

17 janvier 2014

Circulaire 2015/xx : Liquidités – banques

Rapport explicatif
(révision totale de la Circ.-FINMA 13/6)

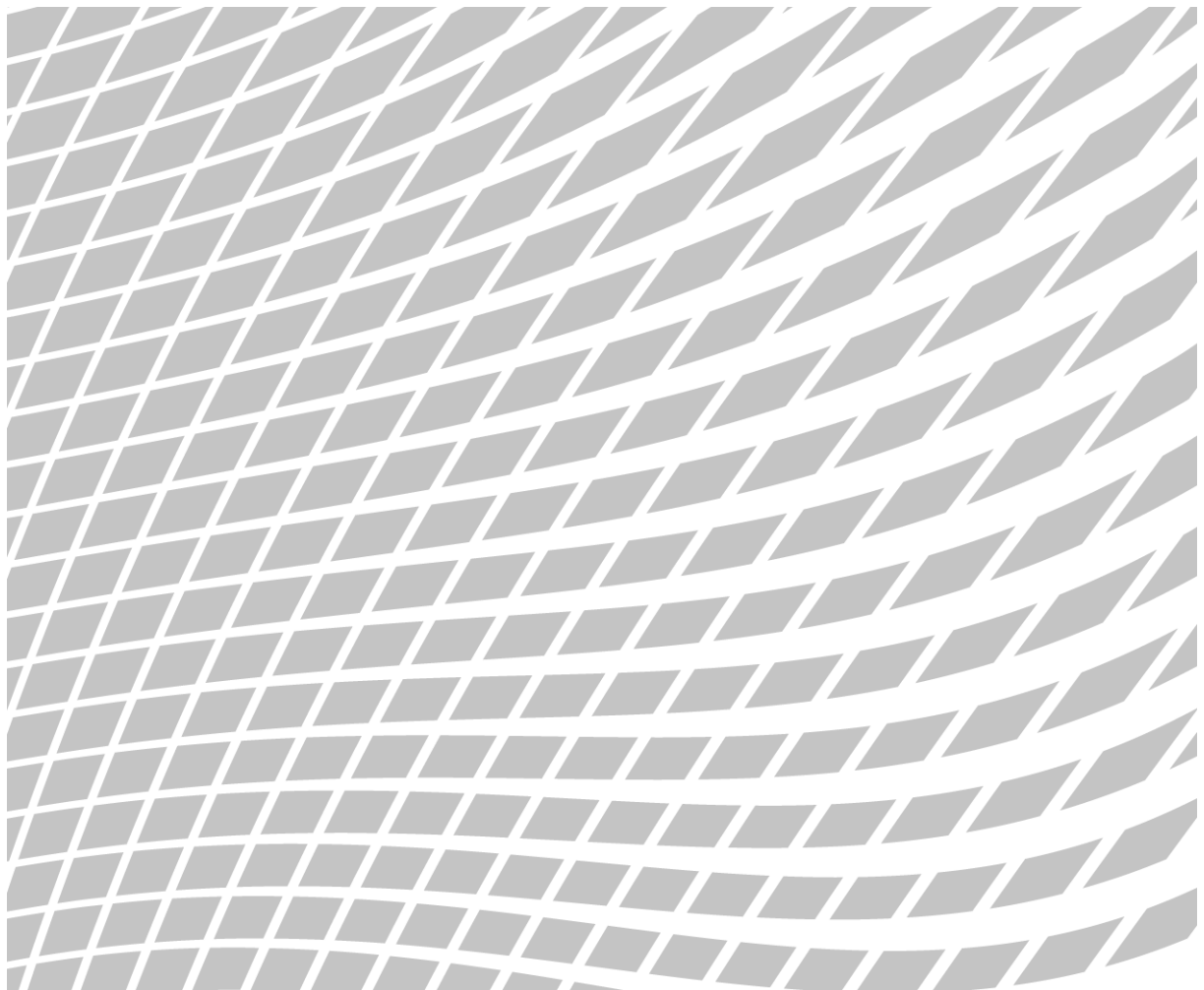


Table des matières

Eléments clés.....	3
1. Contexte et objet de la révision.....	4
2. Explications concernant la révision de la circulaire	5
2.1 Précision de l'application du principe de proportionnalité dans la prise en compte du risque de liquidité par activité	5
2.2 Champ d'application et exceptions.....	5
2.3 Non-respect du LCR.....	6
2.4 HQLA : caractéristiques qualitatives, exigences opérationnelles en matière de gestion et exigences de diversification de l'encours	7
2.5 Autres actifs de catégorie 2.....	8
2.6 Entrées et sorties de trésorerie	8
2.6.1 Taux de sortie plus faibles pour les dépôts stables et les dépôts opérationnels	8
2.6.2 Taux de sortie plus faibles pour les dépôts des petites entreprises et pour les avoirs du pilier 3a / de libre passage	9
2.6.3 Taux de sortie plus faibles pour les dépôts au sein d'un réseau financier et pour certains structures de <i>trusts</i>	10
2.6.4 Dérivés.....	11
2.6.5 Entrées de trésorerie	11
2.7 LCR en francs suisses	12
2.7.1 Prise en compte de HQLA supplémentaires en devises	13
2.7.2 Prise en compte de HQLA supplémentaires de catégorie 2 en francs suisses.....	14
2.8 LCR dans les devises significatives	15
2.9 Sorties de trésorerie internes au groupe.....	15
3. Prochaines étapes	16

Eléments clés

- Dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur les liquidités entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 (OLiq ; RS 952.06), il est procédé à une révision totale de la circulaire 13/6 « Liquidité – banques ». Le remaniement de ces deux textes légaux fait partie de la mise en œuvre du dispositif de Bâle III et de l'introduction progressive de la régulation des liquidités.
- Hormis une précision concernant le champ d'application ainsi que les prescriptions régissant la prise en compte du risque de liquidité par activité, les exigences qualitatives posées en matière de gestion du risque de liquidité restent inchangées. Développement de la Circ.-FINMA 13/6, la nouvelle circulaire concrétise également les exigences quantitatives en matière de détention de la liquidité (ratio de liquidité à court terme ou *Liquidity Coverage Ratio* [LCR]) qui n'étaient pas encore définies au moment de l'entrée en vigueur de l'ancienne version de l'ordonnance.
- Les compétences attribuées à la FINMA par l'ordonnance en matière de mise en œuvre du LCR ainsi que les dispositions techniques d'exécution sont concrétisées dans le cadre du chapitre III portant sur les exigences quantitatives.
- Les futures exigences de publication concernant le LCR sont réglementées dans une circulaire séparée, par analogie avec la procédure prévue dans la réglementation sur les fonds propres
- La nouvelle circulaire ne concrétise pas complètement l'art. 3 OLiq, notamment en ce qui concerne le *reporting* sur le ratio de liquidité à long terme (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR) ou d'autres paramètres d'observation prescrits par le dispositif de Bâle.

1. Contexte et objet de la révision

La révision totale de la Circ.-FINMA 13/06 « Liquidités – banques » concrétise le projet d'ordonnance sur les liquidités (OLiQ), qui est également révisée par le Conseil fédéral, en relation avec la mise en œuvre des nouvelles exigences quantitatives concernant le ratio de liquidité à court terme (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR ; art. 12 à 17j et 31a OLiQ) introduites au 1^{er} janvier 2015. Le LCR fait partie du paquet de réformes appelé Bâle III¹ que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) a adopté en décembre 2010. Le 7 janvier 2013, le CBCB a publié une nouvelle version du dispositif de réglementation des liquidités,² avec de nombreux ajouts, adaptations, et concrétisations concernant le LCR. En reprenant ce dernier, la Suisse applique les nouvelles exigences en matière de liquidités, qui sont harmonisées sur le plan international, et remplace simultanément les anciennes prescriptions sur les liquidités globales.

Les dispositions de la circulaire sur le LCR en tant que nouvelle norme (minimale) sur les liquidités (Cm 104 à 298) remplacent l'obligation d'établissement de rapports sur le LCR introduite à titre transitoire et qui n'a plus lieu d'être avec l'instauration du LCR comme norme quantitative en matière de liquidités. Par conséquent, l'ancien chapitre 2 « *Reporting* sur le ratio de liquidité à court terme LCR » est remplacé par le nouveau chapitre 3 « Exigences quantitatives (ratio de liquidité à court terme, LCR) ». Hormis une précision concernant le champ d'application (Cm 5) ainsi que les prescriptions régissant la prise en compte du risque de liquidité par activité (Cm 29) et des corrections d'ordre linguistique, les dispositions de la Circ.-FINMA relatives aux exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité (Cm 2 à 103) demeurent inchangées.

Le nouveau chapitre 3 régit les compétences attribuées à la FINMA dans l'OLiQ pour l'aménagement du LCR et expose les dispositions techniques d'exécution ainsi que la concrétisation de l'OLiQ. La réglementation des principales compétences de la FINMA englobe la mise en œuvre en Suisse des dérogations du Comité de Bâle applicables aux pays présentant une pénurie d'actifs liquides de haute qualité (*high quality liquid assets*, HQLA), la mise en œuvre du LCR dans les devises significatives et la pratique de la FINMA en cas de non-respect du LCR. Les principales dispositions techniques d'exécution concernent la concrétisation des caractéristiques qualitatives des HQLA ainsi que des exigences opérationnelles en matière de gestion des HQLA, la définition et la délimitation des dépôts de détail « stables » et « moins stables » ainsi que des dépôts « opérationnels » et « non opérationnels » des clients commerciaux, d'autres définitions et précisions en relation avec le cadre conceptuel des catégories de sorties de trésorerie répertoriées à l'annexe 2 de l'OLiQ, et la détermination de la forme et du contenu du nouveau justificatif de liquidité. Par ailleurs, le chapitre 3 apporte des précisions sur le champ d'application et les dispositions d'exécution spécifiques pour des entrées et sorties de trésorerie internes au groupe ainsi que sur le mécanisme à appliquer compte tenu du dénouement des transactions (mécanisme du *Glattstellung* en allemand).

¹ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2010), « Dispositif international de mesure, normalisation et surveillance du risque de liquidité » (http://www.bis.org/publ/bcbs188_fr.pdf).

² Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2013), « Bâle III : Ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité » (http://www.bis.org/publ/bcbs238_fr.pdf).

Les futures exigences de publication concernant le LCR sont réglementées séparément, par analogie avec la procédure prévue dans la réglementation sur les fonds propres.

2. Explications concernant la révision de la circulaire

2.1 Précision de l'application du principe de proportionnalité dans la prise en compte du risque de liquidité par activité

L'application du principe de proportionnalité selon le Cm 8 offre la possibilité aux banques de décider de façon autonome de l'aménagement de la mise en œuvre des exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité en fonction de la taille de la banque ainsi que de la nature, de l'étendue, de la complexité et du degré de risque de ses activités. Seules peuvent faire valoir ces assouplissements les petites banques explicitement exemptées de l'application de certaines exigences qualitatives ou ne devant les mettre en œuvre dans les scénarios de crise qu'avec une exigence minimale. Le caractère approprié de l'application du principe de proportionnalité doit être vérifié par la société d'audit.

Lors de la mise en œuvre des exigences qualitatives d'une prise en compte du risque de liquidité par activité, l'application du principe de proportionnalité selon le Cm 29 constitue une exception. En effet, le Cm 29 ne constitue pas un assouplissement applicable uniquement par les petites banques, mais, en principe, chaque banque doit, en tenant compte du principe de proportionnalité, décider si et avec quelle intensité et complexité il sera procédé à une prise en compte des frais et risques de liquidité par activité. Cette décision doit être justifiée et documentée en tenant compte des critères relatifs au principe de proportionnalité.

Le nouveau Cm 29 est une précision de l'ancienne formulation. Les petites banques qui ont des affaires limitées en matière de clientèle commerciale ou sur le marché des capitaux peuvent, comme auparavant, renoncer à l'attribution du risque de liquidité par types d'activités.

2.2 Champ d'application et exceptions

Toutes les banques sont en principe soumises aux exigences du LCR aussi bien au niveau du groupe financier que de l'établissement individuel (art. 14 al. 2 OLiq). Par ailleurs, elles doivent calculer le LCR, d'une part, de manière agrégée pour l'ensemble des devises (converties en francs suisses, art. 14 al. 2 let. a OLiq) et, d'autre part, uniquement pour toutes les positions pertinentes libellées en francs suisses (art. 14 al. 2 let. b OLiq).

Le Cm 105 précise les bases de calcul selon l'art. 14 al. 2 let. a. Dans le cadre du calcul des positions du LCR converties en franc suisse, les HQLA peuvent être pris en compte indépendamment de la devise dans laquelle ils sont libellés. Cette base de calcul exclut qu'une banque puisse atteindre un LCR maximum de 100 % en considérant uniquement les HQLA qui seraient nécessaires pour couvrir les manques de liquidité dans la monnaie considérée. En d'autres termes, tous les HQLA pouvant être

pris en compte sont autorisés dans le calcul du LCR selon l'art. 14 al. 2 let. a. Cette base de calcul n'indique pas pour autant que la composition monétaire des HQLA n'est pas pertinente. L'identification, le pilotage et la surveillance des risques de liquidité et des besoins de financement dans les devises significatives font déjà partie des exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité (art. 7 al. 2 OLiQ et Cm 45 et 46). Dans le cadre du LCR, les directives concernant le LCR en francs suisses et dans les devises significatives sont énoncées aux art. 17e et 17f.

L'art. 14 al. 3 OLiQ confère à la FINMA la compétence de limiter le périmètre de consolidation pour le calcul du LCR (let. a) ou le champ d'application des exigences du LCR (let. b et c).

Les critères pour exclure du périmètre de consolidation prudentiel des filiales ou des participations (Cm 106) sont fixés en fonction de la somme de leurs opérations au bilan et hors bilan. Les opérations au bilan et les opérations hors bilan « représentent un faible volume » (art. 14 al. 3 let. a OLiQ) lorsque la somme totale des actifs et des positions hors bilan de la filiale ou de la participation est inférieure à 20 millions de francs suisses ou à 1 % de la somme totale des actifs et des positions hors bilan de la société mère ou de l'entreprise qui détient la participation, la valeur la plus basse des deux faisant foi. Les « actifs » et les « positions hors bilan » doivent être calculés conformément aux prescriptions de la Circ. 08/2 « Comptabilité – banques ».

2.3 Non-respect du LCR

Dans des conditions « normales », le LCR doit toujours être respecté. Dans des circonstances « exceptionnelles » entraînant une « pénurie générale de liquidités », il est cependant possible de déroger temporairement au LCR (art. 15 al. 1 OLiQ). Il s'agit là d'une différence essentielle par rapport aux exigences en matière de fonds propres, pour lesquelles tout non-respect constitue une violation des prescriptions. Cette possibilité de non-respect requiert dès lors des directives spécifiques sur les circonstances permettant ce non-respect et sur la pratique de la FINMA concernant les mesures à prendre dans un tel cas.

Le Cm 110 donne des précisions sur les circonstances exceptionnelles énoncées dans l'ordonnance. Il y a une « pénurie générale de liquidités » lorsqu'un événement particulier et grave ou un événement dû à une crise du système financier international ou suisse ou un événement combiné est sous-jacent à la situation de crise. Dans tous les cas, le non-respect du LCR doit se limiter à la durée des « circonstances exceptionnelles » (Cm 111).

Le Cm 117 décrit les possibilités d'action à la disposition de la FINMA lorsque le plan de mesures présenté par la banque pour satisfaire à nouveau aux conditions du LCR est insuffisant. La banque peut être contrainte de réduire ses risques de liquidité, d'obtenir des HQLA supplémentaires et de renforcer la gestion globale du risque de liquidité.

En cas de non-respect du LCR, la FINMA peut imposer des obligations additionnelles en matière de *reporting*, indépendamment de la qualité du plan de mesures de la banque (Cm 118). Elle peut demander des annonces de LCR plusieurs fois par mois (annonces hebdomadaires ou quotidiennes) et définir des annonces supplémentaires plus détaillées sur la situation de liquidités (art. 15 al. 5 OLiQ).

2.4 HQLA : caractéristiques qualitatives, exigences opérationnelles en matière de gestion et exigences de diversification de l'encours

Les actifs liquides de haute qualité (*high quality liquid assets*, HQLA) se limitent aux actifs répertoriés aux art. 17b et 17c OLiQ. Ils doivent par ailleurs répondre à des caractéristiques (qualitatives) supplémentaires (art. 16 al. 1 et 4 let. a OLiQ) et à certaines exigences opérationnelles (art. 16 al. 1 et 4 let. b OLiQ) afin de pouvoir être pris en compte pour le LCR. De plus, l'encours de HQLA doit présenter une diversification appropriée (art. 16 al. 4 let. c OLiQ). La FINMA fixe les critères correspondants.

Les caractéristiques qualitatives visent à tenir compte des expériences acquises lors de la crise bancaire et financière à partir de 2008 en excluant du périmètre des HQLA les catégories de titres qui présentaient une liquidité élevée avant la crise, mais dont la négociabilité et la stabilité des cours se sont révélés trompeurs et ont disparu de manière inattendue et rapide pendant la crise. Eu égard aux expériences tirées de cette crise, les banques doivent veiller, lorsqu'elles sélectionnent les HQLA, (Cm 120 à 128) à ce qu'ils soient négociés sur des marchés importants, profonds et dynamiques, c'est-à-dire : des marchés avec de nombreux participants qui font du négoce et des teneurs de marché qui fixent les cours à tout moment, affichent un volume de négoce quotidien suffisant et qu'il est possible de vendre une position sans influence notable sur la cotation. Les HQLA doivent également avoir constitué une source de liquidité fiable par le passé. Il faut vérifier si le cours peut être fixé de manière facile et transparente, si les HQLA sont négociés sur une place boursière et s'ils sont mobilisables à tout moment par une vente directe ou un nantissement lié à une opération de mise en pension (*repo*). En outre, les HQLA ne doivent pas être des titres dont la valeur évolue en étroite corrélation avec une crise de liquidité d'une banque ou du système financier. Ce serait, par exemple, le cas si les banques cantonales détenaient des emprunts de leur propre canton.

Le Cm 123 n'exige pas que l'accès au marché des HQLA soit vérifié régulièrement à travers une vente ou une opération de mise en pension portant sur une partie de ces actifs. « Manifestement » signifie cependant que la banque vérifie périodiquement l'efficacité de la procédure de mobilisation des HQLA et sa praticabilité.

Le Cm 120 exige que l'on tienne compte des Cm 121 à 128 lors du choix des HQLA. L'application des exigences offre dès lors une certaine marge de manœuvre, puisqu'il ne faut pas vérifier dans le détail et pour chaque HQLA si tous les critères sont remplis. Les conditions doivent toutefois être satisfaites pour l'encours de HQLA dans son ensemble.

La définition d'exigences opérationnelles tient également aux expériences issues de la crise bancaire et financière depuis 2008. Les banques n'avaient souvent pas la capacité opérationnelle de monétiser (ou transformer en liquidités) leurs actifs en cas de besoin, soit parce que, par exemple, ils étaient détenus par leurs services de négoce et qu'ils étaient nantis ou alors que des restrictions au transfert existaient entre entités juridiques. Aux fins du LCR, il est donc prescrit (Cm 129 à 144) que les HQLA doivent être non-grevés et être placés sous la responsabilité de l'unité fonctionnelle chargée de gérer la liquidité. De plus, les HQLA ne doivent pas être utilisés en vue de stratégies de couverture et de négoce ou pour améliorer la solvabilité lors d'opérations structurées. Il est également primordial que les banques connaissent les lieux géographiques, les entités juridiques et les devises où sont détenus leurs HQLA et les éventuelles restrictions de transfert existantes, afin de pouvoir transférer des liquidi-

tés entre les sites et les entités juridiques en cas de crise. Pour garantir le respect constant des exigences en matière de fonds propres, aucun HQLA ne doit être pris en compte dans l'encours si sa cession entraînerait la violation des prescriptions en la matière.

La nécessité d'une diversification adéquate en fonction de différents critères, aussi pour les titres de très haute qualité, (Cm 145) a refait surface lors de la menace d'insolvabilité des Etats-Unis en raison d'un différend sur le relèvement du plafond de la dette : compte tenu de l'incertitude croissante quant à leur remboursement, les bons du Trésor américain présentant une faible durée résiduelle n'ont plus été acceptés pour les refinancements garantis. Cet exemple montre qu'une diversification des échéances est également indispensable pour les emprunts d'Etat.

2.5 Autres actifs de catégorie 2

D'après l'OLiQ, la FINMA est compétente pour désigner d'autres actifs de catégorie 2 en tant que HQLA (art. 17c al. 5). Le rapport explicatif sur l'OLiQ précise que tous les autres actifs autorisés par le dispositif international de réglementation des liquidités ne répondent pas, du point de vue suisse, aux exigences élevées concernant leur valeur de liquidité. Les titres adossés à des créances immobilières résidentielles (*Residential Mortgage Backed Securities*, RMBS) et les obligations d'entreprise avec une notation à long terme comprise entre A+ et BBB- ne sont pas considérés comme appropriés dans la mise en œuvre suisse du LCR, car on estime que leur valeur de liquidité est trop faible en période de crise. Durant la dernière crise financière, les actions se sont en revanche révélées être des titres très liquides. Toutefois, contrairement aux autres actifs de catégorie 2, l'évolution de leur valeur est très volatile et corrélée dans une certaine mesure à la stabilité du système financier.

La FINMA analyse actuellement les données générales ressortant du *reporting* mensuel et examine dans quelle mesure les actions liquides répondent aux exigences élevées des objectifs du LCR ainsi que leur proportion dans les réserves de liquidité détenues par les banques. Les analyses portent également sur l'impact qu'aurait l'autorisation de prendre en compte les actions liquides sur la pénurie existante de HQLA suisses et sur la façon d'atténuer cette pénurie, au moins en partie.

2.6 Entrées et sorties de trésorerie

Les annexes 2 et 3 OLiQ répertorient les catégories d'entrées et de sorties de trésorerie et les taux d'entrée et de sortie à leur appliquer pour calculer la sortie nette de trésorerie (art. 17d OLiQ). Les Cm 150 à 247 comprennent des définitions et des limitations importantes concernant les catégories d'entrées et de sorties indiquées dans l'ordonnance. Les explications précisent notamment dans quelles circonstances des taux de sortie inférieurs à ceux de l'OLiQ sont applicables.

2.6.1 Taux de sortie plus faibles pour les dépôts stables et les dépôts opérationnels

Les définitions et les limitations les plus importantes au regard de leur impact sur le niveau des sorties de trésorerie concernent, d'une part, les « dépôts de détail stables » (Cm 153 à 160) et, d'autre part, les « dépôts opérationnels » des clients commerciaux (Cm 174 à 188). Les dépôts stables et opérationnels font l'objet d'un traitement privilégié, car ils bénéficient de taux de sortie comparativement plus

faibles dans le cadre du scénario de crise de liquidité du LCR. Il est donc essentiel de délimiter clairement ces agrégats et de faire une distinction précise par rapport aux dépôts « moins stables » et « non opérationnels ».

Par **dépôts de détail stables**, on entend les dépôts qui sont entièrement couverts par un système légal de garantie des dépôts ou par une garantie équivalente (Cm 153 à 160). De plus, ces dépôts doivent remplir des critères précis qui rendent un retrait en cas de crise de liquidité encore plus improbable. Ils sont considérés comme stables uniquement s'ils font partie intégrante d'une relation d'affaires établie ou s'ils sont détenus sur un compte pour le trafic des paiements (compte salaire, par ex.). En Suisse, un taux de sortie de 5 % est appliqué aux dépôts stables (cf. annexe 2 OLiq). Certains systèmes étrangers de garantie des dépôts comportent des éléments qui fournissent aux déposants une protection particulièrement élevée contre une perte éventuelle et rendent dès lors un retrait très improbable. De tels dispositifs justifient un taux de sortie inférieur à 5 % (annexe 2 OLiq). Les Cm 157 à 160 fixent dans quelles conditions les banques suisses ayant des dépôts de clients dans leurs entités étrangères respectives peuvent appliquer ces taux de sortie plus bas à ces dépôts.

Par **dépôts opérationnels** des clients commerciaux, on entend les dépôts résultant exclusivement de relations de compensation (*clearing*), ainsi que de prestations de banque dépositaire (garde ou *custody*) ou de gestion de trésorerie (*cash management*) (Cm 174 à 178). Par ailleurs, tout comme les dépôts de détail stables, ces dépôts doivent remplir d'autres critères qui rendent un retrait en cas de crise de liquidité encore plus improbable (Cm 179 à 183). Les dépôts sont considérés comme opérationnels uniquement s'ils sont réalisés, par exemple, dans le cadre d'une relation d'affaires établie ou si le client, en raison de l'utilisation de nombreuses prestations bancaires et de sa dépendance vis-à-vis de celles-ci, n'a pas la possibilité de retirer ses fonds dans les 30 jours sans affecter l'exploitation de son entreprise.

Le Cm 184 exige de distinguer les dépôts opérationnels des dépôts excédentaires, c'est-à-dire ceux qui pourraient être retirés sans affecter les activités de compensation, de garde ou de gestion de trésorerie du client. A cet effet, les banques doivent élaborer une méthode (modèle interne) pour identifier ces dépôts excédentaires (Cm 185). Le Cm 186 laisse aux banques une marge de manœuvre importante pour appliquer cette exigence, mais il leur impose de quantifier l'encours de manière compréhensible et convaincante à l'aide de l'approche retenue. Si une banque ne peut pas quantifier la part des dépôts considérés comme opérationnels, l'ensemble de l'encours doit être comptabilisé comme étant non opérationnel (Cm 188).

2.6.2 Taux de sortie plus faibles pour les dépôts des petites entreprises et pour les avoirs du pilier 3a / de libre passage

Des taux de sortie plus faibles que ceux définis dans l'ordonnance sont également prévus pour certaines parties des dépôts des petites entreprises et les avoirs du pilier 3a / de libre passage.

Petites entreprises (Cm 173) : les dépôts des petites entreprises sont traités comme les dépôts de détail (taux de sortie de 5 % ou 10 % au lieu de 25 % et 40 % ; cf. annexe 2 OLiq) et bénéficient donc d'un taux de sortie plus bas que les autres personnes morales. La notion de petite entreprise est dès lors définie de manière spécifique pour les besoins du LCR et s'écarte de la définition utilisée pour

calculer les exigences en matière de fonds propres³. Les petites entreprises sont des personnes morales du secteur non financier dont le volume de crédit (consolidé) et le montant total des dépôts (consolidés) sont inférieurs à 1,5 million de francs suisses. A cet égard, le volume de crédit et le montant total des dépôts doivent être considérés séparément et une compensation est exclue.

Avoirs du pilier 3a / de libre passage : les dépôts des fondations de libre passage, bancaires ou de placement qui cumulent des dépôts de comptes de libre passage ou des dépôts de prévoyance personnelle liée (pilier 3a) sont généralement considérés comme des dépôts de la fondation sur lesquels un taux de sortie de 40 % s'applique (cf. annexe 2 OLiQ). Ils peuvent être traités comme des dépôts de la personne physique sous-jacente avec un taux de sortie de 10 % si la fondation de libre passage, bancaire ou de placement a déposé les fonds reçus dans sa propre banque, que ceux-ci ne peuvent être retirés dans les 30 jours que par la personne physique, mais pas par la fondation, et que les dépôts peuvent clairement être attribués à cette personne (Cm 194 à 197). L'application d'un taux de sortie de 5 % pour les dépôts de détail stables n'est pas possible, car les avoires du pilier 3a et ceux de libre passage bénéficient certes d'un privilège jusqu'à 100 000 francs suisses en cas de faillite au titre de dépôts privilégiés, mais ne sont pas couverts par la garantie des dépôts (loi sur les banques, LB, art. 37a al. 5).

2.6.3 Taux de sortie plus faibles pour les dépôts au sein d'un réseau financier et pour certains structures de trusts

Les dépôts des membres d'un réseau financier auprès de la caisse centrale et ceux de certaines structures de trusts peuvent bénéficier d'un traitement préférentiel.

Réseau financier (Cm 189 à 193) : par rapport à tous les autres dépôts d'établissements financiers, ceux des membres d'un réseau financier auprès de la caisse centrale sont traités de manière préférentielle (annexe 3 OLiQ ; taux de sortie de 25 % au lieu de 100 %). Il faut dès lors définir ce qu'est un réseau financier et les critères requis pour l'application du traitement préférentiel. On est en présence d'un réseau financier lorsque des banques juridiquement autonomes opèrent dans le cadre d'une structure légale de coopération, dans une optique stratégique commune et sous un même nom et que des fonctions spécifiques sont assumées par une caisse centrale. Les dépôts sont traités de manière préférentielle uniquement si les fonds placés doivent être détenus par la caisse centrale en raison d'exigences minimales statutaires ou d'un système statutaire de garantie ou encore pour des motifs opérationnels (dépôts opérationnels).

Trusts (Cm 201) : pour le LCR, les trusts sont assimilés à des personnes morales actives dans le domaine financier. Conformément à l'annexe 3 OLiQ, il faut leur appliquer un taux de sortie de 100 %. Le Cm 201 définit les conditions dans lesquelles les trusts peuvent bénéficier d'un taux de sortie de 40 % au titre d'entreprises non financières. A cet égard, on utilise une approche *look through*, dans laquelle la personne sous-jacente au trust est déterminante. Un taux de sortie de 40 % peut être appliqué uniquement si le trust abrite une personne physique. C'est notamment le cas pour la catégorie des *private trusts*. En revanche, un taux de sortie de 100 % doit être utilisé pour tous les trusts consti-

³ Circulaire 2008/19 « Risques de crédit – banques », Cm 302.

tuées pour des motifs purement financiers en tant que sociétés ad hoc et dont le but est d'effectuer des investissements collectifs.

2.6.4 Dérivés

Plusieurs raisons peuvent entraîner des besoins de liquidité supplémentaires associés aux opérations sur dérivés (cf. annexe 2 OLiQ). La nécessité d'édicter des dispositions techniques d'exécution plus complètes que les hypothèses d'entrées et de sorties de l'OLiQ découle du fait que des critères d'évaluation et des méthodes de mesure des sorties de liquidité doivent être définis :

- Les Cm 205 à 209 précisent le calcul de la sortie nette de trésorerie associée aux dérivés. Ils indiquent notamment sous quelles conditions une compensation (*netting*) des entrées et sorties de trésorerie avec une contrepartie est autorisée.
- Les Cm 210 à 213 définissent la procédure pour prendre en compte un besoin de liquidité supplémentaire activé par un besoin de sûretés complémentaires consécutif à la détérioration notable de la solvabilité de la banque.
- Le Cm 214 énonce comment calculer le besoin de liquidité supplémentaire en rapport avec des sûretés excédentaires détenues par la banque et pouvant être rappelées à tout moment par la contrepartie.
- Le Cm 215 expose la procédure de calcul du besoin de liquidité supplémentaire en rapport avec des sûretés dues contractuellement par la banque.
- Le Cm 216 précise la procédure de calcul du besoin de liquidité supplémentaire en rapport avec des contrats qui autorisent le remplacement de sûretés HQLA par des sûretés non-HQLA.
- Les Cm 217 à 220 régissent la méthode de calcul de la sortie nette de trésorerie sur la base des variations de valorisation des opérations sur dérivés et indiquent les critères que les modèles internes doivent remplir pour quantifier cette sortie nette. Les petites banques ne sont pas tenues de quantifier le besoin de liquidité à l'aide de modèles internes ; elles peuvent opter pour l'approche historique prévue par l'ordonnance.
- Les Cm 221 à 225 déterminent comment prendre en compte l'évolution de la valeur des sûretés couvrant les dérivés.

2.6.5 Entrées de trésorerie

Les Cm 238 à 247 précisent les exigences pour la prise en compte des entrées de trésorerie. Le Cm 240 exige que les entrées contractuelles des 30 prochains jours provenant de créances en cours, y compris les paiements d'intérêts, soient considérées uniquement si aucune défaillance ni correctif de valeur liés à un risque de défaillance selon la Circ. 08/2 « Comptabilité – banques » ne sont à attendre pour ces créances durant cette période. En conséquence, les créances présentant un correctif de valeur individuel ne peuvent pas être prises en compte comme entrées de trésorerie, même si elles échoient contractuellement dans les 30 prochains jours.

Par ailleurs, les créances échues contractuellement durant cette période qui affichent un correctif de valeur individuel déterminé de manière forfaitaire ou un correctif de valeur forfaitaire ne peuvent être

considérées comme des entrées que pour la part n'ayant subi aucun correctif de valeur (Cm 243). Par exemple, si un correctif de valeur individuel forfaitaire de 10 % est appliqué sur un portefeuille de crédits, 90 % des entrées de trésorerie échues contractuellement dans les 30 prochains jours peuvent être pris en compte en tant qu'entrées.

Le Cm 241 exige que les entrées de trésorerie ne soient pas conditionnelles. Par exemple si, dans le cadre d'une émission de titres de créance dans les 30 prochains jours, ils sont entièrement libérés, les futures entrées de trésorerie de cette libération peuvent être prises en compte.

2.7 LCR en francs suisses

Le Comité de Bâle a élaboré un cadre en matière de dérogations pour les Etats présentant une pénurie de HQLA ; ce cadre est applicable en Suisse. L'art. 17e OLiQ régit la mise en œuvre suisse de ces dérogations en autorisant les banques à prendre en compte des HQLA supplémentaires en devises ou à détenir une part plus importante d'actifs de catégorie 2 en francs suisses que celle autorisée d'après l'art. 17a al. 2 OLiQ. En Suisse, la prise en compte de HQLA supplémentaires en devises ou une part d'actifs de catégorie 2 supérieure au plafond de 40 % sont admises.

Le dispositif international de réglementation des liquidités exige que les Etats limitent autant que possible l'ampleur de ces dérogations dans le droit de la surveillance et lient leur application à des critères d'acceptation stricts. La FINMA devra justifier auprès du Comité de Bâle pourquoi elle est contrainte de recourir aux dérogations et préciser que la pénurie en Suisse découle de motifs structurels à long terme. Elle devra également justifier les critères qui, dans le cadre de la mise en œuvre du LCR, garantissent une utilisation raisonnable des possibilités de prise en compte octroyées. Pour l'élaboration concrète des dérogations, la difficulté réside dans l'absence actuelle de pénurie de HQLA en raison de la politique de taux bas exceptionnelle menée par la BNS et des soldes élevés sur les comptes de virement des banques auprès de la BNS qui en résultent. Cela pourrait toutefois changer très rapidement, si la situation en matière de taux se normalise et que les soldes sur les comptes de virement auprès de la BNS reculent.

Le texte de l'ordonnance restreint déjà, à plusieurs égards, le recours aux dérogations applicables en Suisse : d'après les prescriptions du dispositif international de réglementation des liquidités, l'utilisation des dérogations est limitée à une pénurie de HQLA dans la monnaie locale, en l'occurrence le LCR en francs suisses. De plus, les dérogations applicables ne peuvent pas être combinées et la prise en compte d'une part plus élevée d'actifs de catégorie 2 est uniquement possible pour les banques qui n'ont pas besoin de détenir des HQLA en devises pour des raisons opérationnelles.

Le Cm 251 précise l'expression « raisons opérationnelles », qui permet à une banque de détenir des actifs supplémentaires de catégorie 2 : des « raisons opérationnelles » existent lorsqu'une banque est axée sur le marché intérieur en raison de son modèle d'affaires, ne s'expose pas à des risques de change importants et, dès lors, ne doit pas disposer de processus internes pour les mesurer, les gérer et les vérifier. Ces deux conditions soulignent l'intention du texte de l'ordonnance : la possibilité de prendre en compte des actifs supplémentaires en devises peut, à elle seule, résoudre la pénurie de HQLA en francs suisses. La prise en compte d'actifs supplémentaires de catégorie 2 en francs suisses ne suffit pas, c'est pourquoi l'option visant à prendre en compte des actifs supplémentaires en devises

doit donc primer. Les actifs supplémentaires en devises augmentent le volume des actifs de catégorie 1 et, partant, celui des actifs de catégorie 2. La prise en compte d'actifs supplémentaires de catégorie 2 en francs suisses est intégrée jusqu'à un certain point dans l'option permettant l'utilisation d'actifs en devises.

2.7.1 Prise en compte de HQLA supplémentaires en devises

Les Cm 252 à 263 régissent les conditions de prise en compte de HQLA supplémentaires en devises. La dérogation n'est possible que pour les titres émis dans les devises définies par la FINMA (Cm 252). Pour les devises principales, à savoir le dollar des Etats-Unis, l'euro, la livre sterling et le yen, on peut en général supposer que la conversion directe en francs suisses sera possible même en cas de fortes tensions et distorsions sur le marché des changes. Pour les autres devises autorisées, les expériences précédentes laissent présager une conversion possible en francs suisses par l'intermédiaire du dollar des Etats-Unis. La possibilité de changer des volumes importants sans exercer une influence significative sur le cours de change peut toutefois être restreinte à ce niveau.

En raison de l'exposition aux risques de change, le Cm 254 exige que les banques disposent d'un système efficace de gestion du risque et soient en mesure de les mesurer, de les surveiller et de les limiter. En particulier, les banques doivent évaluer elles-mêmes la convertibilité en francs suisses de toutes les devises utilisées (Cm 255).

Afin de restreindre encore l'exposition aux risques de change et d'exclure toute utilisation excessive et injustifiée des dérogations pour des motifs liés au rendement, une décote supplémentaire de 8 % (devises principales) et de 10 % (toutes les autres devises autorisées) doit être appliquée à tous les HQLA en devises utilisés (Cm 257 à 259). Ces décotes supplémentaires valent pour toutes les positions en devises étrangères qui dépassent un seuil de 25 % de la sortie nette de trésorerie en francs suisses. L'introduction de ce seuil tient compte du fait que certaines asymétries de devises sont acceptables dans le cadre de l'activité commerciale habituelle. La décote supplémentaire de 8 % et le seuil de 25 % correspondent aux prescriptions du dispositif international de réglementation des liquidités. Le niveau de décote pour les devises étrangères secondaires (10 %) doit être fixé par chaque autorité de surveillance.

Les Cm 260 et 261 restreignent l'ampleur des HQLA supplémentaires en devises pris en compte. Le Cm 259 exige que les HQLA en devises ne puissent être considérés que jusqu'à concurrence de 40 % de la sortie nette de trésorerie en francs suisses. Le Cm 261 prescrit qu'aucun autre HQLA que ceux des art. 17b et 17c al. 1 et 2 OLiQ ne peut être détenu en tant que HQLA en devises. Cette disposition exclut notamment les autres actifs que la FINMA pourrait autoriser comme HQLA selon l'art. 17c al. 5 OLiQ. Les actions, par exemple, ont une liquidité élevée, mais sont également très volatiles lors de tensions dans le système financier. Cette volatilité peut être renforcée par des fluctuations de change correspondantes, de sorte qu'une prise en compte aux fins du LCR apparaîtrait comme inappropriée malgré des marges de sécurité élevées et des décotes supplémentaires pour les risques de change.

D'après les directives du dispositif international de réglementation des liquidités, le plafond de 40 % pour la prise en compte doit être motivé empiriquement et constitue un indicateur décisif pour permettre au Comité de Bâle d'évaluer si un pays a appliqué une dérogation de manière excessive et

injustifiée. Actuellement, ce plafond ne peut pas être étayé empiriquement en raison du manque de données. La possibilité de couvrir en devises étrangères 40 % de la sortie nette de trésorerie en francs suisses anticipe toutefois une normalisation de la politique monétaire de la BNS. Eu égard à la politique des taux bas, une telle dérogation serait inutile à l'heure actuelle. La répartition actuelle des HQLA entre les soldes des comptes de virement auprès de la BNS et tous les autres titres implique qu'il n'y a pas de pénurie de HQLA pour l'instant. Le plafond devra donc être réexaminé ultérieurement et adapté le cas échéant.

2.7.2 Prise en compte de HQLA supplémentaires de catégorie 2 en francs suisses

Lors de la prise en compte des HQLA supplémentaires de catégorie 2, il est essentiel de considérer les risques de concentration, de cours et de monétisation. Les actifs de catégorie 2 ont une valeur de liquidité plus faible et sont soumis à des règles visant à une diversification appropriée (art. 16 al. 4 let. c OLiQ et Cm 145). Une diversification appropriée est d'autant plus importante que la part des actifs de catégorie 2 progresse dans l'encours total des HQLA. Des risques de cours existent lorsqu'un volume élevé d'un titre précis de catégorie 2 doit être cédé alors que le volume de négoce est généralement bas ou que le titre fait l'objet d'une faible demande. Les risques de monétisation surviennent, par exemple, lorsque le marché ne peut pas absorber le volume requis pour générer la liquidité. Si, dans un tel cas, un nantissement de titres (mise en pension) n'est également pas possible, le titre correspondant n'a aucune valeur de liquidité. Le Cm 264 prescrit que les banques doivent être capables de mesurer, de surveiller et de limiter ces risques.

Afin de restreindre encore l'exposition aux risques de concentration, de cours et de monétisation et d'exclure toute utilisation excessive et injustifiée de la dérogation pour des motifs liés au rendement, une décote supplémentaire de 5 % doit être appliquée à tous les actifs supplémentaires de catégorie 2 utilisés, soit une décote de 20 % au total (Cm 266). Cette décote supplémentaire de 5 % correspond aux prescriptions du dispositif international de réglementation des liquidités.

Les Cm 267 à 268 restreignent l'ampleur des actifs supplémentaires de catégorie 2 pouvant être pris en compte. Le Cm 267 exige que les actifs de catégorie 2 ne soient admis, en tenant compte des actifs supplémentaires autorisés, que jusqu'à concurrence de 60 % de l'encours total des HQLA, tandis que le Cm 268 prescrit que les actifs supplémentaires de catégorie 2 doivent avoir une notation minimum de AA et pouvoir être mis en pension à la BNS. Le Cm 269 impose, quant à lui, que l'encours d'autres actifs autorisés par la FINMA en vertu de l'art. 17c al. 3 OLiQ reste limité par rapport au montant de l'encours total des HQLA avant la prise en compte des actifs supplémentaires de catégorie 2.

D'après les directives du dispositif international de réglementation des liquidités, le plafond de 60 % pour la prise en compte doit être motivé empiriquement et constitue un indicateur décisif pour permettre au Comité de Bâle d'évaluer si un pays a appliqué une dérogation de manière excessive et injustifiée. Les explications du chapitre précédent s'appliquent par analogie.

2.8 LCR dans les devises significatives

L'ordonnance sur les liquidités confère à la FINMA la compétence de fixer les critères du caractère « significatif » d'une devise (art. 17f al. 3 let. b OLiQ) et exige que les banques établissent et surveillent le LCR dans ces devises significatives (art. 17f al. 1 OLiQ). Par ailleurs, la FINMA est compétente, en accord avec les évolutions internationales, pour limiter les asymétries de devises en prescrivant le niveau de LCR à respecter par devise significative (art. 17f al. 4 OLiQ).

Une devise est dite « significative » lorsque les engagements libellés dans cette devise représentent plus de 5 % de tous les engagements (Cm 274).

Dans un premier temps, la FINMA ne fixe aucun niveau de LCR à respecter dans les devises significatives, même si elle en a la compétence. Elle édictera des directives en la matière uniquement après avoir obtenu une vue d'ensemble des asymétries de devises existantes et lorsque les données disponibles et les analyses réalisées l'imposeront. En particulier, la FINMA prescrira un niveau de LCR à respecter par devise significative lorsqu'elle constatera que les banques s'appuient trop sur le bon fonctionnement des marchés des changes (*swap* et *futures*) et détiennent dès lors un montant insuffisant de HQLA en devises pour se protéger contre d'éventuelles situations de crise. L'assèchement de ces marchés habituellement importants et profonds pendant la crise de Lehman Brothers a montré que les volumes de négociés pouvaient s'effondrer fortement et soudainement et que les banques n'étaient alors pas en mesure, ou seulement à un coût très élevé, de limiter les asymétries de devises. En outre, la FINMA prendra en compte les évolutions internationales. Actuellement, certains Etats demandent dans leurs propositions de réglementation que la répartition des HQLA corresponde aux sorties nettes de trésorerie par devise (UE) ou ont introduit des planchers, comme Singapour pour le dollar américain.

Dans le cadre de la surveillance des LCR par devise significative, on exige cependant des banques qu'elles fixent des marges de fluctuation appropriées au sein desquelles les LCR peuvent varier dans la devise significative correspondante (Cm 272). A cet égard, il faut tenir compte du profil de risque de liquidité spécifique à la banque dans la devise concernée et définir des hypothèses sur la négociabilité de cette dernière dans une situation de crise et, partant, sur le bon fonctionnement du marché correspondant des changes (*swaps* et *futures*).

2.9 Sorties de trésorerie internes au groupe

En dérogation à l'hypothèse d'une sortie / entrée de trésorerie de 100 %, les Cm 292 à 297 permettent aux banques d'appliquer une approche *look through*. Il faut noter que cette dernière vaut uniquement pour la société mère, au niveau de l'établissement individuel, car c'est le seul échelon où les entrées et les sorties de trésorerie internes au groupe sont répertoriées séparément, ce qui n'est pas le cas pour une filiale, au niveau de l'établissement individuel. Le périmètre d'annonce pour le justificatif de liquidité, dans lequel les entrées et les sorties de trésorerie internes au groupe sont répertoriées, se limite aux groupes financiers simples (cf. exemple 1) ou aux sous-groupes (cf. exemple 2), la société mère devant remplir le justificatif de liquidité correspondant au niveau de l'établissement individuel. Seuls les flux internes au groupe entre cette société mère et ses filiales sont recensés (axe vertical). Les flux internes entre filiales ne sont, eux, pas recensés (axe horizontal).

Exemple 1 : groupe financier simple

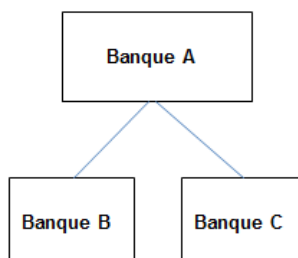
La banque A remplit:

LCR_G (TOT, CHF, CCY)

LCR_P

Les banques B et C remplissent chacune:

LCR_G (TOT, CHF)



LCR_G désigne le justificatif de liquidité au niveau consolidé (pour les groupes financiers) et désigne le justificatif de liquidité au niveau de l'établissement individuel.

LCR_P désigne le justificatif de liquidité au niveau de l'établissement individuel (c'est-à-dire la société mère du groupe financier ou du sous-groupe), qui répertorie séparément les entrées et les sorties de trésorerie internes au groupe.

Exemple 2 : holding / entité faîtière avec un sous-groupe

La holding XY remplit:

LCR_G (TOT, CHF, CCY)

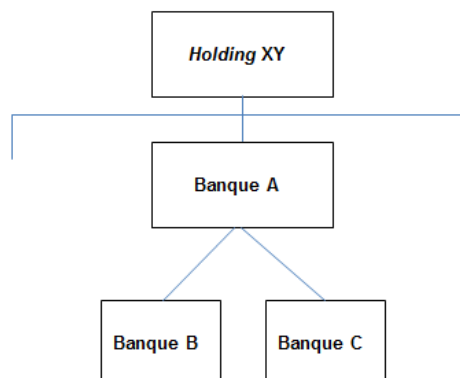
La banque A remplit:

LCR_G (TOT, CHF, CCY)

LCR_P

Les banques B et C remplissent chacune:

LCR_G (TOT, CHF)



3. Prochaines étapes

Les auditions portant sur l'ordonnance sur les liquidités et sur la circulaire auront lieu de décembre 2013 à février 2014. La FINMA prévoit ensuite d'organiser une rencontre avec le groupe de travail national pour discuter des résultats de l'audition. La décision du Conseil fédéral concernant l'OLiQ est attendue pour mai 2014 ; suite à cette décision, le conseil d'administration de la FINMA se prononcera sur la circulaire, en juin 2014. La mise à disposition des nouveaux formulaires de saisie est prévue pour le 2^e trimestre 2014.

Comme auparavant, la circulaire ne concrétise pas certaines exigences de l'art. 3 OLiQ, notamment le *reporting* (et la réglementation en découlant) relatif au ratio de liquidité à long terme (*Net Stable Fun-*

ding Ratio, NSFR) ou d'autres paramètres d'observation prescrits par le dispositif international de Bâle relatif à la réglementation des liquidités (outils de suivi ou *monitoring tools*). Une procédure similaire à l'introduction du LCR est prévue pour celle du NSFR : dans un premier temps, mise en place d'un établissement de rapports préliminaires (*reporting test*) avec des banques sélectionnées (2014), puis obligation générale d'établissement de rapports pour tous les établissements bancaires (2015) et, enfin, instauration du NSFR en tant que norme (minimale) complémentaire sur les liquidités (2018).