

Par e-mail
(vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Département fédéral des finances
Bernhof
3003 Berne

Genève, le 29 septembre 2025

Consultation sur un projet de modification de l'ordonnance sur les fonds propres et autres mesures pour renforcer la stabilité des banques

Madame la Conseillère fédérale,

L'Association de Banques Privées Suisses (ABPS) a étudié avec attention le projet de modification de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR). Nous remercions votre Département de nous avoir consultés à cette occasion et souhaitons par la présente vous transmettre notre avis sur les points les plus importants pour les banques privées. Nous nous permettons aussi de vous donner notre point de vue sur les autres mesures que le Conseil fédéral envisage pour renforcer la stabilité des banques.

A) Commentaires généraux

Le rachat de Credit Suisse par UBS, opéré dans l'urgence en mars 2023 avec le soutien des autorités suisses, a laissé un goût amer à nombre de citoyens helvétiques. 15 ans après le sauvetage d'UBS, la Confédération devait à nouveau intervenir pour éviter une crise financière suisse et internationale. Même si au final notre Etat fédéral n'a pas subi de pertes, il a quand même dû prendre des risques à hauteur de plusieurs centaines de milliards de francs. Il est légitime de tout faire pour éviter que cela ne se reproduise.

Le catalogue de mesures proposées par le Conseil fédéral nous paraît cependant excessif, tant dans leur nombre que dans leur portée. L'objectif principal approuvé par le Parlement est de limiter les risques pour l'Etat et les contribuables, et non d'introduire une nouvelle réglementation générale pour toutes les banques. C'est pourquoi les recommandations de la Commission d'enquête parlementaire (CEP) sur la fusion d'urgence de Credit Suisse ont un champ d'application restreint, comme le rappelait la présidente de la CEP au Conseil des Etats le 10 mars 2025 : « *Les banques qui, selon les autorités, ne sont pas considérées comme "systémiques" ne sont pas concernées par le rapport de la CEP et nos propositions. La commission attache une grande importance à cette distinction pour l'élaboration future des bases légales.* »



En effet, sans la débâcle de Credit Suisse, l'on n'aurait même pas envisagé de nouvelles règles pour le secteur bancaire, alors que la Suisse vient de mettre en œuvre, au 1^{er} janvier 2025, les exigences complètes du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire en matière de fonds propres et de liquidités. Prendre prétexte de la chute d'une seule banque, imputable à sa mauvaise gestion, pour déclencher une vague réglementaire à large échelle serait totalement disproportionné.

Au contraire, pour préserver la diversité et la compétitivité de la place financière suisse, qui comprend de nombreux établissements de petite et moyenne taille, il faut bien distinguer les banques selon leur importance systémique, leur profil de risque, leur complexité, leur modèle d'affaires et leur forme de détention. A ce dernier propos, nous tenons à rappeler qu'il existe encore cinq « banquiers privés » en Suisse : la présence en leurs rangs d'un ou plusieurs associés assumant une responsabilité illimitée pour leurs activités les rend naturellement prudents, raison pour laquelle la loi sur les banques les dispense de publier leurs comptes.

De même, les banques gérées par leurs propriétaires, souvent des familles éponymes qui se succèdent de génération en génération, font aussi très attention à préserver leur réputation et à limiter leurs risques. Ce n'est pas pour rien que ces banques ont en général un modèle d'affaires centré sur la gestion de fortune, une activité qui ne présente pas de danger systémique pour l'économie. Corollaire important, ces banques ne comptent pas non plus sur l'aide de l'Etat pour se sortir de difficultés.

Il tombe donc sous le sens que les nouvelles règles ne devraient s'appliquer qu'aux banques d'importance systémique. Pourtant, deux tiers des mesures proposées par le Conseil fédéral sont prévues pour toutes les banques, ce qui va trop loin.

En outre, les réformes proposées n'établissent pas un bon équilibre entre l'amélioration de la résilience de la place financière suisse et le maintien de sa compétitivité. Il est impératif d'évaluer le rapport coût-bénéfice des nouvelles mesures et d'éviter un « Swiss Finish » pénalisant, à l'heure où la tendance est à la déréglementation et à la simplification dans les places financières concurrentes. Le Conseil fédéral a d'ailleurs lui-même reconnu le 20 août 2025 que les récents développements internationaux ont des répercussions sur la compétitivité de la Suisse et que l'amélioration des conditions-cadres pour toutes les entreprises reste la voie la plus efficace pour préserver celle-ci.

Concrètement, l'ABPS soutient les mesures qui visent à améliorer les possibilités d'approvisionnement en liquidités que propose la BNS en tant que prêteuse ultime. Cette dernière devrait accepter davantage de sûretés, y compris des crédits lombards, et flexibiliser ses procédures d'octroi de liquidités. Plus ces facilités conformes aux mécanismes du marché seront importantes, moins il sera nécessaire de recourir à une garantie étatique, comme le « Public Liquidity Backstop », dont l'ABPS approuve l'introduction dans le droit suisse ordinaire. Elle relève cependant que celui-ci représente un avantage concurrentiel pour les banques systémiques, ce qui justifie aussi que d'éventuelles nouvelles contraintes réglementaires ne s'appliquent qu'à celles-ci.



En revanche, l'ABPS s'oppose notamment aux nouveaux instruments prévus pour la FINMA (en particulier les amendes, les interventions précoces et la communication des enquêtes), considérant d'une part que celle-ci dispose déjà de suffisamment d'outils (confiscation de bénéfice, interdiction d'exercer, contrôleur au sein d'un établissement) et d'autre part que le rapport de la CEP conclut que la FINMA n'a pas utilisé toutes ses compétences à l'encontre de Credit Suisse. Il paraît plus efficace de se concentrer sur les plans de stabilisation et de liquidation des banques d'importance systémique.

S'agissant des mesures actuellement en consultation, l'ABPS considère que les nouvelles règles pour l'évaluation des actifs dont la valeur est insuffisante durant une crise, tels que les logiciels ou les créances fiscales latentes, vont bien au-delà des standards internationaux et adoptent à tort une approche « gone concern ». Les dispositions concernant l'échéance et la suspension du versement des intérêts sur les instruments de capital AT1 doivent aussi être modifiées si l'on veut maintenir l'attractivité internationale de ces instruments. La fourniture quotidienne d'informations sur ses liquidités par une banque en difficulté n'est pas contestée, mais doit pouvoir avoir lieu sur la base de ses modèles internes, car le calcul du LCR prend deux semaines en temps normal ! Enfin, puisque les tranches d'engagement total à l'annexe 9 de l'OFR sont mises à jour, pourquoi ne pas saisir aussi l'occasion de mettre à jour les seuils de l'annexe 3 de l'ordonnance sur les banques ?

B) Commentaires spécifiques sur les modifications d'ordonnances

1. Evaluation de certaines positions au bilan

Le Conseil fédéral propose de renforcer les obligations réglementaires relatives à la valorisation des positions du bilan. Il opte pour un amortissement préventif excessivement prudent des logiciels, comme si les investissements dans les technologies d'avenir étaient dépourvus de valeur dès le départ. Il prévoit aussi une déduction intégrale des créances fiscales latentes en raison de divergences temporelles ainsi qu'une évaluation plus conservatrice des positions du portefeuille de négociation. Ces mesures s'appliqueraient à toutes les banques, y compris celles qui ne sont pas d'importance systémique. Ces propositions vont beaucoup trop loin, n'ont aucun lien direct avec la crise du Credit Suisse et s'écartent clairement d'une approche d'évaluation « going concern » (principe de continuation). L'ABPS les rejette donc fermement.

En raison de la mise en œuvre conservatrice de Bâle III Final à partir de début 2025, les banques suisses doivent déjà aujourd'hui détenir plus de capitaux que la plupart de leurs concurrentes étrangères. La proposition du Conseil fédéral constitue un « Swiss Finish » extrême, qui rend la comparabilité internationale presque impossible, voire la contredit ouvertement dans certains cas, et entraîne des coûts considérables et un désavantage concurrentiel significatif pour les banques helvétiques. En outre, le projet soumis à consultation ne prévoit aucune période transitoire, alors que les modifications proposées peuvent entraîner des exigences de fonds propres très élevées pour certaines banques.



2. Renforcement du rôle de porteur de risques des instruments AT1

Le Conseil fédéral souhaite améliorer la compréhension des risques liés aux instruments de capital AT1 et propose donc d'en clarifier certains aspects. L'ABPS soutient expressément l'objectif d'amélioration des instruments de capital AT1 dans le cadre du « going concern ». La crise du Credit Suisse a montré que ces instruments peuvent amortir efficacement les pertes et stabiliser une banque. Afin de renforcer encore cette fonctionnalité, il convient de garantir et, si nécessaire, d'améliorer la stabilité réglementaire et donc la fiabilité et la prévisibilité de l'instrument pour les investisseurs. Le marché suisse des instruments AT1 ne représentant qu'une petite partie des marchés AT1 réglementés de manière homogène au sein de l'UE et du Royaume-Uni, l'application et l'orientation vers les normes internationales revêtent une grande importance pour les investisseurs. Il est donc nécessaire de formuler des exigences réglementaires claires et concrètes afin de garantir la transparence dans le traitement des instruments AT1.

3. Mise à disposition d'informations en matière de liquidités

En ce qui concerne la mise à disposition d'informations sur la situation des liquidités d'une banque en cas de pénurie ou de crise, il est nécessaire de réduire considérablement, de préciser et de différencier les exigences proposées par le Conseil fédéral. Certes, les autorités de surveillance doivent être en mesure d'obtenir rapidement une vue d'ensemble actuelle et complète de la situation. Cela ne doit toutefois pas impliquer une mobilisation illimitée des ressources de la banque. On peut aussi se demander pourquoi les petites banques, qui n'ont que peu ou pas d'influence sur la stabilité du système, devraient être tenues de fournir à tout moment et sans restriction des indicateurs de liquidité très détaillés pour pratiquement tous les scénarios possibles. Cela vaut en particulier pour les fréquences de transmission quotidiennes et intra-journalières exigées, qui imposeraient un travail et des coûts déraisonnables pour les banques non systémiques.

Il convient d'ailleurs de se demander quelles sont les informations correctes et pertinentes qui doivent être fournies, car pour des raisons opérationnelles, un traitement de fin de journée des données est toujours nécessaire pour présenter correctement les sorties et les entrées de fonds. Les analyses intra-journalières de données sans traitement de fin de journée comportent trop d'aléas et conduisent fatalement à des conclusions erronées. C'est pourquoi l'ABPS rejette catégoriquement toute fréquence de soumission intra-journalière. En outre, les banques doivent déjà disposer d'une réserve de liquidités pour un scénario de panique bancaire de 30 jours. Nous estimons donc qu'il n'y a absolument aucune nécessité d'agir pour la grande majorité des établissements. Par ailleurs, les informations sur l'état des liquidités, telles que demandées par le Conseil fédéral à l'article 11 alinéa 1 OLiq, ne sont acceptables que si les banques peuvent se baser sur leurs modèles internes. Un calcul quotidien des liquidités selon le LCR, le NSFR et le LMT n'est pas possible.



4. Mise à jour des seuils de l'annexe 3 de l'OB

L'ABPS propose par ailleurs d'ajuster les valeurs des seuils de catégorisation des banques, en raison de l'augmentation du PIB suisse depuis leur dernière mise à jour au 1^{er} janvier 2023. Selon l'article 2 alinéa 5 de l'ordonnance sur les banques (OB), les seuils retenus pour les critères énumérés à l'al. 2, let. a à c OB doivent être réexaminés au moins tous les cinq ans. Comme les autorités suisses proposent de refléter l'augmentation du PIB suisse dans le calcul de l'exposition totale à l'annexe 9 de l'OFR, il serait logique de réévaluer en même temps les seuils de l'annexe 3 de l'OB.

C) Commentaires spécifiques sur les lignes directrices du Conseil fédéral

1. Elargissement du rôle de prêteur ultime de la BNS

La principale leçon à tirer de la crise de Credit Suisse est que la BNS doit renforcer son rôle de fournisseuse de liquidités lorsqu'elle agit en tant que prêteuse de dernier recours. En effet, une panique bancaire peut concerner n'importe quelle banque, à cause d'une cyberattaque ou d'une rumeur par exemple. En ce sens, la volonté d'élargir à toutes les banques l'octroi de liquidités par la BNS, sans stigmatiser le recours à celles-ci et en échange de sûretés appropriées, est une bonne nouvelle et l'ABPS s'en réjouit.

Cela étant, pour les banques qui pratiquent la gestion de fortune, il est essentiel que la BNS accepte aussi des crédits lombards comme sûretés, car ce sont les seuls actifs difficiles à transformer en liquidités qu'elles détiennent. En outre, la BNS devrait aussi appliquer un processus pragmatique tel que le système « borrower-in-custody » pratiqué aux Etats-Unis, sinon la solution va impliquer une préparation trop complexe, bureaucratique et coûteuse pour les établissements concernés.

De façon générale, la facilité EFF ou la nouvelle FEL pourrait être assouplie sur le modèle de la « US discount window » en (i) supprimant sa limite, (ii) renonçant à imposer de pré-positionner le collatéral et (iii) acceptant davantage de collatéral que le seul « SNB GC basket ». Plus ces facilités conformes aux mécanismes du marché seront importantes, moins il sera nécessaire de recourir « Public Liquidity Backstop ».

2. Gouvernance d'entreprise

Régime de responsabilité (Senior Manager Regime)

Le Conseil fédéral propose de mettre en place un régime de responsabilité (Senior Managers Regime ou SMR) pour toutes les banques, de manière proportionnée et modérée. Il semble prêt à s'orienter vers un SMR pragmatique, comme à Singapour, et non bureaucratique, comme celui du Royaume-Uni (qui est d'ailleurs en cours de révision). Il souhaite aussi ancrer dans la loi ou l'ordonnance sur les banques les principes de la Circulaire 2017/01 de la FINMA sur la gouvernance d'entreprise, voire les compléter.



Cependant, du point de vue de l'ABPS, les banques non-systémiques n'ont pas besoin de règles supplémentaires, car les responsabilités y sont faciles à identifier. Le rapport de la CEP ne recommande d'ailleurs un SMR que pour les banques systémiques. Si des principes généraux devaient malgré tout s'appliquer aux autres, le strict respect de la proportionnalité est essentiel, pour tenir compte de leurs différences en termes de risques, de complexité, de modèle d'affaires et de structure de propriété (notamment celle des banquiers privés). Sinon ces règles ne leur apporteraient qu'un surcroît de bureaucratie, par la tenue de listes de responsabilités et des procédures supplémentaires d'approbation, de mise à jour et de contrôle par les auditeurs.

Dans tous les cas, un nouveau régime de responsabilité ne devrait pas créer de doublons avec la garantie de l'activité irréprochable. Il s'agirait d'élargir le système actuel aux organes de fait, dont une garantie de l'activité irréprochable n'est pas exigée, mais qui ont un impact significatif sur les résultats de la banque. Au sein de la gestion de fortune, on peut penser aux chefs de région qui ne feraient pas partie du Comité de direction.

Il est cependant à craindre que la FINMA vise justement une extension de la garantie de l'activité irréprochable aux membres de la direction des fonctions de contrôle et des principaux secteurs d'activité, selon sa « fiche de position » sur le régime suisse de responsabilité (puisque la FINMA ne veut pas juste appliquer la loi, mais aussi la définir...). L'examen de l'adéquation de toutes ces personnes, renouvelé à chaque changement, ne serait toutefois « pragmatique » que s'il ne prenait pas plus de deux semaines, et non des mois comme maintenant.

Systemes de rémunération

Le Conseil fédéral propose d'ancrer dans la loi certains principes minimaux pour les systèmes de rémunération de toutes les banques (simplicité, transparence, orientation vers le long terme). L'ABPS ne s'oppose pas à l'idée de transposer les dix principes de la Circulaire FINMA 2010/1 « Systemes de rémunération » dans la loi. Elle relève cependant qu'actuellement ceux-ci ne sont obligatoires que pour les banques qui doivent détenir au moins 10 milliards de francs de fonds propres. Le Cm 10 de la Circulaire prévoit même justement qu'elle « *ne s'applique pas à la rémunération des associés indéfiniment responsables de l'établissement financier ni de personnes qui participent, directement ou indirectement, au capital de l'établissement financier à hauteur d'au moins 10%* ». Cette exclusion aussi devrait être reprise.

En réalité, une fois de plus, seules les banques d'importance systémique devraient faire l'objet de règles obligatoires en matière de rémunération de leurs dirigeants, puisque ce sont les seules pour lesquelles l'Etat pourrait être amené à prendre des risques pour les stabiliser ou les liquider. Le Conseil national vient d'ailleurs de s'exprimer dans ce sens à une large majorité en transformant la motion Stark (dossier 23.3452), qui voulait introduire un plafond de rémunération dans le secteur bancaire, en un texte qui ne vise que les banques d'importance systémique, conformément au postulat correspondant de la CEP.



3. Instruments de la FINMA

Interventions précoces

Le Conseil fédéral veut renforcer les compétences de surveillance existantes de la FINMA dans des domaines tels que la gouvernance d'entreprise (p. ex. rémunérations et restrictions de l'activité commerciale), la capitalisation (p. ex. limitation des dividendes et exigences supplémentaires de fonds propres) et la planification du redressement et de la résolution, en renforçant les pouvoirs d'intervention de la FINMA et leur applicabilité dans le cadre de la surveillance continue.

L'ABPS rejette ces propositions, car la FINMA dispose déjà de compétences suffisantes dans ce domaine, sans qu'il soit nécessaire d'aller plus loin. L'élargissement de ses instruments concentrerait un pouvoir excessif au sein d'une seule institution, qui serait à la fois plaignante, juge et exécutrice. Par ailleurs, le rapport de la CEP de décembre 2024 a clairement montré que la FINMA n'avait pas utilisé tous les instruments à sa disposition dans le cas du Credit Suisse. Le fait qu'elle n'ait pas pleinement exploité sa marge d'appréciation ne doit pas conduire à la conclusion que les bases légales nécessaires à une intervention de l'autorité de surveillance dans cette crise faisaient défaut.

Amendes

Le Conseil fédéral veut permettre à la FINMA de prononcer des sanctions administratives pécuniaires (i.e. des amendes) en cas d'infraction grave au droit de la surveillance ; le montant fixé devrait être suffisamment dissuasif, tout en veillant à ne pas mettre en péril l'existence de l'assujetti. Les propositions prévoient aussi la compétence d'imposer des astreintes à toutes les personnes et entités surveillées lorsqu'une décision exécutoire de la FINMA n'est pas mise en œuvre dans le délai imparti.

L'ABPS rejette ces propositions, car la réglementation existante est suffisante, avec la possibilité pour la FINMA de confisquer le bénéfice issu d'infractions. En outre, la capacité d'infliger des amendes remettrait en question le principe fondamental de la séparation des pouvoirs, puisque la FINMA serait à la fois enquêtrice et juge. Les amendes serviraient de moyens de pression pour faire accepter d'autres sanctions. Enfin, les amendes n'ont eu aucun effet dans le cas de Credit Suisse, qui en a payé pour un montant de 15 milliards de francs suisses entre 2010 et 2023.

Communication

Le Conseil fédéral veut introduire dans la loi une information systématique sur toutes les décisions d'enforcement de la FINMA, sauf exception justifiée. L'ABPS ne s'oppose pas à cette pratique conforme à celle des autres places financières internationales. Elle rejette en revanche la possibilité pour la FINMA de communiquer sur ses investigations, ouvertures de procédures et mesures d'intervention précoce. Il ne faut pas publier les procédures de la FINMA avant leur clôture : ce serait du « naming and shaming » prématuré, contraire à la présomption d'innocence et préjudiciable aux assujettis et à tout



le secteur. Le Royaume-Uni qui prévoyait une compétence analogue pour la FCA est en train de faire marche arrière, car les expériences réalisées dans ce contexte ont été plus négatives que positives.

* * *

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre très haute considération.

ASSOCIATION DE
BANQUES PRIVEES SUISSES

Jan Langlo
Directeur

Jan Bumann
Directeur adjoint