



Berne, le 22 avril 2026

---

## **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*

### Commentaire

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>4</b>
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés	4
1.1.1	Nécessité et possibilité d'une intervention de l'État	7
1.2	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral	8
<b>2</b>	<b>Procédure de consultation</b>	<b>9</b>
2.1	Principaux résultats de la procédure de consultation	9
2.2	Principales critiques formulées à l'encontre du projet mis en consultation	9
2.2.1	Dispositions réglementaires relatives à l'évaluation prudente et au maintien de la valeur de certaines positions du bilan	9
2.2.2	Fonction de porteur de risque des instruments de capital AT1 dans le cadre du <i>going concern</i>	10
2.2.3	Suppléments liés à l'engagement total	10
2.2.4	Exigences en matière de liquidités : mise à disposition d'informations	10
2.2.5	Autres modifications	11
2.3	Principales modifications de fond par rapport au projet mis en consultation	11
2.3.1	Dispositions réglementaires relatives à l'évaluation prudente et au maintien de la valeur de certaines positions du bilan	11
2.3.2	Fonction de porteur de risque des instruments de capital AT1 dans le cadre du <i>going concern</i>	11
2.3.3	Exigences en matière de liquidités : mise à disposition d'informations	12
2.3.4	Autres modifications	12
<b>3</b>	<b>Exigences en matière de fonds propres</b>	<b>12</b>
3.1	Dispositions réglementaires relatives à l'évaluation prudente et au maintien de la valeur de certaines positions du bilan	12
3.1.1	Contexte	12
3.1.2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	16
3.1.3	Présentation du projet	17
3.1.4	Commentaire des dispositions de l'OFR	18
3.1.5	Conséquences pour les banques	19
3.2	Fonction de porteur de risque des instruments AT1 dans le cadre du <i>going concern</i>	21
3.2.1	Contexte	21
3.2.2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	23
3.3	Suppléments pour l'engagement total	25
3.3.1	Contexte	25
3.3.2	Présentation du projet	25
3.3.3	Commentaire des dispositions de l'OFR	25
3.3.4	Conséquences pour les banques	26
<b>4</b>	<b>Exigences en matière de liquidités : mise à disposition d'informations</b>	<b>26</b>
4.1	Contexte	26
4.1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés	26
4.1.2	Solutions étudiées et solution retenue	26
4.2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	27
4.3	Présentation du projet	28
4.3.1	Réglementation proposée	28
4.3.2	Mise en œuvre (adéquation de l'exécution)	28
4.4	Commentaire des dispositions de l'OLiQ	29
4.5	Conséquences pour les banques	30

<b>5</b>	<b>Autres modifications</b>	<b>31</b>
5.1	Réglementation proposée	31
5.1.1	OFR : compléments et corrections	31
5.1.2	OB : précision du montant privilégié et compléments	32
5.1.3	OLiq : corrections	33
5.1.4	Oém-FINMA : corrections	33
5.2	Commentaire des dispositions	33
5.2.1	OFR	33
5.2.2	OB	35
5.2.3	OLiq	37
5.3	Conséquences pour les banques et leurs clients	41
5.3.1	Montant privilégié	41
<b>6</b>	<b>Conséquences</b>	<b>41</b>
6.1	Conséquences pour la Confédération	42
6.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	42
6.3	Conséquences économiques	43
6.3.1	Conséquences pour les banques	43
6.3.2	Conséquences pour les entreprises et les ménages	44
6.3.3	Conséquences pour l'ensemble de l'économie	45
6.4	Conséquences sociales	45
6.5	Conséquences environnementales	45
6.6	Résumé et bilan des conséquences	45
<b>7</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>46</b>
7.1	Constitutionnalité	46
7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	46
7.3	Délégation de compétences législatives	46
7.4	Protection des données	46
<b>8</b>	<b>Entrée en vigueur</b>	<b>46</b>
	Liste des sigles utilisés	47
	Tableau synoptique des données utilisées dans le commentaire	49

## 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 banques<sup>1</sup>. 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 train de mesures, que le Conseil fédéral a encore précisé dans ses lignes directrices du 6 juin 2025<sup>2</sup>. Dans son rapport du 17 décembre 2024<sup>3</sup>, la Commission d'enquête parlementaire (CEP) mise en place par le Parlement après la crise de 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 de modification de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 2012 sur les fonds propres (OFR) et de l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur les liquidités (OLiQ) faisant l'objet du présent commentaire comprend des mesures proposées dans le rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques et dans celui de la CEP qui sont maintenant mises en œuvre par le Conseil fédéral. La loi du 8 novembre 1934 sur les banques (LB) et l'ordonnance du 15 octobre 2008 sur les émoluments et les taxes de la FINMA (Oém-FINMA) seront également modifiées.

### 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. Le train de mesures mis en place a permis d'atteindre l'objectif visé, à savoir garantir la stabilité financière et 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 financière<sup>4</sup>, à savoir que la Suisse soit un lieu d'implantation attrayant pour les établissements financiers actifs au niveau mondial. L'attrait d'un lieu d'implantation repose sur la sécurité juridique et la stabilité. C'est pourquoi le Conseil fédéral 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.

---

<sup>1</sup> Conseil fédéral, [Rapport sur la stabilité des banques](#), 10 avril 2024

<sup>2</sup> Conseil fédéral, [Lignes directrices définies par le Conseil fédéral en vue de la modification de la loi sur les banques](#), 6 juin 2025

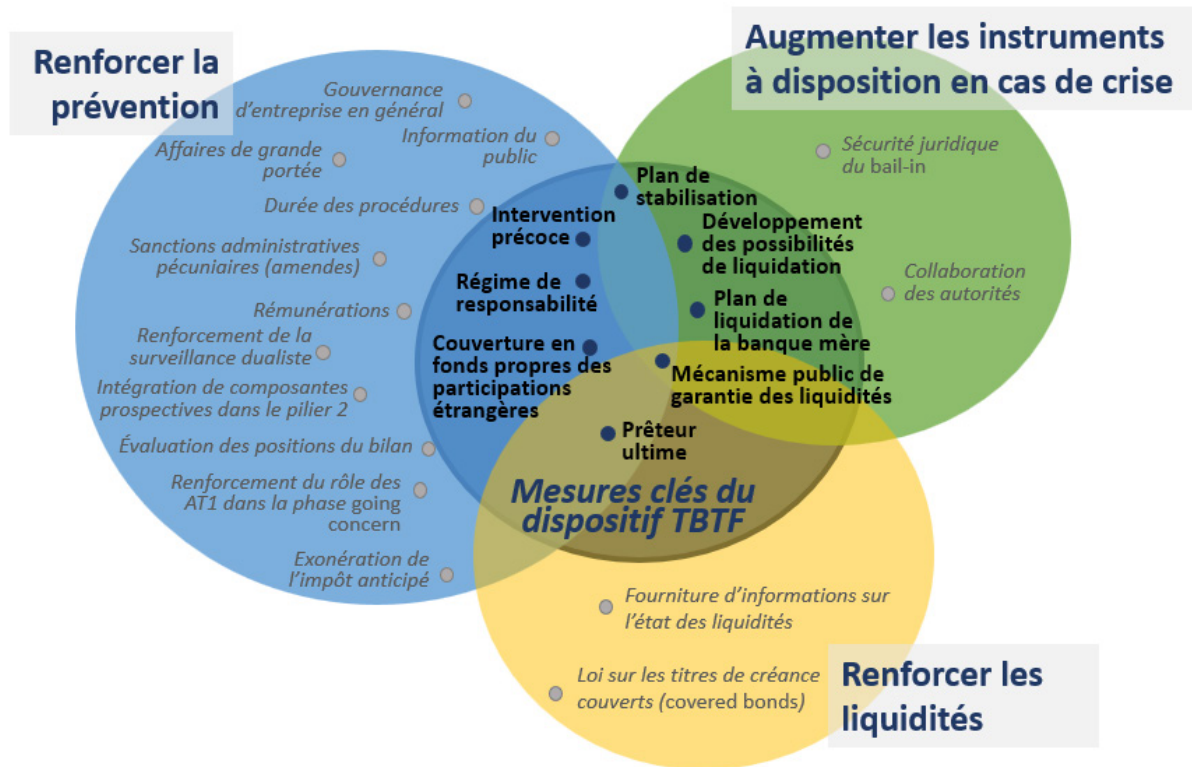
<sup>3</sup> CEP, [La gestion par les autorités fédérales dans le contexte de la crise de Credit Suisse. Rapport de la Commission d'enquête parlementaire](#), 17 décembre 2024

<sup>4</sup> Conseil fédéral, [Leadership mondial, ancrage en Suisse : Politique pour une place financière suisse tournée vers l'avenir](#), 4 décembre 2020

- 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 les trois axes prioritaires, le Conseil fédéral a prévu des mesures clés qui contribuent largement à atteindre les objectifs visés. Elles sont représentées dans la Figure 1 ci-après.

**Figure 1 : train de mesures concernant le dispositif TBTF, mesures clés et autres mesures**



Source : SFI

Dans son rapport sur la stabilité des banques, le Conseil fédéral a proposé 22 mesures à mettre en œuvre. Sur sept autres mesures devant encore être examinées, le Conseil fédéral en a repris six dans ses lignes directrices du 6 juin 2025 et a recommandé leur mise en œuvre. L'exécution du train de mesures proposé réduira considérablement la probabilité qu'une autre SIB suisse 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 SIB en cas de crise. Le Conseil fédéral entend ainsi réduire au minimum les coûts et les risques pour l'économie, l'État et les contribuables.

Les mesures proposées ciblent les SIB. 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 SIB concerneront aussi d'autres banques et établissements financiers.

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, qui fait l'objet du présent commentaire,

comporte des modifications d'ordonnances que le Conseil fédéral peut adopter de son propre chef. En parallèle à la modification des ordonnances, et il s'agit là de la deuxième série de mesures, il a adopté, en vue de le soumettre au Parlement, un message concernant la révision partielle de la LB qui prévoit la modification des dispositions relatives à la couverture en fonds propres des participations étrangères des SIB. La troisième série sera consacrée aux autres modifications au niveau de la loi, qui feront l'objet d'une procédure de consultation au second semestre de 2026, et comprendra également une analyse finale générale des conséquences de la nouvelle réglementation.

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 banque d'importance systémique active au niveau international (*globally systemically important bank*, G-SIB) restante. En revanche, le Conseil fédéral a renoncé à exécuter les autres mesures examinées en matière de fonds propres dont certaines avaient été demandées par des acteurs politiques et économiques à la suite de la crise de Credit Suisse, telles que le relèvement général 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 ou disproportionnées.

Le projet de modification des ordonnances faisant l'objet du présent commentaire permet de mettre en œuvre une mesure portant sur les exigences en matière de fonds propres :

- 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. 3.1). Cette mesure corrige les imprécisions dans la réglementation en vigueur relative à l'évaluation prudente. Elle permet en outre de combler les lacunes de la réglementation que les SIB doivent appliquer aux logiciels. Le maintien de la valeur des fonds propres réglementaires sera ainsi globalement renforcé. Les dispositions s'appliquant aux créances fiscales latentes ne sont pas modifiées.

Par la même occasion, le Conseil fédéral met en œuvre la recommandation n° 4 du rapport de la CEP<sup>5</sup>, qui demande un examen de la qualité et de la quantité des fonds propres des SIB afin de garantir la solidité de celles-ci.

Trois 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 de modification des ordonnances :

- 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 ne faut donc la mettre en œuvre au niveau des ordonnances qu'après 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,

---

<sup>5</sup> CEP, [La gestion par les autorités fédérales dans le contexte de la crise de Credit Suisse. Rapport de la Commission d'enquête parlementaire](#), p. 414, 17 décembre 2024

devra être mise en œuvre au niveau de la loi (deuxième série de mesures) 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 mise en œuvre de la mesure n° 19 (renforcer la fonction de porteur de risque des instruments de capital AT1 dans le cadre du *going concern*) a pour but de modifier les attentes du marché. Les instruments de capital concernés, qui ne sont pas uniquement émis par des SIB, pourront ainsi mieux remplir leur fonction de porteur de risque dans le cadre de l'activité courante. Cette mesure sera mise en œuvre ultérieurement, dès qu'il sera plus clair quelles mesures seront prises à cet égard à l'échelle internationale (cf. ch. 2.2.2).

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 de modification des ordonnances introduit 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. 4). Les incertitudes liées à la qualité des données et les retards affectant la fourniture de celles-ci par les SIB 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 SIB en particulier 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.

Le projet prévoit aussi d'autres modifications de l'OFR, de l'OLiQ, de l'OB et de l'Oém-FINMA (cf. ch. 5). 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<sup>er</sup> 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 la réglementation applicable 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.

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 présentait toutefois 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 comment renforcer le rôle des instruments de capital AT1 dans le cadre de l'activité courante (*going concern*).

En cas de crise, il est central de garantir la solvabilité d'une banque au moyen de liquidités. En l'occurrence, l'actualité et la fiabilité des données sont essentielles pour que les autorités puissent juguler une crise de liquidité affectant une SIB. 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.

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 faisant l'objet du présent commentaire prévoit d'apporter en outre des précisions et des corrections à diverses ordonnances (cf. ch. 5). 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.

## **1.2 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral**

L'adoption d'un message sur la stabilité de la place financière suisse a été annoncée dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027<sup>6</sup> et dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027 (art. 8, ch. 47)<sup>7</sup>. Le projet n'a aucune incidence sur la planification financière de la Confédération. L'adoption des modifications d'ordonnances faisant l'objet du présent commentaire s'inscrit dans la stratégie « Politique pour une place financière suisse tournée vers l'avenir »<sup>8</sup>. Par ailleurs, le projet met en œuvre l'une des lignes directrices relatives aux fonds propres et aux liquidités que le Conseil fédéral a définies le 6 juin 2025 dans le contexte de la mise en œuvre des mesures

---

<sup>6</sup> FF 2024 525, pp. 74, 113 et 121

<sup>7</sup> FF 2024 1440

<sup>8</sup> Conseil fédéral, [Leadership mondial. ancrage en Suisse : Politique pour une place financière suisse tournée vers l'avenir](#), 4 décembre 2020

proposées dans son rapport sur la stabilité des banques<sup>9</sup> et dans le rapport de la CEP « Gestion par les autorités de la fusion d'urgence de Credit Suisse avec UBS »<sup>10</sup>.

## 2 Procédure de consultation

### 2.1 Principaux résultats de la procédure de consultation

De manière générale, la plupart des participants à la consultation accueillent favorablement l'objectif visant à renforcer la stabilité du système financier suisse. Ils rejettent toutefois les modalités concrètes des mesures proposées en matière de fonds propres, qu'ils jugent trop sévères, ou demandent des modifications. Souvent, les participants n'ont pas seulement commenté le projet d'ordonnance mais aussi le train de mesures TBTF. Ces derniers commentaires seront pris en compte lors de l'élaboration du projet de modification de la LB (mise en œuvre des mesures proposées dans le rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques et le rapport de la CEP).

Concernant le calendrier, les participants ont demandé que les modifications de l'OFR, de l'OLiQ, de l'OB et de l'Oém-FINMA n'entrent en vigueur qu'après l'adoption du paquet législatif. Ils regrettent en outre l'absence de délais transitoires concrets pour la mise en œuvre des mesures. Ils relèvent par ailleurs qu'un trop grand nombre de mesures s'appliqueraient à l'ensemble du secteur bancaire, voire à d'autres établissements financiers. Les participants estiment que la compétitivité du secteur bancaire serait menacée, en particulier si les mesures introduites devaient s'avérer nettement plus strictes que les normes et la pratique internationales. Selon eux, la réglementation doit rester proportionnée et les mesures doivent s'appliquer en premier lieu aux SIB. Ils regrettent enfin l'absence d'une vue d'ensemble incluant une évaluation globale du rapport coûts-bénéfices. Les principales critiques émises contre les différentes mesures proposées dans le projet de modifications des ordonnances lors de la consultation sont exposées ci-après. Pour le reste, il convient de se référer au rapport sur les résultats de la consultation.

### 2.2 Principales critiques formulées à l'encontre du projet mis en consultation

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

Les associations bancaires et les banques en particulier rejettent catégoriquement ces mesures, estimant qu'elles traduisent une approche extrêmement restrictive et qu'elles sont bien plus sévères que les normes internationales. Les associations bancaires et les banques considèrent en outre que les mesures n'ont aucun lien avec les pertes subies par Credit Suisse ou, à l'inverse, qu'elles sont trop précisément axées sur le cas de Credit Suisse et ne sont donc pas pertinentes pour d'autres banques. En ce qui concerne les exigences prudentielles applicables aux logiciels, qu'ils soient comptabilisés comme des valeurs immatérielles ou des immobilisations corporelles, elles demandent que la réglementation s'aligne sur celle de

---

<sup>9</sup> Conseil fédéral, [Rapport sur la stabilité des banques](#), 10 avril 2024

<sup>10</sup> CEP, [La gestion par les autorités fédérales dans le contexte de la crise de Credit Suisse. Rapport de la Commission d'enquête parlementaire](#), 17 décembre 2024

l'Union européenne (UE) et que la durée d'amortissement maximale soit de trois ans. Enfin, elles rejettent toutes les mesures sur les créances fiscales latentes.

Tant la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) que la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États ont décidé que les modifications des ordonnances devaient leur être soumises pour consultation. À l'issue de leurs séances respectives des 4 et 13 novembre 2025, toutes deux ont formulé des recommandations à l'intention du Conseil fédéral. La CER-N recommande de soumettre uniquement les SIB aux nouvelles mesures et d'établir une distinction entre les SIB actives en Suisse et la G-SIB. Les deux commissions recommandent que les durcissements législatifs proposés n'aillent pas plus loin, dans leur globalité, que les réglementations d'autres places financières internationales et que les nouvelles dispositions applicables à UBS soient mises en œuvre rapidement.

### **2.2.2 Fonction de porteur de risque des instruments de capital AT1 dans le cadre du *going concern***

Les associations bancaires et économiques ainsi que certains cantons demandent des modifications substantielles afin de garantir la négociabilité de ces instruments et leur comparabilité internationale. Selon ces participants à la consultation, étant donné que le marché des AT1 d'émetteurs suisses ne représente qu'une petite partie des marchés AT1 de l'UE et du Royaume-Uni réglementés de manière homogène, il est très important pour les investisseurs que les normes internationales soient appliquées et que la réglementation suisse s'aligne sur celles-ci. Ils estiment en effet que, si les réglementations diffèrent trop, les modèles d'évaluation des investisseurs professionnels ne seront plus adaptés au marché suisse, ce qui se traduira par une hausse des coûts d'intérêts ou par un intérêt réduit des investisseurs pour les émetteurs suisses. Si les investisseurs jugent les instruments AT1 des banques suisses très peu intéressants, ils pourraient, dans le pire des cas, se retirer complètement de ce marché. D'autres participants à la consultation sont favorables aux modifications proposées, mais estiment que les instruments de capital AT1 ne sont pas suffisamment adaptés à l'absorption des pertes dans le cadre du *going concern*, et ne devraient donc pas être pris en compte dans les fonds propres de base.

### **2.2.3 Suppléments liés à l'engagement total**

Quelques associations proposent d'adapter à l'évolution du PIB les catégories de banques définies à l'annexe 3 OB. Un participant à la consultation estime qu'une telle adaptation est pertinente, mais qu'elle est uniquement justifiable si les dispositions réglementaires relatives à l'évaluation prudente et au maintien de la valeur de certaines positions du bilan sont introduites telles que proposées. Un autre participant demande que les suppléments progressifs soient entièrement supprimés puisqu'ils affectent directement la compétitivité d'UBS et sont inacceptables tant sur le plan économique que réglementaire.

### **2.2.4 Exigences en matière de liquidités : mise à disposition d'informations**

De nombreux participants à la consultation relèvent que les exigences relatives à la mise à disposition d'informations sont disproportionnées, en particulier pour les petites banques et les banques de taille moyenne, compte tenu de leur taille précisément et des risques qu'elles encourent.

## **2.2.5 Autres modifications**

Une association rejette le seuil absolu de 5 millions de francs pour l'annonce de gros risques (art. 100 du projet d'OFR [P-OFR]), estimant qu'il est trop bas et qu'il étend les exigences en matière d'annonce. Le seuil de 4 % en revanche est jugé adéquat et recueille l'approbation des participants à la consultation.

## **2.3 Principales modifications de fond par rapport au projet mis en consultation**

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

Toutes les banques ne seront pas tenues de déduire entièrement des fonds propres de base durs les logiciels comptabilisés comme des valeurs immatérielles ou comme des immobilisations corporelles. Seules les SIB devront soumettre les logiciels inscrits à l'actif, sous quel poste du bilan que ce soit, à une durée réglementaire d'amortissement de trois ans au maximum, ainsi que le prévoit la réglementation de l'UE. Celle-ci ne s'applique cependant qu'aux logiciels portés au bilan à titre d'actifs incorporels. Les exigences prudentielles applicables aux logiciels n'entreront en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2029.

La proposition de déduire intégralement des fonds propres de base durs les créances fiscales latentes (*deferred tax assets*, DTA) résultant d'écarts temporels est abandonnée. Les dispositions en vigueur sont maintenues telles quelles.

Les modifications effectuées tiennent compte des critiques formulées par les participants à la consultation et des recommandations des deux Commissions de l'économie et des redevances (CER). Il s'agit par ailleurs de donner la priorité à la mesure 15 (exigences en matière de fonds propres destinés à couvrir les participations étrangères des SIB), qui est centrale pour le renforcement du dispositif TBTF et la plus à même de contribuer à cet objectif. Si cette mesure est mise en œuvre ainsi que le propose le Conseil fédéral, elle produira pour les SIB actives à l'échelle internationale la majeure partie des effets qui auraient été obtenus par la déduction intégrale des impôts latents (cf. ch. 6.3.1). Quelle que soit l'issue des délibérations parlementaires sur la question, le Conseil fédéral se réserve par conséquent le droit de revenir sur les exigences réglementaires de l'OFR qui s'appliquent aux impôts latents.

### **2.3.2 Fonction de porteur de risque des instruments de capital AT1 dans le cadre du *going concern***

Étant donné que les discussions internationales sur les instruments AT1 se poursuivent, il n'est pour l'heure pas possible de mettre en place une solution judicieuse qui s'alignerait sur les normes internationales ou sur la réglementation de l'UE, ainsi que le demandent les participants à la consultation et le recommandent les CER. Par conséquent, les mesures proposées dans ce domaine ne seront pas mises en œuvre pour le moment. Il s'agit de voir à quelles règles ces instruments seront soumis à l'échelle internationale. Il conviendra alors également d'évaluer si les normes internationales auront été modifiées de manière à résoudre les problèmes identifiés ou s'il sera nécessaire de proposer une réglementation spécifique à la Suisse.

### **2.3.3 Exigences en matière de liquidités : mise à disposition d'informations**

La disposition sur la mise à disposition d'informations en cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir s'appliquera dorénavant uniquement aux SIB. C'est pourquoi l'article proposé dans le projet d'ordonnance est déplacé au chap. 4 OLiQ sur les dispositions particulières applicables aux SIB. En application de l'art. 7 OLiQ en vigueur, les banques resteront tenues de mettre en place des systèmes de mesure et de pilotage des risques adaptés à leurs besoins en informations, à leur profil de risque et à l'importance de leur établissement. Toutes les banques restent toutefois soumises à l'obligation de fournir des informations sur l'état de leurs liquidités sur la base de l'art. 29 LFINMA.

### **2.3.4 Autres modifications**

Le seuil absolu pour l'annonce de gros risques (art. 100 OFR) passe de 5 à 10 millions de francs. De plus le nombre de contreparties bancaires devant être annoncées est limité à 20 pour les SIB et à 10 pour les autres banques. Les grands établissements auront un nombre nettement inférieur de contreparties à annoncer qu'auparavant.

## **3 Exigences en matière de fonds propres**

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

#### **3.1.1 Contexte**

##### **3.1.1.1 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). La façon de traiter les participations fera l'objet d'un autre projet (cf. ch. 1.1).

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* du poste 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 milliards 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 pertes<sup>11</sup>. 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 bilan<sup>12</sup> 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 Bâle<sup>13</sup>. 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 Bâle<sup>14</sup> 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.

Les **créances fiscales latentes** (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 aux pouvoirs publics. 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'écarts 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 doive 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

---

<sup>11</sup> UBS Group SA, rapport de gestion 2023, p. 316

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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 Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) : [www.sif.admin.ch](http://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.

<sup>14</sup> Banque des règlements internationaux (BRI), Basel Framework, Standardised approach: individual exposures, [CRE 20.110](https://www.bis.org/basel_framework/standardised_approach_individual_exposures.htm)

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 réglementaire<sup>15</sup>, les créances fiscales latentes résultant d'écarts temporels sont toutefois considérées comme des actifs pouvant être en partie pondérés en fonction des risques. La crise a montré que le maintien de la valeur des créances fiscales latentes n'est pas suffisamment garanti.

### 3.1.1.2 Solutions étudiées et solution retenue

En ce qui concerne la **réglementation applicable aux logiciels**, une autre solution a été examinée outre une durée réglementaire d'amortissement maximale de trois ans. Il s'agit de la déduction des fonds propres de base durs de tous les logiciels, qu'ils soient comptabilisés comme des valeurs immatérielles ou comme des immobilisations corporelles. Une réglementation en ce sens aurait garanti une approche uniforme se fondant sur les règles qui s'appliquent actuellement aux logiciels comptabilisés comme des valeurs immatérielles. Elle aurait été plus stricte que les normes minimales de Bâle<sup>16</sup> en ce qui concerne les logiciels comptabilisés comme des immobilisations corporelles. À la lumière des résultats de la consultation et des recommandations des CER, les autorités ont mené des examens approfondis sur la question, qui ont montré qu'actuellement, seule une réglementation applicable uniquement aux SIB et alignée sur les normes de l'UE était acceptable. Cette solution permettra en effet de réduire les fonds propres supplémentaires que devront fournir les banques concernées et d'accroître la comparabilité avec l'UE.

La solution retenue s'aligne sur la réglementation de l'UE et est la même pour toutes les SIB. 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. 3.1.2). Or, puisque cette réglementation est prévue pour des logiciels considérés comme des actifs incorporels, la reprise telle quelle de cette pratique dans l'OFB n'aurait pas permis de régler la question de la différence de traitement dont font l'objet les SIB en fonction des normes de présentation des comptes qu'elles appliquent. Afin de garantir l'égalité de traitement, un amortissement sur trois ans au maximum, analogue à celui exigé dans l'UE, sera requis pour les logiciels portés au bilan, qu'ils soient comptabilisés à titre d'actifs incorporels ou d'immobilisations corporelles. En outre, la valeur comptable des logiciels, quel que soit le poste du bilan sous lequel elle a été inscrite, devra être pondérée en fonction des risques au taux applicable aux immobilisations corporelles, dans la mesure où elle n'est pas déduite des fonds propres de base conformément à l'art. 32, al. 2<sup>bis</sup>. L'égalité de traitement est ainsi garantie pour toutes les SIB en ce qui concerne les exigences en matière de fonds propres applicables aux logiciels. Cette réglementation (tout comme celle de l'UE) est ainsi moins stricte que les normes minimales de Bâle<sup>17</sup>, qui prévoient une déduction intégrale directe des actifs incorporels des fonds propres de base durs. Une norme de délégation à la FINMA est introduite afin que celle-ci puisse définir précisément les dispositions d'exécution techniques à cet égard. Les exigences

---

<sup>15</sup> Cf. art. 32, al. 1, let. d, OFB.

<sup>16</sup> BRI, Basel Framework, Regulatory adjustments, [CAP 30.7](#)

<sup>17</sup> BRI, Basel Framework, Regulatory adjustments, [CAP 30.7](#)

réglementaires applicables aux logiciels ne changent pas pour les banques qui ne sont pas d'importance systémique.

Dans le projet faisant l'objet du présent commentaire, l'une des propositions était de déduire intégralement des fonds propres de base durs les **DTA résultant d'écart temporels**. Le Conseil fédéral considère que la mesure proposée en matière de fonds propres est importante pour renforcer le dispositif TBTF. Elle concerne principalement UBS. La proposition du Conseil fédéral allait plus loin que la pratique internationale étant donné que la problématique du TBTF est plus marquée en Suisse qu'à l'étranger. Au vu des résultats de la consultation et des recommandations des CER, le Conseil fédéral renonce à mettre en œuvre cette mesure. Les effets déployés par celle-ci peuvent en grande partie être obtenus en couvrant intégralement les participations étrangères des SIB par des fonds propres, soit en mettant en œuvre la mesure 15, qui est la plus à même de renforcer le dispositif TBTF. Si la mesure relative aux participations étrangères des SIB ne déploie pas suffisamment d'effets, le Conseil fédéral se réserve la possibilité de réévaluer la réglementation applicable aux DTA.

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.

La mesure relative à l'évaluation prudente est introduite pour toutes les banques. Le seuil choisi leur permet toutefois à presque toutes d'appliquer une approche simplifiée. Seules quelques grandes banques se situent en effet au-dessus de celui-ci. Étant donné que la manière dont les banques procèdent à l'évaluation prudente sur la base de la réglementation actuelle est très variable, il est judicieux de mettre en place une réglementation uniforme et détaillée. La FINMA peut en outre prévoir des allègements pour les banques des catégories 4 et 5 au sens de l'annexe 3 OB.

### 3.1.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

En ce qui concerne les **ajustements d'évaluation prudents** (*prudent valuation adjustments*, PVA) des positions *Fair Value* du portefeuille de négociation et du portefeuille de la banque, requis sur le plan prudentiel, les normes minimales de Bâle prévoient des dispositions d'évaluation générales<sup>18</sup>. 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 PVA<sup>19</sup>.

Les normes minimales de Bâle ne comprennent aucune disposition explicite concernant les **exigences prudentielles applicables aux logiciels**. La couverture en fonds propres dépend plutôt de la classification des logiciels, qui elle dépend des normes de présentation des comptes que la banque applique. Conformément aux dispositions de la FINMA en matière de présentation des comptes<sup>20</sup>, les logiciels sont considérés comme des immobilisations corporelles et sont pondérés en fonction des risques sur la base des normes minimales de Bâle. En revanche, les IFRS exigent expressément qu'ils soient classés comme actifs incorporels. Selon les normes minimales de Bâle, ils devront donc être entièrement déduits des fonds propres de base durs. L'autorité de réglementation prudentielle de la *Bank of England* (*Prudential Regulation Authority* du Royaume-Uni) 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 courante<sup>21</sup>. À l'instar du Royaume-Uni, le Canada<sup>22</sup> et l'Australie<sup>23</sup> 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'UE<sup>24</sup> 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 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

<sup>18</sup> BRI, Basel Framework, Prudent valuation guidance, [CAP 50](#)

<sup>19</sup> Commission européenne (CE), 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 de réglementation concernant l'évaluation prudente en vertu de l'article 105, paragraphe 14, JO L 21 du 28.1.2016, p. 54

<sup>20</sup> Ordonnance de la FINMA sur les comptes (OPEC-FINMA ; RS 952.024.1)

<sup>21</sup> Bank of England, Prudential Regulation Authority, Implementation of Basel standards, Policy Statement [PS17/21](#), chap. 6, juillet 2021

<sup>22</sup> Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI), [Capital Adequacy Requirements \(CAR\) 2024 – Chapter 2 – Definition of capital](#), note 66

<sup>23</sup> Australian Prudential Regulation Authority (APRA), [Prudential Standard APS 111, Capital Adequacy: Measurement of Capital](#), janvier 2022

<sup>24</sup> 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

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.

En ce qui concerne les DTA résultant d'écart temporels, 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. Le montant dépassant cette limite est à déduire des fonds propres de base durs<sup>25</sup>. L'UE applique la même réglementation<sup>26</sup> et les États-Unis ont fixé la limite à 25 %.

Aucun « Swiss finish » n'a été prévu pour les mesures concernant les PVA et les logiciels 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).

### 3.1.3 Présentation du projet

#### 3.1.3.1 Réglementation proposée

La réglementation applicable aux actifs dont la valeur n'est pas suffisante lors de crises (logiciels inscrits à l'actif) et, 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'OFPR renverra, dans sa norme de délégation à la FINMA qui existe déjà, 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 Bâle<sup>27</sup> 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'OFPR relatives aux PVA qui sont en vigueur renvoient uniquement aux normes minimales de Bâle. Elles sont par conséquent moins détaillées et 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.

(2) 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. Chaque banque définit par ailleurs la durée d'amortissement des logiciels en fonction des principes qu'elle applique à l'établissement du bilan et à l'évaluation. La manière de comptabiliser les logiciels et la durée d'amortissement appliquée varient donc d'une SIB suisse à l'autre. En cas de crise, le maintien de la valeur des logiciels est contestable. En effet, les logiciels sont généralement des actifs qui ne peuvent avoir qu'une valeur limitée 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

---

<sup>25</sup> BRI, Basel Framework, Regulatory adjustments, [CAP 30.9](#)

<sup>26</sup> 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) n° 648/2012 (CRR)

<sup>27</sup> BRI, Basel Framework, Prudent valuation guidance, [CAP 50](#)

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, ce qui crée une inégalité de traitement sur le plan prudentiel. Les logiciels inscrits à l'actif, quelle que soit la manière dont ils sont traités sur le plan comptable, doivent désormais être soumis à une durée réglementaire d'amortissement de trois ans au maximum, ainsi que le prévoit la réglementation de l'UE. Celle-ci ne s'applique cependant qu'aux logiciels portés au bilan à titre d'actifs incorporels. Les banques d'importance systémique sont tenues de pondérer la valeur comptable des logiciels, qui a potentiellement été limitée sur la base de la réglementation, en fonction des risques, au taux applicable aux autres actifs visé à l'annexe 3 OFR, quel que soit le poste du bilan sous lequel cette valeur a été inscrite.

### **3.1.3.2 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 ainsi que les sociétés d'audit contrôlent qu'elles sont 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). La FINMA peut en outre prévoir des allègements supplémentaires pour les banques des catégories 4 et 5 au sens de l'annexe 3 OB. 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.

### **3.1.4 Commentaire des dispositions de l'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 Bâle<sup>28</sup> énoncées à l'annexe 1, mais aussi sur la réglementation de l'UE en matière d'évaluation prudente<sup>29</sup>. 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. En ce qui concerne l'approche simplifiée, la FINMA peut prévoir des allègements supplémentaires pour les banques des catégories 4 et 5 au sens de l'annexe 3 OB.

---

<sup>28</sup> *Definition of capital (CAP)*, selon la version déterminante visée à l'annexe 1, accessible à l'adresse suivante : [www.sif.admin.ch](http://www.sif.admin.ch) > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Réglementation des marchés financiers > Bâle III > Normes minimales de Bâle.

<sup>29</sup> CE, 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

## **Art. 32      Déduction des fonds propres de base durs**

### *Al. 1, let. c, et 2<sup>bis</sup>*

Selon l'al. 2<sup>bis</sup> et en dérogation à la let. c, les SIB ne sont pas tenues de déduire intégralement des fonds propres de base durs les logiciels comptabilisés à titre de valeurs immatérielles. Une SIB doit toutefois appliquer une durée réglementaire d'amortissement de trois ans au maximum tant pour les logiciels comptabilisés comme des actifs incorporels que pour ceux comptabilisés comme des immobilisations corporelles. Le traitement prudentiel auquel sont soumis les logiciels des SIB se fonde sur le règlement délégué (UE) 2020/2176. La FINMA édicte les dispositions d'exécution techniques correspondantes.

## **Art. 66      Pondération des positions en fonction des risques**

### *Al. 6*

Une SIB doit calculer la valeur comptable réglementaire selon l'art. 32, al. 2<sup>bis</sup>, lorsqu'elle comptabilise des logiciels dans son bilan. Lorsqu'elle pondère la position des logiciels en fonction des risques conformément à l'annexe 3, ch. 6.6, elle utilise la valeur comptable calculée selon les règles régissant l'établissement des comptes ou la valeur comptable réglementaire si celle-ci est inférieure.

### **3.1.5      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 ainsi que les sociétés d'audit contrôlent qu'elles sont respectées. Les banques ne doivent donc s'acquiescer 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. 6.3.1.

En novembre 2024, une enquête a été menée sur les conséquences financières du projet (logiciels et PVA) pour les établissements concernés (cf. ch. 6.3.1). Les chiffres ci-après sont tirés de cette enquête et se fondent sur le rapport d'UBS du quatrième trimestre 2025.

#### **3.1.5.1      PVA**

La fixation du seuil à 18 milliards de francs permet à la plupart des banques d'appliquer une approche simplifiée. 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 2025, UBS Group SA présente des PVA à hauteur de 148 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 durs allant jusqu'à 2 milliards de dollars. Par rapport aux fonds propres de base durs d'UBS requis au quatrième trimestre 2025, cela correspond à environ 3,8 %. 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 au sens de l'annexe 3 OB) et une banque cantonale (catégorie 4) ont indiqué qu'elles ne prévoient pas de coûts. Ces banques se situent en dessous du seuil et peuvent donc appliquer une approche simplifiée. Les résultats de l'enquête sur les coûts (cf. ch. 6.3.1) 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, sur le plan opérationnel, 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.

### **3.1.5.2 Logiciels**

Une enquête a été menée pour déterminer les coûts qu'entraînerait la mesure initialement prévue, à savoir l'obligation pour toutes les banques de procéder à une déduction uniforme et intégrale des logiciels des fonds propres de base durs. Lors de la consultation, les associations bancaires ont demandé une application uniforme de la réglementation de l'UE (cf. ch. 2.2.1). Sur le fond, le projet de modification des ordonnances tient compte de cette demande. Par ailleurs, la mesure concernant les logiciels ne s'appliquera qu'aux SIB. Les coûts induits devraient donc être plus bas que prévu. Il se peut que les frais uniques de mise en œuvre soient légèrement plus élevés, étant donné que, sur le plan opérationnel, l'application de l'amortissement réglementaire est une tâche plus complexe que la simple déduction de la valeur totale des logiciels des fonds propres de base durs. La solution retenue, à savoir l'obligation de respecter une durée réglementaire d'amortissement maximale de trois ans, requiert elle aussi la déduction intégrale des logiciels, pour autant que ceux-ci soient encore inscrits à l'actif une fois passé ce délai. Les banques n'ont pas participé à une nouvelle enquête sur les coûts après la consultation.

Selon l'établissement, les SIB évaluent les coûts uniques pour la mise en œuvre de la mesure initialement prévue, soit la déduction uniforme et intégrale des logiciels des fonds propres de base durs, 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 représentent entre 0,002 et 3,9 % des fonds propres requis pour la banque concernée. Les nettes différences dans l'estimation des coûts sont notamment dues au fait que les banques comptabilisent les logiciels de différentes manières et qu'elles peuvent donc actuellement les soumettre à des exigences réglementaires différentes en ce qui concerne les fonds propres.

En raison de la nouvelle réglementation, UBS Group SA devra fournir des fonds propres de base durs supplémentaires à hauteur d'environ 2,1 milliards de dollars. Par rapport aux fonds

propres de base durs requis au quatrième semestre 2025, cela correspond à environ 4,0 %. En fonction de leur dotation en capital, les SIB répondront, intégralement ou partiellement, à ces exigences accrues au moyen de capital supplémentaire. Elles prévoient un taux de coûts annuel allant de 5 à 10 %.

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

### **3.2.1 Contexte**

#### **3.2.1.1 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, à la différence de ce qui était prévu, les instruments de capital AT1 n'ont donc pas pu contribuer 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. 3.2.2).

Les discussions internationales sur les instruments de capital AT1 se poursuivent actuellement. Le Financial Stability Board et le CBCB, qui sont les organes chargés d'élaborer des normes internationales dans ce domaine, n'ont notamment pas encore pu poursuivre ou mener à bien les travaux annoncés en 2023. Pour l'heure, il n'est donc pas possible de mettre en place une solution judicieuse qui s'alignerait sur les normes internationales ou sur la réglementation de l'UE, ainsi que le demandent les participants à la consultation et le recommandent les CER. Par conséquent, les mesures proposées dans ce domaine ne seront pas mises en œuvre pour le moment. Il s'agit de voir à quelles règles ces instruments seront soumis à l'échelle internationale. Il conviendra alors également d'évaluer si les normes internationales auront été modifiées de manière à résoudre les problèmes identifiés ou s'il sera nécessaire de proposer une réglementation spécifique à la Suisse.

#### **3.2.1.2 Solutions étudiées**

##### **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 pas 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 Australie<sup>30</sup>. En outre, une nouvelle étude menée en novembre 2025 par le Financial Stability Institute (FSI) de la Banque des règlements internationaux (BRI) propose de ne plus comptabiliser ces instruments à titre de fonds *going concern*<sup>31</sup>. Dans son rapport sur la stabilité des banques, le Conseil fédéral avait déjà renoncé à supprimer les instruments de capital AT1. Son 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 FSI de la 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. 3.2.2, 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.

### Application de restrictions plus sévères pour le remboursement anticipé

Les conditions pour la prise en compte des instruments de capital pourraient être précisées. Elles s'aligneraient toujours sur les normes minimales de Bâle, mais prévoiraient des critères plus précis. L'objectif serait 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'enverrait pas un signal négatif concernant la situation de la banque. 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.

### Suspension des paiements d'intérêt

Il conviendrait 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) permettrait en effet de décharger la banque dans un contexte difficile, marqué par les pertes. Les conditions de la suspension du versement des intérêts pourraient être définies de manière claire et

---

<sup>30</sup> Australian Prudential Regulation Authority (APRA), [APRA to phase out AT1 as eligible bank capital](#), communiqué de presse, 9 décembre 2024

<sup>31</sup> FSI, [Revisiting the regulatory capital stack](#), note du FSI n° 28, novembre 2025

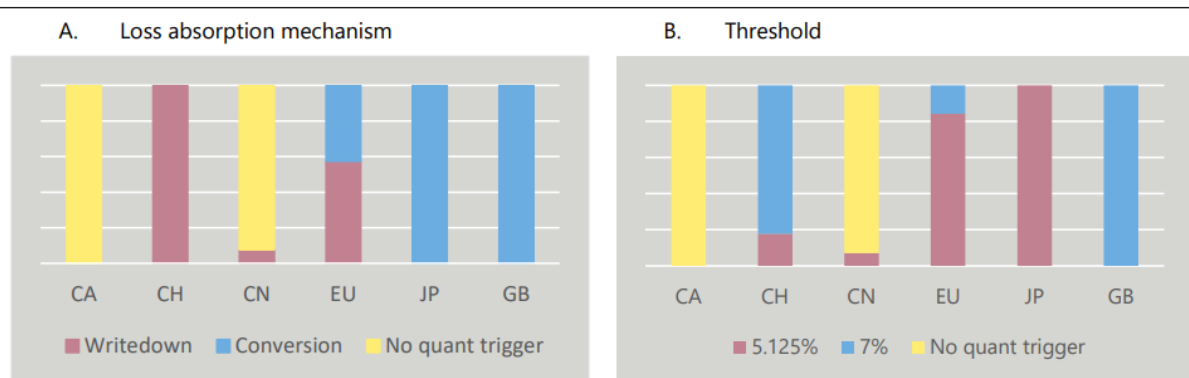
compréhensible, notamment pour le public. Celle-ci serait alors prévisible en cas de crise et ne serait, à l'inverse d'aujourd'hui, plus une surprise qui envoie un signal négatif supplémentaire aux marchés. Si les conditions de la suspension des paiements d'intérêts ne sont pas précisées de manière coordonnée sur le plan international, la négociabilité de ces instruments pourrait s'en trouver fortement réduite. Il est donc préférable d'attendre de voir comment les normes internationales évolueront dans ce domaine. Les dispositions à cet égard ne sont pas modifiées.

### 3.2.2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

#### 3.2.2.1 Études internationales sur les instruments de capital AT1

Dans une étude<sup>32</sup>, 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 %.

Figure 2 : conception et seuil de déclenchement



Source : étude de la BRI

Les normes minimales de Bâle<sup>33</sup> 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 son rapport sur les crises bancaires de 2023<sup>34</sup>, la pratique suivante s'est établie sur le marché international : les instruments perpétuels au 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.

<sup>32</sup> BRI, [Upside down: when AT1 instruments absorb losses before equity](#), note du FSI n° 21, 12 septembre 2023

<sup>33</sup> BRI, Basel Framework, Definition of eligible capital, [CAP10.11](#)

<sup>34</sup> CBCB, [Report on the 2023 banking turmoil](#), 5 octobre 2023

### 3.2.2.2 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)<sup>35</sup> 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).

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. l, 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 ;

---

<sup>35</sup> 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) n° 648/2012

e. l'annulation de distributions n'impose aucune contrainte à l'établissement.

### **3.3 Suppléments pour l'engagement total**

#### **3.3.1 Contexte**

##### **3.3.1.1 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<sup>er</sup> 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 2016<sup>36</sup>. Dans le cadre de la révision de l'OFR du 27 novembre 2019 (entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> 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.

#### **3.3.2 Présentation du projet**

Dans le cadre de la présente révision de l'OFR, qui sera adoptée en 2026 et entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2027, l'évolution du PIB entre 2019 et 2025 a été prise en compte. En 2019, le PIB nominal corrigé de l'influence des grands événements sportifs s'élevait à 732,7 milliards de francs et, en 2025, à 868,4 milliards de francs<sup>37</sup>. Les seuils définis à l'annexe 9 sont modifiés en conséquence.

#### **3.3.3 Commentaire des dispositions de l'OFR**

##### **Annexe 9**

###### *Ch. 2.1*

L'évolution du PIB entre 2020 et 2025 présente une croissance cumulée de 18,5 %. Les seuils actuellement définis à l'annexe 9 sont multipliés par ce facteur et arrondis au milliard de francs. Le seuil de la tranche E4 est par ailleurs relevé à 1591 milliards de francs afin que toutes les tranches couvrent une fourchette de 255 milliards de francs. Il en résulte les nouveaux seuils suivants :

E1 < 826 milliards de francs

E2 < 1081 milliards de francs

E3 < 1336 milliards de francs

---

<sup>36</sup> 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. »

<sup>37</sup> État au 27 février 2026

E4 ≤ 1591 milliards de francs

Compte tenu des nouveaux seuils déterminés ci-dessus, le montant indiqué dans le titre est également relevé à « 1591 milliards de francs ».

#### Ch. 2.2

Compte tenu des nouveaux seuils déterminés au ch. 2.1, le montant indiqué dans le titre est relevé à « 1591 milliards de francs » et celui figurant dans le texte à « 255 milliards de francs ».

### 3.3.4 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 l'ordonnance faisant l'objet du présent commentaire et si l'on se fonde sur la taille actuelle du bilan d'UBS, la banque devrait passer dans 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 E4 actuelle : 1,08 % [RWA] et 0,375 % [LR]). 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 2025, 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<sup>er</sup> 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.

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

### 4.1 Contexte

#### 4.1.1 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).

#### 4.1.2 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 que les SIB doivent fournir

selon les exigences réglementaires existantes, la nouvelle disposition (art. 28a) 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 SIB 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.

## 4.2 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 de surveillance nationale et présenter un plan de rétablissement de la situation conforme<sup>38</sup>. 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'UE<sup>39</sup>. 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-Unis<sup>40</sup> doivent transmettre aux autorités de surveillance les informations concernant leurs liquidités sur une base journalière tant en situation normale qu'en situation de crise<sup>41</sup>. 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.

---

<sup>38</sup> 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

<sup>39</sup> 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)

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Federal Reserve, [Form FR 2052a - Complex Institution Liquidity Monitoring Report](#)

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

## 4.3 Présentation du projet

### 4.3.1 Réglementation proposée

Selon l'actuel art. 7, al. 1, OLiQ, toutes les banques sont tenues d'adopter des processus appropriés d'identification, d'évaluation, de pilotage et de surveillance des risques de liquidité. Cette disposition, qui concerne l'ensemble des banques, est précisée pour les SIB : celles-ci doivent disposer d'un système de gestion des informations fiable en période de crise également, qui leur fournit en temps voulu les informations dont elles ont besoin pour évaluer leur situation en matière de liquidités (pour les détails, cf. ch. 5.2.3)<sup>42</sup>. Néanmoins, toutes les banques sont tenues de mettre en place des processus et des systèmes adaptés à leurs besoins en informations, à leur profil de risque et à l'importance de leur établissement. En vertu de l'art. 29 LFINMA, la FINMA peut continuer à exiger de toutes les banques qu'elles lui fournissent les renseignements nécessaires à l'accomplissement de ses tâches, ce qui, en cas de pénurie de liquidités, comprend aussi les informations sur l'état des liquidités des banques concernées. La nouvelle disposition précise ainsi pour les SIB les exigences de base auxquelles toutes les banques doivent déjà se soumettre.

Avec la nouvelle solution prévue à l'article 28a OLiQ, les SIB 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 qu'une SIB 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 (*liquidity coverage ratio*, LCR), les paramètres d'observation visés à l'art. 18a (*liquidity monitoring tools*, LMT)<sup>43</sup>, 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 SIB faisant partie d'une structure de groupe doivent en outre être capables d'adapter leur système de reporting en cas de réorganisation.

### 4.3.2 Mise en œuvre (adéquation de l'exécution)

À titre d'exigence supplémentaire, la nouvelle disposition requiert notamment des SIB qu'elles soient capables d'actualiser et de fournir 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, seules les SIB y sont soumises. Pour les petites et moyennes entreprises, il existe donc des règles simplifiées ou engendrant moins de coûts au sens de l'art. 4 LACRE.

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

---

<sup>42</sup> CBCB, *Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité*, septembre 2008, en particulier le principe 5

<sup>43</sup> 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>.

#### **4.4 Commentaire des dispositions de l'OLiQ**

Le nouvel art. 28a 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. En restreignant le champ d'application de cette disposition aux SIB, il est possible de garantir la proportionnalité de la mesure, et donc de répondre à la demande en ce sens de nombreux participants à la consultation.

##### **Art. 28a 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 SIB 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. 28a 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 SIB doivent communiquer à la FINMA en cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir.

##### *Al. 1*

Selon l'al. 1, les SIB sont tenues d'informer immédiatement la FINMA et de lui fournir des informations complètes et actuelles permettant d'évaluer la situation actuelle et future en matière de liquidités, dès lors que la banque 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. 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 OLiQ.

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 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 (voir également l'al. 2). Les paramètres d'observation visés à l'article 18a OLiQ se réfèrent aux rapports à remettre aujourd'hui déjà sur une base mensuelle ou trimestrielle en lien avec les *liquidity monitoring tools*, 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*

Cet alinéa définit la procédure à suivre lorsque la FINMA constate une pénurie de liquidités avérée ou à prévoir. Le cas échéant, la FINMA demande à la SIB de lui fournir les informations visées à l'al. 1 dans un délai qu'elle aura défini.

### Al. 3

L'al. 3 est uniquement applicable aux SIB ayant une structure de groupe. Il précise que les banques concernées doivent concevoir leur système de *reporting* de sorte que la fourniture rapide d'informations complètes et actuelles, qui comprennent notamment les analyses de scénarios, 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. 4

Il s'agit en l'occurrence d'une norme de délégation à la FINMA. Concrètement, celle-ci est chargée de définir quelles conditions doivent être remplies pour que l'obligation de remise visée à l'al. 1 s'applique. Étant donné que ces conditions dépendent fortement de la situation de crise, la FINMA établit une liste non exhaustive des conditions principales. Elle précise en outre les informations à fournir, fixe les exigences relatives à leur qualité et définit sous quelle forme et à quelle fréquence elles doivent être fournies. Selon les circonstances, 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.

## 4.5 Conséquences pour les banques

Afin que la FINMA et les autorités puissent évaluer à tout moment l'état des liquidités des SIB concernées en vue de juguler une crise de liquidité, ces établissements sont tenus, conformément à l'art. 28a, de fournir rapidement à la FINMA des informations complètes et actuelles, y compris 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 SIB doivent répondre vis-à-vis de la FINMA ont été modifiées. Les SIB 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 concernées<sup>44</sup>. Concrètement, cette 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. 28a, 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 autres SIB montrent que la majeure partie des charges résultent de la mise en place de ces capacités (en moyenne 77 % des coûts totaux), et sont donc des charges uniques, et que les coûts d'exploitation annuels pour l'entretien des processus mis en

---

<sup>44</sup> Cf. à ce sujet le commentaire au ch. 6.3.1.

place représentent en moyenne moins de 23 % des coûts totaux. Étant donné que l'introduction de l'art. 28a 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 : pour les SIB, ces charges constituent environ 63 % des coûts de mise en place et environ 42 % des coûts d'exploitation annuels.

Selon l'enquête, 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.

Les SIB disposent déjà en grande partie des capacités requises pour la transmission journalière d'informations sur le LCR et les LMT. Elles s'attendent par conséquent à des coûts de mise en place uniques d'environ 33 000 francs (LCR) et 40 000 francs (LMT) en moyenne par établissement. 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 SIB. D'ailleurs, deux SIB sur quatre estiment que l'introduction de l'art. 28a 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. L'introduction de l'art. 28a n'entraîne pas de coûts supplémentaires importants 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 SIB ayant une structure d'organisation correspondante. Un établissement en particulier devra assumer des coûts supplémentaires. Ceux-ci sont estimés à environ 300 000 francs pour la mise en place et à quelque 150 000 francs pour les coûts annuels d'entretien.

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, trois SIB sur quatre 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, deux SIB sur quatre 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.

## **5 Autres modifications**

### **5.1 Réglementation proposée**

#### **5.1.1 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. 5, a été modifié afin de préciser la pratique actuelle. Il est en outre complété par les nouveaux al. 5<sup>bis</sup>, 5<sup>ter</sup> et 5<sup>quater</sup> qui instaurent l'obligation d'annoncer à la FINMA certaines positions sur des banques.

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, troisième phrase.

Au ch. 5.2 et 5.3 de l'annexe 3, une précision qui avait été supprimée avec la modification du 1<sup>er</sup> janvier 2025 est réinsérée.

### **5.1.2 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<sup>er</sup> 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 déposants<sup>45</sup>.

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 de modification des ordonnances 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.

---

<sup>45</sup> 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

### **5.1.3 OLiq : corrections**

Le projet prévoit d'autres modifications en plus du nouvel art. 28a 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.

### **5.1.4 Oém-FINMA : corrections**

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

## **5.2 Commentaire des dispositions**

### **5.2.1 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 utilisés, étant donné que ces derniers font partie intégrante du crédit en cours à hauteur du tirage. La quotité de financement du gage immobilier correspond au rapport entre le montant du crédit en cours et le montant des engagements de crédit accordés mais pas encore utilisés, d'une part, et la valeur de nantissement initiale du gage immobilier, d'autre part. Le crédit en cours comprend le montant du crédit avant déduction des corrections de valeur.

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

*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. Par ailleurs, la FINMA détermine d'autres contreparties qui peuvent être exemptées de l'obligation d'annoncer visée par cet alinéa.

*Al. 5<sup>bis</sup>, 5<sup>ter</sup> et 5<sup>quater</sup>*

Dans le cadre de la mise en œuvre des réformes achevées de Bâle III<sup>46</sup>, 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<sup>er</sup> 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. Ainsi, les informations visées au nouvel al. 5<sup>bis</sup>

---

<sup>46</sup> Modification de l'OFR du 29 novembre 2023 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025

doivent être annoncées uniquement à la FINMA, contrairement aux autres informations visées à l'art. 100, qui doivent être annoncées à l'organe préposé à la haute direction, à la surveillance et au contrôle.

Selon le nouvel al. 5<sup>bis</sup>, 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 l'al. 4, let. a ou b. Les al. 1, let. a et b, 1<sup>bis</sup>, 2 et 3 s'appliquent par analogie (nouvel al. 5<sup>ter</sup>). Pour les banques faisant partie d'un conglomérat composé de banques et d'autres entreprises opérant dans ou en dehors du secteur financier, il faut prendre en considération, en application du nouvel al. 5<sup>quater</sup>, 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. Les nouveaux alinéas créent 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 10 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. Le plus petit des deux montants est pris en compte, c'est-à-dire que pour les banques disposant de fonds propres déterminants de 250 millions de francs ou plus, le seuil pour les annonces est de 10 millions de francs, alors que pour les banques disposant de fonds propres déterminants inférieurs à 250 millions de francs, le seuil s'élève à 4 % des fonds propres en question. En outre, le nombre de contreparties bancaires étrangères devant être annoncées est limité à vingt pour les SIB et à dix pour les autres banques. Cette précision garantit, en particulier pour les grands établissements, que le nombre de contreparties devant être annoncées reste raisonnable. Il est néanmoins important que les connexions entre les petites et les grandes 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 pour la plupart directement prises en considération en tant que positions créancières des grandes banques.

## **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 »<sup>47</sup> correspondantes.

---

<sup>47</sup> 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](http://www.sif.admin.ch/fr) > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Réglementation des marchés financiers > Bâle III > Normes minimales de Bâle.

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

### *Al. 3, troisième 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. 5.2 et 5.3*

L'ajout aux ch. 5.2 et 5.3 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 Bâle<sup>48</sup>.

### **5.2.2            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 complété 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<sup>er</sup> 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

---

<sup>48</sup> 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](http://www.sif.admin.ch/fr) > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Réglementation des marchés financiers > Bâle III > Normes minimales de Bâle

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 37*h* LB dans les 72 heures suivant le prononcé d'une mesure protectrice (art. 42*g* 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. 42*h* 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<sup>bis</sup> 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. 37*h* LB, art. 42*i*, 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 37*b*, al. 1, et à l'article 37<sup>bis</sup>, 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.

### **5.2.3 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 bancaire<sup>49</sup> définissent également 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<sup>bis</sup>*

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 Confédération<sup>50</sup>. 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<sup>bis</sup>*

Alors que l'al. 1, let. d<sup>bis</sup>, institue que les titres émis par des cantons suisses sont à considérer comme des HQLA, l'introduction du nouvel al. 2<sup>bis</sup> permet de préciser les conditions s'appliquant aux titres émis par d'autres collectivités 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

---

<sup>49</sup> CBCB, [Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité](#), septembre 2008, en particulier le principe 7

<sup>50</sup> 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](http://www.sif.admin.ch/fr) > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Réglementation des marchés financiers > Bâle III > Normes minimales de Bâle

collectivités territoriales étrangères et d'autres collectivités de droit public étrangères. Pour pouvoir bénéficier de la pondération en fonction des risques du gouvernement central à des fins de liquidité, il faut, au lieu de remplir la condition énoncée à l'al. 2, let. a, tenir compte de plusieurs aspects, ainsi que le permet la marge d'appréciation nationale du CBCB<sup>51</sup>. 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 supérieur a une pondération en fonction des risques de 0 % selon l'annexe 2, ch. 1, OFR (al. 2<sup>bis</sup>, let. a). Cela ne doit toutefois pas être un automatisme. Conformément à l'al. 2<sup>bis</sup>, let. b, 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 des collectivités étrangères visées à l'al. 2<sup>bis</sup>, let. c, uniquement si elle est applicable sur la base du droit étranger qui est en vigueur dans leur juridiction. L'objectif est d'éviter que des obligations qui ne sont pas considérées de catégorie 1 dans la juridiction de la collectivité étrangère soient prises en compte dans le LCR suisse en tant que titres de catégorie 1.

#### **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. En effet, la BNS appuie sa politique en matière de titres éligibles sur un panier (liste des titres admis par la BNS dans ses pensions, dit « SNB GC Basket »), qui comprend des titres libellés dans différentes monnaies. Afin de ne pas compromettre l'acceptation de certains HQLA en raison de leur influence sur le LCR par devise, les transactions d'une durée maximale de 30 jours sont dénouées. 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<sup>bis</sup>*

Se fondant sur les normes minimales du CBCB, l'Oliq établit le principe que ne sont réputés clients de détail que les personnes physiques<sup>52</sup>. Cette précision est fournie à l'heure actuelle dans la circulaire FINMA 2015/2 « Risque de liquidité – banques » (ch. 174). 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.

---

<sup>51</sup> 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](http://www.sif.admin.ch/fr) > Politique et stratégie en matière de marchés financiers > Réglementation des marchés financiers > Bâle III > Normes minimales de Bâle

<sup>52</sup> LCR Cash outflows (LCR40.5), dans la version déterminante mentionnée à l'annexe 1, accessible à l'adresse suivante : [www.sif.admin.ch](http://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

*Al. 3<sup>ter</sup>*

Conformément à l'al. 3<sup>ter</sup> 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 et qu'ils seront détenus sur des comptes de transactions ou qu'ils relèveront d'une relation d'affaires établie. Un compte de transactions est un compte au moyen duquel le client effectue régulièrement des paiements récurrents et sur lequel, dans le cadre d'une activité dépendante, il reçoit par exemple son salaire. La FINMA définira les conditions applicables en la matière. 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 *net stable funding ratio* (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.

**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 sous forme d'apports 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 engagements et créances 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, à l'al. 1, d'ajouter aux termes « engagements » et « créances » les termes « passifs » et « actifs » et, à l'al. 2, de les remplacer par ces deux derniers termes.

## **Annexe 2 Sorties de trésorerie et taux de sortie**

### *Ch. 1.1 et 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 aux coefficients de sortie accrus indiqués au ch. 1.2, mais qu'ils seront traités comme d'autres dépôts moins stables au sens du ch. 1.1.2, même s'ils dépassent le seuil de 1,5 million de francs suisses. 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 suisses visés au ch. 1.2. 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.

## 5.2.4 Oém-FINMA

### Art. 3 Répartition des coûts

Al. 1, let. a et a<sup>bis</sup>

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

## 5.3 Conséquences pour les banques et leurs clients

### 5.3.1 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<sup>er</sup> 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 commentaire 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<sup>er</sup> 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.

## 6 Conséquences

Comme cela a été mentionné dans l'introduction, le projet faisant l'objet du présent commentaire 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 et 25 énoncées dans ce rapport. Le bureau BSS Volkswirtschaftliche Beratung a par ailleurs été chargé de procéder à une évaluation externe de l'efficacité du train de mesures TBTF<sup>53</sup>. Une analyse finale générale des conséquences de la nouvelle réglementation sera réalisée dans le cadre des travaux relatifs au projet de modification de la LB destiné à mettre en œuvre les mesures figurant dans le rapport

---

<sup>53</sup> BSS Volkswirtschaftliche Beratung, [Beitrag zur Regulierungsfolgenabschätzung. Auswirkungen der TBTF-Regulierung](#), 11 septembre 2025

susmentionné du Conseil fédéral et dans le rapport de la CEP. Elle portera également sur les mesures mises en œuvre par la voie du projet faisant l'objet du présent commentaire.

## **6.1 Conséquences pour la Confédération**

Le projet faisant l'objet du présent commentaire 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. 6.3.1, 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. C'est pourquoi 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. 6.3.2), 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.

## **6.2 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 commentaire 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. 6.3.1, 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. 6.3.2), 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.

## 6.3 Conséquences économiques

### 6.3.1 Conséquences pour les banques

Une enquête a été menée en novembre 2024 auprès des établissements concernés. Elle visait à déterminer les coûts supplémentaires (logiciels, 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. En ce qui concerne les logiciels, l'enquête visait à déterminer les coûts qu'entraînerait la mesure initialement prévue, à savoir la déduction uniforme et intégrale des logiciels des fonds propres de base durs. Lors de la consultation, les associations bancaires ont demandé une application uniforme de la réglementation de l'UE (cf. ch. 2.2.1). En raison de cet alignement sur le droit européen, les exigences de la proposition initiale ont été nettement réduites, mais uniquement pour les SIB. Par conséquent, les coûts que les nouvelles dispositions entraîneront pour les banques devraient être considérablement moins élevés que prévu. À l'exception d'UBS, les SIB n'ont pas participé à une nouvelle enquête sur les coûts après la consultation. UBS indique ainsi que la modification de l'OFB prévue lui imposera d'augmenter d'environ 3,5 milliards de dollars ses fonds propres de base durs pour couvrir les coûts liés aux logiciels et aux PVA. Cet établissement contribuera par conséquent déjà à la constitution des fonds propres nécessaires à la couverture des participations étrangères, laquelle fait l'objet d'un projet distinct<sup>54</sup>. Dans le même temps, les exigences en matière de capitalisation diminueront d'au moins 1,8 milliard de dollars pour UBS en raison de l'ajustement du seuil prévu pour l'engagement total (cf. ch. 3.3.4). Dans l'ensemble, quatre banques des catégories 3 et 4 ont fourni des indications et zéro de la catégorie 5<sup>55</sup>. 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.

Comme cela est exposé aux ch. 3.1.5 et 4.5, 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 de ces banques. En outre, il se pourrait que le projet entraîne une modification au niveau des fonds propres requis ou pris en compte. Pour nombre de banques toutefois, il n'engendrera aucune modification à cet égard, ou alors seulement dans une mesure très limitée. 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.

---

<sup>54</sup> Étant donné que le relèvement des fonds propres exigé par le projet de modification faisant l'objet du présent commentaire 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.

<sup>55</sup> Cf. ch. 3.1.5.1

Comme le ch. 3.3.4 le montre, l'adaptation au PIB des suppléments pour l'engagement total définis à l'annexe 9 OFR 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 d'UBS établies en Suisse diminueront de 0,36 % pour les RWA et de 0,125 % pour l'engagement total.

AMMANN et al.<sup>56</sup> et ZIMMERMANN<sup>57</sup> 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, par conséquent, 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 banque<sup>58</sup>. ZIMMERMANN prend l'exemple d'UBS pour estimer les conséquences du relèvement des exigences en matière de fonds propres sur le ratio pondéré des 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 2025, supporté des charges opérationnelles de 40,2 milliards de dollars et réalisé un bénéfice net de 7,8 milliards de dollars. L'expertise 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.

### **6.3.2 Conséquences pour les entreprises et les ménages**

Comme cela a été souligné au ch. 6.3.1, 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

---

<sup>56</sup> 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](http://www.unisg.ch) > News > Newsroom, p. 51

<sup>57</sup> 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>

<sup>58</sup> 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](http://www.unisg.ch) > News > Newsroom, p. 51

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. 6.3.3). Les entreprises et les ménages profiteront de cette amélioration. Il n'est toutefois pas possible d'en quantifier les effets.

### **6.3.3 Conséquences pour l'ensemble de l'économie**

Le projet faisant l'objet du présent commentaire reprend seulement une partie du train de mesures que le Conseil fédéral a proposé dans son rapport sur la stabilité des banques<sup>59</sup> et se concentre sur l'axe prioritaire de la prévention. Il réduit ainsi la probabilité d'une nouvelle 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 réduire 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. 6.3.1 et 6.3.2, 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.

### **6.4 Conséquences sociales**

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

### **6.5 Conséquences environnementales**

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

### **6.6 Résumé et bilan des conséquences**

Le projet faisant l'objet du présent commentaire 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

---

<sup>59</sup> Conseil fédéral, [Rapport sur la stabilité des banques](#), 10 avril 2024, mesures n° 18 et 25

des banques et dans le rapport de la CEP comprendra une analyse finale générale des conséquences de la nouvelle réglementation.

## **7 Aspects juridiques**

### **7.1 Constitutionnalité**

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

### **7.2 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.

### **7.3 Délégation de compétences législatives**

Qu'elles portent sur des compétences nouvelles ou indirectes, les délégations de compétences législatives à la FINMA sont réglées à l'art. 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. 28a, al. 4, (liquidités : mise à disposition d'informations en cas de pénurie de liquidités avérée ou à prévoir) et 16, al. 3<sup>ter</sup>, OLiQ (sortie nette de trésorerie : précision sur les dépôts stables).

### **7.4 Protection des données**

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

## **8 Entrée en vigueur**

La modification de l'ordonnance entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2027, à l'exception de l'art. 32, al. 1, let. c, et 2<sup>bis</sup>, et de l'art. 66, al. 6, qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2029.

## Liste des sigles utilisés

ARIS	risques de défaillance de contreparties dans le domaine interbancaire
AS-BRI	approche standard internationale pour les risques de crédit
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
CEP	Commissions d'enquête parlementaire
CER	Commissions de l'économie et des redevances
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)
LR	<i>leverage ratio</i> (ratio d'endettement maximal)
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 <sup>er</sup> juin 2012 sur les fonds propres (RS 952.03)
Oém-FINMA	ordonnance du 15 octobre 2008 sur les émoluments et les taxes de la FINMA (RS 956.122)
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> (ajustement d'évaluation prudente)
RWA	<i>risk-weighted assets</i> (actifs pondérés en fonction des risques)
SFI	Secrétariat d'État aux questions financières internationales
SIB	<i>systemically important bank</i> (banque d'importance systémique)
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 commentaire

Citation, référence	Source, méthode de calcul, hypothèses	Dernière mise à jour	Observations
<b>Dispositions réglementaires relatives à l'évaluation prudente et au maintien de la valeur de certaines positions du bilan</b>			
<b>3.1.5.1 Coûts :</b> Les SIB évaluent les coûts uniques [...]	Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts réalisée auprès des banques en novembre 2024 (cf. ch. 6.3.1 pour davantage de détails sur l'enquête).	2025	
<b>3.1.5.1 Conséquences pour UBS :</b> Au quatrième trimestre 2025, UBS Group SA présente [...]	Source des données : Rapport d'UBS Group SA du 4 <sup>e</sup> trimestre 2025	2026	
Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. <b>Conséquences pour UBS :</b> En raison de la nouvelle réglementation, UBS Group SA devra fournir [...]	Source des données : Rapport d'UBS Group SA sur l'exercice 2025	2026	
<b>Suppléments pour l'engagement total</b>			
<b>3.3.2 Évolution du PIB :</b> En 2019, le PIB nominal corrigé de l'influence des grands événements sportifs s'élevait à 732,7 milliards de francs. Avec la croissance actuellement prévue [...]	Sources des données : <a href="#">Valeurs trimestrielles du produit intérieur brut (SECO)</a> <a href="#">Prévisions conjoncturelles (SECO)</a>	2025	
<b>3.3.4 Conséquences pour UBS :</b> 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 <sup>e</sup> trimestre 2025	2026	
<b>Conséquences</b>			
<b>6.3.1 Conséquences pour UBS :</b> UBS indique que la modification de l'OFPR prévue [...]	Source des données : Rapport d'UBS Group SA du 4 <sup>e</sup> trimestre 2025	2026	

<b>Exigences en matière de liquidités : mise à disposition d'informations</b>			
<p><b>4.5 Coûts totaux :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une des SIB ne s'attend à aucun coût supplémentaire [...].</li> <li>• [...] de la mise en place de ces capacités (en moyenne 77 % des coûts totaux) [...]</li> <li>• [...] pour l'entretien des processus mis en place représentent en moyenne moins de 23 % des coûts totaux.</li> <li>• [...] pour les SIB, ces charges constituent environ 63 % des coûts de mise en place et environ 42 % des coûts d'exploitation annuels.</li> </ul>	<p>Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts réalisée auprès des banques en novembre 2024 (cf. ch. 6.3.1 pour davantage de détails sur l'enquête).</p>	<p>2025</p>	
<p><b>4.5 Coûts des analyses de scénarios :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• [...] et se chiffrent annuellement à quelque 1,1 million de francs pour la même SIB.</li> </ul>	<p>Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts réalisée auprès des banques en novembre 2024 (cf. ch. 6.3.1 pour davantage de détails sur l'enquête).</p>	<p>2025</p>	
<p><b>4.5 Coûts liés à la transmission quotidienne d'informations sur le LCR et sur les LMT :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elles s'attendent à des coûts de mise en place uniques d'environ 33 000 francs (LCR) et 40 000 francs (LMT) en moyenne par établissement.</li> <li>• 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 SIB.</li> <li>• Deux SIB sur quatre estiment d'ailleurs que l'introduction de l'art. 28a 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.</li> </ul>	<p>Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts réalisée auprès des banques en novembre 2024 (cf. ch. 6.3.1 pour davantage de détails sur l'enquête).</p>	<p>2025</p>	

<p><b>4.5 Coûts liés à la transmission quotidienne d'informations sur les sorties de trésorerie des dépôts :</b> L'introduction de l'art. 28a n'entraîne pas de coûts supplémentaires importants 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. 6.3.1 pour davantage de détails sur l'enquête).</p>	<p>2025</p>	
<p><b>4.5 Coûts liés à la modification de l'infrastructure en cas de réorganisation :</b> Un établissement en particulier devra assumer des coûts supplémentaires. Ceux-ci sont estimés à environ 300 000 francs pour la mise en place et à quelque 150 000 francs pour les coûts annuels d'entretien.</p>	<p>Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts réalisée auprès des banques en novembre 2024 (cf. ch. 6.3.1 pour davantage de détails sur l'enquête).</p>	<p>2025</p>	
<p><b>4.5 Coûts liés à la présentation quotidienne de la situation en matière de liquidités au sens de l'art. 28 :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La seule banque qui s'attend à des coûts supplémentaires les chiffre à 125 000 francs.</li> <li>• En outre, deux SIB sur quatre 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.</li> </ul>	<p>Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts réalisée auprès des banques en novembre 2024 (cf. ch. 6.3.1 pour davantage de détails sur l'enquête).</p>	<p>2025</p>	