



Berne, le 12.08.2026

Modification de l'ordonnance sur les liquidités Exigences relatives aux préparatifs pour l'obtention d'un soutien en liquidités auprès de banques centrales

Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la
procédure de consultation



Table des matières

1	Contexte	3
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés.....	3
1.2	Solutions étudiées	5
1.3	Relation avec le programme de la législature et avec la planification financière ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral	7
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	7
2.1	Facilités de banques centrales	7
2.2	Exigences en matière de préparatifs	10
3	Présentation du projet.....	11
3.1	Réglementation proposée	11
3.2	Mise en œuvre	13
4	Commentaire des dispositions.....	15
5	Conséquences	38
5.1	Conséquences pour les banques	38
5.1.1	Avantages pour les banques	39
5.1.2	Frais de mise à disposition juridique et opérationnelle	40
5.1.3	Coûts de liquidité.....	42
5.1.4	Frais administratifs	45
5.2	Conséquences pour la clientèle des banques et leurs créanciers.....	45
5.3	Conséquences pour la Confédération, la FINMA et la BNS	45
5.4	Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.....	46
5.5	Conséquences économiques	46
5.6	Conséquences sociales	47
5.7	Conséquences environnementales	47
5.8	Conséquences sur la transformation numérique	47
6	Aspects juridiques.....	47
6.1	Constitutionnalité et légalité.....	47
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	47
6.3	Délégation de compétences législatives	48
6.4	Protection des données.....	48
7	Entrée en vigueur.....	48
	Liste des abréviations.....	49
	Tableau synoptique des données utilisées dans le rapport explicatif	50

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Après la crise qui a emporté Credit Suisse en mars 2023, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur la stabilité des banques le 10 avril 2024. Dans celui-ci, il a proposé un train de mesures comprenant des modifications de lois et d'ordonnances dans le but de développer le dispositif *too big to fail* (TBTF)¹. La Commission d'enquête parlementaire (CEP) chargée d'examiner la gestion par les autorités de la fusion d'urgence de Credit Suisse avec UBS a par ailleurs formulé des recommandations dans son rapport du 17 décembre 2024 et déposé plusieurs interventions devant le Parlement². Enfin, dans les lignes directrices qu'il a définies le 6 juin 2025 en vue de l'élaboration de projets de lois et d'ordonnances, le Conseil fédéral a présenté un train de mesures sur la base des deux rapports susmentionnés et d'autres interventions transmises par le Parlement³. La présente modification de l'ordonnance du 30 novembre 2012 sur les liquidités (OLiQ)⁴ vise à mettre en œuvre la mesure 28 du rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques et les grandes lignes correspondantes en exigeant des banques qu'elles préparent des sûretés en vue du recours à un soutien en liquidités auprès de banques centrales.

La transformation des échéances est l'une des fonctions essentielles des banques, qui consiste à consentir aux ménages et aux entreprises des crédits à long terme tout en investissant dans des actifs illiquides par comparaison. Les banques reçoivent simultanément de leurs clients des dépôts pouvant être retirés à court terme. Si un nombre plus important que prévu de clients retire ses dépôts, toute banque, même solvable, risque de se retrouver en difficulté. Les banques sont donc intrinsèquement vulnérables aux risques de liquidité.

Le dispositif actuel prévoit deux lignes de défense pour assurer les sources de liquidités. En application des exigences réglementaires en matière de liquidités prévues par l'OLiQ, les banques doivent, en tant que première ligne de défense, couvrir leurs besoins en liquidités en puisant dans leur portefeuille et en s'approvisionnant sur le marché. Dans le cadre de la deuxième ligne de défense, la Banque nationale suisse (BNS) peut, à certaines conditions, intervenir en tant que prêteuse ultime (*lender of last resort*, LoLR) conformément à la loi du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale⁵ (LBN), en mettant des liquidités à disposition des banques en échange de sûretés suffisantes⁶. Le projet de loi du 6 septembre 2023⁷ prévoit l'instauration d'une troisième ligne de défense pour les banques d'importance systémique (*systemically important banks*,

¹ Conseil fédéral, [Rapport sur la stabilité des banques comprenant l'examen prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques](#), 10 avril 2024, p. 51 (FF 2024 1023)

² CEP, *La gestion par les autorités fédérales dans le contexte de la crise de Credit Suisse*, rapport du 17 décembre 2024 de la CEP (FF 2025 515)

³ Conseil fédéral, [Lignes directrices définies par le Conseil fédéral en vue de la modification de la loi sur les banques](#), 6 juin 2025

⁴ RS 952.06

⁵ RS 951.11

⁶ L'octroi de liquidités par la BNS se fonde sur l'art. 5, al. 2, let. a et e, et l'art. 9, al. 1, let. e, LBN.

⁷ FF 2023 2166 (Curia Vista n° [23.062](#))

SIB) par la mise en place d'un mécanisme public de garantie des liquidités (*public liquidity backstop*, PLB).

Les leçons de la crise financière de 2007-2008 ont incité la Suisse à modifier les exigences applicables aux banques en matière de liquidités et à instaurer des exigences spécifiques en la matière pour les SIB. Ainsi, toutes les banques ont dû mettre en œuvre la norme internationale du ratio de liquidités à court terme (*liquidity coverage ratio*, LCR) édictée par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)⁸, qui est entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} janvier 2015. Des exigences particulières en matière de liquidités ont été définies pour les SIB et ont ensuite fait l'objet de modifications, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2022. Au moment de la crise de Credit Suisse, des dispositions transitoires s'appliquaient et la satisfaction des exigences remaniées n'était pas encore impérative.

Les sorties de liquidités que le secteur bancaire américain et Credit Suisse ont vécues à l'automne 2022 et au printemps 2023 ont été sans précédent, tant par leur ampleur que par leur vitesse. Associés aux possibilités de transactions bancaires en ligne, le rythme élevé et la forte augmentation de la diffusion d'informations par voie numérique accroissent l'importance absolue de consolider la confiance à l'égard du système bancaire et d'assurer un approvisionnement suffisant en liquidités. Pour garantir la capacité à gérer à l'avenir des sorties de liquidités extrêmement importantes et rapides, le Conseil fédéral veut élargir les possibilités d'approvisionnement en liquidités par le LoLR dans le cadre de son rapport sur la stabilité des banques et de ses lignes directrices. À cet effet, il entend notamment définir des exigences imposant aux banques de préparer des actifs éligibles pour garantir le soutien en liquidités de banques centrales (ci-après « actifs éligibles »).

Les SIB devront répondre à une exigence quantitative minimale en matière de préparatifs conformément aux critères fixés dans l'OLiQ. Dans la mesure où elles tiennent compte des indicateurs de risque prescrits, des estimations individuelles sont autorisées pour les banques de la catégorie 3 au sens de l'annexe 3 de l'ordonnance du 30 avril 2014 sur les banques (OB)⁹.

Les banques des catégories 4 et 5 au sens de l'annexe 3 OB sont exclues du champ d'application des exigences en matière de préparatifs. Cette dérogation aux lignes directrices du Conseil fédéral du 6 juin 2025 tient compte des attentes exprimées lors des débats parlementaires, selon lesquelles les projets de loi visant à mettre en œuvre le train de mesures TBTF doivent être conçus de manière aussi proportionnée que possible et ne pas cibler les petites banques. Ces banques ont une importance moindre pour la stabilité financière et ne sont pas au centre des efforts de réglementation TBTF. Néanmoins, les mesures préparatoires qu'elles mettent en œuvre peuvent également revêtir une importance pour la stabilité financière. Le DFF présentera donc au Conseil fédéral, au plus tard en 2033, un rapport indiquant si les préparatifs déjà effectués par

⁸ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, [Basel III : The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools](#), janvier 2013

⁹ RS 952.02

ces banques suffisent pour couvrir les risques de liquidité, compte tenu du principe de proportionnalité.

Une dotation suffisante en liquidités en période de crise permet non seulement de maintenir l'établissement en vie, mais fait aussi partie intégrante de la résolution d'une banque. Elle a par ailleurs un effet préventif. Plus le marché sait de source sûre que les liquidités nécessaires peuvent être garanties en cas de crise, plus la confiance envers la banque augmente. La probabilité de survenance d'une crise diminue d'autant. L'introduction des exigences en matière de préparation d'actifs éligibles constitue un élément central du développement du dispositif de liquidités pour les banques. Elle diminue également la probabilité qu'en cas de crise, une SIB soit forcée de recourir à la garantie de liquidités étatique sous la forme du PLB.

Dans le cadre du projet de réglementation TBTF¹⁰, le Conseil fédéral se fonde sur ses lignes directrices pour introduire dans la loi du 8 novembre 1934 sur les banques (LB)¹¹ des allègements applicables à l'ensemble des banques concernant la constitution et la réalisation des sûretés destinées à garantir le soutien en liquidités de la BNS. Cette mesure est en lien avec la révision de l'OLi qui fait l'objet du présent rapport, dans la mesure où elle aide les banques à satisfaire plus facilement aux exigences en matière de préparatifs. Le projet de réglementation TBTF prévoit également la possibilité de reporter la publication d'une annonce événementielle au cas où une banque recourt à des liquidités auprès d'une banque centrale. Cette mesure vise à atténuer la stigmatisation associée à une telle opération, qui peut pousser les banques à s'abstenir de demander des liquidités même en cas de crise grave. L'entrée en vigueur de la présente révision de l'OLi doit donc être coordonnée avec celle des modifications de la LB.

Combinées aux adaptations législatives évoquées, les modifications apportées à l'OLi mettent en œuvre la recommandation n° 9 ainsi que les motions 24.4528 et 24.4532, de teneur identique, qui ont été déposées par la CEP instituée par le Parlement suite à la crise de Credit Suisse.

1.2 Solutions étudiées

Afin d'assurer un approvisionnement rapide en liquidités en cas d'urgence et d'être en mesure de bénéficier d'un soutien en liquidités auprès de banques centrales, les banques doivent préparer en amont, sur le plan juridique et opérationnel, des actifs de manière à pouvoir utiliser les facilités des banques centrales.

Une alternative possible à l'introduction d'exigences en matière de préparatifs serait d'augmenter considérablement les exigences du LCR, que les banques devraient satisfaire par des actifs liquides de haute qualité (*high quality liquid assets*, HQLA) ; cette solution limiterait toutefois leur capacité à exercer leur fonction essentielle

¹⁰ Voir la consultation sur la modification de la LB visant à mettre en œuvre les mesures proposées dans le rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques et dans le rapport de la CEP, qui se déroule en même temps que la consultation sur le projet faisant l'objet du présent rapport.

¹¹ RS 952.0

d'intermédiaire. Comme il n'est ni réaliste, ni pertinent économiquement d'exiger que les banques se dotent de liquidités suffisantes pour résister à une panique bancaire (*bank run*) de n'importe quelle ampleur sans aide extérieure¹², le projet faisant l'objet du présent rapport se concentre principalement sur l'extension du potentiel de soutien en liquidités accordé par les banques centrales.

Dans le cadre de l'élaboration des lignes directrices adoptées par le Conseil fédéral le 6 juin 2025¹³, le DFF, la FINMA et la BNS ont étudié plusieurs solutions de mise en œuvre des exigences quantitatives minimales en matière de préparatifs pour les SIB. Ces solutions n'ont pas été retenues pour les raisons suivantes :

Solution 1 (se baser sur les échéances contractuelles des engagements) : cette solution aurait prévu des sorties de liquidités correspondant à un pourcentage fixe des montants exigibles aux échéances contractuelles pour trois scénarios portant respectivement sur 7, 30 et 90 jours. La prise en compte d'un taux de sortie forfaitaire pour toutes les catégories de produits aurait donné lieu à un calibrage approximatif, comme pour le *leverage ratio* dans le domaine du capital. Pour les SIB, cela aurait engendré un dispositif parallèle à l'approche basée sur le risque selon l'actuel chapitre 4 OLiq, ce qu'il convient d'éviter.

Solution 2 (se baser sur les actifs éligibles du côté des actifs au bilan) : selon cette solution, les SIB auraient dû préparer un pourcentage fixe de leurs actifs au bilan, éligibles pour bénéficier d'un soutien en liquidités. Dans cette approche, l'atteinte au modèle d'affaires de la banque aurait été minimale, mais l'exigence aurait été axée uniquement sur les actifs au bilan et non pas sur le risque, plus précisément le risque de sorties de liquidités en cas de crise. De plus, il aurait été très compliqué de fournir une justification objective pour la définition du pourcentage fixe d'actifs retenu en définitive.

Solution 3 (se baser sur le LCR, majoré d'un coefficient forfaitaire, ou sur les exigences particulières en matière de liquidités énoncées à l'actuel chapitre 4 OLiq, majorées d'un coefficient forfaitaire) : dans la solution LCR avec un coefficient de sorties forfaitaire, les SIB auraient dû préparer un volume d'actifs éligibles correspondant à un multiple fixe des sorties de liquidités nettes du LCR. Avec un tel système, des positions devant déjà être couvertes actuellement en HQLA avec un coefficient de sorties de 100 % dans le cadre du LCR auraient dû être couvertes à plus de 100 % en fin de compte. Il se serait agi d'un « LCR parallèle » qui n'aurait pas été comparable au dispositif existant. Cet aspect aurait constitué un inconvénient majeur. Par ailleurs, la solution proposée aurait été complexe et onéreuse à mettre en œuvre. La solution basée sur le chapitre 4 OLiq, avec augmentation du montant des sorties par un coefficient forfaitaire, aurait été associée à des problèmes similaires (par ex. couvertures supérieures à 100 %, manque de fondement quant au niveau des sorties).

¹² Ammann et al., [Reformbedarf in der Regulierung von « Too Big to Fail »-Banken](#), 19 mai 2023, p. 24 ; Group of Thirty (G30), [Bank Failures and Contagion : Lender of Last Resort, Liquidity, and Risk Management](#), 9 janvier 2024, p. 2

¹³ Conseil fédéral, [Lignes directrices définies par le Conseil fédéral en vue de la modification de la loi sur les banques](#), 6 juin 2025, p. 13 ss

Une autre approche étudiée¹⁴ consistait à prévoir des exigences en matière de préparation d'actifs de sorte que ceux-ci puissent être utilisés non seulement pour solliciter des liquidités auprès des banques centrales, mais aussi à titre de garantie des dépôts, au cas où les fonds affectés par une banque à cet effet ne suffisaient pas à rembourser l'ensemble des dépôts garantis. L'idée était que la BNS puisse mettre à disposition des liquidités pour le paiement des dépôts garantis en échange des sûretés préparées. Or, le contexte est différent (après la faillite de la banque) et les exigences en matière de préparation d'actifs ne peuvent pas couvrir les deux cas.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec la planification financière ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

L'adoption du 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 2027¹⁵ et dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027 (art. 8, ch. 47)¹⁶. Le projet n'a aucune incidence sur la planification financière de la Confédération. Par le présent projet, le Conseil fédéral soumet à la consultation l'une des lignes directrices relatives aux liquidités que le Conseil fédéral a définies le 6 juin 2025 dans le contexte de la mise en œuvre des mesures proposées dans son rapport sur la stabilité des banques¹⁷ et dans le rapport de la CEP « Gestion par les autorités de la fusion d'urgence de Credit Suisse avec UBS »¹⁸.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

2.1 Facilités de banques centrales

L'une des tâches essentielles d'une banque centrale consiste à soutenir des banques solvables, prises individuellement, et le système bancaire, pris dans son ensemble, en cas de pénurie temporaire de liquidités, afin de contribuer au bon fonctionnement du système financier.

À cet effet, les banques centrales du monde entier ont mis en place différentes facilités. Elles en proposent souvent plusieurs, qui ne sont pas toujours strictement délimitées d'après leur fonction concrète. Par exemple, une facilité permettant de combler des pénuries temporaires de liquidités favorise la gestion des taux d'intérêt et les paiements sans numéraire, ce qui contribue à la stabilité financière. Les banques centrales

¹⁴ Cet examen est intervenu dans le contexte de la mise en œuvre de la motion 23.3604 du conseiller aux États Peter Hegglin « Améliorer la protection des avoirs de libre passage et du pilier 3a » et en lien avec l'examen des améliorations opérationnelles possibles dans le domaine de la protection des déposants. Voir Conseil fédéral, [Lignes directrices définies par le Conseil fédéral en vue de la modification de la loi sur les banques](#), 6 juin 2025, p. 19

¹⁵ FF 2024 525, pp. 74, 113 et 121

¹⁶ FF 2024 1440

¹⁷ Conseil fédéral, [Rapport sur la stabilité des banques comprenant l'examen prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques](#), 10 avril 2024 (FF 2024 1023)

¹⁸ CEP, *La gestion par les autorités fédérales dans le contexte de la crise de Credit Suisse*, rapport du 17 décembre 2024 de la CEP (FF 2025 515)

recourent également à des opérations d'*open market* pour alimenter le système en liquidités.

Les banques centrales proposent des facilités permettant l'accès à des liquidités intrajournalières dans le monde entier afin de soutenir les systèmes de paiement sans numéraire en compensant rapidement, de manière flexible et à peu de frais, les déséquilibres temporaires des flux de paiement au cours d'une journée. En Suisse, la BNS met à disposition des liquidités intrajournalières sans intérêt, en échange d'une garantie¹⁹.

Afin de prévenir les déséquilibres à court terme sur le marché interbancaire, les banques centrales effectuent des opérations d'*open market* afin de fournir des liquidités, souvent assorties d'une facilité de prêt (*lending facility*) pérenne. Ces instruments sont étroitement associés aux facilités destinées à combler les pénuries de liquidités de courte durée frappant les établissements financiers, aussi bien dans le cadre de l'exploitation courante que dans des situations de crise temporaires. Ces fonctions peuvent être assurées par des facilités distinctes ou intégrées dans une même facilité. Le premier cas de figure se rencontre notamment au Canada, au Japon et au Royaume-Uni. La seconde solution a été retenue entre autres par l'Australie, l'Union européenne (UE) avec la BCE et la Suisse (cf. figure 1).

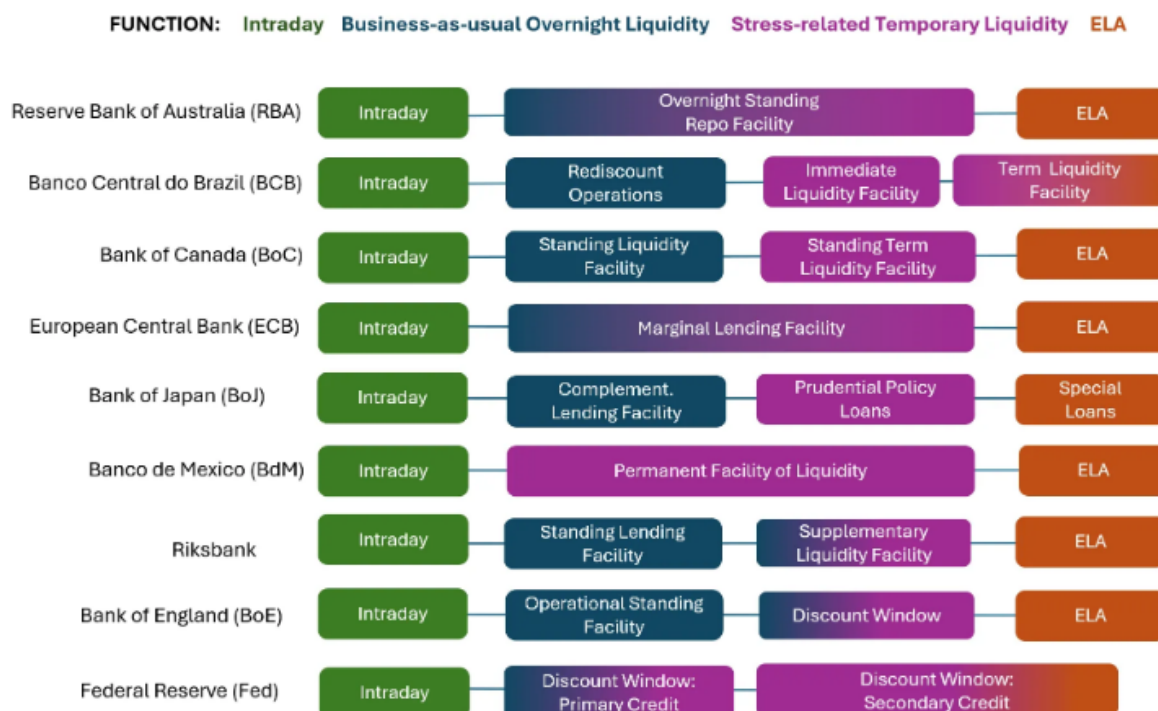
La BNS couvre les deux fonctions avec la facilité pour resserrements de liquidités (FRL), qui permet aux contreparties de se procurer des liquidités à un taux spécial, à hauteur de la limite fixée par la BNS, jusqu'au jour bancaire ouvrable suivant (*overnight*). La limite doit toujours être couverte à au moins 110 % par des titres que la BNS admet dans ses pensions²⁰. Avec son *discount window*, la Réserve fédérale des États-Unis (FED) propose une vaste gamme de fonctions allant jusqu'à l'aide extraordinaire sous forme de liquidités (*emergency liquidity assistance* [ELA]). Il convient de distinguer le programme *primary credit*, qui met des liquidités à disposition des établissements solvables sans autre formalité (*no questions asked*), et le programme *secondary credit*, accessible aux établissements qui n'ont pas accès au programme *primary credit* ou n'y ont plus accès. Le programme *secondary credit* permet de bénéficier de liquidités, typiquement à très court terme (*overnight*), moyennant des taux d'intérêt accrus.

Figure 1 : fonctions des facilités de banque centrale

¹⁹ BNS, [Note sur la facilité intrajournalière](#), 27 septembre 2023

²⁰ BNS, [Note sur la facilité pour resserrements de liquidités \(pensions de titres au taux spécial\)](#), 27 septembre 2023

Dès la fin de l'année 2027, la BNS proposera la facilité de soutien au trafic des paiements (FSTP), qui permettra aux établissements financiers d'obtenir des liquidités en tout temps (24 / 7), en échange de garanties. D'autres documents et informations concernant la FSTP sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.snb.ch/fr/the-snb/mandates-goals/monetary-policy/implementation/payment-system-support-facility>.



Source : D. Arseneau, M. Carlson, K. Chen, M. Darst, D. Kirkeeng, E. Klee, M. Malloy, B. Malin, E. O'Malley, F. Niepmann, M.-F. Styczynski, M. Vanouse, A. P. Vardoulakis, *Central bank liquidity facilities around the world*, note de la FED, février 2025

Les facilités présentées sont en général des instruments ordinaires que les contreparties peuvent solliciter à tout moment, de leur propre chef. Bien que les facilités soient en principe conçues à des fins comparables, les modalités concrètes varient en fonction des juridictions, notamment sur les montants et la durée des apports de liquidités ou les sûretés acceptées par les banques centrales, comme le révèle par exemple la comparaison détaillée des sûretés acceptées pour les facilités ordinaires aux États-Unis, au Royaume-Uni, dans l'UE et au Canada, qui figure dans le rapport TBTF 2024 du Conseil fédéral²¹.

Enfin, la plupart des banques centrales accordent également des facilités extraordinaires qui font l'objet d'une décision au cas par cas. Il s'agit en général d'ELA pour des établissements financiers, solvables en principe, qui se retrouvent temporairement à court de liquidités. Ces facilités sont conçues pour prévenir des atteintes plus importantes au système financier. Comme évoqué plus haut, il n'existe pas toujours une distinction claire et nette entre facilités ordinaires et extraordinaires.

En Suisse, la BNS est en train d'introduire un nouveau dispositif pour les soutiens en liquidités pour le début de l'année 2027. L'élément essentiel en sera la Facilité étendue de liquidités (FEL), qui rapproche l'aide sous forme de liquidités avec les opérations ordinaires afin d'atténuer la stigmatisation qui peut être associée à l'obtention d'un soutien en liquidités auprès d'une banque centrale. La FEL se caractérise entre autres

²¹ Conseil fédéral, Rapport sur la stabilité des banques comprenant l'examen prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques, 10 avril 2024, pp. 135-136, [FF 2024 1023](#)

par un accès facilité aux soutiens en liquidités. Jusqu'à une certaine limite prédéfinie (seuil), les banques peuvent obtenir des liquidités sans demande formelle. La procédure est plus stricte pour les demandes dépassant ce seuil, et nécessite une attestation de solvabilité de la banque, un avis de la FINMA à cet égard et une décision formelle de la Direction générale de la BNS (cas par cas)²². Les liquidités mises à disposition par la BNS dans le cadre du soutien doivent être couvertes en tout temps par des sûretés appropriées. La BNS en admet deux types : (i) des créances hypothécaires couvertes par des cédules hypothécaires de registre (dispositif Liquidités contre garanties hypothécaires ou LCGH) et (ii) un large éventail de titres (dispositif Liquidités contre titres ou LCT). Une banque qui a effectué les préparatifs nécessaires peut engager des sûretés relevant de l'une ou des deux catégories de sécurité. Dans le cas des SIB, la BNS peut accepter d'autres sûretés, au cas par cas.

Les modalités concrètes des facilités ELA dans les diverses juridictions sont plus hétérogènes que pour les facilités ordinaires, notamment s'agissant des conditions d'éligibilité générales, des sûretés acceptées et des décotes de risque. La grande diversité et le peu de transparence découlent du fait que nombre de banques centrales recherchent la flexibilité dans l'octroi d'ELA, entre autres pour pouvoir gérer en tout temps correctement les effets complexes liés à la stigmatisation et aux incitations inopportunes (*moral hazard*)²³. C'est dans cette optique que la plupart des régimes juridiques accordent une marge d'appréciation aux banques centrales dans l'octroi d'ELA. Dans un tel contexte, il n'est pas possible d'établir une comparaison internationale complète des cadres de référence en matière d'ELA. Une enquête réalisée en 2025 par le comité de la FED (*federal reserve board*) a toutefois révélé que plus une facilité présente un caractère extraordinaire et plus elle est typée ELA, plus les sûretés acceptées sont variées, plus le taux d'intérêt pour la banque bénéficiaire est élevé et plus la durée est grande²⁴.

2.2 Exigences en matière de préparatifs

À la connaissance du Conseil fédéral, aucune autre juridiction ne prévoit actuellement des exigences quantitatives en matière de préparatifs pour l'obtention d'un soutien en liquidités auprès de banques centrales qui seraient comparables à ce qui est prévu dans le présent projet pour les SIB. Le projet introduit donc un *swiss finish* au sens de l'art. 4 LACRE. Il est néanmoins considéré comme important et approprié, dans la mesure où il renforce la résistance du système financier et contribue à prévenir des préjudices importants pour l'économie.

Il convient de préciser que nombre de banques centrales exigent la fourniture ou le dépôt des sûretés aux fins d'une évaluation préalable de leur éligibilité pour les facilités

²² A. Martin, [La facilité étendue de liquidités, nouvelle étape pour le dispositif de soutien des banques en liquidités](#), Conférence publique au CIMB, 29 avril 2025

²³ D. Arseneau, M. Carlson, K. Chen, M. Darst, D. Kirkeeng, E. Klee, M. Malloy, B. Malin, E. O'Malley, F. Niepmann, M.-F. Styczynski, M. Vanouse, A. P. Vardoulakis, [Central bank liquidity facilities around the world](#), note de la Réserve fédérale des États-Unis, février 2025

²⁴ D. Arseneau, M. Carlson, K. Chen, M. Darst, D. Kirkeeng, E. Klee, M. Malloy, B. Malin, E. O'Malley, F. Niepmann, M.-F. Styczynski, M. Vanouse, A. P. Vardoulakis, [Central bank liquidity facilities around the world](#), note de la Réserve fédérale des États-Unis, février 2025

(*prepositioning*²⁵). Un *prepositioning* obligatoire est comparable avec une exigence en matière de préparatifs, dès lors qu'il suppose la mise à disposition des sûretés sur le plan juridique et opérationnel. Beaucoup de banques centrales recommandent un *prepositioning* des sûretés, mais peu d'entre elles en font une obligation effective²⁶.

Bien qu'il n'y ait à l'heure actuelle pas d'exigences comparables en matière de préparatifs au niveau international, les récentes crises bancaires ont sensibilisé le monde à l'importance d'une meilleure préparation en vue de l'obtention de liquidités de la part des banques centrales. Par exemple, le *Group of Thirty*, un organe indépendant qui regroupe des représentants leaders de l'économie privée, du secteur public et des milieux scientifiques, a recommandé aux banques de préparer suffisamment de sûretés éligibles pour pouvoir compenser la quasi-totalité des sorties à court terme²⁷. Aux États-Unis, la FED²⁸ et l'*Office of the Comptroller of the Currency* (OCC)²⁹ ont tous deux ouvert la discussion sur une nouvelle exigence en matière de préparation de sûretés pour la banque centrale. Enfin, le *Financial Stability Institute* a lui aussi conseillé de compléter les exigences actuelles en matière de liquidités³⁰, de sorte à garantir la disponibilité de suffisamment d'actifs pouvant être utilisés pour accéder aux facilités des banques centrales.

3 Présentation du projet

3.1 Réglementation proposée

Avec ses dispositions sur le LCR, la version actuelle de l'OLiQ régit les exigences de prévoyance relatives aux liquidités propres de la banque (première ligne de défense). La réglementation proposée consiste à introduire une deuxième ligne de défense en définissant les exigences réglementaires applicables aux préparatifs que les banques doivent effectuer en vue d'un soutien en liquidités accordé par les banques centrales.

Les « préparatifs » sont les actions juridiques (par ex. clauses dans les contrats avec les clients relatives au transfert d'actifs à la BNS) et opérationnelles (par ex. adaptation des systèmes et procédures internes) que les banques doivent effectuer pour pouvoir obtenir rapidement un soutien en liquidités de la banque centrale en situation de crise. Ils sont essentiels notamment pour les actifs non négociés sur le marché. En situation

²⁵ La définition du *prepositioning* peut varier en fonction des pays. La Bank of England par exemple l'utilise pour désigner un examen préalable de certains crédits pouvant être livrés ultérieurement à titre de sûreté.

²⁶ F. Restoy, [Liquidity requirements and liquidity facilities](#), discours donné lors de la conférence de la Bank of Finland et du SUERF sur le thème « Monetary Policy Implementation : Old Wisdoms and New Trends », Helsinki, 11 juin 2025

²⁷ Group of Thirty (G30), [Bank Failures and Contagion: Lender of Last Resort, Liquidity, and Risk Management](#), 9 janvier 2024

²⁸ M. S. Barr, [On Building a Resilient Regulatory Framework](#), discours donné lors de la « 28th Annual Financial Markets Conference », Federal Reserve Bank of Atlanta, 20 mai 2024

²⁹ M. J. Hsu, [Building Better Brakes for a Faster Financial World](#), discours donné à la Columbia Law School, 18 janvier 2024

³⁰ R. Coelho et F. Restoy, *Rethinking banks' liquidity requirements*, note du FSI n° 25, mai 2025 ; F. Restoy, [Liquidity requirements and liquidity facilities](#), discours donné lors de la conférence de la Bank of Finland et du SUERF sur le thème « Monetary Policy Implementation : Old Wisdoms and New Trends », Helsinki, 11 juin 2025.

de pénurie imminente ou avérée de liquidités, où la banque concernée doit pouvoir réagir très rapidement, ils visent à supprimer les obstacles juridiques et opérationnels qui pourraient empêcher l'établissement d'utiliser ses sûretés pour obtenir un soutien en liquidités.

Le projet faisant l'objet du présent rapport prévoit l'introduction d'une approche graduelle, qui prend le relais après la première ligne de défense des banques et tient compte de divers scénarios de gravité en matière de crise de liquidités³¹ : dans les versions modérées, il paraît approprié que les banques fassent usage de leurs propres sources de liquidités, plus précisément les HQLA requis en vertu de l'OLiQ en vigueur. En cas de crise importante, les ventes de grands volumes d'actifs peuvent déstabiliser gravement les banques et les marchés, et un soutien en liquidités par les banques centrales s'avère plus judicieux.

Si les banques de catégorie 3 selon l'annexe 3 OB seront uniquement tenues, en vue de garantir la proportionnalité de la réglementation, de préparer des actifs proportionnels à des indicateurs de risque définis spécifiquement pour chaque établissement, le projet prévoit l'introduction d'une exigence quantitative minimale en matière de préparatifs pour les SIB (exigence particulière en matière de préparatifs). Les banques des catégories 4 et 5 sont exclues du champ d'application des exigences en matière de préparatifs. Au plus tard en 2033, le DFF soumettra cependant au Conseil fédéral un rapport concernant l'état des préparatifs de ces banques. Ce rapport repose sur l'attente que, même en l'absence d'une exigence réglementaire, les banques des catégories 4 et 5 se préparent sur les plans juridique et opérationnel, conformément au principe de proportionnalité, en constituant des réserves d'actifs suffisantes pour bénéficier d'un soutien en liquidités des banques centrales, afin de couvrir les risques de liquidité visés à l'art. 17v P-OLiQ.

Les banques relevant du champ d'application des exigences en matière de préparatifs se basent sur les indicateurs de risque prévus à l'art. 17v P-OLiQ pour se préparer à une potentielle demande de liquidités auprès de la BNS et de banques centrales étrangères dans une mesure adaptée à leur profil de risque et à leur modèle d'affaires. Si le volume d'actifs préparé par une banque n'est pas approprié, la FINMA peut prendre les mesures nécessaires.

L'introduction d'une exigence quantitative minimale en matière de préparatifs, prévue pour les SIB, vise à améliorer la prévoyance en matière de liquidités afin de pouvoir compenser, en situation de crise, des sorties de liquidités plus importantes que celles prises en compte dans l'OLiQ dans sa version en vigueur. À cette fin, les taux de sorties et d'entrée prescrits dans le cadre du LCR et à l'actuel chapitre 4 OLiQ ont été accrus ou réduits, en lien avec les exigences en matière de préparatifs applicables aux SIB.

Sur la base des enseignements tirés de la crise de Credit Suisse et des expériences faites par les banques régionales américaines spécialisées, le risque de sorties accrues de dépôts des clients de détail et des petites entreprises est rapproché de celui

³¹ R. Coelho et F. Restoy recommandent une approche similaire dans *Rethinking banks' liquidity requirements*, note du FSI no 25, mai 2025, [Rethinking banks' liquidity requirements](#).

d'établissements non financiers. De plus, le risque de sorties accrues de dépôts opérationnels pour les jours 1 à 30 du scénario de crise est aligné sur celui des dépôts non opérationnels. Une accélération des retraits de dépôts est prévue pour les jours 31 à 90 du scénario de crise. On suppose en outre que les entrées provenant du renouvellement de crédits arrivant à échéance accordés à des clients de détail, des petites entreprises, des établissements non financiers et d'autres personnes morales, tout comme celles provenant des placements effectués par les banques dans d'autres établissements financiers ou des emprunts non garantis consentis par les banques à de tels établissements, diminuent du jour 1 au jour 90 de la crise.

Toutes les SIB doivent en principe satisfaire aux mêmes exigences particulières en matière de préparatifs. Le besoin en liquidités résultant de ces exigences s'avère toutefois plus élevé pour une banque dont le profil de liquidités est sensible aux risques mentionnés que pour un établissement qui y est moins exposé. Par conséquent, malgré des paramètres de sorties et d'entrées prédéfinis, les exigences en matière de préparatifs varient en fonction du profil de risque de chaque banque.

Les banques peuvent satisfaire aux exigences en matière de préparatifs tant au moyen de HQLA qu'au moyen d'autres actifs, qu'elles devraient privilégier en pratique. Les sûretés pouvant être prises en compte concrètement, les décotes de risque appliquées à ces sûretés et les autres conditions relatives au recours à un soutien en liquidités auprès de la BNS sont régies par les conditions de cette dernière. Les actifs préparés susceptibles d'être utilisés auprès de banques centrales étrangères peuvent aussi être pris en compte. Les banques doivent respecter les conditions déterminantes fixées par la banque centrale étrangère concernée. Les sûretés éligibles doivent être à tout moment libres de tout engagement, disponibles sans restriction et transmissibles valablement à la BNS ou à la banque centrale étrangère en tout temps.

Les actifs préparés dans des juridictions étrangères peuvent être pris en compte au niveau du groupe financier ou des unités de la maison-mère dans la mesure où ils servent à couvrir les risques dans la juridiction concernée. Les actifs dépassant ce besoin de liquidités peuvent être pris en compte aux niveaux de consolidation indiqués dès lors qu'il est possible de transférer librement les liquidités reçues de la banque centrale étrangère au sein du groupe financier dans une situation de crise.

Afin d'inciter les SIB à préparer en tant que sûretés un volume d'actifs éligibles dépassant les exigences quantitatives minimales, il est prévu de modifier l'art. 20a, al. 4, OLi en ce sens que 30 % des sûretés excédentaires peuvent être pris en compte au titre des exigences particulières en matière de liquidités du chapitre 4 (première ligne de défense). Les liquidités excédentaires sont définies comme la différence positive entre les actifs que la banque est tenue de préparer et ceux qu'elle a déjà préparés.

3.2 Mise en œuvre

Sur la base des indicateurs de risque de l'art. 17v P-OLi, les banques doivent se préparer à une potentielle demande de liquidités à la BNS dans une mesure adaptée

à leur profil de risque et à leur modèle d'affaires. À cet effet, la banque effectue une analyse des risques auxquels elle est exposée et prépare sur les plans juridique et opérationnel le volume nécessaire d'actifs pour couvrir ces risques. Les risques à évaluer, qui comprennent les sorties et les entrées de trésorerie, seront à déterminer dans la perspective d'une crise présentant une menace d'insolvabilité (art. 25 LB). La FINMA évalue le volume d'actifs que les banques jugent nécessaire de préparer. Elle tient compte des risques, inhérents au modèle d'affaires de la banque, qui ne sont pas ou pas assez couverts par le LCR. Elle applique le principe de proportionnalité en prenant en considération la taille de la banque et l'importance de l'établissement pour le système financier. Afin d'assurer un traitement équitable et proportionnel des banques comparables, la FINMA effectue aussi des comparaisons entre les établissements assujettis à sa surveillance et tient compte des résultats. Si elle considère que l'estimation de la banque est incorrecte, la FINMA peut exiger que celle-ci prenne les mesures qui s'imposent. Elle décide dans le cadre de son pouvoir d'appréciation. Si c'est nécessaire eu égard au risque, elle peut inclure des composants qui ne sont pas énumérés à l'art. 17v P-OLi, qui n'est pas exhaustif (« notamment »). Entre le volume d'actifs à préparer conformément à l'art. 17v P-OLi (chapitre 3a) et celui visé à l'art. 25b P-OLi (chapitre 4), les SIB respectent les exigences les plus élevées (art. 19, al. 2, P-OLi).

La FINMA collabore étroitement avec la BNS dans le cadre de l'appréciation du volume d'actifs à préparer conformément aux chapitres 3a et 4 P-OLi et de l'évaluation du respect des exigences en matière de préparatifs (art. 17w, al. 3, P-OLi). Une étroite coopération entre la BNS et la FINMA est indispensable car l'évaluation des exigences en matière de préparatifs repose sur des composants relevant de domaines de responsabilité très similaires des deux institutions : la BNS est en particulier responsable de définir les sûretés acceptées et les exigences en matière de disponibilité opérationnelle et la FINMA évalue le volume d'actifs à préparer. La FINMA est habilitée à recueillir en tout temps des informations sur l'état de préparation aussi bien auprès des banques qu'auprès de la BNS. Elle intègre la BNS dans l'évaluation du volume d'actifs à préparer.

Dans la perspective d'une mise en œuvre proportionnée et économique des exigences en matière de préparatifs, les banques des catégories 4 et 5 au sens de l'annexe 3 OB sont exemptées de l'obligation réglementaire en matière de préparatifs ; le DFF présentera au plus tard en 2033 au Conseil fédéral un rapport indiquant si les actifs préparés par ces banques sont suffisants pour couvrir les risques de liquidité, compte tenu du principe de proportionnalité. Les petites et moyennes entreprises sont ainsi soumises à des règles simplifiées ou engendrant moins de coûts, conformément à l'art. 4, al. 1, let. a, LACRE.

Aucun obstacle ne s'oppose à l'exécution des mesures modifiées par des moyens électroniques au sens de l'art. 4, al. 1, let. c, LACRE. La mise en œuvre de la présente adaptation réglementaire peut se faire entièrement par voie électronique. L'OLi 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.

4 Commentaire des dispositions

Remplacement d'expressions

Al. 1

L'adaptation terminologique permet d'harmoniser l'OLiQ avec les autres actes relatifs aux marchés financiers, qui utilisent « francs » plutôt que « francs suisses ». Cette modification formelle n'a aucune incidence sur le fond.

Al. 2

La modification proposée concerne tous les renvois au terme « établissement financier », qui fait l'objet de l'annexe 1a plutôt que de l'annexe 1 depuis la modification du 29 novembre 2023³².

Art. 1 Objet et champ d'application

L'art. 1 OLiQ doit être remanié en profondeur vu l'ajout dans l'OLiQ des exigences en matière de préparatifs en vue du recours à un soutien en liquidités auprès de banques centrales. Il est doté d'une nouvelle structure et d'un nouveau titre, à savoir « Objet et champ d'application ».

Al. 1 et 2

Dans le cadre de l'introduction d'une deuxième ligne de défense, l'al. 1 P-OLiQ cite les deux objets de la réglementation (exigences en matière de liquidités et en matière de préparatifs) à ses lettres a et b. Le nouvel al. 2 P-OLiQ cite comme nouvel objet de l'ordonnance les exigences particulières applicables aux SIB, qui font l'objet du chapitre 4.

Al. 3

L'actuel al. 1 OLiQ spécifie que le terme « banques » inclut non seulement les banques selon la LB, mais aussi les maisons de titres qui gèrent des comptes selon la LEFin. Pour éviter d'assimiler les maisons de titres aux banques et d'introduire une divergence entre les définitions inscrites dans la loi et dans l'ordonnance, l'applicabilité des dispositions de l'OLiQ sur les maisons de titres est intégrée au nouvel al. 3 P-OLiQ. Celui-ci précise également que les prescriptions de l'OLiQ s'appliquent aux maisons de titres uniquement à défaut de disposition contraire.

³² RO 2024 13

Al. 4

Le contenu de cette disposition correspond à celui de l'actuel al. 2 OLiq. Puisqu'il s'agit de la première citation de la FINMA dans l'art. 1 OLiq, le nom complet de l'institution est indiqué avec l'acronyme. Cette précision formelle n'a aucune incidence sur le fond.

Art. 2 Principes

Al. 3

Ce nouvel alinéa énonce le principe selon lequel un même actif ne peut pas être pris en compte plusieurs fois pour respecter les exigences ordinaires en matière de liquidités, les exigences particulières en matière de liquidités, les exigences en matière de préparatifs ou les exigences particulières en matière de préparatifs fixées dans l'OLiq. Cette disposition est nécessaire car les exigences réglementaires existantes en matière de liquidités de la première ligne de défense (chapitre 3 et sections 1, 1a, 2 et 2a du chapitre 4) et les exigences en matière de préparatifs introduites par la réglementation proposée pourraient en théorie être satisfaites au moyen des mêmes actifs. Pour prévenir cela, le nouveau principe empêche toute prise en compte multiple d'un même actif. Par exemple, une SIB ne pourra pas utiliser des actifs à la fois pour satisfaire aux exigences particulières en matière de préparatifs, pour satisfaire aux exigences particulières en matière de liquidités en vertu de l'art. 20a OLiq et comme mesures générant des liquidités pour satisfaire aux exigences de l'art. 23 OLiq ou de l'art. 25, al. 2, OLiq.

Art. 17t Simplification pour les banques particulièrement liquides et bien capitalisées des catégories 4 et 5

En raison de l'intégration des exigences en matière de préparatifs à un nouveau chapitre 3a à la suite des dispositions actuelles sur le ratio de financement (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR) du chapitre 3, la section 2b OLiq sera supprimée et l'art. 17t sera regroupé, au sein du chapitre 3, avec les autres dispositions relatives au NSFR de la section 2a OLiq. L'art. 17t OLiq subit ainsi une adaptation structurelle qui n'a aucune incidence sur le plan matériel.

Chapitre 3a Exigences en matière de préparatifs

Le chapitre 3 de l'OLiq en vigueur traite des exigences en matière de liquidités de la première ligne de défense, soit les exigences qualitatives (section 1) et les exigences quantitatives du LCR (section 2) et du NSFR (section 2a) selon les normes de Bâle du CBCB. Afin de distinguer la deuxième ligne de défense de ces normes internationales dans le projet d'ordonnance, les exigences en matière de préparatifs font l'objet d'un nouveau chapitre 3a.

La préparation juridique et opérationnelle des actifs garantit la possibilité de les utiliser rapidement, au besoin, pour obtenir des liquidités auprès d'une banque centrale. Les banques peuvent alors engager d'autres éléments de leur bilan pour couvrir les sorties de liquidités et/ou obtenir d'autres liquidités lorsque l'accès au marché financier n'est

plus garanti sans autre. Cette possibilité est importante notamment lorsque les sûretés constituées par la banque sont majoritairement des actifs impossibles à transformer en liquidités sur les marchés privés, ou uniquement au prix de pertes importantes. Elle renforce la deuxième ligne de défense de la prévoyance en matière de liquidités et améliore la résistance des banques aux risques de liquidité.

Art. 17u Principes

Cet article énonce tous les principes que les banques sont tenues de respecter dans la préparation d'actifs en vue du recours à un soutien en liquidités auprès de banques centrales.

Al. 1

Aux termes de l'art. 10 OLiQ, chaque banque doit établir un plan d'urgence et définir des stratégies et des mesures efficaces en cas de pénurie de liquidités. Pour assurer la mise en œuvre de ces mesures lorsque c'est nécessaire, les banques doivent préparer suffisamment d'actifs en vue du recours à un soutien en liquidités auprès de banques centrales. Bénéficiant ainsi de la possibilité d'obtenir rapidement des liquidités en cas de besoin, elles seront plus enclines à exploiter ce potentiel.

Al. 2

Pour remplir les tâches de politique monétaire qui lui sont assignées, la BNS peut conclure un grand nombre d'opérations avec des intervenants sur les marchés financiers (art. 9 LBN). L'une des tâches de la BNS consiste à assurer un soutien en liquidités aux banques en échange de sûretés suffisantes afin de contribuer à la stabilité financière. Les actifs pouvant être utilisés comme sûretés en vue du recours à un soutien en liquidités de la BNS, les décotes de risque sur ces sûretés et les autres conditions sont indiqués dans les « Directives générales de la Banque nationale suisse sur le soutien en liquidités », la note correspondante et les conditions spécifiques à chaque catégorie de sûreté. La BNS définit les conditions dans l'exercice de ses tâches légales, en exerçant le pouvoir d'appréciation que le législateur lui a réservé. Elle agit de manière indépendante, c'est-à-dire qu'elle ne peut pas accepter d'instructions de la part de tiers (art. 6 LBN).

La BNS publie ces directives et d'autres documents sur son site web³³. Ces conditions générales de la BNS définissent les sûretés acceptables, mais aussi les préparatifs juridiques et opérationnels que les banques doivent prendre pour pouvoir bénéficier d'un soutien en liquidités de la part de la BNS.

S'agissant des préparatifs en vue du recours à un soutien en liquidités auprès d'une banque centrale étrangère, les conditions fixées par cette dernière font foi, notamment pour les actifs pouvant être pris en compte et les conditions juridiques et opérationnelles. Conformément à l'art. 17z^{quater}, al. 2, P-OLiQ, la banque doit être en mesure de prouver en tout temps à la FINMA et à la société d'audit (au sens de l'art. 24,

³³ BNS, [Facilité étendue de liquidités \(FEL\)](#)

al. 1, let. a, LFINMA) que les exigences sont satisfaites et qu'elle pourra en principe obtenir des liquidités en cas de crise. Au moment de la prise en compte des actifs nécessaires à la satisfaction des exigences en matière de préparatifs, la banque ne doit avoir connaissance d'aucun élément susceptible de rendre improbable ou d'empêcher l'obtention d'un soutien en liquidités à l'étranger (cf. commentaire de l'art. 17y P-OLiq).

Al. 3

Pour être pris en compte au titre des exigences en matière de préparatifs, les actifs doivent être à tout moment libres de tout engagement et disponibles sans restriction. En d'autres termes, ils ne peuvent être ni intégrés aux activités courantes (par ex. tenue de marché / *market making*), ni nécessaires à la pérennité de l'entreprise.

Cependant, même des actifs libres d'engagement et en théorie transmissibles à la banque centrale ne pourront pas être pris en compte s'il est peu probable, en cas de crise, qu'ils puissent être utilisés à titre de sûreté en vue du recours à un soutien en liquidités auprès d'une banque centrale. Cela peut être le cas lorsque la banque en a impérativement besoin pour la gestion de ses liquidités ou pour des opérations sur titres, ou en raison de difficultés dans le transfert depuis les dépositaires étrangers et d'autres entités du groupe. Les actifs peuvent aussi être inutilisables lorsqu'ils sont nécessaires au maintien des affaires courantes et que leur utilisation en vue d'obtenir des liquidités auprès de banques centrales aurait un effet déstabilisant ou entraînerait des coûts prohibitifs. Le processus de tri peut faire l'objet d'un contrôle par la révision interne ou externe et de preuves de plausibilité dans le cadre des tests réguliers avec la BNS (par ex. transferts d'une sélection de titres depuis les dépositaires étrangers).

Les actifs préparés qui sont éligibles en tant que sûretés en vue d'un soutien en liquidités de la BNS et qui peuvent simultanément être catégorisés comme des créances couvertes en Suisse ou comme d'autres actifs situés en Suisse afin de satisfaire à l'exigence visée à l'art. 37a, al. 6, LB, sont réputés libres de tout engagement et disponibles sans restriction dès lors qu'ils n'ont pas été utilisés en vue d'obtenir un soutien sous forme de liquidités. Si un actif détenu en Suisse conformément à l'art. 37a, al. 6, LB peut être utilisé en tant que sûreté en vue de l'obtention de liquidités auprès de la BNS et, partant, être pris en compte au titre des exigences en matière de préparatifs, il peut également être pris en compte aux fins de la garantie des dépôts. En effet, lorsqu'un actif qui répond à l'art. 37a, al. 6, LB dans le cadre des exigences en matière de garantie des dépôts est utilisé pour obtenir un soutien en liquidités auprès de la BNS, il subit une transformation d'un actif grevé d'une charge en Suisse (par ex. hypothèque) en un autre actif grevé d'une charge en Suisse (avoir auprès d'une banque centrale). La protection visée par l'art. 37a, al. 6, LB ne s'en trouve pas affaiblie. Au contraire, ce mécanisme accroît la capacité de liquidation de l'actif, autrement dit la possibilité de le convertir en liquidités. Même lorsqu'elle bénéficie d'un soutien en liquidités, la banque reste responsable du respect des exigences réglementaires prévues à l'art. 37a, al. 6, LB.

Al. 4

Le volume d'actifs à préparer s'évalue individuellement pour chaque banque. Sur la base des indicateurs de risque de l'art. 17v P-OLiQ, les banques doivent se préparer à une potentielle demande de liquidités auprès d'une banque centrale dans une mesure appropriée en fonction de leur profil de risque et de leur modèle d'affaires. Elles doivent couvrir les risques de liquidité qui ne sont pas ou pas assez couverts par le LCR. Dans le cas des SIB, les risques dépassant le seuil du LCR, qui sont définis pour ces établissements au chapitre 4, sections 1 à 2a, OLiQ, ne doivent être couverts qu'une seule fois par des actifs pouvant être pris en compte.

Al. 5

La préparation d'actifs en vue du recours à un soutien en liquidités auprès d'une banque centrale comprend deux aspects, l'un juridique et l'autre opérationnel.

Sous le premier aspect, il s'agit de garantir que les actifs en question puissent en tout temps être utilisées, de manière valide et licite, à titre de sûreté auprès de la banque centrale concernée. À cet effet, les actifs doivent être à tout moment libres de tout engagement et disponibles sans restriction. La préparation sur le plan juridique inclut toutes les opérations auxquelles les banques centrales recourent dans ce contexte (cession à titre de sûreté, mise en gage, etc.). Toutefois, elle doit aussi garantir une éventuelle réalisation ultérieure des sûretés, car les contrats à cet effet autorisent souvent les banques centrales à réaliser les sûretés par des opérations relevant du droit privé (par ex. aliénation de gré à gré). La préparation nécessaire sur le plan juridique peut notamment inclure la conclusion de contrats avec les clients (clauses de transfert). Dans ce contexte, il convient de mentionner le projet de réglementation basé sur les lignes directrices du Conseil fédéral du 6 juin 2025³⁴, qui vise à introduire dans la LB des mesures visant à faciliter la constitution et la réalisation de sûretés en lien avec le recours à un soutien en liquidités auprès de la BNS.

Deuxièmement, les actifs doivent également pouvoir être transférés à la banque centrale sur le plan opérationnel. À cet effet, la banque doit par exemple préparer les processus opérationnels correspondants, tels que le raccordement aux systèmes pertinents (par ex. ceux de SIX SIS SA ou SIX Terravis SA) et des cadres de reporting. Ces procédures et processus doivent en outre faire l'objet de tests périodiques.

Al. 6

Les dispositions relatives aux exigences en matière de préparatifs ne s'appliquent qu'aux banques suisses et aux filiales suisses de banques étrangères, seules habilitées à obtenir un soutien en liquidités de la BNS. Les maisons de titres qui gèrent des comptes selon la LEFin (let. a) et les succursales et représentations de banques étrangères en Suisse (let. b) ne sont pas visées par ces exigences. Les premières ne

³⁴ Voir la consultation sur la modification de la LB visant à mettre en œuvre les mesures proposées dans le rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques et dans le rapport de la CEP, qui se déroule en même temps que la consultation sur le projet faisant l'objet du présent rapport.

sont pas actives dans le domaine de la transformation des échéances. Quant aux seconds, l'approvisionnement en liquidités des succursales incombe au siège principal.

Tandis que les établissements des catégories 1 à 3 selon l'annexe 3 OB doivent satisfaire aux exigences en matière de préparatifs du chapitre 3a, ceux des catégories 4 et 5 sont exemptés de cette obligation (let. c). Conformément à la disposition transitoire de l'art. 31d, al. 4, P-OLi, le DFF soumettra au plus tard en 2033 un rapport au Conseil fédéral indiquant si les actifs déjà préparés par les banques des catégories 4 et 5 sont suffisants pour l'obtention d'un soutien en liquidités auprès d'une banque centrale. Même si ces mesures ne constituent pas une exigence réglementaire pour ces banques, le rapport devant être établi à l'intention du Conseil fédéral implique qu'elles aussi sont censées veiller, en temps utile et compte tenu du principe de proportionnalité énoncé à l'art. 5 OLi, à préparer, sur le plan juridique et opérationnel, des actifs suffisants pour pouvoir solliciter le soutien en liquidités d'une banque centrale et, partant, couvrir les risques de liquidité visés à l'art. 17v OLi. Le DFF tiendra compte, le cas échéant, des constats faits par la FINMA et la BNS dans le cadre de leurs publications régulières sur l'évolution des préparatifs et sur la participation des banques au programme FEL. Le Conseil fédéral se basera sur le rapport du DFF pour examiner la nécessité d'élargir les exigences réglementaires en matière de préparatifs aux banques de catégories 4 et 5 selon l'annexe 3 OB.

Art. 17v Détermination du volume d'actifs à préparer

Chaque banque estime les risques auxquels elle est exposée et le volume d'actifs qu'elle doit préparer en conséquence. Elle prépare ces actifs sur le plan juridique et opérationnel.

Cette exigence s'applique aux banques de catégorie 3 et aux SIB. L'obligation des SIB de satisfaire à des exigences quantitatives minimales en matière de préparatifs en vertu des art. 25b à 25f P-OLi ne les dispense pas de vérifier si des préparatifs plus importants pourraient être nécessaires sur la base de la liste non exhaustive des indicateurs de risque citée à l'al. 1 et de prendre, le cas échéant, les mesures préparatoires idoines.

Al. 1

L'al. 1 énonce les indicateurs de risque que les banques doivent prendre en considération pour déterminer le volume d'actifs qu'elles doivent préparer. Il s'agit plus précisément d'indicateurs de risque de liquidité, qui font déjà partie de la planification en matière de liquidités et de financement. Au demeurant, les banques sont d'ores et déjà tenues de tenir compte des risques de liquidité élargis dans le cadre des tests de résistance internes au sens de l'art. 9 OLi, étant entendu que le principe de proportionnalité s'applique.

Le volume d'actifs à préparer s'évalue individuellement pour chaque banque, sur la base de son profil de risque. Seuls doivent être couverts les risques qui excèdent le LCR, autrement dit ceux que le LCR ne permet pas de couvrir, ou pas de manière suffisante. Ce sont surtout les indicateurs de risque cités aux let. a et b qui sont

pertinents à cet égard. Cependant, la banque et la FINMA peuvent aussi inclure dans l'évaluation du caractère approprié de la couverture du risque d'autres indicateurs et aspects qui ne figurent pas expressément dans ces deux lettres. Il est par exemple possible, selon le profil de risque d'une banque, de focaliser une analyse de l'événement de crise sur les risques découlant d'une accumulation des sorties de trésorerie immédiatement à partir du jour 31 (risques de seuil) et sur des sorties au cours des 30 premiers jours potentiellement plus élevées que ce que prévoit le LCR. En effet, comme expliqué plus haut dans le présent rapport, les expériences faites lors de la crise bancaire de 2023 ont révélé le rôle important que peut jouer, par exemple, la concentration des dépôts à court terme sur des segments de clientèle spécifique ou des clients qui ne ressentent pas d'attachement particulier à l'établissement.

Let. a

Plus les échéances des actifs et des passifs divergent sur différentes périodes, plus les banques détenant plutôt des passifs exigibles à court terme sont susceptibles de nécessiter un soutien en liquidités auprès d'une banque centrale. Il faut aussi tenir compte de la valeur de liquidité des actifs, pour éviter qu'une capacité de liquidation atténuée des actifs au bilan ne vienne exacerber la problématique des échéances divergentes entre actifs et passifs. L'évaluation de la divergence d'échéances entre actifs et passifs doit porter sur les risques découlant des échéances des actifs, et notamment du renouvellement de crédits. Par exemple, le renouvellement de crédits peut être nécessaire au maintien des relations avec certains clients et, partant, à la pérennité du modèle d'affaires. Dans ces cas de figure, la durée effective des crédits est donc plus longue que la durée contractuelle. Il faut également garder à l'esprit que l'échéance des passifs peut s'avérer plus courte qu'attendu ou que ce que prévoit le contrat si la durée est interrompue ou si une prolongation s'avère impossible pour des raisons imprévues.

Let. b

Lors de la détermination du volume d'actifs à préparer, il faut aussi prendre en compte le modèle d'affaires de la banque et les risques de liquidité concomitants. Cela vise à assurer une couverture appropriée à raison du profil de risque de l'établissement. Le principe de la proportionnalité au sens de l'art. 5 OLiQ peut être pris en considération. La banque peut notamment analyser l'existence de risques de liquidité qui ne sont pas expressément ou pas suffisamment couverts dans le cadre du LCR. Elle peut s'inspirer de la liste non exhaustive fournie à l'art. 25 OLiQ.

Al. 2

Cet alinéa précise que le volume d'actifs à préparer est calculé en francs. Ainsi, les actifs en devise étrangère préparés doivent être convertis en francs. Contrairement au LCR (art. 17a OLiQ), les exigences en matière de préparatifs ne doivent donc pas être déterminées et surveillées dans chaque devise significative.

Art. 17w **Évaluation du respect des exigences en matière de préparatifs**

Al. 1 et 2

Dans le cadre de son activité de surveillance, la FINMA évalue l'adéquation des risques de liquidité estimés par la banque conformément à l'art. 17v P-OLi et le niveau des préparatifs défini ainsi que les préparatifs effectués sur les plans juridique et opérationnel. Elle est habilitée à recueillir des informations sur l'état de préparation opérationnel et juridique aussi bien auprès des banques qu'auprès de la BNS.

Si elle constate que le volume d'actifs préparés ne couvre pas suffisamment les risques visés à l'art. 17v, al. 1, P-OLi ou que les préparatifs effectués sur les plans juridique et opérationnel sont insuffisants, la FINMA peut, compte tenu du modèle d'affaires et du profil de risque de la banque, exiger la mise en place des mesures nécessaires dans les délais impartis. Dans ce cas, la FINMA et la banque travailleront ensemble. Ces mesures peuvent avoir pour objectif que la banque prépare un volume d'actifs propre à couvrir les risques constatés ou prenne des mesures de réduction des risques. Ces mesures peuvent ainsi consister notamment en la prorogation des échéances de certaines positions au passif du bilan, en la préparation d'un volume d'actifs plus important sur le plan juridique ou opérationnel ou encore en l'accroissement du volume de HQLA.

Si elle n'a pas effectué les préparatifs nécessaires dans les délais impartis par la FINMA, la banque se verra appliquer les mesures prévues en cas de non-respect des exigences conformément à l'art. 17z^{ter}, al. 3 et 4, P-OLi.

Al. 3

La FINMA collabore étroitement avec la BNS dans l'évaluation du volume d'actifs que les banques doivent préparer et des préparatifs effectués par les établissements sur les plans juridique et opérationnel. Cette coopération est indispensable car l'évaluation des exigences réglementaires en matière de préparatifs repose sur des composants relevant de domaines de responsabilité très apparentés des deux institutions : la BNS est en particulier responsable de définir les sûretés et les décotes de risque éligibles ainsi que les exigences relatives aux préparatifs opérationnels alors que la FINMA évalue l'adéquation du volume d'actifs préparé par les banques. La FINMA (qui peut faire intervenir les sociétés d'audit) s'appuie notamment sur les indications fournies par la BNS pour évaluer la disponibilité opérationnelle en Suisse des actifs destinés à être utilisés comme sûreté pour un apport de liquidités. Chaque banque est responsable de veiller à ce qu'elle réponde aux conditions fixées par les banques centrales étrangères. La FINMA fait recours aux sociétés d'audit pour évaluer ce point. Elle évalue le volume des actifs préparés avec le concours de la BNS. Elle est habilitée à recueillir des informations sur l'état de préparation aussi bien auprès des banques (conformément à l'art. 29, al. 1, LFINMA) qu'auprès de la BNS. Pour sa part, la BNS informe la FINMA lorsqu'elle estime que les banques négligent leurs préparatifs juridiques ou opérationnels de manière grave ou réitérée, par exemple si une banque ne parvient pas à prouver qu'elle satisfait aux conditions d'une FEL ou échoue à plusieurs reprises aux tests opérationnels. L'échange d'informations entre la FINMA et la BNS se fonde

sur l'art. 39, al. 1, LFINMA et l'art. 50, al. 1, LBN. L'évaluation et la décision définitives quant au respect des exigences réglementaires en matière de préparatifs relèvent de la compétence exclusive de la FINMA.

Art. 17x Modification des conditions des banques centrales

Al. 1

La FINMA doit vérifier si le volume d'actifs préparés est approprié eu égard aux risques de liquidité auxquels une banque est exposée. Une modification des conditions de la BNS peut influencer directement ce volume et, par ce biais, affecter les responsabilités de la FINMA.

Si des modifications des conditions de la BNS influencent ou sont susceptibles d'influencer le volume d'actifs à préparer, elles concernent également le DFF (qui agit au nom du Conseil fédéral), représentant de la Confédération. Conformément au projet de loi du 6 septembre 2023³⁵, celui-ci peut notamment octroyer à la BNS, au moyen du PLB, des garanties du risque de défaillance pour les prêts de soutien en liquidités qui ont été accordés à des SIB ou faisant partie d'un groupe financier d'importance systémique. Les modifications des conditions de la BNS peuvent donc aussi affecter les responsabilités du DFF. Si le volume d'actifs préparés diminue suite aux modifications des conditions de la BNS, le risque que la Confédération doive octroyer des garanties du risque de défaillance pour les prêts de soutien en liquidités accordés à des banques augmente. De plus, il existe une relation directe entre les conditions de la BNS et les paramètres des exigences réglementaires en matière de préparatifs fixés dans l'OLiQ, qui sont fixés par le Conseil fédéral par l'entremise du DFF.

C'est pourquoi l'al. 1 prévoit que, lorsque la modification des conditions de la BNS est susceptible d'avoir une incidence sur le volume des actifs à préparer, celle-ci consulte la FINMA et le DFF, qui ont alors l'occasion de prendre position avant l'adoption d'une telle modification. Les modifications peuvent concerner notamment les actifs acceptés par la BNS comme sûretés en vue d'un soutien en liquidités et les décotes de risque. Pour aider la FINMA et le DFF à apprécier la portée des modifications, la BNS leur communique, à l'ouverture de la consultation, une estimation des répercussions significatives sur les banques concernées.

Les conventions entre la banque et la BNS qui n'affectent pas le volume d'actifs à préparer ne font pas partie de la consultation. La consultation ne doit pas entraver le processus de fixation des conditions de la BNS. De plus, la BNS n'est pas tenue de tenir compte des avis de la FINMA et du DFF. La consultation n'a aucune influence sur la validité des conditions de la BNS ou des actes juridiques de droit civil qu'elle a conclus avec les banques sur cette base. La BNS examine librement les remarques de la FINMA et du DFF, et en tient compte le cas échéant. Ce mode opératoire vise à assurer une interaction fluide entre, d'une part, les exigences en matière de préparatifs et les tâches de surveillance y afférentes de la FINMA et les responsabilités du DFF en lien avec le PLB et, d'autre part, les conditions et tâches de la BNS. Il facilite et favorise

³⁵ FF 2023 2166 (Curia Vista n°[23.062](#))

en outre la coopération entre la FINMA, la BNS et le DFF dans le domaine de la stabilité financière de la Suisse³⁶.

Al. 2

Au cas où les sûretés acceptées, les décotes de risque, les conditions juridiques et opérationnelles ou d'autres conditions de la BNS ou d'une banque centrale étrangère changent de telle manière que les banques ne respectent plus les exigences réglementaires en matière de préparatifs, celles-ci disposent d'un délai de trois mois pour remédier au non-respect des exigences. Ce délai commence à courir à l'entrée en vigueur des conditions modifiées de la BNS ou de la banque centrale étrangère.

Al. 3 et 4

Conformément à l'al. 3, une banque qui ne respecte plus les exigences doit en informer la FINMA. Il s'agit simplement d'une notification de la banque à la FINMA indiquant qu'un non-respect des exigences s'est produit. La banque n'a pas d'autre obligation particulière, comme celle de fournir un plan indiquant les mesures qu'elle prendra pour remédier au non-respect des exigences en matière de préparatifs et les délais qu'elle prévoit. Conformément à l'al. 4, les mesures prévues à l'art. 17^z^{ter}, al. 2 à 4, P-OLiQ ne sont pas applicables tant que court ce délai de trois mois pendant lequel la banque peut remédier au non-respect des exigences.

La réglementation proposée part du principe que les banques centrales modifieront leurs conditions de manière graduelle, avec des répercussions maîtrisables. C'est pourquoi il faut s'attendre à ce qu'un délai de trois mois suffise pour remédier à un éventuel non-respect des exigences réglementaires.

Art. 17y Recours à un soutien en liquidités auprès de banques centrales étrangères

Si une banque a préparé des actifs conformément aux conditions de la banque centrale étrangère concernée et que l'obtention de liquidités auprès de cette banque centrale semble plausible, ces actifs peuvent être pris en compte aux fins du respect des exigences en matière de préparatifs. Au moment de la prise en compte des actifs, la banque ne doit avoir connaissance d'aucun élément susceptible de rendre improbable ou d'empêcher l'obtention d'un soutien en liquidités à l'étranger dans une situation de crise. Cette évaluation pourrait par exemple s'appuyer sur des informations que la banque a obtenues lors d'échanges directs avec les banques centrales étrangères ou sur des expériences passées au cours desquelles un soutien en liquidités a été refusé à la banque elle-même ou – si cela est de notoriété publique – à des concurrents.

³⁶ Des adaptations correspondantes seront apportées à la LB afin de définir plus clairement les modalités de la collaboration et de l'échange d'informations entre les autorités et les inscrire dans la loi conformément aux lignes directrices du Conseil fédéral du 6 juin 2025 (p. 17). La consultation sur la modification de la LB visant à mettre en œuvre les mesures proposées dans le rapport du Conseil fédéral sur la stabilité des banques et dans le rapport de la CEP se déroule en même temps que la consultation sur le projet faisant l'objet du présent rapport.

Cet article régit deux cas de figure, étant entendu que la condition fixée à la let. b s'applique uniquement si le volume des actifs préparés dépasse le volume d'actifs nécessaire pour couvrir les risques de liquidité visés à la let. a.

- Let. a : les actifs préparés pouvant être utilisés auprès de banques centrales étrangères en tant que garantie d'un soutien en liquidités ne peuvent être pris en compte que dans la limite des exigences en matière de préparatifs au niveau du groupe financier, ainsi qu'au niveau des entités qui se trouvent à la tête d'importants groupes financiers subordonnés, conformément à l'art. 19a, al. 1, let. c, P-OLi, et au niveau des entités qui, en raison de leur fonction centrale ou de leur taille relative, sont importantes pour le groupe financier, conformément à l'art. 19a, al. 1, let. d, P-OLi, dans la mesure où ils servent à couvrir, au sein des succursales subordonnées ou des entités consolidées dans la juridiction concernée, les risques de liquidité estimés par les banques conformément à l'art. 17v P-OLi. Par « succursales subordonnées », on entend les succursales situées à l'étranger qui relèvent du même périmètre de consolidation que le groupe financier ou les entités de niveau supérieur visés à l'art. 19a, al. 1, let. c et d, P-OLi. Les risques correspondent à la part des exigences en matière de préparatifs nécessaire en raison des sorties possibles visées à l'art. 17v P-OLi dans les succursales ou les entités consolidées concernées à l'étranger. Lors de l'application de cette disposition dans le cadre des exigences particulières en matière de préparatifs au sens du chapitre 4 (cf. art. 25d, let. d, P-OLi), le risque couru par la succursale ou l'entité consolidée à l'étranger s'évalue conformément à l'art. 25c P-OLi.
- Let. b : lorsque les actifs préparés en vue de l'obtention de liquidités auprès de banques centrales étrangères dépassent les risques à couvrir en vertu de la let. a dans une succursale ou une entité consolidée étrangère, cet excédent peut être pris en compte aux fins du respect des exigences en matière de préparatifs applicables au niveau du groupe financier et des entités visés à l'art. 19a, al. 1, let. c et d, P-OLi, pour autant qu'il puisse être prouvé qu'en situation de crise, les liquidités obtenues peuvent être librement transférées au sein du groupe financier. L'évaluation de la possibilité de transférer les liquidités d'une juridiction et d'une entité juridique à une autre doit tenir compte des éventuelles restrictions pouvant découler des procédures prévues dans le plan d'urgence visé à l'art. 10 OLi. À cet égard, la banque doit prouver et documenter que, dans les scénarios de crise correspondants, il n'y a pas lieu de s'attendre à des restrictions au libre transfert de liquidités au sein du groupe financier de la part de la banque centrale octroyant des liquidités ou de l'autorité de surveillance étrangère. Cette preuve doit être vérifiée par la société d'audit.

Art. 17z Prise en compte des HQLA

Les HQLA qui dépassent les exigences du LCR visées à l'art. 14, al. 1, OLi peuvent être pris en compte au titre de la couverture des risques de liquidité selon l'art. 17v, al. 1, P-OLi. Dans le cadre de l'évaluation des préparatifs, ils sont pris en compte

comme pour la première ligne de défense. En revanche, pour les exigences particulières en matière de préparatifs, les SIB respectent l'art. 25e P-OLiQ.

Art. 17z^{bis} Respect des exigences en matière de préparatifs au sein d'un groupe financier

Al. 1

Comme les exigences du LCR (art. 14, al. 2, OLiQ) et du NSFR (art. 17h, al. 2, OLiQ), les exigences en matière de préparatifs doivent être respectées au niveau tant du groupe financier que de l'établissement individuel ou des établissements individuels.

Al. 2

Si une entité faisant partie d'un groupe financier excède les exigences en matière de préparatifs, l'excédent peut être pris en compte pour une autre entité du même groupe, pour autant que les liquidités puissent être transférées à l'entité concernée, et ce surtout en cas de crise. Les limites de financement internes au groupe et les exigences de la FINMA relatives à la détermination de la position créancière doivent être prises en compte³⁷. Conformément à l'art. 25d, let. f, P-OLiQ, l'al. 2 s'applique également au respect des exigences particulières en matière de préparatifs applicables aux SIB au sens du chapitre 4. Il y a excès de liquidités au sens de l'al. 2 P-OLiQ lorsque les actifs préparés par la SIB aux fins du respect des exigences particulières en matière de préparatifs dépassent le volume réglementaire requis selon l'art. 25f, al. 1, let. a, P-OLiQ.

Art. 17z^{ter} Non-respect des exigences en matière de préparatifs

Al. 1

Un non-respect transitoire des exigences en matière de préparatifs est admis en cas de circonstances extraordinaires.

Les exigences en matière de préparatifs renforcent la résistance des banques. Cette capacité accrue est déterminante dans des circonstances extraordinaires, par exemple lorsque les banques ou le système financier dans son ensemble enregistrent des sorties de trésorerie exceptionnelles, lorsque l'obtention de liquidités est compromise par un assèchement mondial des marchés correspondants ou lorsque les actifs ou les passifs de la banque subissent des événements exceptionnels qui compliquent nettement le respect des exigences pendant un certain laps de temps. Étant donné que les liquidités supplémentaires issues des exigences réglementaires en matière de préparatifs ont été constituées justement pour ces situations, un non-respect des exigences est admis en cas de circonstances extraordinaires. Un des buts avoués des exigences en matière de préparatifs est qu'elles puissent déployer leur effet de volant lors des situations d'urgence. Il s'agit d'une marge de manœuvre délibérément prévue,

³⁷ La détermination de la position créancière a lieu conformément à l'art. 119, al. 1, let. d, OFR. Conformément aux normes de délégation inscrites aux art. 119, al. 3, 61, al. 3 et 62, al. 7, OFR, elle est détaillée dans une ordonnance de la FINMA conforme aux normes minimales de Bâle.

que les banques sont censées utiliser en cas de besoin. Puisque les exigences en matière de préparatifs ne sont pas publiées, il n'y a pas lieu de craindre des signaux négatifs sur le marché et une stigmatisation concomitante en cas de non-respect de celles-ci.

Al. 2

Les banques doivent immédiatement avertir la FINMA si le non-respect des exigences se produit ou est à prévoir. Cette obligation d'annonce figure déjà à l'art. 29, al. 2, LFINMA.

Si les sûretés acceptées par les banques centrales, les décotes de risque appliquées, les conditions juridiques ou opérationnelles ou d'autres conditions de la BNS ou d'une banque centrale étrangère changent, au sens de l'al. 17x, al. 2, P-OLiQ de manière à entraîner un non-respect des exigences réglementaires en matière de préparatifs, les mesures visées à l'art. 17z^{ter} P-OLiQ ne sont appliquées qu'à l'issue du délai de trois mois prévu à l'art. 17x, al. 2, P-OLiQ.

Al. 3

En cas de non-respect des exigences en matière de préparatifs, la banque indique dans un plan les mesures et le délai prévus pour y répondre de nouveau. Dans une telle situation, une SIB est susceptible de recourir à des mesures qu'elle a préparées, par exemple, dans son plan de stabilisation. La FINMA et la banque nouent alors un dialogue étroit pour essayer de trouver une solution. La banque soumet à la FINMA un délai pour remplir de nouveau les exigences. La FINMA approuve le délai en tenant compte des circonstances extraordinaires. Ainsi, plus les circonstances extraordinaires sont graves, plus le délai accordé à la banque pour se conformer de nouveau aux exigences sera long en général. Jusqu'à l'expiration du délai, la banque est seule responsable de l'élaboration du plan de mesures. Cette responsabilité ne se confond pas avec celles qui sont liées au LCR selon l'art. 17b, al. 4, OLiQ.

Al. 4

Si la banque ne parvient pas à satisfaire aux exigences en matière de préparatifs dans le délai, la FINMA peut prendre des mesures appropriées, qui seront à déterminer selon le cas.

Art. 17z^{quater} Obligation de prouver et de documenter

Al. 1 et 2

Les banques choisissent les actifs pris en compte aux fins du respect des exigences en matière de préparatifs qui doivent être utilisés. Elles doivent veiller à ce que ceux-ci soient à tout moment libres de tout engagement et disponibles sans restriction et qu'ils soient préparés, en Suisse comme à l'étranger, conformément aux conditions de la banque centrale compétente.

La banque doit être en mesure de prouver en tout temps à la FINMA ainsi qu'à la société d'audit (conformément à l'art. 24, al. 1, let. a, LFINMA) qu'elle respecte les conditions de la BNS ou de la banque centrale étrangère concernée et qu'elle pourra donc en principe obtenir des liquidités en situation de crise. Les banques doivent en particulier fournir les preuves et documents attestant que les conditions suivantes sont réunies :

- les actifs proposés par la banque à des fins de prise en compte répondent aux conditions des banques centrales ;
- les actifs sont libres de tout engagement, non liés, disponibles sans restriction et pas intégrés dans l'exploitation opérationnelle, qu'aucun autre obstacle ne s'oppose à leur utilisation à titre de sûreté auprès des banques centrales et qu'ils peuvent à tout moment être rapidement³⁸ placés sous le contrôle de l'unité fonctionnelle de la banque chargée de la gestion des liquidités ou se trouvent déjà sous son contrôle³⁹ ;
- les actifs peuvent être utilisés valablement, dans de courts délais, à titre de sûreté auprès de la banque centrale compétente ;
- les actifs ne sont pas pris en compte simultanément aux fins du respect des exigences auprès de différentes banques centrales.

Les banques doivent également participer régulièrement aux tests de disponibilité des sûretés réalisés par la BNS, suivant ses instructions. Les tests réalisés et leurs résultats doivent être documentés.

En ce qui concerne les actifs préparés acceptés par les banques centrales étrangères, l'obtention d'un soutien en liquidités auprès de la banque centrale concernée doit paraître plausible, en ce sens qu'au moment de la prise en compte, la banque ne doit avoir connaissance d'aucun élément susceptible de rendre improbable ou d'empêcher l'obtention d'un soutien en liquidités à l'étranger (cf. commentaire de l'art. 17y P-OLi).

Conformément à l'art. 25d, let. f, P-OLi, cette disposition est également applicable aux exigences particulières en matière de préparatifs, au sens du chapitre 4, pour les SIB. Par analogie à l'art. 28, al. 1, P-OLi, le périmètre de consolidation correspond à celui qui est prévu à l'art. 19a P-OLi.

Al. 3

Selon la let. a de cet alinéa, les banques de la catégorie 3 doivent fournir les informations requises à la BNS au moyen d'un formulaire (justificatif de préparation) semestriellement, au plus tard 60 jours après le dernier jour du semestre et de l'année. On peut partir du principe que le volume des sûretés préparées restera relativement stable pour les banques actives avant tout sur le marché hypothécaire qui n'ont pas d'importance systémique. Comme pour les justificatifs de liquidités et de financement,

³⁸ La FINMA décide au cas par cas si ces conditions sont remplies.

³⁹ Par exemple, les actifs ne doivent pas être déjà affectés à titre de sûreté pour l'émission de titres de créance couverts (*covered bonds*) ou de lettres de gage.

la société d'audit doit confirmer annuellement à la FINMA l'exactitude du justificatif de préparation.

Les SIB, qui sont associées à un risque plus important pour la stabilité du système bancaire et financier et dont le volume d'actifs préparés est plus variable, doivent transmettre ces informations plus fréquemment que les banques de la catégorie 3. Ainsi, la let. b exige qu'elles fournissent leurs données mensuellement, au plus tard 15 jours après la fin de chaque mois, comme pour le LCR. Les intervalles sont les mêmes s'agissant des exigences particulières en matière de préparatifs (cf. art. 25d, let. f, P-OLi).

Al. 4

L'al. 4 habilite la FINMA à fixer la forme et le contenu du justificatif de préparation. Ce justificatif comprend une présentation des actifs acceptés par les banques centrales aux fins du respect des exigences en matière de préparatifs selon l'art. 17u, al. 2, P-OLi et le volume d'actifs à préparer selon l'art. 17v P-OLi. Pour les SIB, il doit également contenir des informations relatives au respect des exigences inscrites à l'art. 25b P-OLi.

Al. 5

Aux termes de l'al. 5, la FINMA peut fixer des obligations d'annoncer spéciales pour les banques qui ont préparé un volume d'actifs important en vue du recours à un soutien en liquidités auprès d'une banque centrale étrangère. Ces banques peuvent notamment être tenues d'indiquer séparément le volume d'actifs à préparer pour certaines entités et les actifs déjà préparés, conformément aux exigences fixées par la banque centrale compétente.

Al. 6

La FINMA peut ordonner la remise du justificatif de préparation à une fréquence plus élevée en cas de circonstances extraordinaires (par ex. pendant une crise).

Chapitre 3b Communication et collecte de données supplémentaires

Pour des raisons structurelles, les dispositions des sections 3 (Exigences quantitatives applicables aux dépôts privilégiés) et 4 (Paramètres d'observation) du chapitre 3 de l'OLi en vigueur seront déplacées dans un nouveau chapitre 3b (Communication et collecte de données supplémentaires). Cette adaptation purement formelle et structurelle de l'OLi n'a aucune incidence sur le fond.

Chapitre 3c Tâches de la société d'audit

Pour des raisons structurelles, l'art. 18b OLi sera déplacé de la section 5 (Tâches de la société d'audit) du chapitre 3 en vigueur vers un nouveau chapitre 3c portant le même libellé. Cette adaptation purement formelle et structurelle de l'OLi n'a aucune incidence sur le fond.

Art. 18b Tâches de la société d'audit

En vertu de l'art. 18b, al. 1, let. a, P-OLiQ, les sociétés d'audit seront chargées de vérifier les exigences en matière de préparatifs visées au chapitre 3a et, en vertu de la modification apportée à la let. b, de vérifier le justificatif de préparation en plus des points déjà cités dans la version actuelle de la disposition. De plus, l'expression « dans la présente ordonnance » à l'al. 1, let. a, est remplacée par un renvoi plus précis aux dispositions spécifiques.

Art. 19 Exigences particulières en matière de liquidités et de préparatifs

Al. 2

Pour des raisons structurelles, l'art. 20 OLiQ (Périmètre de consolidation) en vigueur devient un nouvel art. 19a P-OLiQ afin de pouvoir décaler l'actuel art. 19, al. 2, OLiQ vers un nouvel art. 20 P-OLiQ séparé (Étendue des exigences particulières en matière de liquidités). Cette adaptation purement formelle et structurelle de l'actuel art. 20 OLiQ n'a aucune incidence sur le fond.

Dans sa nouvelle mouture, l'al. 2 précise que les exigences particulières applicables aux SIB englobent les exigences particulières en matière de préparation en plus des exigences particulières en matière de liquidités. Partant, le titre de l'art. 19 P-OLiQ devient « Exigences particulières en matière de liquidités et de préparatifs ». L'al. 2 dispose en outre qu'au cas où les risques d'une SIB nécessitent la préparation d'un volume plus élevé d'actifs, en vertu du chapitre 3a (cf. art. 17v P-OLiQ), que celui nécessaire au titre des exigences particulières en matière de préparatifs selon l'art. 25b P-OLiQ, c'est le volume résultant du chapitre 3a qui prévaut.

Art. 19a Périmètre de consolidation

Al. 1

Le nouvel art. 19a P-OLiQ correspond à l'art. 20 OLiQ (Périmètre de consolidation), qui est reclassé comme expliqué au commentaire de l'art. 19 P-OLiQ. En complément à cette restructuration, les exigences en matière de préparatifs viennent s'ajouter à la phrase introductive de l'actuel art. 20 OLiQ.

Section 1a Exigences particulières en matière de liquidités : dispositions générales

Cependant que les exigences particulières en matière de préparatifs viennent s'ajouter aux actuels art. 19 (Exigences particulières en matière de liquidités) et 20 OLiQ (Périmètre de consolidation, dont la teneur est déplacée à l'art. 19a P-OLiQ), les autres articles de la section 1 du chapitre 4 de l'OLiQ en vigueur sont consacrés spécifiquement aux exigences particulières en matière de liquidités. Le nouvel art. 20 P-OLiQ (Étendue des exigences particulières en matière de liquidités) et les actuels art. 20a OLiQ (Actifs pris en compte) et 20b OLiQ (Respect des exigences particulières en matière de liquidités) sont ainsi regroupés dans une nouvelle section 1a du chapitre 4.

Art. 20 Étendue des exigences particulières en matière de liquidités

L'art. 20 OLiQ (Périmètre de consolidation) en vigueur devient un nouvel art. 19a P-OLiQ (cf. commentaire de l'art. 19a P-OLiQ), ce qui permet d'intégrer la teneur de l'art. 19, al. 2, OLiQ en vigueur au nouvel art. 20 P-OLiQ. Il s'agit dès lors d'une adaptation purement formelle et structurelle, sans incidence sur le fond.

Art. 20a, al. 4

Al. 4

Le droit en vigueur permet aux SIB de tenir compte d'une part de créances hypothécaires aux fins du respect des exigences particulières en matière de liquidités, en se basant sur la valeur de liquidité des créances hypothécaires admises comme sûretés en vue du recours à un soutien en liquidités auprès de la BNS. Cette valeur fait l'objet d'une déduction de 5 % de l'engagement total du niveau concerné du groupe ; passé le seuil ainsi obtenu, 30 % du montant résultant peuvent être pris en compte aux fins du respect des exigences particulières en matière de liquidités. Ce mécanisme visait à inciter les SIB à préparer des garanties hypothécaires en vue d'un soutien en liquidités de la part de la BNS.

Comme le mentionnent les lignes directrices formulées par le Conseil fédéral, il est prévu de maintenir ce mécanisme incitatif, mais des adaptations sont nécessaires pour qu'il puisse déployer son effet dans le cadre de l'introduction des exigences en matière de préparatifs. Premièrement, tous les actifs préparés – au-delà des hypothèques – visant à satisfaire aux nouvelles exigences en vue de recourir à un soutien en liquidités auprès des banques centrales devront être pris en compte. Ne seront en revanche pas pris en compte les éventuels HQLA excédentaires résultant de l'application des exigences du LCR visées à l'art. 14, al. 1, OLiQ et des exigences particulières en matière de liquidités visées à l'art. 20b, al. 1, let. a, OLiQ, qui ont été pris en compte aux fins du respect des exigences en matière de préparatifs. Le montant des actifs à préparer dans le cadre des exigences en matière de préparatifs visées à l'art. 25b P-OLiQ sera déduit de la valeur de liquidité résultant de ce calcul afin de déterminer le montant de l'excédent en matière de préparatifs. Comme dans le droit en vigueur, 30 % de l'excédent pourront être pris en compte aux fins du respect des exigences particulières en matière de liquidités.

La précision, inscrite à la let. b, relative à la déduction des décotes des créances hypothécaires, n'a plus lieu d'être puisque dans la réglementation proposée, il ressort de la tournure « montant des liquidités qu'une banque peut obtenir d'une banque centrale sur la base des actifs préparés » que l'on se base sur la valeur de liquidité. La valeur de liquidité des actifs préparés correspond ainsi au montant de liquidités qu'une banque centrale accordera à une banque qui engage les actifs en question à titre de sûretés conformément à ses conditions dans le cadre d'un soutien en liquidités. Pour les actifs négociables, il s'agit en général de la valeur de marché déterminée selon les conditions de la banque centrale et, pour les créances de crédit, de la valeur nominale, déduction faite des décotes opérées par la banque centrale concernée. Les

dispositions détaillées pour la BNS figurent dans les conditions relatives à la FEL⁴⁰. S'agissant des banques centrales étrangères qui ne fournissent pas d'indications détaillées, la valeur de liquidité correspond au montant que la banque centrale concernée accorderait selon toute attente. La banque doit motiver et documenter les éventuelles hypothèses sous-tendant son calcul.

Art. 20b

Il s'agit uniquement d'adapter la phrase introductive, puisque l'actuel renvoi au chapitre 4 s'avère trop général eu égard à l'introduction des exigences en matière de préparatifs.

Section 2 Exigences particulières en matière de liquidités : exigences de base

Le titre de l'actuelle section 2 du chapitre 4 de l'OLiQ est précisé par l'ajout de la formule « exigences particulières en matière de liquidités ». Cette adaptation formelle n'a aucune incidence sur le fond.

Section 2a Exigences particulières en matière de liquidités : exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement

Le titre de l'actuelle section 2a du chapitre 4 OLiQ est précisé par l'ajout de la formule « exigences particulières en matière de liquidités ». Cette adaptation formelle n'a aucune incidence sur le fond.

Section 2b Exigences particulières en matière de préparatifs

Dans la structure de l'OLiQ en vigueur, qui s'applique à toutes les banques, les exigences en matière de liquidités de la première ligne de défense et les exigences en matière de préparatifs de la deuxième ligne de défense figurent respectivement dans les chapitres 3 et 3a. De manière analogue, les exigences particulières en matière de liquidités et de préparatifs applicables aux SIB seront intégrées à deux sections séparées du chapitre 4. Les dispositions qui concernent les exigences particulières en matière de préparatifs figurent à la nouvelle section 2b.

Art. 25b Risques à couvrir

Conformément à cet article, les SIB doivent préparer des actifs suffisants sur la base d'un scénario qui va plus loin que celui du LCR (chapitre 3) et des sections 1 à 2a des dispositions particulières du chapitre 4, afin de renforcer la prévoyance en matière de liquidités des SIB. Les dispositions des actuels chapitres 3 et 4 s'appliquent aussi, par analogie, au calcul des exigences en matière de préparatifs. Par exemple, l'art. 15e OLiQ relatif au dénouement devra aussi être pris en compte pour déterminer les exigences particulières en matière de préparatifs. Les actifs préparés permettront, en cas de crise bancaire dépassant les capacités de liquidités préparées dans le cadre de la première ligne de défense, de couvrir des volumes de sorties plus importants tout en

⁴⁰ BNS, [Facilité étendue de liquidités \(FEL\)](#)

ayant plus de temps à disposition pour élaborer des solutions réalistes pouvant être mises en œuvre sans soutien étatique.

Les SIB doivent préparer un volume minimal d'actifs permettant de couvrir le besoin accru de liquidités résultant des sorties de trésorerie dans le scénario de crise, sur la base de risques plus importants que ceux couverts par la première ligne de défense. Les let. a à e expliquent les hypothèses plus rigoureuses sous-tendant la détermination du volume minimal d'actifs à préparer dans ce scénario. Elles sont basées sur les enseignements tirés de la crise de Credit Suisse et les expériences faites par les banques régionales américaines et tiennent compte notamment des risques générés du côté des passifs au bilan d'une banque, sans vouloir reproduire de manière absolument fidèle ces scénarios de crise dans la réglementation relative aux liquidités. En effet, les futures crises peuvent évoluer différemment et les turbulences de mars 2023 aux USA, par exemple, ont montré qu'il existe d'autres risques de sorties de liquidités allant au-delà de ce qui a été observé durant la crise de Credit Suisse.

Let. a

La crise de Credit Suisse et celle aux USA en 2023 ont montré qu'en cas de crise, le comportement des clients de détail et des petites entreprises en matière de retraits ne diffère pas nécessairement de manière significative de celui des établissements non financiers (par ex. clients commerciaux), notamment à cause de la numérisation croissante. Les taux de retrait servant de base à la deuxième ligne de défense figurent à l'annexe 9, ch. 1, P-OLiQ.

Let. b

Dans un scénario de crise nécessitant le recours à la deuxième ligne de défense, les dépôts opérationnels des clients commerciaux et des grands clients ne sont pas moins susceptibles d'être retirés que les dépôts non opérationnels (cf. taux de sortie selon l'annexe 9, ch. 2, P-OLiQ). La présente disposition répond au fait que les clients commerciaux disposent souvent de comptes auprès de plusieurs banques et que les délais de valeur plus courts leur permettent de réduire considérablement leurs avoirs auprès des établissements en qui ils perdent confiance, indépendamment de l'affectation du compte.

Let. c

Les exigences en matière de préparatifs applicables aux SIB reposent sur l'hypothèse que les retraits à partir du jour 30 sont plus importants que dans l'hypothèse qui sous-tend les exigences particulières actuellement prévues par le chapitre 4. Partant, le délai jusqu'au rétablissement de la confiance des marchés après un *bail-in* est réputé plus long⁴¹. En vertu du chapitre 4 en vigueur, les sorties après un *bail-in* sont abaissées de 50 % du taux de sortie LCR correspondant pour les positions avec une échéance

⁴¹ Les exigences particulières du chapitre 4 s'appuient sur l'hypothèse d'une stabilisation progressive de la situation de la banque concernée après constatation du *point of non-viability* (PONV) par la FINMA au 30^e jour du scénario de crise et la mise en œuvre immédiate du *bail-in*, cf. commentaires concernant la modification de l'OLiQ du 3 juin 2022, page 13, RO 2022 359.

résiduelle ou un préavis de retrait de 31 à 60 jours et à 25 % du taux de sortie LCR correspondant pour les positions avec une échéance résiduelle ou un préavis de retrait de 61 à 90 jours. Dans la réglementation proposée, les exigences particulières en matière de préparatifs se déterminent sur la base d'une réduction à 75 % du taux de sortie LCR correspondant pour les positions avec une échéance résiduelle ou un préavis de retrait de 31 à 60 jours et à 56 % du taux de sortie LCR correspondant pour les positions avec une échéance résiduelle ou un préavis de retrait de 61 à 90 jours (cf. taux de retraits à l'annexe 9, ch. 3, P-OLi).

Let. d

Les taux d'entrée sont réduits en vue des exigences particulières en matière de préparatifs applicables aux SIB pour tenir compte du fait que, comme l'a montré la crise de Credit Suisse, les banques renouvellent les crédits arrivant à échéance afin d'envoyer des signaux positifs et de maintenir leur modèle d'affaires. Par rapport à l'art. 22 OLi, l'on part de 0 % plutôt que 25 % d'entrées pour les créances arrivant à échéance dans les 30 jours sur des clients de détail, des petites entreprises, des établissements non financiers et toutes les autres personnes morales (cf. taux d'entrée à l'annexe 10, ch. 1, P-OLi). Cela s'avère nécessaire notamment pour que ces crédits puissent aussi être pris en compte à titre de sûretés en vue du recours à un soutien en liquidités auprès des banques centrales. À défaut, il faudrait partir du principe que le soutien en liquidités possible au titre des actifs préparés diminue sur la période couverte par le scénario.

Let. e

La crise de Credit Suisse a aussi révélé que les banques en difficulté ne déduisent pas les dépôts auprès d'autres établissements financiers et les prêts non garantis accordés à d'autres établissements financiers dans la mesure prévue, tentant ainsi d'envoyer des signaux positifs et de maintenir leur modèle d'affaires. C'est pourquoi les entrées sont fixées à 0 % par rapport au LCR (art. 16, al. 5, OLi en relation avec l'annexe 3, ch. 5.3, OLi) et aux exigences particulières en matière de liquidités (art. 23, al. 3, OLi en relation avec l'annexe 7, ch. 2, OLi ; cf. les taux d'entrée fixés à l'annexe 10, ch. 2, P-OLi), exception faite des contreparties internes au groupe.

Art. 25c Calcul du besoin supplémentaire de liquidités

Conformément à cet article, les taux d'entrée et de sortie visés aux annexes 9 et 10 P-OLi font foi pour la détermination des exigences particulières en matière de préparatifs. Les let. a à e permettent de garantir, pour les taux de sortie et d'entrée dérogeant au LCR et aux exigences inscrites à l'actuel chapitre 4, que le calcul des exigences particulières en matière de préparatifs tient compte uniquement des sorties excédentaires et des entrées réduites. Cette mesure s'avère nécessaire pour exclure une couverture à double, étant donné que les sorties nettes des exigences du LCR et de l'actuel chapitre 4 sont déjà couvertes par la première ligne de défense.

Art. 25d Applicabilité des dispositions du chapitre 3a aux exigences particulières en matière de préparatifs

Cet article norme les dispositions du chapitre 3a qui s'appliquent également telles quelles au respect des exigences particulières en matière de préparatifs au sens du chapitre 4, plus précisément les principes applicables à la préparation des actifs (let. a), le respect des conditions des banques centrales (let. b), les dispositions concernant la devise définie pour le calcul du volume d'actifs à préparer (let. c), le recours à un soutien en liquidités auprès de banques centrales étrangères (let. d), les dispositions concernant les exigences en matière de préparatifs au sein d'un groupe financier (let. e) et l'obligation de prouver et de documenter (let. f). Pour un commentaire détaillé de ces principes, se référer aux dispositions du chapitre 3a P-OLiQ, énoncées à l'art. 25d P-OLiQ.

Art. 25e Prise en compte des HQLA

Le volume de HQLA détenus qui dépasse les exigences en matière de liquidités applicables aux SIB (excédent) peut être pris en compte aux fins du respect des exigences particulières en matière de préparatifs. Les exigences en matière de liquidités englobent aussi bien les exigences du LCR en vertu de l'art. 14, al. 1, OLiQ, que les exigences particulières en matière de liquidités selon l'art. 20b, al. 1, let. a, OLiQ. Les liquidités supplémentaires résultant du mécanisme incitatif prévu à l'art. 20a, al. 4, P-OLiQ, peuvent être prises en compte aux fins du respect de la première ligne de défense, mais elles ne peuvent pas être prises en compte pour le calcul de l'excédent de HQLA selon le présent article. Comme les exigences en matière de liquidités visées à l'art. 20b, al. 1, let. a, OLiQ, l'excédent de HQLA décrit ici se calcule lui aussi sur la base d'une moyenne journalière glissante sur trois mois.

Art. 25f Respect des exigences particulières en matière de préparatifs*Al. 1*

S'agissant du respect des exigences particulières en matière de préparatifs, la réglementation proposée se fonde sur les règles applicables aux exigences particulières en matière de liquidités inscrites à l'art. 20b OLiQ. Les banques doivent respecter à tout moment les exigences en matière d'actifs à préparer (sauf en cas de situations extraordinaires, cf. commentaire de l'art. 17^{z^{ter}} P-OLiQ). À cet effet, les deux conditions énoncées aux let. a et b doivent être satisfaites cumulativement.

Let. a

La let. a clarifie que le respect de ces exigences s'évalue sur la base de la moyenne glissante des valeurs, à la date de référence, des actifs éligibles au cours des trois mois précédant la date d'évaluation. La moyenne du besoin de liquidités journalier découlant des exigences sur la période glissante de trois mois qui prend fin à la date de référence doit donc être couverte à tout moment par la moyenne journalière des actifs pouvant être pris en compte sur la même période (moyenne roulante). Conformément à l'art. 19, al. 2, P-OLiQ, les SIB doivent respecter l'exigence la plus élevée entre celle découlant du chapitre 4 et celle du chapitre 3a. Le commentaire de l'art. 20a, al. 4, P-OLiQ fournit

la définition du terme « valeur de liquidité ». Comme il s'agit d'un calcul journalier, chaque jour ouvrable correspond à une date de référence. Cette règle simplifie le respect des exigences, car des fluctuations journalières ou à court terme peuvent être mieux compensées.

Let. b

Conformément à la let. b, les exigences en matière de préparatifs doivent être couvertes en tout temps à 80 % au moins par les actifs pouvant être pris en compte.

Al. 2

En vertu de cet alinéa, les actifs préparés auprès de la BNS ou de banques centrales étrangères que la FINMA a approuvés en tant que mesures générant des liquidités dans le plan de stabilisation visé à l'art. 64 OB pour la SIB concernée peuvent aussi être pris en compte aux fins du respect des exigences particulières en matière de préparatifs. Ceci afin de prévenir un conflit en termes d'objectifs entre la création de liquidités par le biais du marché dans le cadre de la première ligne de défense et les mesures générant des liquidités prévues dans le plan de stabilisation. La solution retenue incite les banques à préparer des actifs éligibles, prévus dans le plan de stabilisation, aux fins d'une utilisation à titre de sûreté en vue du recours à un soutien en liquidités auprès d'une banque centrale. Cela élargit l'éventail de mesures possibles en cas de crise, puisque la banque peut utiliser les actifs qu'elle a préparés pour générer des liquidités sur le marché ou pour obtenir un soutien en liquidités auprès d'une banque centrale, selon le contexte.

Art. 26 Non-respect des exigences particulières en matière de liquidités ou des exigences particulières en matière de préparatifs

En ce qui concerne les exigences particulières en matière de préparatifs cet article s'applique conformément à l'art. 17^z^{ter} P-OLiQ (cf. commentaire ci-dessus, notamment en lien avec l'utilisation de volants en cas d'urgence).

Art. 28, al. 1

Le renvoi est mis à jour conformément à la restructuration consistant à déplacer la teneur de l'art. 20 dans l'art. 19a P-OLiQ.

Les SIB s'acquittent de leurs obligations de documenter en lien avec les exigences en matière de préparatifs, conformément à l'art. 25d, let. f, en relation avec l'art. 17^z^{quater} P-OLiQ, au moyen du justificatif de préparation (cf. commentaire de l'art. 17^z^{quater} P-OLiQ). Celui-ci présente les actifs pouvant être pris en compte aux fins du respect des exigences en matière de préparatifs en vertu de l'art. 17u, al. 2, P-OLiQ, le volume d'actifs à préparer en vertu de l'art. 17v P-OLiQ et, spécifiquement pour les SIB, les exigences visées à l'art. 25b P-OLiQ et le volume d'actifs préparés à cet effet. Par analogie avec l'art. 17^z^{quater}, al. 3, let. b, P-OLiQ, le justificatif doit être présenté dans les 15 jours suivant le dernier jour du mois.

Art. 29 Tâches de la société d'audit

Dans la réglementation proposée, les sociétés d'audit devront également attester l'établissement des rapports relatifs aux exigences particulières en matière de préparatifs applicables aux SIB conformément à la section 2b du chapitre 4.

Art. 31d Dispositions transitoires relatives à la modification du...

Al. 1

Toutes les banques qui doivent satisfaire aux exigences en matière de préparatifs énoncées à l'art. 17u P-OLiQ doivent respecter les nouvelles exigences réglementaires à partir du 1^{er} janvier 2033 au plus tard.

Al. 2 et 3

Pour les SIB, l'obligation de remettre le justificatif de préparation (cf. art. 17z^{quater}, al. 3, let. b, et art. 25d, let. f, P-OLiQ) commencera six mois après l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation ; les banques de catégorie 3 au sens de l'annexe 3 OB y seront soumises un an après l'entrée en vigueur, conformément à l'art. 17 z^{quater}, al. 3, let. a, P-OLiQ.

Al. 4

L'explication de cette disposition transitoire figure au commentaire de l'art. 17u, al. 6, let. c, P-OLiQ.

II Annexes

Annexe 5, ch. 6.1

Le texte allemand de l'annexe 5, ch. 6.1, subit une adaptation terminologique (remplacement du terme *Ersteinschussmarge* par *Ersteinschusszahlung* conformément à la terminologie employée à l'art. 25, al. 1, let. b, OLiQ). Cette modification formelle n'a aucune incidence sur le fond.

Annexe 9

La nouvelle annexe 9 P-OLiQ énonce les sorties de trésorerie et les taux de sortie qu'il convient d'appliquer, pour les SIB, lors du calcul du besoin de liquidités supplémentaire aux fins du respect des exigences particulières en matière de préparatifs selon l'art. 25c, let. a à c, P-OLiQ (cf. commentaire de l'art. 25c P-OLiQ).

Annexe 10

La nouvelle annexe 10 P-OLiQ énonce les entrées de trésorerie et les taux d'entrée qu'il convient d'appliquer, pour les SIB, lors du calcul du besoin de liquidités supplémentaire aux fins du respect des exigences particulières en matière de préparatifs selon l'art. 25c, let. d et e, P-OLiQ (cf. commentaire de l'art. 25c P-OLiQ).

III Entrée en vigueur

Al. 1

Le ch. 7 de ce document explique l'entrée en vigueur envisagée du présent projet de réglementation.

Al. 2

Puisque le degré de respect des exigences particulières en matière de préparatifs influence les exigences particulières en matière de liquidités par le truchement de l'art. 20a, al. 4, P-OLiQ, il s'agit d'éviter que les SIB ne se retrouvent en non-respect de la première ligne de défense au cas où elles ne respectent pas les exigences en matière de préparatifs pendant le délai de transition. À cet effet, la présente disposition transitoire spécifie que l'art. 20a, al. 4, OLiQ en vigueur continue à s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2032 et que la version révisée ne déploiera ses effets qu'à partir du 1^{er} janvier 2033.

5 Conséquences

Le projet de révision 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 Commission d'enquête parlementaire), envoyé en consultation séparément, fournit un aperçu global des impacts de la réglementation pour l'ensemble du train de mesures TBTF. Le commentaire ci-après présente en détail les répercussions résultant des adaptations réglementaires apportées à l'OLiQ par l'introduction des exigences en matière de préparatifs en vue du recours à un soutien en liquidités auprès de banques centrales.

5.1 Conséquences pour les banques

Les crises bancaires s'accompagnent en général d'importantes sorties de liquidités et de pénuries de liquidités correspondantes⁴².

En 2013, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a mis en place le LCR pour rendre le secteur bancaire plus résistant. Le LCR vise à garantir que les banques détiennent un encours approprié de HQLA pouvant être convertis rapidement en liquidités pour couvrir le besoin correspondant dans un scénario de crise de liquidités à 30 jours. Or, la crise de Credit Suisse et celles subies par les banques régionales spécialisées aux USA à l'automne 2022 et en mars 2023 ont mis en exergue les limites de l'étalonnage en matière de LCR. Pendant les turbulences de 2023, les taux de sortie effectifs étaient en partie nettement supérieurs aux hypothèses qui sous-tendent le LCR.

⁴² P. Böni et H. Zimmermann, The Credit Suisse Bailout in Hindsight - Not a Bitter Pill to Swallow, but a Case to Follow, 27 novembre 2023, accessible à l'adresse https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4606154.

Une analyse de paniques bancaires (*bank runs*) antérieures effectuée par le Conseil de stabilité financière (CSF)⁴³ montre que les gestionnaires de banques, les autorités de surveillance, les banques centrales et les autorités de résolution doivent pouvoir réagir plus rapidement aux sorties de dépôts :

- Les paniques bancaires en 2023 étaient caractérisées par leur extrême intensité, avec des taux de sortie atteignant en moyenne 20 à 30 % des dépôts par jour, soit deux à trois fois le taux de sortie le plus élevé recensé lors d'épisodes de panique antérieurs, selon une enquête auprès des membres du CSF.
- Les sorties enregistrées par Credit Suisse et First Republic Bank ont dépassé les plus importantes pertes de liquidités historiques.
- Les banques concernées avaient tendance à être fortement dépendantes des dépôts non garantis.
- Les sorties tendaient également à affecter les banques présentant une grande concentration sur certains déposants que ce soit en fonction du type de client (par ex. gestion de fortune) ou du secteur (par ex. startups, entreprises de tech ou clientèle intéressée par les cryptoactifs).
- Le rapport constate également que les progrès technologiques de ces dernières années ont facilité et accéléré le transfert des dépôts et que les réseaux sociaux sont susceptibles d'exacerber encore les futures paniques bancaires par la dissémination d'informations, y compris les rumeurs et les fausses alertes.

Lorsque les stocks de liquidités de la banque ne suffisent plus, un soutien en liquidités accordé aux banques solvables par les banques centrales s'avère judicieux et nécessaire du point de vue économique, dans la mesure où il permet de renforcer la stabilité du système bancaire et financier. Afin que l'approvisionnement en liquidités puisse intervenir rapidement en cas d'urgence, les banques doivent préparer à l'avance, sur le plan juridique et opérationnel, des actifs destinés à être utilisés comme sûretés qui leur permettront de recourir aux facilités des banques centrales.

5.1.1 Avantages pour les banques

L'introduction des exigences réglementaires en matière de préparatifs pour les banques accroît la probabilité que les banques solides puissent tenir tête même à des chocs de liquidités sérieux sans nécessiter des restructurations fondamentales du bilan, qui peuvent avoir des effets nocifs à long terme. Elle atténue également le risque que les banques doivent réaliser leurs actifs dans l'urgence et à prix bradés (*fire sales*). La réglementation proposée permet de prévenir des mesures des autorités, qui pourraient être incisives, et favorise l'autonomie des banques. De plus, en présence de sorties de liquidités de grande envergure, elle offre aux banques et aux autorités de surveillance le temps dont elles ont urgemment besoin pour introduire des mesures de gestion de crise ou, en dernier recours, procéder à une résolution ordonnée. Enfin, elle peut avoir un effet préventif en renforçant la confiance prêtée à la banque par les

⁴³ Conseil de stabilité financière (CSF), Depositor Behaviour and Interest Rate and Liquidity Risks in the Financial System : Lessons from the March 2023 banking turmoil, 23 octobre 2024, accessible à l'adresse <https://www.fsb.org/2024/10/depositor-behaviour-and-interest-rate-and-liquidity-risks-in-the-financial-system-lessons-from-the-march-2023-banking-turmoil/>.

autorités suisses et étrangères grâce à l'amélioration du temps de réponse, ce qui est aussi au bénéfice des clients et des investisseurs.

Il faut également partir du principe que la numérisation des processus du côté des banques (par ex. transformation des cédules hypothécaires sur papier en cédules de registre), afférente à la nouvelle réglementation, allégera les charges financières du secteur sur le moyen à long terme. Toute amélioration de l'efficacité des processus et de la qualité des données devrait en effet réduire les travaux de contrôle pour les banques et renforcer la sécurité juridique.

5.1.2 Frais de mise à disposition juridique et opérationnelle

En 2023 et 2024, la BNS a annoncé qu'elle étendait son dispositif afin de permettre à toutes les banques domiciliées en Suisse d'accéder à un soutien sous forme de liquidités en échange de créances hypothécaires et de titres remis en guise de sûretés. Les banques doivent effectuer certains préparatifs en amont afin de pouvoir bénéficier de soutiens en liquidités. La nouvelle réglementation leur impose de préparer des actifs sur le plan juridique et opérationnel, de sorte à pouvoir les utiliser à court terme, si nécessaire, en vue d'obtenir des liquidités de la part d'une banque centrale.

Dans une optique de proportionnalité, pour les banques de la catégorie 3 au sens de l'annexe 3 OB, seuls des indicateurs de risque permettant d'estimer le volume d'actifs à préparer par chaque établissement doivent être inscrits dans la réglementation. À cet égard, ces banques doivent se préparer à un éventuel recours à des liquidités auprès de la BNS d'une manière appropriée à raison de leur profil de risque et de leur modèle d'affaires.

Les exigences sont plus strictes pour les SIB, qui doivent en outre respecter une exigence minimale quantitative en matière de préparation. Ces banques ont accès à l'ELA depuis 2004. Néanmoins, elles aussi assumeront des coûts en lien avec les préparatifs. D'une part, car elles devront passer à la procédure standardisée et automatisée de la nouvelle facilité de la BNS (FEL) pour les deux catégories de sûretés (hypothèques et titres) et, d'autre part, car elles devront préparer des actifs supplémentaires par rapport au niveau de préparation actuel. Dans le cadre des adaptations en cours du dispositif de la BNS, elles pourront en outre engager d'autres catégories de sûretés, ce qui implique un certain travail de préparation.

En octobre 2025, les banques de la catégorie 3 qui avaient opté pour participer au programme FEL de la BNS ont été invitées à estimer les coûts associés aux mesures de préparation juridiques et opérationnelles. Quatre établissements ont participé à cette enquête facultative. En raison de la faible participation, les estimations ne dressent pas un tableau complet, mais elles indiquent néanmoins un ordre de grandeur des coûts.

Les estimations élaborées par les banques montrent qu'il faut s'attendre à des coûts moyens de préparation d'environ 1,5 million de francs par établissement de catégorie 3 la première année, ce qui englobe les coûts uniques pour l'analyse et la mise en œuvre

des préparatifs juridiques et informatiques, les frais d'exploitation des procédures informatiques et d'autres dépenses liées par exemple à la réalisation de formations ou à l'élaboration d'instructions de travail. Ces charges s'élèvent en moyenne à 2 % des charges d'informatique et de communication, et à 1 % des charges d'exploitation consolidées pour 2024. À partir de la deuxième année, les banques devront en particulier assumer des frais d'exploitation récurrents avoisinant, en moyenne sur toutes les banques ayant participé à l'enquête, 208 000 francs, soit 0,05 % de leurs charges d'informatique et de communication moyennes.

Les coûts uniques correspondent majoritairement aux charges liées à la préparation juridique, estimées à 1,1 million de francs en moyenne par banque de catégorie 3. Cela équivaut à 0,3 % des charges d'exploitation moyennes consolidées pour l'année 2024, représentant somme toute un impact financier relativement faible. Au niveau des coûts uniques, plus de 75 % du total sont imputables aux travaux de préparation juridique, les adaptations informatiques pesant moins de 25 %. Selon le nombre de cédulas hypothécaires sur papier en lien avec des crédits accordés, leur numérisation et leur conversion en cédulas de registre pourront s'avérer relativement onéreuses. Or, les banques ne pourront guère y couper, car seules les cédulas hypothécaires de registre sont admises pour la participation au programme de soutien en liquidités de la BNS garanti par hypothèques (LCGH). Dès lors, une banque de catégorie 3 dont 30 % des cédulas hypothécaires existent au format papier aura à engager environ 75 % (740 000 francs) en coûts uniques pour ses préparatifs juridiques et 23 % (225 000 francs) pour l'informatique. Les banques ne concluent pour ainsi dire plus de nouvelles affaires impliquant des cédulas hypothécaires sous forme papier. Lors des opérations telles que la prolongation des crédits hypothécaires, les banques proposent en général à leurs clients de convertir les instruments papier en cédulas de registre. Selon leurs estimations, il faudrait toutefois une dizaine d'années au rythme annuel jusqu'à la numérisation complète de l'ensemble des cédulas hypothécaires sur papier. Vraisemblablement, les jours des cédulas hypothécaires sur papier sont comptés et les banques passeront probablement à une procédure harmonisée à base de cédulas de registre sur le moyen terme, pour des raisons d'efficience. C'est dans cette optique qu'ont été définis les longs délais transitoires prévus dans le présent projet.

Des collectes de données ont aussi été réalisées auprès des quatre SIB suisses en 2025. Dans le cadre d'une consultation préalable axée sur l'introduction envisagée de l'exigence minimale quantitative en matière de préparatifs, les SIB ont été invitées à fournir des estimations relatives au montant à préparer et aux sûretés pouvant être prises en compte (cf. sous-chapitre « coûts de liquidité »). Les volumes ainsi obtenus ont servi de base à une estimation des coûts uniques sur la base des mesures de préparation juridiques et opérationnelles pour le 30 novembre 2024 et le 30 juin 2025. Dans une perspective agrégée au niveau du groupe pour toutes les SIB, en appliquant un taux estimé à 0,1 %, les coûts uniques découlant de la nouvelle réglementation devraient s'élever à environ 55 millions de francs au 30 novembre 2024, respectivement à environ 50 millions au 30 juin 2025.

5.1.3 Coûts de liquidité

Les coûts de liquidité récurrents sont des coûts d'opportunité, dans la mesure où les actifs pris en compte aux fins du respect des exigences en matière de préparatifs doivent être à tout moment libres d'engagement et ne peuvent être utilisés à d'autres fins. Contrairement à la version actuelle de l'OLiQ, la nouvelle réglementation n'impose toutefois pas aux banques de détenir des HQLA, qui génèrent un rendement plus faible et entraînent donc des coûts. Elle prévoit plutôt que les banques utilisent, en cas de besoin, des actifs tels que des hypothèques – qu'elles détiennent de toute façon en raison de leur modèle d'affaires – pour obtenir des liquidités auprès d'une banque centrale.

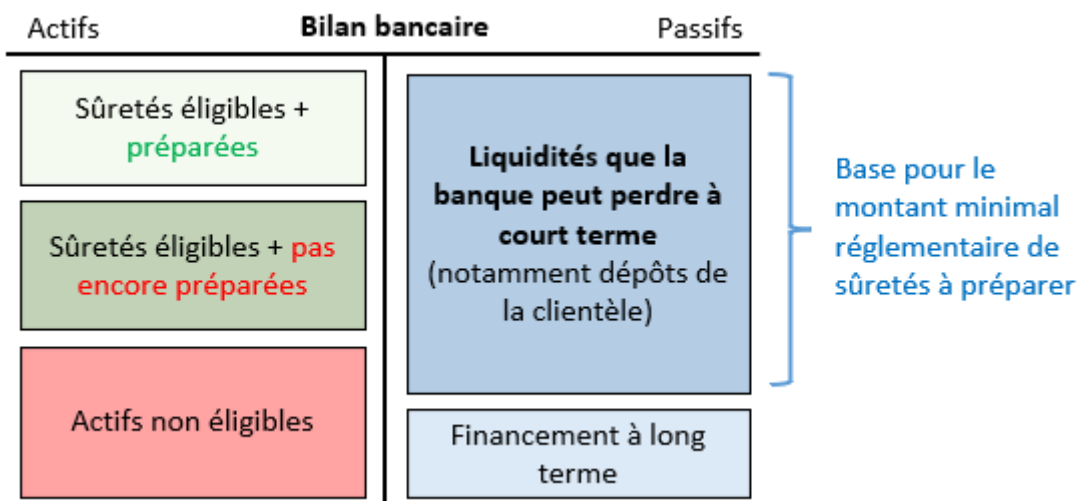
Conformément aux lignes directrices adoptées par le Conseil fédéral le 6 juin 2025, la nouvelle réglementation tient compte des différents modèles d'affaires des banques et, partant, il doit être possible de la respecter sans adaptations majeures du côté des actifs. Sur la base des indicateurs de risque inscrits dans l'OLiQ, les banques doivent se préparer à un éventuel recours à des liquidités auprès de la BNS d'une manière appropriée en fonction de leur profil de risque et de leur modèle d'affaires. À cette fin, elles doivent notamment mettre en place les conditions juridiques et opérationnelles nécessaires pour utiliser en tant que sûretés les actifs dont elles disposent déjà. La prise en compte de ces conditions générales ne devrait par conséquent pas engendrer de coûts de liquidité importants.

Les SIB devront respecter non seulement les prescriptions spécifiques à chaque établissement concernant le volume d'actifs à préparer sur la base des indicateurs de risque visés à l'art. 17v, al. 1, P-OLiQ, mais également une exigence quantitative minimale en matière de préparatifs. Plusieurs propositions visant à diminuer la probabilité d'une panique bancaire et à atténuer les risques de liquidité y afférents ont été formulées sur la scène internationale. Mervyn King et Paul Tucker ont par exemple proposé que les banques soient appelées à couvrir entièrement leurs engagements à court terme, par des actifs éligibles déposés préalablement auprès de la banque centrale (cf. figure 2 pour la catégorisation)⁴⁴. Selon une mesure similaire mais plus modérée proposée par le *Group of Thirty* (G30), les banques auraient déposé au préalable des sûretés suffisantes après les décotes (*haircuts*) pour couvrir tous leurs engagements à l'exception du capital, des engagements à long terme, des engagements résultant de swaps et des dépôts garantis.⁴⁵

Figure 2 : Catégorisation des exigences en matière de préparatifs dans un bilan bancaire

⁴⁴ Voir le renvoi dans R. Coelho, M. Drehmann, D. Murphy et R. Walters, *Navigating liquidity stress : operational readiness for central bank support*, décembre 2024, p. 16, accessible à l'adresse <https://www.bis.org/fsi/publ/insights64.pdf>.

⁴⁵ Group of Thirty (G30), *Bank Failures and Contagion: Lender of Last Resort, Liquidity, and Risk Management*, 9 janvier 2024, p. 2, accessible à l'adresse https://group30.org/images/uploads/publications/G30_Lessons-23-Crisis_RPT_Final.pdf.



Source : SFI

Les simulations réalisées par le FSI indiquent que la plupart des banques auraient de la peine à couvrir un scénario de crise plus sévère que l'actuel scénario LCR uniquement avec leurs HQLA⁴⁶. De plus, poser des exigences trop strictes en matière de couverture par des HQLA pourrait diminuer la capacité des banques à jouer leur rôle essentiel d'intermédiaires, ce qui mettrait en péril des modèles d'affaires autrement solides. Or, les critères d'éligibilité des actifs dans le cadre des facilités de liquidités des banques centrales sont moins stricts que ceux définissant les HQLA. Les banques centrales peuvent par exemple accepter en guise de sûretés des actifs non négociables comme des crédits bancaires, en exigeant éventuellement qu'ils soient titrisables.

Le modèle proposé pour la fixation d'une exigence minimale quantitative en matière de préparatifs pour les SIB, inspiré des enseignements tirés de la crise de Credit Suisse et des expériences faites par les banques régionales américaines, se fonde en particulier sur les risques résultant des passifs au bilan. De novembre à décembre 2025, des consultations préalables ont été menées avec les quatre SIB suisses afin d'évaluer les coûts de liquidité que cela engendrerait.

Les conséquences de la nouvelle réglementation sur les coûts de liquidité pour les quatre SIB ont fait l'objet d'une estimation au 30 novembre 2024 et au 30 juin 2025 sur la base du montant de l'exigence et des volumes de sûretés pouvant être prises en compte aux fins du respect des exigences en matière de préparatifs, calculés lors de la consultation préalable. Dans une perspective agrégée au niveau du groupe pour toutes les SIB et après application d'un taux estimé à 0,5 %⁴⁷, les coûts de liquidité s'élevaient à environ 34 millions de francs au 30 novembre 2024 et à environ 46 millions au 30 juin 2025. Une grande partie de ce montant est lié à une SIB active au niveau national (*domestic systemically important bank*).

⁴⁶ R. Coelho et F. Restoy, *Rethinking banks' liquidity requirements*, note du FSI n° 25, mai 2025, p. 7, accessible à l'adresse <https://www.bis.org/fsi/fsibriefs25.pdf>.

⁴⁷ Le taux de 0,5 % repose sur des estimations conservatrices des différences en termes de rendement entre les emprunts HQLA et non-HQLA présentant des paramètres de base (durée, caractéristiques générales du titre...) similaires.

La présente analyse repose sur une estimation très prudente des coûts, et les coûts de liquidité réels devraient être nettement inférieurs à cette estimation. D'une part, le taux de coûts retenu est plutôt élevé. En effet, des coûts de liquidité récurrents sont principalement causés par deux cas de figure, à savoir que, dans l'un, la banque concernée satisfait en partie aux exigences en matière de préparatifs au moyen de HQLA et, dans l'autre, elle renonce, en raison des HQLA détenus, à détenir des actifs offrant un rendement plus élevé. Il n'est pas certain que la réglementation proposée conduise à une telle situation. D'autre part, on peut partir du principe que les SIB recourent au mode de garantie de liquidités le plus efficient et qu'elles s'adapteront à la réglementation en optimisant leurs financements et leurs procédures (par ex. en accroissant la durée de certaines positions des passifs au bilan), ce qui peut encore atténuer les coûts.

Ces estimations de coûts et celles qui sont liées aux préparatifs juridiques et opérationnels des SIB selon le sous-chapitre précédent reposent, d'une part, sur des hypothèses concernant les sûretés que les banques centrales suisse et étrangères accepteront à l'avenir et, d'autre part, sur le principe que le Parlement adoptera le projet distinct proposé par le Conseil fédéral⁴⁸ visant à simplifier la loi en ce qui concerne la constitution et la réalisation de sûretés dans le cadre d'un soutien en liquidités accordé par la BNS. Ces hypothèses sont nécessaires pour que la réglementation puisse être mise en œuvre conformément aux grandes lignes du Conseil fédéral. Si elles devaient s'avérer erronées, il faudrait procéder à une nouvelle estimation des conséquences et réexaminer l'étendue des exigences en matière de préparatifs avant que le Conseil fédéral ne puisse adopter le projet.

Aux dates de référence mentionnées, aucune des quatre SIB ne respectait les exigences réglementaires en matière de préparatifs. Des estimations officielles validées par les SIB prêterent cependant à penser que, dans les hypothèses mentionnées, toutes les SIB présentent déjà actuellement un potentiel réaliste d'actifs pouvant être pris en compte, une fois les préparatifs juridiques et opérationnels nécessaires effectués, pour satisfaire aux exigences réglementaires en matière de préparatifs.

Les banques demeurent libres dans leur gestion des actifs puisque les actifs préparés ne sont pas engagés, formellement, jusqu'à ce qu'ils soient activement utilisés à titre de sûreté en vue du recours à un soutien en liquidités auprès d'une banque centrale. Cependant, ces actifs doivent être à tout moment libres de tout engagement et disponibles sans restriction, afin de pouvoir effectivement servir en cas de crise.

Étant donné que les nouvelles exigences n'accroîtront pas considérablement le volume de liquidités à détenir pour les SIB ni ne les forceront à détenir une part plus importante

⁴⁸ En vue de la mise en œuvre des lignes directrices adoptées par le Conseil fédéral le 6 juin 2025, il est prévu d'introduire dans la loi sur les banques des simplifications relatives à la constitution et la réalisation de sûretés dans le cadre d'un soutien en liquidités accordé par la BNS. Cette mesure sera mise en œuvre dans le cadre du projet de réglementation « Modification de la loi sur les banques : 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 », dont la procédure de consultation se déroule en parallèle de celle relative au présent projet.

de HQLA, la réglementation ne devrait guère avoir d'effets sur leurs coûts en lien avec les fonds propres, car l'engagement total est relativement stable.

5.1.4 Frais administratifs

L'obligation de faire rapport régulièrement accroîtra les frais administratifs des banques. Il faut toutefois noter que cette obligation est proportionnelle à la catégorie de la banque conformément à l'art. 17z^{quater} P-OLiq.

Afin de réduire au minimum les frais administratifs, le cadre réglementaire retenu repose sur le modèle de liquidités déjà appliqué pour les SIB (exigences particulières en matière de liquidités).

5.2 Conséquences pour la clientèle des banques et leurs créanciers

L'avantage du projet réside dans une meilleure prévention des pénuries de liquidités subies par les banques. Une plus grande stabilité des banques en cas de crise de liquidités bénéficie en premier lieu aux clients et aux créanciers, dans la mesure où les banques seront en mesure de recourir à un soutien en liquidités auprès de la BNS ou d'une banque centrale étrangère lorsqu'elles ont épuisé leurs sources de financement ordinaires sur le marché. Les investisseurs peuvent disposer de leurs avoirs auprès des banques concernées même en cas de crise. De plus, tous les créanciers ont un intérêt considérable à ce que la liquidité des banques soit garantie afin de pouvoir écarter une exacerbation de la crise susceptible de déboucher sur une résolution. Une meilleure résistance aux crises des établissements est donc au bénéfice de leurs clients tout autant que de leurs créanciers.

Par ailleurs, comme cela a déjà été mentionné, le projet entraîne des coûts uniques et des coûts récurrents (annuels) pour les banques concernées. Ces coûts varient fortement en fonction de la situation de chaque établissement. Il est probable que les banques les répercutent, du moins en partie, sur leur clientèle. Ceci dit, 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.

5.3 Conséquences pour la Confédération, la FINMA et la BNS

La réglementation révisée sur les liquidités permettra aux banques et à l'autorité de surveillance de mieux maîtriser et surmonter les crises. L'amélioration de la résistance aux crises des SIB réduit le risque qu'il faille ordonner des garanties étatiques, par exemple sous la forme d'un PLB, en cas de pénurie de liquidités. Sur le long terme, la stabilité plus élevée des banques diminue les risques pour les finances publiques et, partant, pour les contribuables.

Comme exposé ci-dessus, le projet entraîne des coûts uniques et des coûts récurrents (annuels) pour les banques concernées. Les coûts supplémentaires varient fortement en fonction des établissements. Il est possible que le projet réduise le bénéfice

imposable de certaines banques et diminue par conséquent les recettes fiscales de la Confédération.

Le projet n'a aucune incidence sur le personnel de la Confédération.

Les travaux relatifs à la mise en place de la nouvelle facilité FEL concernent surtout la BNS, mais les coûts qu'elle vient à assumer sont globalement sans lien direct avec la réglementation proposée. Le projet concerne aussi directement la FINMA, qui devra adapter certains processus de surveillance à la réglementation révisée. L'introduction des nouvelles exigences en matière de préparatifs, différentes pour les SIB et les banques sans importance systémique, accaparrera plus de ressources de surveillance. Les banques seront tenues de tolérer cette surveillance et de communiquer les informations correspondantes lorsque la FINMA procède à des analyses supplémentaires.

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

Les coûts uniques et récurrents liés aux préparatifs pourraient diminuer légèrement les recettes fiscales des cantons et des communes. Sur le long terme cependant, l'amélioration de la capacité des banques à surmonter les crises diminuera les risques pour les contribuables (par ex. probabilité réduite d'une prise en compte de garanties cantonales par les banques cantonales).

Aucune autre conséquence régionale spécifique n'a été identifiée.

5.5 Conséquences économiques

L'introduction des exigences en matière de préparatifs pour les banques accroît leurs chances de bénéficier d'un soutien en liquidités auprès de banques centrales, ce qui s'avère judicieux et nécessaire du point de vue économique. Une tâche essentielle des banques centrales dans le cadre de leur mandat de stabilité financière est de prêter leur soutien aux banques solvables et au système bancaire en général dans le cadre de pénuries de liquidités temporaires, contribuant ainsi à la résistance du système financier afin de prévenir des préjudices graves pour l'économie nationale. Cette activité permet aussi d'atténuer le risque important de perte d'emplois dans le système économique.

La transformation des échéances est l'une des fonctions essentielles des banques. Une panique bancaire peut être extrêmement coûteuse pour l'économie dans la mesure où la banque affectée est amenée à se défaire de placements non liquides dans l'urgence, donnant lieu à des préjudices de prospérité⁴⁹. Comme une telle panique peut également affecter d'autres établissements a priori solides et même provoquer une crise systémique, le risque pour l'économie peut être considérable. Plus le marché sait de source sûre que les liquidités nécessaires peuvent être garanties en

⁴⁹ Cf. E. Baltensperger, Monetäre Ordnung und Zentralbankauftrag in : Baltensperger und Roth (édit.), Schweizer Geldpolitik - quo vadis ?, Zurich 2023.

cas de crise – non seulement et surtout par les sources de liquidités propres aux banques, mais aussi par un soutien en liquidités auprès des banques centrales et au besoin au moyen d'un PLB pour les SIB –, plus la confiance envers les banques augmente. Cette confiance atténue la probabilité de survenance d'une crise et son ampleur le cas échéant, permettant de prévenir des coûts potentiellement très lourds pour l'économie, par exemple en diminuant le risque d'assèchement du crédit en période de crise. En bloquant une défaillance de l'activité de gestion des dépôts et des crédits, on réduit le risque d'une pénurie de liquidités et de financements pour nombre de clients des banques, permettant d'éviter un fléchissement de la consommation et des investissements en Suisse. Sous l'angle économique, l'utilité de la réglementation en matière de liquidités réside donc également dans le maintien de l'approvisionnement en liquidités des sujets économiques par les banques.

5.6 Conséquences sociales

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

5.7 Conséquences environnementales

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

5.8 Conséquences sur la transformation numérique

En remaniant les processus bancaires existants (par ex. en remplaçant les cédules hypothécaires papier par des cédules hypothécaires de registre), la réglementation proposée contribue à la transformation numérique. La mise en œuvre des adaptations réglementaires peut se faire entièrement par voie électronique. 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.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

Les modifications de l'OLiQ s'appuient sur les dispositions en vigueur de la LB, en particulier ses art. 4, al. 2, 10, al. 4, et 56.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

En l'espèce, il n'existe aucune obligation dont la compatibilité doit être examinée.

6.3 Délégation de compétences législatives

Une délégation de compétences législatives à la FINMA se situe à l'art. 17^z^{quater}, al. 4, P-OLi, qui charge la FINMA de déterminer la forme et le contenu du justificatif de préparation.

6.4 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.

7 Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur des modifications de l'ordonnance dépend de l'évolution des délibérations parlementaires relatives aux simplifications légales prévues concernant la constitution et la réalisation de sûretés dans le cadre d'un soutien en liquidités de la BNS.⁵⁰ Partant du principe que les adaptations législatives ne pourront entrer en vigueur qu'au plus tôt début 2029 et qu'un délai transitoire de quatre ans est approprié pour permettre aux banques concernées de mener leurs travaux préparatoires, il est proposé que les banques soient tenues de satisfaire aux exigences préparatoires à compter du 1^{er} janvier 2033. En cas de retards importants dans les délibérations parlementaires, cette date devrait être réexaminée.

⁵⁰ La procédure de consultation relative à la 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 Commission d'enquête parlementaire » se déroule en parallèle de celle relative au présent projet.

Liste des abréviations

LB	loi du 8 novembre 1934 sur les banques (RS 952.0)
OB	ordonnance du 30 avril 2014 sur les banques (RS 952.02)
CBCB	Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (<i>Basel Committee on Banking Supervision</i>)
BRI	Banque des règlements internationaux
DFF	Département fédéral des finances
ELA	<i>emergency liquidity assistance</i> (aide sous forme de liquidités)
FEL	Facilité étendue de liquidités (de la BNS)
UE	Union européenne
BCE	Banque centrale européenne
FED	<i>Federal Reserve System</i>
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
LFINMA	loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (RS 956.1)
FSI	<i>Financial Stability Institute</i> (<i>Institut pour la stabilité financière</i>)
HQLA	<i>high quality liquid assets</i> (actifs liquides de haute qualité)
IT	technologies de l'information
LCR	<i>liquidity coverage ratio</i> (ratio de liquidités à court terme)
OLiq	ordonnance du 30 novembre 2012 sur les liquidités (RS 952.06)
LBN	loi du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale (RS 951.11)
NSFR	<i>net stable funding ratio</i> (ratio de financement)
PLB	<i>public liquidity backstop</i> (mécanisme public de garantie des liquidités)
SIB	<i>systemically important bank</i> (<i>banque d'importance systémique</i>)
SFI	Secrétariat d'État aux questions financières internationales
BNS	Banque nationale suisse
RS	Recueil systématique du droit fédéral
TBTF	<i>too big to fail</i> (<i>littéralement « trop grand pour être mis en faillite »</i>)
LACRE	loi fédérale du 29 septembre 2023 sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises (RS 930.31)

Tableau synoptique des données utilisées dans le rapport explicatif

Citation, référence	Source, méthode de calcul, hypothèses	Dernière mise à jour	Observations
Ch. 5.1.2 : les estimations relatives aux coûts montrent qu'il faut s'attendre à des coûts moyens de préparation d'environ 1,5 million de francs par établissement de catégorie 3 la première année.	Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts de préparation réalisée auprès des banques en octobre 2025 (cf. ch. 5.1.2 pour davantage de détails sur l'enquête).	2025	
Ch. 5.1.2 : ces charges s'élèvent en moyenne à 2 % de leurs charges d'informatique et de communication, et à 1 % de leurs charges d'exploitation consolidées pour 2024.	Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts de préparation réalisée auprès des banques en octobre 2025 (cf. ch. 5.1.2 pour davantage de détails sur l'enquête).	2025	
Ch. 5.1.2 : à partir de la deuxième année, les banques devront en particulier assumer des frais d'exploitation récurrents avoisinant, en moyenne sur toutes les banques ayant participé à l'enquête, 208 000 francs, soit 0,05 % de leurs charges d'informatique et de communication.	Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts de préparation réalisée auprès des banques en octobre 2025 (cf. ch. 5.1.2 pour davantage de détails sur l'enquête).	2025	
Ch. 5.1.2 : les coûts uniques correspondent majoritairement aux charges liées à la préparation juridique, estimées à 1,1 million de francs en moyenne par banque de catégorie 3, ce qui équivaut à 0,3 % des charges d'exploitation moyennes consolidées pour l'année 2024, [...].	Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts de préparation réalisée auprès des banques en octobre 2025 (cf. ch. 5.1.2 pour davantage de détails sur l'enquête).	2025	
Ch. 5.1.2 : au niveau des coûts uniques, plus de 75 % du total sont imputables aux frais des travaux de préparation juridique, les travaux informatiques pesant moins de 25 %.	Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts de préparation réalisée auprès des banques en octobre 2025 (cf. ch. 5.1.2 pour davantage de détails sur l'enquête).	2025	
Ch. 5.1.2 : Dès lors, une banque de catégorie 3 dont 30 % des cédules hypothécaires existent au format papier assumera 75 % (740 000 francs) en coûts uniques juridiques et 23 % (225 000 francs) en coûts uniques informatiques	Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts de préparation réalisée auprès des banques en octobre 2025 (cf. ch. 5.1.2 pour davantage de détails sur l'enquête).	2025	
Ch. 5.1.2 : selon les estimations des banques, il faudrait toutefois une dizaine d'années au rythme annuel jusqu'à la numérisation complète de l'ensemble des cédules hypothécaires sur papier.	Calcul du SFI reposant sur une estimation des coûts de préparation réalisée auprès des banques en octobre 2025 (cf. ch. 5.1.2 pour davantage de détails sur l'enquête).	2025	

Ch. 5.1.2 : dans une perspective agrégée au niveau du groupe pour toutes les SIB, en appliquant un taux estimé à 0,1 %, les coûts uniques découlant de la nouvelle réglementation devraient s'élever à 55 millions de francs au 30 novembre 2024, respectivement à 50 millions au 30 juin 2025.	Calcul des autorités reposant sur une évaluation des estimations quantitatives des SIB, réalisée de novembre à décembre 2025. À cet effet on calcule, pour chaque SIB, le besoin résultant de la différence entre le montant de l'exigence et les actifs préparés et, en cas de découvert, celui-ci est multiplié par un taux estimé à 0,1 % pour les préparatifs juridiques et opérationnels. Ces résultats spécifiques à chaque banque sont additionnés sur l'ensemble des SIB.	2025	
Ch. 5.1.3 : dans une perspective agrégée au niveau du groupe pour toutes les SIB, en appliquant un taux estimé à 0,5 %, les coûts de liquidité s'élevaient à 34 millions de francs au 30 novembre 2024, respectivement à 46 millions au 30 juin 2025.	Calcul des autorités reposant sur une évaluation des estimations quantitatives des SIB, réalisée de novembre à décembre 2025 (cf. 5.1.3 pour davantage de détails sur l'enquête). À cet effet on calcule, pour chaque SIB, le besoin résultant de la différence entre a) le montant de l'exigence et b) les actifs préparés et pouvant être préparés à l'avenir et, en cas de découvert, celui-ci est multiplié par un taux estimé à 0,5 % pour les coûts de liquidité. Ces résultats spécifiques à chaque banque sont additionnés sur l'ensemble des SIB.	2025	
Ch. 5.1.3 : aux dates de référence mentionnées, aucune des quatre SIB ne respectait les exigences réglementaires en matière de préparatifs.	Calcul des autorités reposant sur une évaluation des estimations quantitatives des SIB, réalisée de novembre à décembre 2025 (cf. 5.1.3 pour davantage de détails sur l'enquête). Pour tous les risques visés à l'art. 25b, al. 2, P-OLiQ, les catégories d'entrées et de sorties ont été pondérées avec les taux d'entrée et de sortie correspondants selon les annexes 9 et 10 P-OLiQ. Conformément à l'art. 25c P-OLiQ, les liquidités qui découlent déjà des exigences actuellement inscrites dans l'OLiQ ont été déduites de ce résultat.	2025	
Ch. 5.1.3 : [...] dans une perspective agrégée au niveau du	Calcul des autorités : cet effet résulte des différences de	2025	

groupe pour toutes les SIB au 30 novembre 2024, en appliquant un taux conservateur de 1 % pour les coûts de liquidité, l'augmentation annuelle des coûts par rapport à l'actuelle disposition incitative devrait s'élever à 5 millions de francs.	liquidités, additionnées pour toutes les SIB, entre la version proposée et version actuelle de l'art. 20a, al. 4, OLiq. Le résultat est multiplié par le taux de coûts de liquidité.		
---	--	--	--