'État.

**La stratégie, le modèle d'affaires et le choix des membres du *management*** sont les éléments de base d'une banque. Les erreurs d'appréciation stratégique de la banque, la mauvaise gestion ou la perte de confiance de la clientèle et des investisseurs ne sont **pas des faits relevant du droit de la surveillance**. L'établissement est responsable de ses actes pour ces trois éléments fondamentaux. Ni la réglementation ni la surveillance ne peuvent et ne doivent reprendre le rôle des propriétaires (actionnaires) ou du conseil d'administration. En particulier, la «boîte à outils» d'une autorité de surveillance ne doit pas servir à forcer une banque à adopter une certaine stratégie ou à gagner la confiance de sa clientèle. Ce rôle incombe aux directions et aux conseils d'administration des établissements.

Quel est donc le **rôle de l'État, dans ces questions concrètes de réglementation et de surveillance? Une des tâches cruciales** de notre législation est de prévoir les bonnes incitations, en d'autres termes les «garde-fous». Pourquoi ce point est-il essentiel? Parce que les bonnes incitations préviennent les crises et les **mauvaises incitations rendent les futures crises plus probables**. Si quelqu'un sait qu'un succès lui sera profitable et qu'en cas de problème, d'autres que lui en assumeront la responsabilité, la tentation est grande de **prendre des risques plus nombreux et plus importants**.

Par conséquent, il est particulièrement important que les incitations soient conçues de sorte que les **responsabilités soient symétriques dans les bonnes et les mauvaises périodes**. Par exemple, lorsqu'un modèle d'affaires est porteur, le *management* et les propriétaires en récoltent les fruits, parce que la prise de risque et les responsabilités doivent être compensées. Mais si un modèle d'affaires est défaillant, l'État – par l'intermédiaire de la régulation ou de la surveillance – ne peut pas être soudainement tenu pour responsable. Autrement dit: que ce soit dans l'adversité ou dans la prospérité, les responsabilités doivent être les mêmes.

On entend parfois des voix s'élever dans le débat public pour souligner la nécessité que la réglementation et la surveillance permettent d'«éviter» globalement les crises bancaires. L'activité de surveillance n'est pas une parade absolue contre un *management* défaillant, de mauvaises décisions stratégiques ou une perte de confiance des marchés, et l'on ne devrait pas s'attendre à ce qu'elle le soit. Une telle assurance casco complète **entraverait** de manière inappropriée la répartition des rôles entre le marché et l'État **et offrirait** ainsi de mauvaises incitations.

Cette confusion entre les rôles respectifs du marché et de l'État serait difficilement compatible avec l'ordre de l'économie de marché. La majorité des personnes s'accordent sur ces fondamentaux. Des divergences apparaissent dès lors que des mesures concrètes sont discutées. De mon point de vue, les trois modifications législatives discutées ci-après sont centrales, car elles comprennent des incitations favorisant les comportements responsables. Cela implique de pouvoir rendre compte de manière transparente des infractions graves. Les conséquences doivent être perceptibles de sorte qu'enfreindre les règles ne soit pas indirectement profitable. Notre politique ne consiste donc pas à multiplier les règles, mais à ouvrir la voie à des conséquences plus lourdes en cas d'infraction.

### 3.1. Amendes

Une question largement controversée est celle de savoir si la FINMA devrait avoir la compétence de prononcer une amende<sup>3</sup> lorsqu'un établissement financier commet des infractions graves. Il revient au législateur d'y répondre. Cependant, je suis d'avis que les débats ne tiennent pas suffisamment compte de l'avantage principal que présentent les amendes. Pour moi, cet avantage réside dans le **signe clair** que donne une amende, tel un voyant qui clignote sur un tableau de bord. Il n'existe pratiquement pas d'autre outil qui puisse faire passer de manière aussi évidente le message que «cet établissement a gravement violé ses obligations relevant du droit de la surveillance». Ce signal est non seulement clair, mais aussi compréhensible pour le plus grand nombre. En effet, une amende n'envoie pas un message uniquement à des juristes ou d'autres spécialistes familiers de la notion d'*enforcement*, qui en comprennent la portée. La lumière émise par le voyant allumé qu'est l'amende rayonne à la fois sur la clientèle, la communauté des investisseurs, le personnel et le grand public. Et

---

<sup>3</sup> Dans le langage technique et dans les grandes lignes du Conseil fédéral, le terme «sanctions administratives pécuniaires» est utilisé. Pour des raisons de lisibilité, le terme «amende» est employé ici.

ce signal arrive en particulier jusqu'à vous, analystes de la SFAA. Il vous guide dans vos appréciations des évaluations d'un établissement.

Non seulement le signal est clair et compréhensible pour le plus grand nombre, mais le montant des amendes rend compte de la gravité du comportement fautif selon l'appréciation de l'autorité de surveillance.

Il est difficile de concevoir un signal plus clair qu'une amende. C'est pourquoi toutes les juridictions, et je dis bien toutes les juridictions pouvant généralement être comparées à la Suisse, disposent de l'amende comme instrument de surveillance des marchés (**cf. graphique 1: Amendes**).

Que se passerait-il si le législateur décidait que la FINMA doit rester une exception à l'échelle internationale et ne doit pas être dotée la compétence de prononcer des amendes? Ce serait une erreur de croire que les établissements suisses n'auraient alors aucune amende à payer. Resterait à savoir **qui** serait compétent pour infliger des amendes et décider de leur montant, et où iraient les fonds collectés.

Prenons l'exemple, malheureusement éloquent, de Credit Suisse. Dans le cas de Credit Suisse, les montants versés au titre d'amendes, d'accords amiables et de dommages-intérêts se sont élevés à quelque 15 milliards de francs entre 2010 et 2022. Ces amendes ont été décidées et payées à l'étranger. Une chose est devenue claire comme de l'eau de roche pour le plus grand nombre au moins depuis le week-end de crise d'il y a trois ans: la Suisse supporte les risques de ses banques d'importance systémique. Sur les milliards d'amendes infligées à Credit Suisse, rien n'est resté dans notre pays. Il incombe à la politique de décider si la situation doit changer ou non, mais j'estime qu'il est légitime, à tout le moins, de soulever cette question.

Dans les débats relatifs aux amendes, on entend souvent l'argument selon lequel «Credit Suisse a payé des milliards d'amendes, mais cela n'a servi à rien». Cet argument ne me convainc pas. Pour commencer, sous l'angle des principes. Dans de nombreuses circonstances de la vie, nous acceptons qu'il y ait des amendes. Par exemple, il existe des amendes pour les véhicules mal garés. Malgré tout, certaines personnes continuent de se garer au mauvais endroit, mais il ne vient à l'idée de personne de demander la suppression des amendes liées au stationnement pour cette raison. Je me permets donc de soulever cette question: pourquoi une amende pécuniaire resterait-elle sans effet spécifiquement lorsqu'elle porte sur des questions d'argent? Ce qui m'amène à cette autre question: dans une telle logique, ne devrait-on pas aussi se demander si les bonus, qui constituent en quelque sorte le contraire d'une amende, sont également sans effet? Je ne rentre pas ici dans les détails et laisse le soin à vous et au législateur de répondre à ces questions.

Au-delà de ces réflexions fondamentales, il existe une raison institutionnelle capitale. Il y a une énorme différence entre le cas où une amende est infligée également par l'autorité qui octroie la

licence et les autres cas. L'autorité qui octroie – et peut retirer – les licences assure la surveillance primaire. Si l'amende est infligée par cette autorité, le signal est d'autant plus fort; il fait en quelque sorte office de carton jaune.

Outre le fait que l'amende peut émettre un signal fort, un autre élément me semble avoir été négligé jusqu'ici dans les débats, qui peut-être vous surprendra dans un premier temps. À plusieurs égards, les amendes constituent **un instrument libéral**, qui stimule le marché. Elles remplissent une fonction capitale sur le plan de la concurrence. Prenons deux concurrents actifs sur un même marché. Si l'un respecte les règles et l'autre pas, il en résulte une distorsion de la **concurrence**. L'amende sert à rappeler qu'il ne vaut *pas* la peine d'enfreindre les règles. À l'inverse, l'amende protège tous les établissements qui respectent les règles.

Les amendes présentent de plus un autre avantage libéral: pour l'établissement, elles n'entraînent **pas de frais de préparation ou de mise en œuvre**. L'établissement n'a pas à se préparer à une amende spécifique ni à créer de nouvelles structures. Il lui suffit de respecter les règles en vigueur.

On ne peut évidemment éluder la question du **montant** approprié d'une **amende**. Il nous semble essentiel qu'une amende ait un effet dissuasif pour déployer des effets. C'est pourquoi, selon nous, en plus d'être en rapport avec la gravité de la violation des règles, son montant devrait aussi tenir compte des performances de l'établissement, ceci afin que les amendes soient proportionnées et conservent le même effet dissuasif, que la banque soit petite ou grande. L'amende doit faire mal, sans pour autant menacer la stabilité économique de la banque. Elle doit avoir un effet préventif et être infligée suffisamment tôt, pour que la banque soit encore en mesure d'adapter son comportement.

Les débats font aussi ressortir certaines critiques d'ordre technique, par exemple: *la FINMA peut déjà confisquer le gain qu'un assujetti ou une personne exerçant une fonction dirigeante a acquis en violant gravement le droit de la surveillance. N'est-ce pas suffisant?* Pour répondre, il faut tenir compte des éléments suivants<sup>4</sup>: la confiscation des gains acquis suppose qu'un gain ait été réalisé. L'affaire Credit Suisse a montré, de manière cuisante, que de graves violations du droit de la surveillance peuvent aussi occasionner des pertes sévères. Dans le cas «Archegos» notamment, où la perte s'est élevée à cinq milliards de dollars, il n'y aurait eu aucun gain à confisquer. Je précise à ce propos que les autorités américaines et britanniques ont respectivement infligé à Credit Suisse une amende de 268,5 millions de dollars et de 87 millions de livres sterling.

Un autre argument avancé contre l'idée que la FINMA puisse infliger des amendes est celui de la compétence. Par exemple, l'Association suisse des banquiers (SwissBanking) invoque l'argument que la FINMA, en sa qualité d'autorité de surveillance, a la compétence de procéder à des investigations et ne devrait donc pas être l'instance prononçant les amendes, car cela porterait atteinte à des

---

<sup>4</sup> La confiscation au sens de l'art. 35 LFINMA sert à compenser les avantages financiers acquis de manière illicite et donc à rétablir l'ordre légal. Les catégories juridiques des instruments employés ne sont pas détaillées ici.

principes fondamentaux de l'État de droit comme la séparation des pouvoirs. Le fait est cependant que la FINMA devrait justifier chacune de ses décisions d'infliger une amende et prouver les violations des règles sur la base des investigations qu'elle réalise. Et que chacune de ces décisions de la FINMA pourrait ensuite être **vérifiée par deux instances des autorités judiciaires**.

Finalement, je souhaiterais également soulever une autre question: **qui doit être mis à l'amende?** L'établissement ou des individus? D'aucuns demandent parfois: *est-il juste que les banques, autrement dit les propriétaires, se voient infliger une amende? Après tout, les comportements fautifs sont le fait d'individus. N'est-ce pas plutôt eux que l'on devrait sanctionner?*

À ce sujet, il convient de mentionner ce qui suit: il est ici question d'infractions graves au droit de la surveillance, qui consistent généralement en une violation des obligations incombant à l'établissement. En d'autres termes: les établissements doivent être organisés de manière à éviter la commission de graves violations des obligations. Au fond, ce sont les actionnaires qui supportent l'ensemble des opportunités et des risques de l'entreprise, qu'ils en soient ou non directement responsables à titre individuel.

En outre, il est important de distinguer le droit de la surveillance du droit pénal. Lorsqu'il s'agit d'actes pénalement répréhensibles commis par des individus, comme la fraude ou le blanchiment d'argent, le droit pénal s'applique en complément. Indépendamment des amendes infligées à un établissement, il existe une responsabilité pénale individuelle, qui pourrait même être étendue, s'il existait en cela une volonté politique. L'application du droit pénal n'est toutefois pas du ressort de la FINMA et ne devrait, de notre point de vue, pas l'être à l'avenir non plus.

Pour terminer sur ce point, il faut également considérer que les individus responsables de violations du droit de la surveillance peuvent et devraient être tenus d'assumer leurs responsabilités par la banque sanctionnée. La plupart des banques appliquent justement un système de rémunération qui prévoit une participation aux résultats de l'entreprise d'autant plus importante que la position hiérarchique est élevée. Mettre des individus face à leurs responsabilités suppose néanmoins que les responsabilités au sein de la banque soient définies et attribuées de manière contraignante. Ce qui m'amène à aborder le point suivant: le régime de responsabilité.

### **3.2. Régime de responsabilité**

Depuis la grande crise financière d'il y a bientôt 20 ans, la réglementation internationale des établissements financiers a accompli de nombreux progrès. Par exemple, les prescriptions relatives aux capitaux et aux liquidités ont été considérablement renforcées.

Il subsiste toutefois une lacune de taille sur un point: la responsabilité personnelle des *managers*. Qu'il s'agisse de commentaires dans les médias, de groupes d'experts ou autres, le fait que les *managers*



responsables n'aient, à ce jour, guère eu à rembourser leurs bonus ou n'aient pas été poursuivis sur le plan pénal est régulièrement pointé du doigt.

Peut-on remédier à cette situation? Selon le droit en vigueur, l'application de mesures à l'encontre d'individus suppose **un lien de causalité direct entre le comportement de la personne et l'infraction**. La condition d'un rapport direct trouve son fondement dans l'État de droit. Il n'en reste qu'il est souvent très compliqué d'apporter la preuve d'un tel lien de causalité en pratique, en particulier pour les organisations complexes, indépendamment de leur taille. Il est extrêmement difficile de prouver que telle personne a été directement impliquée, qu'elle a été à l'origine d'une décision préjudiciable ou qu'elle a sciemment ignoré des risques patents. La FINMA doit précisément être en mesure de prouver ce lien individuel. Elle ne peut pas sanctionner d'individus si elle n'y parvient pas.

C'est ici qu'intervient le régime de responsabilité, connu dans la littérature spécialisée internationale sous le nom de *senior managers regime*. Parfaitement connu au niveau international, ce régime de responsabilité a fait ses preuves. Comme vous pouvez le constater, des places financières notables ont déjà introduit un *senior managers regime* ou planifient son introduction (**graphique 2: *senior managers regime***). En 2022 déjà, la FINMA avait proposé l'introduction d'un régime de responsabilité permettant de définir plus clairement les rôles et les responsabilités des personnes occupant des positions dirigeantes.

Concrètement, que comprend un tel régime? Les responsabilités au sein d'une banque doivent être consignées dans un document de synthèse. Les personnes concernées sont celles déjà soumises aujourd'hui à la garantie d'une activité irréprochable, notamment les membres des organes de haute direction et des organes de gestion. Le cercle des personnes concernées comprend également, si elles ne sont pas déjà incluses, d'autres personnes occupant des fonctions pertinentes au niveau de la direction et qui peuvent exercer une influence considérable sur le profil de risque de la banque, par exemple le responsable du service de révision interne ou de la compliance. Pour chaque personne de ce cercle élargi des garants d'une activité irréprochable, il convient d'établir une déclaration de responsabilité précisant les tâches et les obligations de la personne.

Ce point soulève à son tour des questions, par exemple: ne va-t-on pas créer ainsi un tigre de papier qui coûte cher et rapporte peu? Il convient de mentionner ici qu'une attribution claire des responsabilités figure déjà à l'agenda des entreprises bien gérées et devrait donc représenter une charge raisonnable pour les établissements bien gérés. En cas d'infraction, cet instrument existant donne également à la banque la possibilité de prendre elle-même des mesures à l'encontre des *managers* fautifs, notamment sur le plan de la rémunération. Cependant, cette attribution n'est pas encore légalement contraignante pour les banques. Cela devrait changer avec l'introduction du *senior managers regime*.

Pour simplifier, l'introduction d'un régime de responsabilité revient à rendre l'organigramme d'un établissement légalement contraignant, en attribuant de manière contraignante des fonctions à des personnes clairement identifiées. Ces personnes portent alors une responsabilité expressément définie. Je tiens à souligner ici que ce régime de responsabilité *simplifie* l'établissement de la preuve d'un rapport direct entre un individu et l'infraction, *sans* pour autant *le remplacer*. En effet, le régime de responsabilité ne renverse pas le fardeau de la preuve ni ne déclenche automatiquement des responsabilités.

L'approche étant déjà connue sur le plan international, les débats portent sur la façon de tailler les éléments clés d'un tel régime de responsabilité pour la Suisse. Je connais une version de ce modèle venue d'Asie, notamment de Hong Kong. Le modèle britannique est lui aussi souvent cité. Ces deux modèles présentent des différences considérables dans leur conception. Le modèle de Hong Kong est fondé sur des principes et donc relativement léger, tandis que le modèle du Royaume-Uni est basé sur des règles et donc relativement exhaustif par comparaison.

En Suisse, la tradition réglementaire et la pratique de surveillance de la FINMA sont connues pour être axées sur des principes. Un régime de responsabilité épuré, fondé sur des principes, contribuerait à combler la lacune actuelle quant à la responsabilité personnelle, sans pour autant porter atteinte aux principes fondamentaux de l'État de droit.

La FINMA est contrainte de suivre une approche non seulement fondée sur des principes, mais aussi proportionnelle. La proportionnalité fait partie de l'ADN de la FINMA. Cela ne signifie pas que les petites entités passent entre les gouttes. Les règles de comportement, de la prévention du blanchiment jusqu'à la vérification du caractère approprié et de l'adéquation, s'appliquent indépendamment de la taille. Il paraît cependant approprié et utile, par exemple, que les petits établissements bien capitalisés et liquides bénéficient d'allègements en matière d'établissement de rapports. Le fait que nous soyons la première autorité de surveillance à l'échelle mondiale à s'être dotée d'un régime des petites banques montre à quel point cette thématique nous est chère. Depuis l'an dernier, nous disposons également d'un régime des petites entreprises d'assurance. Un symposium a lieu chaque année respectivement pour les petites banques et les petites entreprises d'assurance durant lequel la FINMA et les petits établissements partagent leurs retours d'expérience par rapport à ces régimes particuliers.

Partant, il est clair que nous sommes favorables à un régime de responsabilité proportionnel. S'agissant notamment des banques de petite taille aux voies décisionnelles courtes, ce régime doit s'intégrer facilement dans les structures existantes de celles-ci, de manière non bureaucratique.

### **3.3. Transparence sur l'enforcement**

Si le grand public connaît la notion d'amende, il est nécessaire de lui expliquer celle d'*enforcement*. Aujourd'hui, l'*enforcement* est l'arme la plus efficace de la FINMA. Il s'agit d'une exécution forcée du droit de la surveillance, par la voie judiciaire si nécessaire.

La FINMA intervient sur la base d'indications de violations graves du droit de la surveillance. La première étape de l'*enforcement* consiste en un examen approfondi des faits. La deuxième étape est le rétablissement de l'ordre légal. L'*enforcement* s'inscrit dans une procédure juridique formelle qui se clôt sur une décision. En termes simples, cette décision comprend la description des faits, ce qu'on pourrait familièrement appeler la «scène du crime», ainsi que les mesures que l'établissement doit prendre.

*Avec quelle intensité la FINMA mène-t-elle des investigations relatives à de graves violations des règles?* Sur les trois dernières années, le personnel de la FINMA est intervenu en moyenne deux ou trois fois par jour auprès d'établissements financiers pour clarifier une éventuelle violation du droit de la surveillance, dans le cadre d'une première étape. Cela signifie qu'environ 750 investigations d'*enforcement* sont réalisées chaque année. L'année dernière, ce chiffre était même supérieur. En comparaison internationale, le nombre d'investigations est élevé et témoigne de la vigilance de l'autorité.

*À quel point l'enforcement de la FINMA porte-t-il ses fruits?* Pour la grande majorité des établissements, les investigations menées à la suite d'indications d'une éventuelle violation grave déploient rapidement des effets. Sur la base de l'intervention et des investigations de la FINMA, l'ordre légal est rétabli en moyenne dans plus de 90% des cas en l'espace de trois mois, dénonciations pénales incluses. Dans environ 10% des établissements cependant, le processus est plus long, parfois beaucoup plus long (**Graphique 3: *Enforcement par la FINMA***).

*Combien de procédures sont achevées et combien d'entre elles sont publiées?* La législation en vigueur ne permet en principe *pas* à la FINMA de rendre compte publiquement de ses procédures d'*enforcement*. Seules les procédures présentant un intérêt particulier en matière de surveillance font exception. Cela peut aussi se justifier pour éviter une déstabilisation. Nous publions des chiffres sur une base anonyme et avons développé les statistiques correspondantes de manière conséquente au cours des dernières années.

Cependant, la FINMA tient beaucoup à rendre ses activités liées aux violations graves plus visibles pour le public à l'avenir, d'autant plus que nos collègues en charge de la surveillance dans les pays voisins sont souvent déjà autorisés à le faire: leur législation prévoit exactement le contraire et permet généralement de publier les procédures d'*enforcement* achevées. Chez eux, la non-publication constitue l'exception. Ce graphique montre la proportion des cas publiés pour toutes les procédures d'*enforcement* closes pour les grandes places financières, qui oscille entre 95% et 100%. Et en Suisse? Le taux de publication se situe autour des 7%. Vous, le grand public, entendez parler en

moyenne cinq fois par an seulement d'une procédure d'*enforcement* close par la FINMA, par la voie de communiqués de presse (**Graphique 4: *Enforcement* – Taux de publication**).

Outre la question du faible taux de publication autorisé, il convient de se poser celle de l'achèvement de la procédure. Plusieurs étapes doivent être franchies avant qu'une procédure puisse être close. Ainsi, il arrive parfois que la procédure soit close des années après l'incident, l'information étant communiquée uniquement à ce moment-là. C'est en particulier le cas si la seule «sécurisation de la scène du crime» est difficile, ce qui n'est pas rare pour les grands établissements financiers actifs à l'échelle mondiale. Lorsque des unes à scandale comme «Où est la FINMA?» sont diffusées, il ne faut pas oublier que la FINMA n'a souvent pas le droit d'informer de quelle manière elle est justement en train d'intervenir dans le cas d'espèce.

Il y a trois ans, j'ai plaidé pour une plus grande transparence sur la pratique de la FINMA en matière de procédures d'*enforcement* closes. La CEP recommande également de renforcer l'efficacité de l'*enforcement* et d'améliorer la transparence pour ce faire. Le Conseil fédéral a repris cette demande dans ses lignes directrices, ce que je salue vivement. La transparence accroît la confiance. Elle peut être mise en œuvre à faible coût, tout comme les autres mesures. De plus, le marché, et donc vous en tant qu'analystes financiers, peut réagir et avoir un effet disciplinant. Cette demande de transparence revêt donc, elle aussi, un caractère on ne peut plus libéral.

#### 4. Conclusion

Mesdames, Messieurs, j'en viens maintenant à la conclusion de mon intervention: trois ans après la chute de Credit Suisse, la question n'est pas de savoir si nous avons tiré des leçons de cette épreuve, mais surtout, si nous sommes prêts à les appliquer.

Le capital et les liquidités sont vitaux. De plus, une planification de la liquidation est impérative pour les banques systémiques. J'ai volontairement mis l'accent sur la gouvernance d'entreprise en tant que moyen de prévention. Malgré tout, seules des **responsabilités** claires réduiront la probabilité d'avoir à exploiter ces trois instruments.

Si les responsabilités tendent à s'estomper dans les périodes favorables, chacun se défaussera sur l'autre dans les périodes de crise. Si les incitations sont asymétriques, la propension au risque s'accroîtra dramatiquement. Et si les infractions restent sans effets notables, les règles seront contournées. Ne prendre aucune mesure en la matière signifierait de facto qu'aucune leçon n'a été tirée de la crise de Credit Suisse.

La Suisse peut s'enorgueillir d'une place financière forte. Elle dispose d'institutions performantes et d'une expertise solide. Ce qu'il lui faut à présent, c'est une clarté juridique qui renforce la responsabilité, crée les bonnes incitations et met en adéquation les risques et les conséquences.

Les affaires bancaires sont certes des affaires privées. En revanche, le risque systémique est une affaire publique. Notre devoir est de veiller à ce que les personnes qui prennent des risques les assument également, en prônant une approche cohérente, transparente et symétrique.

Alors seulement, la discipline de marché au sens libéral pourra fonctionner comme il se doit. Et alors seulement, nous pourrions affirmer en toute crédibilité que nous avons réellement tiré des leçons de la crise.

Je vous remercie de votre intérêt pour mon exposé et me réjouis de répondre à vos questions et d'échanger avec vous.

## Annexe: graphiques

Graphique 1



### **Amendes** *Enforcement – Types de mesures*

|                      | Amendes |
|----------------------|---------|
| États-Unis           | Oui     |
| Royaume-Uni          | Oui     |
| Hong Kong RAS        | Oui     |
| Singapour            | Oui     |
| UE dans son ensemble | Oui     |
| France               | Oui     |
| Pays-Bas             | Oui     |
| Suisse               | NON     |

Source: Zulauf (2022) et propres recherches

9 mars 2026, Rencontre des membres de la SFAA, M. Amstad

Page 1

Graphique 2



### *Senior managers regime (SMR)* *Enforcement – Types de mesures*

|                      | SMR      |
|----------------------|----------|
| États-Unis           | Ouvert   |
| Royaume-Uni          | Oui      |
| Hong Kong RAS        | Oui      |
| Singapour            | Oui      |
| UE dans son ensemble | Planifié |
| France               | Planifié |
| Pays-Bas             | Planifié |
| Suisse               | Planifié |

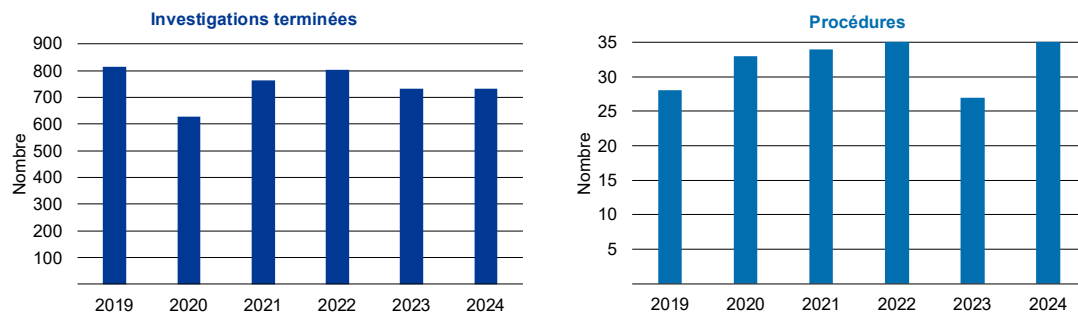
Source: Zulauf (2022) et propres recherches

9 mars 2026, Rencontre des membres de la SFAA, M. Amstad

Page 2

Graphique 3

## Enforcement par la FINMA



Source: FINMA

L'ordre légal est rétabli en moyenne dans plus de 90% des cas en l'espace de trois mois.

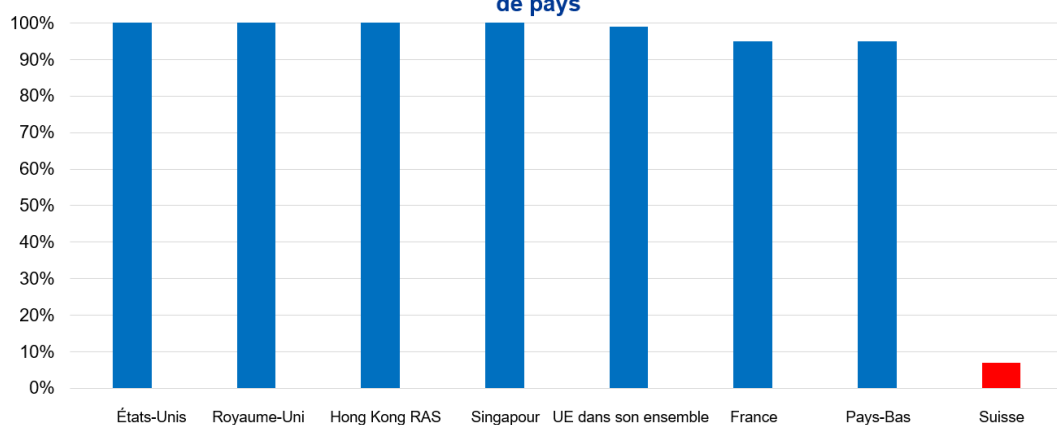
9 mars 2026, Rencontre des membres de la SFAA, M. Amstad

Page 3

Graphique 4

## Enforcement – Taux de publication

Proportion des décisions publiées par rapport au total national en pourcentage pour une sélection de pays



Source: Zulauf (2022)

9 mars 2026, Rencontre des membres de la SFAA, M. Amstad

Page 4