



NOTE D'ORIENTATION STRATÉGIQUE

Réforme de l'architecture prudentielle et restauration de la souveraineté démocratique : Vers une refonte institutionnelle complète de la FINMA

À l'attention de : Mesdames et Messieurs les Conseillers aux États et Conseillers nationaux, membres des Commissions de l'économie et des redevances (CER-E / CER-N)

Rédigée par : **Ludovic Malot**, entrepreneur & économiste, Président de l'Association Souveraineté Suisse

Date : Juin 2026

Objet : Recommandations pour la reprise des discussions d'août 2026 (Révision de la loi sur les banques, « Lex UBS », et Public Liquidity Backstop) – Argumentaire pour une réattribution des compétences de surveillance des marchés financiers.

Résumé exécutif

- **Constat :** L'effondrement de Credit Suisse en mars 2023 et la concentration systémique sans précédent qui en découle (bilan d'UBS supérieur à deux fois le PIB national) ont mis en lumière les limites structurelles de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Malgré des crises répétées (Archegos, Greensill), la FINMA n'a pas exercé sa mission de prévention, menant à un recours massif au droit d'urgence et à la mobilisation potentielle de garanties, lignes de liquidité et dispositifs extraordinaires dépassant plusieurs centaines de milliards de francs.
- **Problématique institutionnelle :** Le glissement progressif de la surveillance vers des standards technocratiques internationaux affaiblit le principe de légalité (Art. 5 Cst.) et la haute surveillance de l'Assemblée fédérale (Art. 148 et 173 Cst.). Parallèlement, l'alourdissement disproportionné des exigences de conformité modifie la nature des relations bancaires et fragilise la protection de la sphère privée.

- **Objectif** : Restaurer le contrôle démocratique, clarifier les responsabilités prudentielles et protéger le contribuable suisse face au risque de capture réglementaire par des entités administratives soustraites au contrôle direct du Souverain.

Mesures clés :

1. **Refonte institutionnelle complète de l'architecture prudentielle suisse** par la mise en extinction progressive de la FINMA et la réattribution de ses compétences à des organes constitutionnels responsables devant le Parlement.
2. **Instauration d'un verrou démocratique et constitutionnel** pour tout sauvetage financier d'importance systémique.
3. **Sanctuarisation des actifs domestiques** (*Swiss First Resolution*) et renforcement substantiel de la couverture des risques liés aux activités de trading offshore.

1. Les échecs opérationnels de la Finma : un bilan prudentiel défaillant

Avant d'envisager l'octroi de compétences accrues (telles que le *Senior Managers Regime* ou un pouvoir d'amende direct), le Parlement se doit d'évaluer l'efficacité de l'autorité de surveillance au regard de ses prérogatives actuelles. L'analyse factuelle des dernières crises bancaires majeures révèle d'importantes lacunes dans l'exercice de sa mission de vigilance:

- **L'affaire Greensill (2021)** : La FINMA n'a pas identifié à temps les risques de concentration et les conflits d'intérêts majeurs liés aux fonds de chaîne d'approvisionnement de Credit Suisse, totalisant 10 milliards de dollars, malgré des alertes répétées de tiers.
- **La faillite d'Archegos Capital (2021)** : Le manque de supervision des expositions sur les produits dérivés de gré à gré (OTC) a permis une accumulation de risques nominaux disproportionnés, entraînant une perte de 5,5 milliards de dollars pour la place financière helvétique.
- **La chute de Credit Suisse (mars 2023)** : Bien que l'institution ait été qualifiée de robuste et conforme aux exigences de capital jusqu'aux derniers jours précédant son effondrement, la FINMA n'a pu ni anticiper ni endiguer la crise de confiance et la fuite numérique des capitaux.

Ces défaillances en série démontrent qu'une extension des pouvoirs administratifs de la FINMA ne saurait pallier un défaut structurel d'anticipation et de doctrine prudentielle.

2. Fondements juridiques et constitutionnels : le défi de l'équilibre des pouvoirs

Le recours récurrent au droit de nécessité et l'autonomie croissante de l'autorité de surveillance posent des questions fondamentales quant au respect de l'ordre constitutionnel suisse :

Le principe de légalité et la séparation des pouvoirs (Art. 5 et 148 Cst.)

L'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération (Art. 148 Cst.). Le transfert de compétences de régulation quasi-législatives à une autorité de surveillance indépendante, s'inspirant de standards et de recommandations élaborés dans des enceintes internationales sur lesquelles le citoyen suisse n'exerce qu'une influence indirecte, tend à contourner le processus législatif ordinaire et les droits politiques des citoyens (Art. 136 Cst.).

Le contrôle démocratique des finances publiques (Art. 173 Cst.)

L'octroi par la Banque Nationale Suisse (BNS) de lignes de liquidités massives, adossées à de larges garanties de la Confédération, soulève des interrogations juridiques majeures. Ce mécanisme s'apparente à un transfert de risque ultime sur le contribuable au bénéfice d'un acquéreur privé (UBS). Un tel engagement des deniers publics, décidé sous l'égide du droit d'urgence (Art. 184 et 185 Cst.), restreint l'exercice de la haute surveillance du Parlement (Art. 173 Cst.) et altère le principe de responsabilité budgétaire.

L'atteinte à la sphère privée et à la propriété (Art. 13 et 26 Cst.)

Sous la pression des directives prudentielles, les exigences croissantes de documentation et de justification économique imposées par la FINMA aux intermédiaires financiers tendent à déplacer progressivement vers le client une partie du fardeau administratif de démonstration de conformité. Cette systématisation du contrôle constitue une ingérence disproportionnée dans la sphère privée des citoyens (Art. 13 Cst.) et altère la relation de confiance traditionnelle inhérente à la place financière helvétique.

3. L'hyper-concentration systémique : un problème "too big to fail" aggravé

La résolution de la crise de mars 2023 par la fusion forcée d'UBS et de Credit Suisse n'a pas résolu le risque systémique ; elle l'a concentré au sein d'une entité unique.

- **Asymétrie économique :** Avec un bilan consolidé représentant plus de deux fois le PIB suisse, la structure actuelle d'UBS dépasse les capacités d'intervention ordinaires et de recapitalisation de la Confédération en cas de stress majeur. Cet argument réunit aujourd'hui les préoccupations des libéraux attachés à la responsabilité de marché, des souverainistes soucieux des finances publiques et des forces politiques attentives aux risques macroéconomiques.
- **Axe d'influence et de vulnérabilité :** Ce gigantisme accentue la dépendance de notre place financière envers les juridictions et les infrastructures de compensation étrangères.

Note sur l'importation de risques exogènes

Plusieurs observateurs soulignent que la perméabilité des instances dirigeantes de nos banques systémiques aux pratiques de marché anglo-saxonnes a favorisé l'importation de modèles de risques exogènes contraires à la tradition de prudence helvétique. À titre d'illustration, la présence au conseil d'administration de Credit Suisse, pendant sa phase de déstabilisation, de figures de la finance spéculative américaine — telles que Blythe Masters, ancienne dirigeante de JPMorgan et spécialiste des produits dérivés complexes à l'origine de la crise de 2008 — témoigne de cette déconnexion culturelle progressive par rapport au modèle bancaire suisse traditionnel.

4. Anchorage comparatif : des alternatives prudentielles éprouvées

La Suisse n'est pas condamnée à conserver son architecture de surveillance actuelle. Les principales démocraties et places financières mondiales ont adopté des modèles différenciés, régulièrement réformés pour éviter la concentration excessive des pouvoirs au sein d'une seule agence administrative :

- **Royaume-Uni** : Séparation claire entre la régulation prudentielle des risques systémiques (rattachée à la Banque d'Angleterre via la *Prudential Regulation Authority* - PRA) et la conduite des marchés et protection des clients (*Financial Conduct Authority* - FCA).
- **États-Unis** : Architecture multipolaire et spécialisée, garantissant des contre-pouvoirs stricts (Federal Reserve, FDIC pour la garantie des dépôts, OCC pour les banques nationales, SEC pour les marchés).
- **Canada** : Séparation claire entre la surveillance prudentielle intégrée (Bureau du surintendant des institutions financières - BSIF / OSFI) et les mécanismes de résolution et d'assurance.

Ces exemples démontrent qu'une architecture intégrée et omnipotente comme celle de la FINMA n'est en rien un standard universel obligatoire, mais un choix institutionnel révoquant.

5. Recommandations stratégiques et opérationnelles

Face à ces constats, il est impératif d'engager une refonte structurelle lors des délibérations d'août 2026 :

Recommandation 1 : Refonte institutionnelle complète et réattribution des compétences de surveillance

Il est proposé de mettre un terme au statut d'entité autonome de la FINMA et de réorganiser ses compétences selon une logique de responsabilité démocratique directe :

- **Le contrôle prudentiel des risques systémiques et macroéconomiques** (grandes banques, adéquation des fonds propres) doit être réintégré au sein d'une direction spécialisée, placée sous la supervision conjointe étroite de la BNS et d'un organe

comptable de la Confédération (type Contrôle fédéral des finances - CDF), garantissant un droit de regard permanent du Parlement.

- **La surveillance des règles de conduite et de protection des déposants** doit être confiée à une autorité distincte, dont le mandat strict sera la préservation de la sphère privée, de la sécurité des avoirs et du secret professionnel face aux ingérences injustifiées.

Recommandation 2 : Introduction d'un verrou démocratique et constitutionnel aux sauvetages bancaires

- **Seuil constitutionnel de secours** : Tout engagement extraordinaire de la Confédération ou de la BNS (prêts, garanties publiques, lignes de liquidité) dépassant un seuil défini par rapport au PIB ou au budget fédéral annuel doit être impérativement soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale réunie en urgence, avec l'instauration d'un mécanisme de référendum facultatif accéléré.
- **Clause constitutionnelle de non-responsabilité** : Inscrire dans la Constitution fédérale le principe selon lequel les pertes issues d'activités spéculatives d'entités privées ne peuvent être transférées ou garanties sans limite par la collectivité publique.

Recommandation 3 : Consécration de la résolution nationale prioritaire (*Swiss First Resolution*)

- Établir par la loi que, lors d'une restructuration ou d'un assainissement forcé, les dépôts de la clientèle helvétique, les avoirs des caisses de pension suisses (2e pilier), les infrastructures de paiement nationales et les crédits aux PME locales bénéficient d'une priorité de remboursement absolue sur les créanciers obligataires internationaux et les produits dérivés.
- **Étanchéité des risques offshore** : Exiger une couverture substantiellement renforcée des risques liés aux activités de trading offshore par des fonds propres de première catégorie (CET1), isolant le contribuable suisse des dérives spéculatives étrangères.

Recommandation 4 : Souveraineté infrastructurelle et gestion des réserves de la BNS

- **Audit de souveraineté juridique** : Mandater une analyse indépendante et exhaustive des risques de conflits de juridictions liés à la détention dématérialisée de titres transfrontaliers (Convention de La Haye) en situation de crise systémique.
- **Diversification patrimoniale** : Réduire la concentration des réserves de change de la BNS en actifs libellés en dollars américains et augmenter parallèlement la part de l'or physique, détenu exclusivement sur le sol suisse. Réorienter une part de ces réserves vers un Fonds Souverain Helvétique (FSH) non spéculatif, dédié au financement de nos infrastructures critiques (souveraineté énergétique, cybersécurité, industrie de précision).

6. Analyse coûts-bénéfices de la réforme institutionnelle

Pour la Confédération et le Contribuable	Pour la Place Financière et les Déposants
✓ Réduction du risque moral : L'arrêt de la doctrine implicite du sauvetage inconditionnel contraint les banques privées à une autodiscipline stricte.	✓ Restauration de l'attractivité et de la confiance : Le retour à la protection rigoureuse de la sphère privée et de la stabilité juridique redonne à la Suisse son avantage comparatif historique.
✓ Clarification des responsabilités : La fin du chevauchement des compétences entre la BNS et l'autorité de surveillance élimine les zones d'ombre réglementaires.	✓ Sanctuarisation du 2e pilier et des PME : Les flux financiers domestiques sont immunisés contre les chocs de résolution transfrontaliers.
✓ Renforcement du contrôle parlementaire : Les décisions financières majeures sont réalignées sur l'approbation du Souverain.	✓ Diversification de l'écosystème : La réduction des privilèges accordés aux acteurs systémiques valorise le rôle des banques cantonales et régionales.

Conclusion : Retrouver les fondements de la réussite helvétique

L'argument selon lequel la stabilité de la place financière suisse dépendrait de l'extension continue des prérogatives d'une autorité technocratique non élue doit être écarté. La force historique de la Suisse n'a jamais reposé sur la centralisation du pouvoir réglementaire, mais sur la responsabilité individuelle, la décentralisation institutionnelle et la stricte prévisibilité de ses règles constitutionnelles.

Face à la doctrine d'irremplaçabilité de certains acteurs privés et administratifs, l'Assemblée fédérale a le devoir de rappeler qu'aucune institution ne se situe au-dessus de la Constitution et du peuple suisse. La reprise des travaux en août 2026 offre l'opportunité historique de substituer au modèle de la capture réglementaire le retour à la souveraineté financière et démocratique de la Confédération.

Ludovic Malot Entrepreneur & Économiste, Président de l'Association Souveraineté Suisse
Contact : ludom@souverainete-suisse.ch / www.souverainete-suisse.ch