

23 septembre 2026

« Stabilité des banques » : le Conseil fédéral dépasse son objectif

Le 12 août 2026, le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur la modification de la loi sur les banques et de l'ordonnance sur les liquidités. L'objectif est d'améliorer le dispositif « too big to fail » à la suite de l'effondrement de Credit Suisse, en ciblant en premier lieu les banques d'importance systémique mondiale (« G-SIB »). Du point de vue des Banques Cantionales, le train de mesures publié va toutefois nettement au-delà de cet objectif. La justification de l'ampleur et de la conception des mesures proposées est insuffisante sur des points essentiels et entraîne d'importants durcissements réglementaires supplémentaires pour des établissements qui n'étaient ni à l'origine ni un facteur déterminant de la crise de Credit Suisse. Plusieurs mesures s'inspirent en outre de modèles réglementaires étrangers sans tenir suffisamment compte des spécificités suisses. L'extension prévue des compétences de la FINMA soulève par ailleurs d'importantes questions relatives à l'État de droit et comporte un risque de concentration excessive des pouvoirs, avec la marge d'arbitraire qui en découle. Les Banques Cantionales demandent que les mesures présentent impérativement un lien clair avec les causes de la crise et soient limitées à ce qui est manifestement nécessaire.

La crise d'une seule banque ne justifie pas des durcissements généralisés pour l'ensemble du secteur bancaire. Une réglementation insuffisamment différenciée et excessive affaiblit la diversité et la compétitivité de la place financière suisse, engendre des coûts supplémentaires sans bénéfice correspondant et pèse en définitive sur les entreprises et la population.

Les Banques Cantionales ont analysé le projet mis en consultation et présentent dans ce document les points qui les concernent.

Principes généraux

Un système financier robuste est essentiel, tout comme la capacité de liquider de manière ordonnée les banques d'importance systémique en cas de crise. Or, seuls quelques ajustements ciblés sont nécessaires et judicieux à cette fin. Une réglementation excessive n'est ni pertinente ni appropriée et contrevient au principe législatif de proportionnalité.

La Suisse bénéficie considérablement d'une place financière diversifiée, notamment grâce à la présence d'une grande banque active à l'échelle internationale. Cette diversité de modèles d'affaires contribue précisément de manière déterminante à la stabilité de notre système financier et renforce en outre la concurrence au bénéfice de la population et de l'économie suisses. Il convient donc de veiller à ne pas compromettre cette diversité par des interventions réglementaires disproportionnées ou inutiles.

Régime de responsabilité

Les Banques Cantionales rejettent le régime de responsabilité proposé sous cette forme. Du point de vue des risques, le seuil de 250 équivalents plein temps est totalement arbitraire et engloberait 19 des 24 Banques Cantionales, alors même que leurs modèles d'affaires et leurs organisations ne sont pas complexes. Les activités bancaires de détail classiques, essentielles pour la population suisse, sont certes gourmandes en personnel, mais présentent un faible profil de risque. Pour ces banques, le nombre de collaborateurs ne constitue donc pas un indicateur approprié de la complexité ou du risque. Pour les Banques Cantionales dotées de modèles d'affaires simples, de structures transparentes et de responsabilités claires, les exigences existantes en matière de garantie d'une activité irréprochable, d'organisation et de gouvernance sont suffisantes.

Systèmes de rémunération

Les Banques Cantionales soutiennent des principes simples en matière de systèmes de rémunération. Des prescriptions concrètes, telles que le report du versement des rémunérations variables, ne doivent toutefois s'appliquer qu'aux banques dont les modèles d'affaires sont particulièrement complexes et risqués. Les restitutions de rémunérations variables déjà versées sont rejetées, car elles seraient difficilement applicables sur le plan juridique et donc inefficaces dans la pratique.

Intervention précoce

Les instruments d'intervention précoce prévus vont trop loin et accordent à la FINMA une marge d'appréciation considérable sans qu'elle puisse être tenue responsable. Ils ne doivent donc être utilisés qu'en présence de risques majeurs pour la stabilité et d'une nécessité impérieuse d'agir. Il faut à cet effet des critères légaux clairs, des exigences contraignantes concernant la qualification et la responsabilité du personnel compétent de la FINMA ainsi qu'un appétit pour le risque défini de l'autorité de surveillance, afin d'éviter des interventions disproportionnées.

Compétence de la FINMA en matière d'amendes

Les Banques Cantionales rejettent l'octroi à la FINMA d'une compétence en matière d'amendes. L'autorité de surveillance dispose déjà d'instruments de sanction suffisants, mais, selon le rapport de la CEP, elle ne les a pas appliqués de manière systématique dans le cas de Credit Suisse. Une telle compétence éroderait en outre le principe fondamental de la séparation des pouvoirs et aggraverait une situation déjà très problématique au regard de l'État de droit, dans laquelle la FINMA surveille, réglemente et sanctionne simultanément.

Extension de l'obligation de fournir des informations et de signaler des faits

Les obligations élargies en matière de fourniture d'informations comportent un risque considérable d'auto-incrimination pour les collaborateurs. La proposition du Conseil fédéral visant à ne pas admettre, sous certaines conditions, les déclarations auto-incriminantes dans une procédure pénale ne suffit pas à dissiper les réserves liées à l'État de droit ni à protéger les droits fondamentaux. Les Banques Cantionales demandent donc l'inscription dans la loi d'un droit de refuser de répondre dans la procédure de la FINMA, conformément au principe de procédure pénale interdisant l'auto-incrimination. L'extension proposée de l'obligation d'annoncer à toutes les personnes devant présenter toutes garanties d'une activité irréprochable contourne les processus internes de signalement et de gestion des banques et comporte le risque d'annonces multiples non coordonnées à la FINMA.

Raccourcissement de la durée des procédures

L'effet suspensif ne doit pouvoir être retiré que dans des cas exceptionnels strictement limités, notamment pour des mesures urgentes visant à assurer la stabilité. Dans les domaines de la gouvernance, des rémunérations et de l'organisation, les Banques Cantionales rejettent un tel retrait pour des raisons liées à l'État de droit.

Soutien en liquidités des banques centrales

Les Banques Cantionales saluent la base légale visant à faciliter le transfert de sûretés à la BNS. Les exigences qualitatives de préparation applicables aux banques de catégorie 3 doivent toutefois être réglées de manière claire et contraignante et se limiter à des prescriptions administratives et opérationnelles. Pour les banques d'importance systémique, seules des exigences quantitatives doivent s'appliquer ; tout mélange avec des prescriptions qualitatives propres à l'établissement est rejeté.

Mécanisme public de garantie des liquidités

Les Banques Cantionales soutiennent la transposition du PLB dans le droit ordinaire. De bonnes raisons objectives s'opposent à l'introduction d'un forfait d'indemnisation supplémentaire, position que le Conseil fédéral lui-même a également retenue dans le rapport explicatif relatif à la consultation sur le PLB. Si un forfait ex ante devait néanmoins être instauré, il importe que la base de calcul tienne dûment compte des particularités des garanties cantonales, car celles-ci réduisent clairement le risque de défaillance financière pour la Confédération.

Procédure de liquidation

Les précisions légales en matière de liquidation doivent être mises en œuvre avec discernement et tenir compte des formes juridiques particulières des Banques Cantionales. Les dispositions spéciales inscrites dans la loi pour les Banques Cantionales doivent expressément primer les dispositions générales.

1. Mesures dans le domaine de la gouvernance d'entreprise et des rémunérations

Régime de responsabilité

- Selon les lignes directrices communiquées par le Conseil fédéral, un régime de responsabilité devrait tenir compte du modèle d'affaires, du profil de risque, de la taille et de la complexité d'une banque. Parallèlement, la charge administrative devrait rester aussi faible que possible.
- Le projet mis en consultation considère de manière forfaitaire que les banques comptant au moins 250 équivalents plein temps disposent d'une structure organisationnelle complexe et les oblige dès lors à instaurer un régime de responsabilité. La FINMA peut en outre désigner à sa discrétion d'autres banques qui devront être soumises à ce régime.
- Le régime de responsabilité prévu est en outre lié au régime de garantie d'une activité irréprochable. Le cercle des personnes devant présenter toutes garanties d'une activité irréprochable serait ainsi sensiblement élargi. La FINMA pourrait par ailleurs désigner des fonctions supplémentaires.
- Du point de vue des Banques Cantionales, le seuil de 250 équivalents plein temps est totalement arbitraire sous l'angle des risques. Il aurait pour conséquence que 19 des 24 Banques Cantionales entreraient dans le champ d'application, alors même qu'elles ne présentent pas de structure organisationnelle complexe. La Schaffhauser Kantonalbank et la Banque Cantonale Neuchâteloise, toutes deux banques de catégorie 4, seraient par exemple concernées.
- Les activités bancaires de détail classiques, essentielles pour la population suisse, sont certes gourmandes en personnel, mais présentent un faible profil de risque. Pour ces banques, le nombre d'équivalents plein temps ne constitue donc pas un indicateur approprié de la complexité ou du risque. La BNS confirme en outre régulièrement la résilience des Banques Cantionales, dernièrement dans son Rapport sur la stabilité financière 2025.
- La proposition actuelle ne satisfait fondamentalement pas aux exigences fixées par le Conseil fédéral lui-même : elle fait largement abstraction du modèle d'affaires, du profil de risque et de la complexité effective. Au lieu de limiter la charge administrative, elle crée une charge réglementaire supplémentaire, accroît l'insécurité juridique et pèse également sur des établissements pour lesquels aucune intervention correspondante n'est nécessaire.
- Les exigences existantes – telles que les prescriptions relatives à la garantie d'une activité irréprochable et à l'organisation, les directives de gouvernance d'entreprise, la gestion des risques ainsi que les mécanismes de contrôle interne – sont appliquées de manière systématique et sont suffisantes pour les Banques Cantionales dotées d'un modèle d'affaires simple, d'une organisation transparente et de responsabilités clairement attribuées.
- Les Banques Cantionales rejettent donc résolument la proposition sous sa forme actuelle.

Systèmes de rémunération

- Les Banques Cantionales soutiennent les principes prévus dans le projet mis en consultation concernant les systèmes de rémunération ainsi que les rémunérations.
- Des prescriptions concrètes, telles que le report du versement des rémunérations variables, ne doivent s'appliquer qu'aux banques dont les modèles d'affaires sont particulièrement complexes et risqués.
- Les restitutions de rémunérations variables déjà versées (« clawbacks ») sont rejetées, car elles seraient difficilement applicables sur le plan juridique et donc inefficaces dans la pratique.

2. Surveillance

Intervention précoce

- Selon le projet mis en consultation, les instruments d'intervention précoce de la FINMA doivent être considérablement étendus.
- Du point de vue des Banques Cantionales, les mesures prévues vont clairement trop loin. Elles permettent des interventions importantes dans l'activité des établissements et accordent à la FINMA une marge d'appréciation et d'interprétation trop étendue. Dans le même temps, la responsabilité de la FINMA pour les conséquences de ses décisions n'est pas suffisamment établie.
- Afin de garantir la sécurité juridique des établissements surveillés, des bases légales claires et des critères contraignants sont nécessaires. Les mesures d'intervention précoce doivent rester limitées aux cas dans lesquels il existe des risques majeurs pour la stabilité d'une banque et où une intervention rapide est impérativement nécessaire.
- Des exigences claires concernant la qualification et la responsabilité du personnel compétent de la FINMA doivent en outre être fixées pour ordonner de telles mesures. Les interventions précoces sont particulièrement délicates, car la FINMA assume ainsi de fait une coresponsabilité dans l'évolution ultérieure de la banque concernée.
- L'appétit pour le risque de la FINMA doit également être clairement défini. Il ne saurait être nul. À défaut, la FINMA risquerait, par aversion excessive au risque, d'intervenir trop tôt ou de manière disproportionnée dans l'activité des établissements surveillés.

Compétence de la FINMA en matière d'amendes

- Les Banques Cantionales rejettent l'octroi d'une compétence en matière d'amendes. La FINMA dispose déjà d'instruments de sanction suffisants (interdiction d'exercer, confiscation de gains, retrait de l'autorisation, publication de décisions d'enforcement) et peut déposer une dénonciation pénale auprès du Département fédéral des finances.
- Le rapport de la CEP montre lui aussi clairement que les compétences et les instruments de la FINMA étaient en principe suffisants, mais qu'ils n'ont pas été appliqués de manière systématique. Il en découle qu'aucun motif convaincant ne justifie une telle extension du catalogue des compétences de la FINMA.
- Par ailleurs, l'introduction d'une compétence en matière d'amendes porterait atteinte au principe fondamental de la séparation des pouvoirs. Une situation déjà problématique au regard de l'État de droit serait aggravée, puisque la FINMA surveillerait, réglementerait et sanctionnerait simultanément.
- Enfin, il convient de relever que Credit Suisse a acquitté des amendes d'un montant très élevé sans que son comportement commercial n'ait sensiblement changé. Cela illustre l'effet préventif limité des amendes.

Extension des obligations de fournir des informations et de signaler des faits

- L'extension, prévue dans le projet mis en consultation, des obligations de renseigner à l'ensemble des collaborateurs de la banque comporte un risque considérable d'auto-incrimination. Elle accentue ainsi la tension avec le principe de droit pénal selon lequel nul ne peut être contraint de s'incriminer lui-même.
- Le Conseil fédéral propose dès lors de ne pas admettre dans une procédure pénale les déclarations auto-incriminantes lorsqu'elles ont auparavant été obtenues dans une procédure administrative sous la menace d'une sanction pénale. Du point de vue des Banques Cantionales, cette solution ne permet pas de remédier aux insuffisances existantes du point de vue de l'État de droit.
- Afin de résoudre définitivement cette tension, il convient de prévoir pour les collaborateurs, dans la procédure de la FINMA, un droit légal de refuser de répondre s'agissant de déclarations auto-incriminantes, dont la portée protectrice corresponde au principe de procédure pénale interdisant l'auto-incrimination, « nemo tenetur ».
- L'extension proposée de l'obligation d'annoncer à toutes les personnes devant présenter toutes garanties d'une activité irréprochable contourne les processus internes de signalement et de gestion des banques et comporte le risque d'annonces multiples non coordonnées à la FINMA. Par rapport à l'obligation d'annoncer existante au niveau de l'établissement, elle constitue une complication inutile et contre-productive.

Raccourcissement de la durée des procédures

- Du point de vue des Banques Cantionales, les domaines proposés dans le projet mis en consultation dans lesquels les recours ne devraient pas avoir d'effet suspensif vont nettement trop loin.
- L'effet suspensif ne doit pouvoir être retiré que dans des cas exceptionnels strictement limités. Cela vaut notamment pour les mesures urgentes visant à assurer la stabilité, lorsqu'une décision de la FINMA doit produire immédiatement ses effets afin de protéger la collectivité contre les conséquences de l'effondrement d'une banque.
- Dans tous les autres domaines – en particulier la gouvernance, les rémunérations et l'organisation –, les Banques Cantionales rejettent le retrait de l'effet suspensif pour des raisons liées à l'État de droit.

3. Garantie des liquidités en cas de crise

Soutien en liquidités des banques centrales

- L'un des principaux enseignements de la crise de Credit Suisse est que les banques doivent disposer, en situation d'urgence, d'un meilleur accès aux liquidités de la BNS. Les Banques Cantionales saluent donc la base légale prévue, qui facilite le transfert de sûretés à la BNS.
- Les exigences qualitatives de préparation prévues dans l'ordonnance sur les liquidités pour les banques de catégorie 3 restent trop vagues. La FINMA dispose ainsi d'une marge d'appréciation considérable pour les évaluer. Les Banques Cantionales demandent donc des dispositions claires et contraignantes, limitées à des prescriptions administratives et opérationnelles. À défaut, l'aménagement proportionné recherché pour la réglementation risque d'être contourné.
- Pour les SIB, des exigences qualitatives propres à l'établissement devraient être évaluées en plus des exigences quantitatives, l'exigence la plus stricte étant déterminante dans chaque cas. Les Banques Cantionales comprennent les exigences quantitatives de préparation, mais rejettent le mélange d'exigences quantitatives et qualitatives. Seules des exigences quantitatives doivent s'appliquer aux SIB.

Mécanisme public de garantie des liquidités

- Les Banques Cantonales soutiennent la transposition du PLB dans le droit ordinaire.
- Afin d'éviter les incitations inopportunes, le projet prévoit diverses conditions et mesures (absence de droit au PLB, subsidiarité par rapport à d'autres sources de liquidités, adaptations de la politique de rémunération). Les Banques Cantonales comprennent ces conditions et mesures.
- Le projet du Conseil fédéral prévoit en outre un forfait ex ante que les SIB devraient verser chaque année au budget général de la Confédération. Du point de vue des Banques Cantonales, des raisons convaincantes et objectives s'opposent à un forfait d'indemnisation supplémentaire (par exemple, il n'existe aucun droit au PLB, les créances de la BNS bénéficient d'un privilège de faillite et, en cas de recours au mécanisme, une indemnisation est déjà due [prime de mise à disposition, prime de risque et intérêts]). Cette position a également été soutenue dans le rapport explicatif du Conseil fédéral relatif à la consultation sur le PLB (p. 12), et la situation matérielle n'a pas changé depuis.
- Si le monde politique devait néanmoins approuver un forfait ex ante, les particularités des garanties cantonales devraient être prises en compte dans la base de calcul du forfait, car une garantie cantonale augmente directement et substantiellement la probabilité d'un assainissement réussi et réduit nettement le risque résiduel de défaillance financière pour la Confédération. Cela vaut d'autant plus que, dans le cadre de leur garantie cantonale, les cantons imposent à leurs Banques Cantonales des exigences supplémentaires allant au-delà du dispositif fédéral (par exemple une croissance durable) et exercent, en leur qualité de garants, des fonctions de surveillance supplémentaires afin d'éviter l'activation de la garantie cantonale.

4. Stabilisation et liquidation

Procédure de liquidation

- Selon le projet mis en consultation, le cadre juridique de la liquidation d'une banque doit être précisé.
- Les Banques Cantonales demandent une mise en œuvre mesurée qui tienne dûment compte de leurs formes juridiques particulières. Il convient donc de préciser expressément que les dispositions spéciales applicables aux Banques Cantonales selon les art. 28d P-LB et 30, al. 6, P-LB prennent les dispositions générales. Dans ce contexte, l'art. 30, al. 2, P-LB doit être considéré d'un œil critique : selon cette disposition, la FINMA peut ordonner des mesures sans le consentement des propriétaires.
- Les Banques Cantonales portent également un regard critique sur la possibilité pour la FINMA de faire appel à un mandataire externe afin d'évaluer une banque. En situation de crise, une coordination supplémentaire avec un mandataire externe chargé de l'évaluation serait peu opportune et pourrait compliquer sensiblement les processus. Dans le même temps, une charge supplémentaire apparaîtrait déjà en période normale, puisque les échanges nécessaires avec le mandataire externe devraient être mis en place à titre préventif et entretenus en permanence.

Renseignements complémentaires :

Union des Banques Cantonales Suisses | Wallstrasse 8 | 4051 Bâle

Michele Vono, responsable Public Affairs & Réglementation | sous-directeur, tél. 061 206 66 29, m.vono@vskb.ch

Le groupe des Banques Cantonales comprend 24 établissements disposant de succursales dans 26 cantons. Il est ainsi présent dans toute la Suisse et occupe une position de premier plan avec plus de 21'500 collaborateurs et quelque 570 points de vente. Sa part de marché dans les activités domestiques s'élève à 30 %. En 1907, les Banques Cantonales se sont regroupées au sein de l'Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS), qui représente les intérêts communs de ses membres. L'Union contribue à renforcer la position des Banques Cantonales dans la société, l'économie et la politique et encourage la coopération entre ses différents membres.