

12.096

**Message  
relatif à l'arrêté fédéral concernant l'approbation  
du chap. 4 de l'ordonnance sur les liquidités des banques  
(*too big to fail*)**

du 30 novembre 2012

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral concernant l'approbation du chap. 4 de l'ordonnance sur les liquidités des banques.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 novembre 2012      Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

***Par le présent message, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale les règles applicables aux liquidités des banques d'importance systémique.***

*Le projet découle de la mise en œuvre du chiffre III de la modification du 30 septembre 2011 de la loi sur les banques (renforcement de la stabilité du secteur financier; too big to fail), selon lequel le Conseil fédéral doit soumettre à l'approbation de l'Assemblée fédérale la première adoption des dispositions visées à l'art. 10, al. 4, de la loi sur les banques. Les dispositions devant être approuvées par le biais du présent message concernent les liquidités des banques d'importance systémique. Les dispositions relatives aux exigences en matière de fonds propres et au plan d'urgence ont déjà été approuvées par l'Assemblée fédérale par arrêté du 28 septembre 2012.*

*Les exigences imposées à toutes les banques en matière de liquidités seront désormais réglées par une ordonnance distincte. Les exigences spécifiques aux banques d'importance systémique sont exposées au chap. 4 de cette ordonnance. Selon l'art. 9, al. 2, let. b, de la loi sur les banques, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2012, ces banques doivent répondre à des exigences plus élevées que les autres banques car leur illiquidité pourrait avoir des conséquences dramatiques non seulement pour elles-mêmes, mais aussi pour le système bancaire ainsi que la place financière et économique suisses. Afin de prévenir les risques systémiques, les banques concernées doivent être particulièrement résistantes aux chocs de liquidités. En cas de crise, elles doivent disposer de liquidités suffisantes jusqu'à ce que les mesures permettant d'assurer le maintien des fonctions d'importance systémique prennent effet.*

*Sur le plan du contenu, les exigences spécifiques aux banques d'importance systémique sont fondées sur les accords en vigueur depuis le 30 juin 2010 entre la FINMA et les deux grandes banques concernant un nouveau régime des liquidités. Elles remplacent les exigences en matière de liquidités totales mentionnées dans l'ordonnance sur les liquidités et applicables aux banques n'ayant pas une importance systémique.*

# Message

## 1 Contexte

### 1.1 Modification du 30 septembre 2011 de la loi sur les banques (LB) sous réserve d'approbation

L'Assemblée fédérale a approuvé le 30 septembre 2011 une modification de la loi sur les banques (renforcement de la stabilité du secteur financier; *too big to fail*)<sup>1</sup>. Le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur de cette modification au 1<sup>er</sup> mars 2012. Celle-ci prévoit dans ses dispositions transitoires:

*«La première adoption des dispositions visées à l'art. 10, al. 4, est soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale.»*

### 1.2 Objet des dispositions à approuver

Conformément à la disposition transitoire citée, le contenu de la réglementation à approuver découle de l'art. 10, al. 4, de la LB révisée, qui dispose que:

*«Le Conseil fédéral, après avoir entendu la Banque nationale et la FINMA, règle:*

- a. les exigences particulières selon l'art. 9, al. 2;*
- b. les critères permettant d'évaluer la preuve selon l'al. 2;*
- c. les mesures que la FINMA peut ordonner si la banque ne peut fournir la preuve selon l'al. 2.»*

Le 1<sup>er</sup> juin 2012, par une modification de l'ordonnance du 17 mai 1972 sur les banques (OB)<sup>2</sup> et par l'introduction du titre 5 relatif aux banques d'importance systémique dans le cadre d'une révision totale de l'ordonnance du 29 septembre 2006 sur les fonds propres (OFR)<sup>3</sup>, le Conseil fédéral s'est acquitté en grand partie de ce mandat relatif aux banques d'importance systémique. Le 28 septembre 2012, l'Assemblée fédérale a approuvé ces dispositions par voie d'arrêté fédéral simple.

Le 30 novembre 2012, le Conseil fédéral a approuvé une nouvelle ordonnance sur les liquidités des banques (ordonnance sur les liquidités, OLiq). Il a introduit dans le chap. 4 de cette ordonnance les dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique qui manquaient jusqu'à présent. Ces dispositions sont également soumises à l'Assemblée fédérale avec le présent message concernant un arrêté fédéral simple.

1 RO 2012 811

2 RS 952.02

3 RS 952.03

## **2 Exigences en matière de liquidités applicables aux banques d'importance systémique**

### **2.1 Nouvelle ordonnance sur les liquidités**

Les présentes dispositions soumises à approbation règlent, en exécution de l'art. 10, al. 4, let. a, LB, les exigences particulières pour les banques d'importance systémique décrites à l'art. 9, al. 2, let. b, LB. Selon cette dernière disposition, les banques d'importance systémique doivent disposer de liquidités qui garantissent une meilleure capacité d'absorption des chocs de liquidités que les banques qui n'ont pas une importance systémique, afin qu'elles soient en mesure de respecter leurs obligations de paiement même si elles se trouvent dans une situation exceptionnellement difficile.

L'ordonnance sur les liquidités a été examinée dans son ensemble au sein d'un groupe de travail national qui regroupait le DFF, la FINMA, la BNS, les associations de banques et la Chambre fiduciaire. Le chap. 4, qui comprend les dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique, a été traité séparément, avec les deux grandes banques, dans le cadre de ce même groupe de travail.

### **2.2 Audition**

Du 28 août 2012 au 1<sup>er</sup> octobre 2012, le DFF a mené auprès des banques et associations concernées une audition concernant l'ordonnance sur les liquidités. Les participants ont donné des avis largement positifs. L'Association suisse des banquiers (ASB) s'est prononcée sur les dispositions relatives aux banques d'importance systémique, et le Credit Suisse Group SA s'est explicitement rallié à son argumentation. Ces deux participants ont essentiellement soutenu que les grandes banques ne devaient pas être soumises à des exigences plus élevées que celles qui sont requises par les prescriptions internationales du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Comité de Bâle). Ils ont estimé en outre qu'il fallait éviter de créer un lien entre les exigences en matière de liquidités et les exigences en matière de fonds propres.

Le chap. 4 de l'ordonnance, qui est soumis à approbation, prend en considération la critique exprimée par rapport au lien entre ces deux types d'exigences. La formulation prévue initialement, selon laquelle «l'ampleur des pertes possibles est prise en compte lors de l'évaluation de l'adéquation de l'excédent de fonds propres dans le cadre du processus de surveillance prudentielle» a suscité des malentendus. En effet, le lien direct entre les exigences en matière de liquidités et les exigences en matière de fonds propres a donné à penser que la FINMA disposait d'un nouvel instrument. La disposition visait en fait à exiger des banques qu'elles tiennent compte, dans le cadre de leurs scénarios de crise, des conséquences sur leurs fonds propres, la FINMA n'intervenant pour contrôler et, le cas échéant, adapter les exigences en matière de fonds propres d'une banque en fonction de ses liquidités que si celle-ci ne respectait pas ladite disposition. Actuellement, la FINMA dispose déjà d'une telle compétence sur la base de l'art. 34 OFR (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013: art. 45). La critique légitime exprimée dans le cadre de l'audition a été prise en considération et la formulation en question a été remplacée par une réglementation à l'art. 9, al. 4, OLiq. Selon ce dernier, une analyse des conséquences sur le compte de résultats doit être effectuée dans le cadre de l'évaluation des tests de résistance. Mise à part une



## 4 Programme de la législature

L'arrêté fédéral simple qui est proposé ici découle de la mise en œuvre de la modification de la loi sur les banques (*too big to fail*) approuvée par le Parlement. Il n'est donc pas annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>5</sup>.

## 5 Conséquences

Le chap. 4 de l'ordonnance sur les liquidités met en œuvre les prescriptions prévues par la modification de la loi sur les banques (*too big to fail*) et vise à augmenter la stabilité du système financier. Les conséquences de la modification de la loi sur les banques, y compris en ce qui concerne les exigences en matière de liquidités, ont déjà été exposées en détail dans le message correspondant<sup>6</sup>. Nous renvoyons donc à ces explications.

Pour ce qui est des conséquences spécifiques des dispositions sur les liquidités, les exigences concernant le niveau et la composition du volant de liquidités réglementaire (art. 25 OLiQ) sont susceptibles d'entraîner des coûts plus élevés pour les banques. Etant donné que les exigences particulières en matière de liquidités sont déjà applicables depuis juin 2010, les banques ne doivent pas assumer de coûts supplémentaires pour la mise en place du système permettant de présenter des rapports à la FINMA et à la BNS. Par contre, les grandes banques pourraient voir leurs rendements baisser en raison d'une modification des conditions de taux pour les déposants et les preneurs de crédit ou d'une adaptation de leur modèle commercial ou de leur profil de risque. Les banques concernées bénéficieront en contrepartie d'une diminution des coûts de financement grâce à l'accroissement de la stabilité. A ce jour, rien n'indique que les banques aient réagi aux nouvelles normes en matière de liquidités par des mesures spéciales dans le domaine des crédits.

## 6 Bases juridiques

Comme indiqué en introduction, l'approbation des ordonnances présentées repose sur les dispositions transitoires de la modification du 30 septembre 2011 de la loi sur les banques. Elle prend la forme d'un arrêté fédéral simple en vertu de l'art. 163, al. 2, Cst., qui n'est pas soumis au référendum facultatif.

<sup>5</sup> FF 2012 349

<sup>6</sup> FF 2011 4365 4428 ss