



Berne, le 6 juin 2025

Modification de l'ordonnance sur les fonds propres

Mise en œuvre des mesures proposées dans le rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques et le rapport de la Commission d'enquête parlementaire

Rapport explicatif

en vue de l'ouverture de la procédure de consultation

Table des matières

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Contexte | 4 |
| 1.1 | Nécessité d'agir et objectifs visés | 4 |
| 1.1.1 | Nécessité et possibilité d'une intervention de l'État | 8 |
| 2 | Exigences en matière de fonds propres | 9 |
| 2.1 | Dispositions réglementaires relatives à l'évaluation prudente et au maintien de la valeur de certaines positions du bilan | 9 |
| 2.1.1 | Contexte | 9 |
| 2.1.2 | Comparaison avec le droit étranger, notamment européen | 13 |
| 2.1.3 | Présentation du projet | 14 |
| 2.1.4 | Commentaire des dispositions | 16 |
| 2.1.5 | Conséquences pour les banques | 16 |
| 2.2 | Fonction de porteur de risque des instruments AT1 dans le cadre du <i>going concern</i> | 19 |
| 2.2.1 | Contexte | 19 |
| 2.2.2 | Comparaison avec le droit étranger, notamment européen | 20 |
| 2.2.3 | Présentation du projet | 22 |
| 2.2.4 | Commentaire des dispositions | 23 |
| 2.2.5 | Conséquences pour les banques | 24 |
| 2.3 | Suppléments pour l'engagement total | 25 |
| 2.3.1 | Contexte | 25 |
| 2.3.2 | Présentation du projet | 26 |
| 2.3.3 | Commentaire des dispositions | 26 |
| 2.3.4 | Conséquences pour les banques | 26 |
| 3 | Exigences en matière de liquidités : mise à disposition d'informations | 27 |
| 3.1 | Contexte | 27 |
| 3.1.1 | Nécessité d'agir et objectifs visés | 27 |
| 3.1.2 | Solutions étudiées et solution retenue | 27 |
| 3.2 | Comparaison avec le droit étranger, notamment européen | 27 |
| 3.3 | Présentation du projet | 28 |
| 3.3.1 | Réglementation proposée | 28 |
| 3.3.2 | Mise en œuvre (aspects pratiques de l'exécution) | 29 |
| 3.4 | Commentaire des dispositions | 29 |
| 3.4.1 | OLiq | 29 |
| 3.5 | Conséquences pour les banques | 31 |
| 4 | Autres modifications | 33 |
| 4.1 | Réglementation proposée | 33 |
| 4.1.1 | OFR : compléments et corrections | 33 |
| 4.1.2 | OB : précision du montant privilégié et compléments | 33 |
| 4.1.3 | OLiq : corrections | 34 |
| 4.1.4 | Oém-FINMA : corrections | 34 |
| 4.2 | Commentaire des dispositions | 35 |
| 4.2.1 | OFR | 35 |
| 4.2.2 | OB | 37 |
| 4.2.3 | OLiq | 38 |
| 4.3 | Conséquences pour les banques et leurs clients | 42 |
| 4.3.1 | Montant privilégié | 42 |
| 5 | Conséquences | 43 |
| 5.1 | Conséquences pour la Confédération | 43 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 5.2 | Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne | 44 |
| 5.3 | Conséquences économiques | 44 |
| 5.3.1 | Conséquences pour les banques | 44 |
| 5.3.2 | Conséquences pour les entreprises et les ménages | 46 |
| 5.3.3 | Conséquences pour l'ensemble de l'économie | 46 |
| 5.4 | Conséquences sociales | 47 |
| 5.5 | Conséquences environnementales | 47 |
| 5.6 | Résumé et bilan des conséquences | 47 |
| 6 | Aspects juridiques | 47 |
| 6.1 | Constitutionnalité | 47 |
| 6.2 | Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse | 47 |
| 6.3 | Délégation de compétences législatives | 47 |
| 6.4 | Protection des données | 47 |
| 7 | Entrée en vigueur | 47 |
| | Liste des sigles utilisés | 48 |
| | Tableau synoptique des données utilisées dans le rapport explicatif | 50 |

1 Contexte

Le 10 avril 2024, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur la stabilité des banques comprenant l'examen prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques¹. Aux fins de renforcer la réglementation applicable aux banques d'importance systémique (*systemically important banks*, SIB), il a recommandé la mise en œuvre d'un vaste train de mesures. Dans son rapport du 17 décembre 2024², la Commission d'enquête parlementaire (CEP) mise en place par le Parlement après la crise du Credit Suisse confirme la pertinence des mesures prévues par le Conseil fédéral et propose des mesures qui soutiennent, pour l'essentiel, la ligne d'action choisie.

Le projet mis en consultation comprend les mesures proposées dans le rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques et dans celui de la CEP qui seront mises en œuvre par la modification d'ordonnances. Parallèlement à l'ouverture de la consultation, le Conseil fédéral a défini les grandes lignes de la mise en œuvre des mesures au niveau de la loi. Ces propositions ne font toutefois pas l'objet du projet mis en consultation. La mise en œuvre rapide des mesures au niveau de l'ordonnance, avant leur mise en œuvre au niveau de la loi, vise à produire plus tôt un effet préventif.

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

En mars 2023, Credit Suisse subissait une telle crise de confiance qu'il aurait connu une faillite désordonnée le 20 mars de la même année, si des intervenants externes n'avaient pas pris les mesures qui s'imposaient. C'est pourquoi le Conseil fédéral a adopté, les 16 et 19 mars 2023, un train de mesures fondé sur le droit de nécessité prévoyant l'octroi de garanties par l'État et a ainsi permis à UBS d'acquérir Credit Suisse. L'objectif de ce train de mesures était de garantir la stabilité financière et d'éviter de graves dommages à l'économie suisse.

Dans son rapport sur la stabilité des banques du 10 avril 2024, le Conseil fédéral a réaffirmé l'objectif qu'il a défini dans sa stratégie du 4 décembre 2020 en matière de place financière³, à savoir que la Suisse soit un lieu d'implantation attrayant pour les établissements financiers actifs au niveau mondial. Il entend poursuivre le renforcement et le développement du dispositif *too big to fail* (TBTF) sur la base des analyses réalisées en se focalisant sur trois axes prioritaires :

- Premièrement, le **dispositif de prévention** a besoin d'être renforcé pour que la probabilité d'une crise bancaire diminue. Il est prévu de soumettre les SIB à des exigences accrues et, lorsque celles-ci peuvent difficilement être limitées aux SIB, de relever aussi les exigences applicables aux autres établissements financiers et d'améliorer leur mise en œuvre.
- Deuxièmement, il convient de développer le **dispositif de liquidité**. Les difficultés de Credit Suisse ont rappelé l'importance de l'approvisionnement en liquidités en cas de crise. La banque a en effet dû faire face à des sorties de liquidités d'une ampleur et d'une rapidité sans précédent, ce dont il faudra tenir compte dans la nouvelle réglementation.

¹ Rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques, 10 avril 2024, accessible à l'adresse suivante : www.efd.admin.ch > Place financière > Rapport « too big to fail »

² Rapport de la Commission d'enquête parlementaire, 17 décembre 2024, accessible à l'adresse suivante : [Rapport de la Commission d'enquête parlementaire](#)

³ Rapport du Conseil fédéral sur la politique suisse des marchés financiers, 4 décembre 2020, accessible à l'adresse suivante : www.sif.admin.ch > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Politique pour une place financière suisse tournée vers l'avenir > Leadership mondial, ancrage en Suisse : politique pour une place financière suisse tournée vers l'avenir

- Troisièmement, il est nécessaire d'étoffer le **dispositif de lutte contre les crises** en prenant des mesures qui permettront d'améliorer la capacité de liquidation des banques et la collaboration entre les autorités.

Dans son rapport sur la stabilité des banques, le Conseil fédéral propose 22 mesures à mettre en œuvre directement. Sept autres mesures seront examinées et seront également mises en œuvre en cas de résultat positif. L'exécution du train de mesures proposé réduira considérablement la probabilité qu'une autre banque suisse d'importance systémique subisse une crise grave requérant une aide urgente de la part de l'État. Par ailleurs, elle garantira de manière crédible la capacité de liquidation d'une banque d'importance systémique en cas de crise. Le Conseil fédéral entend ainsi réduire au minimum les coûts et les risques pour l'État, l'économie et les contribuables.

Les mesures proposées ciblent les banques d'importance systémique. Une partie s'appliquera néanmoins spécifiquement à UBS, la dernière banque d'importance systémique active au niveau international que compte la Suisse. Quelques mesures dont le champ d'application peut difficilement être limité aux banques d'importance systémique concerneront aussi d'autres banques et établissements financiers.

Les répercussions du train de mesures complet seront analysées en profondeur et l'atteinte des objectifs du dispositif TBTF sera évaluée dans le cadre du projet de modification de la loi sur les banques visant à mettre en œuvre les mesures proposées dans le rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques et dans le rapport de la CEP. Les mesures mises en œuvre dans le cadre du projet faisant l'objet du présent rapport seront prises en compte lors de l'analyse et de l'évaluation.

Les mesures proposées dans le rapport sur la stabilité des banques et dans le rapport de la CEP comprennent des modifications au niveau de la loi et des ordonnances. Le Conseil fédéral estime qu'il faut les mettre en œuvre rapidement. Pour ce faire, il prévoit de diviser le train de mesures en trois séries : la première série comportera des modifications d'ordonnances que le Conseil fédéral peut adopter de son propre chef, la deuxième série fera l'objet d'un message sur la couverture en fonds propres des participations étrangères des SIB, alors que la troisième série portera sur les autres modifications au niveau de la loi.

Les modifications proposées de l'ordonnance du 1^{er} juin 2012 sur les fonds propres (OFR), de l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur les liquidités (OLiQ), de l'ordonnance du 30 avril 2014 sur les banques (OB) et de l'ordonnance du 15 octobre 2008 sur les émoluments et les taxes de la FINMA (Oém-FINMA) permettront de mettre en œuvre les mesures au niveau des ordonnances (série 1). Il s'agit de trois mesures qui relèvent du domaine de la prévention et du renforcement du dispositif de liquidité. Elles visent à combler les lacunes qui ont été constatées lors de la crise de Credit Suisse, mais qui pourraient aussi apparaître au sein des banques qui n'ont pas d'importance systémique. Elles s'appliqueront donc à toutes les banques, ainsi que le propose le Conseil fédéral dans son rapport sur la stabilité des banques.

En matière de prévention, en ce qui concerne le **champ d'action portant sur les exigences relatives aux fonds propres**, le Conseil fédéral a, dans son rapport sur la stabilité des banques, proposé un train de mesures qui pallie les lacunes de manière ciblée et qui, dans la mesure du possible, s'intègre dans le cadre international. Ces mesures augmenteront les fonds propres des SIB et, en particulier, de la seule G-SIB restante. En revanche, le Conseil fédéral a renoncé à exécuter les autres mesures examinées en matière de fonds propres, tels le relèvement des exigences concernant le ratio d'endettement maximal non pondéré (*leverage ratio*, LR) ou l'augmentation des suppléments progressifs, qu'il a estimées moins appropriées.

Le projet mis en consultation permettra déjà de mettre en œuvre deux mesures portant sur les exigences en matière de fonds propres. Par la même occasion, le Conseil fédéral formule des propositions concrètes en vue de la mise en œuvre de la recommandation n° 4 du rapport de la CEP⁴, qui demande un examen de la qualité et de la quantité des fonds propres des SIB afin de garantir la solidité de celles-ci :

- Mesure n° 18 : renforcer les dispositions réglementaires relatives à l'évaluation prudente et au maintien de la valeur de certaines positions du bilan (cf. ch. 2.1). Cette mesure a pour but de corriger les imprécisions dans la réglementation en vigueur relative à l'évaluation prudente. Il convient en outre d'unifier la réglementation s'appliquant aux logiciels et aux créances fiscales latentes. Le maintien de la valeur des fonds propres réglementaires sera ainsi globalement renforcé.
- Mesure n° 19 : renforcer la fonction de porteur de risque des instruments de capital AT1 dans le cadre du *going concern* (cf. ch. 2.2). La mise en œuvre de cette mesure a pour but de modifier les attentes du marché. Les instruments de capital concernés, qui ne sont pas uniquement émis par des banques d'importance systémique, pourront ainsi mieux remplir leur fonction de porteur de risque dans le cadre de l'activité courante. Les signaux négatifs envoyés sur le marché seront atténués, ce qui renforcera les banques.

Deux autres mesures concernant les exigences en matière de fonds propres que le Conseil fédéral a proposées dans son rapport sur la stabilité des banques en vue de leur mise en œuvre au niveau des ordonnances ne font pas partie du projet mis en consultation :

- La mesure n° 14 (introduire des éléments prospectifs dans les suppléments de fonds propres du pilier 2 spécifique à chaque établissement) présente un lien matériel étroit avec la mesure n° 22 (renforcer les possibilités d'intervention précoce de la FINMA en inscrivant dans la loi les mesures, les possibilités d'application et le moment de l'intervention) ; il faut donc la mettre en œuvre au niveau des ordonnances en même temps que la modification prévue de la loi sur les banques.
- La mesure n° 15 (exigences en matière de fonds propres destinés à couvrir les participations étrangères des SIB), qui est centrale pour le renforcement du dispositif TBTF, devra être mise en œuvre au niveau de la loi au vu, d'une part, de son importance pour la stabilité financière et l'économie suisse et, d'autre part, en raison des conclusions de la CEP.

La simple comparaison internationale entre l'exposition au ratio de levier (*leverage ratio exposure*) et le produit intérieur brut (PIB) des juridictions (cf. figure 1) souligne le poids de la banque suisse d'importance systémique active au niveau international (*globally systemically important bank*, G-SIB), à savoir UBS. Concernant UBS, soit une G-SIB ayant son siège principal en Suisse, il faut prendre en considération, outre sa taille considérable par rapport au PIB, le fait que les participations à l'étranger, en raison de la petite taille du marché intérieur, représentent une grande part des activités pour la banque mère (près du double des activités suisses au troisième trimestre 2024). Étant donné qu'un volume d'actifs supérieur à la moyenne est détenu à l'étranger⁵, d'importants risques sont susceptibles de se concrétiser dans les entités juridiques étrangères. En cas de couverture en fonds propres insuffisante, les

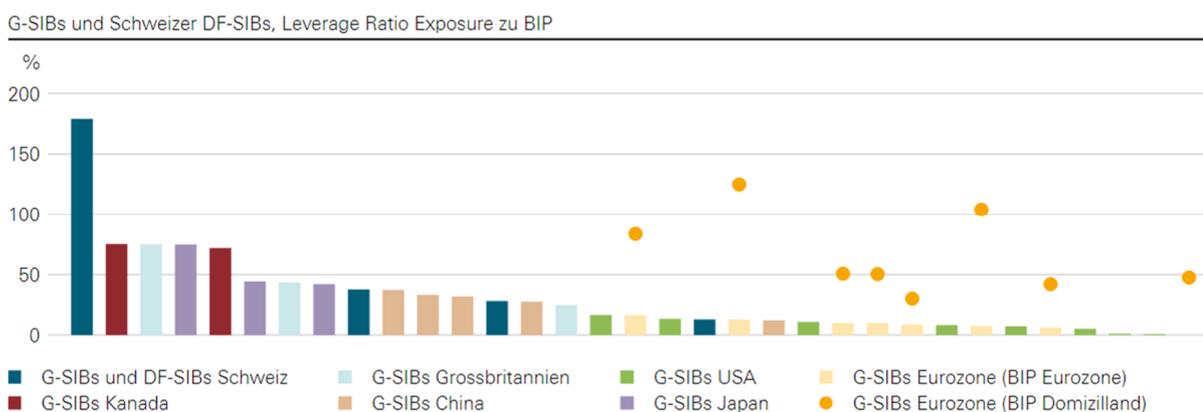
⁴ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire, 17 décembre 2024, p. 414, accessible à l'adresse suivante : [Rapport de la Commission d'enquête parlementaire](#)

⁵ BNS, Rapport sur la stabilité financière 2024, 20 juin 2024, p. 23 : « Fin 2022, 60 % du total des créances d'UBS avaient une contrepartie à l'étranger. », accessible à l'adresse suivante : www.snb.ch > News et publications > Publications économiques > Rapport sur la stabilité financière

pertes liées à l'évaluation des participations étrangères affaiblissent (parfois considérablement) la capitalisation de la banque mère suisse, ce qui engendre de nombreux risques majeurs. Cette problématique a notamment restreint la marge de manœuvre de Credit Suisse durant la phase de stabilisation, car il ne pouvait pas vendre les participations étrangères en raison des répercussions de cette action sur les fonds propres. Il est donc essentiel d'éviter que cela ne se reproduise si UBS devait faire face à une crise. Les risques sont en outre susceptibles d'être répercutés sur les contribuables suisses puisqu'il est possible de financer en partie les fonds propres d'une filiale étrangère de la G-SIB suisse avec des capitaux étrangers de la banque mère suisse. De même, lorsque les participations étrangères ne sont pas suffisamment couvertes par des fonds propres, la croissance étrangère des filiales est favorisée par rapport à la croissance étrangère des succursales de la banque mère. À cet égard, la G-SIB suisse constitue un cas particulier, difficilement comparable aux G-SIB étrangères. Les exigences en matière de fonds propres destinés à couvrir les participations étrangères des SIB⁶ revêtent donc une grande importance pour la Suisse, où sont implantées des banques menant de nombreuses activités commerciales à l'étranger, tout comme pour l'ensemble de la place financière et économique suisse.

Dans son rapport, la CEP souligne l'importance de cette problématique⁷. Elle y pointe diverses lacunes concernant la couverture en fonds propres des participations étrangères et relève « qu'il ne suffit pas de satisfaire aux normes internationales pour maîtriser convenablement les risques pour les contribuables suisses, de crises que pourrait traverser la G-SIB restante »⁸. Elle confirme ainsi la nécessité d'agir que le Conseil fédéral avait déjà indiquée dans son rapport sur la stabilité des banques. Au vu des conclusions de la CEP et de l'importance que revêt cette thématique pour l'économie suisse, il convient de régler cette question au niveau de la loi et de la soumettre au Parlement. Sur la base de ces réflexions, le Conseil fédéral inscrit sa proposition de mise en œuvre de cette mesure dans les lignes directrices et l'exécutera dans le cadre du projet de loi correspondant.

Figure 1 : taille des banques par rapport au PIB de la juridiction⁹



Source : BNS (DF-SIB signifie *domestically focused systemically important banks*).

⁶ Parmi les SIB, seule UBS dispose d'importantes participations étrangères.

⁷ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire, 17 décembre 2024, p. 414, accessible à l'adresse suivante : [Rapport de la Commission d'enquête parlementaire](#)

⁸ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire, 17 décembre 2024, p. 393, accessible à l'adresse suivante : [Rapport de la Commission d'enquête parlementaire](#)

⁹ Les chiffres concernant le PIB datent de 2023, sauf pour le Japon (2022) ; exposition des banques au quatrième trimestre 2023. Source : BNS, Rapport sur la stabilité financière 2024, 20 juin 2024, p. 22, accessible à l'adresse suivante : www.snb.ch > News et publications > Publications économiques > Rapport sur la stabilité financière.

En ce qui concerne **le renforcement du dispositif de liquidité**, le Conseil fédéral a, dans son rapport sur la stabilité des banques, proposé des mesures visant à renforcer la garantie des liquidités incombant aux SIB, à accroître considérablement les possibilités d'approvisionnement en liquidités par l'intermédiaire du prêteur ultime (*lender of last resort*) et à mettre en place, en tant qu'instrument subsidiaire de dernier recours, la possibilité d'accorder des garanties publiques grâce à un mécanisme de garantie des liquidités pour les SIB (*public liquidity backstop*, PLB).

Le projet mis en consultation a pour but de mettre en œuvre la mesure suivante en vue de renforcer le dispositif de liquidité, laquelle permet également de mettre partiellement en œuvre la recommandation n° 9 du rapport de la CEP (examiner quelles mesures appropriées et coordonnées au niveau international peuvent être prises en cas de panique bancaire numérique) :

- Mesure n° 25 : renforcer les exigences relatives aux informations sur l'état des liquidités à fournir à l'autorité de surveillance (cf. ch. 3). Les incertitudes liées à la qualité des données et les retards affectant la fourniture de celles-ci par les banques à l'autorité de surveillance constituent des obstacles considérables au rétablissement de la situation. En cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir et de manière générale lorsque les banques font face à des problèmes de liquidités, il est donc essentiel que l'autorité de surveillance reçoive des informations actuelles et de qualité fiable sur l'état des liquidités des banques concernées.
- La mesure n° 23 (renforcer la planification de la stabilisation au moyen de critères et d'exigences réglementaires plus clairs), que le Conseil fédéral a proposée dans son rapport sur la stabilité des banques en vue de sa mise en œuvre au niveau des ordonnances, requiert, après examen approfondi, également une modification au niveau de la loi, raison pour laquelle elle ne fait pas l'objet du projet de modification des ordonnances dont traite le présent rapport.

Le projet mis en consultation prévoit aussi d'autres modifications de l'OFR, de l'OLiQ, de l'OB et de l'Oém-FINMA (cf. ch. 4). Il s'agit en majeure partie de précisions et de corrections apportées aux dispositions en vigueur, liées notamment à la mise en œuvre du dispositif finalisé de Bâle III au 1^{er} janvier 2025. En outre, l'annexe de l'OFR sera modifiée afin d'adapter une nouvelle fois à l'évolution du PIB les seuils déterminant les suppléments liés à l'engagement total, comme cela a été le cas lors de la révision de l'OFR du 27 novembre 2019.

1.1.1 Nécessité et possibilité d'une intervention de l'État

Toutes les banques actives en Suisse sont soumises à une réglementation complète et assujetties à la surveillance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Conformément à l'art. 4 de la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA), la réglementation et la surveillance des marchés financiers en général et des banques en particulier ont pour but de protéger les créanciers et les investisseurs et d'assurer le bon fonctionnement des marchés financiers. En outre, les SIB exerçant sur le territoire suisse sont soumises à une réglementation spéciale, à savoir le dispositif TBTF, définie à l'art. 7, al. 2, LB. Ce dispositif poursuit les trois objectifs suivants : réduire les risques pour la stabilité du système financier suisse, assurer le maintien des fonctions économiques importantes et éviter le recours à une aide de l'État. Le Conseil fédéral estime d'ailleurs que ces objectifs restent pertinents. Dans la motion n° 1 (24.4529 et 24.4525) de son rapport, la CEP attire toutefois l'attention sur le fait que les objectifs visés par certaines mesures du dispositif TBTF sont en contradiction avec l'objectif de la réglementation TBTF et souligne que celle-ci se focalise par ailleurs trop sur la Suisse. Le Conseil fédéral proposera une autre mesure en

réponse à cette motion et en présentera ensuite les grandes lignes en vue de sa mise en œuvre au niveau de la loi.

Pour atteindre ces objectifs, le Conseil fédéral et le Parlement ont édicté des dispositions particulières pour les SIB après la crise financière de 2007-2008. L'une des exigences est que les SIB doivent disposer de davantage de fonds propres que les autres banques afin de pouvoir mieux absorber les pertes éventuelles dans le cadre de l'activité courante (fonds *going concern*). Elles satisfont en général à cette obligation en constituant des fonds propres de base durs (*common equity tier 1*, CET1). Elles peuvent également y répondre en partie au moyen de fonds propres de base supplémentaires (*additional tier 1*, AT1). Par ailleurs, les SIB doivent détenir des fonds pour absorber les pertes en cas de liquidation (fonds *gone concern*).

Dans le cas de Credit Suisse, les exigences actuelles en matière de fonds propres ont renforcé la résilience de la banque, qui aurait été incapable de maîtriser autant de revers sans les fonds propres supplémentaires qu'elle devait détenir en vertu de la réglementation TBTF. La couverture en fonds propres des participations étrangères de la maison mère en particulier présentait des lacunes, qu'il convient à présent de combler au niveau de la loi. La pratique de l'évaluation prudente et le maintien de la valeur de certaines positions du bilan lors de la réorientation stratégique de Credit Suisse ont par ailleurs eu des effets négatifs sur l'état des fonds propres de la banque. Enfin, il faut se demander pourquoi les instruments de capital AT1 n'ont pas permis d'absorber les pertes plus tôt, dans le cadre de l'activité courante, et surtout comment renforcer le rôle de ces instruments précisément dans ce cadre-là (*going concern*).

En cas de crise, il est central de garantir la solvabilité d'une banque au moyen de liquidités. La crise de Credit Suisse a en effet montré que les incertitudes liées à la qualité des données et les retards affectant la fourniture de celles-ci par la banque concernée constituent des obstacles considérables au rétablissement de la situation, qu'il faut par conséquent éviter. L'actualité et la fiabilité des données sont essentielles pour que les autorités puissent juguler une crise de liquidité affectant une banque.

La mise en œuvre des mesures mentionnées permet de renforcer la résilience des banques et de réduire ainsi la probabilité d'une crise. Il ne sera néanmoins pas possible d'écarter complètement le risque de crise, malgré ces modifications.

Le projet mis en consultation prévoit d'apporter en outre des précisions et des corrections à diverses ordonnances (cf. ch. 4). Le montant des dépôts privilégiés et ainsi affectés à la deuxième classe en cas de faillite est précisé dans l'OB. Certaines dispositions de l'OFR et de l'OLiq sont complétées ou modifiées afin de corriger des imprécisions.

2 Exigences en matière de fonds propres

2.1 Dispositions réglementaires relatives à l'évaluation prudente et au maintien de la valeur de certaines positions du bilan

2.1.1 Contexte

2.1.1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Dans le rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques, la mesure n° 18 porte sur le renforcement des dispositions réglementaires relatives à l'évaluation prudente et au maintien de la valeur de certaines positions du bilan. Or, les événements qui ont conduit à la crise de Credit Suisse ont montré que certains actifs d'une banque (positions figurant à l'actif du bilan bancaire) qui sont considérés comme des fonds propres de base durs peuvent très rapidement subir une forte perte de valeur. Par conséquent, la capacité des fonds propres de base durs à

supporter les pertes lors d'une crise n'est pas suffisamment garantie. De nombreux actifs dans le bilan des banques sont concernés, notamment les participations, les logiciels, les créances fiscales latentes et les actifs détenus jusqu'à l'échéance (*held to maturity*, HTM).

Concernant l'**évaluation prudente** de positions dépourvues de prix de marché effectifs ou de paramètres d'évaluation observables, la crise de Credit Suisse a montré que l'application de la réglementation en vigueur laisse une marge d'appréciation considérable. Puisqu'il n'existe aucune valeur de marché liquide directement observable, la *Fair Value* de la position du bilan ne peut pas être déterminée objectivement et doit donc être estimée à l'aide de modèles plus ou moins complexes. Cela peut être le cas pour diverses positions inscrites à l'actif d'un bilan bancaire, telles que les titres de participation non liquides, les expositions temporaires au risque de crédit, les produits financiers structurés et les dérivés financiers complexes. En exploitant la marge d'appréciation susmentionnée, la banque peut déclarer davantage de fonds propres de base durs qu'elle ne pourrait le faire en procédant à une évaluation prudente. Les incertitudes liées à ces estimations constituent donc un obstacle potentiel si la banque vend un domaine d'activité ou si un autre établissement acquiert la banque dans son entier. Lors de l'acquisition de Credit Suisse, la Confédération a d'ailleurs dû donner une solide garantie contre les pertes pour certaines de ces positions, au cas où les pertes sur celles-ci devaient dépasser 5 millions de francs. Après l'acquisition, UBS a ainsi procédé à des ajustements de valeur à hauteur de 4,8 milliards de dollars au total sur les positions *Fair Value* comptabilisées de Credit Suisse, toutes les positions n'étant toutefois pas couvertes par la garantie contre les pertes¹⁰. En août 2023, UBS a renoncé à la garantie contre les pertes qui lui a été accordée, après avoir analysé dans le détail les positions concernées du bilan de Credit Suisse.

Lors de la crise de Credit Suisse, des questions centrales se sont aussi posées concernant l'évaluation et le maintien de la valeur des **logiciels** dans le bilan des banques. En effet, le logiciel porté au bilan¹¹ pour un domaine d'activité dont la banque veut se départir peut subir une forte perte de valeur selon les circonstances. Or, si la banque doit vendre un domaine d'activité dans des délais très courts, elle peut certes demander un certain prix pour le logiciel porté au bilan, mais le prix qu'elle obtiendra est néanmoins très incertain puisque le vendeur n'aura pas besoin du logiciel ou disposera déjà de son propre logiciel. En ce qui concerne la réglementation applicable aux logiciels, les règles de présentation des comptes appliquées par la banque sont déterminantes. Les logiciels sont souvent classés comme des actifs incorporels sur la base des normes internationales d'information financière (*International Financial Reporting Standards*, IFRS). Par conséquent, si une banque comptabilise un logiciel comme un actif incorporel, sur le plan réglementaire, elle doit le déduire intégralement des fonds propres de base durs conformément aux normes minimales de Bâle¹². Selon les règles de présentation des comptes (US GAAP ou ordonnance de la FINMA sur les comptes) applicables aux banques, il est cependant aussi possible de comptabiliser les logiciels comme une immobilisation corporelle. Les normes minimales de Bâle¹³ prévoient une pondération des risques de 100 % pour les immobilisations corporelles. Une banque qui applique les règles de présentation des comptes en question nécessite donc nettement moins de fonds propres qu'une banque dont le logiciel doit être déduit intégralement des fonds propres de base durs.

¹⁰ UBS Group SA, rapport de gestion 2023, p. 316

¹¹ Les logiciels développés par la banque elle-même ou achetés sont comptabilisés au bilan conformément aux règles de présentation des comptes appliquées par l'établissement.

¹² Les paragraphes des normes minimales de Bâle auxquels renvoient l'OFB et le commentaire des différents articles sont tous mentionnés à l'annexe 1 de l'OFB. Ces renvois ne sont pas exhaustifs et n'ont aucun effet juridique contraignant, sauf lorsqu'ils sont explicitement mentionnés dans l'ordonnance. Il est possible de consulter la version déterminante des normes minimales de Bâle sur la page web du Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) : www.sif.admin.ch > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Réglementation des marchés financiers > Bâle III > Normes minimales de Bâle. Les abréviations (p. ex. CAP) se réfèrent aux différents chapitres des normes minimales de Bâle.

¹³ BIS, Basel Framework, CRE 20.110, accessible à l'adresse suivante: [CRE20 - Standardised approach: individual exposures](https://www.bis.org/crere20110).

Par conséquent, il n'est pas judicieux d'avoir pour les logiciels des exigences réglementaires différentes en matière de fonds propres, qui dépendent des règles de présentation des comptes qu'un établissement applique pour les évaluer.

Les **créances fiscales latentes** (*deferred tax assets*, DTA) sont les actifs d'une entreprise qu'elle détient sous la forme de créances sur les autorités fiscales. Il est possible de réaliser ces créances en les utilisant pour compenser les impôts dus sur les futurs bénéfices. C'est le cas par exemple des créances fiscales latentes provenant de reports de pertes, lorsqu'il est possible de compenser ces reports de pertes avec de futurs bénéfices afin de déterminer l'impôt sur le bénéfice. Il peut également s'agir de créances fiscales latentes résultant d'écart temporels, puisque les actifs sont comptabilisés ou amortis différemment dans le bilan fiscal que dans le bilan commercial. Là aussi, il est possible de compenser de futurs impôts dus au titre de l'imposition sur le bénéfice avec cette créance fiscale. Dans tous les cas, le maintien de la valeur des créances fiscales latentes dépend du fait que l'entreprise dégage suffisamment de bénéfices dans un horizon temporel qui convient aux autorités fiscales et qu'elle doit payer suffisamment d'impôts sur le bénéfice afin de pouvoir recouvrer ses créances. Or, Credit Suisse et en particulier ses filiales étrangères détenaient un grand nombre de créances fiscales latentes en 2022 qui provenaient en partie des pertes enregistrées durant et après la crise financière ou découlaient du paiement d'amendes. D'autres créances fiscales latentes étaient liées la législation fiscale étrangère. Celles-ci conservaient leur valeur tant que Credit Suisse pouvait compter sur des bénéfices futurs suffisants dans les entités juridiques concernées. Toutefois, avec la restructuration annoncée au troisième trimestre 2022, les perspectives de bénéfices se sont réduites drastiquement et durablement dans ces juridictions. Les créances fiscales latentes ont par conséquent subi une perte de valeur et ont dû être dépréciées, ce qui a immédiatement réduit à néant environ la moitié de l'augmentation de capital effectuée en parallèle. Une banque peut certes tenter de demander un prix pour des créances fiscales latentes lorsqu'elle se voit contrainte de vendre un domaine d'activité dans des délais très courts lors d'une crise, mais le prix qu'elle obtiendra est très incertain. Conformément à la réglementation en vigueur, il faut toutefois déduire intégralement des fonds propres de base durs les créances fiscales latentes dont la réalisation dépend de la rentabilité future. Sur le plan réglementaire¹⁴, les créances fiscales latentes résultant d'écart temporels sont toutefois en partie considérées comme des actifs pouvant être pondérés en fonction des risques. La crise a montré que le maintien de la valeur des créances fiscales latentes n'est généralement pas suffisamment garanti et qu'il serait judicieux que la réglementation prévoie une déduction générale.

Alors qu'aujourd'hui déjà, la réglementation ne définit pas les créances fiscales latentes résultant de reports des pertes comme ayant de la valeur et requiert donc qu'elles soient déduites du capital réglementaire, elle autorise que celles résultant d'écart temporels soient considérées comme ayant de la valeur jusqu'à un certain plafond et donc pondérées en fonction des risques. Dorénavant, il faudra aussi déduire intégralement ces dernières du capital réglementaire. Les nouvelles dispositions dans les domaines mentionnés contribuent à uniformiser la réglementation applicable aux fonds propres réglementaires et à maintenir leur valeur. Les effets procycliques sont ainsi atténués, ce qui permet d'accroître la marge de manœuvre en cas de crise de même que les chances de réussite des mesures de stabilisation.

2.1.1.2 Solutions étudiées et solution retenue

En ce qui concerne la **réglementation applicable aux logiciels**, une autre solution a été examinée outre un régime uniforme de déduction des fonds propres de base durs pour les logiciels, qu'ils soient portés au bilan à titre de valeurs immatérielles ou matérielles. Il s'agit d'un amortissement réglementaire sur un nombre maximal d'années, à l'instar de la

¹⁴ Cf. art. 32, al. 1, let. d, OFR.

réglementation appliquée par l'Union européenne (UE). Puisque dans l'UE, ce sont généralement les IFRS qui sont appliquées (les logiciels sont donc considérés comme des actifs incorporels), la réglementation de l'UE précise que le montant de l'amortissement cumulé prudentiel des actifs logiciels portés au bilan à titre d'actifs incorporels peut être affecté aux fonds propres réglementaires (cf. ch. 2.1.2). Or, puisque cette réglementation est prévue pour des logiciels considérés comme des actifs incorporels, une reprise de cette pratique dans l'OFR n'aurait pas permis de régler la question de la différence de traitement dont font l'objet les banques en fonction des règles comptables qu'elles appliquent. En effet, afin de garantir l'égalité de traitement, il aurait également fallu définir un amortissement analogue sur trois ans au maximum pour les logiciels portés au bilan à titre d'immobilisations corporelles. Une telle réglementation n'existerait dans aucune autre juridiction. La solution choisie par l'UE se fonde en outre sur une méthode de calcul plutôt compliquée qui ne serait pas la même si on calculait la valeur des logiciels pour répondre aux exigences réglementaires ou pour l'amortissement à des fins comptables. De plus, la réglementation de l'UE s'écarte des normes minimales de Bâle¹⁵, qui prévoient une déduction intégrale des actifs incorporels des fonds propres de base durs. Par ailleurs, le recours au maintien de la valeur des logiciels dans le but d'absorber des pertes est, d'une manière générale, mis en doute. Au vu de ce qui précède, l'option d'un amortissement réglementaire sur plusieurs années a été jugée moins efficace.

Des mesures relatives à la réglementation applicable aux **actifs qui sont destinés à être conservés jusqu'à l'échéance** (positions du portefeuille de la banque) ont également été examinées. Pour ces actifs, il existe deux approches d'évaluation pour la présentation des comptes : *amortised cost (accrual)* et *cost less impairment*. Ces approches ignorent totalement les variations générales de la valeur de marché et tiennent uniquement compte de la probabilité d'un remboursement à l'échéance. En cas de forte hausse des taux d'intérêt, la valeur de marché des positions HTM peut être nettement inférieure à la valeur comptable. D'ailleurs, plus la variation des taux d'intérêt est importante et plus la durée résiduelle est longue, plus la différence de valeur est importante. En 2023, en raison des importants retraits de dépôts effectués par leurs clients, certaines banques régionales américaines ont ainsi dû vendre certains de leurs placements financiers qui étaient inscrits dans les comptes comme des titres détenus jusqu'à échéance. Or, elles n'en ont obtenu que la valeur de marché, nettement inférieure à celle comptabilisée, et ont dû faire face à des pertes substantielles et à une pénurie de capital. Cette situation a même causé la faillite de la *Silicon Valley Bank* et de la *First Republic Bank*. Les rapports de gestion 2022 et 2023 des banques suisses présentent eux aussi une différence importante entre la valeur comptable et la valeur de marché des actifs. L'acquisition de Credit Suisse par UBS a par ailleurs conduit à une évaluation *Fair Value* du bilan de Credit Suisse, ce qui a entraîné d'importantes réductions de valeur, surtout dans le portefeuille d'hypothèques. Ces corrections de valeur seront cependant compensées durant la durée résiduelle. Étant donné que les banques peuvent généralement utiliser les placements financiers qu'elles détiennent en Suisse pour des opérations de mise en pension avec la BNS, elles sont nettement moins susceptibles de procéder à des ventes d'urgence que les banques régionales américaines (sans accès au *Fed Discount Window*). Il est donc moins urgent de prendre des mesures à cet égard en Suisse. De plus, si la réglementation en la matière était modifiée, elle s'écarterait des normes internationales, raison pour laquelle il est renoncé à prendre cette mesure.

Les mesures relatives aux logiciels, à l'évaluation prudente et aux créances fiscales latentes seront non seulement introduites pour les SIB, mais également pour toutes les autres banques, étant donné que les lacunes décrites peuvent concerner l'ensemble des banques. Partant, il serait judicieux de mettre en place une réglementation uniforme.

¹⁵ BRI, Basel Framework, CAP 30.7, accessible à l'adresse suivante : www.bis.org

2.1.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

En ce qui concerne l'évaluation prudente des positions *Fair Value* du portefeuille de négociation et du portefeuille de la banque (*prudent valuation adjustments*, PVA), requise sur le plan prudentiel, les normes minimales de Bâle¹⁶ prévoient des dispositions d'évaluation générales¹⁷. Dans le contexte de l'application nationale des normes minimales de Bâle, l'UE a adopté des dispositions détaillées pour mettre en œuvre la norme concernant la détermination des PVA¹⁸.

Les normes minimales de Bâle ne comprennent aucune disposition explicite concernant les **exigences prudentielles applicables aux logiciels**. Conformément aux dispositions de la FINMA en matière de présentation des comptes¹⁹, les logiciels sont considérés comme des immobilisations corporelles et peuvent donc être pondérés en fonction des risques sur le plan réglementaire. En revanche, les IFRS exigent expressément qu'ils soient classés comme actifs incorporels. Sur le plan réglementaire, ils devront donc être entièrement déduits des fonds propres de base durs. L'autorité de réglementation prudentielle (*Prudential Regulation Authority*, PRA) de la *Bank of England* prévoit une déduction intégrale des logiciels des fonds propres de base durs, du fait que les logiciels ne peuvent pas être utilisés pour l'absorption des pertes dans le cadre de l'activité courante²⁰. À l'instar du Royaume-Uni, le Canada²¹ et l'Australie²² prévoient également une déduction intégrale des fonds propres de base durs pour les logiciels. Quant aux banques américaines, elles appliquent la norme comptable américaine US GAAP, qui permet de comptabiliser les logiciels tant comme des immobilisations corporelles que comme des actifs incorporels. En revanche, sur le plan réglementaire, les États-Unis ne prescrivent pas de déduction des fonds propres de base durs. De son côté, l'UE²³ applique l'approche suivante depuis fin 2020 : pour les logiciels classés comme des actifs incorporels, il est possible d'affecter un montant amorti de manière prudentielle au capital réglementaire au lieu de les déduire intégralement des fonds propres de base durs. La durée maximale d'amortissement est de trois ans (il convient d'utiliser la valeur la plus basse sur les trois ans ou la durée d'utilité). L'amortissement commence à la même date que celle définie pour la présentation des comptes, à savoir à partir du moment où le logiciel est utilisé ; chaque logiciel doit être amorti individuellement (pas d'amortissement par groupes de logiciels). Pendant le développement et jusqu'au moment où le logiciel est utilisé, les montants capitalisés

¹⁶ Les paragraphes des normes minimales de Bâle auxquels renvoient l'OFR et le commentaire des différents articles sont tous mentionnés à l'annexe 1 de l'OFR. Ces renvois ne sont pas exhaustifs et n'ont aucun effet juridique contraignant, sauf lorsqu'ils sont explicitement mentionnés dans l'ordonnance. Il est possible de consulter la version déterminante des normes minimales de Bâle sur la page web du SFI : www.sif.admin.ch > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Réglementation des marchés financiers > Bâle III > Normes minimales de Bâle. Les abréviations (p. ex. CAP) se réfèrent aux différents chapitres des normes minimales de Bâle.

¹⁷ BRI, Basel Framework, CAP50, accessible à l'adresse suivante : www.bis.org

¹⁸ Règlement délégué de la Commission du 26 octobre 2015 complétant le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil par des normes techniques de réglementation concernant l'évaluation prudente en vertu de l'article 105, paragraphe 14, JO L 21 du 28.1.2016, p. 54, accessible à l'adresse suivante : [EU 2016/101](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32015R101).

¹⁹ Ordonnance de la FINMA sur les comptes (OPEC-FINMA ; RS 952.024.1)

²⁰ Bank of England, Prudential Regulation Authority, Implementation of Basel standards, Policy Statement PS17/21, chap. 6, juillet 2021, accessible à l'adresse suivante : [PS17/21](http://www.bankofengland.co.uk/ps1721).

²¹ Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI), Capital Adequacy Requirements (CAR) 2024, chap. 2 – Definition of capital, note 66, accessible à l'adresse suivante : [Capital Adequacy Requirements \(CAR\) \(2024\) - Chapter 2](http://www.osfi-bsif.gc.ca/en/capital-adequacy-requirements-car-2024)

²² Australian Prudential Regulation Authority (APRA), Prudential Standard APS 111, Capital Adequacy: Measurement of Capital, janvier 2022, accessible à l'adresse suivante : [APS 111 Capital Adequacy Measurement of Capital](http://www.apra.gov.au/aps-111-capital-adequacy-measurement-of-capital)

²³ European Banking Authority (EBA), Final Report: Draft Regulatory Technical Standards on the prudential treatment of software assets under Article 36 of Regulation (EU) No 575/2013 (Capital Requirements Regulation – CRR) amending Delegated Regulation (EU) 241/2014 supplementing Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the council with regard to regulatory technical standards for own funds requirements for institutions, 14 octobre 2020, accessible à l'adresse suivante : [Final Draft RTS on prudential treatment of software assets](http://www.eba.europa.eu/media/1024742/attachment/ef901111-1671-4800-9901-116911111111/final-draft-RTS-on-prudential-treatment-of-software-assets)

sont entièrement déduits du capital. L'entretien et les mises à jour des logiciels existants peuvent être capitalisés à titre de nouveaux logiciels. Pour les banques européennes concernées, cette nouvelle approche représente un allègement réglementaire par rapport à l'application stricte des normes minimales de Bâle, selon lesquelles les logiciels classés comme des actifs incorporels sont à déduire intégralement des fonds propres de base durs. Tous les groupes d'assureurs en Suisse doivent par ailleurs classer leurs logiciels comme des actifs incorporels et les déduire des fonds propres pouvant être pris en compte, conformément à l'art. 32, al. 4, de l'ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance. Au vu de ce qui précède, il semble judicieux d'avoir une réglementation uniforme pour les banques suisses en matière de logiciels.

En ce qui concerne les **créances fiscales latentes**, les normes minimales de Bâle prévoient qu'elles soient pondérées en fonction des risques à hauteur de 250 % jusqu'à concurrence de 10 % des fonds propres de base durs en raison d'écart temporels. Le montant dépassant cette limite est à déduire des fonds propres de base durs²⁴. L'UE applique la même réglementation²⁵ et les États-Unis ont fixé la limite à 25 %. Un « Swiss finish » a été apporté à cette mesure sur la base de l'art. 4 de la loi fédérale du 29 septembre 2023 sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE), lequel est toutefois considéré comme important et pertinent pour le développement du dispositif TBTF national. Aucun « Swiss finish » n'a cependant été prévu pour les logiciels et les PVA sur la base de l'art. 4 LACRE.

2.1.3 Présentation du projet

2.1.3.1 Réglementation proposée

La réglementation applicable aux actifs dont la valeur n'est pas suffisante lors de crises (logiciels inscrits à l'actif et créances fiscales latentes) et, en particulier, aux positions *Fair Value* comptabilisées qui sont difficiles à évaluer est durcie à la lumière des enseignements tirés des crises passées.

(1) En ce qui concerne l'évaluation prudente de positions *Fair Value* comptabilisées qui sont difficiles à évaluer, l'OFR renverra, dans sa norme de délégation à la FINMA, non seulement aux normes minimales de Bâle, mais aussi à la réglementation de l'UE afin d'introduire les mêmes dispositions concrètes que celles figurant dans la réglementation de l'UE relative à l'évaluation prudente. Outre l'évaluation prudente au sens des normes de présentation des comptes, les normes minimales de Bâle²⁶ prévoient des dispositions d'évaluation spécifiques plus strictes pour l'évaluation prudente des positions du portefeuille de négociation et du portefeuille de la banque requise sur le plan prudentiel. Il y a par ailleurs lieu de déduire ces PVA (à savoir les montants à ajuster) directement des fonds propres de base durs. Les dispositions des normes minimales de Bâle sont toutefois formulées de manière générale, laissant une vaste marge d'interprétation. C'est pourquoi l'UE a adopté des dispositions détaillées pour mettre en œuvre la norme concernant la détermination des PVA. Les dispositions de l'OFR relatives aux PVA qui sont en vigueur renvoient uniquement aux normes minimales de Bâle. Elles sont par conséquent moins détaillées et donc moins strictes que les règles européennes. Dorénavant, la FINMA s'appuiera donc non seulement sur les normes minimales de Bâle, mais aussi sur réglementation en vigueur au sein de l'UE pour l'édiction de dispositions d'exécution techniques en la matière.

²⁴ BRI, Basel Framework, CAP30.9, accessible à l'adresse suivante : [CAP30 - Regulatory adjustments](#)

²⁵ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 646/2012, JO L 176 du 27.6.2013, p. 1.

²⁶ BRI, Basel Framework, CAP50, accessible à l'adresse suivante : [CAP50 - Prudent valuation guidance](#)

(2) Indépendamment de la manière dont les logiciels inscrits à l'actif sont traités sur le plan comptable, ils devront désormais être intégralement déduits des fonds propres de base durs. Selon les normes de présentation des comptes appliquées, les **logiciels** peuvent être inscrits au bilan de différentes manières, pouvant être comptabilisés tant comme des immobilisations corporelles que comme des actifs incorporels. Alors qu'il faut déduire intégralement des fonds propres réglementaires les logiciels comptabilisés comme des valeurs immatérielles (art. 32, al. 1, let. c), ceux comptabilisés comme des immobilisations corporelles sont pondérés en fonction des risques à hauteur de 100 %. Les banques suisses ne les comptabilisent pas toutes de la même manière. En cas de crise, le maintien de la valeur des logiciels est contestable. En effet, les logiciels ne sont généralement pas des actifs qui conservent leur valeur en dehors du modèle d'affaires spécifique de la banque. Lors de l'acquisition de Credit Suisse par UBS, par exemple, le logiciel de Credit Suisse a été en grande partie déprécié, étant donné qu'il n'aura plus aucune valeur après son intégration totale dans l'environnement système d'UBS. Les normes minimales de Bâle ne prévoient aucune disposition explicite sur le traitement des logiciels. Elles se fondent uniquement sur la classification prévue par les règles de présentation des comptes. Dorénavant, les logiciels classés comme des actifs incorporels de même que ceux classés comme des immobilisations corporelles seront à déduire intégralement des fonds propres de base durs.

(3) Il y a désormais lieu de déduire intégralement des fonds propres de base durs les créances fiscales latentes résultant d'écart temporels entre le bilan fiscal et le bilan commercial. Des créances fiscales latentes peuvent en effet résulter de reports des pertes ou d'écart temporels entre le bilan fiscal et le bilan commercial. Selon la réglementation en vigueur, il faut déjà déduire des fonds propres de base durs les créances fiscales latentes résultant de reports des pertes. Celles résultant d'écart temporels peuvent quant à elles être pondérées en fonction des risques à hauteur de 250 % jusqu'à concurrence de 10 % des fonds propres de base durs. Les créances fiscales latentes dépassant cette limite sont également à déduire des fonds propres de base durs. La prise en compte des créances fiscales latentes résultant d'écart temporels et leur pondération en fonction des risques sont conformes aux normes minimales de Bâle. À la suite de la restructuration de la banque d'investissement de Credit Suisse annoncée en octobre 2022, les perspectives de bénéfices ont été revues à la baisse, entraînant une dépréciation massive des DTA inscrites au bilan. Tant les DTA résultant de reports de pertes que celles liées à des écart temporels étaient concernées par les corrections de valeur. En raison de la pondération en fonction des risques, la correction de la valeur des DTA résultant d'écart temporels a entraîné un recul des ratios de fonds propres réglementaires. En cas de restructuration, le maintien de la valeur et la capacité d'absorption des pertes des DTA résultant d'écart temporels ne sont pas entièrement garantis. En effet, la potentielle dépréciation des créances fiscales latentes peut avoir des répercussions négatives sur les fonds propres de base durs. C'est pourquoi il faudra dorénavant déduire intégralement les DTA afin de protéger les fonds propres de base durs des corrections de valeur.

2.1.3.2 Mise en œuvre (adéquation dans l'exécution)

Le projet prévoit une modification des dispositions en vigueur de l'OFR. Les banques concernées y sont déjà soumises, et la FINMA contrôle qu'elles soient respectées. Afin d'assurer la proportionnalité des règles relatives aux PVA, qui renvoient vers la réglementation européenne, le projet prévoit un seuil en-dessous duquel une approche simplifiée s'applique (règle de minimis). Pour les petites et moyennes entreprises, il existe donc une réglementation simplifiée ou financièrement plus avantageuse qui se fonde sur l'art. 4 LACRE.

Rien ne change concernant l'exécution des mesures à l'aide de moyens électroniques. L'OFR ne donne d'ailleurs aucune précision quant aux moyens à utiliser. Actuellement, dans le cadre des travaux visant à contrôler que les prescriptions réglementaires sont respectées, l'utilisation de moyens électroniques est autorisée pour les échanges avec la FINMA.

2.1.4 Commentaire des dispositions

2.1.4.1 OFR

Art. 5b Portefeuille de la banque et portefeuille de négociation : évaluation prudente

Al. 4

La FINMA s'appuie désormais non seulement sur la version déterminante des normes minimales de Bâle²⁷ énoncées à l'annexe 1, mais aussi sur la réglementation de l'UE en matière d'évaluation prudente²⁸. Le seuil de 15 milliards d'euros pour l'approche simplifiée, visé à l'art. 4 de la réglementation de l'UE, équivaut à 18 milliards de francs. Cette conversion est cohérente avec le taux appliqué pour la conversion d'euros en francs en vue de la mise en œuvre des normes minimales de Bâle.

Art. 32 Déduction des fonds propres de base durs

Al. 1, let. c et d

Les logiciels doivent être déduits des fonds propres de base durs. La let. c a été complétée en ce sens. Les logiciels qui sont inscrits au bilan à titre de valeurs immatérielles doivent être déduits, d'une part, parce qu'il s'agit de logiciels et, d'autre part, parce que ce sont des valeurs immatérielles. La déduction n'est effectuée qu'une fois dans ce cas-là.

À la let. d, les créances fiscales latentes résultant d'écarts temporels ne sont plus exclues de la déduction. Il y a lieu de déduire l'ensemble des créances fiscales latentes.

Al. 2

Ne concerne que le texte allemand

Art. 39 Autres déductions selon le seuil 2

Al. 1

Étant donné que les créances fiscales latentes résultant d'écarts temporels ne sont plus exclues de la déduction des fonds propres de base durs visée à l'art. 32, le passage relatif à leur déduction est rayé de cet article.

2.1.5 Conséquences pour les banques

Le projet prévoit une modification des dispositions en vigueur de l'OFR. Les banques concernées y sont déjà soumises, et la FINMA contrôle qu'elles soient respectées. Les banques ne doivent donc s'acquitter d'aucune nouvelle obligation. Seules les modalités d'exécution des obligations déjà en vigueur sont modifiées. D'autres explications sur les conséquences pour les banques figurent au ch. 5.3.1.

²⁷ *Definition of capital (CAP)*, selon la version déterminante visée à l'annexe 1, accessible à l'adresse suivante : www.sif.admin.ch > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Réglementation des marchés financiers > Bâle III > Normes minimales de Bâle.

²⁸ Règlement délégué (UE) 2016/101 de la Commission du 26 octobre 2015 complétant le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil par des normes techniques et réglementation concernant l'évaluation prudente en vertu de l'article 105, paragraphe 14, JO L 21 du 28.1.2016, p. 54.

En novembre 2024, une enquête a été menée sur les conséquences financières du projet (logiciels, créances fiscales latentes, PVA) pour les établissements concernés (cf. ch. 5.3.1). Les chiffres ci-après sont tirés de cette enquête et se fondent sur le rapport d'UBS du quatrième trimestre 2024.

2.1.5.1 Logiciels

Selon l'établissement, les SIB évaluent les coûts uniques pour la mise en œuvre de la mesure à 5000, 10 000 et 120 000 francs au « minimum ». Ces coûts se divisent à parts à peu près égales en charges de personnel liées à l'informatique, charges de biens et services liées à l'informatique et charges d'audit. Les SIB évaluent les coûts annuels pour la mise en œuvre de la mesure à 1000, 10 000 et 70 000 francs au « minimum ». En raison de la nouvelle réglementation, le capital à prendre en compte des SIB qui ne sont pas actives sur le plan international diminue de 200 000 francs, de 180 millions de francs et de 264 millions de francs. Ces montants correspondent à entre 0,002 et 3,9 % des fonds propres requis pour la banque concernée. Si l'on se fonde sur le rapport du quatrième trimestre 2024, la nouvelle réglementation réduit les fonds propres de base à prendre en compte tout comme les actifs pondérés en fonction des risques d'UBS Group SA de 4,9 milliards de dollars. Pour répondre à son exigence actuelle en matière de fonds propres de base, qui est de 14,3 % des actifs pondérés en fonction des risques, le groupe bancaire devrait fournir des fonds propres de base supplémentaires à hauteur de 4,2 milliards de dollars. Par rapport aux fonds propres de base requis au quatrième semestre 2024, cela correspond à environ 5,7 %. En fonction de leur dotation en capital, les banques compenseront, intégralement ou partiellement, cette réduction par du capital supplémentaire. Elles s'attendent à un taux de coûts annuel allant de 5 à 10 %.

Concernant les logiciels, une banque régionale / caisse d'épargne de la catégorie 4 estime les coûts uniques de mise en œuvre à 480 000 francs, dont 280 000 francs de frais informatiques. Cette banque prévoit en outre des coûts d'exploitation annuels de 240 000 francs (dont 110 000 francs de coûts liés à l'informatique). En 2023, ses charges informatiques consolidées s'élevaient à 11,5 millions de francs. Cette banque a par ailleurs indiqué des coûts identiques pour les créances fiscales latentes.

Une autre banque régionale / caisse d'épargne de la catégorie 4 estime les frais uniques de mise en œuvre pour les logiciels à 13 000 francs (dont 10 000 francs de coûts informatiques). Elle n'a pas indiqué de coûts récurrents. En 2023, les charges informatiques consolidées de cet établissement s'élevaient à environ 4 millions de francs.

Une banque cantonale de la catégorie 4 s'attend à de faibles coûts informatiques, et une banque régionale / caisse d'épargne de la catégorie 3 ne prévoit pas de frais en la matière. Les résultats de l'enquête sur les coûts (cf. ch. 5.3.1) n'ont en revanche pas permis d'obtenir des informations sur les conséquences pour les autres banques des catégories 3 à 5.

Les nettes différences dans l'estimation des coûts sont notamment dues à la manière dont la banque comptabilise les logiciels et à la manière dont elle peut en tenir compte, sur le plan réglementaire, en ce qui concerne les fonds propres.

Pour les deux banques les plus touchées par rapport aux charges globales, les coûts uniques (charges de personnel, de biens et services et d'audit) pour les logiciels s'élèvent respectivement à 0,6, et à 0,9 % et les coûts récurrents (charges de personnel, de biens et services et d'audit) respectivement à 0,6 et à 0,4 % des charges globales correspondantes. Ce pourcentage est nettement plus faible pour les autres banques.

2.1.5.2 Créances fiscales latentes

Selon l'établissement, les SIB évaluent les coûts uniques pour la mise en œuvre de la mesure à 0 francs ou au « minimum » à 4000 et 10 000 francs. Ces coûts se divisent à parts à peu près égales en charges de personnel liées à l'informatique et autres charges. Les SIB évaluent les coûts annuels pour la mise en œuvre de la mesure à 0 francs, ou au « minimum » à 1000 et 40 000 francs. En raison de la nouvelle réglementation, le capital à prendre en compte des SIB qui ne sont pas actives sur le plan international diminue de 0 francs, de 300 000 francs et de 2 millions de francs. Ces montants correspondent à entre 0 et 0,014 % des fonds propres requis pour la banque concernée. Si l'on se fonde sur le rapport du quatrième trimestre 2024, la nouvelle réglementation réduit les fonds propres de base d'UBS Group SA à prendre en compte de 7,2 milliards de dollars (les actifs pondérés en fonction des risques de 18,1 milliards). Pour répondre à son exigence actuelle en matière de fonds propres de base, qui est de 14,3 % des actifs pondérés en fonction des risques, le groupe bancaire devrait fournir des fonds propres de base durs supplémentaires à hauteur de 4,6 milliards de dollars. Par rapport aux fonds propres de base requis au quatrième semestre 2024, cela correspond à environ 6,2 %. En fonction de leur dotation en capital, les banques compenseront, intégralement ou partiellement, cette réduction par du capital supplémentaire. Elles prévoient un taux de coûts annuel allant de 5 à 10 %.

Concernant les créances fiscales latentes, une banque régionale / caisse d'épargne de la catégorie 4 estime les coûts uniques de mise en œuvre à 480 000 francs, dont 280 000 francs de coûts informatiques. Cette banque prévoit en outre des coûts d'exploitation annuels de 240 000 francs (dont 110 000 francs de coûts liés à l'informatique). En 2023, les charges informatiques consolidées de l'établissement s'élevaient à 11,5 millions de francs. Cette banque a par ailleurs indiqué des coûts identiques pour les logiciels.

Concernant les créances fiscales latentes, trois banques régionales / caisses d'épargne (catégories 3 et 4) et une banque cantonale (catégorie 4) ont indiqué qu'elles ne prévoient pas de coûts. Les résultats de l'enquête sur les coûts (cf. ch. 5.3.1) n'ont en revanche pas permis d'obtenir des informations sur les conséquences pour les autres banques des catégories 3 à 5.

Pour la banque la plus touchée par rapport aux charges globales, les coûts uniques et les coûts récurrents (charges de personnel, de biens et services et d'audit) des créances fiscales latentes s'élèvent tous les deux à 0,01 % des charges globales correspondantes. Ce pourcentage est nettement plus faible pour les autres banques.

2.1.5.3 PVA

Selon l'établissement, les SIB évaluent les coûts uniques pour la mise en œuvre de la mesure à 30 000, 1,2 million et 1,6 million de francs au « minimum ». La nouvelle réglementation requiert de certains établissements qu'ils adaptent complètement leurs systèmes et leurs processus de récolte des données. Les deux tiers des coûts découlent d'une hausse des charges de personnel. Les SIB évaluent par ailleurs les coûts annuels pour la mise en œuvre de la mesure à 30 000, 350 000 et 688 000 francs au « minimum ». En raison de la nouvelle réglementation, le capital à prendre en compte des SIB qui ne sont pas actives sur le plan international diminue de 1,8 million de francs, de 97 millions de francs et de 600 millions de francs. Ces montants correspondent à entre 0,016 et 4,2 % des fonds propres requis pour la banque concernée. Au quatrième trimestre 2024, UBS Group SA présente des PVA à hauteur de 167 millions de dollars. La nouvelle réglementation entraîne une nette hausse des PVA ; à l'heure actuelle, il n'est toutefois pas possible de déterminer leur volume avec précision. Sur la base de comparaisons avec des banques européennes et britanniques, on peut supposer des besoins supplémentaires en fonds propres de base allant jusqu'à 2 milliards de dollars. Par rapport aux fonds propres de base d'UBS requis au quatrième trimestre 2024, cela

correspond à environ 2,7 %. En fonction de leur dotation en capital, les banques compenseront, intégralement ou partiellement, cette réduction par du capital supplémentaire. Elles s'attendent à un taux de coûts annuel allant de 5 à 10 %.

Concernant les PVA, trois banques régionales / caisses d'épargne (catégories 3 et 4) et une banque cantonale (catégorie 4) ont indiqué qu'elles ne prévoient pas de coûts. Les résultats de l'enquête sur les coûts (cf. ch. 5.3.1) n'ont en revanche pas permis d'obtenir des informations sur les conséquences pour les autres banques des catégories 3 à 5.

Les nettes différences dans l'estimation des coûts des SIB sont notamment dues au fait que certaines banques ont déjà mis en œuvre les exigences réglementaires de l'UE relatives aux PVA.

Pour la banque la plus touchée par rapport aux charges globales, les coûts uniques (charges de personnel, de biens et services et d'audit) des PVA s'élèvent à 1,5 %, et les coûts récurrents (charges de personnel, de biens et services et d'audit) à 1,4 % des charges globales correspondantes. Ce pourcentage est nettement plus faible pour les autres banques.

2.2 Fonction de porteur de risque des instruments AT1 dans le cadre du *going concern*

2.2.1 Contexte

2.2.1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

La mesure n° 19 que propose le Conseil fédéral dans son rapport sur la stabilité des banques vise le renforcement de la fonction de porteur de risque des instruments de capital AT1. Selon le Conseil fédéral (cf. ch. 4.2.2.2 du rapport en question), il est notamment nécessaire de réglementer plus clairement la suspension des paiements de coupons et des rachats. Un relèvement des seuils de déclenchement (*trigger*) permettant la prise en compte des instruments de capital AT1 au titre de fonds propres devra aussi être analysé. Ce relèvement consoliderait les fonds AT1 dans leur fonction de fonds *going concern*, comme les normes internationales le prévoient. Ces clarifications concernant les instruments de capital AT1 devront d'ailleurs aussi avoir lieu au niveau international.

Afin d'éviter d'envoyer un signal négatif aux marchés, Credit Suisse a rappelé des instruments de capital AT1 à la première échéance, malgré des conditions défavorables, et les a remplacés par des titres plus chers. Redoutant la réaction des marchés, il a en outre renoncé à suspendre les paiements d'intérêts, bien que les clauses contractuelles l'y autorisaient. Par conséquent, les instruments de capital AT1 n'ont donc pas pu contribuer autant que prévu à stabiliser l'activité courant de la banque au début de la crise et notamment pendant l'année 2022. Au contraire, compte tenu des attentes du marché, ils ont encore renforcé la pression financière qui pesait sur la banque. Il est à supposer que ce problème n'est pas propre à Credit Suisse et se posera à nouveau durant les prochaines crises, ce qui implique de le traiter dans un cadre international (cf. aussi les conclusions du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire [CBCB] au ch. 2.2.2).

L'objectif de la modification est de garantir que, ainsi que le prévoient les normes minimales de Bâle²⁹, les instruments de capital AT1 remplissent leur fonction de porteur de risque dans le cadre de l'activité courante et d'éviter, comme cela est paradoxalement le cas aujourd'hui, qu'ils accentuent les crises.

²⁹ BRI, Basel Framework, CAP10.11, accessible à l'adresse suivante : www.bis.org

2.2.1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Supprimer les instruments de capital AT1 ou n'en autoriser que la conversion sur le plan réglementaire et interdire tous les instruments comportant un abandon de créances

La suppression des instruments de capital AT1 a été examinée (mesure n° 20 du rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques). Cette mesure prévoit que les exigences *going concern* puissent uniquement être satisfaites par des fonds propres de base durs, tandis que les instruments de capital AT1 ne seraient comptabilisés. L'un des avantages de cette solution est qu'elle rendrait les exigences plus simples et plus transparentes. Les problèmes soulevés quant à la capacité d'absorption des pertes des instruments AT1 dans le cadre de l'activité courante seraient alors de fait résolus par leur suppression. Or, en introduisant cette modification, la Suisse s'écarterait de la norme internationale et de la pratique adoptée dans presque toutes les autres juridictions. Seule l'*Australian Prudential Regulation Authority* a décidé d'interdire tous les instruments de capital AT1, du fait qu'un nombre extraordinairement important d'investisseurs de détail détiennent de tels instruments en Australie³⁰. Cette mesure entraînerait toutefois des désavantages concurrentiels pour les banques actives sur le plan international en ce qui concerne leur refinancement et l'obtention de fonds propres. Les instruments de capital AT1 ne seront donc pas supprimés. Le choix s'est porté, en lieu et place, sur la mesure n° 19 qui vise à renforcer la fonction de porteur de risque de ces instruments.

Seuil de déclenchement

Conformément à l'art. 27, al. 3, l'événement défini par contrat (*trigger*) des instruments de capital AT1 doit prévoir un ratio CET1 d'au moins 5,125 % des fonds propres de base durs. Pour les SIB, le seuil de déclenchement minimal se situe à 7 % conformément à l'art. 131. Selon une étude du Financial Stability Institute (FSI) de la Banque des règlements internationaux (BRI), aucune des banques actives sur le plan international faisant l'objet de l'étude ne présente un seuil de déclenchement supérieur à 7 % (cf. ch. 2.2.2, figure 2). Aux fins de renforcer la fonction de porteur de risque des instruments de capital AT1 dans le cadre de l'activité courante, la Suisse pourrait donc définir le seuil de déclenchement à plus de 7 % pour les SIB, ce qui aurait toutefois pour conséquence que le minimum réglementaire se situerait au-dessus du seuil appliqué dans la pratique internationale et s'écarterait davantage encore de la valeur minimale de 5,125 %, prévue par les normes minimales de Bâle. Une hausse du seuil non coordonnée sur le plan international pourrait limiter significativement la négociabilité de ces instruments, il est donc préférable d'attendre de voir comment les normes internationales évolueront dans ce domaine.

Les mesures prévues se limitent donc au remboursement des instruments de capital AT1 et à la suspension des paiements d'intérêts.

2.2.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

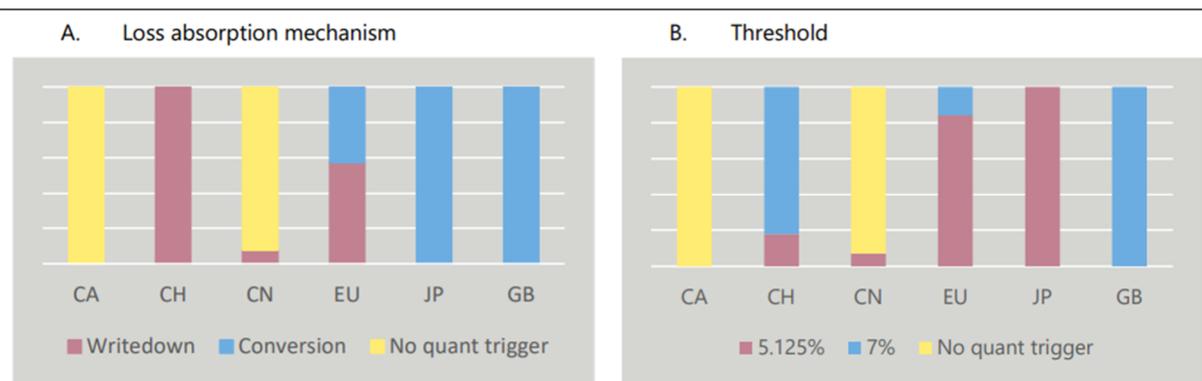
2.2.2.1 Études internationales sur les instruments de capital AT1

Dans une étude³¹, le FSI de la BRI a comparé les seuils de déclenchement des instruments AT1 au niveau international. L'étude portait sur un échantillon d'instruments de capital AT1 qui ont été émis pour la plupart par des G-SIB, mais aussi par d'autres banques actives sur le plan international, au Canada (CA), en Chine (CN), dans l'UE, au Japon (JP), en Suisse (CH) et au Royaume-Uni (GB). L'échantillon comprenait 173 émissions d'une valeur globale d'environ 270 milliards de dollars. Aucune des banques faisant l'objet de l'étude ne présente un seuil de déclenchement supérieur à 7 %.

³⁰ Communiqué de l'*Australian Prudential Regulation Authority* (APRA), www.apra.gov.au, 9 décembre 2024

³¹ BRI, Upside down: when AT1 instruments absorb losses before equity, lettre du FSI n° 21, 12 septembre 2023, accessible à l'adresse suivante : <https://www.bis.org/fsi/fsibriefs21.htm>

Figure 2 : conception et seuil de déclenchement



Source : étude de la BRI

Les normes minimales de Bâle³² émettent des dispositions relatives à la conception des instruments de capital AT1 afin que ceux-ci puissent être comptabilisés en tant que fonds propres réglementaires. Sur le marché, aucun espoir de remboursement ne doit être suscité après le délai minimal de cinq ans. La banque doit également pouvoir décider librement de la suspension des paiements d'intérêts. Ces exigences laissent néanmoins une telle marge de manœuvre qu'elles sont susceptibles de susciter des attentes inverses sur le marché, bien que cela ne soit pas l'intention des banques. Comme l'expose le CBCB dans rapport sur les crises bancaires de 2023³³, la pratique suivante s'est établie sur le marché international : les instruments perpétuels aux sens des exigences réglementaires sont remboursés et remplacés régulièrement, voire à la première occasion possible. Or, cette pratique a suscité de fausses attentes sur le marché, qui peuvent entraîner des conséquences fatales lors d'une crise.

2.2.2.2 Réglementation européenne sur les instruments de capital AT1

Les conditions pour la comptabilisation des instruments de capital AT1 sont définies dans le règlement sur les exigences de fonds propres (*Capital Requirements Regulation, CRR*)³⁴ de l'UE, notamment aux art. 52 et 78.

Ce règlement prévoit que les instruments ont une durée indéterminée et que les dispositions qui les régissent ne prévoient pas d'incitation, pour l'établissement, de les rembourser (art. 52, par. 1, let. g, CRR). Les dispositions régissant les instruments ne prévoient ni explicitement, ni implicitement que ceux-ci seront ou pourront être rachetés ou remboursés, et l'établissement ne fait aucune autre mention en ce sens (art. 52, par. 1, let. j, CRR). Les rachats des instruments à titre discrétionnaire ou d'autres mesures discrétionnaires visant à réduire le montant des fonds propres de base supplémentaires nécessitent l'autorisation préalable de l'autorité compétente (art. 52, al. 1, let. j, CRR). L'établissement ne mentionne ni explicitement, ni implicitement que l'autorité compétente accepterait une demande de rachat ou de remboursement des instruments (art. 52, par. 1, let. k, CRR).

³² BRI, Basel Framework, CAP10.11, accessible à l'adresse suivante : [CAP10 - Definition of eligible capital](#)

³³ CBCB, [Report on the 2023 banking turmoil](#), 5 octobre 2023

³⁴ Règlement (UE) 575/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) no 648/2012

Conformément à l'article 78 du CRR, l'autorité compétente autorise un établissement à réduire, racheter ou rembourser des instruments de capital AT1 dès lors que l'une des conditions suivantes est remplie :

- a) l'établissement remplace les instruments indiqués par des instruments de fonds propres de qualité au moins équivalente, selon des modalités viables compte tenu des produits potentiels de l'établissement ;
- b) l'établissement est parvenu à démontrer à l'autorité compétente que, suite à l'action envisagée, les fonds propres de l'établissement dépasseront les exigences que l'autorité compétente peut juger nécessaire d'une marge.

Lorsqu'elles évaluent la durabilité des instruments de remplacement compte tenu des produits potentiels de l'établissement, les autorités compétentes examinent dans quelle mesure ces instruments de capital de remplacement seraient plus coûteux pour l'établissement que ceux qu'ils devraient remplacer.

Les distributions au titre des instruments respectent les conditions suivantes (art. 52, par. 1, let. I, CRR) :

- a. elles proviennent d'éléments distribuables ;
- b. le montant des distributions au titre des instruments ne sera pas modifié sur la base de la qualité de crédit de l'établissement ou de son entreprise mère ;
- c. les dispositions régissant les instruments laissent le droit à l'établissement d'annuler à tout moment à sa discrétion, les distributions au titre des instruments pour une période indéterminée et sur une base non cumulative, et l'établissement peut utiliser sans restriction ces paiements annulés pour faire face à ses obligations ;
- d. l'annulation de distributions ne constitue pas un événement de défaut pour l'établissement ;
- e. l'annulation de distributions n'impose aucune contrainte à l'établissement.

À l'instar des conditions définies dans le projet de modification de l'OFR, les conditions prévues par la réglementation de l'UE se fondent pour l'essentiel sur les normes minimales de Bâle³⁵. En ce qui concerne la suspension des distributions, un critère supplémentaire a été ajouté aux exigences définies dans l'OFR : la somme des bénéfices des quatre trimestres précédents doit être positive. Les acteurs du marché sauront ainsi plus précisément dans quels cas les distributions seront nécessairement interrompues.

Aucun « Swiss finish » n'a été prévu sur la base de l'art. 4 LACRE.

2.2.3 Présentation du projet

2.2.3.1 Réglementation proposée

Premièrement, la disposition réglementaire en vigueur, selon laquelle les instruments de capital AT1 ont une durée indéterminée et qu'il ne doit exister aucune attente quant à leur remboursement anticipé, sera précisée dans la pratique et mise en œuvre. Si le remplacement des instruments de capital AT1 par l'émetteur n'est plus permis qu'exceptionnellement et ne constitue donc plus la norme, les attentes vont aussi évoluer sur le marché. Il sera alors

³⁵ BRI, Basel Framework, CAP10.11, accessible à l'adresse suivante : [CAP10 - Definition of eligible capital](#)

davantage possible, en cas de crise, de renoncer au renouvellement onéreux de ces obligations sans pour autant envoyer un signal inhabituel de faiblesse qui stigmatise l'établissement. Les conditions pour la prise en compte des instruments de capital sont ainsi précisées. Elles s'aligneront toujours sur les normes minimales de Bâle, mais prévoiront des critères plus précis. L'objectif est que le marché s'attende à ce qu'en règle générale, aucun remboursement ne soit effectué. Par conséquent, le fait de ne pas procéder à un remboursement n'enverra pas un signal négatif concernant la situation de la banque.

Deuxièmement, il convient de préciser dans quels cas, comme on pourrait déjà le faire aujourd'hui, il faut suspendre le paiement des intérêts sur les instruments de capital AT1. La suspension de ces paiements (tout comme l'annulation de la distribution de dividendes) permet en effet de décharger la banque dans un contexte difficile, marqué par les pertes, contribuant ainsi à la stabilisation de la banque grâce à une réduction des pertes et à une augmentation des liquidités. Il est donc essentiel de définir de manière claire et compréhensible, notamment pour le public, les conditions de la suspension du versement des intérêts. Celle-ci serait alors prévisible en cas de crise et ne serait, à l'inverse d'aujourd'hui, plus une surprise qui envoie un signal négatif supplémentaire aux marchés. Outre la définition de conditions claires concernant la suspension du paiement des intérêts, il est prévu de laisser une marge d'appréciation à cet égard afin que la FINMA puisse ordonner la suspension des paiements avant que les conditions énoncées soient remplies.

2.2.3.2 Mise en œuvre (adéquation de l'exécution)

Le projet prévoit une modification des dispositions en vigueur de l'OFR. Les banques concernées y sont déjà soumises, et la FINMA contrôle qu'elles soient respectées.

Rien ne change concernant l'exécution des mesures à l'aide de moyens électroniques. L'OFR ne donne d'ailleurs aucune précision quant aux moyens à utiliser. Actuellement, dans le cadre des travaux visant à contrôler que les prescriptions réglementaires sont respectées, l'utilisation de moyens électroniques est autorisée pour les échanges avec la FINMA.

2.2.4 Commentaire des dispositions

2.2.4.1 OFR

Art. 27 Critères de prise en compte

Al. 1, let. d

Dans la réglementation en vigueur, les instruments de capital AT1 doivent déjà être durablement disponibles au titre de fonds propres de la banque et donc avoir une durée indéterminée. Par conséquent, il faut que les remboursements constituent l'exception et que la banque ne les effectue que si elle n'a plus besoin du capital pour satisfaire aux exigences sur les fonds propres. Les dispositions à cet égard seront précisées.

La banque dépasse durablement les exigences visées aux articles 41 à 45a (fonds propres requis) au sens du ch. 1 lorsque, selon sa planification du capital et selon la FINMA, elle n'a plus besoin de l'instrument de capital dans un avenir proche. La banque ne doit émettre des obligations de remplacement que si elle profite de coûts d'intérêts plus bas pour l'instrument de remplacement en raison d'un écart créditeur inférieur au moment de l'émission ou qu'elle est en mesure de démontrer à la FINMA la nécessité réglementaire de modifier les conditions contractuelles de tels instruments, par exemple parce que celles-ci ne répondraient plus aux

exigences réglementaires posées aux instruments après une modification de la réglementation.

Al. 1, let. f

La banque n'a pas le droit de devoir des intérêts, leur versement devant pouvoir être suspendu à tout moment afin de garantir la dotation en capital. Les conditions sont précisées dans la nouvelle réglementation. La formulation d'une exigence contraignante pour la suspension des paiements d'intérêts réduit la stigmatisation d'une banque qui suspend le paiement des intérêts, et cet effet stigmatisant est dès lors moins susceptible d'accentuer la crise. Une banque devra suspendre le versement des intérêts au plus tard lorsque la somme des bénéfices des quatre trimestres précédents est négative. L'interruption du paiement des intérêts, obligatoire pour la banque, se termine dès que la somme des bénéfices des quatre trimestres précédents est positive et que la banque dispose de réserves distribuables.

Al. 5

L'al. 5 prévoit explicitement que la FINMA approuve le remboursement des instruments de capital AT1 sur la base de l'al. 1, let. d.

Si des pertes sont prévisibles ou si une dégradation des fonds propres de la banque est à prévoir pour d'autres raisons, il peut être nécessaire de suspendre le paiement des intérêts avant que la somme des bénéfices des quatre trimestres précédents ne soit négative. La FINMA peut alors ordonner une suspension des distributions plus tôt.

Alors qu'une reprise du versement des intérêts est prévue dès que la somme des bénéfices des quatre trimestres précédents est positive et que la banque dispose de réserves distribuables, la décision finale concernant la reprise des paiements appartient à la FINMA. Celle-ci peut notamment interdire la reprise si la somme des bénéfices des quatre trimestres précédents est positive uniquement en raison d'effets exceptionnels uniques.

On se référera en outre aux explications sur la disposition transitoire de l'art. 148k.

Al. 6

La locution « parts de fonds propres détenues par des minorités dans » est remplacée par « parts minoritaires de fonds propres détenues dans » et ainsi harmonisée avec l'art. 21, al. 2, sur le plan linguistique.

Article 148k Critères de prise en compte de fonds propres de base supplémentaires

Les instruments de capital qui ont été émis avant la modification de l'art. 27 et qui étaient comptabilisés à titre de fonds propres de base supplémentaires continuent d'être pris en compte après la modification de l'article, même si la banque n'a pas donné les précisions explicites visées à l'art. 27, al. 1, let. d et f, lors de l'émission. Les conditions modifiées de la FINMA s'appliquent à l'approbation du remboursement fondée sur l'art. 27, al. 1, let. d, en relation avec l'al. 5, let. b. Elles s'appliquent également à la suspension des distributions visée à l'art. 27, al. 1, let. f, en relation avec l'al. 5, let. c.

2.2.5 Conséquences pour les banques

Le projet prévoit une modification des dispositions en vigueur de l'OFR. Les banques concernées sont déjà soumises à ces dispositions, et la FINMA contrôle qu'elles soient respectées. De fait, seules les modalités des obligations changent. Les banques ne doivent donc

s'acquitter d'aucune nouvelle obligation. Elles sont simplement tenues de tolérer que la FINMA doit approuver un remboursement et qu'elle peut ordonner la suspension des distributions. Un entretien sur les répercussions du projet a été mené avec les établissements concernés, mais aucune enquête quantitative n'a été menée.

À la fin de l'année 2024, la valeur nominale des instruments de capital AT1 externes en cours d'UBS s'élève à 14 milliards de francs. Parmi les SIB qui ne sont pas actives sur le plan international, deux des trois établissements ont des instruments de capital AT1 externes en cours, dont la valeur totale se monte à 2 milliards de francs. Près de 5 % des autres banques possèdent de tels instruments en cours, qui, au total, atteignent 4 milliards de francs.

La modification de l'art. 27, al. 1, let. d et f, modifie la manière dont doit agir la banque lors de l'émission d'un instrument de capital AT1 et ne la concerne donc que si elle émet de nouveaux instruments. L'obligation d'informer n'est quant à elle pas nouvelle. Il y a toutefois plus d'informations à fournir qu'auparavant. Par ailleurs, les conditions auxquelles la FINMA approuve un remboursement (let. d) et auxquelles la banque est autorisée à effectuer des distributions aux bailleurs de fonds (let. f) sont précisées. En outre, la FINMA est habilitée à ordonner la suspension des distributions aux bailleurs de fonds (art. 27, al. 5, let. c). Lors de l'entrée en vigueur du projet, ces précisions prennent effet pour l'ensemble des instruments de capital AT1, y compris ceux déjà émis. Par la modification de l'al. 1, let. d, les conditions s'appliquant à l'approbation d'un remboursement par la FINMA sont plus nombreuses et sont durcies. Aucune modification n'est cependant apportée à l'al. 1, let. b, qui précise que l'instrument est à durée illimitée et que la banque ne suscite aucun espoir de remboursement ou d'accord de l'autorité de surveillance en ce sens. Néanmoins, les acteurs du marché avaient des attentes concernant le remboursement des instruments de capital AT1 et les distributions. Les modifications prévues dans le projet mis en consultation ont pour objectif de clarifier davantage les attentes des acteurs du marché quant au remboursement et aux distributions. Il se peut qu'elles affectent l'attrait des instruments de capital AT1 sur le marché et entraînent par là un changement des conditions d'émission. Il n'est toutefois pas possible de prédire avec certitude les répercussions qu'aura cette modification.

2.3 Suppléments pour l'engagement total

2.3.1 Contexte

2.3.1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Conformément à l'art. 129, l'exigence totale de fonds propres se détermine en fonction d'une exigence de base à laquelle s'ajoutent des suppléments liés à la part de marché et à la taille de la banque correspondant à son engagement total. En vue du calcul des suppléments, la FINMA attribue périodiquement les banques aux tranches (*buckets*) correspondant à leur part de marché et à leur engagement total. Les valeurs déterminantes à cet égard et les suppléments sont définis à l'annexe 9.

Lors de la révision de l'OFR du 11 mai 2016 (entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2016), le législateur avait fixé les seuils déterminants pour l'engagement total et leur adaptation périodique avait été annoncée dans le rapport explicatif du 13 mai 2016³⁶. Dans le cadre de la révision

³⁶ Conseil fédéral, Rapport explicatif sur les modifications de l'ordonnance sur les fonds propres et l'ordonnance sur les banques (exigences en matière de fonds propres des banques – recalibrage TBTF et classification), RO 2016 1725, version modifiée du 13 mai 2016, p. 15 : « Les fourchettes déterminant la tranche applicable au niveau de l'engagement total se basent sur le produit intérieur brut à fin 2015. Ces fourchettes peuvent être réévaluées périodiquement dans le cadre du rapport d'évaluation sur la législation suisse < too big to fail > qui, conformément à l'art. 52 LB, doit être établi tous les deux ans. », accessible à l'adresse suivante : www.news.admin.ch

de l'OFR du 27 novembre 2019 (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020), il avait été tenu compte de l'évolution du PIB entre 2016 et 2019.

Quatre ans après la dernière adaptation, les seuils sont soumis à un nouvel examen dans le cadre de l'actuel projet de modification de l'OFR.

2.3.2 Présentation du projet

Dans le cadre de la présente révision de l'OFR, dont l'adoption est prévue en 2026 et l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2027, il y a lieu de tenir compte de l'évolution du PIB entre 2019 et 2025. En 2019, le PIB nominal corrigé de l'influence des grands événements sportifs s'élevait à 717,8 milliards de francs. Avec la croissance actuellement prévue pour 2025, le PIB nominal corrigé de l'influence des grands événements sportifs devrait s'élever à 837,5 milliards de francs³⁷. La valeur exacte sera déterminée dès que le SECO aura publié les chiffres relatifs au PIB pour 2025 [vraisemblablement début mars 2026]. Les seuils définis à l'annexe 9 seront modifiés en conséquence.

2.3.3 Commentaire des dispositions

2.3.3.1 OFR

Annexe 9

Ch. 2.1

L'évolution du PIB entre 2020 et 2025 devrait présenter une croissance cumulée de 16,7 %. Les seuils actuellement définis à l'annexe 9 seront multipliés par ce facteur et arrondis au milliard de francs, ce qui devrait donner les nouveaux seuils suivants :

- E1 < 812 milliards de francs
- E2 < 1062 milliards de francs
- E3 < 1313 milliards de francs
- E4 ≤ 1562 milliards de francs

Compte tenu des nouveaux seuils déterminés ci-dessus, le montant indiqué dans le titre sera également relevé à « 1562 milliards de francs ».

Ch. 2.2

Compte tenu des nouveaux seuils déterminés au ch. 2.1, le montant indiqué dans le titre sera relevé à « 1562 milliards de francs » et celui figurant dans le texte à « 250 milliards de francs ».

2.3.4 Conséquences pour les banques

L'adaptation au PIB des suppléments pour l'engagement total définis à l'annexe 9, à l'instar de la compensation de la « progression à froid » dans le domaine fiscal, doit permettre d'évaluer sur le long terme de manière cohérente, soit de manière ni plus sévère ni plus indulgente, l'importance systémique des SIB par rapport au PIB. En effet, les conséquences pour les SIB des modifications proposées dépendent de l'évolution de la taille de leur bilan par rapport au PIB d'ici la mise en œuvre des modifications. Avec l'entrée en vigueur de la présente ordonnance et si l'on se fonde sur la taille actuelle du bilan d'UBS, la banque devrait passer dans

³⁷ État au 18 mars 2025

une tranche inférieure en ce qui concerne l'engagement total par rapport à ce qui aurait été le cas avec l'ordonnance en vigueur (tranche E5 : 1,44 % [RWA] et 0,5 % [LR])³⁸. Pour chaque tranche inférieure, les exigences en matière de fonds propres qui s'appliquent à toutes les entités juridiques établies en Suisse se réduisent de 0,36 % des actifs pondérés en fonction des risques (RWA) et de 0,125 % de l'engagement total. Or, si l'on considère les RWA du Groupe UBS à la fin de 2024, une réduction de 0,36 % des exigences en matière de fonds propres correspond à une réduction de 1,8 milliard de dollars du capital requis sous forme de fonds propres de base durs. À cet égard, UBS profite donc actuellement d'un régime transitoire jusqu'au 1^{er} janvier 2030 en raison de l'augmentation progressive des exigences en matière de fonds propres découlant de l'acquisition et de l'intégration de Credit Suisse. Les exigences accrues en matière de fonds propres de base durs à respecter d'ici là se réduisent en conséquence d'environ 1,8 milliard de dollars par rapport à ce qui était prévu initialement. Étant donné qu'en ce moment, les autres SIB se situent nettement en-dessous des seuils, aucune modification de l'attribution aux tranches n'est à prévoir dans un proche avenir, et ce, indépendamment de l'adaptation des seuils.

3 Exigences en matière de liquidités : mise à disposition d'informations

3.1 Contexte

3.1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Comme l'a montré la crise de Credit Suisse, les incertitudes liées à la qualité des données et les retards affectant la mise à disposition de celles-ci par la banque concernée constituent des obstacles considérables à la gestion de la crise, qu'il faut par conséquent éviter. L'actualité et la fiabilité des données sont essentielles pour que les autorités puissent juguler une crise de liquidité. Par conséquent, le Conseil fédéral a prévu dans son rapport sur la stabilité des banques de renforcer les exigences relatives à la mise à disposition des informations sur l'état des liquidités à fournir à l'autorité de surveillance (mesure n° 25).

3.1.2 Solutions étudiées et solution retenue

La solution retenue met l'accent sur l'importance que revêt l'actualité des informations pour les autorités en cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir. Misant principalement sur l'augmentation de la fréquence d'actualisation des informations à fournir selon les exigences réglementaires existantes, la nouvelle disposition répond à l'objectif visant à mettre en place une réglementation aussi simple que possible. En cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir et en période de crise, il est essentiel que les informations soient à la fois fiables, actuelles et qu'elles reflètent les changements rapides de la situation financière de la banque concernée. L'analyse des scénarios que requiert la nouvelle disposition doit par ailleurs montrer rapidement la résilience de l'établissement par rapport à la crise qu'il traverse afin qu'il soit possible de réagir suffisamment tôt à un potentiel manque de liquidités en adoptant les mesures d'intervention requises.

3.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Dans l'**UE**, lorsqu'une banque ne remplit plus les exigences en matière de liquidités ou qu'il est à prévoir qu'elle ne pourra pas les remplir, elle doit l'annoncer immédiatement à l'autorité

³⁸ Si l'on part du principe qu'UBS se situera, pour ce qui est de la part de marché, dans la catégorie P5 définie à l'annexe 9 OFR, l'exigence *going concern* se monterait, en l'absence de révision de l'ordonnance, à 15,74 % pour la part RWA et à 5,5 % pour le LR (cf. rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques, p. 78).

de surveillance nationale et présenter un plan de rétablissement de la situation conforme³⁹. En principe, la fréquence de communication des informations que la banque doit fournir à l'autorité de surveillance passe alors d'un rythme mensuel en situation normale à un rythme journalier. L'autorité de surveillance peut néanmoins, au cas par cas et selon son appréciation, autoriser des communications moins fréquentes et accorder un délai d'annonce plus long que la fin du jour ouvrable correspondant.

Le **Royaume-Uni** applique des règles presque identiques à celles de l'UE⁴⁰. Lorsqu'une banque ne remplit plus les exigences en matière de liquidités, la fréquence de communication des informations (p. ex. concernant le ratio de liquidités à court terme [*liquidity coverage ratio*, LCR] ou les asymétries de financement liées à la durée) dépend toutefois de la somme du bilan de la banque. Les banques dont le total du bilan est d'au moins 5 milliards de livres sterling sur une base individuelle ou consolidée sont tenues de fournir des rapports à une fréquence journalière. Les banques dont le total du bilan est inférieur sont soumises à une fréquence hebdomadaire. Au Royaume-Uni, l'étendue des informations à communiquer dépend de la taille de la banque, les banques de plus petite taille devant transmettre moins d'informations.

Aux **États-Unis** aussi, la fréquence à laquelle les banques doivent fournir des rapports sur les liquidités aux autorités de surveillance dépend de leur taille. Les grandes banques américaines et les grandes banques étrangères établies aux États-Unis⁴¹ doivent transmettre aux autorités de surveillance les informations concernant leurs liquidités sur une base journalière tant en situation normale qu'en situation de crise⁴². L'étendue des informations à fournir se fonde sur les exigences élargies de la Réserve fédérale des États-Unis (Fed) relatives à la surveillance des liquidités d'établissements complexes et doit permettre l'identification précoce des tendances en matière de liquidités et des risques. Les établissements bancaires de catégorie III avec un volume de financement de clients importants à court terme dont la moyenne pondérée est inférieure à 75 milliards de dollars ou ceux de catégorie IV doivent généralement fournir ces informations sur une base mensuelle ; les autorités de surveillance peuvent néanmoins leur demander de transmettre des rapports plus fréquemment en cas de crise pour une durée limitée.

Aucun « Swiss finish » n'a été prévu sur la base de l'art. 4 LACRE.

3.3 Présentation du projet

3.3.1 Réglementation proposée

Avec la solution prévue à l'article 11 OLiq, les banques sont tenues de prendre les mesures organisationnelles et techniques nécessaires qui leur permettent, en cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir, de transmettre, rapidement et en respectant les exigences liées à la qualité des données, les informations requises par l'autorité de surveillance. La nouvelle disposition exige que la banque dispose de la capacité d'augmenter la fréquence d'actualisation des informations tout en tenant compte des exigences réglementaires déjà en vigueur, telles que l'établissement du justificatif de liquidité visé à l'art. 17c (LCR), les paramètres

³⁹ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 646/2012, article 414, JO L 176 du 27.6.2013, p. 1, accessible à l'adresse suivante : [CRR](#).

⁴⁰ Le Royaume-Uni a repris en grande partie les règles de l'UE définies dans le CRR. Cf. explications sur l'art. 414 dans le manuel de la *Prudential Regulation Authority* (PRA), accessible à l'adresse suivante : <https://www.prarulebook.co.uk/prarules/liquidity-crr/>.

⁴¹ Il s'agit en l'occurrence de holdings, d'organisations bancaires de la catégorie II ou d'organisations bancaires de la catégorie III d'importance systémique actives au niveau international avec un volume de financement de gros clients à court terme dont la moyenne pondérée est de 75 milliards de dollars ou plus.

⁴² Federal Reserve, Form FR 2052a, Complex Institution Liquidity Monitoring Report, accessible à l'adresse suivante : [Federal Reserve Board - Reporting Forms](#).

d'observation visés à l'art. 18a (*liquidity monitoring tools*, LMT)⁴³, la présentation de la situation en matière de liquidités visée à l'art. 28 (exigences particulières en matière de liquidités pour les SIB) ainsi que les informations détaillées sur les sorties de trésorerie des dépôts et les analyses de scénarios. Les banques faisant partie d'une structure de groupe doivent en outre être capables d'adapter leur système de reporting en cas de réorganisation.

3.3.2 Mise en œuvre (aspects pratiques de l'exécution)

À titre d'exigence supplémentaire, la nouvelle disposition requiert notamment des banques qu'elles soient capables d'actualiser et de transmettre plus fréquemment à la FINMA les justificatifs de liquidité existants et des informations supplémentaires. La mise en œuvre de cette adaptation réglementaire peut se faire entièrement par voie électronique. Afin que les dispositions relatives à la fourniture d'informations sur les liquidités puissent être mises en œuvre de manière proportionnelle et économique, l'art. 11 autorise la FINMA à prévoir des allègements concernant les informations que doivent remettre les banques des catégories 4 et 5. Pour les petites et moyennes entreprises, il existe donc des règles simplifiées ou engendrant moins de coûts au sens de l'art. 4 LACRE. Afin de garantir la protection des créanciers indépendamment de la catégorie de banque, il n'est en revanche pas possible de prévoir un allègement en ce qui concerne la fréquence de transmission des informations. Cependant, conformément à la pratique prudentielle actuelle, un accroissement de la fréquence d'actualisation des données sera demandé uniquement pour les données instables sur la durée. Par conséquent, tant que la banque juge que ses modèles de crise internes sont adéquats pour procéder aux analyses de scénarios visées à l'art. 11, al. 1, et qu'elle peut le justifier vis-à-vis de la FINMA, il ne faut s'attendre, à cet égard, à des charges supplémentaires que si de nouveaux risques apparaissent.

Rien ne change concernant l'exécution des mesures modifiées à l'aide de moyens électroniques. L'OLiQ ne donne d'ailleurs aucune précision quant aux moyens à utiliser. Actuellement, dans le cadre des travaux visant à contrôler que les prescriptions réglementaires sont respectées, l'utilisation de moyens électroniques est autorisée pour les échanges avec la FINMA

3.4 Commentaire des dispositions

3.4.1 OLiQ

Le nouvel art. 11 OLiQ met en œuvre la mesure n° 25 (« Renforcer les exigences relatives aux informations sur l'état des liquidités à fournir à l'autorité de surveillance ») du rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques.

Art. 11 Mise à disposition d'informations en cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir

En cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir et, de façon générale, lorsqu'une banque fait face à des problèmes de liquidités, il est essentiel que les autorités puissent évaluer à tout moment l'état des liquidités des banques concernées. Afin de juguler une crise de liquidité, elles doivent disposer des informations leur permettant d'évaluer la situation et de déterminer s'il est nécessaire qu'elles prennent des mesures. C'est pourquoi l'art. 11 définit les informations (concernant, par ex., les sorties de fonds du jour ou l'état prévisible des liquidités au cours des semaines à venir) que les banques doivent communiquer à la FINMA en cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir.

⁴³ L'enquête sur les données LMT est effectuée par la BNS. Les explications et détails peuvent être consultés à l'adresse suivante : <https://emi.snb.ch/fr/LMT>.

Al. 1

Selon l'al. 1, les banques sont tenues de transmettre rapidement à la FINMA des informations complètes et actuelles ainsi que les analyses de scénarios permettant d'évaluer la situation actuelle et future en matière de liquidités, dès lors que la banque ou la FINMA constate qu'une pénurie de liquidités est à prévoir ou qu'elle est avérée. Il importe peu que la pénurie résulte d'un événement spécifique à l'établissement (p. ex. une baisse de notation de la banque) ou affectant l'ensemble du marché (p. ex. une grande méfiance réciproque entre établissements financiers en raison de l'insolvabilité d'une banque tierce). L'ampleur d'une pénurie de liquidités peut avoir pour conséquence que les exigences relatives au LCR ne sont plus remplies. Jusqu'ici, dans de tels cas, la FINMA pouvait demander des informations plusieurs fois par mois à la banque concernée en se fondant sur l'art. 17b, al. 5, qui devient ainsi caduc (cf. aussi à ce sujet les explications sur l'abrogation de cet alinéa). La banque est aujourd'hui déjà tenue de disposer d'un plan d'urgence pour la gestion des pénuries de liquidités sur la base de l'art. 10.

L'al. 1 précise en outre les informations à remettre à la FINMA en cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir. En vue des analyses de scénarios nécessaires à l'évaluation de la situation future en matière de liquidités, le scénario LCR et les scénarios internes de la banque sont notamment déterminants, tout comme, pour les SIB, le scénario de crise prolongé à 90 jours visé au chap. 4 de l'OLiQ. Dans des cas d'espèce, la situation peut aussi donner lieu à de nouveaux scénarios (p. ex. en raison de risques-pays ou de risques de contrepartie spécifiques) ; la FINMA et la banque se mettent alors d'accord sur les informations à fournir. Les paramètres d'observation visés à l'article 18a se réfèrent aux rapports à remettre aujourd'hui déjà sur une base mensuelle ou trimestrielle en lien avec les LMT. L'énumération figurant à l'al. 1 n'est pas exhaustive du fait que les informations à remettre dépendent en grande partie du cas d'espèce.

Al. 2

L'al. 2 est uniquement applicable aux banques ayant une structure de groupe. Par conséquent, cette exigence ne concerne en particulier pas les petites banques, vu qu'elles ne disposent généralement pas d'une telle structure. Cet alinéa précise que les banques concernées doivent concevoir leur système de *reporting* de sorte que la transmission rapide d'informations et d'analyses de scénarios complètes et actuelles soit aussi garantie à la suite d'une réorganisation, liée par exemple à la vente d'une unité opérationnelle. Dans la mesure du possible, il y a donc lieu de concevoir les systèmes informatiques de manière modulaire.

Al. 3

Il s'agit en l'occurrence d'une norme de délégation à la FINMA. Concrètement, elle chargée de définir le moment de la transmission et les informations à remettre, les exigences relatives à leur qualité ainsi que la forme et la fréquence de leur transmission. Selon les circonstances et le cas d'espèce, certaines informations (p. ex. évolution des liquidités, soldes auprès de banques correspondantes) doivent même être fournies plusieurs fois par jour. Les informations qui ne sont pas disponibles tous les jours, notamment parce qu'une coordination avec la comptabilité est requise, peuvent être actualisées moins souvent.

Afin de tenir compte de la taille des différents établissements, de leur modèle d'affaires et des risques auxquels ils sont exposés, et de respecter la proportionnalité de la réglementation en matière de marchés financiers, la FINMA peut, par analogie à l'art. 14, al. 3, let. c, prévoir des allègements en ce qui concerne les informations que doivent remettre les banques des

catégories 4 et 5 au sens de l'annexe 3 OB⁴⁴. Pour des raisons de protection des créanciers, la FINMA n'est toutefois explicitement pas autorisée à prévoir des allègements en ce qui concerne la fréquence de transmission des informations, sauf s'il s'agit de données qui ne changent guère même en cas de crise. En cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir, la FINMA doit être quotidiennement informée de l'état des liquidités des petits établissements au titre de la protection des créanciers, afin de pouvoir évaluer correctement la situation et prendre des mesures si nécessaire. Il n'est par conséquent pas possible d'autoriser les petits établissements à fournir des informations moins fréquemment. La clientèle des petites et des grandes banques risquerait sinon de ne pas être traitée de la même manière.

Art. 17b Non-respect des exigences du LCR

Al. 5

Conformément à la réglementation en vigueur, la FINMA peut imposer aux banques ne respectent pas les exigences du LCR de lui annoncer de manière rapide ce qu'il en est plusieurs fois par mois, et définir des annonces supplémentaires sur la situation des liquidités, en fonction de la durée et de l'ampleur du non-respect des exigences du LCR. Ces dispositions figurent désormais à l'art. 11 (Mise à disposition d'informations en cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir) et peuvent donc être abrogées ici.

Art. 31d Disposition transitoire relative à la modification du ...

Les banques qui ne sont pas d'importance systémique doivent se conformer aux nouvelles dispositions de l'art. 11 relatives à la fourniture d'informations à l'autorité de surveillance une année après leur entrée en vigueur. Ce délai permet de garantir que la banque dispose de suffisamment de temps pour procéder à l'adaptation de ses processus organisationnels et techniques. Il n'est cependant pas nécessaire d'accorder un tel délai aux SIB, étant donné qu'on part du principe qu'elles sont déjà en mesure de satisfaire aux nouvelles dispositions du fait des exigences accrues auxquelles elles sont soumises en raison de leur statut. Le délai transitoire accordé aux banques qui ne sont pas d'importance systémique ne s'applique pas au justificatif de liquidité visé à l'art. 17c concernant le LCR. La capacité de présenter le justificatif de liquidité plusieurs fois par mois ou sur une base journalière en cas de non-respect des exigences du LCR se fonde actuellement sur l'art. 17b, al. 5 et le chiffre marginal 334 de la circulaire de la FINMA 2015/2 « Risque de liquidité – banques ».

3.5 Conséquences pour les banques

Afin que la FINMA et les autorités puissent évaluer à tout moment l'état des liquidités des banques concernées en vue de juguler une crise de liquidité, ces établissements sont tenus, conformément à l'art. 11, de transmettre rapidement à la FINMA des informations complètes et actuelles ainsi que les analyses de scénarios permettant d'évaluer la situation actuelle et future en matière de liquidités. De fait, seules les modalités des obligations d'information et de publication actuelles auxquelles les banques doivent répondre vis-à-vis de la FINMA ont été modifiées. Les banques seront simplement tenues de tolérer que la FINMA leur demande les informations correspondantes lorsqu'elle procède à des analyses supplémentaires et de fournir ces informations.

Afin de pouvoir estimer les coûts liés à l'introduction de ces dispositions, les banques ont été priées, en novembre 2024, d'estimer ce que leur coûteraient la mise en place et l'entretien des processus leur permettant de répondre aux dispositions concernées⁴⁵. Concrètement, cette

⁴⁴ RS 952.02

⁴⁵ Cf. à ce sujet le commentaire au ch. 5.3.1.

analyse portait sur la capacité à fournir sur une base journalière le justificatif de liquidité visé à l'art. 17c (LCR), les paramètres d'observation visés à l'art. 18a (LMT), des informations détaillées sur les sorties de trésorerie des dépôts et les analyses de scénarios. Les banques ayant une structure de groupe ont en outre été priées d'estimer ce que leur coûterait la mise en place des processus leur permettant d'adapter leur infrastructure en cas de réorganisation de la structure de leur groupe. Les SIB ont également fourni des estimations de coûts concernant la capacité à présenter quotidiennement leur situation en matière de liquidités au sens de l'art. 28 (exigences particulières en matière de liquidités pour les SIB).

Une des SIB ne s'attend à aucun coût supplémentaire lié à l'introduction de l'art. 11, étant donné que, étant catégorisée comme une SIB, elle doit aujourd'hui déjà satisfaire à des exigences réglementaires accrues et qu'elle dispose donc déjà des capacités requises.

Les estimations de coûts des banques montrent que la majeure partie des charges résultent de la mise en place de ces capacités (en moyenne 70 % des coûts totaux), et sont donc des charges uniques, et que les coûts d'exploitation annuels pour l'entretien des processus mis en place représentent en moyenne moins de 30 % des coûts totaux. Les coûts de mise en place uniques augmentent en moyenne à 77 % des coûts totaux si l'on considère uniquement les SIB. Étant donné que l'introduction de l'art. 11 requiert notamment d'adapter l'infrastructure informatique, les postes de coûts les plus élevés sont les charges de personnel et de biens et services liés à l'informatique pour la mise en place de la technique nécessaire : ces charges constituent au total environ 64 % des coûts de mise en place et environ 43 % des coûts d'exploitation annuels.

Les coûts de loin les plus élevés résultent de la mise en place des processus permettant de fournir des analyses de scénarios pertinentes sur une base journalière. L'estimation des coûts la plus élevée a été annoncée par une SIB et se montait à 4,4 millions de francs, la majeure partie, soit quelque 2,8 millions de francs, étant imputable aux coûts informatiques. Les coûts d'entretien annuels les plus élevés sont eux aussi liés aux analyses de scénarios et se chiffrent annuellement à quelque 1,1 million de francs pour la même SIB. Par rapport à ses charges informatiques consolidées, qui se sont élevées à plus de 100 millions de francs en 2023, les répercussions sont donc minimes.

Étant donné que les SIB disposent déjà en grande partie des capacités requises pour la transmission journalière d'informations sur le LCR et les LMT, la nouvelle réglementation engendrera des coûts presque exclusivement pour les banques qui ne sont pas d'importance systémique. Alors que les SIB s'attendent à des coûts de mise en place uniques de 33 000 francs (LCR) et 40 000 francs (LMT) en moyenne par établissement, les banques qui ne sont pas d'importance systémique (avec parfois des différences importantes selon l'établissement) prévoient des coûts uniques de 463 000 francs (LCR) et de 295 000 francs (LMT) en moyenne par banque. Les coûts d'exploitation annuels liés à la transmission quotidienne d'informations sur le LCR et sur les LMT s'élèvent en moyenne à 36 000 francs et 49 000 francs par banque SIB, et à 271 000 francs et 135 000 francs par banque sans importance systémique. Par rapport aux charges consolidées moyennes liées aux technologies de l'information et de la communication de toutes les banques sans importance systémique qui ont participé à l'enquête, soit quelque 68 millions de francs par banque en 2023, les répercussions sont donc minimes. D'ailleurs, 2 SIB sur 4 estiment que l'introduction de l'art. 11 n'engendrera aucun coût supplémentaire lié à la mise en place et à l'entretien des processus permettant de transmettre des informations sur le LCR et les LMT.

Pour la plupart des banques, l'introduction de l'art. 11 n'entraîne aucun coût supplémentaire en ce qui concerne la mise en place et l'entretien requis de processus permettant de transmettre quotidiennement des informations détaillées sur les sorties de trésorerie des dépôts.

Les coûts de mise en place et d'entretien des processus permettant d'adapter l'infrastructure en cas de réorganisation de la structure du groupe n'incombent qu'aux banques ayant une structure d'organisation correspondante. Les coûts uniques pour la mise en place sont estimés à 231 000 francs en moyenne et les coûts annuels pour l'entretien à moins de 100 000 francs en moyenne pour chaque établissement concerné.

Les SIB sont pour la plupart capables de présenter quotidiennement la situation en matière de liquidités au sens de l'art. 28 (exigences particulières en matière de liquidités pour les SIB). Par conséquent, 3 SIB sur 4 n'auront pas à supporter de coûts pour la mise en place de ce processus. La seule banque qui s'attend à des coûts supplémentaires les chiffre à 125 000 francs. En outre, 2 SIB sur 4 estiment à zéro les coûts d'exploitation annuels connexes, alors que les deux autres prévoient des coûts d'entretien se situant entre 50 000 et 95 000 francs.

4 Autres modifications

4.1 Réglementation proposée

4.1.1 OFR : compléments et corrections

Un nouvel alinéa à l'art. 71b précise la manière dont les titres de créance étrangers garantis sont traités lorsque les conditions visées à l'al. 1 ne sont pas remplies.

Une précision est apportée à l'art. 72a, al. 1, concernant les engagements de crédit afin d'éviter une double comptabilisation.

L'art. 100, al. 4, est complété par une nouvelle let. d qui instaure l'obligation d'annoncer certaines positions sur des banques. L'al. 5 a été modifié afin de préciser la pratique actuelle.

Une norme de délégation à la FINMA est introduite à l'art. 109, al. 6, afin que celle-ci puisse édicter des dispositions d'exécution techniques concernant le groupe de contreparties liées. Cet ajout requiert d'adapter, sur le plan formel uniquement, l'art. 115, al. 3, dernière phrase.

Au ch. 5.1 de l'annexe 3, une précision qui avait été supprimée avec la modification du 1^{er} janvier 2025 est réinsérée.

4.1.2 OB : précision du montant privilégié et compléments

Le 23 novembre 2022, le Conseil fédéral a décidé de mettre les modifications de la LB en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Cette version révisée octroie un délai transitoire de cinq ans, qui court donc jusqu'à la fin de 2027, aux banques afin qu'elles effectuent les préparatifs en vue de l'établissement de la liste des déposants. Les précisions apportées aux deux alinéas de l'art. 42b OB ont pour objectif de clarifier la manière de calculer le montant des dépôts privilégiés et de garantir l'égalité de traitement de tous les déposants dans le cadre du processus de remboursement. Les banques sont ainsi plus au clair sur la façon d'effectuer leurs préparatifs.

Les banques se basent sur leurs systèmes éprouvés pour le calcul du montant du dépôt privilégié ou de la créance de du client vis-à-vis de la banque (cf. art. 42a, al. 1, OB). Les intérêts débiteurs et créditeurs ainsi que les émoluments sont ainsi comptabilisés et l'impôt anticipé est déduit. L'art. 42b, al. 1, OB ne prend pas suffisamment en compte cette méthodologie en ce qui concerne le calcul du montant de la créance. De fait, les banques devraient utiliser en parallèle deux méthodes de calcul différentes pour effectuer les préparatifs requis. Le liquidateur de faillite devrait faire valoir les émoluments, les intérêts débiteurs et l'impôt anticipé séparément. Cela irait à l'encontre de l'objectif du législateur, qui est de mettre en place un

processus aussi simple et efficace que possible, permettant de verser rapidement les dépôts privilégiés aux déposants⁴⁶.

C'est pourquoi il est nécessaire de déterminer les avoirs en compte à l'ouverture de la faillite (ou au moment du prononcé de l'une des mesures visées à l'art. 26, al. 1, let. e à h, LB) comme pour la clôture ordinaire d'un compte. La compensation avec d'autres créances de la banque ne résultant pas de cette relation de compte reste exclue conformément à l'art. 42b, al. 2, OB. En effet, si la banque possède par exemple une créance issue d'un contrat hypothécaire ou de leasing, celle-ci n'est pas prise en considération dans la fixation du montant du dépôt privilégié. La clôture est uniquement effectuée sur la base de la relation de compte concernée. La prise en compte des hypothèques et des prêts est donc exclue puisque la législation l'interdit. Afin de pouvoir établir rapidement la liste des déposants le cas échéant, il est judicieux de procéder, dans le cas d'espèce, à la clôture ordinaire du compte (de préférence dans le système bancaire central).

Outre la précision du montant privilégié, le projet mis en consultation complète les exigences relatives à la publication des rapports de gestion (art. 32 OB) afin qu'elles soient neutres sur le plan technologique et harmonise les dispositions relatives à la structure des comptes annuels (annexe 1 de l'OB) avec celles du code des obligations.

4.1.3 OLiq : corrections

Le projet prévoit d'autres modifications en plus du nouvel art. 11 OLiq présenté plus haut. Il s'agit de modifications ponctuelles apportées aux dispositions déjà en vigueur dans le but d'ajuster les art. 15a, 17c, 17l, 17p et les annexes 2, 4 et 5 de l'OLiq.

4.1.4 Oém-FINMA : corrections

Les renvois obsolètes à l'art. 3, al. 1, Oém-FINMA, ont été mis à jour

⁴⁶ Conseil fédéral, Message concernant la modification de la loi sur les banques (LB) (Insolvabilité, garantie des dépôts, ségrégation), [FF 2020 6151](#), pp. 6157 et 6197

4.2 Commentaire des dispositions

4.2.1 OFR

Art. 71b Titres de créance étrangers garantis

Al. 2

Ce nouvel alinéa précise le traitement des titres de créance étrangers garantis lorsque les conditions visées à l'al. 1 ne sont pas remplies. Ce traitement était jusqu'ici défini dans le commentaire de l'al. 1, mais n'était pas correct (« comme des créances sur des banques »).

Art. 72a Positions garanties de manière directe ou indirecte par des gages immobiliers : quotité de financement

Al. 1

La formulation modifiée permet d'éviter une double comptabilisation des engagements de crédit tirés, étant donné que ces derniers font partie intégrante du crédit en cours à hauteur du tirage.

Art. 100 Annonce de gros risques et d'autres risques de crédit élevés

Al. 4, let. d

Dans le cadre de la mise en œuvre des réformes achevées de Bâle III⁴⁷, le canal de saisie, passant de la BNS à la FINMA, a été modifié non seulement pour le justificatif des fonds propres, mais aussi pour l'annonce de gros risques (reporting sur la répartition des risques, enquête LER). En ce qui concerne l'enquête LER, le changement sera effectué au 1^{er} janvier 2026 pour les dates de références. Lors des travaux de mise en œuvre de cette modification, des synergies potentielles entre l'enquête LER et celle sur les risques de défaillance de contreparties dans le domaine interbancaire (enquête ARIS) ont été identifiées puisque les enquêtes portent sur un objet analogue. Pour des raisons d'efficacité, il a semblé plus efficace d'intégrer l'enquête ARIS à l'enquête LER.

Selon la nouvelle let. d, lors de l'annonce de gros risques et d'autres risques de crédit élevés (enquête LER), il y a désormais aussi lieu d'annoncer séparément certaines positions globales sur des banques qui ne sont pas visées par les let. a ou b. Pour les banques faisant partie d'un conglomérat composé de banques, d'autres entreprises opérant dans le secteur financier ou d'entreprises opérant en dehors du secteur financier, il faut prendre en considération les positions jusqu'à l'échelon du groupe dont l'entité suprême est une banque ou une société holding au sens de l'art. 4, al. 1, let. b, OB. La nouvelle lettre d crée ainsi le fondement pour remplacer l'enquête ARIS, qui est actuellement effectuée par la BNS et sera intégrée à l'enquête LER. Cette intégration permettra d'accroître l'efficacité générale des processus. La suppression de l'enquête ARIS permet de réduire le nombre d'enquêtes que les établissements soumis à l'obligation de renseigner doivent transmettre et de simplifier la logique d'enquête. Au lieu des deux approches différentes pour un objet d'enquête analogue, seule la méthode d'enquête LER sera utilisée.

Les seuils pour les annonces ont été fixés à 5 millions de francs ou à 4 % des fonds propres de base pris en compte afin que l'objet de l'enquête ARIS actuel reste couvert de manière adéquate. Il est particulièrement important que les connexions entre les petites et les grandes

⁴⁷ Modification de l'OFR du 29 novembre 2023 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025

banques continuent d'être suffisamment représentées. L'enquête ARIS permettait de satisfaire à cette exigence grâce à l'annonce supplémentaire des positions débitrices. Du point de vue de la banque déclarante, l'enquête LER se limite en revanche aux positions créancières (positions comportant des risques de crédit et de crédit de contrepartie, liés aussi à des positions hors bilan). Les seuils définis garantissent que les créances de grandes banques sur de petites banques, qui apparaissent sous forme de positions débitrices dans l'enquête ARIS, soient directement prises en considération en tant que positions créancières des grandes banques.

Al. 5

Cet alinéa est harmonisé avec l'art. 97, al. 2, let a. À l'instar des positions sur les banques centrales et les gouvernements centraux, les positions sur les organisations supranationales ne doivent plus être annoncées chaque année. Afin d'éviter que les établissements soumis à l'obligation de renseigner visée à l'art. 100 fournissent des informations redondantes, les positions sur les banques sont explicitement exclues puisque, conformément à la nouvelle let. d de l'al. 4, elles font déjà l'objet des annonces trimestrielles ou semestrielles visées aux al. 1 à 4. Par ailleurs, la FINMA détermine d'autres contreparties qui peuvent être exemptées de l'obligation d'annoncer visée par cet alinéa. Les modifications apportées à cet alinéa et l'ajout de la let. d de l'al. 4 reflètent d'ailleurs la pratique en vigueur aujourd'hui en ce qui concerne l'annonce de gros risques et d'autres risques de crédit élevés.

Art. 109 Groupe de contreparties liées

Al. 6

Cet alinéa introduit une norme de délégation qui autorise la FINMA à préciser les éléments constitutifs sur la base desquels les contreparties peuvent être qualifiées de « groupe de contreparties liées ». Pour ce faire, elle est tenue de se fonder sur les normes minimales de Bâle « LEX »⁴⁸ correspondantes.

Art. 115 Calcul des positions en présence de transactions comportant un risque de crédit de contrepartie

Al. 3, dernière phrase

L'introduction des « LEX » à l'art. 109, al. 6, rend caduque la référence à cet endroit.

Annexe 3 Classes de position de l'approche AS-BRI sans utilisation des notations externes et des pondérations en fonction des risques

Ch. 5.1

L'ajout au chiffre 5.1 précise (comme cela est déjà le cas dans l'OFR en vigueur jusqu'à la fin de 2024) que, dans le contexte du ch. 5, les positions garanties par un gage immobilier sont considérées comme non adossées à des sûretés, ce qui est conforme aux normes minimales de Bâle⁴⁹.

⁴⁸ Large exposure (LEX10.9–10.18), selon la version déterminante visée à l'annexe 1, consultable sur la page web du SFI : www.sif.admin.ch/fr > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Réglementation des marchés financiers > Bâle III > Normes minimales de Bâle.

⁴⁹ Calculation of RWA for credit risk (CRE20.108), selon la version déterminante visée à l'annexe 1, consultable sur la page web du SFI : www.sif.admin.ch/fr > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Réglementation des marchés financiers > Bâle III > Normes minimales de Bâle

4.2.2 OB

Art. 32 Publication

Al. 1

Actuellement, seule la « forme imprimée » est prévue pour la publication des rapports de gestion (et des comptes intermédiaires) des banques. Afin que les exigences en matière de publication soient neutres sur le plan de la technologie et que la liberté de choix soit garantie, l'alinéa a été reformulé sur la base de l'art. 9, al. 3, de la loi fédérale du 15 juin 2018 sur les services financiers (LSFin ; « sur papier ou électroniquement »).

Art. 42b Montant privilégié

Al. 1

Pour déterminer le montant privilégié, les comptes de la banque sont d'abord clôturés. La clôture signifie, par exemple, que toutes les positions provisoires et en suspens sont comptabilisées dans la mesure du possible, que les intérêts cumulés en faveur du déposant sont ajoutés au solde et ceux à la charge du déposant, déduits. Les frais cumulés et, s'il y a lieu, l'impôt anticipé sont également déduits. Les banques peuvent se fonder sur la logique de bouclage de compte habituelle, notamment appliquée pour une clôture standard ou le traitement de fin d'année. En cas d'insolvabilité, l'établissement n'est cependant pas autorisé à facturer des frais de clôture. Il en va de même pour les autres dépôts garantis, tels que les obligations de caisse.

Avec la modification de l'OB du 1^{er} janvier 2023, les intérêts cumulés ont été pris en compte dans le montant privilégié afin que de nombreux créanciers détenant des créances de jusqu'à 100 000 francs puissent être remboursés une fois pour toutes et retirés de la deuxième classe. De cette manière, l'organisme de garantie, également colloqué dans la deuxième classe, recevra plus rapidement des acomptes, ce qui, en fin de compte, renforce le système de garantie des dépôts. Il n'est toutefois possible d'atteindre cet objectif que si les frais en faveur de la banque et l'impôt anticipé dû sont également pris en compte dans le calcul du montant.

Les banques doivent être en mesure d'établir la liste des déposants visée à l'article 37h LB dans les 72 heures suivant le prononcé d'une mesure protectrice (art. 42g OB). Pour satisfaire à cette exigence, une banque a la possibilité de déterminer rapidement le montant privilégié à l'aide d'une solution logicielle opérationnelle. Dans l'idéal, elle pourra recourir aux outils qu'elle utilise déjà pour le bouclage des intérêts en fin d'année. Les frais et l'impôt anticipé sont alors aussi pris en compte.

Étant donné que la banque se base sur la logique de bouclage des comptes existante, prévue dans l'accord contractuel préexistant entre le déposant et la banque, le solde ainsi déterminé correspond autant que possible au montant légalement dû. La procédure de liquidation est ainsi accélérée puisque toutes les créances secondaires (telles que les intérêts et les frais cumulés ou l'impôt anticipé) seront déjà prises en compte et que le liquidateur de faillite n'aura donc pas à demander leur remboursement par la suite. Il est ainsi possible de payer rapidement une fois pour toutes de nombreux créanciers détenant des créances de jusqu'à 100 000 francs et ne disposant d'aucune position provenant d'autres produits qui doit être prise en compte (p. ex. des hypothèques ou des crédits, cf. al. 2). Ces créances ne sont donc plus à prendre en compte dans la procédure de collocation de la troisième classe (intérêts débiteurs cumulés) et dans la masse en faillite des perceptions subséquentes (frais cumulés ou impôt anticipé). Puisqu'en fonction de la situation contractuelle et de la situation réelle,

certains cas peuvent s'avérer compliqués (opérations hors bilan telles que dépôts de titres ou produits maintenus à l'actif de la banque, à l'instar des hypothèques), les banques doivent trouver des solutions efficaces permettant d'atteindre l'objectif décrit ici. Étant donné que les SIB ne cessent pas leurs activités courantes pour rembourser les dépôts en cas de faillite et ne procèdent donc pas non plus à la clôture des comptes, elles ont également la possibilité d'utiliser une autre logique de bouclage des comptes, adaptée à leur statut et à leur plan d'urgence (art. 42h OB), pour établir la liste des déposants.

L'al. 2 continue de tenir compte de l'exclusion de toute compensation visée à l'art. 37^{bis} LB. Afin de garantir un paiement simple et rapide, seuls les frais et l'impôt anticipé liés au compte concerné et dus par le créancier au moment de la faillite (ou du prononcé de l'une des mesures visées à l'art. 26, al. 1, let. e à h, LB) sont pris en considération. Il s'agit généralement de petits montants. Une compensation avec des hypothèques ou d'autres crédits reste cependant exclue.

Après que les soldes en faveur du déposant auront été calculés, ils seront reportés sur la liste des déposants (art. 37h LB, art. 42i, al. 1, OB). Le délégué à l'assainissement ou le liquidateur de la faillite chargé du remboursement est ainsi en mesure de déterminer les prétentions garanties de chaque déposant sur la base de la liste des déposants. Il y a également lieu de prendre en considération les droits de tiers (art. 44, al. 3, OB) dans la liste des déposants ainsi que pour le remboursement. Si les dépôts non grevés et grevés (à l'exemple de dépôts sur des comptes de garantie de loyer) dépassent le montant privilégié de 100 000 francs, le montant privilégié est déterminé proportionnellement, et le remboursement des dépôts non grevés est également effectué de manière proportionnelle.

Al. 2

Cet alinéa inscrit dans l'ordonnance l'interdiction de compenser visée à l'article 37b, al. 1, et à l'article 37^{bis}, al. 1, LB, qui ne s'applique pas aux éléments visés à l'al. 1 afin que le solde puisse être déterminé rapidement.

Les intérêts et frais en faveur de la banque non comptabilisés sont biffés à cet alinéa du fait qu'ils sont désormais pris en considération à l'al. 1. En outre, toutes les autres créances en faveur de la banque ne figurant pas à l'al. 1 ne peuvent pas faire l'objet d'une compensation.

Annexe 1 E. Annexe

Let. h

L'art. 959c, al. 2, let. 14, CO, dans sa version en vigueur, requiert, en ce qui concerne la structure des comptes annuels, également d'indiquer les raisons ayant conduit à une « révocation de l'organe de révision L'OB a été modifiée en ce sens.

4.2.3 OLiQ

Art. 7 Systèmes de mesure et de pilotage des risques

Al. 1

Le plan de liquidités et de financement, que les «*Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision*» du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire⁵⁰ définissent également

⁵⁰ CBCB, *Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision*, septembre 2008, notamment le principe 7, accessible à l'adresse suivante : <https://www.bis.org/publ/bcbs144.pdf>

comme base pour les processus d'identification, d'évaluation, de pilotage et de surveillance des risques de liquidité, a été introduit dans l'al. 1. Il est un élément essentiel de la gestion des risques d'un établissement. Le plan de liquidités et de financement, qui vise à garantir en tout temps la solvabilité et tient compte de la tolérance au risque de liquidité visée à l'art. 6 OLiQ, permet de déterminer les moyens financiers nécessaires et la structure des échéances pour une période de planification concrète. Il se fonde sur l'analyse des besoins de financement actuels et futurs par rapport aux objectifs stratégiques et prend en considération l'évolution de tous les domaines d'activité et entités juridiques importants de l'établissement.

Art. 15a HQLA : actifs de la catégorie 1

Al. 1, let. d^{bis}

Cette modification précise que les titres émis par des cantons suisses sont considérés comme des actifs liquides de haute qualité (*high quality liquid assets*, HQLA) de la catégorie 1 lorsqu'ils répondent au critère de négociabilité. La nouvelle disposition est conforme à l'option donnée dans les normes minimales de Bâle d'assimiler, à des fins de liquidité, les titres émis par les cantons sur la base de critères donnés, tels que l'autonomie fiscale, à ceux émis par la Confédération⁵¹. Cette manière de considérer les titres émis par des cantons suisses n'était jusqu'ici précisée qu'aux chiffres marginaux 121 à 124 de la circulaire de la FINMA 2015/2 « Risque de liquidité – banques ».

Al. 2, let. a^{bis}

Alors que l'al. 1, let. d^{bis} institue que les titres émis par des cantons suisses sont à considérer comme des HQLA, l'introduction de la nouvelle let. a^{bis} à l'al. 2 permet de préciser les conditions s'appliquant aux titres émis par d'autres corporations de droit public. En l'occurrence, il ne s'agit pas d'une adaptation de la pratique en vigueur. Cette disposition concerne en particulier les collectivités territoriales étrangères et d'autres corporations de droit public étrangères. Pour pouvoir bénéficier de la pondération en fonction des risques de l'État central à des fins de liquidité, il faut tenir compte de plusieurs aspects, ainsi que le permet la marge d'appréciation nationale du Comité de Bâle⁵². Par conséquent, les titres émis par la collectivité peuvent être pris en compte en tant que HQLA de la catégorie 1, si le gouvernement central auquel elle est subordonnée a une pondération en fonction des risques de 0 % selon l'annexe 2, ch. 1, OFR (let. a^{bis}, ch. 1). Cela ne doit toutefois pas être un automatisme. Conformément à la let. a^{bis}, ch. 2, les titres peuvent être considérés de catégorie 1 lorsque la collectivité de droit public est autonome sur le plan budgétaire ou habilitée à lever des impôts. Il est en outre possible de se baser sur le volume des garanties mises à disposition par l'État central, ou alors, des dispositions institutionnelles particulières qui réduisent le risque de défaillance de la collectivité concernée ont été prises. Du fait que la prise en compte des titres sur la base de la disposition mentionnée des normes minimales de Bâle est une marge d'appréciation nationale, elle a lieu, dans le cas de collectivités étrangères visées à la let. a^{bis}, ch. 3, uniquement si elle est applicable sur la base du droit national de l'État où la collectivité a son siège. L'objectif est d'éviter que des obligations qui ne sont pas considérées de catégorie 1 dans le pays où la collectivité a son siège soient prises en compte dans le LCR suisse en tant que titres de catégorie 1.

⁵¹ Calculation of RWA for credit risk (CRE20.12), selon la version déterminante visée à l'annexe 1, consultable sur la page web du SFI : www.sif.admin.ch/fr > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Réglementation des marchés financiers > Bâle III > Normes minimales de Bâle

⁵² Calculation of RWA for credit risk (CRE20.12), selon la version déterminante visée à l'annexe 1, consultable sur la page web du SFI : www.sif.admin.ch/fr > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Réglementation des marchés financiers > Bâle III > Normes minimales de Bâle

Art. 15e HQLA : dénouement

Al. 2

Le mécanisme de dénouement a été introduit dans la mise en œuvre suisse du LCR afin de tenir compte des particularités du marché suisse des pensions de titres. Toutefois, les dépôts de titres de la clientèle de détail doivent être couverts par des entrées et sorties de fonds, comme cela est également prévu dans le dispositif de Bâle, étant donné qu'ils ne concernent ni le marché suisse des pensions de titres ni la politique monétaire de la BNS. Ce point était jusqu'ici précisé dans la circulaire de la FINMA 2015/2 « Risque de liquidité – banques » et est maintenant introduit au niveau de l'ordonnance. Cet ajout ne constitue donc pas une modification sur le plan matériel.

Art. 16 Sortie nette de trésorerie

Al. 3^{bis}

Conformément aux normes minimales du CBCB, les dépôts de détail consistent uniquement en des dépôts de personnes physiques⁵³. Cette précision est fournie à l'heure actuelle dans la circulaire FINMA 2015/2 « Risque de liquidité – banques ». Il est prévu de l'inscrire dans l'ordonnance sans que cela n'entraîne de modification sur le plan matériel. Une entreprise individuelle n'étant pas dotée de la personnalité juridique, elle est considérée comme une personne physique sur le plan juridique. Compte tenu de cette particularité et du fait qu'elle est traitée dans le LCR comme un client commercial en vertu de l'annexe 2, ch. 2, elle doit être exclue du champ d'application de l'al. 3^{bis}.

Al. 4^{bis}

Conformément à l'al. 4^{bis} qu'il est prévu d'ajouter, les dépôts stables devront remplir des critères précis, diminuant la probabilité d'un retrait en cas de crise de liquidités. Les dépôts seront ainsi réputés stables lorsqu'ils seront intégralement couverts par une garantie des dépôts ou une garantie équivalente d'un gouvernement central. La FINMA déterminera les autres critères auxquels ces dépôts devront satisfaire. Précisé à l'heure actuelle dans la circulaire FINMA 2015/2 « Risque de liquidité – banques », ce cas de figure sera réglementé à l'avenir dans l'ordonnance sans que cela n'entraîne de modification sur le plan matériel.

Art. 17c Justificatif de liquidité

Al. 5

L'al. 5 habilite la FINMA à fixer des obligations d'annoncer spéciales. Sa forme potestative fait écho à l'art. 17q, al. 5, qui régit les exigences relatives au NSFR. Selon les circonstances, la FINMA décidera au cas par cas d'imposer des obligations d'annoncer spéciales aux banques qui se financent dans une mesure importante auprès de succursales à l'étranger.

⁵³ LCR Cash outflows (LCR40.5), dans la version déterminante mentionnée à l'annexe 1, accessible à l'adresse suivante : www.sif.admin.ch > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Réglementation des marchés financiers > Bâle III > Normes minimales de Bâle > LCR Liquidity Coverage Ratio

Art. 17l Détermination de la durée résiduelle des instruments de fonds propres et des engagements

Al. 1

La phrase qu'il est prévu d'ajouter à la fin de l'actuel al. 1 a pour but de garantir qu'une banque puisse prendre en compte en tant que financement stable à long terme des prêts accordés par la BNS dans le cadre d'un éventuel apport de liquidités tel un PLB, en vue de répondre à l'exigence relative au NSFR. Seront considérés comme des apports de liquidités les prêts d'aide sous forme de liquidités que la BNS octroie à une banque pour contribuer à la stabilité du système financier conformément à l'art. 5, al. 2, let. e, LBN. Afin de pouvoir déterminer au cas par cas si la prise en compte des apports de la BNS doit présenter une durée résiduelle d'un an ou plus, il est nécessaire de demander à la FINMA d'évaluer l'échéance du financement des prêts d'aide sous forme de liquidités accordés à la banque. On suppose en effet que la banque demandera un prêt seulement si elle doit avoir recours à long terme au financement de la BNS.

Art. 17p Détermination des actifs et passifs interdépendants

La modification de l'art. 17p a pour unique but de préciser des notions. Elle n'entraîne pas de changement sur le plan matériel. Étant donné que des comptes comme les comptes de métaux précieux entrent aussi dans le champ d'application de l'art. 17p et que le métal précieux en question (p. ex l'or) est un actif, il est prévu de remplacer les deux notions « engagements » et « créances » par « actifs » et « passifs ».

Annexe 2 Sorties de trésorerie et taux de sortie

Ch. 1.2

La modification proposée précise que les dépôts des comptes de libre passage et ceux de la prévoyance personnelle liée ne seront pas soumis à des coefficients de sortie accrus, mais qu'ils seront traités comme d'autres dépôts moins stables, même s'ils dépassent le seuil de 1,5 million de francs. Dans les cas où ils peuvent être clairement attribués à un client privé et seulement retirés par ce dernier, ces dépôts font l'objet d'un traitement uniforme défini à l'heure actuelle dans la circulaire FINMA 2015/2 « Risque de liquidité – banques ». Afin que la hiérarchie des normes soit respectée, il est prévu de transférer dans l'OLiQ la réglementation excluant l'application de critères plus stricts aux sorties de trésorerie de dépôts dépassant le seuil de 1,5 million de francs. La modification proposée n'entraînera pas de changement sur le plan matériel.

Ch. 3.1

Dans le cadre d'opérations de financement garanties arrivant à échéance dans les 30 jours, il n'est pas exclu que la BNS accepte d'autres sûretés en plus des actifs de la catégorie 2b ou des actifs qui ne sont pas des HQLA (« actifs non HQLA »). Les sûretés en question peuvent notamment se présenter sous la forme d'une garantie contre le risque de défaillance que la Confédération accorderait si le mécanisme du PLB était déployé. Le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à ce mécanisme le 6 septembre 2023. Le projet de loi correspondant est en cours d'examen aux Chambres fédérales. La formulation du ch. 3.1 sera modifiée en conséquence.

Ch. 9.3.5

La modification proposée précise qu'aucune sortie de trésorerie liée aux fonds du marché monétaire ne doit être comptabilisée dans le LCR si la législation nationale sur les fonds de placement interdit aux banques de soutenir les fonds du marché monétaire. Une sortie de trésorerie peut aussi être exclue lorsque l'exécution de mesures telles que des restrictions portant sur la qualité des valeurs patrimoniales admises diminue suffisamment le risque que la banque doive soutenir le fonds. Si la législation sur les fonds de placement interdit à la banque de soutenir des fonds du marché monétaire ou si le risque d'un soutien est suffisamment atténué d'une autre manière, il n'est pas pertinent de comptabiliser une sortie liée à des prestations d'assistance dans le LCR. La réglementation correspondante figure à l'heure actuelle dans la circulaire FINMA 2015/2 « Risque de liquidité – banques ». Elle sera transférée dans l'OLiQ afin que la hiérarchie des normes soit respectée. La modification proposée n'entraînera pas de changement sur le plan matériel.

Annexe 4 Coefficients de pondération du financement stable disponible (ASF)

Ch. 6.6

La modification proposée tient à la modification de l'art. 17p.

Annexe 5 Coefficients de pondération du financement stable exigé (RSF)

Ch. 1.5

La modification proposée tient à la modification de l'art. 17p.

4.2.4 Oém-FINMA

Art. 3 Répartition des coûts

Al. 1, let. a et a^{bis}

La modification proposée consiste en la mise à jour des renvois à la disposition pertinente de l'art. 15, al. 2, LFINMA (« let. a^{bis} » au lieu de « let. a »).

4.3 Conséquences pour les banques et leurs clients

4.3.1 Montant privilégié

Conformément à la modification de la LB dont le Conseil fédéral a, par décision du 23 novembre 2022, fixé la date de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023, les banques bénéficient d'un délai transitoire de cinq ans, soit jusqu'à la fin de 2027, pour exécuter les préparatifs liés à l'établissement de la liste des déposants. La précision introduite à l'art. 42b OB a pour objectif de clarifier la manière de calculer le montant des dépôts privilégiés. La modification proposée dans le projet d'ordonnance faisant l'objet du présent rapport ne crée pas de nouvelles obligations pour les banques, mais simplifie une obligation de mise en œuvre existante.

Étant donné qu'il est prévu de prendre en compte les intérêts débiteurs et créditeurs courus ainsi que l'impôt anticipé lors du calcul du montant privilégié, les banques pourront appliquer aux préparatifs la méthode de bouclage des comptes ordinaire, qu'elles utilisent notamment pour les opérations de clôture ou le traitement de fin d'année. Elles n'auront donc pas besoin d'intégrer une nouvelle méthode de calcul dans leur système, ce qui réduira les coûts liés à l'exécution des préparatifs.

La modification de l'OB qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 implique que les intérêts courus ont été pris en compte jusqu'à concurrence du montant privilégié, afin que de nombreux titulaires de créances pouvant atteindre 100 000 francs soient définitivement remboursés et retirés de la deuxième classe de faillite. Il n'est toutefois possible d'arriver à ce résultat que si les émoluments en faveur de la banque et l'impôt anticipé dû sont également pris en considération lors du calcul du montant privilégié et, par conséquent, ignorés dans la suite de la procédure. Le remboursement clôt la procédure pour la plupart des créanciers ainsi que pour le liquidateur de la faillite.

Du fait du retrait des créanciers concernés de la deuxième classe de faillite, l'organisme de garantie, qui a également été colloqué dans cette classe, recevra aussi plus rapidement des paiements par acompte, ce qui renforcera en définitive le système de garantie des dépôts et, avec lui, l'ensemble du secteur bancaire.

5 Conséquences

Comme cela a été mentionné dans l'introduction, le projet faisant l'objet du présent rapport reprend seulement une partie du train de mesures que le Conseil fédéral a proposé dans son rapport sur la stabilité des banques, puisqu'il porte uniquement sur la mise en œuvre des mesures n° 18, 19 et 25 énoncées dans ce rapport. Le projet de modification de la LB destiné à mettre en œuvre les mesures figurant dans le rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques et dans le rapport de la CEP analyse en détail les conséquences du train de mesures complet et évalue l'atteinte des objectifs du dispositif TBTF. L'analyse et l'évaluation prévues dans ce cadre porteront aussi sur les mesures mises en œuvre par la voie du projet faisant l'objet du présent rapport.

5.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet faisant l'objet du présent rapport ne fera ni augmenter les dépenses ni diminuer les recettes de la Confédération. Des pertes fiscales indirectes ne sont toutefois pas exclues. Comme cela ressort du ch. 5.3.1, le projet entraînera pour les banques concernées des coûts supplémentaires présentant soit un caractère unique soit une récurrence annuelle. Ceux-ci varieront toutefois considérablement en fonction de l'établissement, de sa situation et de son activité commerciale. Certains établissements pourront voir diminuer leur bénéfice imposable. Cette diminution n'est toutefois pas quantifiable, car on ne dispose des données relatives aux coûts que pour une partie des banques concernées. Elle devrait toutefois avoir des proportions tout au plus faibles pour l'ensemble du secteur bancaire. De même, les coûts supplémentaires à la charge des entreprises et des ménages devraient être minimales (cf. ch. 5.3.2), si bien que les recettes fiscales de la Confédération (impôts sur les bénéfices et sur les revenus) ne devraient baisser que dans une très faible mesure.

Le renforcement et le développement du dispositif TBTF visés par le projet seront utiles à la Confédération puisqu'ils contribueront à réduire les risques encourus par le système financier suisse, à garantir les fonctions des SIB économiquement importantes et à éviter le recours aux aides de l'État. Les effets négatifs sur le système financier ou la défaillance de fonctions économiquement importantes nuiraient à l'ensemble de l'économie et entraîneraient, par conséquent, des pertes fiscales pour la Confédération. L'impossibilité d'éviter le recours à une aide de l'État fait directement courir le risque à la Confédération de devoir assumer des coûts supplémentaires. Le projet diminue la probabilité que la Confédération ait à s'acquitter des coûts directs et indirects mentionnés.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le projet faisant l'objet du présent rapport ne fera ni augmenter les dépenses ni diminuer les recettes des cantons et des communes. Des pertes fiscales indirectes ne sont toutefois pas exclues. Comme cela ressort du ch. 5.3.1, le projet entraînera pour les banques concernées des coûts supplémentaires présentant soit un caractère unique soit une récurrence annuelle. Ceux-ci varieront toutefois considérablement en fonction de l'établissement, de sa situation et de son activité commerciale. Certains établissements pourront voir diminuer leur bénéfice imposable et les banques cantonales, les fonds à disposition pour la distribution du bénéfice. Cette diminution devrait toutefois avoir des proportions tout au plus faibles pour l'ensemble du secteur bancaire. De même, les coûts supplémentaires à la charge des entreprises et des ménages devraient être minimales (cf. ch. 5.3.2), si bien que les recettes fiscales des cantons et des communes, ainsi que celles des centres urbains, des agglomérations et des régions de montagne, ne devraient baisser dans l'ensemble que dans une très faible mesure.

Le renforcement et le développement du dispositif TBTF visés par le projet seront utiles aux cantons et aux communes puisqu'ils contribueront à réduire les risques encourus par le système financier suisse, à garantir les fonctions des SIB économiquement importantes et à éviter le recours aux aides de l'État. Les effets négatifs sur le système financier ou la défaillance de fonctions économiquement importantes nuiraient à l'ensemble de l'économie et entraîneraient, par conséquent, des pertes fiscales pour les cantons et les communes. L'impossibilité d'éviter une aide étatique peut entraîner des coûts directs pour les cantons et les communes. Le projet diminue la probabilité que les cantons et les communes aient à s'acquitter des coûts directs et indirects mentionnés.

5.3 Conséquences économiques

5.3.1 Conséquences pour les banques

Une enquête a été menée en novembre 2024 auprès des établissements concernés. Elle visait à déterminer les coûts supplémentaires (logiciels, DTA, PVA, informations sur l'état des liquidités) auxquels ces établissements s'attendaient du fait de l'entrée en vigueur du projet. Au total, 15 banques ont rempli le questionnaire, mais 1 établissement n'a pas été en mesure de fournir des informations sur les coûts en question. Toutes les SIB (établissements des catégories 1 et 2 définies à l'annexe 3 OB⁵⁴) ont présenté une estimation des coûts. UBS indique que la modification de l'OFB prévue lui imposera d'augmenter d'environ 11 milliards de dollars ses fonds propres de base durs pour couvrir les coûts liés aux logiciels, aux DTA et aux PVA. Ainsi, cet établissement contribuera déjà à la constitution des fonds propres nécessaires à la couverture des participations étrangères⁵⁵. Dans le même temps, les exigences en matière de capitalisation diminueront d'au moins 1,8 milliard de dollars en raison de l'ajustement du seuil prévu pour l'engagement total. Dans l'ensemble, 6 banques de la catégorie 3 (21 %) ont fourni des indications contre 5 de la catégorie 4 (8 %) et 0 de la catégorie 5. Les estimations de coûts mises à disposition se fondent sur la situation des établissements à la fin de 2024. Il est probable que les coûts effectifs s'en écarteront lors de l'entrée en vigueur des modifications.

⁵⁴ RS 952.02

⁵⁵ Étant donné que le relèvement des fonds propres exigé par le projet de modification faisant l'objet du présent rapport s'appliquera en priorité à UBS en tant que groupe consolidé et que la mesure prévue en lien avec le relèvement des fonds propres destinés à couvrir les participations étrangères concernera la maison mère (*parent bank*), il n'est pas possible d'additionner l'effet des deux mesures sur le montant des fonds propres requis. Quelle que soit la mesure dont ils découlent, la plupart des fonds propres supplémentaires pourront être utilisés en réponse aux deux exigences.

Les conséquences du projet sur les instruments de capital AT1 ont également été examinées par les établissements concernés, mais aucune donnée quantitative n'a été fournie à ce sujet.

Comme cela est exposé en détail aux ch. 2.1.5, 2.2.5 et 3.5, le projet entraînera pour les banques concernées des coûts supplémentaires présentant soit un caractère unique soit une récurrence annuelle. Ceux-ci varieront toutefois considérablement en fonction de l'établissement, de sa situation et de son activité commerciale. Ils devraient être plutôt faibles pour l'ensemble du secteur bancaire.

Dans l'ensemble, l'exécution du projet fera croître les charges de personnel, de biens et services et de révision des comptes que les banques concernées doivent assumer. L'enquête sur l'estimation des coûts indique toutefois que, même augmentées, ces charges resteront faibles par rapport aux charges globales des banques concernées. En outre, le projet introduira une modification au niveau des fonds propres requis ou pris en compte. Du fait que de nombreuses banques détiennent un volume de fonds propres pris en compte nettement plus élevé que les fonds propres nécessaires, les conséquences mentionnées n'induiront pas impérativement, dans l'immédiat, un besoin de capitalisation accru. Il est toutefois difficile d'estimer dans quelle mesure le projet augmentera réellement ce besoin et, par conséquent, les coûts totaux que les banques devront supporter en lien avec leur capitalisation.

Comme le ch. 2.3.4 le montre, l'adaptation au PIB des suppléments pour l'engagement total définis à l'annexe 9 aura probablement pour effet de faire passer UBS dans une tranche inférieure avant la fin de 2030. En d'autres termes, les exigences en matière de fonds propres qui s'appliquent à toutes les entités juridiques établies en Suisse diminueront de 0,36 % pour les RWA et de 0,125 % pour l'engagement total.

AMMANN et al.⁵⁶ et ZIMMERMANN⁵⁷ exposent les conséquences du relèvement des exigences en matière de fonds propres sur les coûts de capitalisation totaux d'une banque. Selon eux, il n'est pas suffisant de considérer uniquement les coûts liés aux fonds propres pour déterminer les coûts de capitalisation totaux, étant donné que ceux-ci sont décisifs pour les dépenses de financement d'une banque. En effet, le risque lié aux fonds propres et aux capitaux de tiers dépend directement de la dotation en fonds propres. Un ratio de fonds propres accru réduit le risque de placement pour les bailleurs tant de fonds propres que de capitaux de tiers et, partant, les primes de risque requises ainsi que les coûts liés aux fonds propres et aux capitaux de tiers. En outre, un ratio de fonds propres accru réduit les coûts qui y sont liés, car le rendement possible de ces fonds, rapporté à la rentabilité globale de l'entreprise, est soumis à des fluctuations moins importantes, de sorte que la capitalisation en fonds propres présente moins de risques et que les bailleurs de fonds propres exigent par conséquent une compensation moindre. Les coûts liés aux capitaux de tiers sont également moins élevés en présence d'un ratio de fonds propres important, car un taux d'endettement excessif accroît le risque de défaillance des bailleurs de fonds propres. Dans l'ensemble, AMMANN et al. soulignent qu'un ratio de fonds propres accru ne fait pas forcément augmenter les coûts de capitalisation totaux. Des exigences accrues en matière de fonds propres intensifient en outre l'engagement financier des investisseurs, ce qui peut réduire les préférences des propriétaires en matière de risque et inciter ces derniers à exercer un contrôle et une surveillance plus stricts sur les décisions de la direction de la banque⁵⁸. ZIMMERMANN prend l'exemple d'UBS pour estimer les conséquences du relèvement des exigences en matière de fonds propres sur le ratio pondéré des

⁵⁶ AMMANN et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail»-Banken*, 19 mai 2023, p. 42, accessible à l'adresse suivante : www.unisg.ch > News > Newsroom, p. 51

⁵⁷ ZIMMERMANN H., *Kurzgutachten zu Kapitalkosteneffekten einer höheren Eigenkapitalausstattung einer systemrelevanten Bank (UBS)*, 7 avril 2025, accessible à l'adresse suivante : <https://www.efd.admin.ch>

⁵⁸ AMMANN et al., *Reformbedarf in der Regulierung von «Too Big to Fail»-Banken*, 19 mai 2023, p. 41, accessible à l'adresse suivante : www.unisg.ch > News > Newsroom, p. 51

coûts de capitalisation totaux. Il arrive à la conclusion qu'une hausse des fonds propres de 10 milliards de dollars feraient croître ces coûts de 317 millions de dollars après impôt, précisant toutefois qu'il faut tenir compte du rôle des effets fiscaux et du fait que les estimations dépendent par nature de nombreux critères. À titre de comparaison, UBS Group SA a, en 2024, supporté des charges opérationnelles de 41,2 milliards de dollars et réalisé un bénéfice net de 5,1 milliards de dollars. ZIMMERMANN montre également que des indications et des hypothèses concrètes sur la situation d'une banque sont indispensables pour estimer les conséquences du projet sur la quantité de fonds propres nécessaires, raison pour laquelle il est uniquement possible de se prononcer sur la qualité de ces fonds pour l'ensemble des banques.

Aucune règle du dispositif TBTF ne peut être abrogée au niveau de l'ordonnance, car les réglementations en vigueur sont indispensables à l'atteinte des objectifs de ce dispositif.

5.3.2 Conséquences pour les entreprises et les ménages

Comme cela a été souligné au ch. 5.3.1, le projet entraînera pour les banques concernées des coûts supplémentaires présentant soit un caractère unique soit une récurrence annuelle. Ceux-ci varieront toutefois considérablement en fonction de l'établissement, de sa situation et de son activité commerciale. Il est probable qu'ils soient, du moins en partie, répercutés sur les clients et les bailleurs de fonds. Du fait que les coûts résultant de la modification proposée concernent l'activité bancaire en général, il n'est pas possible de les attribuer à des activités commerciales ou à des segments de clientèle spécifiques. Par conséquent, il n'est guère possible de quantifier l'éventuelle augmentation des coûts à la charge des clients. En outre, les clients devraient être très peu touchés étant donné que les coûts supplémentaires résultant du projet représentent une faible part des coûts totaux dont les banques concernées doivent s'acquitter.

Améliorant la prévention des pertes subies par les banques, le projet réduit la probabilité de crises bancaires ainsi que les éventuels effets négatifs que celles-ci produisent sur l'économie et les coûts qui en résultent (cf. ch. 5.3.3). Les entreprises et les ménages profiteront de cette amélioration. Il n'est toutefois pas possible d'en quantifier les effets.

5.3.3 Conséquences pour l'ensemble de l'économie

Le projet faisant l'objet du présent rapport reprend seulement une partie du train de mesures que le Conseil fédéral a proposé dans son rapport sur la stabilité des banques⁵⁹ et se concentre sur l'axe prioritaire de la prévention. Il renforce ainsi le dispositif de prévention afin de continuer à réduire la probabilité d'une crise bancaire. Ce renforcement est essentiel pour atteindre les objectifs du dispositif TBTF, à savoir notamment réduire les risques encourus par le système financier suisse, garantir la poursuite des fonctions économiquement importantes exercées par les SIB et éviter le recours aux aides de l'État (cf. art. 7, al. 2, LB).

L'atteinte des objectifs mentionnés permet de prévenir les risques et les effets négatifs qui pourraient découler de leur survenance sur l'économie et les finances publiques. Comme cela a été indiqué aux ch. 5.3.1 et 5.3.2, il est probable que le secteur bancaire ainsi que les entreprises et les ménages doivent supporter des coûts supplémentaires présentant soit un caractère unique soit une récurrence annuelle. On peut également partir du principe que le projet produira des effets globalement positifs sur l'ensemble de l'économie puisqu'il renforce la prévention et permet, partant, d'éviter des coûts économiques potentiellement élevés en cas de crise.

⁵⁹ Rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques, 10 avril 2024, mesures n° 18, 19 et 25, accessible à l'adresse suivante : www.efd.admin.ch > Place financière > Rapport « too big to fail »

5.4 Conséquences sociales

Le projet faisant l'objet du présent rapport ne devrait pas avoir de conséquences pour la société.

5.5 Conséquences environnementales

Le projet faisant l'objet du présent rapport ne devrait pas avoir de conséquences pour l'environnement.

5.6 Résumé et bilan des conséquences

Le projet faisant l'objet du présent rapport reprend seulement une partie du train de mesures que le Conseil fédéral a proposé pour renforcer et développer le dispositif TBTF. Il est difficile de faire une estimation tant qualitative que quantitative des conséquences que ce projet aura pour l'ensemble des banques concernées. Cette difficulté concerne non seulement l'estimation des coûts, mais aussi et surtout l'estimation de l'utilité du projet, puisque les crises touchant les banques, notamment les SIB, peuvent engendrer des coûts économiques potentiellement très élevés. Le projet bénéficiera à l'ensemble de l'économie s'il parvient à réduire encore la probabilité d'une crise bancaire, d'autant qu'il induira des coûts assez faibles pour le secteur bancaire, les entreprises, les ménages et les collectivités publiques. On part du principe que le projet aura un effet globalement positif. Le projet de modification de la LB destiné à mettre en œuvre les mesures figurant dans le rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques et dans le rapport de la CEP analyse en détail les conséquences du train de mesures complet et évalue l'atteinte des objectifs du dispositif TBTF.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Comme l'OFR et l'OLiQ en vigueur, le projet de modification faisant l'objet du présent rapport se fonde sur la LB, notamment son art. 4. La modification de l'art. 42b OB repose en particulier sur l'art. 37a, al. 7, LB.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Il n'est pas nécessaire de vérifier la compatibilité du projet avec une quelconque obligation internationale de la Suisse.

6.3 Délégation de compétences législatives

Qu'elles portent sur des compétences nouvelles ou indirectes, les délégations de compétences législatives à la FINMA sont réglées aux art. 100, al. 5, et 109, al. 6, OFR (répartition des risques : annonce de gros risques et d'autres risques de crédit élevés / groupe de contreparties liées) ainsi qu'aux art. 11, al. 3, (liquidités : mise à disposition d'informations en cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir) et 16, al. 4^{bis}, OLiQ (sortie nette de trésorerie : précision sur les dépôts stables).

6.4 Protection des données

Le projet faisant l'objet du présent rapport ne soulève aucune question en lien avec la protection des données puisqu'il ne prévoit pas le traitement de données personnelles.

7 Entrée en vigueur

La modification de l'ordonnance devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2027. Des dispositions transitoires sont prévues aux nouveaux art. 148k OFR et 31d OLiQ.

Liste des sigles utilisés

| | |
|--------|--|
| ARIS | risques de défaillance de contreparties dans le domaine interbancaire |
| AT1 | <i>additional tier 1</i> (fonds propres de base supplémentaires) |
| BNS | Banque nationale suisse |
| BRI | Banque des règlements internationaux |
| CAP | <i>definition of capital</i> (normes minimales de Bâle relatives à la définition du capital) |
| CBCB | Comité de Bâle sur le contrôle bancaire |
| CET1 | <i>common equity tier 1</i> (fonds propres de base durs) |
| CO | code des obligations (RS 220) |
| CRE | <i>calculation of RWA for credit risk</i> (normes minimales de Bâle relatives au calcul des positions pondérées en fonction des risques de crédit) |
| CRR | <i>capital requirements regulation</i> (règlement [UE] n° 575/2013) |
| DTA | <i>deferred tax assets</i> (créances fiscales latentes) |
| FINMA | Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers |
| FSI | Financial Stability Institute (Institut pour la stabilité financière) |
| G-SIB | <i>global systemically important bank</i> (banque d'importance systémique active au niveau international) |
| HQLA | <i>high quality liquid assets</i> (actifs liquides de haute qualité) |
| HTM | <i>held to maturity</i> (actifs détenus jusqu'à l'échéance) |
| IFRS | <i>international financial reporting standards</i> (normes internationales d'information financière) |
| LACRE | loi fédérale du 29 septembre 2023 sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (RS 930.31) |
| LB | loi du 8 novembre 1934 sur les banques (RS 952.0) |
| LBN | loi du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale (RS 951.11) |
| LCR | <i>liquidity coverage ratio</i> (ratio de liquidités à court terme) |
| LER | reporting sur la répartition des risques |
| LFINMA | loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (RS 956.1) |
| LMT | <i>liquidity monitoring tools</i> (reporting sur les paramètres d'observation) |
| LSFin | loi fédérale du 15 juin 2018 sur les services financiers (RS 950.1) |
| NSFR | <i>net stable funding ratio</i> (ratio de financement) |
| OB | ordonnance du 30 avril 2014 sur les banques (RS 952.02) |
| OFR | ordonnance du 1 ^{er} juin 2012 sur les fonds propres (RS 952.03) |
| OLiq | ordonnance du 30 novembre 2012 sur les liquidités (RS 952.06) |
| OS | ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance (RS 961.011) |
| PIB | produit intérieur brut |

| | |
|---------|---|
| PLB | <i>public liquidity backstop</i> (mécanisme public de garantie des liquidités) |
| PRA | Prudential Regulation Authority (autorité de réglementation prudentielle de la Banque d'Angleterre) |
| PVA | <i>prudent valuation adjustment</i> (évaluation prudente de positions à leur juste valeur) |
| RWA | <i>risk-weighted assets</i> (actifs pondérés en fonction des risques) |
| SFI | Secrétariat d'État aux questions financières internationales |
| TBTF | <i>too big to fail</i> (littéralement « trop grand pour être mis en faillite ») |
| UE | Union européenne |
| US GAAP | <i>United States generally accepted accounting principles</i> (règles de présentation des comptes applicables aux États-Unis) |

Tableau synoptique des données utilisées dans le rapport explicatif

| Citation, référence | Source, méthode de calcul, hypothèses | Dernière mise à jour | Observations |
|--|---|----------------------|--------------|
| Dispositions réglementaires relatives à l'évaluation prudente et au maintien de la valeur de certaines positions du bilan | | | |
| 2.1.5 Coûts : Les SIB évaluent les coûts uniques [...] | Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts réalisée auprès des banques en novembre 2024 (cf. ch. 5.3.1 pour davantage de détails sur l'enquête). | 2025 | |
| 2.1.5.1 Conséquences pour UBS : En raison de la nouvelle réglementation, le capital à prendre en compte [...] | Source des données : Rapport d'UBS Group SA sur l'exercice 2024 | 2025 | |
| 2.1.5.2 Conséquences pour UBS : En raison de la nouvelle réglementation, le capital à prendre en compte [...] | Source des données : Rapport d'UBS Group SA sur l'exercice 2024 | 2025 | |
| 2.1.5.3 Conséquences pour UBS : Au quatrième trimestre 2024, UBS Group SA présente [...] | Source des données : Rapport d'UBS Group SA du 4 ^e trimestre 2024 | 2025 | |
| Fonction de porteur de risque des instruments de capital AT1 dans le cadre du <i>going concern</i> | | | |
| 2.2.5 Établissements concernés : À la fin de l'année 2024 [...] | Informations de la FINMA | 2025 | |
| Suppléments pour l'engagement total | | | |
| 2.3.4 Évolution du PIB : En 2019, le PIB nominal corrigé de l'influence des grands événements sportifs s'élevait à 717,8 milliards de francs. Avec la croissance actuellement prévue [...] | Sources des données : Valeurs trimestrielles du produit intérieur brut (SECO) Prévisions conjoncturelles (SECO) | 2025 | |
| 2.3.4 Conséquences pour UBS : Les exigences accrues en matière de fonds propres de base durs à respecter d'ici là [...] | Source des données : Rapport d'UBS Group SA du 4 ^e trimestre 2024 | 2025 | |
| Conséquences | | | |
| 5.3.1 Conséquences pour UBS : UBS indique que la modification de l'OFPR prévue [...] | Source des données : Rapport d'UBS Group SA du 4 ^e trimestre 2024 | 2025 | |

| Exigences en matière de liquidités : mise à disposition d'informations | | | |
|--|--|-------------|--|
| <p>3.5 Coûts totaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une des SIB ne s'attend à aucun coût supplémentaire [...]. • [...] de la mise en place de ces capacités (en moyenne 70 % des coûts totaux) [...] • [...] pour l'entretien des processus mis en place représentent en moyenne moins de 30 % des coûts totaux. • Les coûts de mise en place uniques augmentent en moyenne à 77 % des coûts totaux [...]. • [...] ces charges constituent au total environ 64 % des coûts de mise en place et environ 43 % des coûts d'exploitation annuels. | <p>Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts réalisée auprès des banques en novembre 2024 (cf. ch. 5.3.1 pour davantage de détails sur l'enquête).</p> | <p>2025</p> | |
| <p>3.5 Coûts des analyses de scénarios :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'estimation des coûts la plus élevée a été annoncée par une SIB et se montait à 4,4 millions de francs, la majeure partie, soit quelque 2,8 millions de francs, étant imputable aux coûts informatiques. • [...] et se chiffrent annuellement à quelque 1,1 million de francs pour la même SIB. | <p>Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts réalisée auprès des banques en novembre 2024 (cf. ch. 5.3.1 pour davantage de détails sur l'enquête).</p> | <p>2025</p> | |
| <p>3.5 Coûts liés à la transmission quotidienne d'informations sur le LCR et sur les LMT :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alors que les SIB s'attendent à des coûts de mise en place uniques de 33 000 francs (LCR) et 40 000 francs (LMT) en moyenne par établissement, les banques qui ne sont pas d'importance systémique (avec parfois des différences importantes selon l'établissement) prévoient des coûts uniques de 463 000 francs (LCR) et de 295 000 francs (LMT) en moyenne par banque. • Les coûts d'exploitation annuels liés à la transmission quotidienne d'informations sur le LCR | <p>Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts réalisée auprès des banques en novembre 2024 (cf. ch. 5.3.1 pour davantage de détails sur l'enquête).</p> | <p>2025</p> | |

| | | | |
|---|--|-------------|--|
| <p>et sur les LMT s'élèvent en moyenne à, respectivement, 36 000 francs et 49 000 francs par SIB, et à 271 000 francs et 135 000 francs par banque sans importance systémique.</p> <ul style="list-style-type: none"> Deux SIB sur quatre estiment d'ailleurs que l'introduction de l'art. 11 n'engendrera aucun coût supplémentaire lié à la mise en place et à l'entretien des processus permettant de transmettre des informations sur le LCR et les LMT. | | | |
| <p>3.5 Coûts liés à la transmission quotidienne d'informations sur les sorties de trésorerie des dépôts : [...] l'introduction de l'art. 11 n'entraîne aucun coût supplémentaire en ce qui concerne la mise en place et l'entretien requis de processus permettant de transmettre quotidiennement des informations détaillées sur les sorties de trésorerie des dépôts.</p> | <p>Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts réalisée auprès des banques en novembre 2024 (cf. ch. 5.3.1 pour davantage de détails sur l'enquête).</p> | <p>2025</p> | |
| <p>3.5 Coûts liés à la modification de l'infrastructure en cas de réorganisation : Les coûts uniques pour la mise en place sont estimés à 231 000 francs en moyenne et les coûts annuels pour l'entretien à moins de 100 000 francs en moyenne pour chaque établissement concerné.</p> | <p>Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts réalisée auprès des banques en novembre 2024 (cf. ch. 5.3.1 pour davantage de détails sur l'enquête).</p> | <p>2025</p> | |
| <p>3.5 Coûts liés à la présentation quotidienne de la situation en matière de liquidités au sens de l'art. 28 :</p> <ul style="list-style-type: none"> La seule banque qui s'attend à des coûts supplémentaires les chiffre à 125 000 francs. En outre, 2 SIB sur 4 estiment à zéro les coûts d'exploitation annuels connexes, alors que les deux autres prévoient des coûts d'entretien se situant entre 50 000 et 95 000 francs. | <p>Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts réalisée auprès des banques en novembre 2024 (cf. ch. 5.3.1 pour davantage de détails sur l'enquête).</p> | <p>2025</p> | |