FORVM GEOPOLITICA
Independent Commentary on a Fractured World



L'inutilité totale de la FINMA

Depuis dix-sept ans, l'autorité de surveillance financière suisse s'est pliée à la volonté de Washington, a mis la pression sur les petits acteurs et a laissé les grands faire faillite. Un ancien président de banque plaide en faveur de la dissolution de la FINMA

Urs Maurer-Lambrou

mer. 25 nov. 2026 17 min de lecture

Quand la FINMA s'en est prise à notre conseil d'administration

Je signe ce texte de mon nom et mon CV est public. Chacun peut savoir quelle banque suisse j'ai présidée et quelle fusion l'a ensuite absorbée. Les archives publiques ne disent rien, en revanche, de ce qui s'est passé au sein des banques à

l'automne 2013, et c'est par là que je souhaite commencer. Ce qui suit repose sur ma parole.

En août 2013, le ministère américain de la Justice a lancé son « Swiss Bank Program ». Les banques qui craignaient d'avoir enfreint la législation américaine pouvaient payer une amende en échange d'une promesse de ne pas faire l'objet de poursuites. Celles qui s'estimaient irréprochables pouvaient demander une lettre confirmant qu'elles n'étaient pas visées. La participation était volontaire.

Nous avons catégoriquement refusé d'y prendre part. Nous n'avions rien fait qui justifie de verser ne serait-ce qu'un franc aux États-Unis, et nous voyions ce programme tel qu'il était à nos yeux : un moyen de mettre à genoux, tour à tour, toutes les banques suisses. Nous connaissions le risque. En janvier de cette année-là, Wegelin, la plus ancienne banque privée de Suisse, avait plaidé coupable à New York et cessé d'exister. Nous avons pris ce risque en toute connaissance de cause.

Mais la pression ne venait pas de Washington. Elle venait de notre propre autorité de surveillance à Berne. L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) a menacé de révoquer l'ensemble de notre conseil d'administration.

Nous avons attendu, car nous avions le temps. Puis, tout à coup, le directeur qui avait proféré cette menace a quitté ses fonctions, son successeur, Mark Branson, n'a pas donné suite, et nous avons obtenu gain de cause. La banque a poursuivi ses activités et a été laissée tranquille. Il s'est avéré que ce que la FINMA pouvait vous faire dépendait de celui qui la dirigeait.

Nous n'avons effectué aucune opération électronique pendant ces semaines-là. Tout se faisait sur papier, à la main ou en personne. Lorsque la FINMA a convoqué une réunion à Berne, nous avons refusé d'y assister tant qu'il y avait des téléphones Cisco dans la salle. Je savais ce qu'on pouvait faire avec ces appareils. La FINMA, apparemment, ne le savait pas, et il a fallu plusieurs discussions avant qu'elle n'accepte de les retirer. Ces téléphones étaient ceux que l'autorité utilisait quotidiennement pour ses appels avec les banques. Pour autant que je sache, toutes les banques qui ont répondu à ces appels sans s'y opposer ont vu leurs communications exposées, ce qui n'a pas été le cas des nôtres, car nous avons insisté. L'autorité qui exigeait des banques suisses qu'elles dévoilent leur fonctionnement interne a dû apprendre d'un président de banque que sa propre ligne n'était pas sécurisée.



Un téléphone de bureau Cisco de la série 7900, équipement standard des banques et des administrations à l'époque. En décembre 2012, des chercheurs ont montré que ces téléphones pouvaient être transformés en mouchards.

Washington détenait d'ailleurs déjà une grande partie des informations que le programme prétendait rechercher. UBS avait transmis 285 noms de clients début 2009, un accord signé en août de la même année en avait ajouté 4 450 autres, et les Américains en avaient très probablement obtenu davantage par le biais d'« autres sources ». En 2013, le programme n'était plus qu'une opération de collecte de données et une escroquerie visant à dépouiller les banques, avec l'aval de la FINMA.

Un superviseur qui suit

Cet épisode s'inscrit dans une tendance qui a débuté dès le premier jour de la FINMA.

La FINMA a ouvert ses portes le 1er janvier 2009, en fusionnant l'ancienne commission bancaire, l'autorité de surveillance des assurances et l'autorité de lutte contre le blanchiment d'argent. Sept semaines plus tard, alors que le ministère

américain de la Justice menaçait d'inculper UBS, elle a ordonné à la banque de lui remettre les données de 285 clients. Selon Le Temps, les dossiers sont parvenus à l'ambassade américaine à Berne environ une heure avant l'expiration du délai. UBS a versé 780 millions de dollars pour éviter des poursuites.

Un organisme de surveillance en place depuis sept semaines avait décidé que le secret bancaire, promesse fondatrice de la banque privée suisse, pouvait être assoupli pour tenir un délai imposé par l'étranger. En janvier 2010, le Tribunal administratif fédéral a estimé que cette injonction n'avait aucun fondement juridique. Elle n'a survécu que parce que le Tribunal fédéral a par la suite admis qu'elle avait été justifiée par la «nécessité», un argument que la FINMA elle-même n'avait jamais avancé. Voilà pour la plus haute juridiction du pays.

Le Tribunal fédéral n'a pas fourni la base légale manquante. Il a justifié l'acte a posteriori, au motif que l'alternative était pire. Un homme qui remet son portefeuille sous la menace d'une arme n'a pas consenti à cette remise. Il a été victime d'un vol, et le tribunal s'est contenté de prendre acte de l'arme. Une mise en accusation aurait pu faire sombrer UBS sans aucune contre-mesure coordonnée de la part de la FINMA, de la Banque nationale suisse (BNS) et du Conseil fédéral. Mais c'est précisément ce qui est reproché à l'autorité de surveillance qui aurait dû tenir les rênes. Son premier acte significatif a été de renoncer au seul atout qui distinguait la place financière suisse. Une autorité de surveillance qui n'est plus liée par la Constitution et la loi n'est pas une autorité de surveillance, mais une administration hors de contrôle.

Ce schéma s'est répété pendant les quatorze années suivantes, la FINMA n'intervenant qu'après que les autorités étrangères eurent fait le travail. En décembre 2012, elle a clos son enquête sur la manipulation par UBS du Libor, le taux d'intérêt de référence, et a ordonné à la banque de renoncer à 59 millions de francs suisses de bénéfices. Le même jour, UBS a conclu un accord à l'amiable avec les autorités américaines et britanniques pour un montant d'environ 1,5 milliard de dollars. Sous la direction de son premier directeur, Patrick Raaflaub, la FINMA a ouvert une vingtaine d'enquêtes sur les activités des banques aux États-Unis, des années après que ces activités soient devenues problématiques et sans qu'aucune de ses conclusions ne précède celles des Américains.



La seule banque que la FINMA ait jamais fermée est la BSI, en 2016, en raison de son rôle dans le scandale de détournement de fonds malaisien 1MDB. Cela s'est produit quatre ans après le transfert des fonds, et seulement une fois que l'affaire avait été rendue publique. Pendant ce temps, le Crédit Suisse enchaînait les scandales. Au printemps 2021, il a perdu des milliards lors de deux faillites survenues à quelques semaines d'intervalle : celle de la société de financement de la chaîne d'approvisionnement Greensill et celle du fonds d'investissement Archegos. Les problèmes à l'origine de ces deux faillites étaient visibles dès le départ, mais la FINMA n'a ouvert des procédures qu'une fois les pertes constatées.

La seule fois où, au cours de ces années, la FINMA a exercé une réelle pression sur les banques suisses, elle l'a fait au nom du programme américain. Le 29 novembre 2013, Raaflaub a publié une tribune dans la NZZ exhortant les banques à s'y rallier et, en cas de doute, à choisir la catégorie qui s'accompagnait d'amendes. Environ 300 banques disposaient de dix jours pour faire part à la FINMA de leurs intentions. Les banques ont interprété cela comme une menace, et la nôtre en faisait partie. Le 15 janvier 2014, Raaflaub a annoncé qu'il quitterait ses fonctions à la fin du mois, «de son plein gré». La FINMA avait agi lorsque la pression venait de Washington, et elle a finalement agi à nouveau lorsque la pression est venue des banques.

Qui dirige la FINMA

Mark Branson a dirigé la FINMA d'avril 2014 à 2021. On le qualifie souvent de meilleur directeur que l'autorité ait jamais eu, et à certains égards, je pense que c'est vrai. Sa nomination était néanmoins contestable.

Branson, de nationalité britannique, a rejoint UBS en 1997. En juillet 2008, en tant que cadre supérieur de sa division de gestion de fortune, il a comparu devant une sous-commission du Sénat américain et a présenté ses excuses pour les défaillances de la banque dans ses activités aux États-Unis. En 2010, il a rejoint la FINMA en tant que responsable de la surveillance bancaire. Dès lors, l'homme chargé de superviser toutes les banques suisses, UBS en tête, était un vétéran d'UBS qui avait défendu cette dernière devant le Sénat américain, en pleine offensive américaine contre le secteur bancaire suisse. Le problème était celui de l'indépendance.

Aucun document public n'indique que Washington ait eu son mot à dire dans sa sélection. Un ancien vice-directeur de la Banque nationale suisse (BNS), dont je ne peux révéler le nom, m'a confié que les préférences américaines « se faisaient sentir » dans cette nomination. Le fait d'être étranger aurait normalement mis fin à une candidature au poste de directeur d'un organisme de surveillance suisse, tout comme treize années passées chez UBS alors que celle-ci était sous le feu des critiques du ministère américain de la Justice. Le fait que M. Branson ait néanmoins été confirmé, à l'unanimité par le conseil d'administration, est la raison la plus solide pour prendre cette rumeur au sérieux. Les candidats sont issus d'un cercle restreint de personnes acceptables pour tous les acteurs qui comptent, à Berne et apparemment chez les régulateurs anglo-saxons, et celui qui est retenu l'est parce qu'il ne gênera aucun d'entre eux.



Mark Branson, un ancien cadre britannique d'UBS, a dirigé la surveillance bancaire de la FINMA à partir de 2010 et en a été le directeur de 2014 à 2021, avant de quitter ses fonctions pour prendre la tête de la BaFin en Allemagne.

En mars 2020, selon le Blick, le ministre des Finances Ueli Maurer a écarté le président du conseil d'administration et a fait nommer à sa place la vice-présidente, Marlene Amstad, sans publication officielle d'une offre d'emploi. Ce fut probablement la plus grande erreur commise par Ueli Maurer en tant que conseiller fédéral. Dès son entrée en fonction en janvier 2021, Mme Amstad a commencé à contourner M. Branson pour demander des informations directement à ses cadres supérieurs et aurait demandé la création d'une unité qui lui serait propre afin de le surveiller. Quelques mois plus tard, Branson est parti diriger la BaFin, l'autorité de surveillance financière allemande. Selon la NZZ, c'était un secret de polichinelle qu'il ne pouvait pas s'accommoder d'une présidente qui intervenait de manière aussi directe dans la gestion de l'autorité. Dans une entreprise normale, c'est le président qui contourne le directeur général et demande la création d'une unité pour le surveiller qui doit partir. À la FINMA, c'est la présidente qui est restée et le directeur qui est parti.

La loi confère à la présidente du conseil d'administration de la FINMA le pouvoir de décision sur les questions d'importance majeure, et Amstad semble avoir voulu un directeur qui ne la contredirait pas. Elle en a eu un. Urban Angehrn, le successeur de Branson, avait été directeur des risques chez le réassureur Swiss Re. Il

n’avait aucune expérience de la supervision d’une banque et n’était pas le meilleur candidat disponible. Des candidats plus solides et plus compétents étaient disponibles, mais ils représentaient une menace pour Amstad. Urban Angehrn a quitté ses fonctions en septembre 2023, invoquant un « stress constant et intense ». Au moment même où le Credit Suisse s’effondrait, la FINMA ne disposait d’aucun directeur ayant une expérience de la surveillance bancaire, mais seulement d’un larbin d’Amstad qui se contentait d’administrer les choses plutôt que de les faire évoluer.

La catastrophe du Credit Suisse

Les défenseurs de la FINMA aiment rappeler que l'enquête parlementaire de décembre 2024 a attribué la responsabilité principale à la direction de Credit Suisse elle-même. Mais la surveillance existe précisément pour les banques incapables de se corriger seules, et cette même enquête a conclu que, malgré une surveillance intensive, la FINMA n'avait eu que peu d'effet, voire aucun.

Selon les propres déclarations de la FINMA, le Credit Suisse respectait ses exigences en matière de fonds propres et de liquidités. Il a succombé à une perte de confiance. Des années de scandales et de dérive stratégique ont conduit les clients et les investisseurs à retirer leurs fonds, et dès la mi-mars 2023, la banque était au bord de l’insolvabilité immédiate. Le refus des autorités américaines de prendre en charge ses problèmes aux États-Unis a constitué, comme l’a souligné un commentaire, « un facteur distinct mais tout aussi décisif ». Ni la FINMA ni la BNS n’ont pris de mesures face au problème de confiance, alors qu’elles auraient facilement pu le faire. La FINMA aurait dû prendre l’initiative et solliciter l’aide de la BNS.

Dès 2022, la banque était manifestement en perdition. La FINMA a renforcé sa surveillance, multiplié les avertissements et dressé la liste de centaines de points exigeant des mesures, sans que rien de tout cela ne rétablisse la confiance. Ce n'était que du vent. Lorsque la panique bancaire a éclaté en mars 2023, le plan de résolution que la Suisse avait mis dix ans à préparer précisément pour ce cas de figure a été écarté au profit d'une fusion avec UBS, inconstitutionnelle et illégale, bouclée en un week-end. La FINMA a ensuite ordonné l'amortissement intégral d'environ 16 milliards de francs d'obligations AT1 de Credit Suisse, un type de dette conçu pour absorber les pertes en cas de crise, alors même que les actionnaires recevaient encore quelque chose. En octobre 2025, le Tribunal administratif fédéral a jugé que la FINMA ne disposait pas d'une base légale suffisante pour cette décision. La FINMA et UBS ont fait recours.



Berne, le 19 mars 2023. Le Conseil fédéral, la BNS et la FINMA annoncent, aux côtés des présidents d'UBS et du Credit Suisse, le rachat du Credit Suisse par UBS.

Même l'exigence la plus évidente n'a pas été imposée : ni le Conseil fédéral ni la FINMA n'ont fait de la scission une condition préalable à la reprise, laissant ainsi la décision à l'UBS, désormais propriétaire du Crédit Suisse. Il s'agit là d'un échec total de la part de Karin Keller-Sutter et de Marlene Amstad. L'UBS a envisagé de scinder les activités suisses du Crédit Suisse, c'est-à-dire la banque nationale avec ses clients et ses dépôts, mais a finalement décidé de ne pas le faire. La FINMA approuvait la fusion en pleine crise et disposait de tout le poids nécessaire pour insister, mais elle ne l'a pas fait. Il en résulte une banque unique dont le bilan représente environ le double du PIB suisse, et aucune réponse convaincante à la question qui pèse désormais sur Berne : que se passera-t-il si UBS se retrouve en difficulté ?

J'ai présidé trois banques et deux établissements financiers cotés en bourse, et je sais à quoi cela ressemble lorsqu'un organisme de surveillance cesse de surveiller pour se mettre à gérer ses propres enjeux politiques internes. Un administrateur doté d'un instinct de surveillance, soutenu par un président qui privilégiait la surveillance plutôt que le contrôle, aurait abordé ce week-end avec un plan pour les activités suisses, et pas seulement un plan pour la fusion. Le Credit Suisse en serait ressorti plus petit, et suisse.

Les petits acteurs paient

Tandis que la plus grande banque du pays ne tenait plus que par la confiance qu'on lui accordait encore, la FINMA mettait en place un régime coûteux pour les plus petits acteurs du marché.

Jusqu'en 2020, les gestionnaires d'actifs indépendants relevaient d'organismes privés d'autorégulation en matière de blanchiment d'argent. Depuis lors, ils doivent obtenir une licence de la FINMA et sont contrôlés par des organismes de surveillance privés, que la FINMA supervise à son tour et auxquels elle impose une redevance d'environ 9,2 millions de francs suisses par an. Chaque niveau répercute ses coûts, et c'est le client qui finit par payer pour l'organisme de surveillance, l'audit, la redevance et le personnel chargé de la conformité.

Le nombre de participants a diminué. Avant 2020, on estimait à 2 000 à 2 500 le nombre de gestionnaires indépendants. Fin 2022, la NZZ rapportait qu'environ 1 000 d'entre eux préféraient mettre la clé sous la porte plutôt que de déposer une demande. L'association professionnelle VSV recense 1 431 gestionnaires agréés en avril 2026. Le secteur attribue une grande partie de ce déclin aux départs à la retraite et aux fusions, tandis que les détracteurs affirment que le fardeau de la conformité a transformé les départs à la retraite en fermetures d'activité. Selon la VSV, la surveillance externe coûte souvent aux petites entreprises plus de 7 500 CHF par employé.

Tout cela produit une traçabilité documentaire à laquelle aucun professionnel du blanchiment ne sera jamais soumis. Celui qui blanchit de l'argent passe par une grande banque, un chargé de clientèle et un trust domicilié dans une juridiction qui compte. Il ne passe pas par une société de gestion de fortune composée de cinq personnes. La FINMA n'a pas pu empêcher une banque d'importance systémique de perdre la confiance de ses clients, mais elle peut contraindre cette petite entreprise à documenter ses procédures, à payer un audit et à répercuter la facture sur ses clients suisses. La FINMA est un véritable tigre de papier : elle engendre des coûts pour les clients suisses sans apporter la moindre valeur ajoutée.

Conclusion : dissoudre la FINMA

Après la pire faillite bancaire de l'histoire de la Suisse, la réponse de la FINMA a été de s'aggrandir. Ses effectifs moyens sont passés de 583 en 2023 à 698 en 2025, et ses coûts d'exploitation de 142 millions de francs suisses à 172 millions, soit une augmentation d'environ un cinquième en deux ans. Au cours de la même période, elle a publié une circulaire sur les risques liés au climat et à la nature à l'intention

des banques et des assureurs, et s'est fixé des objectifs en matière d'égalité des genres pour son propre personnel. Il s'agit là de programmes ESG et DEI, qui n'ont absolument pas leur place dans le travail d'un organisme de surveillance bancaire.

La FINMA milite également en faveur de nouveaux pouvoirs. En juin 2025, le Conseil fédéral a accepté de proposer des amendes, un régime de responsabilité personnelle pour les cadres supérieurs et des audits directs facilités, qui entreront en vigueur au plus tôt en 2029. Or, la FINMA disposait déjà des moyens d'agir, puisqu'elle pouvait confisquer les bénéfices et retirer les autorisations d'exercer. Lorsqu'elle a enfin utilisé toute la force de son pouvoir, en mars 2023, elle l'a dirigée contre les détenteurs d'obligations, et non contre un allègement de capital ou une culture du risque défaillante des années auparavant. Une autorité qui n'a pas utilisé les pouvoirs dont elle disposait ne devrait pas s'en voir attribuer davantage.

Depuis 2009, la FINMA a réagi trop tard et réclamé davantage de pouvoirs sous chaque directeur et chaque président. Ses directeurs provenaient de Swiss Re, d'UBS, puis à nouveau de Swiss Re, c'est-à-dire du secteur même qu'ils étaient censés superviser. Sa première décision majeure n'avait aucun fondement juridique, et un tribunal a estimé que sa plus importante décision prise en temps de crise ne reposait pas sur une base suffisante. Son président a chassé le meilleur directeur qu'elle ait jamais eu.

La FINMA devrait être dissoute et remplacée par un organe allégé, composé de superviseurs techniquement compétents qui se rendent dans les banques et effectuent eux-mêmes le travail au lieu de l'externaliser. Son conseil d'administration ne devrait pas diriger les opérations, et son directeur devrait pouvoir conserver son poste. Elle devrait empêcher les exigences juridiques étrangères de s'immiscer dans les conseils d'administration suisses, abandonner les circulaires qui n'ont rien à voir avec la surveillance, et mesurer son succès à l'aune de ses conclusions.

ÉTIQUETTES DE L'ARTICLE:

Analyse Témoignage Branson, Mark Suisse Neue Zürcher Zeitung (NZZ)
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) Banque nationale suisse (BNS)
UBS