

2 septembre 2025

« Stabilité bancaire » : le Conseil fédéral passe à côté de son objectif

Le 6 juin 2025, le Conseil fédéral a publié les grandes lignes de la révision de la loi sur les banques. Celles-ci concrétisent les mesures proposées dans le rapport « Stabilité bancaire » et dans le rapport de la commission d'enquête parlementaire (CEP). Selon le Conseil fédéral, les mesures proposées se concentrent sur les banques d'importance systémique, ce qui n'est toutefois pas exact dans les faits. Sur les 28 mesures prévues dans les grandes lignes, 18 doivent, selon le Conseil fédéral, s'appliquer à tous les établissements financiers. Cela signifie que l'ensemble de la place bancaire suisse sera soumis à une réglementation plus stricte.

Cette approche ne repose sur aucune justification plausible. Elle menace la diversité et l'efficacité de la place bancaire, et donc aussi la stabilité et la compétitivité de l'économie suisse, qui dépend de services bancaires de haute qualité. Globalement, avec cette stratégie, le Conseil fédéral risque de nuire à long terme à la prospérité de notre pays.

Les Banques Cantonales sont favorables à une réglementation qui contribue de manière avérée à la sécurité de la place financière suisse et s'engagent donc en ce sens. Elles rejettent toutefois une réglementation préventive ainsi que toute liste exhaustive de requêtes de la part de l'autorité de surveillance, car ces approches ne répondent pas à l'objectif formulé par le Conseil fédéral, qui est d'améliorer le dispositif « too big to fail ».

Principes fondamentaux

Un système financier robuste est essentiel, tout comme la capacité à liquider de manière ordonnée les banques d'importance systémique en cas d'urgence. Mais pour cela, seules des interventions ciblées et judicieuses sont nécessaires. Une réglementation excessive n'est ni efficace ni appropriée.

La Suisse, tout comme ses banques, a besoin d'une place financière diversifiée. Celle-ci comprend à la fois une grande banque active à l'échelle internationale et de nombreux établissements régionaux. C'est précisément cette diversité qui renforce la stabilité et la compétitivité de notre système financier.

Approvisionnement d'urgence en liquidités par la BNS

Les Banques Cantionales sont favorables à l'élargissement du potentiel des programmes de liquidités de la Banque nationale suisse (BNS). La réglementation légale proposée par les Banques Cantionales pour une mise en œuvre efficace est heureusement incluse dans les grandes lignes. Une telle réglementation légale sur le transfert de garanties contribuerait à accélérer considérablement l'accès à l'approvisionnement en liquidités d'urgence de la BNS et renforcerait ainsi la stabilité des différentes banques et, indirectement, de l'ensemble de la place financière suisse dans les plus brefs délais.

Public Liquidity Backstop (PLB)

Les Banques Cantionales soutiennent le transfert du PLB dans le droit ordinaire. Il existe toutefois de bonnes raisons objectives qui s'opposent à l'introduction d'une indemnité forfaitaire supplémentaire. Si une indemnité forfaitaire ex ante devait néanmoins être introduite, il serait important que la base de calcul tienne compte de manière appropriée des particularités des garanties cantonales, car celles-ci réduisent clairement le risque de défaillance financière pour la Confédération.

Régime de responsabilité

Du point de vue des Banques Cantionales, un régime de responsabilité sans doublons doit être conçu en complément des dispositions et documentations existantes afin de garantir une gestion irréprochable. Il est impératif de tenir compte des spécificités suisses. Il est essentiel de mettre en place un régime pragmatique et fondé sur des principes, différencié en fonction de la taille, de la structure, du modèle d'affaires, de la complexité et du profil de risque de la banque.

Systèmes de rémunération

Les Banques Cantionales soutiennent des principes clairs et simples. Elles se sont engagées très tôt pour que les principes déterminants de la circulaire FINMA 2010/1 « Systèmes de rémunération » soient élevés au même niveau que la loi ou l'ordonnance afin de renforcer les possibilités d'intervention et le pouvoir d'exécution de l'autorité de surveillance. Des exigences spécifiques telles que les délais de blocage ou les clauses de récupération (« clawbacks ») doivent s'appliquer aux banques d'importance systémique.

Compétence en matière d'amendes

Les Banques Cantionales considèrent qu'il n'est pas nécessaire de prévoir une compétence supplémentaire en matière d'amendes. L'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) dispose déjà aujourd'hui d'instruments de sanction suffisants (interdiction d'exercer, confiscation des gains, retrait de l'autorisation). Le rapport de la CEP montre clairement que les compétences et les instruments de la FINMA étaient suffisants, mais qu'ils n'ont pas été utilisés de manière cohérente.

Intervention précoce

Les Banques Cantionales saluent en principe l'ancrage légal des possibilités d'intervention précoce. Il faut toutefois définir clairement, au niveau législatif, les conditions-cadres auxquelles l'autorité de surveillance doit se conformer. Il faut notamment qu'il existe un nouveau risque nettement plus élevé pour le modèle d'affaires de la banque et que la FINMA examine ce risque avec précision et le motive de manière circonstanciée dans chaque cas particulier. Il faut en outre garantir que le personnel de la FINMA réponde à des exigences claires en matière de qualification. Enfin, il doit être possible de demander des comptes à l'autorité de surveillance quant à son rôle dans le cadre de l'intervention précoce.

Suppléments de fonds propres du pilier 2

Les Banques Cantionales saluent le fait que les exigences en matière de fonds propres ne soient pas augmentées de manière générale et forfaitaire. Afin de garantir la sécurité juridique, les « suppléments de fonds propres prospectifs » doivent être réglementés au niveau de la loi ou de l'ordonnance (OFR). Ils ne doivent pas relever de la compétence de l'autorité de surveillance. Il est en outre essentiel que l'objectif initial des fonds propres du pilier 2, à savoir servir de réserve de capital pour les risques spécifiques aux établissements, soit préservé et qu'ils ne deviennent pas insidieusement de nouvelles exigences de base.

1. Mesures dans le domaine de la « garantie des liquidités »

Approvisionnement d'urgence en liquidités par la BNS

- Heureusement, les paramètres prévoient d'étendre le potentiel d'approvisionnement en liquidités par la BNS. Il est notamment prévu d'optimiser le processus de transfert de garanties à la BNS et de simplifier les dispositions légales.
- Actuellement, plusieurs obstacles empêchent une banque de participer rapidement au programme de liquidités de la BNS :
 - Chaque contrat de crédit doit être complété par une clause de transfert que le client doit accepter.
 - Les cédules hypothécaires sur papier prévues dans le cadre du programme « Liquidités contre garanties hypothécaires » (LGHS) doivent être converties en cédules hypothécaires enregistrées.
- Ces travaux préparatoires entraînent d'une part des coûts considérables et prennent beaucoup de temps (l'adaptation des contrats de crédit devrait prendre plusieurs années) et, d'autre part, ils risquent d'inquiéter la clientèle.
- Les simplifications du droit des marchés financiers exigées par les Banques Cantionales et désormais prévues dans les grandes lignes permettraient de lever ces obstacles et de renforcer considérablement, en peu de temps, la stabilité des différentes banques et, par conséquent, de l'ensemble de la place financière suisse.
- L'introduction prévue dans les paramètres de référence d'exigences quantitatives pour les banques d'importance systémique (SIB) et d'exigences qualitatives pour les autres banques en matière de constitution de garanties n'a pas encore été concrétisée. Les Banques Cantionales prendront position à ce sujet en temps voulu.

Public Liquidity Backstop

- Les Banques Cantionales soutiennent l'intégration du PLB dans le droit ordinaire.

- Selon le projet, le PLB n'est prévu que pour les banques d'importance systémique. Les Banques Cantionales soutiennent expressément cette restriction, car sinon toutes les banques devraient se conformer aux exigences plus strictes applicables aux banques d'importance systémique.
- Afin d'éviter toute incitation inopportune, le projet prévoit diverses conditions et mesures (pas de droit au PLB, subsidiarité par rapport à d'autres sources de liquidités, adaptations de la politique de rémunération). Les Banques Cantionales comprennent ces conditions et mesures.
- Le projet du Conseil fédéral prévoit en outre une contribution forfaitaire ex ante (basée sur les risques) que les SIB devraient verser chaque année au budget général de la Confédération. Du point de vue des Banques Cantionales, il existe des raisons convaincantes et objectives qui s'opposent à une indemnité forfaitaire supplémentaire (p. ex. en absence de droit, privilège en cas de faillite pour les créances de la BNS, indemnisation en cas de recours [prime de mise à disposition et prime de risque ainsi que d'intérêts]).
- Si les responsables politiques devaient néanmoins se prononcer en faveur d'une indemnité forfaitaire ex ante, il faudrait tenir compte, dans le calcul de la base de calcul de cette indemnité, des particularités des garanties cantonales, car celles-ci augmentent directement et considérablement les chances de réussite d'un assainissement et réduisent nettement le risque résiduel de perte financière pour la Confédération. Cela vaut d'autant plus que les cantons, dans le cadre de leur garantie d'État, imposent à leurs Banques Cantionales des exigences supplémentaires allant au-delà de la réglementation fédérale (p. ex. croissance durable) et assument, en tant que garants, des fonctions de surveillance supplémentaires afin d'empêcher l'activation de la garantie d'État.

2. Mesures dans le domaine « Corporate Governance et surveillance »

Régime de responsabilité

- Selon les principes directeurs, un régime de responsabilité doit être introduit pour toutes les banques, qui dépendra fortement du modèle d'affaires, du profil de risques, de la taille et de la complexité d'une banque.
- Les Banques Cantionales ne rejettent pas fondamentalement l'introduction d'un régime de responsabilité. La mesure doit toutefois être strictement proportionnée, facile à mettre en œuvre pour les petites banques et tenir compte des spécificités suisses.
- Un régime de responsabilité doit compléter les dispositions et la documentation existantes afin de garantir une gestion irréprochable sans doublons. Aujourd'hui déjà, les exigences relatives aux tâches, compétences et responsabilités (TCR) sont largement définies et contrôlées par le législateur (notamment l'art. 3, al. 2, LB) et l'autorité de surveillance (notamment la circulaire FINMA 2017/1). Cela comprend notamment les règlements relatifs aux activités et aux compétences, qui sont contrôlés et approuvés par l'autorité de surveillance.
- Dans le cadre d'un modèle de responsabilité, la direction doit veiller à ce que des compétences et des processus clairs soient définis, mis en place et contrôlés afin d'éviter tout comportement fautif. Les infractions aux règles commises par les collaborateurs doivent également être sanctionnées. Un tel système ne peut toutefois pas empêcher tous les comportements fautifs. Si, malgré ces précautions, des erreurs surviennent à un niveau inférieur et sont sanctionnées de manière appropriée, cela devrait suffire. Une responsabilité automatique supplémentaire de la direction générale ne serait donc ni nécessaire ni judicieuse. L'accent doit donc être mis sur la responsabilité concrète des différentes personnes garantes. Il convient d'éviter la responsabilité causale et la réglementation forfaitaire de la responsabilité de comités entiers, d'autant plus que des directives claires existent déjà pour les comités dans les dispositions établies du Code des obligations.
- Comme prévu dans les grandes lignes, les règles doivent être appliquées de manière différenciée au sein du secteur bancaire, en tenant compte de tous les critères essentiels tels que la taille, le modèle d'affaires, la complexité et le profil de risque qui en résulte. Dans ce contexte, il n'est par exemple pas très logique qu'une Banque Cantonale d'Appenzell, qui est une banque de catégorie 4 avec un modèle d'affaires simple, doive mettre en place un régime de responsabilité complet.

Dans un tel établissement, les responsabilités peuvent être clairement attribuées à des personnes spécifiques, en premier lieu au directeur général, et le cercle des garants est limité et donc clairement identifiable.

- Comme l'a mentionné le Conseil fédéral, il convient de veiller à ce que la charge administrative des établissements concernés reste faible et à ce qu'ils puissent eux-mêmes tirer profit d'un régime de responsabilité. À cette fin, une analyse d'impact réglementaire (AIR) est indispensable.

Systèmes de rémunération

- Selon les principes directeurs, quelques principes relatifs aux systèmes de rémunération doivent être inscrits dans la LB (p. ex. « Le système de rémunération est simple, transparent et axé sur le long terme », « La structure et le montant de la rémunération globale sont conformes à la politique des banques en matière de risques »).
- Pour les SIB, des exigences concrètes telles que le report de certaines composantes de la rémunération avec application de délais de blocage et la récupération des rémunérations (« claw-backs ») doivent en outre être définies au niveau législatif. Il est important que ces exigences soient réglementées dans le droit de la surveillance et non dans le droit du travail afin de garantir une mise en œuvre plus efficace.
- Les Banques Cantionales sont favorables à une utilisation raisonnable et durable des rémunérations variables et soutiennent donc l'introduction de principes clairs et simples.
- Les Banques Cantionales se sont engagées très tôt pour que les principes déterminants de la circulaire FINMA 2010/1 « Systèmes de rémunération » soient inscrits dans la loi ou dans une ordonnance afin de renforcer les possibilités d'intervention et le pouvoir d'exécution de l'autorité de surveillance.
- Les exigences concrètes telles que les délais de blocage ou les demandes de remboursement ne doivent s'appliquer, comme prévu dans les grandes lignes, qu'aux banques d'importance systémique.

Compétence de la FINMA en matière d'amendes

- Les paramètres prévoient que la surveillance soit renforcée par une compétence en matière d'amendes. L'introduction de cette compétence est limitée aux personnes morales.
- Les Banques Cantionales considèrent que la compétence en matière d'amendes est critique. La FINMA dispose déjà aujourd'hui d'instruments de sanction suffisants (interdiction d'exercer, confiscation des gains, retrait de l'autorisation) et peut déposer plainte pénale auprès du Département fédéral des finances. Le rapport de la CEP montre clairement que les compétences et les instruments de la FINMA étaient en principe suffisants, mais qu'ils n'ont pas été utilisés de manière cohérente. On peut en conclure qu'il n'y a pas de raison valable d'étendre ainsi le catalogue des compétences de la FINMA.
- Il convient également de noter que le Credit Suisse a payé des amendes très élevées sans que cela n'ait entraîné de changement notable dans ses pratiques commerciales. Cela montre bien l'effet préventif limité des amendes.
- L'extension prévue des compétences aggrave en outre le conflit déjà problématique entre l'obligation administrative de collaborer et le droit pénal de ne pas s'auto-incriminer dans les procédures de la FINMA. En effet, dans une procédure administrative, une personne est tenue de collaborer activement à la clarification des faits et de fournir également des informations et des documents qui pourraient l'incriminer. Dans les procédures pénales, en revanche, le principe selon lequel nul ne peut être contraint de s'auto-incriminer s'applique. Cela est particulièrement critique, car les sanctions administratives – telles que l'interdiction d'exercer une profession – peuvent avoir des conséquences aussi graves pour la personne sanctionnée que les amendes pénales ou les peines d'emprisonnement. Les Banques Cantionales ont donc soutenu le postulat « Procédures de la FINMA. Résoudre le conflit entre l'obligation de collaborer et le droit de ne pas s'auto-incriminer » transmis par le Conseil national. Le Conseil fédéral a désormais le devoir de

résoudre le conflit problématique entre l'obligation administrative de collaborer et la liberté pénale de ne pas s'auto-incriminer dans les procédures de la FINMA.

3. Mesures dans le domaine de « l'intervention précoce et de la stabilisation »

Intervention précoce

- Le Conseil fédéral propose dans ses grandes lignes des possibilités d'intervention précoce pour la FINMA.
- Les Banques Cantionales saluent en principe l'ancrage légal de possibilités d'intervention précoce.
- Il est essentiel que les conditions-cadres claires soient définies au niveau législatif pour la surveillance. Sinon, les établissements surveillés risquent d'être confrontés à l'arbitraire et l'insécurité juridique.
- Il faut également garantir que les exigences en matière de qualification du personnel de la FINMA soient claires. Il doit en outre être possible de demander des comptes à l'autorité de surveillance quant à son rôle dans le cadre de l'intervention précoce.

4. Mesures dans le domaine des « exigences en matière de fonds propres »

Pilier 2 – Suppléments de fonds propres

- Le Conseil fédéral prévoit dans les grandes lignes que la FINMA vérifie chaque année, sur la base de tests de résistance et des conclusions tirées de la surveillance courante, si des exigences supplémentaires en matière de fonds propres sont nécessaires pour certaines SIB.
- Les Banques Cantionales sont en principe favorables à ce que les exigences en matière de fonds propres ne soient pas augmentées de manière forfaitaire pour tous les établissements. Cela doit rester ainsi à l'avenir. Il est essentiel que l'objectif initial des fonds propres du pilier 2, à savoir servir de réserve de capital pour les risques spécifiques aux établissements, soit préservé et que ceux-ci ne deviennent pas insidieusement de nouvelles exigences de base.
- Les suppléments de fonds propres du pilier 2 sont actuellement fixés par le Conseil fédéral. Ils sont réglementés dans l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) en fonction de la catégorie bancaire et, pour les banques d'importance systémique, ils sont en outre définis en fonction de la part de marché et de la taille (engagement total). En vertu de l'art. 131b OFR, la FINMA a d'ores et déjà la compétence d'exiger, « dans des circonstances particulières », la constitution de fonds propres supplémentaires dans des cas individuels.
- Les Banques Cantionales courent le risque que leurs caractéristiques particulières (p. ex. forme juridique, garantie d'État, activité principalement cantonale) soient utilisées pour justifier des exigences supplémentaires en matière de fonds propres spécifiques à l'établissement.
- Afin de garantir la sécurité juridique, les critères applicables aux exigences supplémentaires en matière de fonds propres doivent être clairement définis au niveau de la loi ou de l'ordonnance (OSR). Cela implique notamment qu'il existe un nouveau risque nettement plus élevé pour le modèle d'affaires de la banque et que la FINMA examine ce risque de manière approfondie et le motive clairement dans chaque cas particulier.

Autres thèmes hautement prioritaires

Principes directeurs du Conseil fédéral concernant la modification de la loi sur les banques		
Mesures		Position des Banques Cantonales
CF : Mesures 6 de la CEP Mo. 24.4527 / 24.4531	Renforcement de la surveillance, notamment par le renforcement de l'instrument d'interdiction d'exercer une profession et l'harmonisation avec l'interdiction d'exercer une activité	Une harmonisation de l'interdiction d'exercer une profession avec l'interdiction d'exercer une activité aurait pour conséquence que les banques limiteraient leurs prescriptions internes aux exigences légales minimales et n'iraient pas au-delà. En outre, le champ d'application des confiscations de gains ne devrait pas être étendu aux conseillers à la clientèle, mais limité aux responsables de secteur. L'harmonisation serait contre-productive et est rejetée par les Banques Cantonales.
CF : Mesures 7 de la CEP Mo. 24.4527 / 24.4531	Ancrer la garantie institutionnelle dans la loi et renforcer les bases juridiques en cas de mutations organisationnelles .	L'ancrage de l'exigence d'agrément des établissements au niveau législatif est en principe judicieux et renforce la systématique globale. La position et la mission particulières des Banques Cantonales doivent être prises en compte dans le cadre d'un ancrage législatif. La question des « mutations d'organes » nécessite notamment des précisions claires pour les Banques Cantonales ayant la forme juridique d'un établissement autonome de droit public cantonal.
CF : Mesures 5 de la CEP Mo. 24.4531 / 24.4527	Information complète du public sur les procédures de surveillance.	La publication des décisions finales dans les procédures d'exécution garantit la transparence et est soutenue par les Banques Cantonales. En revanche, l'introduction de « dispositions facultatives » permettant à l'autorité de surveillance de décider librement des procédures dont elle souhaite informer le public est rejetée. Des règles claires, conformes à l'État de droit, sont nécessaires pour légitimer la publication. Sans cela, il existe un risque de perte de confiance, de préjugés et d'arbitraire.

Autres renseignements:

Union des Banques Cantonales Suisses | Wallstrasse 8 | 4051 Bâle

Michele Vono, Responsable Affaires publiques | Sous-directeur, tél. 061 206 66 29, m.vono@vskb.ch

Le Groupe des Banques Cantonales englobe 24 instituts qui ont des succursales dans 26 cantons. Implanté dans tout le pays, il joue un rôle de premier plan sur le marché national grâce à plus de 19'000 collaboratrices et collaborateurs ainsi que 620 agences. Sa part de marché suisse atteint environ 30%. C'est en 1907 que les Banques Cantonales décidèrent de se regrouper au sein de l'Union des Banques Cantonales Suisses UBCS. L'Union défend les intérêts communs de ses membres, s'emploie à renforcer la position des Banques Cantonales au sein de la société, de l'économie ainsi que de la politique et encourage la collaboration entre ses différents membres.