

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 11 décembre 2024)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Rapport du Conseil d'État en réponse au postulat 22.238,
« Gouvernance de la BCN »**

La commission de gestion et d'évaluation (ci-après la commission ou COGES),

Composée de M^{mes} et MM. Clarence Chollet, présidente, Francis Krähenbühl, vice-président, Christian Mermet, Didier Germain, Boris Keller, Stéphane Rosselet, Michel Zurbuchen, Corine Bolay Mercier, Romain Dubois, Julien Gressot, Brigitte Neuhaus, Fanny Gretilat, Daniel Berger, Caroline Plachta, Nathalie Schallenberger,

soutenue dans ses travaux par M^{me} Katia Jacot, assistante parlementaire,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Travaux de la commission

La commission a examiné ce rapport lors de ses séances des 11 février et 3 avril 2025.

La cheffe du Département de la formation, des finances et de la digitalisation (DFFD), accompagnée de son secrétaire général, a participé à l'intégralité des travaux de la commission.

Le chef du service financier (SFIN) ainsi que le responsable trésorerie et adjoint au chef du domaine comptabilité financière et analytique du SFIN étaient présents lors de la séance du 11 février 2025.

Le 3 avril 2025, la commission a convié le président du Conseil d'administration et le directeur général de la Banque cantonale neuchâteloise (BCN) à une rencontre, afin d'échanger au sujet des relations pouvant exister entre cette dernière et le Grand Conseil.

Commentaire de la commission

Par le biais du [postulat 22.238](#), le Grand Conseil invite le Conseil d'État (CE) à étudier les modalités de surveillance de la BCN afin de maintenir un contrôle parlementaire efficace sur cette dernière. Il considère que la suppression de la fonction de censeur-e dans la loi sur la Banque cantonale neuchâteloise ([LBCN](#)) demeure une lacune qu'il convient de combler, soit en renforçant le rôle tenu jusqu'ici par les censeur-e-s, soit en créant un nouveau dispositif permettant d'atteindre cet objectif.

Convaincu, pour sa part, que la gouvernance de la BCN est conforme aux exigences du droit fédéral et aux pratiques retenues dans d'autres cantons ayant instauré un établissement comparable, le CE expose, dans le [rapport 24.050](#), les raisons qui le conduisent à ne pas envisager de modifications de la gouvernance de la BCN et à proposer, *de facto*, le classement du postulat.

Si les commissaires s'accordent à reconnaître que la suppression des censeur-e-s ne doit pas être remise en question, des divergences s'expriment s'agissant de la nécessité de maintenir une autre forme de surveillance parlementaire.

Une partie de la commission considère que, compte tenu du statut particulier de la banque et du fait qu'elle bénéficie des garanties de l'État, il est légitime que le pouvoir législatif exerce un droit de regard sur l'institution. Elle pense nécessaire d'évaluer s'il subsiste une marge de manœuvre, dans le respect du cadre légal, permettant d'instaurer un contrôle parlementaire. Ce dernier pourrait se traduire, par exemple, par la validation de la stratégie de la banque ou d'un plan d'objectifs. Que le Grand Conseil soit impliqué, d'une manière ou d'une autre, dans la vision stratégique de la banque ne paraît pas dénué de sens aux yeux d'une partie des membres de la commission, dans la mesure où il en est le seul actionnaire. De plus, selon certain-e-s, l'efficacité de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) présente des failles que la débâcle de Credit Suisse semble démontrer.

A contrario, des commissaires estiment que le renforcement massif du rôle de surveillance de la FINMA auprès des banques, ainsi que les pouvoirs étendus des organes de révision externes, qui sont eux-mêmes soumis à une surveillance accrue de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR), sont suffisants. De plus, ils et elles considèrent qu'il n'appartient pas au parlement de débattre de la vision stratégique de la banque. Ils et elles soulignent l'importance de faire confiance aux instances chargées de nommer les membres du Conseil d'administration (CA), ces derniers devant, par ailleurs, satisfaire à des exigences très élevées.

Le CE rend la commission attentive au fait que l'indépendance de la BCN constitue l'un des critères d'octroi de la licence bancaire. Si une intervention politique devait avoir lieu, sous la forme d'une validation des options stratégiques par le Grand Conseil, par exemple, cela pourrait remettre en question la licence et l'existence même de la BCN. De plus, il rappelle que les garanties de l'État dont bénéficie la banque sont assorties de critères très stricts fixés par la Confédération, notamment en termes de fonds propres et de liquidités.

Afin d'alimenter sa réflexion, la commission a souhaité recevoir des représentants de la BCN.

En préambule, les représentants de la BCN ont rappelé que la banque poursuit deux objectifs qui consistent, d'une part, à rendre les services d'une banque universelle et, d'autre part, à contribuer au développement économique et social du canton.

La première activité est strictement encadrée par la FINMA. En outre, la banque est dotée d'un organe de révision externe (KPMG SA) et d'un organe de révision interne. Dans ces conditions, la BCN ne voit pas ce qu'une nouvelle structure cantonale pourrait apporter en matière de surveillance bancaire. Cela avait d'ailleurs déjà été relevé dans le cadre du débat qui avait mené à la suppression de la fonction de censeur-e.

Concernant sa deuxième mission, à savoir sa participation au développement économique et social du canton, la BCN la remplit de différentes manières. Par ailleurs, depuis une quinzaine d'années, elle est engagée en faveur du développement durable et en intègre les principes dans sa politique de responsabilité sociétale des entreprises (RSE).

Désormais, deux rapports annuels distincts font état des activités de la banque ; l'un concerne le domaine financier, l'autre celui de la RSE. Du point de vue de la BCN, il pourrait être envisageable d'instaurer des échanges avec la COGES, ou la sous-commission compétente, au sujet du développement économique et social du canton sur la base du rapport RSE par exemple.

En réponse à une commissaire qui se demande quel regard le Grand Conseil peut porter sur les investissements sous l'angle de la responsabilité sociétale et environnementale, la BCN indique que le rapport RSE détaille les critères qui sont fixés en la matière. Des informations concernant les placements qui sont réalisés, les contrôles mis en place et les indices auxquels la BCN se réfère y figurent également.

À un commissaire qui s'inquiète de savoir quelles seraient les répercussions sur l'État d'une crise majeure touchant la BCN, il est répondu que celle-ci dispose d'un niveau de fonds propres largement supérieur aux exigences réglementaires : 21% contre les 13% requis. Ce niveau élevé résulte de choix délibérés visant à garantir la solidité de la banque

et à éviter toute intervention de l'État, même en cas de crise grave. Il est par ailleurs souligné que les activités de la banque sont fortement encadrées par des normes strictes. Le principal risque auquel une banque est aujourd'hui exposée reste celui d'une cyberattaque, c'est-à-dire un incident d'ordre opérationnel.

La BCN a à cœur d'être à la hauteur de la confiance témoignée par le canton et veille à entretenir des relations de qualité avec le CE. En plus de rencontres régulières avec les chef-fe-s de département en charge des finances et de l'économie, l'ensemble du CA rencontre chaque année le CE *in corpore* pour une discussion sur la situation de la banque sur la base du rapport financier qui est publié. Un dialogue constant est assuré entre le CA et le CE.

S'agissant de la nécessité de préserver l'indépendance de la BCN évoquée par le CE, il est confirmé que cela répond à la volonté de la FINMA. Celle-ci s'exprime en particulier à l'égard des nominations dans les CA, qui font l'objet d'une surveillance accrue. Désormais, la FINMA exige des propositions de compétences basées sur des évaluations internes au CA et sur la nécessité de renforcer un secteur en particulier. Cette tendance est très marquée et s'accompagne d'autres dimensions comme le renforcement de la responsabilité individuelle des membres du CA à l'égard de la FINMA.

Conclusions

La commission remercie la cheffe du DFFD ainsi que le président du CA et le directeur général de la BCN pour les réponses apportées dans le cadre de l'examen de ce rapport.

Elle constate avec satisfaction que la gestion actuelle de la banque ne fait l'objet d'aucune critique. Elle s'en félicite et se réjouit que le canton, en tant qu'unique actionnaire, bénéficie du développement de l'établissement à travers les diverses contributions versées.

Par ailleurs, elle relève que tant le CE que la BCN recommandent de ne pas instaurer de surveillance parlementaire spécifique sur l'activité bancaire. Les explications dispensées ont convaincu la majorité de la commission, qui s'est prononcée en faveur du classement du postulat.

La BCN est toutefois ouverte à une éventuelle collaboration sur l'aspect du développement économique et social, ainsi que sur le volet RSE. Compte tenu de son prochain renouvellement, la commission pense qu'il est opportun de laisser le soin aux commissaires concerné-e-s de déterminer de quelle manière ils et elles entendent concrétiser cette collaboration.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Par 8 voix contre 5, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le rapport soit traité par le Grand Conseil en débat restreint.

À l'unanimité, la commission a adopté le présent rapport en date du 20 mai 2025.

Postulat dont le Conseil d'État propose le classement

Par 10 voix et 3 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement du postulat Julien Gressot [22.238](#), du 7 décembre 2022, « Gouvernance de la BCN ».

Neuchâtel, le 20 mai 2025

Au nom de la commission
de gestion et d'évaluation :

La présidente,
C. CHOLLET

Le rapporteur,
C. MERMET