

Résumé

1. Contexte

Après la fusion d'urgence du 19 mars 2023 entre Credit Suisse et UBS, des questions de fond se sont posées concernant la gestion des acteurs responsables de la stabilité des marchés financiers. L'intérêt s'est porté au premier chef sur le Conseil fédéral in corpore, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), la Banque nationale suisse (BNS) et le Département fédéral des finances (DFF). Dans ce contexte, les Chambres fédérales ont institué, le 8 juin 2023, la commission d'enquête parlementaire (CEP) « Gestion par les autorités – fusion d'urgence de Credit Suisse », en la chargeant d'enquêter « sur la gestion au cours des dernières années par le Conseil fédéral, l'administration fédérale et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération en rapport avec la fusion d'urgence de Credit Suisse avec UBS, pour autant que ceux-ci soient soumis à la haute surveillance parlementaire ».

Enquête de la CEP

Les principaux résultats de l'enquête de la CEP sont résumés ci-après. Le présent condensé a pour but de donner un aperçu du dossier, mais il ne saurait remplacer la lecture du rapport. Le rapport in extenso présente des faits et des constatations indispensables pour prendre toute la mesure des conclusions et des recommandations de la CEP.

La commission s'est réunie à 45 reprises de juin 2023 à décembre 2024. Son objectif était de fonder son enquête sur une base d'informations et de données qui soit la plus étendue possible. La CEP a ainsi mené 79 auditions de personnes responsables au niveau fédéral, encore en poste ou non, impliquées dans la gestion du dossier Credit Suisse par les autorités, ainsi que des représentants de Credit Suisse et d'UBS. Par ailleurs, elle a analysé un très grand nombre de documents internes de l'administration et des banques. Il s'agissait pour une part de documents non publiés et pour une autre part de rapports publiés par les autorités impliquées, de publications scientifiques et de contributions médiatiques. La CEP a en outre attribué neuf mandats d'expertise afin de clarifier diverses questions techniques très pointues (cf. chap. 1.4.3, tableau 2).

Au début de ses travaux, la CEP a élaboré un concept d'enquête et défini la période sous revue. Celle-ci devait couvrir une période antérieure à la crise suffisamment longue, de manière à pouvoir reconstruire clairement les événements et étudier d'éventuels aspects pertinents de la gestion des événements ayant conduit à la crise. La CEP a fixé le point de départ de son enquête à 2015, année de parution du premier rapport d'évaluation du Conseil fédéral relatif aux banques d'importance systémique.

Dans son enquête, la CEP a distingué les quatre phases principales suivantes :

- la première phase (gestion d'avant-crise) couvre les événements survenus entre 2015 et l'été 2022 (inclus), soit avant la crise proprement dite ;
- la deuxième phase (gestion durant la première phase de la crise) s'étend de l'automne 2022 à la mi-mars 2023. Elle inclut les sorties massives de capitaux subies par Credit Suisse début octobre 2022, le passage des autorités en mode de crise et l'aggravation de la crise jusqu'à la mi-mars 2023 ;
- la troisième phase (gestion durant la phase aiguë de la crise) comprend les événements qui se sont déroulés entre le 15 et le 19 mars 2023, période pendant laquelle la fusion a été négociée et préparée ;

- la quatrième phase (mise en œuvre de la fusion d'urgence) couvre la réalisation de la fusion après le 19 mars 2023 jusqu'à la clôture de la transaction entre UBS et Credit Suisse le 12 juin 2023.

La CEP a focalisé son enquête sur les trois premières phases, fusion d'urgence comprise. Par souci d'exhaustivité, l'enquête a également porté sur la quatrième phase, qui est ainsi relatée dans le présent rapport, mais pas avec le même degré de détail. Les recommandations et les interventions parlementaires de la CEP découlent des conclusions de l'enquête menée sur les trois premières phases. Sauf indication contraire, elles portent sur la réglementation et la surveillance des banques d'importance systémique.

2. À l'origine de la crise, la mauvaise gestion de Credit Suisse durant plusieurs années

En sa qualité d'organe de haute surveillance parlementaire, la CEP devait enquêter sur la gestion par les autorités fédérales. Son mandat ne couvrait donc pas la gestion par Credit Suisse. La commission a néanmoins inclus l'évolution de la banque dans son enquête, dans la mesure où cela était nécessaire pour apprécier la gestion par les autorités. À titre liminaire, la commission relève qu'à son avis, le quasi-effondrement de Credit Suisse et la fusion d'urgence qui en a résulté sont imputables à la crise générée par la banque elle-même, décrite sommairement ci-après.

Après la crise financière de 2007/2008, la reprise dans le secteur financier a été extraordinairement lente (cf. chap. 5.1.1). Le secteur bancaire européen, en particulier, a été marqué par une rentabilité plus faible et le niveau historiquement bas des taux d'intérêt n'a permis de produire que de faibles revenus d'intérêts. Cet environnement économique peu propice aux affaires a provoqué une baisse du cours des actions et une détérioration de la qualité du crédit. Ce phénomène a été amplifié par une incertitude grandissante quant à l'évolution économique en raison de multiples bouleversements politiques en cours sur le plan international (élection présidentielle aux États-Unis en 2016 ou éclatement de la guerre en Ukraine en 2022, par ex.), de la pandémie de COVID-19 et des poussées inflationnistes inattendues en lien avec ces phénomènes en 2022 et 2023 (cf. chap. 6.1.1).

Credit Suisse a été moins fortement touché par la crise financière que d'autres établissements financiers, comme UBS par exemple. Il était considéré comme un établissement bancaire comparativement solide (cf. chap. 5.1.2). Les ajustements complexes de stratégie opérés par la banque, notamment pour réduire les risques dans la banque d'investissement, ainsi que les amendes qui lui ont été infligées en justice ont toutefois été à l'origine de coûts importants que les revenus, plus bas que prévu dans plusieurs secteurs, ont échoué à couvrir. Ainsi, Credit Suisse a dû payer plus de 11 milliards de francs entre 2012 et 2022 pour des amendes, des règlements ou des indemnités. Parallèlement, les rémunérations variables de Credit Suisse sont restées comprises entre 1 et 5 milliards de francs par an (cf. chap. 5.1.2), pour un total de 31,7 milliards de francs. La somme des résultats annuels de 2012 à 2022 représente une perte totale de 32,3 milliards de francs. Depuis 2012, le cours de l'action était en retrait par rapport aux indices bancaires européens et la note accordée au capital propre par le marché n'a cessé de se détériorer.

De temps à autre, l'attention du public a été attirée par de gros titres négatifs, en particulier à la suite du scandale du Mozambique en 2016 ou de l'affaire des filatures en 2019. Les scandales autour de Greensill et d'Archegos, révélés en 2021, ont accru le scepticisme au sujet de la résilience et de la rentabilité de Credit Suisse. Le cours de son action s'est alors effondré et ne s'est pas rétabli. La banque a clôturé l'exercice 2021 sur une perte. Elle a de nouveau affiché des pertes importantes à l'issue des deux premiers trimestres de 2022 à cause d'un manque de revenus dans plusieurs secteurs et de l'éclatement de la guerre en Ukraine. En mai 2022, plusieurs agences de notation ont abaissé la note de Credit Suisse pour la première fois. En raison notamment de ces évolutions négatives, plusieurs changements sont intervenus au sein

du conseil d'administration et de la direction de Credit Suisse en 2021 et 2022. À l'été 2022, la banque a annoncé un nouvel examen de sa stratégie, en indiquant qu'elle en communiquerait le résultat fin octobre 2022 (cf. chap. 6.1.2). Début octobre 2022, le tweet d'un journaliste australien au sujet d'un possible effondrement d'une G-SIB a déclenché des spéculations sur Credit Suisse, ce qui a entraîné une sortie massive de capitaux pour Credit Suisse. La présentation de la nouvelle stratégie à la fin du mois a été accueillie avec réserve par les marchés et n'a pas réussi à calmer durablement la situation.

Début mars 2023, une crise bancaire régionale s'est déclenchée aux États-Unis (cf. chap. 7.1.1). Bien que Credit Suisse n'ait aucun lien avec les banques concernées, le cours de son action a chuté fortement par moments, comme celui d'autres banques européennes. La pression sur la valeur des actions de Credit Suisse s'est renforcée lorsque le président de la Saudi National Bank a annoncé, le 15 mars, que tout nouvel investissement dans Credit Suisse était exclu. Les sorties de capitaux ont repris de plus belle, contraignant la banque, pour rester solvable, à demander à la BNS une aide sous forme de liquidités dans la nuit du 15 au 16 mars.

3. Législation TBTF : contexte, acteurs et développement

Contexte

En Suisse, la législation *too big to fail* (TBTF) remonte à la crise financière et économique mondiale et au sauvetage d'UBS intervenu dans ce contexte en 2008. La législation TBTF avait pour but à la fois de réduire le risque de faillite des établissements bancaires d'importance systémique et de définir clairement la marge de manœuvre de l'État pour le cas où un établissement de ce type rencontrerait des difficultés économiques.

La révision de la loi sur les banques (LB) en 2012 a marqué le début de la réglementation TBTF en Suisse (cf. chap. 4.2.2). Des exigences particulières en matière de fonds propres, de liquidités, de répartition des risques et d'organisation ont été fixées pour les banques d'importance systémique dans la LB révisée et dans différentes ordonnances, telles que l'ordonnance sur les liquidités (OLiq), l'ordonnance sur les fonds propres (OFR) et l'ordonnance sur les banques (OB). Par la suite, la réglementation TBTF a suivi les normes internationales (cf. chap. 4.1), en particulier les standards de Bâle III édictées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) et les principes directeurs du Conseil de stabilité financière (CSF).

Surveillance de la stabilité du marché financier suisse : acteurs et coordination

En Suisse, la garantie de la stabilité financière est le fruit de l'action conjuguée de plusieurs acteurs. La loi sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA) et les autres lois sur les marchés financiers attribuent à la FINMA la responsabilité de la surveillance microprudentielle. Cette tâche comprend l'autorisation des établissements de marché financier actifs en Suisse, la surveillance des activités de ces établissements, l'application du droit de la surveillance des marchés financiers dans le cadre de procédures d'enforcement ainsi que la résolution de banques d'importance systémique (cf. chap. 3.2). Pour sa part, la BNS assure la surveillance macroprudentielle. Elle contribue à la stabilité du système financier dans son ensemble en analysant les risques auxquels il est exposé, en surveillant les infrastructures d'importance systémique et en participant à l'aménagement des conditions-cadres de la place financière suisse (cf. chap. 3.3).

Dans le domaine des marchés financiers, le DFF est représenté par le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) et l'Administration fédérale des finances (AFF). Le SFI, service responsable à titre principal, élabore les bases de la politique et de la réglementation relatives aux marchés financiers. Le SFI représente la Suisse dans différents organes, comme le CSF ou le Fonds monétaire international

(FMI). Bien qu'impliqué dans la coordination des autorités dans le cadre du Memorandum of Understanding tripartite (voir ci-dessous), l'AFF ne s'occupe pas explicitement de la stabilité des marchés financiers (cf. chap. 3.1).

Dans le domaine de la stabilité financière et de la réglementation des marchés financiers, deux Memorandums of Understanding règlent la collaboration et la coordination entre les différents acteurs. Le premier est le Memorandum of Understanding tripartite relatif à la collaboration dans le domaine de la stabilité financière et de la réglementation des marchés financiers entre le DFF, la FINMA et la BNS. Ce protocole d'accord régit les échanges d'informations et la collaboration en vue notamment de la prévention et de la gestion des crises. La coordination est assurée au sein de deux organes : le Comité de gestion des crises financières (CG) est responsable des mesures préparatoires opérationnelles, par exemple en élaborant des bases de décision et évaluant la situation, et le Comité directeur (CD) assure la coordination stratégique du dispositif de crise et des éventuelles interventions. La fréquence des séances des deux organes varie en fonction de la situation : en temps normal, le CG se réunit deux fois par an et le CD selon les besoins. En période de crise, la fréquence des séances augmente en conséquence (cf. chap. 3.6.1).

Le second Memorandum of Understanding régit la répartition des compétences entre la BNS et la FINMA dans le domaine de la stabilité financière (cf. chap. 3.6.2). Les échanges entre les deux autorités ont lieu, au niveau stratégique, au sein du comité directeur BNS-FINMA, qui se réunit deux fois par an, même s'il n'y a pas de crise en cours.

Développement de la réglementation TBTF

Jusqu'en 2015 environ, la Suisse comptait parmi les États ayant la réglementation TBTF la plus avancée (ou la plus tôt mise en œuvre). Elle a continué de développer cette réglementation par la suite (cf. chap. 5.2), par exemple en passant du système des déductions pour participation et des assouplissements au sens de l'article 125 OFR à la pondération des risques (2017/2019) ou en instaurant un ratio structurel de liquidité à long terme (Net Stable Funding Ratio, NSFR). Après 2015, cependant, la tendance s'est infléchie : afin de préserver la compétitivité des grandes banques suisses, l'application des standards internationaux en Suisse ne devait plus avoir lieu avant les autres places financières. Le monde politique et, à sa suite, l'administration se sont montrés de plus en plus réticents à durcir la réglementation bancaire en général et le régime TBTF en particulier (ce qui est décrit comme une phase de « push-back »). Le Conseil fédéral a fait diverses concessions aux grandes banques dans le développement de la réglementation TBTF, bien que la FINMA et la BNS, notamment, aient défendu des positions opposées concernant la stabilité financière. L'ordonnance relative à la LFINMA (O-LFINMA), édictée par le Conseil fédéral en exécution de la motion 17.3317 du 4 mai 2017 (« Marchés financiers. Répartir clairement les responsabilités entre pilotage politique et surveillance »), s'inscrit dans la ligne de ces évolutions.

Lorsque la crise de Credit Suisse s'est aggravée à l'automne 2022, puis au printemps 2023, il manquait aux autorités suisses des instruments importants, alors que d'autres ordres juridiques en disposaient depuis quelques années déjà. Cela s'explique par les lacunes laissées dans le développement de la réglementation TBTF (cf. chap. 9.1.1 et 9.1.2). Du point de vue de la commission, c'est avant tout la trop grande hésitation du Conseil fédéral à instaurer un mécanisme public de garantie des liquidités (Public Liquidity Backstop, PLB) qui pèse dans la balance (cf. chap. 9.1.1). Alors que les principales places financières avaient rapidement mis en place des PLB à la suite de la recommandation dans ce sens émise par le CSF en 2016 et malgré les demandes instantes exprimées par la FINMA et la BNS à partir de 2018 au plus tard, le Conseil fédéral a attendu le printemps 2022 pour présenter les grandes lignes d'un projet de PLB. À la date de publication du présent rapport, le projet était en cours d'examen par le Parlement.

La commission est d'avis que, compte tenu des enseignements tirés de la crise de Credit Suisse, certains changements majeurs doivent être apportés dans l'orientation que prendra la réglementation TBTF. Il faudra notamment tenir compte de manière adéquate des interdépendances internationales et de la taille relativement grande de la banque suisse d'importance systémique mondiale (G-SIB) restante. En outre, il conviendra d'accorder davantage de poids aux intérêts de la stabilité financière et de l'économie globale (cf. chap. 9.1.2).

Monitoring de la réglementation TBTF

En application de l'article 52 LB, le Conseil fédéral publie chaque année depuis 2015 des rapports d'évaluation sur la réglementation TBTF en Suisse (cf. chap. 5.2). La CEP estime que ces rapports sont restés trop sommaires jusqu'en 2021 inclus (cf. chap. 9.1.1). En effet, ils ne contenaient pas d'analyse stratégique relative au développement de la réglementation TBTF ni de références aux recommandations émises dans les précédents rapports. Pendant la période considérée, le Conseil fédéral a également renoncé à demander un regard extérieur, ce qui a notamment conduit à une comparaison lacunaire de la réglementation suisse par rapport aux standards internationaux. C'est un point que le Conseil fédéral doit améliorer (cf. chap. 9.1.2).

4. Surveillance exercée par la FINMA durant les années précédant la crise

Credit Suisse étant une banque d'importance systémique, elle était soumise à des exigences prudentielles particulières concernant notamment les fonds propres et les liquidités, l'élaboration de plans d'urgence, de stabilisation et d'assainissement ou de liquidation, la gestion des risques et les contrôles de conformité (compliance).

Dans les lettres d'évaluation (assessment letters) qu'elle adressait chaque année à Credit Suisse, la FINMA abordait la stratégie, l'organisation et la gestion de la banque, la gestion des risques, la situation en matière de fonds propres et de liquidités ainsi que la planification en cas d'assainissement ou de liquidation (cf. chap. 5.3.1). Elle informait Credit Suisse de l'appréciation qu'elle faisait de la situation pour la période sous revue, des champs d'action qu'elle avait cernés, des évolutions intervenues depuis la précédente lettre d'évaluation et lui faisait part de ses attentes, assorties d'un délai. De surcroît, la FINMA a soumis Credit Suisse à de nombreux contrôles dans les locaux de la banque et tests de résistance (stress tests) et elle a eu recours à des chargés d'audit. Enfin, elle a exercé sa surveillance sur Credit Suisse conjointement avec les autorités de surveillance étrangères compétentes au sein de différentes instances.

Dans le cadre de son activité de surveillance permanente, la FINMA a attiré de manière répétée l'attention de Credit Suisse sur un certain nombre de sujets. À partir de 2015 au plus tard, elle a régulièrement signalé que Credit Suisse devait lui communiquer de manière proactive et plus transparente les développements fondamentaux dans l'optique prudentielle. La banque ne s'est toutefois jamais conformée à cette demande. La FINMA avait par ailleurs des doutes quant à la durabilité de la stratégie de la banque et en particulier quant à sa politique de rémunération. Elle a également attiré l'attention de Credit Suisse sur les risques liés aux changements fréquents au sein de la direction. Parmi les risques identifiés figuraient notamment des carences dans le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et dans la décentralisation du contrôle des risques. Par ailleurs, la FINMA s'est déclarée maintes fois préoccupée de ce que Credit Suisse ne constituait pas ses fonds propres avec les revenus de ses activités commerciales, mais par le biais d'augmentations de capital et de financements provenant d'autres sociétés du groupe. Ces préoccupations se sont accrues avec le renforcement des exigences prudentielles à l'égard des filiales sises à l'étranger. La FINMA a régulièrement posé des exigences supplémentaires à la banque et exigé presque tous les ans des améliorations dans les comptes rendus sur l'état des fonds propres et des liquidités (cf. chap. 5.3.1). D'après l'analyse de la CEP, la FINMA a fait un usage intensif de ses instruments de surveillance, notamment des

lettres d'évaluation annuelles, des contrôles dans les locaux de l'établissement bancaire et de différents tests de résistance, auprès de Credit Suisse. La banque n'a toutefois guère progressé, ce qui soulève des questions concernant l'efficacité des interventions de la FINMA (cf. chap. 11.1.1).

La commission constate en outre que la FINMA a régulièrement communiqué à Credit Suisse ses attentes par écrit, notamment sous la forme de lettres d'évaluation, mais qu'elle a rarement recouru à des décisions formelles. Elle a dû réitérer certaines exigences durant des années, sans obtenir aucun progrès notable de la banque. Pour une meilleure application du droit, ainsi que pour la protection juridique des G-SIB assujetties, il paraît approprié à la CEP que la FINMA communique les mesures demandées dans des décisions formelles.

Filter réglementaire

Dans le cadre de ses activités de surveillance microprudentielle, la FINMA a rendu en 2013 une décision réglementant les exigences en matière de fonds propres imposées à la maison mère de Credit Suisse (Credit Suisse SA). Ces exigences ont été adaptées dans une seconde décision en 2017, dans laquelle la FINMA se prononçait pour une pondération des risques modulée pour les participations de la maison mère, alors que l'ordonnance applicable prévoyait la déduction intégrale des participations. Ce changement de régime était motivé par le fait que le droit en vigueur à l'époque prévoyait des assouplissements devant obligatoirement être octroyés à certaines conditions. Plusieurs acteurs ont estimé qu'il fallait alors agir ; la FINMA a expliqué à la CEP que ces assouplissements obligatoires étaient opaques et inacceptables (cf. chap. 5.3.3).

Dans cette même décision de 2017, la FINMA a octroyé en outre un filtre réglementaire. La CEP n'a pas été en mesure de faire toute la lumière sur les circonstances de cet octroi. Selon la FINMA, cette mesure était une condition posée par Credit Suisse pour approuver le changement de régime précité et donc une condition pour que le Conseil fédéral approuve l'abrogation de l'article 125 OFR, mais la CEP n'a rien trouvé qui l'atteste (cf. chap. 5.3.2). Consultée à l'époque par la FINMA, la BNS avait porté un regard critique sur ce filtre.

Le filtre réglementaire a permis de neutraliser la modification imminente dans le droit des obligations des règles de présentation des comptes concernant l'évaluation des participations. Il a ainsi été intégré de fait dans les fonds propres réglementaires déclarés. La FINMA a assujéti son octroi à la condition que Credit Suisse publie le filtre trimestriellement et qu'une tierce partie vérifie régulièrement les estimations des participations détenues dans les filiales. Le filtre s'est répercuté sur les fonds propres réglementaires et le ratio de capital propre (ratio entre les fonds propres de base durs et les actifs pondérés en fonction des risques) de Credit Suisse SA et n'a pas eu d'incidence sur la comptabilité (cf. chap. 5.3.3).

Dans sa conception de 2017, le filtre a eu un effet estimé par la FINMA à 8 milliards de francs environ. Lors de sa première application fin 2019, Credit Suisse a fait état d'un effet du filtre près de deux fois plus élevé que cette estimation d'origine, à savoir 15,3 milliards de francs. Le montant du filtre a peu bougé de 2019 à 2022. En revanche, les fonds propres de Credit Suisse calculés sans le filtre ont fortement reculé à partir du troisième trimestre 2021. Sans l'application du filtre, le ratio de fonds propres serait tombé de 10 % fin 2019 à 5 % au troisième trimestre 2022, soit très nettement sous le minimum réglementaire. Le filtre a permis à Credit Suisse SA de maintenir l'apparence d'avoir une capitalisation suffisante jusqu'à la fin. En raison du filtre, la FINMA n'a pas eu besoin d'ordonner des augmentations de capital plus tôt ou d'un montant plus élevé (cf. chap. 5.3.3). La société d'audit que la FINMA a chargé de vérifier les calculs de la valeur de marché des participations de la maison mère a identifié, à la fin 2019 et à la mi-2021, une surévaluation substantielle de ces valeurs (fair values) par Credit Suisse SA. La FINMA a limité le montant que la

banque pouvait compter dans le filtre, mais cela n'a eu qu'une influence indirecte sur le filtre (cf. chap. 5.3.3).

Selon la commission, le filtre réglementaire a eu un impact considérable sur la situation prudentielle de Credit Suisse en matière de fonds propres (cf. chap. 11.1.1.3). L'article 4 LB constituait certes une base légale suffisante, de sorte que la démarche de la FINMA était légale. La commission voit néanmoins dans la décision de 2017 une interprétation extensive des bases juridiques et la considère comme inopportune.

Concernant l'introduction du filtre réglementaire, la commission trouve qu'il y a également lieu de se demander si le changement de régime était approprié pour atteindre le but de la FINMA, à savoir améliorer la transparence (grâce à la publication de chiffres probants sur les fonds propres). Dans les rapports présentés par la maison mère de Credit Suisse, en effet, le montant du filtre était pratiquement impossible à identifier pour les personnes extérieures. La commission ne parvient pas non plus à comprendre pourquoi la FINMA, après la suppression des assouplissements obligatoires qu'elle avait voulue (art. 125 OFR), les a réintroduits simultanément par le biais du filtre réglementaire.

Même si la commission observe que le filtre réglementaire n'a pas eu d'impact sur la substance économique des participations de la maison mère, il n'en reste pas moins que son octroi a eu une influence essentielle sur la suite de l'évolution de Credit Suisse. Le filtre réglementaire a masqué la situation réelle de la Credit Suisse SA. Il lui a évité de devoir renforcer sa capitalisation à un stade où il aurait éventuellement encore pu le faire avec une assez grande facilité. Si le ratio de fonds propres de Credit Suisse SA sans prise en compte du filtre avait été rendu public, les marchés des capitaux, les analystes et les médias auraient disposé d'une base d'information plus transparente pour asseoir leurs décisions. En outre, à la lecture d'un rapport d'expert, la commission a acquis la conviction que la FINMA a commis plusieurs erreurs dans la conception du filtre réglementaire et qu'elle a mal évalué son impact. Selon la CEP, il convient de porter une appréciation critique sur l'effet du filtre réglementaire non seulement avant, mais aussi pendant la crise, et les assouplissements de ce type doivent être repensés. C'est la raison pour laquelle la commission dépose une motion à ce sujet (cf. chap. 11.1.1).

Procédures d'enforcement

Outre ses activités de surveillance permanente de Credit Suisse, la FINMA a dû sanctionner des infractions au droit de la surveillance dans le cadre de procédures d'enforcement et rétablir l'ordre légal (cf. chap. 5.3.2). Entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2022, la FINMA a réalisé des enquêtes préliminaires dans 42 cas d'infraction présumée de Credit Suisse à la législation sur la surveillance. Dans onze cas, les enquêtes préliminaires ont débouché sur l'ouverture d'une procédure d'enforcement visant au rétablissement de l'ordre légal. Pendant la même période, huit procédures d'enforcement ont été menées à l'encontre de membres de la direction de Credit Suisse. Trois d'entre elles ont pris fin lorsque les personnes concernées ont signé des déclarations de renonciation. Cinq cas sont encore en cours.

La CEP estime que dans les procédures d'enforcement, la FINMA a agi de manière légale, et dans la plupart des cas de manière opportune et efficace. Elle déplore cependant que, malgré les nombreuses procédures d'enforcement menées par la FINMA, celle-ci ne soit pas parvenue à obtenir de Credit Suisse qu'il se conforme au droit de la surveillance dans sa pratique en matière de gestion. De plus, il est incompréhensible pour la commission que, malgré les nombreux manquements de la banque, il n'ait pas été possible d'établir une responsabilité causale fondée sur les manquements en question. La CEP a formulé une recommandation destinée à améliorer l'efficacité des procédures d'enforcement (cf. chap. 11.1.1).

5. Tâches macroprudentielles de la BNS durant les années précédant la crise

En assumant différentes tâches macroprudentielles (cf. chap. 3.3 et 5.5), la BNS contribue à la stabilité du système financier, conjointement avec la FINMA. Cela comprend en particulier la définition des groupes financiers d'importance systémique, le suivi continu dans le cadre du rapport annuel sur la stabilité financière, l'octroi d'aides extraordinaires sous forme de liquidités en tant que prêteuse ultime (Lender of Last Resort) et l'adoption d'autres mesures en réaction à la conjoncture (par ex. volant anticyclique de fonds propres, facilités de refinancement COVID-19).

La CEP constate que, pendant la période couverte par son enquête, la BNS s'est régulièrement exprimée au sujet de la mise en œuvre de la réglementation TBTF et de la situation des grandes banques dans le cadre de ses rapports sur la stabilité financière. Jusqu'en 2021, elle jugeait que la situation des deux grandes banques était comparable. À partir du rapport sur la stabilité financière de 2022, elle a considéré Credit Suisse à part et a discuté de sa situation délicate avec la FINMA. Il n'y a cependant pas eu de mesures concrètes à ce stade. Les organes du CG et du CD n'en ont pas été informés (cf. chap. 11.3.1).

Une attention particulière a été accordée à la manière dont la BNS a joué son rôle de prêteuse ultime. La CEP salue les efforts déployés par la Banque nationale pour mettre des liquidités à la disposition des banques, avec des dispositifs comme l'aide d'urgence sous forme de liquidités (Emergency Liquidity Assistance, ELA), la conclusion de Memorandums of Understanding entre la BNS et une banque ou encore le réexamen annuel des aides fournies et des garanties pouvant être prises en compte. La BNS jouit d'une grande liberté d'appréciation en ce qui concerne la reconnaissance des garanties proposées par les établissements bancaires qui demandent des liquidités. Pendant la période sous revue, la BNS n'a pas cessé de réexaminer et d'étendre les garanties acceptées (cf. chap. 5.5.3), même s'il revenait aux banques de prendre les mesures nécessaires pour pouvoir utiliser au besoin cette palette élargie de garanties.

En mars 2023, la BNS a mis à la disposition de Credit Suisse plus de 88 milliards de francs d'aides sous forme de liquidités (ELA ou ELA+). Ce dispositif n'a pas suffi. Credit Suisse aurait eu la possibilité de prendre des mesures préparatoires pour augmenter le montant de l'ELA, ce qu'elle n'a pas fait à la connaissance de la CEP. La BNS n'était pas habilitée à prescrire aux banques d'importance systémique de prendre les mesures préparatoires requises pour recourir à une ELA. Par ailleurs, Credit Suisse a renoncé à trois reprises à recourir à une ELA entre octobre et décembre 2022, notamment par crainte de l'effet stigmatisant que cela aurait pu avoir, puisque les fonds alloués à ce titre doivent être désignés comme tels dans les comptes. Pour la CEP, la question reste ouverte de savoir si la pratique de la BNS concernant l'octroi de l'ELA et les garanties admissibles est trop restrictive. Reconnaisant la nécessité d'agir à la fois sur l'impossibilité pour la BNS d'imposer des mesures préparatoires et sur l'effet stigmatisant du recours à une ELA, la commission a déposé une motion à ce sujet (cf. chap. 11.3.2).

6. Surveillance de la révision par l'ASR et la FINMA entre 2015 et 2023

Le système de surveillance dualiste du secteur bancaire suisse se caractérise par le fait que les banques choisissent et rémunèrent elles-mêmes leur société de révision. La répartition actuelle des compétences dans le domaine de la surveillance de la révision date de 2015, c'est-à-dire le début de la période analysée par la CEP. Depuis lors, l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) est seule compétente pour agréer les sociétés de révision. Elle définit également les normes de qualité dans ce domaine. La FINMA, pour sa part, est seule compétente pour définir le contenu et les principes des audits prudentiels.

Activité de surveillance de l'ASR

De 2015 à 2022, l'ASR a réalisé les audits annuels des sociétés de révision, en alternant les audits réglementaires (Regulatory Audits, RA) et les audits financiers (Financial Audits, FA). La fréquence et la nature des audits étaient fixées en interne. L'ASR a identifié des problèmes dans les audits de Credit Suisse réalisés par KPMG et PwC et elle a engagé des actions correctrices, principalement des formations. Les audits de KPMG présentaient des défauts pour les exercices 2015, 2018 et 2019, tandis que, chez PwC, les problèmes concernaient l'audit de 2022.

La CEP estime que la surveillance était opportune dans l'ensemble : la démarche d'alternance entre audit financier et audit réglementaire garantissait une gestion des risques appropriée, mais les décisions relatives au périmètre des audits ont été documentées de manière incomplète. Cela peut nuire à la transparence et à la rigueur des audits réalisés, avec des conséquences particulièrement lourdes lorsque l'examen porte sur un mandat d'audit aussi important que celui de Credit Suisse. A des moments charnière, par exemple lors du changement de société de révision en 2021, il n'a pas été jugé nécessaire de procéder à une inspection complète de Credit Suisse.

Pour assurer une surveillance efficace des sociétés de révision, il faut non seulement procéder aux inspections à une fréquence appropriée, mais aussi avoir la flexibilité voulue pour intensifier les inspections lorsque les circonstances l'exigent. La CEP ne comprend pas pourquoi l'ASR a conservé un mode de fonctionnement normal dans les dernières années avant la fusion d'urgence entre Credit Suisse et UBS et a attendu l'été 2023, soit après la fusion, pour réaliser son premier audit ad hoc. La commission a également du mal à comprendre pourquoi cet audit a été achevé en octobre 2024 seulement (cf. chap. 11.2.1).

Par ailleurs, l'ASR a fondé son activité d'audit sur la documentation des sociétés de révision, sans vérifier directement les documents de Credit Suisse. Cette méthode est certes conforme aux normes en vigueur, mais elle peut affaiblir la valeur probante de l'audit, raison pour laquelle il est nécessaire, le cas échéant, de réévaluer ce procédé. En outre, l'ASR s'est contentée de procéder par échantillonnage pour vérifier si les mesures qu'elle avait imposées avaient été ou non mises en œuvre. Avec un tel procédé, il est possible que des manquements potentiellement importants ne soient pas mis au jour, ce qui peut diminuer l'efficacité des actions correctrices et nuire à la qualité des contrôles accomplis par les sociétés de révision. Il faudrait renforcer la transparence et documenter plus systématiquement les processus de décision de l'ASR relatifs à la portée des inspections, en particulier pour les établissements à risque. En outre, un contrôle plus strict et systématique des mesures correctives dans les cas critiques ainsi qu'une approche plus souple et mieux coordonnée en situation de crise améliorerait l'efficacité de la surveillance. La CEP a formulé des recommandations en ce sens (chap. 11.2).

Rôle de la FINMA dans la surveillance de la révision

La FINMA développe sa stratégie d'audit des établissements bancaires en collaboration avec les sociétés de révision, en particulier en ce qui concerne les grandes banques comme Credit Suisse. De 2015 à 2022, des risques importants ont été identifiés pour Credit Suisse, en particulier en ce qui concerne le capital propre, les liquidités et le respect des prescriptions dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent. La FINMA a intensifié ses contrôles et elle a fait appel à des chargés d'audit externes pour réaliser des audits spécifiques. Pour faire face aux risques identifiés, elle a pris des mesures supplémentaires et, par exemple, réalisé des contrôles dans les locaux de l'établissement bancaire. Ces mesures ont permis de couvrir les principaux domaines de risque (cf. chap. 5.4.2).

Collaboration entre l'ASR et la FINMA

La collaboration entre l'ASR et la FINMA est régie par l'article 22 de la loi sur la surveillance de la révision (LSR) et l'article 28 LFINMA. Les deux autorités doivent

communiquer mutuellement les informations nécessaires et coordonner leurs activités de surveillance afin d'éviter un double contrôle.

Pendant la période sous revue, l'ASR et la FINMA ont échangé à l'échelon stratégique sous différentes formes de 2015 à 2023, par exemple dans le cadre de consultations des offices. Elles n'ont toutefois pas eu d'échanges à l'échelon stratégique consacrés spécifiquement à Credit Suisse, alors qu'elles ne pouvaient pas ignorer que la crise de la banque s'accroissait. Les interactions sur le plan opérationnel entre l'ASR et la FINMA étaient variables selon les domaines. Il n'a pas été possible de les retracer entièrement à partir de 2017. Des échanges étroits auraient été essentiels pour garantir la coordination et l'efficacité de la surveillance. Dans le cadre de l'enquête de la CEP, il est apparu que la FINMA et l'ASR avaient chacune pensé que certains domaines relevaient de la responsabilité de l'autre autorité. Une définition plus claire des compétences et une formalisation plus poussée de la collaboration entre les deux autorités pourraient contribuer à éviter des doublons ou des lacunes dans la surveillance et, ainsi, à améliorer l'efficacité du système de surveillance (cf. chap. 11.2.2).

Par ailleurs, avec l'expérience et compte tenu des défis à relever dans le domaine de la surveillance de la révision, la CEP se demande s'il ne serait pas plus judicieux de confier la surveillance des banques d'importance systémique à un seul et même organe, en l'espèce la FINMA (cf. chap. 14.1.2).

7. Surveillance de la FINMA, de l'ASR et de la BNS par la Confédération

La FINMA, l'ASR et la BNS sont des entités autonomes. Elles ont donc une certaine indépendance vis-à-vis de la Confédération. Elles sont néanmoins soumises, à des degrés variables, à la surveillance du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Elle est exercée en particulier par le DFF et le DFJP. La situation de Credit Suisse a été peu abordée dans le cadre des contacts entre le Conseil fédéral et ces trois autorités, que ce soit avant ou pendant la crise.

FINMA

La FINMA est un établissement de droit public doté d'une personnalité juridique propre. Elle règle elle-même son organisation et exerce son activité de manière autonome et indépendante. Le DFF exerce les droits de propriétaire sur mandat du Conseil fédéral. Il existe divers espaces de dialogue entre le DFF et la FINMA. Les uns servent à des échanges d'informations, les autres à l'accomplissement de certaines tâches de surveillance incombant au DFF. Il y a d'une part les entretiens avec le propriétaire, qui sont standards pour toutes les entités autonomes. D'autre part, d'autres espaces d'échange importants ont été développés ces dernières années, notamment dans le contexte de la mise en œuvre de l'O-LFINMA. Suite à cela, la répartition des compétences en matière de réglementation entre le DFF et la FINMA a été précisée et de nouveaux processus de collaboration et d'échange entre SFI et la FINMA ont été définis à partir de 2020.

Credit Suisse n'a pas été évoqué avant la fin 2022 dans le cadre des entretiens avec le propriétaire entre le chef du DFF et le président ou la présidente du conseil d'administration de la FINMA, pas plus que dans les nouveaux espaces de dialogue avec le SFI. Les problèmes de liquidité concrets de Credit Suisse ont plutôt été traités dans les organes trilatéraux que sont le CG et le CD (cf. chap. 5.6.2), ce que la CEP juge opportun.

La CEP constate que, pendant la période sous revue, la FINMA a été soumise à une pression politique accrue et que les relations entre le chef de département et l'ancien président du conseil d'administration de la FINMA se sont détériorées. En conséquence, le président du conseil d'administration de la FINMA s'est retiré au milieu de son deuxième mandat avec effet à fin 2020 et la présidente actuelle a été nommée

par le Conseil fédéral sur proposition du chef du DFF (cf. chap. 5.6.2). La CEP observe que la collaboration entre les dirigeants de la FINMA et du DFF n'a pas toujours été harmonieuse et que le changement à la présidence du conseil d'administration de la FINMA ne s'est pas déroulé selon une procédure clairement formalisée.

ASR

En tant qu'établissement de droit public doté d'une personnalité juridique propre, l'ASR est assujettie à la surveillance administrative du DFJP. Celui-ci mène avec l'ASR une à deux fois par année un entretien avec le propriétaire et périodiquement des entretiens avec la direction. La gestion des risques et de la conformité (compliance) a été abordée à diverses reprises lors de ces entretiens. Toutefois, comme ces sujets n'ont pas été discutés en lien avec une société d'audit ou de révision spécifique, l'ASR s'est bornée à informer le DFJP qu'elle contrôlait le mandat de révision de Credit Suisse chaque année depuis 2012 (cf. chap. 5.6.3). La CEP note que le DFJP n'exerce qu'à minima la surveillance administrative sur l'ASR et elle juge souhaitable qu'il s'investisse davantage dans sa fonction de surveillance.

Échanges avec la BNS

L'indépendance de la BNS dans le domaine de la politique monétaire est inscrite dans la Constitution fédérale. Le Conseil fédéral dispose en premier lieu de compétences de nomination ou d'approbation. La présidente ou le président de la BNS rencontre le Conseil fédéral in corpore au moins une fois par an pour discuter de la situation économique, de la politique monétaire et de questions d'actualité concernant la politique économique de la Suisse. La crise de Credit Suisse a été abordée lors de la rencontre de novembre 2022 (voir plus loin).

Hormis au sein des organes du Memorandum of Understanding trilatéral (le CG et le CD), le DFF et la BNS n'ont pas de canal d'échange direct. Pour la CEP, il est nécessaire de renforcer les échanges. Le DFF et la BNS devraient s'inspirer du Memorandum of Understanding entre la FINMA et la BNS dans le domaine de la stabilité financière et prendre davantage l'initiative de s'informer mutuellement des évolutions pertinentes que connaissent les banques d'importance systémique et de leurs répercussions sur la stabilité financière (cf. chap. 12.3).

8. Gestion des risques et détection précoce des crises par les autorités fédérales de 2015 à 2022

Gestion des risques

L'administration fédérale a son propre dispositif de gestion des risques depuis une bonne vingtaine d'années (cf. chap. 5.7.1). Le risque d'insolvabilité d'établissements financiers d'importance systémique a été intégré dans ce dispositif après la crise financière de 2008 ; il est classé dans la catégorie des risques du Conseil fédéral. L'évaluation de ce risque a changé deux fois durant la période sous revue. Dans le rapport sur les risques 2017, il a été revu à la baisse, passant de « possible » (une fois tous les 3 à 10 ans) à « rare » (une fois tous les 10 à 50 ans). Dans le rapport sur les risques 2022, le SFI a revu à la hausse, en février 2023, la probabilité que ce risque survienne, la faisant remonter au niveau « possible ». Il convient de noter que le risque en question n'a pratiquement pas été discuté en dehors du département responsable : de 2014 à 2023, la Conférence des secrétaires généraux a abordé cette question explicitement une seule fois (cf. chap. 5.7.1).

S'agissant du risque d'insolvabilité d'un établissement financier d'importance systémique, le SFI a pour tâche de renforcer la stabilité du secteur financier suisse et de mettre en évidence, dans les rapports sur les risques, les mesures prises pour éviter que le risque ne se réalise. Les mesures exposées entre 2015 et 2022 étaient toutes en lien avec la réglementation TBTF. Du point de vue de la commission, la gestion de ce risque a été globalement appropriée. Classer ce dernier dans la catégorie des risques

du Conseil fédéral est non seulement correct, mais impératif aux yeux de la commission. Rétrospectivement, sa rétrogradation de « possible » à « rare » dans le rapport sur les risques 2017 était excessivement optimiste. Toutefois, le reporting actuel sur les risques ne permet pas de faire état de manière appropriée d'un risque en cours de survenance. C'est pourquoi la CEP demande instamment de garantir la transition de la gestion des risques vers le commencement de la gestion de crise en instituant un canal d'échange réservé à cet effet. Il est impératif que la gestion des risques soit mieux intégrée dans la conception globale de la gestion de crise. La CEP a formulé une recommandation en ce sens (cf. chap. 10.1).

Détection précoce des crises

La gestion des risques a des liens thématiques étroits avec la détection précoce des crises à l'échelon du Conseil fédéral, laquelle est confiée à la Chancellerie fédérale (ChF). L'horizon temporel en matière de détection précoce des crises se situe entre douze et dix-huit mois. L'objectif est d'identifier, d'analyser et de surveiller les risques susceptibles d'entraîner des crises pertinentes pour le Conseil fédéral (cf. chap. 5.7.2).

Comme le risque d'insolvabilité d'établissements financiers d'importance systémique était intégré dès le départ dans la gestion des risques, la détection précoce de la crise n'a pas fait l'objet d'une attention spécifique en l'espèce. La CEP constate donc qu'il n'existe pas de dispositif de détection précoce des crises digne de ce nom. À son avis, un tel instrument ne peut être utilisé de manière appropriée et utile que s'il permet d'identifier les crises le plus tôt possible et d'en tirer les bonnes conclusions, que le risque en question figure ou non dans les rapports sur les risques. La CEP dépose un postulat à ce sujet (cf. chap. 10.2).

9. Gestion de la crise à partir de l'été 2022

La situation de Credit Suisse n'a cessé de se détériorer à partir de l'été 2022. On peut distinguer trois phases dans cette évolution : la première pendant les mois d'été et en septembre 2022 (premiers signes d'une crise), la deuxième d'octobre à décembre 2022 (sorties de capitaux en octobre, intensification de la préparation à une crise) et la troisième de janvier à début mars 2023 (poursuite de la préparation à une crise aiguë après le changement à la tête du département).

Dans le cadre de son activité de surveillance courante, la FINMA a systématiquement été la première autorité informée de l'évolution de la situation de Credit Suisse. C'est également elle qui avait pour tâche légale de prendre des mesures. La présentation de son activité de surveillance constitue donc un bon point de départ pour exposer la manière dont le Conseil fédéral, le DFF et les organes de coordination que sont le CD et le CG ont géré la crise.

Organisation de crise des autorités au stade précoce de la crise, entre les mois d'été et septembre 2022

La FINMA a intensifié sa surveillance dès l'été 2022. Elle a lancé un projet d'accompagnement du changement de stratégie de Credit Suisse et accru à partir de la mi-juillet la pression sur la banque pour qu'elle améliore ses mesures d'urgence en raison de sa situation déficitaire structurelle. À partir du mois d'août, la FINMA a rencontré hebdomadairement le directeur général et le président du conseil d'administration de Credit Suisse pour faire le point sur la mise en œuvre parallèle des trains de mesures. Le conseil d'administration de la FINMA a lui aussi fait de Credit Suisse le thème prioritaire de chacune de ses séances au cours de cette phase (cf. chap. 6.2.1). À partir de septembre, des rencontres de haut niveau ont eu lieu chaque semaine avec la direction de Credit Suisse pour discuter d'évolutions stratégiques et opérationnelles.

La collaboration avec les autorités étrangères compétentes a également été un volet important de l'activité de la FINMA : l'autorité suisse a coopéré étroitement avec les

autorités états-uniennes et britanniques, dans le cadre du Core College et du Crisis Management Group, pour suivre la situation en matière de liquidités de Credit Suisse et préparer une résolution (cf. chap. 6.3.1).

Mesures prises par la BNS au stade précoce de la crise

En tant que gardienne de la stabilité financière, la BNS a également pris, à partir de l'automne 2022, des mesures spécifiques en lien avec Credit Suisse et dans le domaine des aides sous forme de liquidités. Elle a notamment renforcé les préparatifs nécessaires à une aide extraordinaire sous forme de liquidités (ELA) en demandant à Credit Suisse d'identifier d'autres actifs qui pourraient servir de garanties à la BNS en cas de recours à ce dispositif. Toutefois, les positions proposées par Credit Suisse ne remplitaient pas les critères imposés par la Banque nationale. En outre, la BNS a réalisé avec Credit Suisse un monitoring quotidien des liquidités à partir de juin 2022 (cf. chap. 6.2.2).

Début de la gestion de la crise par le CD et le CG à partir d'août 2022

À l'approche de la crise, le besoin de coordination entre les différentes autorités a augmenté (concernant le CD et le CG, cf. ch.3). Ainsi, le 3 août 2022, le CG a organisé une première séance ad hoc, lors de laquelle l'ensemble des membres du comité ont été informés pour la première fois de l'évolution préoccupante de la situation de Credit Suisse. Trois semaines plus tard, le 23 août 2022, les membres du CD ont été informés des évolutions intervenues entre-temps. Il leur a été précisé à cette occasion que, selon l'évaluation du CG, la « phase verte » était toujours en vigueur. Dès lors, les difficultés économiques de Credit Suisse ont été au centre des discussions du CG. À la mi-septembre, les autorités ont envisagé pour la première fois l'introduction anticipée d'un PLB comme mesure possible pour faire face à la crise (cf. chap. 6.2.3).

Première information au Conseil fédéral

Le Conseil fédéral in corpore a été informé sommairement de la situation critique de Credit Suisse une première fois en août 2022.

Collaboration des autorités spécialisées dans la gestion de la crise et implication du Conseil fédéral à partir de la sortie massive de capitaux d'octobre jusqu'à la fin de décembre 2022

À la suite de la publication du tweet mentionné précédemment, le cours de l'action de Credit Suisse a chuté de 11 % le 3 octobre 2022. Peu de temps après, les clientes et les clients ont retiré des dépôts à hauteur de 100 milliards de francs, ce qui a marqué le début des sorties massives de capitaux.

À la mi-octobre, la FINMA a commencé à élaborer une décision et un plan d'assainissement pour Credit Suisse. Fin octobre, elle a permis à la banque d'utiliser une partie de son volant de liquidités. En octobre 2022, une discussion avec la BNS a eu lieu sur la facilité pour resserrement de liquidités (FRL), qui aurait permis à Credit Suisse de générer jusqu'à 10 milliards de francs de liquidités. Credit Suisse a cependant retiré de son propre chef sa demande de facilité à la fin du mois d'octobre (cf. chap. 6.3.2).

En novembre 2022, la FINMA a poursuivi ses travaux préparatoires dans l'éventualité d'un assainissement. Credit Suisse étant exposé au risque de nouvelles sorties de capitaux en novembre, la FINMA a décidé de réaliser l'exercice programmé d'évaluation en cours de liquidation ou d'assainissement (Valuation-in-Resolution) avec des données en temps réel, afin de tester un scénario de crise. Cet exercice, qui a été conduit début novembre avec la participation de Credit Suisse ainsi que des autorités états-uniennes et britanniques, s'est bien déroulé (cf. chap. 6.3.4).

Pour la CEP, la conduite de cet exercice a été positive : elle a apporté des éléments importants pour la préparation du scénario d'assainissement et contribué à faire de

ce scénario une option réaliste à disposition lors de la phase aiguë de la crise en mars 2023. En revanche, la CEP ne comprend pas pourquoi les résultats de l'exercice ont ensuite été discutés uniquement au sein du CG et non au sein du CD.

Gestion de crise intensive par les autorités à partir d'octobre 2022

Constatant que la situation de Credit Suisse continuait de se détériorer, le CG a activé le mode de crise le 5 octobre 2022, passant ainsi en « phase rouge ». La fréquence des séances a été fortement augmentée afin de pouvoir suivre la situation plus étroitement et élaborer des solutions : le CG s'est réuni plusieurs fois par mois, voire par semaine, et le CD s'est lui aussi réuni à des intervalles plus courts (cf. chap. 6.3.3, 6.3.4, 6.3.5, 6.4.2, 6.4.3).

La CEP salue l'augmentation de la fréquence des séances du CD et du CG ainsi que les discussions approfondies menées en leur sein. Elle reconnaît le rôle clé que ces organes ont joué face à la crise. Selon elle, le fait qu'ils représentent un large éventail d'autorités est un atout. Grâce à l'augmentation du rythme des séances, les informations ont globalement bien circulé.

Premières discussions approfondies au sein du Conseil fédéral sur la crise de Credit Suisse et sur d'éventuelles mesures à prendre

À la suite des sorties de capitaux, le chef du DFF a informé le Conseil fédéral des problèmes de liquidités de Credit Suisse une deuxième fois de manière sommaire le 26 octobre 2022. Le 2 novembre 2022, le Conseil fédéral a reçu pour la première fois des informations détaillées sur les sorties de capitaux dramatiques que subissait Credit Suisse, lorsque le chef du DFF et le président de la BNS ont rendu compte de la situation de la banque à l'occasion de l'entretien annuel entre le Conseil fédéral et la BNS. Cette démarche était motivée par la perspective imminente d'une nouvelle détérioration de la situation en matière de liquidités de Credit Suisse, en raison de l'abaissement de sa notation, et par la constatation faite la veille par les autorités qu'il fallait introduire un PLB au moyen du droit de nécessité. Le Conseil fédéral a également parlé du scénario d'une vente de Credit Suisse, que le président du conseil d'administration de la banque avait été instamment invité à préparer par le chef du DFF et le président de la BNS la veille.

En réaction à ces informations, une séance extraordinaire du Conseil fédéral a été agendée au 4 novembre. En outre, les services compétents de l'administration fédérale ont été chargés de préparer l'introduction d'un PLB par la voie d'une ordonnance du Conseil fédéral et il a été demandé au DFF de présenter une note d'information sur la situation de Credit Suisse. La séance extraordinaire a été annulée le soir du 2 novembre à l'initiative du chef du DFF (cf. chap. 6.3.4), au motif que le CD avait finalement renoncé à proposer un PLB, notamment parce que Credit Suisse craignait que cela ne déclenche une réaction négative dans le public. L'argument invoqué pour expliquer au Conseil fédéral l'annulation de cette séance était que la situation s'était temporairement apaisée. Le 7 novembre, le CD a décidé d'attendre pour soumettre au Conseil fédéral la proposition d'introduction et d'activation du PLB, estimant que les circonstances ne justifiaient pas cette démarche.

Par la suite, le chef du DFF a informé à deux reprises en novembre la délégation compétente du Conseil fédéral, la délégation « questions financières », au sujet de l'évolution de la situation, de l'organisation de crise et des possibilités d'action des autorités. Le 22 novembre, la délégation a siégé en présence du directeur de l'Office fédéral de la justice (OFJ) et de personnes représentant la ChF pour discuter de l'éventuelle introduction par le Conseil fédéral d'un PLB au moyen du droit de nécessité. La réponse a été positive.

Durant cette phase, le Conseil fédéral a été informé sans recevoir de documents écrits, ce que l'ensemble du collège et les membres de la délégation « questions financières » ont critiqué. Le chef du DFF a justifié cette démarche en invoquant la crainte d'une fuite, qui aurait eu de lourdes conséquences en raison du caractère sensible des in-

formations en question (cf. chap. 6.3.4). La CEP estime que cette politique d'information a empêché le Conseil fédéral d'assumer pleinement son rôle et sa responsabilité en tant que collège. De même, l'annulation de la séance du 4 novembre 2022 a nui à l'information complète du collège gouvernemental. La commission estime que la documentation écrite est nécessaire lors de l'examen d'affaires importantes et a émis une recommandation allant dans ce sens (cf. chap. 13.1.3).

Comme les membres du CG ont commencé, fin novembre 2022, à avoir des doutes croissants au sujet de la mise en œuvre de la stratégie annoncée par Credit Suisse et jugeaient improbable un redressement de la situation, ils ont convenu que toutes les autorités discuteraient des solutions envisageables avec la banque (cf. chap. 6.3.4).

Échanges parallèles avec Credit Suisse et UBS : non-meetings entre fin octobre et décembre 2022

Parallèlement aux structures ordinaires prévues dans le Memorandum of Understanding, le chef du DFF et le président de la BNS ont engagé des rencontres non institutionnalisées (non-meetings) avec le président du conseil d'administration de Credit Suisse à partir de fin octobre 2022. Le contenu d'une grande partie de ces rencontres n'est pas connu en détail. Selon le président de la BNS et le chef du DFF, ces rencontres avaient pour but de faire avancer la recherche d'une solution avec Credit Suisse dans un cadre informel. La disposition d'UBS à reprendre Credit Suisse a déjà été discutée en octobre 2022 lors d'un non-meeting avec le président du conseil d'administration d'UBS. La FINMA a critiqué le format de ces rencontres, déplorant qu'elles n'aient pas débouché sur la définition d'exigences, assorties de délais contraignants, à l'égard de Credit Suisse. C'est pourquoi elle n'a participé qu'à trois de ces non-meetings. Ce n'est que lors de la dernière rencontre informelle, organisée par la FINMA le 29 décembre 2022, que des exigences strictes ont été formulées à l'intention de la banque. La FINMA et le CG n'ont pas été informés de toutes les rencontres ni de leur contenu (cf. chap. 6.3.3). Le changement à la tête du DFF début 2023 a mis fin aux non-meetings.

Il apparaît à la commission que les non-meetings ont eu une utilité limitée dans le cadre de l'organisation de crise, car ils ont été peu intégrés dans les travaux des organes de crise et la circulation de l'information n'a pas été assurée. Néanmoins, ces rencontres informelles, notamment avec le président du conseil d'administration d'UBS, ont apporté une certaine valeur ajoutée en permettant de réfléchir relativement tôt à la solution d'une reprise. La commission a formulé une recommandation en vue d'améliorer l'intégration de ces non-meetings aux travaux ordinaires des autorités (cf. chap. 13.1.1).

Préparation de la fin de l'année

Le 2 décembre, le Conseil fédéral in corpore a rediscuté de la situation de Credit Suisse et notamment du temps dont il disposerait pour réagir à partir du moment où la banque demanderait une ELA à la BNS. Il a été convenu que les membres du Conseil fédéral devraient être joignables pendant les fêtes (cf. chap. 6.3.5). D'autres informations ont été communiquées lors des séances du Conseil fédéral des 9 et 16 décembre. Le chef du DFF a informé le collège que la situation de Credit Suisse était stable à un bas niveau.

Le 4 décembre, un non-meeting a eu lieu entre le chef du DFF, le président de la BNS et le président du conseil d'administration de Credit Suisse. Les discussions ont porté sur la vente de Credit Suisse et l'effet apaisant d'une communication publique des autorités sur la situation de la banque. À la suite de cette rencontre, en décembre 2022, le président de la BNS comme le chef du DFF ont tenu en public des propos positifs sur la nouvelle stratégie de Credit Suisse (cf. chap. 6.4.4). La CEP se demande si ces déclarations à ce moment-là étaient appropriées, alors que leurs auteurs savaient que la banque était en réalité dans une situation critique. Il n'est pas possible de dire si ces déclarations publiques ont effectivement eu l'effet apaisant qui aurait éventuellement pu les justifier.

Informé en décembre que les sorties de capitaux de Credit Suisse ne tarissaient pas et qu'aucune amélioration ne se dessinait, le CG a également envisagé, début décembre, plusieurs scénarios visant à stabiliser voire à sauver Credit Suisse (notamment le recours à une ELA, la vente de la banque, diverses formes de PLB, une faillite). Les membres du CG pensaient unanimement que Credit Suisse devait accélérer le scénario d'une vente de son côté, car le rôle institutionnel de la FINMA lui interdisait de discuter d'une reprise de Credit Suisse avec des établissements bancaires. Pendant ce temps, les autorités ont entrepris d'autres analyses pour évaluer les risques que l'octroi d'une facilité de refinancement étatique ferait courir à la Confédération en cas de défaillance de Credit Suisse. Cependant, la FINMA et la BNS avaient des avis divergents sur l'efficacité d'une injection de liquidités pour résoudre le problème du manque de confiance dont souffrait la banque. La BNS soutenait que des instruments tels que l'ELA ou le PLB ne permettraient pas de résoudre un déficit de confiance chronique et qu'il était judicieux d'y recourir uniquement en cas de perte de confiance subite (cf. chap. 6.3.5).

Le 6 décembre, les représentants de la FINMA ont fait remonter leurs critiques concernant Credit Suisse à la présidente du conseil d'administration. À la suite de quoi, la FINMA a insisté encore plus fermement auprès de la banque pour qu'elle prépare une fusion avec un autre établissement bancaire (cf. chap. 6.3.1).

Le CG a tenu sa dernière séance de 2022 le 22 décembre, juste avant les fêtes. Il a constaté que Credit Suisse avait perdu quelque 130 milliards de francs de dépôts depuis octobre et que la poursuite des sorties de capitaux aggraverait drastiquement la situation. La FINMA s'est donc assuré que Credit Suisse remplisse les conditions permettant de recourir à la FRL et à l'ELA. Elle a informé le CG qu'elle avait chargé la banque d'élaborer un scénario de vente à court terme et un scénario de vente à moyen terme d'ici début janvier, notamment afin qu'elle soit préparée à une vente en urgence. Le CD a lui aussi décidé, sur la base des discussions au sein du CG, d'étudier d'encore plus près une vente de Credit Suisse et de se préparer autant que possible à ce scénario (cf. chap. 6.3.5).

Le 28 décembre, la présidente du conseil d'administration de la FINMA a prévenu le président de la BNS que Credit Suisse se trouvait dans une situation alarmante après une nouvelle détérioration massive de ses liquidités. Le 29 décembre, un non-meeting a eu lieu dans la foulée avec le président du conseil d'administration de Credit Suisse, lors duquel la FINMA a clairement exigé de la banque qu'elle prépare une vente pour début janvier. Elle a notamment demandé que Credit Suisse fournisse une liste réduite d'acquéreurs potentiels concrets, crée une salle de données virtuelle et élabore un scénario de reprise par UBS dans ce bref délai (cf. chap. 6.3.5).

Passage de témoin à la tête du DFF dans le contexte de la crise de Credit Suisse

En raison du départ du chef du DFF pour la fin 2022, un passage de témoin a dû être effectué à la tête du département en décembre. À cet effet, une rencontre a eu lieu le 19 décembre 2022 entre le conseiller fédéral Ueli Maurer et la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter, en présence de leurs secrétaires généraux respectifs. La future cheffe du DFF a reçu de brèves informations orales sur la situation de Credit Suisse, qui a été décrite comme stable. Par la suite, le chef sortant du DFF et sa successeure se sont entretenus au téléphone à deux reprises, peu avant Noël et entre Noël et le jour de l'an. À ces deux occasions, le chef sortant du DFF a répété que la situation était stable, bien que l'établissement bancaire ait annoncé s'être retrouvé en difficulté durant les fêtes (cf. chap. 6.3.5).

La directrice de AFF et la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter se sont rencontrées à deux reprises en décembre 2022 déjà, mais Credit Suisse est toujours resté au second plan de leurs échanges, l'accent étant plutôt mis sur la planification budgétaire. Les premières rencontres de la nouvelle cheffe du DFF avec la présidente du conseil d'administration de la FINMA et la secrétaire d'État aux questions financières internationales ont eu lieu en janvier 2023.

La CEP en conclut que le passage de témoin à la tête du DFF ne s'est pas déroulé de manière optimale en ce qui concerne le dossier Credit Suisse : il n'y a pas eu de véritable transmission du dossier. La CEP a émis une recommandation en ce qui concerne le changement à la tête des départements (cf. chap. 13.1.6).

Suite des travaux des autorités et information du Conseil fédéral à partir de janvier 2023 jusqu'à la phase aiguë de la crise

En janvier et février 2023, la FINMA a accompagné et surveillé les travaux de Credit Suisse dans le cadre des scénarios étudiés par les autorités (voir plus bas). À la mi-janvier, Credit Suisse a confirmé avoir achevé la mise en place de la salle de données virtuelle demandée. Il avait déjà communiqué à la FINMA une liste de quatre acquéreurs potentiels au début du mois. La FINMA avait entre-temps imposé à la banque d'étendre les mesures d'urgence prévues dans ses plans de stabilisation, d'urgence et de liquidation (cf. chap. 6.4.1).

Pendant ce temps, les autorités siégeant au CG ont continué de formaliser les quatre scénarios à partir de début janvier. Dans le cadre d'un groupe de travail mixte, elles ont notamment réalisé des analyses macroéconomiques pour pouvoir évaluer les conséquences des scénarios. Un groupe de travail du CG a en outre préparé en détail une étatisation temporaire (TPO) de l'entité suisse de Credit Suisse en cas de faillite (cf. chap. 6.4.2).

En 2023, la nouvelle cheffe du DFF a tenu le Conseil fédéral un peu plus souvent au courant de la situation de Credit Suisse. Dans un premier temps, ces informations ont été communiquées oralement, cela jusqu'à la présentation au collège gouvernemental le 1^{er} février 2023 d'un document de séance portant sur les différents scénarios envisagés. Les informations contenues dans le document sont toutefois restées assez générales. Ainsi, malgré leur importance, les analyses macroéconomiques réalisées par les autorités impliquées n'ont pas été évoquées au sein du Conseil fédéral avant la crise aiguë de mars 2023 (cf. chap. 6.4.3, 13.1.3, 13.2.3).

Évolution des scénarios envisagés entre octobre 2022 et mars 2023

À partir d'octobre 2022, les autorités ont discuté de différentes solutions, généralement au sein du CG puis du CD, ainsi que de thématiques déterminées au sein de groupes de travail ad hoc. De l'automne 2022 à mars 2023, les autorités ont discuté avant tout des scénarios suivants, voire leur ont consacré des travaux préparatoires (cf. chap. 6.3.3) :

- sortie de crise par la banque elle-même ;
- reprise de Credit Suisse par une autre banque (suisse ou étrangère) ;
- assainissement de la banque ;
- faillite de la banque et activation du plan d'urgence ;
- étatisation temporaire de la banque (TPO).

Certaines mesures (p. ex. ELA, ELA+, PLB, ordre de dépréciation des obligations ATI) se retrouvaient dans plusieurs scénarios. Le CD a discuté pour la première fois d'une fusion de Credit Suisse avec UBS ou d'une reprise de Credit Suisse par UBS le 21 octobre 2022, après l'évocation de ce scénario par le président de la BNS lors d'une rencontre informelle avec le président du conseil d'administration d'UBS en marge des Assemblées annuelles du FMI à Washington (cf. chap. 6.3.3). Malgré cette première prise de contact, tous les scénarios ci-dessus ont été approfondis et présentés au Conseil fédéral (cf. chap. 6.3.4, 6.3.5, 6.4.2, 6.4.3). Les travaux n'ont pas porté uniquement sur les questions de faisabilité ; les autorités se sont également intéressées aux conséquences économiques des différentes mesures envisagées. À partir de janvier 2023, la BNS, la FINMA, le SFI et l'AFF ont ainsi réalisé des analyses d'impact économique d'une faillite de Credit Suisse ainsi que des coûts et des bénéfices des différents scénarios (cf. chap. 6.4.3). Il est apparu que le but de cette démarche était ambigu : alors que certains acteurs cherchaient à identifier le meilleur

scénario, d'autres souhaitaient obtenir des informations utiles en cas d'urgence pour pouvoir chiffrer l'impact de la solution qui serait choisie ultérieurement. Ces analyses ont également soulevé des questions juridiques, par exemple concernant la mise en œuvre d'une TPO. Les travaux sur les conséquences économiques des scénarios envisagés n'ont pu être achevés, les autorités ayant été rattrapées par les événements lorsque la crise aiguë a éclaté à la mi-mars.

Le PLB, une mesure nécessaire dans les différents scénarios

Dès le début de la crise, il est apparu que, dans la plupart des scénarios envisagés, un PLB pourrait être nécessaire. Ainsi, le CG a discuté pour la première fois à la mi-septembre 2022 de l'introduction à court terme d'un PLB dans le contexte spécifique des difficultés économiques de Credit Suisse (cf. chap. 6.2.3). Les autorités ont pu s'appuyer pour ce faire sur les travaux en cours du DFF, qui avait été chargé en mars 2022 par le Conseil fédéral d'élaborer pour la mi-2023 un projet à envoyer en consultation (cf. chap. 5.2.6).

Le 2 novembre 2022, le Conseil fédéral a discuté de l'introduction à court terme d'un PLB, car, la veille, l'idée s'était imposée au sein du CD et du CG qu'il fallait envisager sérieusement d'introduire un PLB au moyen du droit de nécessité (cf. chap. 6.3.4). À la suite de l'annulation de la séance extraordinaire du Conseil fédéral du 4 novembre 2022, la délégation du Conseil fédéral chargée des questions financières a procédé à des clarifications approfondies à ce sujet. Il a été fait appel à l'OFJ pour éclaircir certaines questions juridiques (cf. chap. 6.3.4). En définitive, le Conseil fédéral n'a pas retenu l'idée d'introduire un PLB à l'automne/hiver 2022, car les autorités n'en voyaient pas la nécessité immédiate et Credit Suisse craignait que la mise en place précoce d'un PLB n'ait des répercussions négatives sur les marchés. Le groupe de travail PLB a poursuivi en 2023 ses travaux préparatoires en vue de l'introduction d'un PLB fondée sur le droit de nécessité. Il a présenté les résultats obtenus au CG en février 2023 dans le cadre de l'approfondissement des différents scénarios (cf. chap. 6.4.3).

Appréciation de la CEP

La CEP constate que les autorités ont préparé à la fois des options prévues dans la réglementation TBTF (liquidation ou assainissement ; ELA) et des options nouvelles (TPO ; ELA+ ; reprise). Elle salue le fait que les autorités ont travaillé sur plusieurs scénarios (cf. chap. 13.1.5). Selon la commission, il était essentiel, en particulier, d'analyser les conséquences économiques des scénarios. Bien que certains aspects présentent un potentiel d'amélioration, la CEP aboutit à la conclusion que les hypothèses et les estimations des coûts faites par les autorités étaient plausibles. Toutefois, le but des analyses macroéconomiques n'était pas clair et ces analyses n'ont pas été portées à la connaissance du Conseil fédéral (cf. chap. 13.1.5).

10. Gestion de la phase aiguë de la crise au moyen d'une fusion entre Credit Suisse et UBS soutenue par l'État

Les événements se sont précipités à partir du 15 mars 2023. La pression du temps a été un facteur décisif durant cette phase aiguë de la crise : les autorités impliquées ont immédiatement réalisé qu'il fallait prendre des mesures urgentes pour éviter l'assainissement ou la liquidation de la banque d'importance systémique que représentait Credit Suisse. Ils ont donc mis en place dès le 15 mars une organisation de crise au siège du DFF (Bernerhof). Les autorités étaient confrontées à plusieurs défis. Premièrement, il fallait trouver une solution optimale pour sortir de cette situation en évitant une crise financière imminente. Deuxièmement, cette solution devait recevoir non seulement l'aval de Credit Suisse et d'UBS, mais aussi celui des autorités de régulation étrangères et nécessitait également l'approbation de deux crédits d'engagement extraordinaires par la Délégation des finances (DélFin). Il s'agissait donc de trouver, dans un délai extrêmement bref, un équilibre entre les intérêts d'une grande diversité de parties.

Voici un bref rappel des évènements saillants de ces journées de mars. Cette chronologie est suivie d'une présentation de plusieurs aspects essentiels de la crise aiguë.

Bref rappel des faits saillants intervenus du 15 au 19 mars 2023

*Les autorités ont immédiatement saisi la portée de la déclaration du président de la Saudi National Bank, selon laquelle sa banque excluait tout nouvel investissement dans Credit Suisse. Le matin du **15 mars 2023**, les représentants et les représentantes de la FINMA, de la BNS et de Credit Suisse ont eu plusieurs contacts à l'échelon opérationnel pour discuter des conséquences de cette déclaration. La FINMA a en outre exigé de Credit Suisse qu'il achève son plan d'assainissement d'ici le lendemain (cf. chap. 7.2.2).*

Le CD s'est réuni pour la première fois à 12 heures. Ses membres ont estimé à l'unanimité qu'il fallait agir. Ils ont décidé de poursuivre tous les scénarios. Il était important à leurs yeux qu'une mesure viable soit prête au plus tard dimanche soir afin d'apaiser les marchés avant l'ouverture des bourses internationales le lundi. Le CD a ensuite décidé de prendre contact avec UBS et Credit Suisse pour préparer une éventuelle fusion. Il a également été convenu que la BNS et la FINMA publieraient un communiqué de presse dans le courant de la journée afin de rassurer les marchés.

Dès 16 heures, la cheffe du DFF, la secrétaire d'État aux questions financières internationales, la présidente du conseil d'administration, le directeur et le responsable de la division Banques de la FINMA, le président de la BNS ainsi que des représentantes et représentants d'UBS se sont réunis à Zurich. À cette occasion, le président du conseil d'administration d'UBS a remis aux autorités un document d'une page listant les conditions posées par UBS. Tard dans la soirée, la cheffe du DFF a eu un échange téléphonique avec les dirigeants de Credit Suisse, lors duquel elle a communiqué ses attentes envers la banque.

Parallèlement aux échanges avec les deux établissements financiers, les autorités ont commencé à prendre contact avec les organes internationaux partenaires. La cheffe du DFF a en outre demandé que le Conseil fédéral se réunisse en séance extraordinaire le lendemain.

La situation en matière de liquidités continuant de se détériorer, le groupe Credit Suisse a présenté à la BNS, vers 21 heures, une demande officielle d'aide extraordinaire sous forme de liquidités (ELA) pour Credit Suisse (Suisse) SA. La banque a fait état de ce recours à une ELA dans un communiqué de presse publié dans la nuit du 15 au 16 mars 2023.

*Le jour suivant, le **16 mars 2023**, le Conseil fédéral a débattu pour la première fois de la crise aiguë. Au petit matin, un premier contact téléphonique a eu lieu entre Credit Suisse et UBS, sans résultat. Dans le courant de la matinée, le CG puis le CD ont examiné les conditions posées par UBS.*

Ces conditions portaient sur des questions de restructuration, les exigences à venir en matière de capital, les démarches auprès des autorités suisses et étrangères compétentes pour faire approuver la fusion, la communication publique et des questions de garantie. Elles mentionnaient également la dépréciation des obligations AT1. Trois conditions posaient particulièrement problème : l'octroi de liquidités à UBS sans sûretés en contrepartie, l'octroi d'une garantie de la Confédération en faveur d'UBS et l'octroi par la FINMA d'assouplissements durables portant sur les exigences en matière de fonds propres et de liquidités. Les autorités ont fait savoir à UBS que certaines conditions ne pouvaient pas être acceptées, tandis que d'autres ne pouvaient l'être qu'en partie. Les représentants et les représentantes des autorités ont convenu de clarifier les questions restées en suspens avec UBS avant la fin de la journée et de lui demander sous quel délai elles pouvaient compter sur son acceptation de principe d'une fusion avec Credit Suisse. Ce même matin, la BNS a approuvé la demande d'ELA de Credit Suisse. La cheffe du DFF et la directrice de l'AFF ont en outre informé la présidente de la DéFin.

Un premier jalon important a été posé lors de la première séance extraordinaire du Conseil fédéral, qui a débuté tout au début de l'après-midi : se fondant sur l'article 184, alinéa 3, et l'article 185, alinéa 3, de la Constitution fédérale, le DFF a proposé d'étendre l'ELA déjà accordée et de mettre en vigueur immédiatement un instrument de garantie étatique des liquidités. Cet instrument (un PLB) serait immédiatement activé par le Conseil fédéral afin que les prêts d'aide sous forme de liquidités accordés à Crédit Suisse soient couverts par une garantie de la Confédération contre le risque de défaillance. Cette proposition prévoyait également que le Conseil fédéral soumettrait à la Delfina en procédure urgente le crédit d'engagement de 100 milliards de francs requis pour que la Confédération puisse accorder à la BNS la garantie contre le risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités octroyés à Crédit Suisse. L'ordonnance de nécessité adoptée est entrée en vigueur à 19 heures. Elle ne sera toutefois publiée que le 19 mars 2023.

Le 16 mars, les autorités ont continué à échanger avec leurs partenaires étrangers. Par ailleurs, Crédit Suisse et UBS ont continué leurs négociations en interne et UBS a présenté un catalogue de conditions complété.

Le troisième jour de la crise aiguë, le 17 mars 2023, la situation de Crédit Suisse s'est aggravée de manière patente. Comme cela le lui avait été demandé, la banque a remis tôt le matin à la FINMA un projet de plan d'assainissement révisé, fondé sur des chiffres actualisés, susceptible d'être approuvé. Comme la veille, la cheffe du DFF, la secrétaire d'État aux questions financières internationales, la directrice de l'AFF, la présidente du conseil d'administration et le directeur de la FINMA ainsi que le président et le vice-président de la BNS ont eu une conférence téléphonique également tôt le matin avec le président du conseil d'administration et le directeur général d'UBS. Aucun accord entre Crédit Suisse et UBS n'était en vue. Les mêmes représentants et représentants des autorités se sont ensuite entretenus en visioconférence avec le président du conseil d'administration et le directeur général de Crédit Suisse. Les autorités ont souligné qu'étant donné la situation de crise aiguë dans laquelle se trouvait la banque, les seules issues possibles du point de vue de la FINMA étaient soit un assainissement ou une liquidation, soit une fusion avec UBS. Constatant que les négociations s'enlisaient, la secrétaire d'État aux questions financières internationales a invité les dirigeants des deux banques à une séance de clarification lors de laquelle elle les a rendus attentifs à la gravité de la situation.

La détérioration dramatique de sa situation en matière de liquidités a conduit Crédit Suisse à demander dans la matinée une ELA+, que la BNS lui a immédiatement accordée.

Lors de sa séance le même jour, le Conseil fédéral a été tenu au courant des derniers développements. Il a discuté de la possibilité d'une TPO, option qu'il a rejetée dans l'immédiat. Constatant que les négociations s'enlisaient, il a demandé qu'une solution autre que la fusion soit également mise sur la table.

Le quatrième jour de la crise aiguë, le 18 mars 2023, les négociations parallèles se sont poursuivies. Le CD s'est réuni deux fois, pour un entretien avec UBS et un entretien avec Crédit Suisse, lequel a ajouté BlackRock à la liste des repreneurs potentiels. Néanmoins, cette option a été rapidement éliminée après le refus des responsables de la société. Pendant ce temps, la présidente du conseil d'administration de la FINMA a demandé à Sergio Ermotti s'il serait disposé à assumer la fonction de directeur général en cas d'assainissement. La FINMA a en outre adopté son mandat de négociation. Lors de sa séance extraordinaire, le Conseil fédéral a de nouveau discuté d'autres scénarios envisageables puisqu'un accord était encore incertain. Pendant ce temps, les entretiens entre les autorités et les banques se sont poursuivis.

En tout début d'après-midi, le conseil d'administration d'UBS s'est rallié au principe d'une fusion avec Crédit Suisse, mais en demandant aux autorités une garantie plus étendue pour la Non-Core Unit (NCU), car UBS s'attendait à devoir assumer des charges opérationnelles élevées pendant une période prolongée (cf. chap. 7.2.4). Ce n'est qu'en début de soirée qu'UBS et les autorités se sont entendues sur la garantie contre les pertes, qui a été communiquée ultérieurement. La cheffe du DFF a alors fait savoir au Conseil fédéral qu'un accord avait été trouvé avec UBS.

Le même jour, Crédit Suisse a reçu d'UBS la première version du contrat de fusion. Le président du conseil d'administration de Crédit Suisse n'a pas été informé intégralement du contenu des négociations avant samedi. Il a donc appris samedi soir seulement que le prix proposé pour le rachat s'élevait à 1 milliard de francs (cf. chap. 7.2.4.).

Tandis que les négociations entre les banques en vue de la reprise avançaient, la FINMA a continué de travailler sur l'option d'un assainissement de Crédit Suisse, afin d'avoir une solution de repli. Le soir du 18 mars 2023, cette solution était prête à être signée et elle avait fait l'objet d'une concertation sur le plan international. Elle aurait donc pu servir d'alternative à la fusion (cf. chap. 7.2.4.).

Dimanche 19 mars 2023, cinquième jour de la crise aiguë, les autorités se sont employées en particulier à faire adhérer Crédit Suisse à l'accord trouvé la veille avec UBS. Dans la nuit de samedi à dimanche, Crédit Suisse avait adressé au SFI un courrier extrêmement critique, dans lequel il expliquait que les conditions posées étaient inacceptables. Ses critiques visaient avant tout le prix d'achat et la clause de retrait étendue ajoutée par UBS. À la suite de ce courrier, une réunion a eu lieu tôt le dimanche matin entre le président du conseil d'administration de Crédit Suisse et plusieurs représentants et représentantes des autorités. Ces derniers ont expliqué que la banque avait atteint le point de non-viabilité et qu'il faudrait la liquider si une solution ne pouvait pas être trouvée avec UBS. Ils ont aussi évoqué l'éventualité d'un prix plus élevé. Les représentantes et les représentants des autorités se sont ensuite efforcés de trouver un terrain d'entente avec UBS sur les points encore litigieux.

Lors de la séance du Conseil fédéral qui a suivi, le collège gouvernemental s'est montré disposé à augmenter le montant des garanties fédérales si UBS, en contrepartie, acceptait un prix d'achat plus élevé. Comme il n'était pas certain à ce stade qu'un accord puisse être conclu, le Conseil fédéral a aussi approfondi l'option d'une fusion forcée avec UBS. Les scénarios d'une étatisation temporaire (TPO) ainsi que d'un assainissement avaient également été préparés, bien que la solution privilégiée restât le rachat de Crédit Suisse par UBS avec fusion entre les deux banques. C'est pour faire aboutir cette solution que le Conseil fédéral a rencontré d'abord les dirigeants de Crédit Suisse puis ceux d'UBS.

Parallèlement à ces efforts visant à trouver une solution, la Delfina s'est réunie pour débattre de l'octroi du crédit d'engagement extraordinaire de 100 milliards de francs destiné à garantir les aides sous forme de liquidités nécessaires à la mise en œuvre du train de mesures du Conseil fédéral.

Un accord entre Crédit Suisse et UBS a finalement été obtenu l'après-midi. Le Conseil fédéral a alors édicté son train de mesures, qui contenait notamment l'octroi par la Confédération à UBS d'une garantie de couverture des pertes à concurrence de 9 milliards de francs et l'octroi à la BNS d'une garantie de 100 milliards de francs pour les prêts d'aide sous forme de liquidités alloués à Crédit Suisse. La Delfina a approuvé les deux crédits et transmis sa décision au DFF et à la ChF à 17 h 47. L'ordonnance de nécessité du Conseil fédéral comprenait également une norme de compétence afin de permettre à la FINMA d'ordonner à Crédit Suisse la dépréciation de ses obligations ATI.

Après la décision de fusion, Crédit Suisse a demandé une nouvelle fois à la BNS une ELA+ de 30 milliards de francs. La fusion de Crédit Suisse avec UBS a été ensuite communiquée lors d'une conférence de presse conjointe des dirigeants des banques, de la cheffe du DFF, du président de la Confédération, des responsables de la FINMA et de ceux de la BNS. La solution trouvée a rempli son but : elle a rassuré les acteurs des marchés et empêché une potentielle crise financière et économique d'ampleur mondiale.

Aspects saillants de la gestion de la crise durant sa phase aiguë

Les paragraphes qui suivent décrivent brièvement les aspects saillants de la gestion de la crise pendant sa phase aiguë.

Coordination entre le DFF, le SFI, la BNS et la FINMA

Comme expliqué ci-dessus, divers représentants et représentantes des autorités ont pris part aux négociations avec les banques (cf. chap. 7.2.4). Il s'agissait au premier chef des dirigeantes et des dirigeants du DFF, du SFI, de la FINMA et de la BNS. Le jour où la crise s'est déclenchée, la cheffe du DFF a mené les entretiens avec les banques (cf. chap. 7.2.1). Ensuite, le président de la BNS a pris langue avec le président du conseil d'administration d'UBS pour discuter du catalogue de conditions. C'est également à lui que le président du conseil d'administration d'UBS a fait savoir que les échanges avec Crédit Suisse s'annonçaient difficiles (cf. chap. 7.2.2). Voyant que les négociations entre UBS et Crédit Suisse s'enlisaient, la secrétaire d'État aux questions financières internationales a organisé des pourparlers entre des représentants de Crédit Suisse et d'UBS (cf. chap. 7.2.3). Le samedi 18 mars 2023, la FINMA et la BNS se sont entretenues avec UBS au sujet des aspects problématiques de la NCU. Le même jour, la cheffe du DFF s'est adressée au président du conseil d'administration de Crédit Suisse pour le prier instamment d'accepter l'offre d'UBS (cf. chap. 7.2.4).

La CEP porte une appréciation positive sur la flexibilité et l'engagement des acteurs impliqués. La mise en place d'une cellule de crise au Bernerhof a permis aux autorités de se coordonner étroitement, leur offrant le cadre nécessaire pour être efficaces dans leurs délibérations et leur prise de décisions (cf. chap. 7.2.1 à 7.2.5). Certaines procédures habituelles n'ont pas été respectées en raison de l'urgence. Ainsi, il n'a pas été possible d'établir de compte rendu des séances tenues par le CD entre le 17 et le 19 mars 2023, ce qui est compréhensible, mais nuit à la transparence.

Rôle et implication du Conseil fédéral

Lors de la phase aiguë de la crise en mars 2023, le rythme des séances du Conseil fédéral a augmenté. Le collège gouvernemental s'est réuni une fois par jour, à une exception près. L'application Threema a été utilisée comme canal d'information afin de faciliter l'organisation des séances extraordinaires pendant ces journées.

Des représentants et représentantes de la FINMA, du SFI, de la BNS et des deux banques ont régulièrement participé aux séances du Conseil fédéral, qui a ainsi pu s'informer directement et se faire lui-même une idée de la situation. Cela était d'autant plus important que, en raison de la forte pression du temps, il était de toute façon compliqué pour les membres du Conseil fédéral de se préparer aux séances.

Le DFF a soumis au Conseil fédéral les documents nécessaires à la mise en œuvre des mesures. Il manquait toutefois au dossier une présentation détaillée des scénarios et les estimations des coûts macroéconomiques faites par un groupe de travail du CG. Les conséquences et les coûts de toutes les variantes ont été exposés oralement au collège le samedi 18 mars. La CEP trouve que ces informations ont été communiquées au Conseil fédéral extrêmement tard (cf. chap. 7.2.4) : si la solution de la fusion n'avait pas abouti, il lui aurait fallu choisir un scénario de rechange le dimanche 19 mars.

Ainsi, selon l'appréciation de la commission, le Conseil fédéral n'a pas été tenu au courant des scénarios de manière optimale, y compris durant les journées de crise aiguë. Pour la CEP, il y a lieu de se demander si le collège gouvernemental, dans cette phase, était en possession d'informations suffisantes pour réellement comprendre à quel stade de développement en étaient les différents scénarios de sortie de crise. Selon la commission, le fait que le DFF n'a pas informé immédiatement les autres membres du Conseil fédéral des résultats des travaux sur les scénarios obtenus en février et début mars 2023 n'est pas satisfaisant. Si cela avait été fait à temps, le Conseil fédéral aurait eu quelques semaines pour peser le pour et le contre avant de prendre une décision.

Rôle des autorités dans le processus aboutissant à un accord entre Crédit Suisse et UBS et dans la fixation du prix d'achat

Comme le montrent les paragraphes précédents, les autorités (notamment le DFF et la BNS) ont joué un rôle d'intermédiaire très actif dans les négociations avec les banques, remplaçant dans une certaine mesure le contact direct entre Crédit Suisse et UBS. Ainsi, UBS a discuté de son catalogue de conditions avec les autorités et non avec Crédit Suisse (cf. chap. 7.2.1 et 7.2.2). Le soir du samedi 18 mars 2023, les autorités ont obtenu un accord avec UBS (cf. chap. 7.2.4), sans que Crédit Suisse soit directement impliqué.

Les autorités ont veillé à ce qu'un certain équilibre soit trouvé entre les intérêts de Crédit Suisse et ceux d'UBS et se sont soucies des conséquences financières pour la Confédération. Crédit Suisse persistant, le dimanche matin, à refuser le prix d'achat de 1 milliard de francs proposé à l'origine, les autorités ont augmenté les garanties étatiques. Le président de la BNS et la secrétaire d'État aux questions financières internationales ont été particulièrement impliqués dans la négociation du prix. La seconde a également modéré les négociations sur la clause de retrait (clause de Material Adverse Change ou clause MAC).

De l'avis de la CEP, ce rôle très actif a permis d'aboutir en peu de temps à un résultat répondant de manière appropriée aux principales préoccupations des acteurs concernés (cf. chap. 13.2.6). La CEP relève en outre que les autorités ont joué un rôle bien plus actif que l'ont laissé entendre les déclarations publiques faites après la décision de fusion. La commission considère que l'intervention conjointe des autorités était opportune, car elle a renforcé leur position. Toutefois, une telle démarche peut aussi avoir l'inconvénient de brouiller l'attribution des responsabilités. À cet égard, la CEP a identifié un potentiel d'amélioration et formulé une recommandation (cf. chap. 13.2.1).

Sélection du scénario

La CEP constate que, le dimanche 19 mars, les autorités disposaient de trois options finalisées, ce qu'elle estime globalement positif : une reprise de Crédit Suisse par UBS (y compris une éventualité de reprise forcée), un assainissement de Crédit Suisse et une étatisation temporaire (TPO) du groupe (cf. chap. 13.2.4).

- Reprise de Crédit Suisse par UBS : ce scénario a été discuté à partir de l'automne 2022. En théorie, des banques suisses comme des banques étrangères avaient été envisagées pour une reprise. Toutefois, il n'existait pas d'alternative réaliste à une reprise par UBS. Il s'agissait de la solution privilégiée par les autorités (cf. chap. 13.1.5).
- Assainissement : ce scénario a été préparé par la FINMA à partir de l'automne 2022, mais sa mise en œuvre a été jugée risquée. La CEP constate qu'un projet de décision d'assainissement de la FINMA et sa traduction en anglais étaient à disposition le 17 mars et qu'un potentiel directeur général pour Crédit Suisse avait été identifié (cf. chap. 13.1.5).
- Étatisation temporaire (TPO) : ce scénario a suscité un regain d'intérêt durant les journées de la phase de crise aiguë. L'OFJ n'a été impliqué que tardivement, ce que déplore la CEP (cf. chap. 13.1.5).

La CEP relève que, malgré les multiples clarifications entreprises par les autorités, un certain flou subsiste sur la solution qui aurait été choisie si un accord n'avait pas été trouvé entre Crédit Suisse et UBS : auraient-elles opté pour un assainissement, une étatisation temporaire (TPO) ou bien même une fusion forcée avec UBS (cf. chap. 7.2) ? Il semble qu'à ce stade les acteurs ne s'étaient pas encore entendus sur un plan B.

Appréciation de la solution choisie

En mars 2023, une grande incertitude régnait quant aux conséquences potentielles d'une intervention des autorités. La CEP estime que la solution choisie était appropriée compte tenu des circonstances. La fusion de Crédit Suisse avec UBS a apaisé les marchés et empêché une potentielle crise économique et financière d'ampleur mondiale. Des questions en lien avec le droit de la concurrence se posent tout de même à moyen et long terme. La CEP estime ainsi que la solution choisie a clairement mis en évidence certaines faiblesses du dispositif TBTF actuel (cf. chap. 13.2.6).

Coordination avec les autorités étrangères

La coordination étroite avec les autorités étrangères, en particulier, a joué un rôle crucial dans le succès de la sortie de crise. Les autorités suisses ont intensifié leurs contacts à l'étranger dès le déclenchement de la phase aiguë de la crise le 15 mars 2023 (cf. chap. 7.2.1 ss). Les échanges et la coordination ont eu lieu conformément aux compétences institutionnelles. Ces contacts ont servi à tenir régulièrement les partenaires étrangers au courant d'une part de l'évolution de la situation et d'autre part des mesures prises, par exemple l'octroi d'ELA par la BNS et le durcissement des exigences de la Réserve fédérale américaine (Fed) en matière de liquidités. La coordination au sujet des mesures en préparation a été cruciale, en particulier s'agissant d'une décision d'assainissement et d'une éventuelle fusion entre Crédit Suisse et UBS.

La plupart de ces contacts ont été mis en place dans un délai très court. Ils n'ont pas été totalement documentés par écrit, raison pour laquelle il n'est pas toujours possible de retrouver l'intégralité de leur contenu. Les investigations de la CEP montrent cependant sans ambiguïté que les autorités suisses ont eu l'impression que leurs autorités partenaires s'attendaient à ce qu'un assainissement ou une liquidation déclenche une crise financière grave et qu'ils ont donc insisté pour qu'une fusion aboutisse.

Communication le 19 mars 2023

Dans la phase finale des négociations, les responsables de la communication des différents acteurs impliqués ont travaillé en parallèle. L'accord trouvé a été présenté en conférence de presse par le président de la Confédération, la cheffe du département compétent, la présidente du conseil d'administration de la FINMA, la présidente de la direction générale de la BNS, les présidents du conseil d'administration d'UBS et de Crédit Suisse (cf. chap. 13.2.7). De l'avis de la CEP, la communication sur la solution trouvée a été crédible et a obtenu l'effet souhaité, à savoir l'apaisement des marchés.

11. Aperçu des aides financières octroyées

Les moyens mis en œuvre et garantis par les pouvoirs publics (Confédération et BNS) étaient énormes. Ils sont brièvement résumés ci-dessous. Les fonds alloués ont d'ailleurs été supérieurs aux fonds effectivement perçus.

La solution du 19 mars 2023 comprenait un contrat de garantie entre la Confédération et UBS portant sur un montant de 9 milliards de francs pour couvrir les pertes qu'UBS aurait pu encourir lors de la vente de certains actifs de Crédit Suisse qui ne s'accordaient pas avec son cœur de métier (env. 3 % des actifs totaux de la banque issue de la fusion). Les 5 premiers milliards de pertes étaient à la charge d'UBS et la Confédération aurait assumé les 9 milliards suivants. La base légale de ce contrat figurait à l'article 14a de l'ordonnance de nécessité.

Après le 19 mars 2023, l'AFF et UBS ont négocié les actifs rentrant dans le périmètre de la garantie. Le contrat a été signé le 9 juin 2023. UBS a résilié le contrat de garantie le 11 août 2023 parce que, après avoir réexaminé le portefeuille, elle a estimé ne plus avoir besoin de la garantie. UBS a versé à la Confédération 40 millions de francs au total pour la conclusion du contrat de garantie.

La solution comportait également une garantie de la Confédération en faveur de la BNS pour garantir à hauteur de 100 milliards de francs les prêts d'aide sous forme de liquidités octroyés à Crédit Suisse (PLB). Le 20 mars 2023, 70 milliard de francs ont été effectivement retirés. UBS a résilié cet accord de prêt de son propre chef également le 11 août 2023, libérant ainsi la Confédération des risques financiers que représentait cette seconde garantie. Jusqu'au 31 juillet 2023, Crédit Suisse s'est acquittée d'un émoulement pour la conclusion du contrat et d'une prime de risque représentant un montant total de 214 millions de francs, dont 61 millions de francs en faveur de la BNS et 153 millions de francs en faveur de la Confédération.

Des fonds importants ont été fournis par la BNS grâce à son aide exceptionnelle en matière de liquidités. Ainsi, le 16 mars 2023, la BNS a accordé une aide extraordinaire sous forme de liquidités (ELA) d'un montant de 38 milliards de francs et de resserrement de liquidités (FRL) pour un montant de 10 milliards de francs.

Les aides extraordinaires en liquidités (ELA+) de la BNS, accordées sur la base de l'article 3 de l'ordonnance de nécessité et assorties d'un privilège des créances, ont également constitué un moyen de soutien essentiel. Les 17 et 19 mars 2023, la BNS a accordé un total de 100 milliards de francs, dont 50 milliards ont été effectivement perçus.

Au total, les pouvoirs publics ont ainsi mis à disposition 257 milliards de francs. Selon ses indications, la BNS a accordé une aide effective en liquidités d'un montant de 168 milliards de francs. Le budget fédéral n'a pas été affecté par les résiliations du contrat de garantie et du PLB.

12. Autres aspects généraux

Implication d'autres organes fédéraux

Office fédéral de la justice

L'OFJ est le centre de service de la Confédération pour les questions de droit. Il examine la constitutionnalité et la légalité de l'ensemble des projets d'actes législatifs, y compris des ordonnances de nécessité du Conseil fédéral, leur conformité et leur compatibilité avec le droit national et international en vigueur (contrôle préventif).

Dans le cadre du dossier Crédit Suisse, l'OFJ a été sollicité à quatre reprises : premièrement, au niveau technique concernant les projets d'ordonnance de nécessité relative au PLB en octobre et novembre 2022 ; deuxièmement, en la personne du directeur de l'OFJ lorsque la délégation « questions financières » du Conseil fédéral a approfondi la question du PLB fin novembre 2022 (cf. chap. 6.3.4) ; troisièmement, durant la phase aiguë de la crise, le soir du 15 mars 2023 ; et quatrièmement, toujours durant la phase aiguë de la crise, le week-end des 18 et 19 mars 2023 (cf. chap. 7.2.3 et 7.2.4). Le 7 mars 2023, c'est-à-dire avant que n'éclate la crise aiguë, le CG avait décidé de soumettre une nouvelle fois à l'OFJ certaines questions. Cependant, l'office a été sollicité de manière discontinue et avec des délais de préparation brefs. Par conséquent, l'implication de l'OFJ concernant certaines questions n'a été que très superficielle.

L'implication de l'OFJ a permis, en automne et hiver 2022, de fournir une information plus détaillée du Conseil fédéral au sujet des avantages et des inconvénients des différentes possibilités d'action et des alternatives au recours au droit de nécessité pour introduire un PLB. Selon la CEP, il aurait fallu faire appel à l'OFJ en continu et plus tôt concernant certains aspects (cf. chap. 14.2.1). Cependant, la crise de Crédit Suisse a également montré que l'office n'était pas en mesure de se prononcer lui-même sur certains éléments techniques cruciaux, mais qu'il devait pour cela s'appuyer sur l'expertise d'autorités spécialisées et leurs évaluations transparentes. Compte tenu de l'importance de l'implication de l'OFJ au regard de l'État de droit, la commission invite le Conseil fédéral à s'assurer, lorsqu'il édicte des actes par la voie du droit de nécessité, de faire appel suffisamment tôt et de manière continue à

l'OFJ et à garantir la transmission de ses prises de position au collège gouvernemental sous une forme appropriée (cf. chap. 14.2.1).

Commission de la concurrence

En principe, la Commission de la concurrence (COMCO) est compétente pour examiner et autoriser les concentrations d'entreprises soumises à l'obligation de notifier. Toutefois, la FINMA peut assumer ce rôle pour des raisons de protection des créanciers. Dans ce cas, elle doit inviter la COMCO à donner son avis. C'est ce qui s'est produit pour la fusion de Crédit Suisse avec UBS (cf. chap. 7.2.3). La COMCO a été informée pour la première fois le 17 mars 2023 de la possibilité d'une fusion. Le délai étant trop court pour qu'elle puisse étudier le dossier de manière suffisante, la COMCO a accepté que la FINMA se substitue à elle.

Dans l'avis sur la fusion qu'elle a publié en septembre 2023, la COMCO identifiait six marchés requérant un examen pour déterminer si la fusion avec Crédit Suisse avait pu conférer à UBS une position dominante ou renforcer une position dominante existante. Dans sa décision finale, la FINMA a jugé qu'il n'était pas nécessaire de procéder à de plus amples investigations, considérant que les travaux qu'elle avait menés étaient équivalents à un examen approfondi de la COMCO (cf. chap. 8.2.1).

La CEP déplore que l'expertise de la COMCO n'ait pas été mise à profit dans les préparatifs de la fusion et les négociations. Toutefois, il est difficile de dire rétrospectivement à quel moment il aurait été idéal de l'impliquer, car la situation était très mouvante (cf. chap. 14.2.3). Néanmoins, aux yeux de la commission, il s'agit de clarifier ce que la notion de « protection des créanciers » recouvre exactement et dans quels cas il convient d'impliquer la COMCO (cf. chap. 14.2.3).

Révision partielle de la loi sur le Parlement

Il est apparu au cours des investigations de la CEP que différentes dispositions du droit parlementaire relatives aux commissions d'enquête parlementaires devaient être précisées, voire adaptées (cf. chap. 14.4). C'est pourquoi la CEP a décidé de déposer une initiative parlementaire. Il est nécessaire de préciser ou modifier le droit en vigueur avant tout en ce qui concerne :

- a. le statut du Conseil fédéral au sens de l'article 167 de la loi sur le Parlement (LParl ; en particulier le droit du Conseil fédéral de s'exprimer et le statut de la personne qui le représente) ;*
- b. les droits des personnes concernées au sens de l'article 168 LParl ;*
- c. l'utilisation des travaux d'autres commissions (en particulier des Commissions de gestion) ;*
- d. l'obligation de garder le secret selon l'article 169 LParl ;*
- e. le droit de la CEP d'obtenir des informations de la part des entités indépendantes ou autonomes ;*
- f. les procès-verbaux des séances des commissions d'enquête parlementaires ;*
- g. la consultation des personnes auditionnées pour le projet de rapport.*

Cette initiative parlementaire doit être attribuée à l'une des deux Commissions de gestion, car elle concerne le domaine de la haute surveillance.

13. Nécessité d'agir selon la commission

La CEP a identifié des besoins d'optimisation et d'action tant au niveau de la mise en œuvre qu'au niveau législatif. À cette fin, elle a émis 20 recommandations à l'attention du Conseil fédéral, ainsi que 6 postulats, 4 motions et une initiative parlementaire (voir la [Liste des recommandations, motions, postulats et initiative parlementaire](#)).

Par le biais de ses recommandations et de ses interventions parlementaires, elle aborde les thèmes suivants dans le domaine de l'application de la loi : elle estime que des améliorations sont nécessaires dans le domaine de la mise en œuvre du droit de la surveillance et de la révision des marchés financiers et elle reconnaît la nécessité d'une coopération entre les différentes autorités responsables de la stabilité financière et d'autres autorités spécialisées. Selon elle, il convient également d'optimiser la circulation de l'information au sein du Conseil fédéral, la transmission des dossiers sensibles dans le cadre des changements à la tête des départements, ainsi que la traçabilité des délibérations des différents organes. La gestion des risques et la détection précoce des crises font également l'objet de recommandations.

Au niveau de la législation, la commission estime qu'il est nécessaire d'adapter ou d'examiner la conception de la future réglementation TBTF, la restriction des assouplissements d'exigences en matière de fonds propres et de liquidités, le risque de panique bancaire à l'ère du numérique, les systèmes de rémunération, la conception des droits des actionnaires ainsi que les compétences en matière de révision. La liste complète des recommandations et des interventions est disponible en fin de rapport. En outre, la CEP renvoie à ses [Observations finales](#) dans le chapitre [15](#).