

Conférence de presse annuelle du 27 mars 2012

Anne Héritier Lachat
Présidente du conseil d'administration

La FINMA, une autorité de surveillance indépendante

Après un an d'activité en tant que présidente du conseil d'administration de la FINMA, alors que la situation globale ne s'améliore pas, que les défis s'accumulent (ce dont notre directeur vous parlera), j'ai choisi de vous entretenir brièvement de l'indépendance de la FINMA. Pourquoi ?

Non pas parce que celle-ci est menacée ou remise en cause, mais parce qu'elle constitue une condition indispensable d'une activité de surveillance efficace et d'un accomplissement des buts de protection que la loi nous impose. L'indépendance n'est pas une valeur uniquement morale ou philosophique ; l'indépendance n'est pas seulement la possibilité de se déterminer, l'absence de liens ou l'autonomie. Mais l'indépendance s'incarne à plusieurs niveaux. Le rapport annuel 2011 ne traite pas directement de ce point, mais en réalité celui-ci « traverse » toutes nos activités et définit l'organisation de la FINMA. J'ai essayé de traiter ce thème central en quatre questions.

Première question : indépendance à l'égard de qui ?

La FINMA, qui bénéficie d'une personnalité juridique propre, est d'abord indépendante du pouvoir politique (Parlement et gouvernement). Elle est aussi indépendante d'autres autorités, avec qui elle collabore sur un pied d'égalité. Enfin, et surtout, elle est indépendante des assujettis, soit des divers intermédiaires financiers qu'elle surveille dans l'intérêt des créanciers, des assurés, des investisseurs et du bon fonctionnement des marchés financiers. Aucun de ces entités ou individus ne dispose d'un pouvoir hiérarchique ou autre sur la FINMA, ce que la loi rappelle clairement : « La FINMA exerce son activité de manière autonome et indépendante » (LFINMA art. 21). La loi consacre ainsi de manière limpide et indiscutable l'indépendance de la FINMA. Cette seule évocation ne suffit cependant pas, car la FINMA doit chaque jour mériter ce statut. Du conseil d'administration, en passant par la direction et jusqu'au surveillant, chacun doit pouvoir témoigner par son action de cette indépendance. A défaut, la loi restera lettre morte.

Deuxième question : en pratique comment garantir cette indépendance ?

L'indépendance de la FINMA présente trois aspects : fonctionnel, institutionnel et financier. Comment ceux-ci se présentent-ils concrètement ?

En premier lieu, personne ne peut donner des instructions à la FINMA. Nous décidons indépendamment du Conseil fédéral et du Parlement, dans le cadre législatif que ce dernier fixe. Dans ce contex-

te, la FINMA n'est pas non plus dépendante des modes, ni de la politique quotidienne. Cette indépendance fonctionnelle ne se retrouvait pas dans toutes les institutions qui nous ont précédées. La non-soumission à des instructions constitue pourtant un élément fondamental pour exercer une activité de surveillance sérieuse.

Deuxièmement, il est essentiel que l'organisation interne de l'autorité, sa gouvernance, lui permette de travailler efficacement, de décider sereinement, prévoie une répartition adéquate des tâches, mais aussi et surtout prévoie un contrôle des différentes fonctions. C'est pourquoi le rôle du conseil d'administration de la FINMA est crucial. Le conseil travaille essentiellement dans l'ombre, ne recherche pas la notoriété, mais est le pilier d'une bonne gouvernance.

Le conseil d'administration fixe la stratégie, adopte les règles, prend les décisions de grande portée, adopte les budgets et surveille la direction. La responsabilité liée à ces activités centrales impose une composition équilibrée du conseil où les professionnels des marchés financiers côtoient et travaillent avec des personnalités indépendantes de ceux-ci. Un tel mélange ne fonctionne que si une culture du dialogue ouverte et critique peut s'instaurer et si une information de qualité nourrit la réflexion et les décisions du groupe. La constitution de comités du conseil permet encore d'utiliser plus directement les compétences des membres et de préparer les séances plénières. L'investissement en temps et en énergie est lourd, mais c'est le prix à payer si l'on veut assurer un contrepoids à une direction que nous voulons forte. En effet, puisque toute l'activité opérationnelle, à l'exception des décisions de grande portée, incombe à la direction, l'existence de *checks and balances* qui fonctionnent revêt une importance centrale.

La fonction de membre du conseil est parfois frustrante, en raison notamment de la nécessité de la confidentialité absolue et de la collégialité. Le fait que nous nous exprimions à l'extérieur d'une seule voix ne signifie pas que nous prenons toujours des décisions unanimes. Des discussions intenses et aussi parfois passionnées sont la raison d'être du conseil d'administration de la FINMA. De plus, la fonction impose à juste titre de nombreuses limitations (notamment en matière financière, de détention des participations et aussi professionnelles), mais elle est et reste passionnante. Cette passion est indispensable. Et c'est le moment pour moi de remercier publiquement mes collègues de leur engagement dans l'œuvre commune et aussi de leur soutien. Sans eux, le combat permanent pour maintenir les divers équilibres serait certainement plus difficile.

Troisièmement, la FINMA dispose de ressources financières propres pour ses activités. Elle se finance par des émoluments et des taxes dont s'acquittent les assujettis. Ce modèle de financement permet de protéger notre indépendance. Un financement étatique nous soumettrait de plus à toutes les restrictions budgétaires et ouvrirait alors la porte à des pressions politiques. La fixation par la loi et l'ordonnance des coûts que les assujettis supportent nous soustrait aussi au bon vouloir de ceux-ci. Nous pouvons par là enfin démontrer quel est le coût des nouvelles tâches que le législateur nous impose.

Le fait que l'indépendance soit garantie à divers niveaux ne fait cependant pas de la FINMA un électron libre incontrôlé, d'où la

Troisième question : Qui surveille le surveillant ?

Nous ne nous mouvons pas dans un environnement sans règles. Au contraire, nous n'agissons que dans le cadre légal que le Parlement fixe ; le Conseil national et le Conseil des Etats exercent ainsi la haute surveillance sur l'autorité de surveillance. Nous discutons notre rapport annuel une fois par an avec la Commission de gestion du Parlement, qui peut en outre examiner notre intervention dans des cas particuliers (comme UBS en 2009) et qui dispose de larges compétences d'information.

Si le Conseil fédéral ne peut pas nous donner d'instructions, il approuve nos buts stratégiques et notre rapport annuel ; il nomme et révoque le Président et les membres du conseil d'administration.

En tant qu'autorité publique, nous devons aussi rendre des comptes à la collectivité ; c'est pourquoi nous poursuivons une politique générale d'information publique, tant à travers notre site, par la presse que par des contacts plus ciblés avec les divers participants, les *stakeholders*. Toutefois, le secret de fonction nous impose une réserve stricte en matière de cas particuliers, que nous ne commentons pas.

Enfin, dans les cas particuliers, les Tribunaux peuvent contrôler nos décisions. Les assujettis ont la faculté de porter ces décisions devant les juges. Cela nous impose de veiller à ce que nos décisions soient conformes au droit.

Mes propos me conduisent à la quatrième question que vous pouvez vous posez légitimement :

Indépendance pourquoi ?

En bref, il est essentiel pour accomplir au mieux notre mission de surveillance que nous puissions décider et agir en toute indépendance et avec la plus grande autonomie.

Certes, une surveillance aussi sophistiquée soit elle, aussi indépendante que possible, ne garantira jamais une sécurité absolue, le régulateur / surveillant réagit plutôt qu'il n'agit, il reste *one curve behind*... comme aiment à le répéter les « experts », mais une autorité de surveillance sous influence n'est pas une option possible.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue non plus que l'indépendance n'est pas un acquis, ni un privilège, mais qu'elle est et reste une responsabilité qui implique un effort continu pour conserver son sens.

L'exposé de notre directeur va constituer, je l'espère, la manifestation concrète de notre indépendance.