



Berne, le 22 avril 2026

Procédure de consultation relative à la modification de la loi sur les banques et de l'ordonnance sur les fonds propres (couverture des participations étrangères au moyen de fonds propres des banques d'importance systémique)

Rapport sur les résultats de la consultation

Table des matières

1	Contexte	3
2	Procédure de consultation	3
3	Principaux résultats de la consultation	4
3.1	Synthèse des avis reçus.....	4
3.2	Principaux avis défavorables	5
3.3	Avis sur les différentes dispositions	5
3.3.1	Art. 9, al. 2, let. a, ch. 1a, P-LB	5
3.3.2	Déduction supplémentaire des fonds propres de base durs pour les banques d'importance systémique (art. 32a P-OFR)	6
3.3.3	Disposition transitoire (art. 148/ P-OFR).....	6
	Liste des entités consultées	7

1 Contexte

Après avoir analysé en détail la crise de Credit Suisse, le Conseil fédéral a mis en évidence plusieurs faiblesses du dispositif *too big to fail* dans son rapport du 10 avril 2024 sur la stabilité des banques. La Commission d'enquête parlementaire (CEP) en a fait de même dans son rapport du 17 décembre 2024 sur la gestion de la crise par les autorités. L'une des faiblesses identifiées concerne la couverture partielle en fonds propres des participations détenues dans les filiales étrangères des banques d'importance systémique (*systemically important banks*, SIB).

Le 6 juin 2025, le Conseil fédéral a défini une ligne directrice pour éliminer cette faiblesse et proposé que les SIB déduisent entièrement des fonds propres de base durs de la banque mère établie en Suisse la valeur comptable des participations détenues dans des filiales étrangères. Afin de mettre en œuvre cette ligne directrice, le Conseil fédéral a demandé au Département fédéral des finances d'élaborer avant la fin du mois d'octobre 2025 un projet destiné à la consultation.

2 Procédure de consultation

La procédure de consultation s'est tenue du 26 septembre 2025 au 9 janvier 2026. Ont été invités à y participer les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national ainsi que les milieux intéressés.

Ont donné leur avis sur le projet mis en consultation (par ordre alphabétique) :

- 22 cantons : AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, NE, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH ;
- 7 partis politiques : Le Centre, Les Verts, PEV, PLR, PS, pvl, UDC ;
- 5 associations faïtières de l'économie : ASB, economiesuisse, UPS, usam, USS ;
- 11 milieux intéressés : ABG, ABPS, EXPERTsuisse, Raiffeisen, SIX, SwissHoldings, UBCS, UBS, VSHFG, ZBV, ZHK ;
- 27 autres entités : ABT, AIHK, Alliance Climatique, alliance sud, AMAS, AMCHAM, ASEB, BreakFree, CDEP et CDF, CP, CVCI, Employeurs Banques, Ethos, FSE, Greenpeace, HKbB, Orbit36, scienceindustries, Session des jeunes, SSE, suissenégoce, Swissmem, WWF, ZHAW, 2 professeurs et 1 particulier.

GE, TI et ZH ont communiqué une position commune. Tandis que plusieurs cantons (BL, GR, OW, SG et TG) partagent l'avis de la CDEP et de la CDF, l'AMAS, Raiffeisen, SIX, UBS et la ZBV souscrivent explicitement aux vues de l'ASB. SwissHoldings renvoie à l'avis d'economiesuisse pour ce qui est des détails techniques. La HKbB et Swissmem rejoignent la position d'economiesuisse. Quant à scienceindustries, elle renvoie aux avis de SwissHoldings et d'economiesuisse pour les questions de détail.

Les principales remarques formulées par les participants à la consultation sont présentées ci-après. Le lecteur qui souhaite connaître les détails peut consulter les différents avis¹.

¹ https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2025/61/cons_1

3 Principaux résultats de la consultation

3.1 Synthèse des avis reçus

L'objectif principal du projet, visant à renforcer la stabilité du système financier suisse, conserve dans son ensemble l'adhésion des participants à la consultation. De nombreux cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, GE, NE, NW, OW, SO, VD, VS, ZG), plusieurs partis politiques (Le Centre, PEV, PLR, pvl), diverses associations faitières de l'économie (ASB, economiesuisse, UPS, USS), certains milieux intéressés (ABG, ABPS, ASEB, EXPERTsuisse, SIX, SwissHoldings) ainsi que d'autres participants issus des milieux scientifiques et de la société civile souscrivent aux objectifs fondamentaux et sont d'avis qu'il est nécessaire de prendre des mesures.

Parallèlement, les modalités concrètes de la mesure proposée sont jugées excessives sur certains points. En outre, plusieurs participants à la consultation soulignent que le projet doit être considéré comme faisant partie de la série de mesures plus vaste *too big to fail* (train de mesures TBTF), qui doit être évaluée dans sa globalité.

Nombre de participants (AI, AR, NE, VS, Le Centre, Les Verts, PEV, Alliance Climatique, alliance sud, BreakFree, ethos, FSE, Greenpeace, WWF) soutiennent le projet sans réserve et le considèrent comme indispensable, notamment pour des raisons de stabilité financière et pour la protection de l'économie nationale et des contribuables.

Les partis politiques adhèrent dans l'ensemble à l'orientation générale du projet, à l'exception de l'UDC, qui rejette entièrement ce dernier et se dit en faveur d'une proposition de compromis en ce qui concerne la réglementation en matière de fonds propres, et du pvl, qui arrive à la conclusion qu'il n'y a pas actuellement de motifs convaincants permettant de justifier la mesure proposée, et qui considère qu'un projet mené isolément pose problème.

Les associations bancaires se montrent très critiques, notamment l'ABPS et l'ASB, qui estiment que la mesure proposée est extrême, qu'elle est en décalage avec ce qui se fait au niveau international et qu'elle entraînerait des conséquences disproportionnées pour la place financière suisse.

UBS est elle aussi particulièrement critique à l'égard du projet : dans son avis détaillé, elle souligne notamment qu'aucune modification des exigences actuelles en matière de fonds propres n'est nécessaire, et que le projet entraînerait des coûts supplémentaires extrêmement élevés et pourrait l'empêcher de conserver son modèle d'affaires performant.

La CDF et la CDEP, plusieurs cantons (GE, NW, SO, ZG) et partis politiques (PLR, PS, pvl) ainsi que d'autres participants à la consultation (ABT, AIHK, AMAS, ASB, economiesuisse, scienceindustries, SIX, ZHK, ZBV) critiquent l'approche échelonnée adoptée par le Conseil fédéral : selon eux, les procédures de consultation parallèles et décalées dans le temps ne permettent pas de mener une évaluation globale, et il faudrait plutôt que l'ensemble du train de mesures TBTF fasse l'objet d'une seule et même procédure de consultation. En outre, ils estiment qu'une analyse approfondie coûts-utilité des effets sur la place financière suisse et sur l'économie nationale serait nécessaire.

Deux particuliers issus des milieux scientifiques ont donné leur avis. Corinne Zellweger-Gutknecht, professeure à l'Université de Bâle, est très favorable au projet, et elle souligne qu'il ne faut pas en édulcorer les objectifs fondamentaux. Yvan Lengwiler, lui aussi professeur à l'Université de Bâle, trouve que la mesure proposée est très poussée, et il suggère que l'ensemble des fonds propres de base (*Tier 1 Capital*, composé des fonds propres de base durs [CET1] et des fonds propres de base supplémentaires [AT1]) servent de base pour couvrir les participations dans des filiales étrangères.

3.2 Principaux avis défavorables

La principale critique formulée par de nombreux participants est que la mesure proposée entraînerait une surréglementation et constituerait un « *swiss finish* » disproportionné susceptible de nuire à la compétitivité internationale de la place financière suisse (TG, VD, ZH, ASB, economiesuisse, UPS, usam, SwissHoldings, ZBV, ZHK, ABT, AMAS, AMCHAM, HKbB, Orbit36, scienceindustries). En outre, ils considèrent que cette mesure est disproportionnée et en décalage avec ce qui se fait au niveau international, et qu'elle ne permettrait pas d'atteindre les objectifs fixés (BS, GE, NW, SG, SZ, TI, UDC, ABG, ABPS, UBS, CVCI, Employeurs Banques, Session des jeunes, ZHAW).

Beaucoup de participants constatent également avec regret que la mesure proposée n'a pas fait l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation suffisante, et que son rapport coût-utilité n'a pas été évalué de manière systématique. Selon eux, il manque surtout une vision globale de l'économie nationale, de la transparence quant aux répercussions sur l'économie réelle, l'emploi et la compétitivité, ainsi qu'une approche intégrée de l'ensemble des projets de réglementation en cours. Ils demandent qu'une analyse d'impact de la réglementation complète et transparente soit menée au préalable, qui tienne compte à la fois des effets directs sur les banques et des conséquences indirectes sur l'économie, sur la place économique suisse et sur les cantons. Plusieurs acteurs demandent en outre que la mesure proposée n'entre en vigueur qu'une fois cette analyse approfondie terminée (NW, ZG, pvl, ASB, UPS, usam, SIX, UBS, ZBV, ZHK, ABT, AIHK, AMCHAM, Employeurs Banques, HKbB). ZH estime que, compte tenu de ce qui précède, le projet devrait être mis en pause.

Plusieurs acteurs craignent également que les alternatives possibles n'aient pas été suffisamment prises en considération, et ils se prononcent en faveur d'un nouvel examen d'autres solutions proportionnées (BS, GE, TI, SZ, ZH, economiesuisse, UBS, ABT, AMAS, AMCHAM). Certains participants proposent des solutions alternatives (EXPERTsuisse, CP, Orbit36, Session des jeunes, ZHAW, prof. Ivan Lengwiler) ou s'y réfèrent (UDC). L'UDC demande en outre que le Conseil fédéral examine si et comment l'on pourrait séparer les activités exercées aux États-Unis par la SIB suisse active au niveau international de ses autres activités ou entités.

En revanche, plusieurs partisans du projet estiment que des mesures supplémentaires doivent être prises pour atteindre l'objectif visant à renforcer la stabilité de la place financière suisse : introduction d'instruments convertibles en fonds propres en cas de crise ou restrictions ciblées et proportionnées dans le domaine de la banque d'investissement (PLR) ; application du plan en cinq points du groupe socialiste des Chambres fédérales (PS) ; introduction d'un régime de responsabilité ou renforcement des compétences légales de la FINMA (Les Verts, BreakFree). En outre, ils suggèrent d'accorder davantage d'importance à la question du personnel (USS, ASEB) et de prendre davantage en considération les risques climatiques et environnementaux (Alliance Climatique, alliance sud, FSE, Greenpeace, WWF).

3.3 Avis sur les différentes dispositions

Le présent chapitre ne traite que des dispositions du projet qui ont suscité des avis portant sur le fond dans le cadre de la procédure de consultation. La majorité des participants se sont exprimés soit en faveur, soit contre le projet, sans toutefois se prononcer sur les différentes dispositions ou sur leur formulation. Par conséquent, les avis sur les différentes dispositions sont succincts.

3.3.1 Art. 9, al. 2, let. a, ch. 1a, P-LB

Le CP estime qu'il serait judicieux de définir clairement dans la loi la notion d'« entreprises [...] faisant partie d'un même groupe financier », afin d'exclure toute ambiguïté éventuelle

dans l'interprétation. Cela pourrait s'effectuer soit directement dans l'article, soit par un renvoi à une définition correspondante figurant dans la loi.

La ZHAW propose de modifier légèrement la formulation de l'art. 9, al. 2, let. a, ch. 1a, P-LB et l'art. 32a P-OFR, de manière que, dans les comptes individuels, seules les banques qui sont d'importance systémique en tant qu'établissements individuels doivent déduire les participations concernées de leurs fonds propres de base durs. En revanche, si les participations dans des filiales sont détenues par des entités qui ne sont pas des banques ou qui ne sont pas d'importance systémique en tant qu'établissements individuels, il faudrait maintenir la méthode de la pondération des risques.

Le prof. Ivan Lengwiler suggère d'utiliser l'ensemble du *Tier 1 Capital* comme base pour couvrir les participations dans des filiales étrangères et d'adapter la formulation en conséquence (remplacer les « fonds propres de base durs » par le « *Tier 1 Capital* »).

3.3.2 Déduction supplémentaire des fonds propres de base durs pour les banques d'importance systémique (art. 32a P-OFR)

L'association EXPERTsuisse relève que la formulation « entreprises à consolider » implique que, conformément à l'art. 32 OFR, seules les entreprises actives dans le secteur financier seront soumises à cette exigence. C'est pourquoi elle propose, à des fins de clarification, d'ajouter une précision analogue à la formulation figurant à l'art. 32 OFR.

3.3.3 Disposition transitoire (art. 148/ P-OFR)

SO fait observer que la disposition transitoire prévue répond à la nécessité de pouvoir planifier et renforcer les fonds propres de manière ordonnée. Il recommande de tenir compte, lors de la définition des paramètres, des impacts sur les coûts de financement, des éventuelles répercussions qui pourraient conduire à des contournements de la loi, ainsi que des effets structurants sur le secteur d'activité en question.

ZG estime qu'il est absolument nécessaire d'introduire progressivement les nouvelles exigences sur une période de sept ans, et il souligne que cette durée devrait être inscrite comme seuil minimal dans la loi.

La prof. Corinne Zellweger-Gutknecht trouve que cette durée est acceptable, mais uniquement à condition que la révision de l'OFR étroitement liée au projet, conformément à la procédure de consultation du 6 juin 2025, entre en vigueur en 2027 au plus tard, comme prévu.

Liste des entités consultées

I. Cantons

1.	Chancellerie d'État du canton d'Argovie	AG
2.	Chancellerie d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures	AI
3.	Chancellerie d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures	AR
4.	Chancellerie d'État du canton de Berne	BE
5.	Chancellerie d'État du canton de Bâle-Campagne	BL
6.	Chancellerie d'État du canton de Bâle-Ville	BS
7.	Chancellerie d'État du canton de Fribourg	FR
8.	Chancellerie d'État du canton de Genève	GE
9.	Chancellerie d'État du canton de Glaris	GL
10.	Chancellerie d'État du canton des Grisons	GR
11.	Chancellerie d'État du canton de Neuchâtel	NE
12.	Chancellerie d'État du canton de Nidwald	NW
13.	Chancellerie d'État du canton d'Obwald	OW
14.	Chancellerie d'État du canton de Saint-Gall	SG
15.	Chancellerie d'État du canton de Soleure	SO
16.	Chancellerie d'État du canton de Schwyz	SZ
17.	Chancellerie d'État du canton de Thurgovie	TG
18.	Chancellerie d'État du canton du Tessin	TI
19.	Chancellerie d'État du canton de Vaud	VD
20.	Chancellerie d'État du canton du Valais	VS
21.	Chancellerie d'État du canton de Zoug	ZG
22.	Chancellerie d'État du canton de Zurich	ZH

II. Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

23.	Le Centre	Le Centre
24.	Les Vert-e-s suisses	Les Verts
25.	Parti évangélique suisse	PEV
26.	PLR. Les Libéraux-Radicaux	PLR
27.	Parti socialiste suisse	PS
28.	Parti vert'libéral suisse	pvl
29.	Union démocratique du centre	UDC

III. Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

30. Association suisse des banquiers	ASB
31. economiesuisse	economiesuisse
32. Union patronale suisse	UPS
33. Union suisse des arts et métiers	usam
34. Union syndicale suisse	USS

IV. Milieux intéressés

35. Association de banques suisses de gestion	ABG
36. Association de banques privées suisses	ABPS
37. EXPERTsuisse	EXPERTsuisse
38. Raiffeisen Suisse	Raiffeisen
39. SIX Swiss Exchange SA	SIX
40. SwissHoldings	SwissHoldings
41. UBS Group SA	UBS
42. Union des Banques Cantionales Suisses	UBCS
43. Verband Schweizer Holding- und Finanzgesellschaften	VSHFG
44. Zürcher Bankenverband	ZBV
45. Zürcher Handelskammer	ZHK

V. Autres milieux intéressés

46. Aargauische Industrie- und Handelskammer	AIHK
47. Alliance Climatique Suisse	Alliance Climatique
48. Alliance Sud	alliance sud
49. Asset Management Association Switzerland	AMAS
50. Association patronale des banques en Suisse	Employeurs Banques
51. Association suisse des employés de banque	ASEB
52. Associazione Bancaria Ticinese	ABT
53. BreakFree Suisse	BreakFree
54. Centre Patronal	CP
55. Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie	CVCI
56. Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances et Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique	CDF / CDEP
57. Fondation Ethos	Ethos
58. Fondation suisse de l'énergie	FSE

59. Greenpeace Suisse	Greenpeace
60. Handelskammer beider Basel	HKbB
61. Orbit36 Risk Finance Solutions AG	Orbit36
62. Scienceindustries Suisse	scienceindustries
63. Session fédérale des jeunes	Session des jeunes
64. Société suisse des entrepreneurs	SSE
65. SUISSENEGOCE	suissenégoce
66. Swiss-American Chamber of Commerce	AMCHAM
67. Swissmem	Swissmem
68. WWF Suisse	WWF
69. ZHAW School of Management and Law	ZHAW
70. Corinne Zellweger-Gutknecht, professeure à l'Université de Bâle	Prof. Corinne Zellweger-Gutknecht
71. Monsieur Norbert Kurz	Monsieur Norbert Kurz
72. Yvan Lengwiler, professeur à l'Université de Bâle	Prof. Yvan Lengwiler