



ad 24.xxx

## **La gestion par les autorités fédérales de la situation liée à la crise de Credit Suisse**

**Rapport de la Commission d'enquête parlementaire du 17 décembre 2024**

**Avis du Conseil fédéral**

du 20 décembre 2024

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président  
Mesdames, Messieurs,

Nous vous soumettons l'avis du Conseil fédéral sur le rapport de la Commission d'enquête parlementaire du 17 décembre 2024 et sur les recommandations, les motions ainsi que les postulats formulés par celle-ci en lien avec ses travaux.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération,  
Viola Amherd  
Le chancelier de la Confédération,  
Viktor Rossi

## Aperçu

*Le 20 décembre 2024, la Commission d'enquête parlementaire (CEP) a publié son rapport sur la gestion des autorités fédérales dans le contexte de la crise de Credit Suisse. Le Conseil fédéral note avec satisfaction que la CEP évalue positivement l'action des autorités et qu'elle confirme que l'acquisition de Credit Suisse par UBS était la solution la plus avantageuse. Dans le présent rapport à l'attention de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral se prononce sur les conclusions de la commission.*

### Contexte

*À la mi-mars 2023, le Conseil fédéral, la Banque nationale suisse (BNS) et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) ont dû faire face à la faillite imminente de Credit Suisse. Leur objectif était alors de prévenir une crise financière globale et de sérieux dommages à la place financière, à l'économie et à l'État suisses. Le 19 mars 2023, grâce à l'aide sous forme de liquidités accordée par la BNS et aux garanties octroyées par la Confédération, les autorités ont rendu possible l'acquisition de Credit Suisse par UBS et permis d'éviter ainsi la survenance de dommages. Le 8 juin 2023, les Chambres fédérales ont institué la CEP « Gestion par les autorités de la fusion d'urgence de Credit Suisse avec UBS » en lui confiant comme tâche principale d'examiner la gestion des autorités compétentes dans le contexte de la crise de Credit Suisse. Le 20 décembre 2024, la CEP a publié le rapport présentant les résultats de son enquête.*

### Contenu

*Dans son rapport, la CEP parvient à la conclusion que la gestion de la crise par les autorités a permis d'éviter une crise financière mondiale et que ce résultat mérite d'être salué. Elle considère que l'acquisition de Credit Suisse par UBS était appropriée dans la mesure où cette solution a permis de prévenir une crise économique et financière et de rassurer marchés. La commission partage ainsi l'avis du Conseil fédéral selon lequel l'acquisition de Credit Suisse par UBS était la solution la plus avantageuse parmi celles qui ont été examinées.*

*Dans son rapport, la CEP relève que la solution retenue a mis en évidence certains points faibles de la réglementation too big to fail (TBTF) en vigueur. Le Conseil fédéral partage cet avis, raison pour laquelle il a examiné en détail la réglementation relative aux banques d'importance systémique en application de l'art. 52 de la loi sur les banques (LB) à la suite de la crise de Credit Suisse. Dans le rapport correspondant du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques<sup>1</sup>, le Conseil fédéral a proposé un vaste train de mesures visant à développer et à renforcer le dispositif TBTF. Il intégrera les conclusions de la CEP dans les travaux en cours. La commission émet par ailleurs*

<sup>1</sup> FF 2024 1023

*diverses suggestions destinées à améliorer les instruments de crise. Le Conseil fédéral examinera les mesures recommandées et procédera aux modifications qui s'imposent.*

*Bien que la crise ait finalement connu une issue positive, le Conseil fédéral estime que l'analyse par la CEP des événements qui ont conduit à l'acquisition de Credit Suisse par UBS est essentielle. Par son travail, la CEP contribue significativement au renforcement de la crédibilité de l'État et des autorités et de la confiance qui leur est accordée.*

## Table des matières

<b>Aperçu</b>	<b>2</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>5</b>
1.1 Importance dans la politique de l'État de la crise qui a touché Credit Suisse	5
1.2 Appréciation du travail et du rapport de la CEP	6
1.3 Collaboration avec la CEP	7
<b>2 Avis du Conseil fédéral concernant les résultats de l'enquête parlementaire</b>	<b>8</b>
2.1 Législation <i>too big to fail</i> et réglementation de la révision	8
2.1.1 Surveillance et développement de la législation TBTF en Suisse de 2015 à 2022	8
2.1.2 Réglementation juridique de la surveillance de la révision des banques d'importance systémique	12
2.2 Gestion des risques et détection précoce des crises	12
2.2.1 Évaluation de la gestion des risques par la commission	12
2.2.2 Détection précoce des crises	13
2.3 Surveillance des marchés financiers	14
2.3.1 Surveillance microprudentielle exercée par la FINMA	14
2.3.2 Surveillance de la révision exercée par l'ASR et la FINMA	15
2.3.3 Surveillance macroprudentielle exercée par la BNS	15
2.4 Surveillance de la FINMA, de la BNS et de l'ASR par la Confédération	16
2.4.1 Surveillance de la FINMA par le DFF et le Conseil fédéral	16
2.4.2 Surveillance de l'ASR par le DFJP	17
2.4.3 Surveillance de la BNS par le DFF et le Conseil fédéral	17
2.5 Gestion des crises par le Conseil fédéral, l'administration fédérale, la FINMA et la BNS	17
2.5.1 Gestion durant la phase d'aggravation de la crise (été 2022 à mars 2023)	17
2.5.2 Gestion lors de la dernière phase de la crise, du 5 au 19 mars 2023	19
2.6 Conclusions générales	20
<b>3 Avis du Conseil fédéral concernant les recommandations, les motions et les postulats de la commission</b>	<b>24</b>

## Avis

### 1 Introduction

#### 1.1 Importance dans la politique de l'État de la crise qui a touché Credit Suisse

Quinze ans après que le Conseil fédéral, la Banque nationale suisse (BNS) et la Commission fédérale des banques ont dû prendre des mesures draconiennes pour protéger UBS et sa clientèle de dangers menaçant l'existence de la banque et ainsi éviter que l'économie suisse ne subisse de lourds dommages, le Conseil fédéral, la BNS et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) se sont trouvés à nouveau en mars 2023 face à une situation d'urgence qui l'a contraint à prendre des décisions radicales en vue de garantir la stabilité financière et de protéger l'économie suisse. Cette situation avait été précédée par une perte progressive de la confiance des marchés et des clients à l'égard de Credit Suisse.

En mars 2023, après que deux banques régionales américaines se sont retrouvées en difficulté, la crise de confiance envers Credit Suisse s'est très rapidement aggravée. La valeur boursière de la banque et la valeur de marché des emprunts ATI à haut risque ont été particulièrement affectées par les réactions du marché. L'augmentation des fuites de liquidités a entraîné de lourdes répercussions sur la dotation en liquidités de la banque. Il était clair pour les autorités que Credit Suisse n'était plus en mesure de rétablir la confiance des marchés par ses propres moyens et que la banque était sur le point de tomber dans une faillite désordonnée qui aurait de lourdes conséquences pour l'économie suisse. Par conséquent, les autorités ont dû travailler d'arrache-pied pour mettre en place une solution en quelques jours, tout en s'appuyant sur les travaux préparatoires effectués.

Au vu de la tension régnant sur les marchés financiers et de l'ampleur de la perte de confiance touchant Credit Suisse, les autorités ont estimé que l'acquisition de Credit Suisse par UBS, une solution proche du marché, serait l'option la plus efficace pour mettre un terme à la crise de confiance, de même que la moins risquée et la moins onéreuse pour l'État et les contribuables. Cette acquisition devait toutefois être assortie de mesures de soutien de l'État afin d'assurer la dotation en liquidités de Credit Suisse et de créer les conditions requises pour une acquisition sans accroc. En raison de l'urgence de la situation, il n'a été possible de suivre ni le processus législatif ordinaire ni la procédure ordinaire de demande de suppléments pour la mise en œuvre des mesures définies, et il a donc fallu se fonder sur le droit de nécessité et des décisions de crédit prises en urgence par la Délégation des finances pour leur mise en vigueur.

Le Conseil fédéral est toujours d'avis qu'il a fait le bon choix en mars 2023 et qu'il a opté pour la meilleure solution au vu des circonstances de l'époque. L'acquisition de Credit Suisse par UBS, soutenue par des aides sous forme de liquidités de la BNS garanties par l'État et par une garantie contre les pertes accordée à UBS, a renforcé la confiance dans le système financier suisse, assuré la stabilité du système financier international et permis de prévenir de graves conséquences pour l'économie suisse. Il était essentiel pour les citoyens et les entreprises de la place économique suisse, et

donc pour l'économie suisse, que les mesures prises empêchent une aggravation de la crise. De plus, étant donné que le 11 août 2023, UBS a résilié son contrat de garantie contre les pertes avec la Confédération et Credit Suisse l'accord avec la BNS concernant les prêts d'aide sous forme de liquidités assortis d'une garantie accordée par la Confédération en cas de défaillance, la Confédération n'encourait plus aucun risque en lien avec la solution choisie.

## 1.2 **Appréciation du travail et du rapport de la CEP**

Le Conseil fédéral a pris connaissance avec intérêt du rapport de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) sur la gestion des autorités fédérales dans le contexte de la crise de Credit Suisse. Il remercie la CEP pour l'examen approfondi des événements ayant conduit à l'acquisition de Credit Suisse par UBS.

Le Conseil fédéral constate que la CEP est elle aussi d'avis que la solution choisie, soit l'acquisition de Credit Suisse par UBS, était adéquate et devait être privilégiée par rapport aux autres options examinées. La CEP estime que cette solution remplissait son objectif premier qui était de rassurer les acteurs du marché et d'éviter une potentielle crise financière et économique. Elle note que Credit Suisse a été acquis par une banque en mesure de fournir une solution viable et qu'après la résiliation des contrats de garantie le 11 août 2023, la Confédération n'encourait plus aucun risque financier. La CEP considère par ailleurs que l'acquisition de Credit Suisse par UBS était le scénario présentant le meilleur rapport coûts / utilité. Elle partage ainsi l'avis du Conseil fédéral, qui, d'une part, se demande si un assainissement aurait permis de rétablir la confiance des marchés dans la banque aussi efficacement et, d'autre part, considère que les risques financiers et juridiques d'une nationalisation temporaire (*temporary public ownership*) auraient été difficiles à estimer et n'auraient guère pu être justifiés. Par ailleurs, si aucune solution viable n'avait été mise en place le 19 mars 2023, Credit Suisse aurait vraisemblablement fait faillite le 20 mars 2023 à l'ouverture des bourses asiatiques, ce qui aurait entraîné de profondes répercussions sur la stabilité financière nationale et internationale. Le Conseil fédéral note que, d'après la CEP, les autorités ont pu rapidement prendre des mesures permettant de surmonter la crise grâce à d'importants travaux préparatoires. La CEP reconnaît ainsi dans son rapport le bien-fondé de la démarche du Conseil fédéral et des autres autorités concernées.

En outre, le travail fourni par la CEP confirme en grande partie le bien-fondé des mesures prévues par le Conseil fédéral dans le rapport du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques<sup>2</sup>. Le Conseil fédéral prend acte que la CEP le soutient dans la voie qu'il a choisie. Il est par ailleurs disposé à examiner des mesures proposées par la CEP qui permettraient une gestion de crise encore meilleure et plus efficace.

Enfin, il convient de considérer les événements dans un contexte élargi. La commission relève dans son rapport que le comportement commercial de Credit Suisse, une culture problématique du risque liée à une gestion lacunaire des risques ainsi que le

<sup>2</sup> FF 2024 1023

mode de gouvernance des équipes dirigeantes sont à l'origine des difficultés rencontrées par Credit Suisse et de la fusion avec UBS qui en a résulté. Le Conseil fédéral partage cet avis et relève que, selon l'art. 2, al. 1, de l'arrêté fédéral relatif à l'institution de la CEP, celle-ci est uniquement chargée d'examiner la gestion par les autorités de la fusion d'urgence de Credit Suisse avec UBS. Il n'incombe donc pas à la haute surveillance parlementaire d'identifier les responsables de la crise qui a touché Credit Suisse. Le fait que le rapport se concentre sur la préparation aux crises et la gestion de celles-ci par les autorités compétentes ne doit par conséquent pas donner l'impression que d'éventuels actes ou omissions des autorités soient à l'origine de la situation dans laquelle s'est trouvé Credit Suisse. Les organes de Credit Suisse ont toujours été pleinement responsables des actions de Credit Suisse qui ont mené à sa chute.

Bien que la crise ait finalement connu une issue positive, le Conseil fédéral estime que l'analyse par la CEP des événements qui ont conduit à l'acquisition de Credit Suisse par UBS est essentielle. Par son travail, la CEP contribue significativement au renforcement de la crédibilité de l'État et des autorités et de la confiance qui leur est accordée.

### **1.3 Collaboration avec la CEP**

Globalement, le Conseil fédéral juge la collaboration avec la CEP positive. La cheffe du Département fédéral des finances (DFE), en qualité de représentante du Conseil fédéral, ou plus précisément l'agent de liaison que celle-ci a désigné afin qu'il exerce les droits conférés au Conseil fédéral durant la procédure de la CEP, à savoir l'ancien juge fédéral Niklaus Oberholzer, a pu participer aux auditions menées par la CEP conformément aux dispositions légales en vigueur. L'agent de liaison a également pu consulter les rapports d'expertise externes commandés par la CEP. En raison des obligations de garder le secret et du peu de temps qui lui était imparti, le Conseil fédéral n'a cependant pas pu analyser avec l'aide d'experts ces rapports, qui portaient sur des sujets spécifiques, et n'a donc pas pu donner son avis sur les diverses conclusions présentées.

Les membres du Conseil fédéral et les autorités fédérales concernées ont eu par deux fois l'occasion de contrôler des extraits du rapport pour s'assurer de leur exactitude formelle et matérielle. Le Conseil fédéral déplore que, à propos de nombreux points, la CEP n'ait pas pris en compte les remarques des membres du Conseil fédéral et des autres autorités consultées. Il estime que, de ce fait, le rapport présente parfois des faits controversés ou des exemples qui ont été sortis de leur contexte et peuvent donc conduire à des conclusions erronées. Le Conseil fédéral constate en outre que certaines conclusions de la CEP s'appuient sur un seul rapport d'expertise externe. Il est d'avis qu'il aurait fallu fonder ces analyses sur des bases plus étendues et faire preuve de sens critique.

La version finalisée du rapport de la CEP, qui comprend l'appréciation finale ainsi que les recommandations, les motions et les postulats, a été remise au Conseil fédéral peu avant sa publication. Le Conseil fédéral tient à ce que l'Assemblée fédérale puisse examiner les résultats de la CEP en ayant connaissance de son appréciation. Il a donc rédigé un avis à l'attention de l'Assemblée fédérale dans les plus brefs délais. Au vu

de ce qui précède, le Conseil fédéral se prononce ci-après sur les points-clés du rapport de la CEP et, pour des questions de temps, renonce à traiter chaque question, appréciation ou remarque en détail.

## **2 Avis du Conseil fédéral concernant les résultats de l'enquête parlementaire**

### **2.1 Législation *too big to fail* et réglementation de la révision**

#### **2.1.1 Surveillance et développement de la législation TBTF en Suisse de 2015 à 2022**

La CEP juge trop sommaires les mesures de surveillance que les Conseil fédéral a présentées dans les rapports rendus entre 2015 et 2021 en application de l'art. 52 de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques (LB) et déplore l'absence d'une vue d'ensemble stratégique. Le Conseil fédéral relève que l'obligation qui lui incombe est formulée de manière restrictive et claire : le législateur requiert principalement une évaluation des dispositions *too big to fail* (TBTF) suisses prévues aux chap. V et VI de la LB en comparaison internationale<sup>3</sup>. Ces chapitres fixent en effet les exigences auxquelles doivent répondre les banques d'importance systémique (SIB) en matière de capital, de liquidités, de répartition des risques, de rémunération et de plan d'urgence, mais ne prévoient aucune disposition concernant d'autres thèmes de la réglementation bancaire, tels que la protection des déposants. Lors de l'établissement de ses rapports, le Conseil fédéral a donc toujours strictement respecté le mandat défini dans la loi, ce que le Parlement n'a jamais critiqué durant l'examen individuel des rapports en question. Au printemps 2023, le Conseil fédéral a cependant chargé le DFF d'analyser en profondeur les circonstances qui l'ont obligé à prendre des mesures en vue d'accompagner l'acquisition de Credit Suisse par UBS. Il lui a en outre demandé d'intégrer cette analyse ainsi qu'une évaluation complète du régime TBTF dans les futurs rapports sur les banques d'importance systémique rendu par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 52 LB. Le Conseil fédéral prend acte que la CEP juge positive la nouvelle approche adoptée dans le rapport du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques<sup>4</sup>. Il est disposé, ainsi que le suggère la CEP, à inclure une analyse stratégique élargie dans ses futurs rapports et à modifier en conséquence le mandat prévu par la loi. Au vu de l'ampleur de la tâche, le Conseil fédéral estime toutefois qu'il serait plus judicieux qu'il soumette un rapport étendu au Parlement tous les quatre ans plutôt que tous les deux ans. Dans l'intervalle, le DFF continuerait d'informer régulièrement et en fonction des besoins les commissions compétentes à propos de l'évolution des normes

<sup>3</sup> Art. 52 LB : « Au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la modification du 30 septembre 2011 des chapitres V et VI, et par la suite tous les deux ans, le Conseil fédéral examine les dispositions concernées en comparant leur mise en œuvre avec celle des normes internationales correspondantes à l'étranger. Il en fait rapport à l'Assemblée fédérale et détermine les dispositions de lois et d'ordonnances qui doivent être modifiées. »

<sup>4</sup> FF 2024 1023

pertinentes lors des séances bisannuelles d'information consacrées aux questions financières internationales.

En ce qui concerne le développement du régime TBTF, la CEP souligne qu'en comparaison internationale, la Suisse a progressé très rapidement et s'est montrée particulièrement stricte jusqu'en 2015. Elle constate en revanche que durant la période de 2015 à 2022, le Conseil fédéral a fait preuve d'une indulgence croissante envers le secteur bancaire et les grandes banques et qu'il s'est montré de moins en moins disposé à adopter des dispositions TBTF plus sévères que les normes internationales. À titre d'exemple, la commission cite notamment l'octroi à Credit Suisse de délais transitoires plus longs lors de l'introduction d'exigences *going concern* et *gone concern* pour les banques d'importance systémique actives au niveau international (*Global Systemically Important Bank*, G-SIB), l'introduction de la loi fédérale sur le calcul de la réduction pour participation, l'introduction retardée des exigences *going concern* pour les banques mères de Credit Suisse et d'UBS, l'introduction retardée du ratio de financement stable net (*net stable funding ratio*) ou les longs délais transitoires accordés lors de l'introduction en 2022 d'un nouveau régime sur les liquidités.

Le Conseil fédéral rappelle que les modifications apportées après 2015 ont également contribué à renforcer le dispositif TBTF. Certains durcissements de la législation, tels que les exigences supplémentaires en matière de liquidités adoptées en 2022 à l'intention des SIB, allaient même au-delà des normes internationales. D'une manière générale, il semble toutefois que la volonté d'introduire des dispositions TBTF plus strictes que les normes internationales a faibli au cours des dernières années, notamment chez le législateur. En revanche, le Conseil fédéral estime que l'octroi de délais transitoires n'est pas synonyme d'une tendance à la dérégulation. Ces délais constituent au contraire un instrument éprouvé, qui sera également utile à l'avenir et permet d'introduire de façon proportionnée des règles plus strictes.

Par conséquent, le Conseil fédéral juge insuffisamment fondé le reproche selon lequel le dispositif TBTF n'a pas été assez renforcé. Les dispositions TBTF, qui ont été introduites en 2012 et développées progressivement depuis, ont nettement amélioré la résilience des SIB. Leur résistance accrue s'est particulièrement révélée dans le contexte économique difficile de la pandémie de COVID-19 ou en automne 2022 lorsque la crise autour de Credit Suisse a éclaté. Selon le Conseil fédéral, le régime TBTF existant a joué un rôle clé dans le choix de la solution à mettre en œuvre pour surmonter ladite crise. La définition des exigences en matière de fonds propres et de liquidités notamment a permis d'accroître la résistance des SIB. De plus, l'un des effets indirects du régime TBTF est que les incitations créées par les exigences en matière de fonds propres ont poussé les deux G-SIB à réduire leur taille depuis la crise financière de 2007-2008. Comparé au PIB, le total du bilan actuel d'UBS est bien inférieur à celui que la banque affichait à l'époque durant la crise, et cela même compte tenu de l'acquisition de Credit Suisse.

Le Conseil fédéral est d'avis que la place financière suisse doit continuer à faire partie des centres financiers qui donnent le ton à l'échelle internationale. Dans le rapport du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques<sup>5</sup>, il souligne qu'en application de sa stratégie du 4 décembre 2020 en matière de place financière, la Suisse doit rester un lieu d'im-

<sup>5</sup> FF 2024 1023

plantation attrayant, notamment pour les établissements financiers actifs au niveau mondial. Dans le même rapport, il concède cependant qu'il sera nécessaire de prendre des mesures pour développer le régime TBTF. Selon le Conseil fédéral, le renforcement du dispositif TBTF doit se faire de façon proportionnée et efficace, celui-ci devant rester aussi viable et internationalement comparable que possible.

La CEP recommande également au Conseil fédéral d'accorder plus de poids aux objections de l'Office fédéral de la justice (OFJ), de la FINMA et de la BNS lors de l'élaboration des projets dans ce domaine. Le Conseil fédéral tient à prendre dûment en compte les objections et les intérêts des autorités spécialisées. Le fait que toutes les demandes des autorités n'aient pas été prises en compte ne signifie toutefois pas que toutes celles des milieux financiers et économiques ont été satisfaites. La plupart des modifications récentes apportées à la législation sur les banques équivalaient à des durcissements et ont au contraire suscité la critique des acteurs concernés. Au moment de prendre une décision, l'intérêt général restera toujours la priorité absolue et il faudra donc continuer à trouver un équilibre entre les différentes positions défendues. Il convient par ailleurs de relever que le développement de la réglementation TBTF n'est pas une simple question technique, mais est un processus hautement politique qui est tributaire des attentes des milieux politiques et de la société. Il semble donc évident au Conseil fédéral que, en règle générale, on ne choisira ni la variante minimale ni la variante maximale, mais plutôt la solution susceptible de réunir une majorité et servant l'intérêt général de la Suisse.

La CEP a basé son évaluation des instruments actuellement prévus par le régime TBTF suisse sur un rapport d'expertise de Lea Hungerbühler. Celle-ci considère que le dispositif suisse diverge des normes internationales à deux égards : absence de base légale pour un mécanisme public de garantie des liquidités (*public liquidity backstop*, PLB) et lacunes en ce qui concerne la garantie des dépôts. Elle relève aussi que la nationalisation temporaire n'est pas inscrite dans la loi. Les écarts relevés dans le rapport d'expertise sont le résultat d'un processus politique et doivent donc être évalués en tenant compte du contexte démocratique.

Sur le plan matériel, il convient de relever ce qui suit à propos des écarts constatés : s'agissant du PLB, le Conseil fédéral renvoie au projet qu'il a adopté le 6 septembre 2023 et qui est en cours d'examen au Parlement. Pour ce qui est de la garantie des dépôts, il a traité la question dans le rapport sur la stabilité des banques. Il ressort de son analyse qu'il est en principe possible de renforcer la protection des déposants par une garantie des dépôts plus étendue, par exemple. Le Conseil fédéral rappelle cependant que les mesures proposées relatives à la garantie des dépôts étaient déjà connues au moment de la révision de la LB, dont la version modifiée est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023, mais que le législateur avait délibérément choisi de ne pas en tenir compte. Selon le Conseil fédéral, la modification de la protection des déposants n'est en outre pas une mesure qui vise précisément à résoudre le problème du TBTF. L'objectif prioritaire du régime TBTF est de garantir le maintien des fonctions d'importance systémique et donc de permettre aux déposants d'accéder à leurs avoirs. La garantie des dépôts n'entre par conséquent pas en ligne de compte. Les mesures portant sur cette garantie ne permettraient d'atténuer que dans une faible mesure le problème du TBTF. En revanche, le Conseil fédéral est aussi d'avis qu'en dépit de ce qui précède, certaines améliorations pourraient de la protection des déposants se justifier

sur le plan opérationnel et pourraient être réalisées moyennant des interventions minimales. Il est d'ailleurs disposé à examiner des propositions de modification le cas échéant.

La question de l'inscription de la nationalisation temporaire dans la loi a été examinée en détail dans le rapport sur la stabilité des banques. Le Conseil fédéral y a conclu que les inconvénients, à savoir les incitations inopportunes qui résulteraient de l'inscription d'une telle notion dans la loi et les risques en découlant, l'emportaient clairement sur les potentiels avantages lors d'une liquidation. Il convient de souligner que la nationalisation temporaire n'est pas un outil requis par la norme internationale du Comité de stabilité financière (CSF), ainsi que le précise explicitement celui-ci dans sa méthodologie<sup>6</sup> sur le sujet. Le CSF indique uniquement que les pays ont la possibilité de recourir à cet instrument de liquidation, mais n'émet aucune recommandation claire concernant son introduction, contrairement à ce qu'il fait pour d'autres instruments. Au vu de la contradiction entre l'inscription explicite de la nationalisation temporaire dans la loi et le but d'éviter le recours à une aide d'État que vise la législation TBTF et au vu de l'évaluation générale des incitations inopportunes et des avantages potentiels, le Conseil fédéral a renoncé à inscrire la nationalisation temporaire dans la loi. Il maintient sa position sur cette question.

Concernant l'orientation générale de la réglementation TBTF, la CEP constate que la crise qui a affecté Credit Suisse a révélé des conflits d'objectifs entre certaines mesures et la législation TBTF. Selon l'art. 7, al. 2, LB, celle-ci a pour but d'éviter le recours à une aide d'État. Un PLB ou une nationalisation temporaire peuvent aller à l'encontre de cet objectif. La commission se demande si une crise bancaire majeure peut être surmontée sans aide d'État ou si les aides d'État sont indispensables pour prévenir des dommages importants. Selon la commission, la législation TBTF se focalise en outre trop sur la Suisse. C'est pourquoi la CEP exige que l'article qui énonce le but de la réglementation TBTF soit modifié et qu'il soit précisé dans les objectifs que la législation TBTF doit être applicable dans le contexte international et permettre d'éviter qu'une crise financière mondiale éclate. Le Conseil fédéral est disposé à entrer en matière en ce qui concerne ces modifications.

Concernant l'orientation du régime TBTF suisse, la CEP indique par ailleurs que celui-ci n'est pas conçu pour faire face à une crise de confiance. Enfin, elle souligne la nécessité de tenir compte de la taille considérable de la seule G-SIB qui reste lors de la définition des futures dispositions de la législation TBTF. Elle recommande au Conseil fédéral de développer le régime TBTF et de l'adapter à la taille considérable de cette G-SIB. Le Conseil fédéral partage cet avis et a présenté dans le rapport sur la stabilité des banques un vaste train de mesures qui vise à réduire nettement la probabilité qu'une G-SIB située en Suisse se trouve à nouveau en difficulté et à garantir la capacité de liquidation de celle-ci.

<sup>6</sup> Voir à ce sujet *Key Attributes Assessment Methodology for the Banking Sector*, CSF, 19 octobre 2016, note explicative 6d : « *Temporary public ownership not a required resolution tool – It is not necessary for a resolution regime to include the power to place a failing bank into temporary public ownership.* »

## **2.1.2 Réglementation juridique de la surveillance de la révision des banques d'importance systémique**

Selon la CEP, le système dualiste de surveillance des établissements financiers est susceptible d'engendrer des conflits d'intérêt. Elle renvoie à cet égard à l'évaluation du Fonds monétaire international (FMI). La commission suggère de revoir le système actuel, en particulier la question de la désignation directe et de la rotation obligatoire des sociétés de révision, dans le but d'accroître l'efficacité de la surveillance. Elle invite aussi le Conseil fédéral à examiner la mise en œuvre de règles plus strictes concernant la surveillance des SIB et des G-SIB. Dans le rapport sur la stabilité des banques<sup>7</sup>, le Conseil fédéral prévoit d'examiner la possibilité de supprimer la surveillance dualiste ou de la renforcer par l'introduction de directives plus strictes sur le recours aux sociétés d'audit (par ex. exigences relatives à leur indépendance et à leur désignation directe).

Par ailleurs, la CEP juge insuffisante la coordination entre l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) et la FINMA et déplore l'absence d'un cadre réglementaire pour la gestion formelle des crises. Le Conseil fédéral ne se prononce pas sur l'évaluation de la collaboration entre l'ASR et la FINMA, qui sont des entités indépendantes. Il est néanmoins disposé à examiner en détail la possibilité de préciser les règles relatives à la collaboration entre la FINMA et l'ASR dans le cadre des travaux visant à améliorer les dispositions légales concernant la collaboration entre les autorités des marchés financiers.

## **2.2 Gestion des risques et détection précoce des crises**

### **2.2.1 Évaluation de la gestion des risques par la commission**

Le Conseil fédéral relève que la CEP juge adéquate et appropriée la gestion des risques menée par le propriétaire du risque, le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI). Selon la CEP, le SFI a évalué correctement la situation de l'époque lorsqu'il a décidé, en février 2023, de faire passer de faible à possible la probabilité de survenance du risque d'insolvabilité d'un établissement d'importance systémique.

Le Conseil fédéral prend note du fait que, du point de vue de la CEP, la Conférence des secrétaires généraux (CSG) ne s'est pas suffisamment penchée sur le risque d'insolvabilité des banques d'importance systémique, autrement dit que le rôle de la CSG dans ce domaine n'est pas assez clair. En référence au rapport des Commissions de gestion du 30 janvier 2018 intitulé « Rapport sur les risques à l'intention du Conseil

<sup>7</sup> FF 2024 1023

fédéral – État des lieux »<sup>8</sup>, la CEP souligne que dans des cas spécifiques, le propriétaire du risque concerné doit pouvoir faire passer ce risque au niveau du Conseil fédéral. Dans son avis relatif au rapport des Commissions de gestion (CdG)<sup>9</sup>, le Conseil fédéral a soutenu qu'il était déjà possible de faire passer un risque à son niveau et qu'il existait des instruments appropriés à cet effet pouvant être utilisés dans la pratique. Il continue à défendre ce point de vue.

Enfin, la CEP estime qu'il manque un mécanisme assurant le passage de la gestion des risques à la gestion d'une crise. Selon elle, la représentation graphique figurant dans le rapport sur les risques ne permet pas d'exposer de manière adéquate la matérialisation d'un risque et ne satisfait donc pas à cet objectif. Le Conseil fédéral considère qu'une gestion appropriée des crises fait partie intégrante de la gestion des risques et rappelle que les interfaces correspondantes sont déjà définies<sup>10</sup>. Il souligne que la représentation graphique figurant dans le rapport sur les risques s'applique à la gestion des risques et non à la gestion des crises et rappelle que la gestion des risques prévoit déjà des moyens d'exposer le risque identifié. Le Conseil fédéral estime ainsi qu'une représentation appropriée de la matérialisation du risque n'aurait pas contribué davantage à la gestion de la crise dans le cas de Credit Suisse.

### 2.2.2 Détection précoce des crises

Dans son rapport, la CEP relève des lacunes au niveau de la détection précoce des crises. Elle considère qu'il faut, d'une part, prévoir un droit de faire remonter les risques au niveau de la Chancellerie fédérale (ChF) et, d'autre part, renforcer le rôle et les compétences de la ChF dans ce domaine. Par ailleurs, la CPE est d'avis qu'il est nécessaire de renforcer le processus de détection précoce des crises. À ce sujet, le Conseil fédéral renvoie à la nouvelle ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale (OCAF), qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2025 et renforcera l'anticipation interdépartementale et supradépartementale. En vertu de ce nouveau droit, la ChF est chargée de diriger le groupe de coordination pour l'anticipation des crises, auquel elle et l'ensemble des départements et des offices doivent transmettre les informations qui résultent de leurs travaux de détection précoce des crises. Dans le cadre de ce groupe, la ChF supervise le processus ainsi que les rencontres organisées régulièrement avec les représentants des départements. Si elle estime qu'une discussion s'impose, la ChF peut soumettre, au nom du groupe, une proposition à la CSG en vue de discuter de la nécessité de mettre en place une organisation de crise supradépartementale. Les départements peuvent aussi s'adresser directement à la CSG sans passer par le groupe. Si quatre secrétaires généraux se prononcent en faveur d'une proposition au Conseil fédéral en vue de la désignation d'un département responsable et de l'éventuelle mise en place d'une organisation de crise, la ChF se charge de soumettre la proposition au nom de la CSG. Les départements disposent donc d'une possibilité de faire remonter les problèmes même si le sujet ne relève pas de leur domaine de compétence.

<sup>8</sup> FF 2018 1433

<sup>9</sup> FF 2018 2437, 2445

<sup>10</sup> Manuel de gestion des risques de la Confédération, ch. 6.2

## 2.3 Surveillance des marchés financiers

### 2.3.1 Surveillance microprudentielle exercée par la FINMA

La CEP est d'avis que la FINMA a su identifier les points faibles dans l'organisation de Credit Suisse, dans sa situation en matière de liquidités et de fonds propres ainsi que dans son plan d'urgence et qu'elle les a traités au moyen de différents instruments. La commission estime cependant que l'efficacité des instruments à la disposition de la FINMA doit être remise en question. Selon elle, il manquerait notamment une base juridique claire permettant de fixer des règles concernant le système de rémunération appliqué par les établissements financiers. Le Conseil fédéral relève que la CEP salue les mesures qu'il a prévues à cet effet dans son rapport sur la stabilité des banques<sup>11</sup>.

La CEP émet un certain nombre de remarques sur la gestion des affaires de la FINMA, sur sa situation en matière de personnel ainsi que sur l'utilisation des instruments à sa disposition. Dans la mesure où ces remarques relèvent de la compétence du Conseil fédéral, celui-ci tient à relever deux points fondamentaux.

- Premièrement, la FINMA dispose déjà d'un large éventail d'instruments qui, notamment pour les grandes banques, lui permettent de contrôler les majorations sur les liquidités ou les fonds propres, mais aussi le rétablissement d'une situation régulière ou encore les étapes d'une liquidation.
- Deuxièmement, il est prévu de renforcer ces instruments, et donc la surveillance en elle-même, notamment pour ce qui est des banques d'importance systémique. À cet égard, le Conseil fédéral renvoie aux mesures qu'il a prévues dans son rapport sur la stabilité des banques concernant la responsabilité (mesures 1 à 3, et 6), le développement des instruments (mesures 4, 6 et 8), l'information du public sur la surveillance (mesure 5), l'accélération des procédures d'entrée en force des décisions prudentielles (mesure 9), la situation en matière de personnel (mesure 12), les compétences du conseil d'administration de la FINMA en lien avec les affaires de grande portée (mesure 13) ainsi que le renforcement de l'intervention précoce de l'autorité de surveillance (mesure 22).

S'agissant des instruments AT1, la CEP recommande un examen critique et une éventuelle modification de la législation. L'examen a déjà été effectué dans le cadre de l'élaboration du rapport sur la stabilité des banques. Le Conseil fédéral s'était alors prononcé en faveur d'un renforcement de la fonction de porteur de risque de ces instruments dans le cadre de l'activité courante (*going concern*), conformément aux efforts de la communauté internationale (mesure 19).

La CEP suggère de réfléchir à la mise en place d'une structure simple (*clean holding*), similaire à celle des G-SIB aux États-Unis. Le Conseil fédéral approuve cette suggestion. Cette mesure, qui serait déjà remplie par la seule G-SIB suisse actuelle et qui ne doit pas être confondue avec l'exigence d'une structure de holding « plate », est éga-

<sup>11</sup> FF 2024 1023

lement expliquée dans le rapport sur la stabilité des banques et devrait être mise en œuvre au cours du plan de liquidation.

Enfin, la CEP invite le Conseil fédéral à étudier, dans le cadre de son train de mesures, l'introduction dans la législation et dans la réglementation d'exécution de dispositions précisant ou limitant la possibilité d'accorder des allègements par rapport aux exigences en vigueur en matière de fonds propres et de liquidités. Le Conseil fédéral indique que, dans un cadre fondé sur des principes, qui n'a pas vocation à régler tous les cas, une autorité de surveillance a besoin d'une marge d'appréciation pour décider tant des durcissements que des assouplissements des exigences applicables dans les cas spécifiques. Il est toutefois envisageable d'examiner et, si nécessaire, de préciser les conditions et critères légaux sur lesquels se fondent de telles décisions. Le Conseil fédéral est prêt à examiner dans ce sens la mise en œuvre de cette proposition.

### **2.3.2 Surveillance de la révision exercée par l'ASR et la FINMA**

Dans son rapport, la CEP se prononce sur l'exercice de la surveillance de la révision par l'ASR et la FINMA, ou plus précisément sur la coordination et la collaboration entre ces deux autorités. Étant donné que ces questions relèvent de la compétence de l'ASR et de la FINMA, le Conseil fédéral ne se prononce pas à ce sujet.

### **2.3.3 Surveillance macroprudentielle exercée par la BNS**

La CEP estime que la FINMA et la BNS ont informé trop tard le DFF de la situation délicate de Credit Suisse. Dans ce contexte, le Conseil fédéral relève que la CEP considère que la date du passage au mode de gestion de crise, début octobre 2022, était appropriée. D'une manière générale, le Conseil fédéral convient qu'il est essentiel d'impliquer toutes les autorités concernées le plus tôt possible.

La commission recommande par ailleurs de réévaluer régulièrement la définition de l'importance systémique. Dans son rapport sur la stabilité des banques<sup>12</sup>, le Conseil fédéral note que la définition qui figure actuellement dans la loi correspond à la norme internationale définie par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)<sup>13</sup> et qu'elle reste, de ce fait, opportune. Un élargissement de la notion d'importance systémique pourrait conduire à la perte d'une distinction importante, soit celle qui existe entre les banques dont la défaillance est à éviter, car le préjudice qui en résulterait nuirait considérablement à l'économie et au système financier, et les banques dont l'effondrement nuirait essentiellement à leurs clients et propriétaires, ce qui peut être politiquement difficile, mais doit rester possible. La Suisse entend toutefois continuer à participer activement aux travaux sur les thèmes liés à l'importance systémique, notamment au sein du CSF. Ces travaux porteront également sur l'application éventuelle du plan de liquidation et de différents instruments à d'autres banques.

<sup>12</sup> FF 2024 1023

<sup>13</sup> La définition la plus récente peut être consultée sous le lien suivant : [https://www.bis.org/basel\\_framework/chapter/SCO/40.htm](https://www.bis.org/basel_framework/chapter/SCO/40.htm), version en vigueur depuis le 9 novembre 2021.

La CEP partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel l'élaboration de bases réglementaires est nécessaire pour inciter, ou soumettre réglementairement, les SIB à remettre à la BNS et aux banques centrales étrangères suffisamment de sûretés transférables et non grevées dans le but d'accéder à une quantité suffisante de liquidités en cas de besoin.

De même, la commission retient, en accord avec le Conseil fédéral, que le recours à l'aide extraordinaire sous forme de liquidités (*emergency liquidity assistance*, ELA) et l'intervention de la BNS doivent rester une mesure subsidiaire pour le cas où une banque ne peut plus se refinancer sur le marché. Elle fait remarquer que l'ELA ne peut pas remplir son objectif dans tous les cas, car une banque peut craindre une stigmatisation. Enfin, dans son rapport, la CEP se rallie aux conclusions et recommandations qui plaident pour une amélioration de l'approvisionnement en liquidités des banques.

Dans son rapport sur la stabilité des banques, le Conseil fédéral prévoit d'examiner, dans le cadre de la mise en œuvre du postulat 23.3445 « Examen des instruments de la BNS », les bases légales et les conditions-cadres qui s'appliquent actuellement au prêteur ultime (*lender of last resort*) et à les étoffer le cas échéant. Selon le Conseil fédéral, il s'agira d'étendre les possibilités dont dispose le prêteur ultime pour fournir des liquidités aux banques en difficulté, en lui permettant d'octroyer des facilités tant ordinaires qu'extraordinaires. Une partie du renforcement du dispositif du prêteur ultime consiste également à soumettre les banques à l'obligation de préparer des sûretés, en tenant compte de l'hétérogénéité des modèles d'affaires des banques et en veillant à garantir un bon rapport entre coûts / utilité et une bonne prévisibilité. Enfin, le Conseil fédéral estime qu'il convient d'examiner les possibilités de réduire la stigmatisation et d'améliorer la transférabilité des aides en liquidités au sein d'un groupe bancaire. En outre, les banques doivent autant que possible développer l'accès aux facilités des banques centrales étrangères.

## **2.4 Surveillance de la FINMA, de la BNS et de l'ASR par la Confédération**

### **2.4.1 Surveillance de la FINMA par le DFF et le Conseil fédéral**

Si la CEP constate que le DFF et la FINMA ont entretenu des relations d'intensité variable au cours de ces dernières années, le Conseil fédéral souligne que leurs échanges sont actuellement importants et très constructifs. Des procès-verbaux sont rédigés pour tous les canaux de dialogue institutionnalisés avec la FINMA depuis 2023, ce qui répond à la demande de la CEP. Par ailleurs, en novembre 2024, le Conseil fédéral a décidé de consigner ses entretiens annuels avec la FINMA et la BNS dans les procès-verbaux élargis de ses décisions.

## 2.4.2 Surveillance de l'ASR par le DFJP

La CEP regrette que le Département fédéral de justice et police (DFJP) n'exerce que très peu sa surveillance administrative de l'ASR. Le Conseil fédéral rappelle que le fait de limiter sa surveillance est contraire à la loi. En vertu de l'art. 38 de la loi du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision (LSR), la surveillance administrative consiste notamment à nommer le conseil d'administration et à approuver la conclusion du contrat de travail avec le directeur, les objectifs stratégiques et le rapport de gestion. Elle comprend également le contrôle de l'atteinte des objectifs stratégiques (rapport succinct annuel et rapport étendu tous les quatre ans) et des échanges réguliers avec le Conseil fédéral.

## 2.4.3 Surveillance de la BNS par le DFF et le Conseil fédéral

La CEP déplore qu'à l'exception de la collaboration tripartite prévue par le *Memorandum of Understanding*, il n'existe pas de canaux de dialogue institutionnalisés entre la BNS et les services du DFF compétents en matière de marchés financiers. Elle recommande donc de renforcer et d'institutionnaliser les échanges entre le DFF et la BNS. Le Conseil fédéral signale que les services du DFF compétents en matière de marchés financiers et la BNS entretiennent déjà des échanges étroits et réguliers. Il rappelle que, par exemple, la direction générale de la BNS participe au moins trois fois par année aux réunions de la délégation du Conseil fédéral pour les questions financières et qu'un échange annuel est organisé entre le président de la BNS et l'ensemble du Conseil fédéral. De même, la cheffe du DFF et le président de la BNS procèdent régulièrement à un échange d'informations bilatérales. Le Conseil fédéral se déclare prêt à encourager une institutionnalisation plus poussée des échanges avec la BNS.

## 2.5 Gestion des crises par le Conseil fédéral, l'administration fédérale, la FINMA et la BNS

### 2.5.1 Gestion durant la phase d'aggravation de la crise (été 2022 à mars 2023)

La CEP juge que le début du mois d'octobre 2022 était le moment approprié pour déclencher le mode « crise » au Comité de gestion des crises financières et estime que la large représentation des autorités au sein de l'organe de pilotage et du Comité de gestion des crises financières constitue un avantage pour une gestion de crise efficace. Elle relève toutefois que des améliorations sont nécessaires au niveau de l'échange de renseignements entre les autorités concernées et de l'intégration des contacts informels. Le Conseil fédéral partage cet avis et a prévu, dans le rapport du 10 avril 2024

sur la stabilité des banques<sup>14</sup>, des mesures visant à renforcer la collaboration entre les autorités concernées.

En outre, la CEP note qu'aucun canal de communication sûr n'était disponible durant cette période en raison d'un problème de compatibilité des systèmes informatiques des acteurs principaux. Cet obstacle technique a depuis été levé. La commission estime qu'il est nécessaire d'améliorer l'échange d'informations entre les différentes autorités et entre les différents niveaux (stratégique et opérationnel). Le Conseil fédéral est également d'avis que la transmission des informations doit être garantie en tout temps.

En ce qui concerne la collaboration de la FINMA avec les autorités étrangères lors de la crise de Credit Suisse, la CEP souligne que la banque n'avait pas mis de données à la disposition des autorités, ce qui a compliqué considérablement la situation. Sur la base de ces constatations, le Conseil fédéral prévoit, dans le rapport sur la stabilité des banques<sup>15</sup>, de renforcer les exigences relatives aux informations sur l'état des liquidités à fournir à l'autorité de surveillance (mesure 25).

La CEP juge que le Conseil fédéral n'a pas été suffisamment informé entre l'automne et fin décembre 2022 et que le dossier n'a pas été transmis de manière acceptable lors du changement à la tête du DFF, fin 2022. La commission considère également que les informations transmises au Conseil fédéral par le DFF à partir de l'année 2023 n'étaient que partiellement adéquates. Le Conseil fédéral tient à signaler qu'il a été régulièrement et adéquatement informé sous forme écrite et orale, et qu'il était donc en mesure de procéder, sur la base des informations reçues, à une évaluation fondée des inconvénients et des avantages des scénarios proposés et de leurs implications.

Le Conseil fédéral relève que, selon la CEP, les autorités ont examiné durant leurs travaux préparatoires les principales mesures possibles et approfondi de manière appropriée les différentes options, sans s'engager trop rapidement dans l'un ou l'autre scénario. La commission conclut en outre que les estimations de coûts des autorités étaient, dans l'ensemble et compte tenu des incertitudes considérables, plausibles et transparentes. Elle déplore toutefois le fait que ces estimations, et notamment les analyses macroéconomiques, n'aient pas été transmises suffisamment tôt par écrit au Conseil fédéral. Le Conseil fédéral fait remarquer que la phase aigüe de la crise s'est déclenchée avant la finalisation prévue des analyses en cours et donc la transmission des informations au Conseil fédéral.

La CEP estime par ailleurs qu'il est nécessaire de prendre des mesures en ce qui concerne les directives à suivre lors de la transmission des dossiers au moment du changement à la tête d'un département. À ce sujet, le Conseil fédéral renvoie aux directives de l'aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération<sup>16</sup> qu'il a intégrées en 2016 dans son rapport du 21 novembre 2014 concernant le projet informatique INSIEME<sup>17</sup> en application d'une recommandation de la CdF et de la CdG. Les directives contenues dans l'aide-mémoire imposent à

<sup>14</sup> FF 2024 1023

<sup>15</sup> FF 2024 1023

<sup>16</sup> Aide-mémoire, ch. 1.25 « Transfert de connaissances en cas de changement à la tête d'un département ou de la Chancellerie fédérale » et liste de contrôle.

<sup>17</sup> FF 2015 5823

l'ancien chef du département de s'assurer que les connaissances sont transmises au nouveau titulaire du poste. La ChF a élaboré à cet effet une liste de contrôle, qui est actuellement mise à jour. Cette révision permettra notamment de tenir compte de l'aspect de la forme écrite lors de la passation des dossiers. Le Conseil fédéral estime que la question de la responsabilité de la transmission des connaissances lors d'un changement à la tête d'un département est ainsi clairement réglementée et qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires à cet égard.

## **2.5.2 Gestion lors de la dernière phase de la crise, du 5 au 19 mars 2023**

La CEP salue la disponibilité et la flexibilité des acteurs impliqués dans la dernière phase de gestion de la crise. Elle déplore toutefois le manque partiel de procès-verbaux. Le Conseil fédéral prend note de la critique et estime que ce défaut est notamment imputable à la complexité et à l'urgence de la situation. De plus, pour des raisons de confidentialité, il était nécessaire de réduire au strict minimum le cercle des personnes impliquées, d'où la décision de ne pas recourir à des personnes n'assumant pas une tâche indispensable. Selon le Conseil fédéral, le fait de limiter le nombre de personnes impliquées a largement contribué à l'absence d'indiscrétions, du moins jusqu'aux négociations de fusion des deux banques concernées, au cours des derniers jours. Le maintien de la confidentialité a joué un rôle essentiel dans la réussite de la résolution de cette crise.

La CEP juge qu'un interlocuteur principal pour les banques aurait été nécessaire pendant la dernière phase de gestion de la crise. Le Conseil fédéral explique l'absence d'un tel interlocuteur par le fait que la législation attribue des rôles et des responsabilités différents aux autorités concernées et que celles-ci étaient en contact avec les banques dans le cadre de leurs tâches respectives. Selon le *Memorandum of Understanding*, l'organe de pilotage est chargé de la coordination des activités des autorités impliquées et sa direction ne jouit d'aucun pouvoir d'instruction vis-à-vis des deux autorités indépendantes que sont la BNS et la FINMA. Le Conseil fédéral n'a pas connaissance de problèmes causés par l'absence d'un interlocuteur principal en raison de la réglementation des compétences en vigueur. Du reste, la CEP ne mentionne pas non plus de tels problèmes dans son rapport.

Le Conseil fédéral se réjouit de savoir que la CEP juge la collaboration avec les autorités étrangères appropriée et efficace et tire un bilan positif de l'implication de l'ensemble du Conseil fédéral et de l'élaboration de trois options durant la dernière phase de la gestion de la crise. Selon la commission, le rôle de médiateur endossé de manière active par les autorités a permis aux différents acteurs de négocier rapidement une solution qui prend en compte leurs principales préoccupations. La CEP signale toutefois qu'il semble y avoir une contradiction entre le rôle actif des autorités et une déclaration faite par la cheffe du DFF lors de la conférence de presse du 19 mars 2023, selon laquelle il ne s'agissait pas d'un sauvetage de Credit Suisse par l'État. Aux yeux du Conseil fédéral, il est évident que la solution adoptée dans le cas de Credit Suisse est une acquisition privée et que, contrairement à ce qui avait été décidé lors de l'ef-

fondrement d'UBS, la Confédération n'a pas contribué financièrement au sauvetage de la banque, même si elle a adopté d'importantes mesures d'accompagnement et de stabilisation étatiques dans le cadre de l'acquisition.

Le Conseil fédéral relève par ailleurs que la CEP partage son avis selon lequel l'introduction du PLB en vertu du droit de nécessité, l'introduction des ELA+, la dépréciation des instruments AT1 ordonnée par la FINMA et la compétence accordée à la Confédération en vertu du droit d'urgence de conclure un contrat de garantie contre les pertes en faveur d'UBS étaient légitimes et que la solution choisie était globalement appropriée et efficace. La CEP évalue également très positivement le travail de communication réalisé.

Le Conseil fédéral peut comprendre la critique de la CEP concernant l'exception temporaire au principe de la transparence prévu à l'art. 6 de la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans). Dans son commentaire concernant l'ordonnance de nécessité introduite dans le cadre de la crise qui a emporté Credit Suisse, le Conseil fédéral a reconnu qu'il était impératif de garantir une transparence aussi élevée que possible à propos de la mise à disposition de prêts d'aide sous forme de liquidités assortis d'une garantie du risque de défaillance de la Confédération. Dans le même temps, il a indiqué que de telles données et informations des banques concernées pouvaient contenir des secrets d'affaires ou de fabrication au sens de la LTrans et qu'il avait donc exclu l'accès aux documents officiels afin de créer une situation juridique claire. Les incertitudes juridiques à ce sujet auraient pu avoir pour conséquence de freiner les échanges entre le DFF et la BNS d'une part, et entre UBS et Credit Suisse d'autre part, car ceux-ci auraient pu craindre que des informations sensibles soient divulguées au public. Le Conseil fédéral est toutefois disposé à examiner la question de l'accès aux informations en situation de crise en vertu de la LTrans et a confié un mandat en ce sens au DFJP.

## 2.6 Conclusions générales

Dans son rapport, la CEP conclut que la FINMA, la BNS et le DFF ont assumé leurs responsabilités respectives et qu'ils ont, de manière générale, communiqué les informations dont les autres autorités avaient besoin. Elle considère toutefois qu'il existe un potentiel d'amélioration.

En ce qui concerne la collaboration entre la BNS, la FINMA et le DFF, la CEP estime qu'il conviendrait de désigner un organe qui prenne la direction des opérations en cas de conflit et élabore les décisions devant être prises au niveau supérieur. Cet organe devrait donc avoir un contact direct avec le Conseil fédéral. Celui-ci rappelle que, conformément au *Memorandum of Understanding*, l'organe de pilotage est dirigé par la cheffe du DFF et que les décisions devant être prises au niveau supérieur sont déjà élaborées par le DFF et transmises directement au Conseil fédéral. Comme il l'a indi-

qué dans son rapport sur la stabilité des banques<sup>18</sup>, le Conseil fédéral est toutefois prêt à examiner les modifications qu'il conviendrait d'apporter au niveau des compétences institutionnelles et de la collaboration des autorités en vue de renforcer le dispositif permettant de faire face aux crises (mesure 37).

En ce qui concerne la répartition des compétences dans le domaine de la surveillance exercée par les sociétés d'audit, le Conseil fédéral est prêt à examiner, d'une part, les modifications qu'il conviendrait d'apporter aux prescriptions sur le recours à des sociétés d'audit dans la surveillance des banques (mesures 10 et 11 du rapport sur la stabilité des banques) et, d'autre part, les mesures à prendre pour améliorer la collaboration entre l'ASR et la FINMA.

Comme la CEP, le Conseil fédéral estime que le principe de la division en départements ne doit pas l'empêcher d'agir en cas de crise par manque d'informations importantes. Il tient toutefois à souligner que ce scénario ne s'est pas présenté dans la situation examinée puisqu'il avait été informé de façon appropriée au cours du premier trimestre 2023 et qu'il avait reçu tous les éléments dont il avait besoin pour prendre une décision fondée.

Pour ce qui est de la demande de la CEP relative à la traçabilité des discussions et des discussions du Conseil fédéral, ce dernier estime que les procès-verbaux élargis de ses séances rapportent déjà de manière suffisamment transparente ses discussions et les décisions qu'il prend. À ce sujet, il renvoie à ses avis du 24 janvier 2024 sur le rapport des CdG concernant les indiscretions liées aux affaires du Conseil fédéral relatives au COVID-19<sup>19</sup> et du 22 mai 2013 relatif au rapport du 15 mars 2013 des Commissions de gestion des Chambres fédérales concernant la démission du président de la BNS le 9 janvier 2012<sup>20</sup>, dans lesquels il précise que « les membres du gouvernement doivent pouvoir exprimer le fond de leur pensée, échanger leurs réflexions, discuter leurs opinions respectives et changer d'avis, notamment au cours des délibérations, sans pression externe et aussi librement que possible, et sans qu'ils aient à se justifier par la suite. Dans cette perspective, des procès-verbaux trop détaillés pourraient se révéler contreproductifs et exercer une influence négative sur la qualité des délibérations et des décisions du gouvernement. »

En ce qui concerne l'implication d'autres offices fédéraux, le Conseil fédéral partage, dans les grandes lignes, l'avis de la CEP, et convient qu'il faudrait veiller à consulter l'ensemble des autorités concernées chaque fois que cela est possible. Il estime également, tout comme la CEP, qu'il est important de faire intervenir l'OFJ suffisamment tôt et de collaborer étroitement avec lui. Le Conseil fédéral précise que l'OFJ a été impliqué en automne 2022, puis immédiatement après l'éclatement de la phase aigüe de la crise, à partir du 15 mars 2023. Tous les acteurs concernés ont dû travailler dans la même urgence que l'OFJ lors de la dernière phase de la gestion de la crise, en mars 2023, quel que soit le moment où ils ont été impliqués dans la procédure.

<sup>18</sup> FF 2024 1023

<sup>19</sup> FF 2024 336, p. 6

<sup>20</sup> FF 2013 5149

La CEP souligne également l'importance d'impliquer l'OFJ suffisamment tôt et de manière continue lorsque des dispositions sont émises en vertu du droit de nécessité. Elle appelle le Conseil fédéral à poursuivre sa réflexion quant au renforcement du rôle tenu par cet office en période de crise. Le Conseil fédéral rejoint la CEP sur le fait que l'OFJ doit être en mesure de mettre à disposition du personnel qualifié pour préparer la législation applicable aux crises qui s'amorcent et pour assister les services spécialisés en situation de crise. Il estime cependant que les offices spécialisés doivent impérativement se préparer aux crises qui s'annoncent, en s'appuyant sur un dispositif solide de gestion des crises, surtout en matière de législation. Indépendamment des crises, l'OFJ a renforcé le contrôle préventif de la conformité au droit en créant le domaine de direction indépendant Accompagnement législatif. En lien avec son rapport sur le recours au droit de nécessité (rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 23.3438 de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du 24 mars 2023 et 20.3440 Schwander du 6 mai 2020), le Conseil fédéral a chargé le DFJP (OFJ) d'examiner comment renforcer les possibilités pour l'OFJ d'assumer le contrôle préventif, spécialement pendant les crises, conformément au commentaire que le Conseil fédéral avait formulé dans son avis du 29 septembre 2023<sup>21</sup> en réponse à la recommandation 1 émise par la CdG dans son rapport du 30 juin 2023 concernant le respect des droits fondamentaux par les autorités fédérales dans la lutte contre la pandémie de COVID-19. Le Conseil fédéral a en outre demandé au DFJP de lui rendre un rapport sur le sujet d'ici à la fin de l'année 2025. Selon lui, l'évaluation de la CEP rejoint l'avis de la CdG-N selon lequel ce contrôle préventif est essentiel et doit pouvoir être assumé de manière efficace par l'OFJ même en temps de crise. Il convient de relever ici que l'OFJ a rempli son rôle dans le cas présent.

Selon la CEP, une plus grande implication du SECO aurait permis d'apporter de précieux éléments. Pour ce qui est de la gestion des crises, le Conseil fédéral rappelle que le SECO n'a pas de rôle spécifique à jouer dans le domaine de la stabilité des marchés financiers, pas plus qu'au sein des organes et au niveau des processus établis pour financer les crises financières. De fait, la FINMA et la BNS sont légalement autorisées à partager des informations non publiques concernant des acteurs des marchés financiers individuels uniquement avec le DFF. Cela dit, le Conseil fédéral estime qu'il est important de garantir la participation du SECO dans son domaine de compétence, comme cela a par exemple été le cas lors de l'examen de la crise qui a emporté Credit Suisse ou dans le cadre des analyses de l'impact des réglementations.

En ce qui concerne l'implication de la COMCO, la CEP conclut qu'il aurait été préférable de faire intervenir plus tôt la commission pour pouvoir bénéficier de ses connaissances techniques lors des préparatifs et des négociations. Bien que le Conseil fédéral comprenne la position de la CEP, il rappelle que, pour des raisons de confidentialité, il était nécessaire de réduire au strict minimum le cercle des personnes impliquées, et ce, le plus longtemps possible.

Dans son rapport, la CEP se prononce également sur la priorité accordée à la notion de protection des créanciers par rapport aux exigences posées par le droit de la concurrence. Étant donné que la FINMA peut se substituer à la COMCO en cas de concentrations jugées nécessaires pour la protection des créanciers et que l'avis de la

<sup>21</sup> FF 2023 2247

COMCO n'est pas contraignant pour la FINMA, la commission recommande de définir plus clairement la notion de « protection des créanciers ». Le Conseil fédéral est disposé à examiner cette recommandation plus en détail. Il signale toutefois que dans le cas de la crise de Credit Suisse, il n'y avait aucune ambiguïté quant à la compétence de la FINMA.

La CEP soulève par ailleurs certaines questions sur le rôle et la position de l'actionnariat. Concrètement, elle suggère de revoir le rôle des droits d'actionnaire dans les établissements d'importance systémique, notamment en ce qui concerne le renforcement de la position des petits actionnaires. Le Conseil fédéral estime que les questions relatives au rôle de l'actionnariat sont légitimes et qu'elles ne concernent pas uniquement le secteur financier. Il rappelle que la Suisse a déjà mis en œuvre d'importantes mesures visant à renforcer le rôle des actionnaires. Ainsi, le droit de la société anonyme a récemment fait l'objet d'une révision totale, le nouveau texte étant entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Le Conseil fédéral juge qu'il serait prématuré de réviser à nouveau certaines dispositions alors que les effets de la réforme n'ont pas encore pu être mesurés.

Aux yeux de la CEP, le comportement fautif de la direction de Credit Suisse serait imputable au manque de sens des responsabilités de ses membres vis-à-vis de l'économie suisse. La commission suggère donc de revoir les critères de garanties d'une activité irréprochable appliqués actuellement au niveau individuel ainsi qu'au niveau des organes suprêmes de la banque, soit la direction et le conseil d'administration. Il conviendrait de prendre davantage en compte les intérêts généraux de la place économique suisse. Tout comme la CEP, le Conseil fédéral considère qu'il serait nécessaire de renforcer le sens des responsabilités des personnes assumant les plus hautes fonctions des banques d'importance systémique. Cependant, rien n'indique que des exigences en ce qui concerne l'origine ou le domicile des membres du conseil d'administration se traduiraient par une meilleure gouvernance ou par une propension plus faible au risque.

Pour conclure, la commission émet un certain nombre de remarques au sujet de l'application de la loi sur le Parlement (LParl) en rapport avec la CPE. Ces remarques concernent les droits du Conseil fédéral au sens de l'art. 167 LParl, les droits des personnes concernées au sens de l'art. 168 LParl ainsi que d'autres modifications ponctuelles. Étant donné qu'il est de la compétence du Parlement de déterminer comment organiser l'exercice de la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, le Conseil fédéral ne prend pas position à ce sujet dans le présent rapport.

### 3 **Avis du Conseil fédéral concernant les recommandations, les motions et les postulats de la commission**

Le Conseil fédéral se prononce comme suit concernant les recommandations, les motions et les postulats de la CEP.

#### **Recommandations**

##### *Recommandation n° 1*

Le Conseil fédéral est invité à tenir compte de manière appropriée, lors de la future conception de la réglementation TBTF, des dépendances internationales des SIB ainsi que de la taille comparativement importante de la G-SIB suisse restante. Il convient d'accorder davantage de poids aux intérêts de la stabilité financière et de l'économie dans son ensemble, ainsi qu'aux prises de position communes des organes responsables de la stabilité financière.

La commission demande également au Conseil fédéral d'inclure dans ses rapports d'évaluation visés à l'art. 52 LB une réflexion stratégique complète au sujet du développement de la réglementation TBTF.

À l'instar de la CEP, le Conseil fédéral estime qu'il faudra tenir dûment compte lors de la définition des futures dispositions TBTF des interdépendances des SIB sur le plan international et de la taille comparativement importante de la seule G-SIB que compte encore la Suisse. Il a d'ailleurs tenu compte de ces points dans le rapport du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques<sup>22</sup>, notamment en proposant, en ce qui concerne les exigences en matière de capital ou la capacité globale de liquidation, des mesures ciblées portant sur les activités internationales (par ex. mesures 15, 31 et 32).

Le Conseil fédéral est en outre disposé à poursuivre la réflexion stratégique approfondie sur le développement du régime TBTF dans ses rapports visés à l'art. 52 LB. Au vu de l'ampleur de la tâche, le Conseil fédéral estime toutefois qu'il serait plus judicieux qu'il soumette un rapport au Parlement tous les quatre ans plutôt que tous les deux ans. Il est disposé à modifier en conséquence le mandat prévu par la loi. Quant au DFF, il continuerait d'informer régulièrement et en fonction des besoins les commissions compétentes à propos de l'évolution des normes pertinentes lors des séances bisannuelles d'information consacrées aux questions financières internationales.

Le Conseil fédéral est disposé à appliquer la recommandation n° 1.

<sup>22</sup> FF 2024 1023

*Recommandation n° 2*

Le Conseil fédéral est invité à examiner dans quelles situations, dans le cadre de la gestion des risques, il serait approprié d'introduire un droit de lui faire remonter un problème et de prendre les mesures nécessaires en vue de l'introduction d'un tel droit. Il s'agira de prendre spécialement en compte les risques du Conseil fédéral.

Il est en outre invité à garantir la transition entre la gestion des risques et la gestion des crises et de créer un cadre institutionnalisé à cet effet. Il examinera en particulier les possibilités de renforcer le rôle joué par la CSG dans ce contexte.

Le Conseil fédéral renvoie à son avis sur le rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 30 janvier 2018 concernant le rapport sur les risques<sup>23</sup>. Il continue de penser qu'il est déjà possible aujourd'hui de faire passer les risques au niveau du Conseil fédéral et qu'il existe des instruments appropriés à cet effet qui peuvent être utilisés dans la pratique. S'agissant de la transition entre la gestion des risques et la gestion des crises, le Conseil fédéral renvoie à la nouvelle ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale (OCAF), qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2025 et renforcera l'anticipation interdépartementale et supradépartementale. Le rôle de la CSG s'en verra également renforcé. Le Conseil fédéral souligne que les autorités n'auraient guère pu gérer autrement la crise qui a emporté Credit Suisse, même si elles avaient pu recourir à un dispositif institutionnalisé destiné à la transition entre gestion des risques et gestion de crise. Il estime donc qu'il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures à cet égard.

*Recommandation n° 3*

Le Conseil fédéral est prié de créer les conditions nécessaires pour que la FINMA fasse et puisse faire efficacement appliquer ses procédures d'*enforcement*. En particulier, il déterminera s'il y a lieu de modifier l'art. 22, al. 2, LFINMA de sorte que la FINMA puisse communiquer par principe sur chaque procédure d'*enforcement* à l'encontre de banques d'importance systémique. Son examen tiendra notamment compte de la situation juridique internationale en matière de communication publique de la part des autorités de surveillance.

Dans le rapport sur la stabilité des banques<sup>24</sup>, le Conseil fédéral se montre favorable à ce que le public soit davantage informé sur l'ouverture d'enquêtes et de procédures par la FINMA. L'information du public a un effet préventif et crée des fortes incitations pour les établissements financiers et les décideurs. Le Conseil fédéral a par conséquent décidé de mettre en œuvre cette mesure (mesure 5 dans le rapport sur la stabilité des banques). La recommandation n° 3 est donc déjà en voie d'être mise en œuvre.

<sup>23</sup> FF 2018 2437, 2445

<sup>24</sup> FF 2024 1023

*Recommandation n° 4*

Le Conseil fédéral est prié d'examiner si la qualité et la quantité des fonds propres des SIB sont, conformément aux exigences actuelles, suffisamment protégées pour garantir la solidité des SIB.

Tout comme la CEP, le Conseil fédéral entend garantir la solidité des SIB et renvoie à cet égard au rapport du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques<sup>25</sup>. Le document en question prévoit une mise en œuvre plus stricte des exigences en matière de fonds propres, lesquelles seront complétées par une composante prospective spécifique à chaque établissement, et en particulier le renforcement de la couverture des participations étrangères au moyen de fonds propres (mesures 14, 15 et 18). La recommandation n° 4 est donc déjà en voie d'être mise en œuvre.

*Recommandation n° 5*

La CEP prie le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'élaborer un projet de loi pour les SIB visant à limiter les voies de droit et à raccourcir de manière substantielle la procédure de recours contre les décisions prudentielles de la FINMA.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CEP et renvoie au rapport du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques dans lequel il annonce que des moyens de restreindre les voies de droit et d'accélérer les procédures de recours contre les décisions prudentielles de la FINMA seront examinés, pour autant que la proportionnalité et les droits fondamentaux de procédure soient respectés (mesure 9). La recommandation n° 5 est donc en voie d'être mise en œuvre.

*Recommandation n° 6*

La commission invite le Conseil fédéral à renforcer la transparence et la compréhension des inspections menées par l'ASR auprès des SIB, notamment en formalisant et en documentant systématiquement les décisions concernant la portée des inspections. En outre, il y a lieu d'adapter en fonction des risques la fréquence et la portée des inspections menées auprès des SIB et de mettre en place une approche de surveillance plus dynamique.

L'ASR exerce sa surveillance en fonction des risques (art. 8 de l'ordonnance ASR du 17 mars 2008 sur la surveillance, RS 221.302.33), soit d'ores et déjà de façon dynamique. Depuis 2008, elle a contrôlé chaque année les organes de révision de Credit Suisse et, depuis 2012, le mandat de révision de Credit Suisse. Pour autant que l'on puisse en juger, l'ASR a certes relevé des possibilités d'amélioration, mais n'a jamais fait de constatations qui auraient remis en question les résultats des inspections menées auprès de Credit Suisse. La fréquence et la portée des inspections de l'ASR se fondent sur une approche de surveillance basée sur les risques, telle que mentionnée plus haut. Cependant, les décisions internes prises dans ce contexte pourraient être documentées plus en détail. Le Conseil fédéral considère que la recommandation n° 6 est partiellement mise en œuvre, mais est disposé à procéder à des améliorations.

<sup>25</sup> FF 2024 1023

*Recommandation n° 7*

La commission recommande au Conseil fédéral de s'assurer que l'ASR vérifie rigoureusement la mise en œuvre des mesures correctives. Pour ce faire, il y a lieu qu'elle privilégie les contrôles systématiques par rapport aux contrôles aléatoires, afin de garantir leur conformité totale aux normes de qualité.

La vérification systématique par les entreprises de révision de la mise en œuvre des mesures correctives requiert d'importantes ressources en fonction des circonstances et va à l'encontre du principe de la surveillance basée sur les risques (voir ci-avant le commentaire concernant la recommandation 6). Pour autant que l'on puisse en juger, aucun exemple en lien avec Credit Suisse dans lequel l'approche basée sur les risques aurait été à l'origine de lacunes concrètes n'a été mentionné. Il faudra donc aussi, en lieu et place, examiner la possibilité de documenter plus clairement la manière dont la mise en œuvre des mesures est contrôlée et les raisons pour lesquelles ce contrôle n'est pas systématique le cas échéant. En ce sens, le Conseil fédéral est d'accord avec la recommandation n° 7.

*Recommandation n° 8*

La commission invite le Conseil fédéral à s'assurer que la FINMA et l'ASR intensifient et améliorent leur collaboration et leurs échanges d'informations. Il convient d'envisager ici une convention de coopération plus contraignante, par exemple dans le cadre d'un MoU.

Il s'agit de promouvoir les échanges intensifs concernant les établissements financiers à risque, tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel, avec les FA et les RA, afin d'assurer une surveillance continue, harmonisée et fondée sur les risques. Il faut par ailleurs garantir que l'ASR obtienne de la FINMA toutes les indications pertinentes et qu'elle les intègre systématiquement dans sa stratégie de surveillance. Enfin, il convient de se demander si, de manière générale, il ne faudrait pas définir un « mode de crise » de manière formelle afin de renforcer la collaboration entre l'ASR et la FINMA en temps de crise.

L'ASR exerce aujourd'hui déjà sa surveillance en fonction des risques. De plus, la loi exige que la FINMA et l'ASR collaborent (art. 28, al. 2, LFINMA, RS 956.1, et art. 22 LSR, RS 221.301). Par conséquent, les deux autorités doivent pouvoir compter sur le fait que toutes les informations dont l'autre autorité a besoin pour son travail de surveillance seront transmises. Il n'apparaît pas dans le rapport que l'ASR n'aurait pas traité toutes les informations reçues de la FINMA et ne les aurait pas prises en compte dans sa stratégie de surveillance lorsqu'elles étaient pertinentes. Le Conseil fédéral est cependant disposé à appliquer la recommandation n° 8 et à examiner la possibilité de mettre à jour la convention de collaboration en vigueur.

*Recommandation n° 9*

Le Conseil fédéral est invité à examiner quelles mesures appropriées et coordonnées au niveau international peuvent être prises en cas de panique bancaire numérique.

Dans le rapport sur la stabilité des banques, le Conseil fédéral a analysé en détail les effets qu'entraîne la numérisation sur le comportement de la clientèle lorsqu'une crise bancaire éclate. Certaines mesures qu'il a proposées, notamment concernant les liquidités, ont été conçues spécifiquement dans le but de s'adapter à ces nouvelles circonstances (mesures 24, 25, 28 et 29). Par ailleurs, des travaux sur cette thématique sont en cours à l'échelle internationale. La recommandation n° 9 est donc déjà en voie d'être mise en œuvre.

*Recommandation n° 10*

La commission invite le Conseil fédéral à veiller à ce que le DFF et la BNS s'informent mutuellement, de manière proactive, des évolutions importantes relatives aux banques d'importance systémique et de leurs répercussions sur la stabilité financière. Ces informations peuvent être échangées dans les structures réglementaires déjà en place ou dans le cadre d'un MoU conclu à cet effet entre le DFF et la BNS.

Le Conseil fédéral note que les services de l'administration fédérale compétents en matière de marchés financiers et la BNS entretiennent aujourd'hui déjà des échanges étroits et réguliers. La direction générale de la BNS participe par exemple au moins trois fois par année aux réunions de la délégation du Conseil fédéral pour les questions financières et un échange annuel est organisé entre le président de la BNS et l'ensemble du Conseil fédéral. Des entretiens bilatéraux réguliers entre la cheffe du DFF et le président de la BNS ont également lieu, notamment dans le cadre de voyages communs à l'occasion des réunions du FMI et de du Groupe de la Banque mondiale ainsi que des réunions du G20 des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales. Le Conseil fédéral est cependant disposé à envisager une institutionnalisation plus poussée des échanges avec la BNS. Il est donc prêt à appliquer la recommandation n° 10.

*Recommandation n° 11*

La commission invite le Conseil fédéral à documenter sous une forme appropriée les contenus discutés dans le cadre de l'examen régulier de la situation économique et la politique monétaire mené avec la BNS (selon l'art. 6 LBN) et de l'examen de la stratégie en matière de surveillance et des questions d'actualité relevant de la politique applicable à la place financière (selon l'art. 21, al. 2, LFINMA).

Le Conseil fédéral indique que le contenu de échanges menés lors de sa rencontre annuelle avec la BNS et la FINMA est consigné dans les notes d'information et rapporté dans le procès-verbal élargi des décisions depuis le mois de novembre 2024. Il considère par conséquent que la recommandation n° 11 est déjà mise en œuvre.

*Recommandation n° 12*

La commission invite le Conseil fédéral à veiller à ce que les autorités signataires du *Memorandum of Understanding* tripartite dans le domaine de la stabilité financière et de la réglementation des marchés financiers transmettent les informations en temps opportun aux différents personnes siégeant dans les organes de crise, et entre les différents niveaux (stratégique et opérationnel). En particulier, les informations tirées des rapports annuels de la BNS sur la stabilité financière doivent faire l'objet d'une discussion entre toutes les autorités concernées.

En outre, le Conseil fédéral veillera à ce que les autorités signataires du MoU prennent des mesures visant à ce que les rencontres de nature informelle s'insèrent mieux dans les structures réglementaires du MoU.

Les éventuelles décisions doivent être prises par les organes compétents.

Enfin, le Conseil fédéral veillera à ce que les systèmes informatiques et les systèmes permettant la communication entre ces autorités soient adaptés à une coopération étroite en temps de crise.

Dans le rapport sur la stabilité des banques<sup>26</sup>, le Conseil fédéral indique qu'il envisage la possibilité de modifier les compétences institutionnelles et les formes de collaboration entre les autorités concernées en vue de renforcer le dispositif de gestion de crise (mesure 37). Par ailleurs, le DFF se charge de combler les lacunes relevées par la commission en ce qui concerne les systèmes informatiques et de communication. La recommandation n° 12 est par conséquent en voie d'être mise en œuvre.

*Recommandation n° 13*

Le Conseil fédéral doit s'assurer d'être informé sur les affaires importantes dans une mesure appropriée et au moyen de documents écrits, lorsque cela est indiqué. Il s'agira de choisir une procédure permettant d'exclure toute violation du secret de fonction. En outre, dans des situations comparables à celle qui fait l'objet du présent rapport, la CEP invite le Conseil fédéral ainsi que le président ou la présidente de la Confédération à faire usage des compétences qui incombent au gouvernement en vertu des articles 12a, alinéa 2, et article 25, alinéa 2, lettre d, LOGA et à faire en sorte que le collège gouvernemental soit informé par écrit.

Le Conseil fédéral reconnaît qu'en raison d'indiscrétions, le traitement des affaires hautement sensibles s'est avéré un défi jusque-là, notamment pendant et après la pandémie de COVID-19. Il est toutefois d'avis que les devoirs d'information prévus par la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) doivent être remplis, notamment en temps de crise. Il tient par conséquent à souligner que durant la dernière phase de la gestion de la crise, au printemps 2023, il a été régulièrement et adéquatement informé sous forme écrite et orale, et qu'il était donc en mesure de procéder, sur la base des informations reçues, à une évaluation fondée des inconvénients et des avantages des scénarios proposés et de leurs implications. Il relève en outre qu'aucune indiscrétion n'a été commise durant cette période.

<sup>26</sup> FF 2024 1023

En ce qui concerne l'exercice des compétences qui incombent au président de la Confédération en vertu des art. 12 et 25, le Conseil fédéral estime que tant en 2022 qu'en 2023 les personnes concernées ont assumé leurs responsabilités, conformément aux exigences liées au principe de collégialité. Celui-ci ne peut faire l'objet de schématisations. Le Conseil fédéral rejette par conséquent cette recommandation.

*Recommandation n° 14*

Le Conseil fédéral est invité à se pencher sur les règles applicables à la passation de pouvoir à la tête des départements. Il élaborera à cet effet un processus institutionnalisé allant au-delà d'une liste de contrôle.

Selon le Conseil fédéral, la directive relative à la passation de pouvoir à la tête des départements définie dans l'aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération est adéquate et suffisante. Celle-ci prévoit qu'en cas de changement à la tête d'un département, l'ancien chef du département s'assure que les connaissances sont transmises au nouveau titulaire du poste. La ChF fournit en outre une liste de contrôle à ce sujet, qui fait l'objet d'une révision totale. Cette révision permettra notamment de tenir compte de l'aspect de la forme écrite lors de la passation des dossiers. Le Conseil fédéral considère que ces instruments suffisent pour régler clairement la question de la responsabilité et qu'aucune autre mesure n'est nécessaire.

*Recommandation n° 15*

La CEP invite le Conseil fédéral à veiller à ce que les autorités concernées prennent les dispositions nécessaires pour tenir les procès-verbaux de leurs séances de manière adéquate afin que la transparence soit assurée. Les canaux d'échanges institutionnalisés entre le SFI et la FINMA ainsi que les séances se déroulant en temps de crise (par ex. les séances du comité de gestion des crises financières ou du comité directeur) en particulier devront faire l'objet de procès-verbaux uniformes, même si ceux-ci ne sont que très succincts.

Le Conseil fédéral est lui aussi d'avis que les échanges entre les autorités doivent être dûment consignés dans un procès-verbal pour garantir la transparence. Des procès-verbaux sont rédigés pour tous les canaux de dialogue institutionnalisés avec la FINMA depuis 2023, ce qui répond à la demande de la CEP. Le Conseil fédéral considère donc que la recommandation n° 15 est mise en œuvre.

*Recommandation n° 16*

La commission recommande au Conseil fédéral de s'assurer que, dans une situation de crise et pour les affaires qui concernent plusieurs autorités de la même manière, les responsabilités soient désignées assez tôt. En outre, lors d'une crise, les responsabilités des différents acteurs doivent être clairement définies et un interlocuteur principal doit être désigné pour les contacts avec des acteurs externes.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CEP, selon lequel les responsabilités doivent être définies rapidement en cas de crise. Comme il l'indique dans le rapport sur la stabilité des banques<sup>27</sup>, il est disposé à examiner la possibilité d'améliorer les dispositions légales relatives à la collaboration des autorités impliquées dans la gestion d'une crise financière (mesure 37). Le Conseil fédéral estime cependant que, dans le cas d'espèce, l'absence d'un interlocuteur central pour les acteurs externes est due au fait que la législation attribue des rôles et des responsabilités différents aux autorités concernées. Il convient en outre de rappeler que, selon le *Memorandum of Understanding*, l'organe de pilotage est chargé de la coordination des activités des autorités impliquées et que sa direction ne jouit d'aucun pouvoir d'instruction vis-à-vis des deux autorités indépendantes que sont la BNS et la FINMA. À sa connaissance, la réglementation des compétences en vigueur n'a pas posé de problème dans le cas présent. Le Conseil fédéral considère donc qu'aucune mesure n'est requise concernant ce point en particulier.

*Recommandation n° 17*

La commission invite le Conseil fédéral à toujours veiller au principe de la transparence dans l'administration et à appliquer la loi sur la transparence (LTrans) du 17 septembre 2004, même lorsqu'il édicte des actes en vertu du droit de nécessité. Elle prie en outre le Conseil fédéral, en concertation avec le PFPDT, la FINMA et la BNS, de supprimer de manière proactive les éventuelles insécurités juridiques concernant le droit d'accès aux informations en vertu de la LTrans dans des configurations comme celles que l'on a connues en mars 2023.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CEP et est disposé à examiner la question des incertitudes juridiques qui entourent l'applicabilité de la LTrans dans les situations de crise. Il est donc prêt à appliquer la recommandation n° 17.

<sup>27</sup> FF 2024 1023

*Recommandation n° 18*

La CEP recommande au Conseil fédéral d'examiner la possibilité de centraliser la surveillance de la révision des SIB sous l'autorité unique de la FINMA.

De l'avis du Conseil fédéral, il convient de faire la distinction entre la surveillance des sociétés d'audit exercée par l'ASR en application de la LSR et la surveillance des SIB exercée par la FINMA, qui comprend, outre la surveillance directe par la FINMA, le recours à des sociétés d'audit. Dans le rapport sur la stabilité des banques, le Conseil fédéral n'a pas examiné la possibilité d'un transfert des compétences de l'ASR à la FINMA. Il a en revanche annoncé qu'il examinerait la possibilité de supprimer ou de modifier du système actuel de surveillance dualiste (mesures 10 et 11). En ce sens, la recommandation n° 18 est déjà en voie d'être mise en œuvre.

*Recommandation n° 19*

La CEP invite instamment le Conseil fédéral, en cas de recours au droit de nécessité, à s'assurer que l'Office fédéral de la justice est sollicité suffisamment tôt et durant tout le processus, et à garantir que les positions de l'office sont communiquées au collège gouvernemental sous une forme appropriée.

Lorsque des dispositions sont émises en vertu du droit de nécessité, l'OFJ est systématiquement consulté dans les plus brefs délais et son avis est transmis au Conseil fédéral. À la demande du Conseil fédéral, le DFJP prévoit déjà d'examiner comment renforcer les possibilités pour l'OFJ d'assumer le contrôle préventif, spécialement pendant les crises. Il rendra un rapport au Conseil fédéral sur le sujet d'ici à la fin de l'année 2025 (voir le commentaire que le Conseil fédéral avait formulé dans son avis du 29 septembre 2023 en réponse à la recommandation 1 émise par la CdG dans son rapport du 30 juin 2023 concernant le respect des droits fondamentaux par les autorités fédérales dans la lutte contre la pandémie de COVID-19). La recommandation n° 19 est par conséquent déjà en voie d'être mise en œuvre.

*Recommandation n° 20*

La commission invite le Conseil fédéral à réexaminer la disposition légale qui permet à la FINMA de se substituer à la COMCO dans certains cas. La commission estime qu'il faut clarifier en particulier la notion de « protection des créanciers » et le moment où la FINMA doit solliciter la COMCO. Il conviendrait en outre d'étudier la possibilité de rendre l'avis de la COMCO contraignant pour la FINMA.

Le Conseil fédéral est disposé à examiner la notion de « protection des créanciers » dans ce contexte. Il relève cependant que dans le contexte de la crise de Credit Suisse, il n'y avait aucune ambiguïté quant à la compétence de la FINMA.

## Motions

### *Motion n° 1 : Modifier les objectifs visés par la législation TBTF*

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre à l'Assemblée fédérale un projet de modification de l'article énonçant le but de la réglementation TBTF (art. 7, al. 2, LB) sur la base des enseignements tirés de la crise de Credit Suisse.

Outre la protection du système financier suisse, les objectifs de la législation TBTF doivent également mentionner son applicabilité dans le contexte international et la prévention du déclenchement d'une crise financière internationale.

Le Conseil fédéral est disposé à traiter ce point dans le cadre de la mise en œuvre du train de mesures prévues dans le rapport sur la stabilité des banques. Il propose donc d'accepter la motion n° 1.

### *Motion n° 2 : Limiter l'octroi aux SIB d'allègements par rapport aux prescriptions applicables en matière de fonds propres et de liquidités*

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'acte qui limite l'octroi aux SIB d'allègements par rapport aux prescriptions applicables en matière de fonds propres et de liquidités visés à l'art. 4, al. 3, LB. L'octroi d'allègements doit être transparent et doit obligatoirement être limité dans le temps et assorti d'un plan clair d'abandon progressif des allègements concernés.

Le Conseil fédéral estime que la proposition de la commission mérite d'être examinée. Il s'agira toutefois d'éviter une contradiction avec la mesure visant à étoffer la palette d'instruments et les compétences de la FINMA en matière de surveillance des SIB. Le Conseil fédéral rappelle en outre que, dans un cadre fondé sur des principes, qui n'a pas vocation à régler tous les cas, une autorité de surveillance a besoin d'une marge d'appréciation pour décider tant des durcissements que des assouplissements des exigences applicables. Durant la pandémie de COVID-19, par exemple, les allègements réglementaires décidés rapidement par la FINMA dans le but d'éviter une restriction de l'octroi de crédits pour des raisons économiques ont été largement plébiscités. Le Conseil fédéral est toutefois disposé à examiner et à préciser les conditions et critères légaux sur lesquels se fonde la FINMA pour prendre de telles décisions. Il a d'ores et déjà confié ces travaux au DFF, raison pour laquelle il propose de rejeter la motion n° 2. Si la motion était adoptée par le premier conseil, le Conseil fédéral demanderait au second conseil de la transformer en mandat d'examen.

*Motion n° 3 : Renforcer l'assertivité de la FINMA à l'égard des SIB*

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner et de proposer à l'Assemblée fédérale des mesures appropriées pour renforcer l'assertivité de la FINMA à l'égard des SIB. Il examinera entre autres les mesures suivantes :

- a) l'introduction de la compétence d'infliger des amendes tant à des SIB qu'à des particuliers ;
- b) le développement de l'éventail d'instruments d'intervention précoce de la FINMA au moyen de mesures différenciées selon le moment où elles sont prises ;
- c) la compétence d'ordonner aux SIB une planification précoce des fonds propres ;
- d) la modification des bases légales pertinentes, de sorte que les recommandations en matière de surveillance bancaire adressées aux SIB par la FINMA fassent l'objet de décisions formelles ;
- e) ou encore d'autres mesures permettant à la FINMA d'échanger avec les banques sur un pied d'égalité.

Cet examen fait partie intégrante du train de mesures prévues par le Conseil fédéral dans le rapport du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques (mesures 1 à 12, 14, 22, 23 et 32). Le Conseil fédéral recommande de mettre en œuvre certaines de ces mesures et d'en examiner d'autres. Il propose donc d'accepter la motion n° 3.

*Motion n° 4 : Étendre les compétences de la BNS à l'égard des SIB en ce qui concerne l'ELA*

Le Conseil fédéral est chargé d'adapter les bases légales de manière à ce que la BNS dispose de la compétence d'imposer des mesures préparatoires aux SIB pour un éventuel recours à une aide extraordinaire sous forme de liquidités (ELA). Il prendra également des mesures pour réduire la stigmatisation négative associée à l'octroi d'une ELA.

Cette adaptation fait partie intégrante du train de mesures prévues par le Conseil fédéral dans le rapport du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques (en tant qu'élément de la mesure 28) et sera mise en œuvre dans ce cadre. La mesure peut être mise en œuvre sous la forme d'une exigence réglementaire directe ou par l'octroi à la BNS ou à la FINMA de la compétence de donner des ordres au cas par cas. Les travaux en cours porteront également sur des mesures permettant d'atténuer la stigmatisation du recours à des liquidités. Le Conseil fédéral rappelle par ailleurs qu'il convient de tenir compte de la fonction du PLB, actuellement en examen au Parlement, lors du développement sur le plan légal de l'aide extraordinaire sous forme de liquidités. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose d'accepter la motion n° 4.

## Postulats

*Postulat n° 1 : Réduire le risque de conflits d'intérêts liés aux mandats de révision des banques*

La commission charge le Conseil fédéral de réexaminer la réglementation actuelle applicable aux SIB en se concentrant sur l'atténuation du risque de conflits d'intérêts et d'évaluer des mesures appropriées, notamment l'attribution directe des mandats aux sociétés de révision ou la rotation obligatoire de celles-ci.

Cet examen fait partie intégrante du train de mesures prévues par le Conseil fédéral dans le rapport du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques<sup>28</sup> (mesures 10 et 11). Le Conseil fédéral propose donc d'accepter le postulat n° 1.

*Postulat n° 2 : Contrôler la détection précoce des crises et renforcer le rôle de la Chancellerie fédérale*

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner la détection précoce des crises à laquelle procède la ChF et d'en rendre compte. La détection précoce des crises et, partant, le rôle de la ChF doivent être renforcés. Le Conseil fédéral doit examiner en particulier l'introduction d'une possibilité pour les unités administratives inférieures de faire remonter un risque à la ChF. Le Conseil fédéral doit pour ce faire élaborer une stratégie en la matière dans son rapport.

Le Conseil fédéral reconnaît l'importance de la détection précoce des crises. La nouvelle ordonnance sur l'organisation de crise de l'administration fédérale (OCAF), dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1<sup>er</sup> février 2025, devrait déjà apporter des améliorations dans ce domaine. L'élaboration du rapport demandé dans ce postulat devrait permettre d'examiner plus en détail la détection précoce des crises et, le cas échéant, d'identifier et de mettre en œuvre d'autres possibilités d'amélioration. Le Conseil fédéral propose donc d'accepter le postulat n° 2.

*Postulat n° 3 : Éviter les fausses incitations liées aux rémunérations et aux dividendes versés par les SIB*

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner quelles mesures sont nécessaires pour que les systèmes de rémunération des SIB et les dividendes qu'elles versent n'induisent pas d'incitations délétères. Les rémunérations dites variables (prime de résultat) en particulier ne devraient pas être versées en l'absence de succès commercial.

Cet examen fait partie intégrante du train de mesures prévues par le Conseil fédéral dans le rapport du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques (mesure 3). Le Conseil fédéral propose donc d'accepter le postulat n° 3.

*Postulat n° 4 : Faciliter la gouvernance de la FINMA*

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner comment adapter ou, le cas échéant, abroger la disposition de l'article 9, alinéa 1, lettre b, LFINMA pour faciliter la gouvernance de la FINMA en améliorant la relation de travail entre la direction et le conseil d'administration. Dans ce contexte, il est prié de déterminer si, ou dans quelles circonstances, les procédures d'*enforcement* visant des banques d'importance systémique constituent des affaires de grande portée conformément à l'article 9, alinéa 1, lettre b, LFINMA.

Cet examen fait partie intégrante du train de mesures prévues par le Conseil fédéral dans le rapport du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques (mesure 13, compte tenu des résultats de l'enquête de la CEP). Le Conseil fédéral propose donc d'accepter le postulat n° 4.

*Postulat n° 5 : Renforcer le pouvoir des actionnaires des grandes entreprises d'importance systémique*

La commission prie le Conseil fédéral d'examiner en détail comment renforcer l'actionnariat, y compris les petits actionnaires, de grandes entreprises d'importance systémique. Cela s'applique en particulier aux décisions significatives pour la stabilité du système.

Le droit de la société anonyme a récemment fait l'objet d'une révision totale, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Le Conseil fédéral juge qu'il serait prématuré de réviser à nouveau certaines dispositions alors que les effets de la réforme n'ont pas encore pu être mesurés. Le Conseil fédéral propose donc de rejeter le postulat n° 5.

*Postulat n° 6 : Envisager des critères de garantie qui tiennent mieux compte de la responsabilité des SIB à l'égard de l'économie suisse et des contribuables*

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner l'opportunité d'élaborer des bases légales visant à mieux tenir compte de la responsabilité des établissements financiers d'importance systémique à l'égard de l'économie suisse et des contribuables. Il s'agirait d'examiner si les critères de garanties d'une activité irréprochable actuellement en vigueur (exigences générales et en matière d'intégrité ainsi que qualifications techniques) devraient être complétées, tant au niveau des personnes candidates qu'au niveau de l'organe de l'établissement dans son ensemble (entre autres, obligation de résidence en Suisse pendant au moins 10 ans pour la majorité du conseil d'administration). En outre, d'autres mesures pertinentes devraient être étudiées.

Le Conseil fédéral rappelle que la législation TBTF en soi améliore la stabilité des SIB et la protection de leur clientèle, et qu'elle protège par conséquent les intérêts des contribuables. Les mesures prévues en matière de gouvernance d'entreprise dans le rapport sur la stabilité des banques<sup>29</sup> (en particulier la mesure 1) visent à améliorer la prise de responsabilités au sein des SIB. Concernant l'introduction de critères de garanties d'une activité irréprochable s'appliquant au conseil d'administration et à ses membres (exigences relatives au domicile et à la nationalité), le Conseil fédéral renvoie à son avis sur la motion 23.3455 Matter, qui a été rejetée par le Conseil national le 10 juin 2024. Il propose de rejeter le postulat n° 6.

<sup>29</sup> FF 2024 1023