



Synthèse

# Plainte contre les autorités de surveillance

pour manque de prise en considération de la crise climatique liée à la finance et d'absence d'efforts de réduction des gaz à effet de serre.

Juillet 2020

## Introduction

Greenpeace, représentée par son avocate Cordelia Bähr, dépose le 15 juillet 2020 une requête contre les autorités de surveillance du secteur de la finance en Suisse et la Banque nationale suisse auprès des Commissions de gestion (CDG) de l'Assemblée fédérale pour manque de prise en compte de la crise climatique liée à la finance et d'absence d'efforts de réduction des gaz à effet de serre. La plainte montre ce qui suit :

1. La CHS PP ([Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle](#)) reconnaît le problème, mais n'entreprend rien et contribue par son inaction en ce qui concerne la crise climatique liée à la finance à la *mise en danger des fonds de pension épargnés de façon forcée*.
2. La FINMA ([Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers](#)) reconnaît bien les risques financiers liés au climat, mais pas la compatibilité climatique comme faisant partie de son mandat et reste vague. On ne distingue pas encore de mesures et d'actions concrètes au-delà de la prise en compte des connaissances. La *viabilité future de la place financière suisse* à laquelle la FINMA doit contribuer *ne semble pas garantie*.
3. La BNS ([Banque nationale suisse](#)) considère en fin de compte les risques climatiques liés à la finance comme secondaires dans le cadre de sa contribution à la stabilité des prix et de la finance, et de sa politique de placement, et ne se considère pas responsable de la compatibilité climatique de ses placements. *Ce faisant, elle néglige grossièrement les risques auxquels le changement climatique soumet la stabilité du système financier*. Elle oublie aussi qu'elle doit mener une politique monétaire et des changes qui serve non seulement la stabilité des prix, mais *l'intérêt général* du pays dont font aussi partie la *protection de la vie et de la santé des citoyennes et des citoyens, ainsi que le maintien de leurs moyens de subsistance*.

La requête décrit les compétences et les tâches de ces acteurs fondamentaux du système financier suisse et construit son argumentation sur des bases légales existantes qui stipulent les raisons pour lesquelles elles sont tenues d'intégrer les risques climatiques et la compatibilité climatique dans leurs activités et de prendre les mesures appropriées pour cela. En tant que pouvoirs publics, elles sont tenues de s'assurer que les flux financiers qu'elles contrôlent soient en accord avec l'objectif de limiter le réchauffement climatique à bien moins de 2°C. Dans le cadre de leurs activités, ces institutions doivent tenir compte de façon appropriée des risques climatiques dans les placements financiers.

La requête demande que les CDG interviennent avec les moyens de surveillance à leur disposition pour rétablir la situation légale préexistante.

## Résumé de la procédure

La requête contient une demande juridique détaillée pour chacun des acteurs institutionnels concerné. En résumé, l'Assemblée fédérale doit mettre en œuvre les moyens de surveillance dont elle dispose pour que la CHS PP et la Finma

- assurent qu'à partir de 2021, les institutions qu'elles surveillent établissent chaque année un rapport sur leurs émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre et que ce rapport soit publié;
- s'assurent, dans la limite des moyens disponibles, que toutes les institutions surveillées mettent leurs flux financiers en accord avec l'objectif de limiter le réchauffement à bien moins que 2°C, idéalement à 1.5°C; et
- intégrer les risques climatiques liés à la finance dans leur mandat de surveillance et leur planification stratégique.

En outre, l'Assemblée fédérale doit utiliser les moyens de contrôle dont elle dispose pour s'assurer que la BNS

- rende compte publiquement de ses émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre chaque année à partir de 2021;
- tienne compte des risques climatiques liés à la finance et à la compatibilité climatique dans sa politique de placement, ainsi que dans sa politique financière et monétaire; et
- en établir un rapport annuel

## Le rôle de la place financière suisse

La place financière suisse est une des principales places financières de la planète, elle joue donc un rôle important pour lutter contre la crise climatique. Des milliards de francs suisses (CHF) la traversent sous forme de fonds propres ou étrangers en direction de l'économie internationale et génèrent, à travers l'activité qu'ils financent, plusieurs fois plus d'émissions de gaz à effet de serre (GES) que la Suisse n'en émet à l'intérieur de ses frontières. Ces financements et l'actuel comportement en matière d'investissement attisent actuellement un réchauffement de l'atmosphère planétaire de 4 à 6°C au lieu des 1.5°C auquel la Suisse s'est engagée en ratifiant l'Accord de Paris sur le climat.

Si nous voulons atteindre les objectifs climatiques de l'Accord de Paris, il faut aussi que les acteurs de la finance (en premier lieu les banques, les assurances et les investisseurs privés) y participent. Ils doivent retirer leurs investissements et fonds étrangers de tous les projets et entreprises nuisibles pour le climat et les réorienter vers ce qui est neutre ou même positif pour le climat dans le but de soutenir un scénario de changement climatique d'au maximum 1.5°C.

Les institutions chargées de la surveillance du secteur financier et des flux financiers jouent de ce fait un rôle particulièrement important.

## Les rôles et les obligations des autorités de surveillance de la place financière

La CHS PP ([Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle](#)), la FINMA ([Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers](#)) et la BNS ([Banque nationale suisse](#)) font partie de l'exécutif de la Confédération et sont des pouvoirs publics. Par leurs actes et leurs manquements dans leurs domaines d'activité respectifs, ces institutions ont une influence notable sur les flux financiers suisses. *Elles pilotent ainsi les émissions de gaz à effet de serre provoqués par les flux financiers suisses et donc aussi la compatibilité de ces flux financiers avec le climat.* Les flux financiers ne sont compatibles avec le climat que s'ils sont en accord avec l'objectif des <1.5°C.

Ils pilotent en outre la façon dont la place financière suisse tient compte des risques financiers liés au climat (« risques climatiques liés à la finance ») et dans quelle mesure elle protège par exemple les assurés de cas de pension et les investisseurs contre des pertes financières liées au climat.

En tant que pouvoirs publics, ces institutions sont tenues d'appliquer le droit dans son intégralité et de préserver les droits fondamentaux de la population suisse. Elles ont les obligations suivantes en relation avec les émissions de gaz à effet de serre provoquées par les flux financiers suisses :

- *Devoir de transparence sur les émissions de gaz à effet de serre sur la base de la Convention d'Aarhus et de la Loi sur la protection de l'environnement ;*
- *Devoir de tenir compte des risques climatiques liés à la finance sur la base de la législation en matière d'assurances sociales et de marchés financiers ;*
- *Devoir d'orienter les flux financiers vers la compatibilité climatique – soit l'orientation des flux financiers vers une perspective « nettement en dessous de 2°C » – sur la base du principe de précaution, des droits fondamentaux et de la personne et des principes de la durabilité, et sur la base indirecte de l'Accord de Paris. En ce qui concerne la BNS aussi sur la base de l'obligation de conduire une politique financière et monétaire *dans l'intérêt général* du pays.*

Aucune des autorités de surveillance n'assume ces obligations ou alors qu'à peine. La FINMA envisage au moins de prendre des mesures pour inclure les risques financiers climatiques, alors que la CHS PP et la BNS ne montrent même pas l'intention de changer cela. C'est pourquoi Greenpeace a soumis cette requête contre les autorités de surveillance.

## Le rôle de l'Assemblée fédérale et des Commissions de gestion (CDG).

L'*Assemblée fédérale* supervise les activités du Conseil fédéral et de l'Administration fédérale et d'autres autorités chargées de tâches de la Confédération (Art. 169 CF, Art. 26 Loi fédérale sur le Parlement LParl du 13 décembre 2002).<sup>1</sup> Les *Commissions de gestion* (CDG ; Art. 52 al. 1 LParl) agissent pour l'Assemblée fédérale.

La supervision du Parlement sur les autorités administratives se base sur la démocratie. Elle constitue un *contrôle démocratique légitime* du gouvernement et des autorités administratives. Elle sert en premier lieu à l'exercice de la responsabilité politique du gouvernement<sup>2</sup>, l'effet de la surveillance est de nature politique, c'est-à-dire que le gouvernement et les autorités administratives sont *politiquement responsables* de leurs actes et manquements devant le Parlement<sup>3</sup>.

## Le rôle du Conseil fédéral

Malgré la surveillance (partielle) exercée par le Conseil fédéral et malgré l'urgence d'agir, les omissions de la FINMA et de la BNS, vivement critiquées, perdurent depuis de nombreuses années jusqu'à aujourd'hui. En tout état de cause, aucune mesure de contrôle correspondante du Conseil fédéral n'est prévue dans un avenir proche, c'est pourquoi le plaignant s'adresse directement aux CDG. En effet, le Conseil fédéral s'appuie sur des mesures volontaires, sur son rôle de "médiateur" et sur un "dialogue intensif", examine les effets du plan d'action de l'Union Européenne et envisage la nécessité d'une action réglementaire sans pour autant agir en termes de surveillance sur la base des possibilités légales disponibles aujourd'hui.

Le Conseil fédéral n'exerce par d'autorité sur la CHS PP.

<sup>1</sup> SR 171.10.

<sup>2</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 7), Rz. 1725.

<sup>3</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 7), Rz. 1728.

## Les Suisses veulent une place financière compatible avec la protection du climat

Un sondage représentatif effectué en mai par GFS Zurich sur mandat de Greenpeace a montré qu'une grande majorité de la population soutient la revendication d'une place financière favorable au climat :

81% de la population suisse approuvent le fait que les caisses de pensions doivent certifier l'effet sur le climat de leurs avoirs à l'égard des assurés de leur caisse de pension.

67% de la population suisse approuvent le fait que d'ici 10 ans, les banques et les caisses de pensions ne pourront plus investir que dans des placements neutres pour le climat.

79% de la population suisse approuvent le fait que la Banque nationale suisse doit s'impliquer dans la lutte contre le changement climatique avec sa politique de placement.

## Campagnes de Greenpeace sur le climat et la Finance

L'observation des acteurs du secteur financier montre que les engagements volontaires encouragés par le Conseil fédéral ne suffisent de loin pas à ce que le secteur financier suisse devienne une partie de la solution pour le climat au lieu de rester une partie du problème à cause de ses placements nocifs pour le climat. C'est entre autres ce que montre le rapport publié par Greenpeace en mai 2020 « Des affaires dangereuses pour le climat : les émissions financées par UBS et Credit Suisse entre 2016 et 2019 »<sup>4</sup>. Mais aussi le fait que jusqu'à présent, pratiquement aucune institution financière n'a été en mesure de présenter une stratégie contraignante et scientifiquement fondée pour une réduction des émissions de gaz à effet de serre directes et indirectes de ses transactions financières.

Bien que la Suisse ait ratifié l'Accord de Paris, le Conseil fédéral, tout comme les autorités de surveillance méconnaît la responsabilité de l'effet négatif sur le climat qu'a le financement des activités économiques planétaires. La Suisse est à la traîne derrière d'autres pays comme la France en ce qui concerne les mesures indispensables pour réguler l'effet climatique des acteurs financiers.

C'est pour cela que Greenpeace appelle la Confédération et les autorités à prendre les mesures appropriées et que l'organisation lance simultanément à la plainte à l'autorité de surveillance auprès des CDG [une action collective](#) dans laquelle la population peut soutenir les revendications selon lesquelles la politique, le gouvernement et l'administration régulent le secteur financier d'une façon favorable au climat.

4 <https://www.greenpeace.ch/fr/story-fr/54975/financeurs-crise-climatique>

## **Impressum**

Synthèse

Plainte contre les autorités de surveillance pour manque de prise en considération de la crise climatique liée à la finance et d'absence d'efforts de réduction des gaz à effet de serre.

Juillet 2020

Greenpeace Suisse  
Badenerstrasse 171  
Case postale 9320  
CH-8036 Zurich  
[suisse@greenpeace.org](mailto:suisse@greenpeace.org)

Greenpeace Suisse se finance uniquement avec des dons de personnes physiques et de fondations. Ce sont des dons affectés spécifiquement à un projet qui ont permis les recherches et la rédaction de ce rapport.

Merci de tout coeur.

Compte pour les dons : CCP 80-6222-8