



Berne, le 22 avril 2026

Procédure de consultation concernant la 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 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	Aperçu des avis exprimés.....	4
3.2	Remarques générales	5
3.3	Avis sur les différentes dispositions	6
3.3.1	Portefeuille de la banque et portefeuille de négociation : évaluation prudente (art. 5b, al. 4, P-OFR)	6
3.3.2	Critères de prise en compte (art. 27, P-OFR).....	7
3.3.3	Déduction des fonds propres de base durs (art. 32, al. 1, P-OFR).....	8
3.3.4	Autres déductions selon le seuil 2 (art. 39, al. 1, P-OFR).....	9
3.3.5	Titres de créance étrangers garantis (art. 71b, al. 2, P-OFR) et positions garanties de manière directe ou indirecte par des gages immobiliers : quotité de financement (art. 72a, al. 1, P-OFR).....	9
3.3.6	Annonce de gros risques et d'autres risques de crédit élevés (art. 100, al. 4 et 5, P-OFR)	9
3.3.7	Groupe de contreparties liées (art. 109, al. 6, P-OFR)	10
3.3.8	Classes de positions de l'approche AS-BRI sans utilisation des notations externes et des pondérations en fonction des risques (annexe 3, P-OFR)	10
3.3.9	Suppléments liés à l'engagement total (annexe 9, P-OFR).....	10
3.3.10	Publication des comptes intermédiaires (art. 32, al. 1, P-OB)	11
3.3.11	Montant privilégié des dépôts privilégiés (art. 42b, P-OB).....	11
3.3.12	Systèmes de mesure et de pilotage des risques (art. 7, al. 1, P-OLiq)	11
3.3.13	Mise à disposition d'informations en cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir (art. 11 P-OLiq)	11
3.3.14	HQLA : définition et composition (art. 15a P-OLiq).....	13
3.3.15	Sortie nette de trésorerie (art. 16, P-OLiq)	13
3.3.16	Non-respect des exigences du LCR (art. 17b, al. 5, P-OLiq).....	13
3.3.17	Disposition transitoire relative à la modification du ... (art. 31d P-OLiq)	13
3.3.18	Catégories de sorties (annexe 2 P-OLiq)	13
	Liste des participants	14

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 sur pied par le Parlement après la disparition de Credit Suisse confirme la pertinence des mesures prévues par le Conseil fédéral et en propose d'autres, qui soutiennent pour l'essentiel la ligne d'action choisie.

Parallèlement à l'ouverture de la consultation concernant la modification de l'ordonnance sur les fonds propres, le Conseil fédéral a défini les grandes lignes de la mise en œuvre des mesures au niveau de la loi. Ces propositions n'ont toutefois pas fait l'objet du projet mis en consultation.

2 Procédure de consultation

Ouverte le 6 juin 2025, la procédure de consultation concernant la modification de l'ordonnance sur les fonds propres a pris fin le 29 septembre 2025. Ont été invités à y participer les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national ainsi que les milieux intéressés.

Ont exprimé leurs avis (par ordre alphabétique) :

- 23 cantons : AG, AI, AR, BL, BS, BE, FR, GE, GL, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, SO, TG, TI, VS, VD, ZG, ZH ;
- la CDF ;
- 6 partis politiques : Le Centre, Les Vert-e-s suisses, PLR, PSS, pvl, UDC ;
- 6 associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau national : ASB, economiesuisse, SEC Suisse, UPS, usam, USS.
- 12 organismes intéressés : ABG, ABPS, ASSHF, esisuisse, EXPERTsuisse, PostFinance, Raiffeisen, SIX, UBCS, UBS, ZBV, ZHK ;
- 24 autres : ABT, AIHK, Algebris, APBS, ASEB, association MoMo, BBVg, CCCT, CP, CVCI, Ethos, FGPF, GastroSuisse, HKbB, scienceindustries, Swico, SwissHoldings, Swissmem, trois professeurs et trois particuliers.

Les cantons UR et GR, de même que l'Association des communes suisses, ont expressément renoncé à prendre position ; GR renvoie à l'avis de la CDF.

Les principales remarques formulées par les participants à la consultation sont présentées ci-dessous. Pour le détail, on se référera aux avis eux-mêmes³.

¹ Conseil fédéral, Rapport sur la stabilité des banques, 10 avril 2024 ([FF 2024 1023](#))

² CEP, Rapport de la Commission d'enquête parlementaire, 17 décembre 2024, ([FF 2025 515](#))

³ <https://www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ended>

3 Principaux résultats de la consultation

3.1 Aperçu des avis exprimés

Les participants à la consultation soutiennent dans l'ensemble largement le principal objectif du projet, à savoir renforcer encore la stabilité du système financier suisse. Ont notamment exprimé leur accord de nombreux cantons (AG, AI, AR, BL, BS, BE, FR, GE, GL, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, VD, VS, ZG), les partis politiques, à l'exception de l'UDC, diverses associations faîtières du secteur économique (economiesuisse, usam, APBS), les milieux intéressés (UBCS, ASB, ABG, EXPERTsuisse, esisuisse, Ethos) et d'autres participants appartenant aux milieux scientifiques et à la société civile.

Dans le même temps, beaucoup estiment trop sévères les modalités concrètes de nombreuses mesures ou proposent de les modifier en profondeur. Plusieurs participants relèvent de plus que le projet devrait être évalué dans le cadre du paquet de mesures visant les banques d'importance systémique (dispositif *too big to fail* ou TBTF), considérant qu'il en fait partie intégrante. Peu de participants ont cependant pris en compte le fait que la révision prévoit également d'adapter la composante progressive, une mesure qui permettrait de soulager nettement la banque d'importance systémique qu'est UBS.

Les partis politiques soutiennent le projet dans ses grandes lignes, à l'exception de l'UDC, qui le rejette totalement. Le PLR et le pvl demandent une vue d'ensemble plus complète ainsi qu'une meilleure coordination à l'échelle internationale. Le Centre souligne la nécessité de distinguer les banques d'importance systémique actives au niveau international (G-SIB) des autres établissements bancaires. Le PSS s'oppose en particulier à l'adaptation de la composante progressive, mais est néanmoins favorable au durcissement des dispositions dans d'autres domaines.

Les associations bancaires, dont l'ASB et l'UBCS, se montrent extrêmement critiques. Elles jugent le train de mesures proposé surchargé, disproportionné et insuffisamment ciblé. Elles insistent sur la nécessité de respecter le principe fondamental de la proportionnalité et sur le fait que le comportement fautif d'une seule grande banque active sur le plan international ne doit pas servir de justification pour durcir sensiblement la réglementation de tout le secteur. Sur l'ensemble des mesures TBTF, elles sont principalement favorables à l'extension des possibilités d'octroi de liquidités par le prêteur ultime (*lender of last resort*) et au régime de responsabilité.

L'avis formulé par UBS s'avère particulièrement critique. La banque reproche au Conseil fédéral de la « punir » après l'acquisition en urgence de Credit Suisse et critique vivement aussi bien le rapport du professeur Heinz Zimmermann que l'analyse d'impact de la réglementation.

Les associations économiques émettent elles aussi des réserves, voire des critiques. Selon elles, la révision de l'OFPR ne devrait entrer en vigueur qu'après l'adoption du train de mesures législatives TBTF et la réglementation devrait par ailleurs être mieux proportionnée. Des participants tels qu'economiesuisse ou l'usam regrettent en particulier une extension des compétences de la FINMA, de même que l'absence d'une analyse d'impact complète et intégrée de la réglementation.

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) et plusieurs cantons (AG, BS, BL, FR, GE, NW, TI, ZG, ZH) critiquent la manière de procéder du Conseil fédéral : à la fois parallèles et décalées dans le temps, les procédures de consultation successives ne permettent pas une évaluation globale. Ils sont d'avis qu'il faudrait mener une consultation sur l'ensemble du train de mesures TBTF. Ils regrettent par ailleurs l'absence d'une analyse approfondie coûts-bénéfices des conséquences de la nouvelle réglementation sur la place financière et sur l'économie nationale. Les cantons d'AI, d'AR, de BE, de GL et de NE insistent

au contraire sur la nécessité de réduire les risques pour l'économie nationale et les contribuables, et soutiennent dès lors le train de mesures TBTF dans ses grandes lignes.

L'association Modernisation monétaire (association MoMo) se prononce sur des éléments fondamentaux du système monétaire. Jugeant que le système de monnaie scripturale souffre d'une fragilité systémique, elle demande des réformes structurelles plus radicales.

Trois avis émanent des milieux scientifiques. Selon la professeure Corinne Zellweger-Gutknecht (Université de Bâle), la proposition s'attaque de manière ciblée et sans excès aux principales faiblesses du dispositif TBTF existant, puisqu'elle renonce à de nouveaux durcissements, tels que le relèvement du ratio d'endettement maximal non pondéré (*leverage ratio*) ou des suppléments progressifs. Le professeur Yvan Lengwiler (Université de Bâle) recommande une réglementation plus complète des instruments AT1, tout en rejetant la déduction intégrale des logiciels et des créances fiscales latentes (*deferred tax assets*, DTA). Martin Janssen (professeur émérite de l'Université de Zurich) remet en question l'approche fondamentale du Conseil fédéral, sans proposer d'autres solutions concrètes.

3.2 Remarques générales

Plusieurs participants à la consultation rejettent le durcissement de certaines dispositions (art. 5b, art. 32 P-OFR et art. 11 P-OLiQ), car il constituerait à leur avis un « Swiss finish » disproportionné par rapport aux normes internationales et qu'il pourrait ainsi nuire à la compétitivité de la place financière suisse. Les critiques visent en particulier des méthodes d'évaluation par trop restrictives ainsi que des exigences non harmonisées au niveau international (NW, ZH, GE, TI, ZG, UDC, economiesuisse, usam, ASB, EXPERTsuisse, UBCS, ABG, ABPS, AIHK, APBS, BBVg, CP, CVCI, GastroSuisse, CCCT, Swico, ASSHF, scienceindustries).

De nombreux participants déplorent de plus que le train de mesures proposé n'ait pas fait l'objet d'une analyse d'impact suffisante et que le rapport coûts-efficacité du durcissement des dispositions n'ait pas été systématiquement analysé. À leurs yeux, le projet manque notamment d'une vision macro-économique globale, de transparence quant aux répercussions des nouvelles dispositions sur l'économie réelle, l'emploi et la compétitivité, ainsi que d'une approche coordonnée de tous les projets de réglementation en cours. Ils demandent qu'une analyse d'impact exhaustive et transparente de la réglementation soit réalisée au préalable et qu'elle prenne en compte aussi bien les effets directs sur les banques que les conséquences indirectes sur l'économie et la place économique suisse. Plusieurs acteurs demandent que les ordonnances modifiées n'entrent en vigueur qu'après la réalisation d'une telle analyse approfondie (NW, ZH, GE, TI, ZG, economiesuisse, UPS, ASB, SEC Suisse, SIX, UBS, UBCS, ABG, ZBV, ZHK, AIHK, APBS, BBVg, ASSHF, scienceindustries).

Certains participants à la consultation craignent que l'évaluation réglementaire tende à se détourner d'une approche visant la poursuite des activités courantes (*going concern*) au profit d'une approche axée sur la liquidation (*gone concern*). Les critiques portent notamment sur les méthodes d'évaluation prévues, telles que des décotes supplémentaires, et sur le traitement indifférencié de certaines positions du bilan (telles que les logiciels et les créances fiscales latentes), qui sont considérées sans valeur. Ces méthodes obligerait les banques à répondre à des exigences par trop restrictives en matière de fonds propres, saperaient les règles de Bâle III, contreviendraient au principe légal de la poursuite des activités et engendreraient des doublons indésirables dans les régimes entre comptabilité et réglementation. Les auteurs de ces critiques demandent que l'on revienne à une approche axée sur la poursuite des activités ou du moins à une conception nettement plus simple et proportionnée des éventuels modèles de liquidation. Ils soulignent en outre que l'application systématique d'une évaluation *gone concern* engendrerait des pertes de valeur considérables pour toutes les positions du bilan, d'où l'importance d'une réglementation équilibrée (NW, TG, ZH, LU, ASB, UBS, UBCS, ABPS, ABG).

Plusieurs acteurs estiment que les délais transitoires prévus sont insuffisants et préconisent une durée de mise en place nettement plus longue (economiesuisse, SEC Suisse, scienceindustries, ABG, UBS). Pour ce qui est de la réglementation en matière de liquidités, notamment l'obligation d'informer prévue à l'art. 11 P-OLiQ, ils soulignent en particulier que les analyses quotidiennes de scénarios, la transmission de données en cours de journée et l'établissement de rapports intrajournaliers représenteraient une charge considérable sur les plans organisationnel et technique. Le canton NW et diverses associations réclament un délai transitoire de deux ans au moins. Les banques cantonales (UBCS) relèvent également que le délai d'une année, tel qu'il est prévu, s'avère irréaliste et comporte d'importants risques concernant l'application compte tenu des grands projets réglementaires menés en parallèle.

3.3 Avis sur les différentes dispositions

3.3.1 Portefeuille de la banque et portefeuille de négociation : évaluation prudente (art. 5b, al. 4, P-OFR)

Plusieurs cantons, dont ZH et NW, les banques cantonales (UBCS) et l'Association suisse des banquiers (ASB) rejettent la réorientation prévue. L'UBCS relève que les positions du portefeuille de négociation sont d'ores et déjà soumises à une évaluation *fair value*, conformément aux exigences de l'ordonnance de la FINMA sur les comptes (OPEC-FINMA), et que les volants existants de fonds propres couvrent les incertitudes liées à l'évaluation. À leur avis, de nouvelles déductions forfaitaires ou complexes conduiraient à une prudence excessive, saperaient le principe de la poursuite des activités et contribueraient, sans raison valable, à une double réglementation. L'UBCS et le canton de ZH soulignent qu'il convient de clarifier les règles fondamentales régissant l'évaluation en précisant les normes reconnues de présentation des comptes et non pas en modifiant la réglementation. Plusieurs participants à la consultation déplorent à ce propos que le projet conduise en fait à créer un « Swiss finish », puisqu'il reprend de manière sélective diverses restrictions étrangères (NW, usam, ASB, EXPERTSuisse, UBCS, ABG, APBS, ASSHF).

EXPERTSuisse demande de plus que l'ordonnance prévoie explicitement un seuil, c'est-à-dire que les banques présentant des positions *fair value* inférieures à 18 milliards de francs puissent appliquer une approche simplifiée ; l'association souligne en même temps qu'un alignement sur les dispositions de l'UE renforce la comparabilité au niveau international.

UBS rappelle que les dispositifs d'évaluation prudente (PVA) tels qu'ils sont proposés pour les positions des niveaux 2 et 3 sont plus restrictifs que la pratique suisse actuelle et que la plupart des exigences internationales. Si la Suisse devait reprendre la réglementation de l'UE, il conviendrait en toute logique de garantir que la FINMA applique strictement ces normes, mais sans aller au-delà (les participants ne veulent pas de règles plus strictes).

L'ABPS émet également des critiques : elle juge exagérés les durcissements prévus, qui ne lui paraissent pas fondés sur des bases pertinentes. Les règles d'évaluation plus restrictives n'auraient aucun lien direct avec la crise de Credit Suisse et saperaient la logique bien établie du *going concern* appliquée lors des évaluations.

À l'inverse, le PSS et l'USS se félicitent d'une réorientation axée davantage sur des normes internationales strictes de présentation des comptes. Le CP comprend en principe que la FINMA veuille à l'avenir se fonder davantage sur la réglementation de l'UE. La référence explicite aux approches d'évaluation européennes suscite cependant une appréciation contradictoire : d'une part, l'harmonisation favoriserait la mise en place de conditions équitables pour tous (*level playing field*), en particulier pour UBS face à la concurrence européenne ; d'autre part, il faudrait éviter la création d'un « European finish » et garantir une marge de manœuvre pour des adaptations proportionnées.

Le canton de TG s'oppose à ce que le projet reprenne telle quelle la réglementation européenne (règlement [UE] 2016/1012). L'adoption de cette réglementation constituerait un changement fondamental disproportionné pour les banques relativement grandes, car elle reviendrait à abandonner le système orienté sur la poursuite des activités d'un établissement en cas de crise (*going concern*) en faveur d'un système axé sur la liquidation (*gone concern*). Le canton préconise plutôt l'introduction d'un autre modèle pragmatique. Inspiré de la réglementation de l'UE et prévoyant des décotes fixes (*additional valuation adjustments*), ce modèle miserait sur la poursuite de l'exploitation de la banque, fondée sur des actifs réalistes.

3.3.2 Critères de prise en compte (art. 27, P-OFR)

Plusieurs avis concernant le projet de révision de l'art. 27 P-OFR révèlent que les instances consultées apprécient le renforcement de la transparence quant au comportement en matière de réduction et de remboursement des instruments de capital AT1 (UBCS, ABG, ABPS, ASB). Différents acteurs soutiennent les objectifs de la révision visant à renforcer la fonction de porteur de risque des instruments AT1, tout en soulignant qu'il est nécessaire d'aligner davantage la réglementation sur les normes internationales, en particulier sur celles de l'UE et du Royaume-Uni, afin de garantir la négociabilité des instruments et leur comparabilité au niveau international (ZH, ASB, UBS, UBCS, ABPS, ABG, APBS, ZBV). Le canton de SH relève que les précisions concernant les exigences relatives à la durée et à une éventuelle suspension du paiement des intérêts sont utiles, car elles renforcent la transparence du marché et la crédibilité de ce type de capitaux.

Raiffeisen soutient également le renforcement des instruments de capital AT1 et souligne qu'il conviendrait de réajuster les attentes actuelles du marché, pour que cette catégorie de capital puisse à nouveau mieux assumer son rôle d'absorption des risques. Elle fait en outre remarquer que les réglementations proposées doivent rester réalistes et applicables, également par des groupes bancaires organisés en coopérative. Raiffeisen demande en outre que l'exonération de l'impôt anticipé pour les instruments de capital TBTF soit prolongée pour une durée illimitée, car cette mesure est essentielle à leur bon fonctionnement.

Certains participants à la consultation critiquent la définition des droits de la FINMA, telle qu'elle est prévue à l'art. 27, al. 1, let. d, P-OFR. Beaucoup jugent la formulation selon laquelle « ces fonds réduisent sensiblement les coûts d'intérêts [...] » trop floue, trop restrictive et non harmonisée avec la réglementation internationale (ZH, ASB, UBCS, EXPERTsuisse, Algebris). Divers avis relèvent qu'un critère de ce genre, basé uniquement sur les coûts d'intérêts, ne prend pas suffisamment en compte des paramètres clés du marché et pourrait engendrer des incitations inopportunes (ASB, UBCS, Algebris). L'UBCS propose d'utiliser comme base l'effet durable de l'émission de remplacement sur la capacité de rendement de la banque.

Plusieurs acteurs plaident en faveur d'un alignement plus étroit sur les prescriptions correspondantes de l'UE, selon lesquelles les instruments de remplacement doivent être au moins équivalents (ASB, UBCS). Ils proposent par ailleurs de baser la preuve du dépassement durable des exigences réglementaires exclusivement sur la planification des fonds propres des établissements et de renoncer à offrir une marge d'appréciation supplémentaire à la FINMA (UBCS, ASB). De même, ils déconseillent de procéder à des interventions rétroactives, car celles-ci pourraient saper la confiance des investisseurs (Algebris).

En ce qui concerne la prise en compte des instruments de capital (art. 27, al. 1, let. f, P-OFR), l'utilisation des bénéfices des quatre trimestres précédents comme critère suscite des critiques. Selon certains acteurs, un tel critère serait inapplicable, car de nombreuses banques n'établissent pas des clôtures trimestrielles des comptes (ZH, NW, UBCS, ASB). Or il faut éviter de contraindre les banques à introduire un système de comptes et de rapports trimestriels, car un tel système engendrerait une charge administrative et des coûts supplémentaires (ZH, NW, UBCS). De plus, le critère des bénéfices ne fournirait guère

d'informations fiables sur la capitalisation effective (ASB, UBS, Algebris). Les participants demandent donc que le critère des bénéfices soit revu en profondeur ou abandonné.

Dans son avis, le professeur Lengwiler relève que le texte proposé par la FINMA crée une base solide pour interdire les distributions aux bailleurs de fonds AT1, ce qu'il juge favorable. Il souligne que les instruments AT1 sont certes classés parmi les fonds *going concern*, mais qu'ils ne pourraient guère contribuer à absorber les pertes vu le seuil de déclenchement bas. Il estime dès lors crucial que la réglementation prévoie que ces instruments absorbent les pertes plus tôt. Le professeur Lengwiler suggère de préciser la formulation de cette disposition : les distributions à tous les bailleurs de fonds – y compris les actionnaires, les investisseurs AT1 et les créanciers *bail-in* – ainsi que les rachats d'actions et d'obligations devraient être automatiquement interdits en cas de non-respect des exigences réglementaires minimales. À son avis, une formulation impérative renforcerait l'assertivité de la FINMA, réduirait les influences politiques et atténuerait la stigmatisation de telles mesures, puisqu'elles seraient prévues par la loi et ne reposeraient pas sur une appréciation de chaque cas par l'autorité de surveillance.

Le PSS et Ethos émettent des réserves de principe quant au rôle des instruments de fonds propres AT1. Ils demandent que leur importance systématique soit soumise à un examen plus critique et suggèrent même des durcissements substantiels. À ce propos, ils se réfèrent notamment aux expériences tirées de la liquidation de Credit Suisse et des difficultés que celle-ci a entraîné concernant le traitement des fonds propres AT1.

3.3.3 Déduction des fonds propres de base durs (art. 32, al. 1, P-OFR)

Plusieurs participants à la consultation commencent par souligner que les logiciels possèdent une valeur économique considérable et qu'il ne convient pas de les considérer globalement comme « sans valeur ». Leur amortissement intégral serait contraire tant à la réalité économique qu'aux normes internationales et entraverait la compétitivité de la place financière suisse. Divers cantons et associations relèvent en particulier que les banques sont désormais des entreprises à forte composante technologique et que les investissements dans les logiciels contribuent largement à la valeur ajoutée. Il serait donc plus approprié de prévoir une évaluation différenciée ou une durée d'activation restrictive, limitée dans le temps, plutôt qu'une déduction intégrale et sans distinction (ZH, GL, ASB, UBCS, ZBV, APBS, economieuisse, usam, AIHK, UPS, UBS, SIX, EXPERTsuisse, ABG, ABPS).

Le CP s'oppose lui aussi à un traitement indifférencié des logiciels et préconise une distinction claire entre deux catégories de ces biens : d'une part, les systèmes de gestion et les systèmes centraux développés et largement utilisés pour les besoins internes, étroitement liés au modèle d'affaires et à l'environnement réglementaire de chaque établissement, qui ne possèdent, en cas de crise, aucune valeur en soi sur le marché. Le CP soutient le point de vue du Conseil fédéral à l'égard de ces systèmes, à savoir qu'il est approprié de procéder à un amortissement immédiat avec incidence sur le résultat sans inscription à l'actif. D'autre part, il relève néanmoins que des solutions logicielles spécialisées, de nature commerciale (qui peuvent donc être utilisées par divers établissements) possèdent une valeur marchande réelle et pourraient être vendues en cas de crise. Le CP estime nettement plus approprié d'inscrire cette deuxième catégorie de logiciels au bilan à titre d'actifs incorporels, en les assortissant d'une durée d'amortissement correspondante, plutôt que de prescrire leur déduction immédiate.

Plusieurs participants insistent sur le fait que la déduction intégrale proposée constitue un « Swiss finish » et qu'elle s'écarte sensiblement des normes de Bâle reconnues au niveau international. Elle engendrerait un désavantage structurel pour les banques suisses et entraverait la comparabilité des ratios de fonds propres. Certains participants soulignent que même l'UE, après avoir pratiqué une déduction intégrale, est revenue à un modèle d'amortissement standardisé, notamment en raison de l'importance stratégique des logiciels

pour les banques (ASB, UBS, ZBV, SIX, economiesuisse, usam, BBVg, ABG, EXPERTsuisse).

Le traitement réservé aux DTA résultant d'écart temporels fait également l'objet de nombreuses critiques, car la modification proposée ferait de la Suisse la seule juridiction de poids à prescrire leur déduction intégrale. Dans la pratique actuelle, ces actifs conservent en général leur valeur et, selon les réglementations internationales, continuent à être reconnus sous certaines conditions. Selon de nombreux acteurs, ce durcissement n'a pas de lien avec les enseignements tirés de la crise de Credit Suisse ni ne se justifie par des raisons objectives (ASB, UBS, ZBV, economiesuisse, APBS, BBVg, UBCS, AIHK, usam, ABG, SIX, EXPERTsuisse).

Sur le fond, le CP soutient certes la proposition du Conseil fédéral concernant le traitement des créances fiscales latentes, mais relève l'existence de lacunes systématiques. Il estime judicieux de réglementer, même de manière rudimentaire, ces créances dans la loi, afin de justifier leur traitement asymétrique en regard des IFRS et d'inscrire par conséquent les principes de prudence et d'établissement du bilan dans la législation. Il critique cependant la limite qui fixe à 10 % les créances fiscales latentes pouvant être prises en compte, car il la juge trop restrictive par rapport à celles en vigueur dans d'autres pays, notamment à celle des États-Unis, fixée à 25 %. Pour ce qui est des différences temporaires, le CP estimerait plus approprié de fixer un seuil un peu plus élevé, entre 15 et 20 % par exemple, assorti d'une pondération plus sensible aux risques ou d'une pondération-risque plus faible.

Quelques participants à la consultation se disent plus favorables et soulignent que des exigences plus strictes en matière d'évaluation de certaines positions du bilan, dont les logiciels et les créances fiscales latentes, seraient de nature à renforcer la robustesse des CET1 en situation de crise. Ces acteurs rappellent en effet l'objectif consistant à présenter de manière plus prudente la valeur des positions à risque et à accroître ainsi la résilience du système bancaire (SH, pvl, PSS, USS, Ethos).

3.3.4 Autres déductions selon le seuil 2 (art. 39, al. 1, P-OFR)

Considérant la modification de l'art. 32, al. 1, P-OFR, qui prévoit la déduction des créances fiscales latentes, le PSS fait remarquer que cette proposition rendrait caduc l'actuel art. 39, al. 1, let. b.

3.3.5 Titres de créance étrangers garantis (art. 71b, al. 2, P-OFR) et positions garanties de manière directe ou indirecte par des gages immobiliers : quotient de financement (art. 72a, al. 1, P-OFR)

Le PSS est favorable aux adaptations que le projet prévoit d'apporter aux art. 71b et 72a P-OFR régissant les titres de créance étrangers garantis et la quotient de financement.

3.3.6 Annonce de gros risques et d'autres risques de crédit élevés (art. 100, al. 4 et 5, P-OFR)

L'UBCS et les gouvernements des cantons de BS et de TG rejettent clairement le seuil de 5 millions de francs et demandent que la disposition mentionne uniquement le seuil de 4 %. Le canton de BS précise explicitement que ce seuil constitue un instrument efficace pour déclarer des risques de crédit élevés.

Le professeur Lengwiler avance des arguments allant dans le même sens, relevant que la limite définie en chiffres absolus (5 millions de francs) ne tient pas compte de la structure du secteur bancaire suisse. L'application de ce seuil fixe obligerait les grands établissements à effectuer de très nombreuses annonces, sans améliorer pour autant l'activité de surveillance de la FINMA. De plus, l'inflation accroîtrait probablement cette charge au fil du temps. Il

propose donc de préciser le texte de l'ordonnance et de renoncer entièrement à la limite absolue pour ne conserver que le seuil de 4 %.

EXPERTsuisse demande que le seuil de 5 millions de francs soit appliqué seulement si les mesures d'atténuation du risque visées à l'art. 119, al. 1, OFR ne sont pas prises en compte. L'association propose par ailleurs de préciser qu'il convient d'appliquer toujours la valeur la plus basse, soit 5 millions de francs, soit le seuil de 4 %.

Le PSS approuve quant à lui la modification proposée et estime que l'ajout d'une limite absolue au seuil exprimé en pour-cent contribue à améliorer la transparence.

3.3.7 Groupe de contreparties liées (art. 109, al. 6, P-OFR)

La modification proposée de l'art. 109 P-OFR a dans l'ensemble suscité des commentaires réservés. Le PSS approuve les modifications prévues et apprécie la volonté de durcir les exigences réglementaires.

3.3.8 Classes de positions de l'approche AS-BRI sans utilisation des notations externes et des pondérations en fonction des risques (annexe 3, P-OFR)

EXPERTsuisse demande que l'on renonce à considérer comme non adossées à des sûretés les positions garanties par des gages immobiliers visées à l'annexe 3, ch. 3.4, P-OFR. L'association demande par ailleurs pourquoi seules les positions garanties par des gages immobiliers énumérées à l'annexe 3, ch. 3.2 à 3.4, P-OFR, et non pas d'autres positions de l'annexe 3, sont à considérer comme non adossées à des sûretés.

L'ABPS propose d'actualiser la valeur des seuils servant à classer les banques, tels qu'ils sont prévus à l'annexe 3 de l'ordonnance sur les banques (OB). Pour justifier sa demande, l'association argue que le produit intérieur brut (PIB) de la Suisse a augmenté depuis la dernière adaptation, entreprise le 1^{er} janvier 2023. Étant donné que l'art. 2, al. 5, OB prévoit expressément que les seuils retenus pour les critères énumérés à l'al. 2, let. a à c, doivent être réexaminés au moins tous les cinq ans, l'ABPS estime logique de prévoir une réévaluation au terme du même intervalle. Dans le cadre des modifications qu'il est prévu d'apporter à la définition de l'engagement total dans l'annexe 9 OFR, l'association estime qu'il conviendrait justement de redéfinir aussi les seuils de l'annexe 3 OB de manière proportionnelle à la hausse du PIB.

3.3.9 Suppléments liés à l'engagement total (annexe 9, P-OFR)

La professeure Zellweger-Gutknecht relève que si les seuils de l'annexe 9 P-OFR sont adaptés à l'évolution du PIB, comme proposé dans le projet, les entités juridiques d'UBS établies en Suisse seraient classées dans une catégorie (*bucket*) inférieure. Ce changement réduirait les exigences en matière de fonds propres d'UBS d'environ 1,8 milliard de dollars.

Du point de vue du PSS, cette adaptation est contre-productive. Le parti estime qu'il importe d'accroître et non pas de réduire les exigences en matière de fonds propres des G-SIB. Le PSS rejette par conséquent la modification prévue.

L'USS soutient en principe le maintien d'un système de suppléments et approuve les suppléments qui sont prévus.

L'UDC demande la suppression pure et simple des suppléments progressifs. À son avis, ils nuisent à la compétitivité internationale des grandes banques suisses. L'ASB s'oppose également à de nouveaux suppléments liés à l'engagement total et met en garde contre un désavantage structurel que subirait la place financière suisse.

UBS rejette les nouveaux suppléments de fonds propres pour les G-SIB. Elle fait valoir à ce sujet qu'elle doit déjà remplir des exigences considérables en matière de fonds propres à la suite de l'acquisition de Credit Suisse.

Ethos considère que l'adaptation des seuils à la croissance du PIB est cohérente, mais ne se dit prête à soutenir le projet que si les précisions prévues concernant l'évaluation prudente et le maintien de la valeur de certaines positions du bilan sont appliquées.

3.3.10 Publication des comptes intermédiaires (art. 32, al. 1, P-OB)

Esisuisse approuve cette modification, qui contribuera, selon elle, à une protection plus efficace des déposants en Suisse.

L'association MoMo estime que l'adaptation est opportune et y voit une réaction appropriée au progrès technologique.

3.3.11 Montant privilégié des dépôts privilégiés (art. 42b, P-OB)

Le canton SO et le PSS sont favorables aux précisions prévues concernant les dépôts privilégiés en cas d'insolvabilité, car elles contribuent, selon eux, à améliorer la sécurité juridique et la clarté de la procédure.

L'association MoMo porte un regard plus nuancé sur les modifications proposées. Selon elle, celles-ci semblent certes renforcer la sécurité juridique pour les déposants. La réglementation sous-entend néanmoins que les dépôts bancaires sont constitués de monnaie scripturale créée par l'octroi de crédits et qu'une protection par l'État serait nécessaire en cas de faillite. L'association estime qu'un montant privilégié uniforme de 100 000 francs pour tout client d'une banque n'est pas adapté au risque. Il conviendrait d'élaborer dans ce domaine des approches nouvelles plus différenciées.

3.3.12 Systèmes de mesure et de pilotage des risques (art. 7, al. 1, P-OLiQ)

Le canton d'AG relève que les modifications de l'ordonnance conduisent à inscrire des prescriptions existantes de la FINMA dans une ordonnance et à les concrétiser. Si la planification des liquidités figure certes déjà dans la circulaire 2017/1 de la FINMA, la modification de l'art. 7 P-OLiQ revient à l'inscrire dans l'ordonnance fédérale. Dans le même temps, la transposition des explications actuelles de la circulaire dans l'art. 5 P-OLiQ-FINMA génère de nouvelles incertitudes quant à l'interprétation du texte. Il reste notamment à déterminer si le plan de liquidités, qui s'inscrit en principe dans le court terme, doit faire partie d'un plan de financement à plus long terme. Mélanger ainsi deux logiques de planification différentes s'avérerait difficile en raison de la volatilité des marchés et de l'évolution rapide des besoins, tout en engendrant, selon l'exécutif du canton d'AG, une insécurité quant à l'application de la législation.

Remettant en question l'efficacité des réglementations prévues, l'association MoMo émet une critique sur le fond. Selon elle, la planification prescrite ne renforce que la résilience à court terme. Étant donné que les entrées et les sorties de liquidités reposent toujours sur des modèles qui se sont révélés insuffisants par le passé, il n'y a pas lieu de s'attendre à une amélioration sensible de la stabilité.

3.3.13 Mise à disposition d'informations en cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir (art. 11 P-OLiQ)

Plusieurs cantons et associations jugent que les adaptations prévues de l'art. 11 P-OLiQ vont trop loin et qu'elles sont disproportionnées pour de nombreux établissements. Ils critiquent en particulier la fréquence à laquelle les informations doivent être mises à disposition, qu'ils estiment techniquement complexe, coûteuse et d'une utilité restreinte. Ils relèvent de plus que

d'autres projets de réglementation en cours donnent déjà fort à faire aux petites banques (NW, LU, SO, SH, ZH, Centre, usam, ABG, ABPS, APBS, ASSHF). Le canton de NW demande quant à lui une période transitoire de deux ans au moins.

Le canton de TG demande que l'art. 11 P-OLiQ ne s'applique, sur le fond, qu'aux banques qui sont effectivement confrontées à une pénurie de liquidités et non pas à l'ensemble des groupes. Il convient de supprimer l'obligation de déclarer à la FINMA les sorties de dépôts en cours de journée, car les banques sont de toute façon tenues de disposer d'une réserve de liquidités couvrant 30 jours. Le canton de ZG rejette également les calculs intrajournaliers et suggère que l'on se concentre sur les chiffres clés en fin de journée, de même que sur des simulations de crise éprouvées portant sur des périodes de 30 et 90 jours.

L'UBCS estime elle aussi que les obligations proposées ne sont pas proportionnelles. Elle suggère que les informations actuelles et les analyses de scénarios exigées soient fournies selon le principe de l'importance relative et de la matérialité (selon l'approche *best effort* sans examen obligatoire) et qu'elles se limitent strictement à la maison mère (résultat de l'entreprise) et ne portent pas sur l'ensemble du groupe. L'union rejette catégoriquement les calculs intrajournaliers de liquidités, car ceux-ci ne font que refléter une situation à un moment aléatoire, qu'ils varient fortement en cours de journée et qu'ils pourraient, dans le pire des cas, entraîner des réactions indésirables sur le marché. À son avis, les données pertinentes sont celles établies après la clôture journalière, car les rapports intrajournaliers impliqueraient une charge de travail considérable et n'auraient qu'une pertinence restreinte en raison du caractère dynamique des activités. Compte tenu des directives existantes en matière de ratio de liquidités à court terme (*liquidity coverage ratio*, LCR) et des exigences TBTF supplémentaires applicables aux banques d'importance systémique, les banques cantonales ne voient pas l'utilité de tels rapports.

L'ASB reconnaît la nécessité d'informer les autorités de surveillance, mais rejette les modalités actuelles de cette mesure. Elle critique en particulier l'absence de spécifications concernant les analyses de scénarios, les exigences élevées posées aux systèmes, aux processus et au personnel, ainsi que la fréquence prévue (quotidienne ou intrajournalière) pour la mise à disposition des informations. À son avis, ces fréquences sont disproportionnées et irréalistes pour les banques de taille petite et moyenne. L'ASB critique par ailleurs le fait que la FINMA ait déjà mis en consultation, en parallèle à la présente consultation, des exigences plus étendues, ce qui réduit encore le temps de préparation. Elle demande que l'action de la FINMA soit soumise à des lignes directrices plus précises dans la norme de délégation de l'art. 11 P-OLiQ et que les exigences soient clairement délimitées en accord avec le principe de proportionnalité.

La proposition bénéficie du soutien de l'USS, qui approuve son orientation générale. Le PSS est également favorable à ces mesures et souligne l'importance croissante de l'approvisionnement en liquidités et des enseignements tirés de la crise de Credit Suisse. Le canton de SH et le parti du Centre constatent que la mise à disposition plus fréquente d'informations précises et actualisées est essentielle pour permettre aux autorités d'identifier à temps d'éventuelles pénuries de liquidités et de réagir de manière appropriée. À leur avis, les lacunes dans la transmission d'informations auraient empêché, en 2023, les autorités de prendre conscience suffisamment tôt de la situation délicate de Credit Suisse ; une base de données améliorée renforcerait la résilience de la place financière. Ethos soutient également les mesures proposées en soulignant le rôle d'une information rapide en cas de crise. Raiffeisen déclare comprendre la volonté de définir des exigences réglementaires supplémentaires compte tenu de la très grande rapidité des sorties de liquidités observées dans le cas de Credit Suisse.

Le professeur Lengwiler suggère d'exempter totalement les banques des catégories 4 et 5 au sens de l'annexe 3 OB de l'obligation de remplir ces exigences, car la garantie des dépôts pourrait compenser leurs éventuels problèmes de liquidités. Dans le même temps, il demande que les informations, du moins celles concernant les banques d'importance systémique

actives au niveau national (D-SIB), soient transmises non seulement à la FINMA, mais aussi à la BNS.

L'association Momo souligne que si des données de meilleure qualité sur les liquidités permettent de mieux réagir en cas de crise, elles ne remédient en rien à la fragilité structurelle du système de monnaie scripturale.

3.3.14 HQLA : définition et composition (art. 15a P-OLiQ)

Le professeur Lengwiler constate que la modification revient à élargir la définition des actifs liquides de haute qualité (*high-quality liquid assets*, HQLA) de la catégorie 1, dans la mesure où les obligations émises par des collectivités territoriales subordonnées pourraient également être prises en compte, même si celles-ci ne présentent pas une pondération en fonction des risques de 0 %. Selon lui, il est déterminant que l'entité de niveau supérieur affiche une pondération en fonction des risques nulle, à laquelle il serait donc possible de se référer. Compte tenu de la rareté des HQLA, le professeur Lengwiler qualifie cette mesure de cohérente sur le fond. Il demande cependant pourquoi l'entité territoriale subordonnée se voit attribuer une pondération en fonction des risques alors que le droit interne de l'État où elle a son siège permet de se fonder sur la pondération en fonction des risques de l'État central.

3.3.15 Sortie nette de trésorerie (art. 16, P-OLiQ)

Un seul participant à la consultation a rendu un avis concernant l'art. 16 P-OLiQ. L'association MoMo rejette la modification prévue. L'extension des éléments pris en compte ne ferait que réduire les exigences réglementaires en matière de fonds propres des banques, sans prendre suffisamment en considération les comportements réalistes des clients en cas de panique bancaire (*bank run*).

3.3.16 Non-respect des exigences du LCR (art. 17b, al. 5, P-OLiQ)

Un seul participant à la consultation a rendu un avis concernant l'art. 17b, al. 5, P-OLiQ. L'association MoMo critique la suppression prévue de cette disposition et demande au contraire son durcissement. Selon elle, la FINMA devrait impérativement intervenir en cas de non-respect des exigences relatives au LCR et pouvoir ordonner des mesures supplémentaires. Il serait donc inapproprié de supprimer cette disposition.

3.3.17 Disposition transitoire relative à la modification du ... (art. 31d P-OLiQ)

L'UBCS relève que les petits établissements devraient fournir un effort considérable pour respecter le délai d'une année prévu pour garantir l'application de l'art. 11 P-OLiQ. Leurs ressources humaines et techniques sont déjà fortement sollicitées par les modifications réglementaires prévues en parallèle. Les banques cantonales demandent donc un délai transitoire de deux ans au moins. EXPERTsuisse suggère par ailleurs d'apporter une précision rédactionnelle à cet article.

3.3.18 Catégories de sorties (annexe 2 P-OLiQ)

Le canton de LU suggère d'examiner s'il convient également d'inclure, sous ou après le ch. 3 de l'annexe 2 (art. 16, al. 3), les opérations financières qu'un canton effectue avec une banque en vue de la sauver en cas de crise.

L'association MoMo souligne que tant les coefficients de financement stable disponible (*available stable funding*, ASF) que ceux du financement stable exigé (*required stable funding*, RSF) font partie des modèles qui se sont révélés insuffisants par le passé pour évaluer la stabilité des banques et estime qu'un remaniement s'impose.

Liste des participants

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 Bâle-Campagne | BL |
| 5. Chancellerie d'État du canton de Bâle-Ville | BS |
| 6. Chancellerie d'État du canton de Berne | BE |
| 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 Lucerne | LU |
| 12. Chancellerie d'État du canton de Neuchâtel | NE |
| 13. Chancellerie d'État du canton de Nidwald | NW |
| 14. Chancellerie d'État du canton d'Obwald | OW |
| 15. Chancellerie d'État du canton de Saint-Gall | SG |
| 16. Chancellerie d'État du canton de Schaffhouse | SH |
| 17. Chancellerie d'État du canton de Schwyz | SZ |
| 18. Chancellerie d'État du canton de Soleure | SO |
| 19. Chancellerie d'État du canton de Thurgovie | TG |
| 20. Chancellerie d'État du canton du Tessin | TI |
| 21. Direction des finances du canton d'Uri | UR |
| 22. Chancellerie d'État du canton du Valais | VS |
| 23. Chancellerie d'État du canton de Vaud | VD |
| 24. Chancellerie d'État du canton de Zoug | ZG |
| 25. Chancellerie d'État du canton de Zurich | ZH |
| 26. Conférences des directrices et directeurs cantonaux des finances | CDF |

II. Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

- | | |
|---------------|--------|
| 27. Le Centre | Centre |
|---------------|--------|

28. Les VERT-E-S suisses	Les Verts
29. Parti socialiste suisse	PSS
30. Parti vert'libéral Suisse	pvl
31. PLR. Les Libéraux-Radicaux	PLR
32. Union démocratique du centre	UDC

III. Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

33. Association des communes suisses	ACS
--------------------------------------	-----

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

34. Association suisse des banquiers	ASB
35. economiesuisse	economiesuisse
36. Société suisse des employés de commerce	SEC Suisse
37. Union patronale suisse	UPS
38. Union suisse des arts et métiers	usam
39. Union syndicale suisse	USS

V. Milieux intéressés

40. Association de banques privées suisses	ABPS
41. Association des banques suisses de gestion	ABG
42. Association suisse de sociétés holding et financières	ASSHF
43. esisuisse	esisuisse
44. EXPERTSuisse	EXPERTSuisse
45. PostFinance	PostFinance
46. Raiffeisen	Raiffeisen
47. SIX	SIX
48. UBS	UBS
49. Union des banques cantonales suisses	UBCS
50. Zürcher Bankenverband (association zurichoise des banques)	ZBV
51. Zürcher Handelskammer (chambre de commerce de Zurich)	ZHK

VI. Autres milieux intéressés

52. Algebris Investment	Algebris
53. Association Modernisation monétaire	Association MoMo
54. Association patronale des banques en Suisse	APBS
55. Association suisse des employés de banque	ASEB
56. Associazione Bancaria Ticinese (association tessinoise des banques)	ABT
57. Basler Bankenvereinigung (association bâloise des banques)	BBVg
58. Camera di Commercio Cantone Ticino (chambre du commerce du canton du Tessin)	CCCT
59. Centre Patronale (centre patronal)	CP
60. Chambres de commerce et d'industrie du canton d'Argovie	AIHK
61. Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie	CVCI
62. Ethos	Ethos
63. Fondation Genève Place Financière	FGPF
64. GastroSuisse	GastroSuisse
65. Handelskammer beider Basel (chambre de commerce des deux Bâle)	HKbB
66. scienceindustries	scienceindustries
67. Swico	Swico
68. SwissHoldings	SwissHoldings
69. Swissmem	Swissmem
70. Professeur Martin Janssen	Professeur Janssen
71. Professeur Yvan Lengwiler	Professeur Lengwiler
72. Professeure Corinne Zellweger-Gutknecht	Professeure Zellweger-Gutknecht
73. M. Wilfried Graf	M. Graf
74. M. Norbert Kurz	M. Kurz
75. M. Philipp Stauber	M. Stauber