

Audition concernant la révision totale de la circulaire de la FINMA 2013/5 « Liquidités des assureurs »

Rapport explicatif

13 mai 2024

Table des matières

Éléments essentiels	4
Liste des abréviations.....	5
1 Contenu et but du projet	6
2 Actions requises	6
3 Contextes national et international	7
4 Commentaires des dispositions	8
4.1 Remarques préliminaires	8
4.2 Remarques relatives aux différentes dispositions.....	9
4.2.1 Définitions (Cm 5 à 15).....	9
4.2.2 Gouvernance (Cm 16 à 19).....	9
4.2.3 Gestion et planification des liquidités (Cm 20 à 40)	9
4.2.4 Réserves de liquidités (Cm 41 à 49)	11
4.2.5 Gestion du risque de liquidité (Cm 50 à 65)	12
4.2.6 <i>Controlling</i> et surveillance des liquidités (Cm 66 à 73)	13
4.2.7 Plan d'urgence (Cm 74 à 85).....	13
4.2.8 Rapport à la FINMA (Cm 86 à 94).....	14
4.3 Champ d'application.....	14
5 Processus de réglementation.....	15
5.1 Consultation préalable	15
5.2 Consultation des unités administratives intéressées	16
5.3 Consultation publique.....	16
6 Principes de réglementation.....	16

7	Analyse des effets	17
7.1	Généralités	17
7.2	Effets du projet et de ses différents contenus	17
8	Suite de la procédure	19

Éléments essentiels

1. Lors de la dernière révision de l'ordonnance sur la surveillance (OS), une nouvelle disposition a été adoptée qui oblige les assureurs à présenter une fois par an à la FINMA un rapport sur la planification des liquidités (art. 98a al. 4 OS). De plus, depuis déjà plusieurs années, la surveillance des assurances se focalise toujours plus sur la question de la liquidité, au niveau international également. La circulaire FINMA 2013/5 « Liquidités des assureurs » ne remplit plus les exigences d'une présentation de la pratique de surveillance moderne et fondée sur des principes, d'où la nécessité d'une révision totale.
2. La présentation de la pratique de surveillance de la FINMA en matière de gestion des liquidités se subdivise en six domaines.
 - Gouvernance : définition d'une organisation structurelle et fonctionnelle transparente, avec une attribution claire des tâches, des compétences et des responsabilités personnelles.
 - Gestion et planification des liquidités : planification des futures entrées et sorties de moyens de paiement à différents horizons de planification et, partant, des liquidités disponibles.
 - Réserves de liquidités : mise à disposition d'actifs très liquides destinés à couvrir des besoins de liquidités à court terme.
 - Gestion du risque de liquidité : garantie de la liquidité de l'entreprise même dans des situations de crise et prise en compte des risques de liquidité dans la gestion globale des risques des assureurs.
 - *Controlling* et surveillance des liquidités : adoption de processus efficaces de mesure, de surveillance et de pilotage des liquidités et intégration des processus opérationnels correspondants dans le système de contrôle interne (SCI).
 - Plan d'urgence : définition de processus et de mesures adaptés au degré de gravité du manque de liquidités.
3. Le rapport annuel destiné à la FINMA sera établi dans le cadre d'une enquête standardisée. Ses éléments seront échelonnés en fonction de la catégorie de surveillance et de l'exposition au risque des établissements assujettis et communiqués à ces derniers à l'avance.

Liste des abréviations

AICA	Association internationale des contrôleurs d'assurance
CO	Code des obligations (RS 220)
ComFrame	<i>Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups</i> de l'AICA ¹
EHP	Plate-forme de saisie et de demande de la FINMA
ICP	<i>Insurance Core Principles</i> de l'AICA ¹
LFINMA	Loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (RS 956.1)
LSA	Loi du 17 décembre 2004 sur la surveillance des assurances (RS 961.01)
ORSA	Autoévaluation de la situation en matière de risque et des besoins en capital (<i>Own Risk and Solvency Assessment</i>)
OS	Ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance (RS 961.011)
SCI	Système de contrôle interne

¹ AICA, *Insurance Core Principles and Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups*, novembre 2019 ; disponible sous www.iaisweb.org, <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/191115-IAIS-ICPs-and-ComFrame-adopted-in-November-2019.pdf> ; consulté en avril 2024.

1 Contenu et but du projet

Les dispositions du droit de la surveillance (art. 22 LSA, art. 96, 97 et 98a OS) laissent à la FINMA une importante marge de manœuvre pour garantir l'application des exigences et des mesures relatives aux liquidités. Dans le cadre de la surveillance régulière, la présentation de la pratique de surveillance de la FINMA dans une circulaire permet non seulement d'offrir une plus grande sécurité juridique aux établissements assujettis, mais également d'assurer l'égalité de traitement de ces derniers.

Avec la gestion du capital et la solvabilité, la gestion des liquidités fait partie d'une approche globale de la solidité du capital et constitue ainsi un élément central de la gouvernance financière des entreprises. Elle leur permet d'honorer intégralement et dans les délais les obligations de paiement découlant de l'ensemble de leurs activités et, en particulier, des contrats d'assurance. C'est pourquoi la planification ordinaire des liquidités ainsi que la garantie de la solvabilité des entreprises, y compris dans des situations de crise, font l'objet d'une attention particulière en matière de surveillance (art. 98a OS). Or les activités de surveillance et le *reporting* ne peuvent atteindre leurs objectifs que si la pratique de surveillance et les attentes de la FINMA dans ce domaine sont suffisamment transparentes. À défaut, il serait nécessaire de rendre davantage de décisions au cas par cas et les lacunes de la pratique de surveillance devraient être comblées du mieux possible par les établissements assujettis eux-mêmes, avec l'aide éventuelle de conseillers, ce qui porterait atteinte au principe de l'égalité de traitement² de tous les assujettis.

La Circ.-FINMA « Liquidités – assureurs » totalement révisée vise à décrire la pratique de surveillance et les attentes de la FINMA selon une approche fondée sur des principes et de manière complète, concrète et compréhensible. Une conception de la pratique de surveillance fondée sur des principes laisse aux établissements assujettis la marge de manœuvre nécessaire pour une application indépendante, proportionnelle et axée sur les risques.

2 Actions requises

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, la Circ.-FINMA 13/5 « Liquidité des assureurs » concrétisait les dispositions du droit prudentiel relatives à la gestion des risques, en ceci qu'elle définissait des principes régissant l'établissement des rapports sur les liquidités des assureurs. Par la suite, dans le cadre de la révision partielle de l'OS entrée en vigueur le 1^{er} juillet

² Égalité de traitement des assujettis égaux entre eux, autrement dit égalité de traitement proportionnelle et axée sur les risques.

2015, les exigences en matière de liquidités posées aux assureurs ont été réglées à l'art. 98a de l'ordonnance, conformément à la hiérarchie des normes. Seules quelques adaptations marginales formelles ont alors été apportées à la Circ.-FINMA 13/5. Lors de la dernière révision partielle de l'OS, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024, les dispositions de droit prudentiel de l'art. 98a ont été complétées en particulier par l'obligation de présenter à la FINMA un rapport sur la planification des liquidités (art. 98a al. 4 OS).

Enfin, la révision totale de la Circ.-FINMA 13/5 tient compte également des exigences internationales de l'AICA (ICP 16.8 et 16.9 ; ComFrame 16.9.a à 16.9.d).

3 Contextes national et international

La gouvernance financière des entreprises et, partant, la gestion des liquidités sont depuis toujours définies comme des attributions centrales du conseil d'administration (art. 716a al. 1 ch. 3 du code des obligations [CO]). S'y ajoute la surveillance de la solvabilité – et donc des liquidités –, qui a été inscrite explicitement dans la loi (art. 725 al. 1 CO) lors de la réforme du droit de la société anonyme. De plus, il faut tenir compte également de l'art. 958a CO, qui implique d'évaluer si la société doit ou peut poursuivre ses activités. Or cette évaluation ne peut être effectuée que sur la base d'un solide plan financier (planification du capital), ce qui inclut la planification des liquidités.

Avec la révision partielle de l'OS entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024, les dispositions de droit prudentiel de l'art. 98a relatives aux liquidités ont été complétées, si bien que l'obligation de présenter à la FINMA un rapport sur la planification des liquidités (al. 4) est désormais fixée au niveau de l'ordonnance. Ce rapport met l'accent sur la planification des liquidités, qui comprend une composante stratégique (al. 2) et une composante opérationnelle, visant à garantir la solvabilité de l'entreprise à tout moment (al. 1). Étant donné que la planification prend également en compte des conditions défavorables (al. 2), la gestion du risque de liquidité revêt une importance particulière (art. 98a al. 2 let. b et 96 al. 2 let. d OS).

Il faut également accorder une plus grande attention à la gestion des liquidités en fonction de la situation politique et économique globale. Ainsi, durant la dernière décennie marquée par la persistance de taux d'intérêt au plus bas, on a observé certaines tendances à un glissement vers des placements moins liquides, plus rémunérateurs. Au niveau international, la surveillance se focalise toujours plus sur les liquidités des assureurs et sur leur gestion. Dans ce contexte, les exigences de l'AICA définies dans les ICP 16.8 et 16.9 et dans le ComFrame 16.9.a à 16.9.d doivent être respectées et appliquées dans le respect des dispositions du droit prudentiel, afin de garantir

l'adéquation de la surveillance des assurances au niveau international. De plus, avec son document *Application Paper on Liquidity Risk Management*³, l'AICA a publié un guide sur la gestion des liquidités, qui témoigne de l'attention particulière qu'elle porte à la question des liquidités chez les assureurs. D'autres travaux de l'AICA en lien avec cette thématique sont en cours de planification. Il est donc pertinent de préciser les exigences pratiques relatives à la gestion des liquidités en tenant compte également des développements internationaux.

4 Commentaires des dispositions

4.1 Remarques préliminaires

S'assurer de disposer de liquidités suffisantes grâce à un plan financier adéquat est une condition nécessaire du succès de toute activité commerciale. Cette tâche fait partie des attributions inaliénables et des responsabilités du conseil d'administration (art. 716a al. 1 ch. 3 et 725 CO). Les risques de liquidité font partie des risques principaux (art. 22 al. 1 LSA), car en cas de difficultés de paiement effectives ou imminentes, ce sont la survie de l'entreprise ainsi que les intérêts des assurés qui sont gravement menacés. De plus, le temps à disposition pour réagir est limité et il faut mettre immédiatement en œuvre des mesures efficaces (cf. art. 98a al. 3 OS et 725 al. 2 et 3 CO). C'est pourquoi il est essentiel de planifier à l'avance les flux de paiements et les positions de liquidités, afin d'identifier les futurs manques de liquidités et de pouvoir agir à temps pour y faire face. Enfin, outre la planification opérationnelle des liquidités, il faut également assurer le refinancement à long terme au niveau stratégique.

Les dispositions de la Circ.-FINMA totalement révisée relatives à la pratique de surveillance sont fondées sur des principes et laissent aux assureurs la marge de manœuvre nécessaire pour concevoir une gestion des liquidités et du risque de liquidité adaptée à leurs activités, à leur taille et à leur exposition aux risques. Des attentes plus précises quant à cette conception de la gestion des liquidités et du risque de liquidité ne sont définies que dans certains domaines et uniquement si c'est indispensable pour assurer une surveillance efficace et efficiente des établissements assujettis, dans le respect du principe de l'égalité de traitement.

³ AICA, *Application Paper on Liquidity Risk Management*, 29 juin 2020 ; disponible sous www.iaisweb.org, <https://www.iaisweb.org/uploads/2022/01/200629-Application-Paper-on-Liquidity-Risk-Management.pdf> ; consulté en avril 2024.

4.2 Remarques relatives aux différentes dispositions

4.2.1 Définitions (Cm 5 à 15)

Les termes et les définitions sont aussi utilisés avec le même sens et de manière générale dans d'autres domaines. Ainsi, la notion de propension au risque est importante pour toute activité commerciale et constitue donc un élément central de la gestion des risques (cf. art. 97 al. 2 let. c OS).

Il a délibérément été renoncé à donner des définitions détaillées des indicateurs, car il aurait pu en résulter des incitations inopportunes. Cela aurait en outre nécessité d'élaborer des dispositions exhaustives fondées sur des règles pour les différents éléments et grandeurs utilisés. Le quotient de couverture en liquidités et les grandeurs utilisées pour le déterminer ne sont donc pas définis de manière exhaustive, mais doivent être fixés de manière cohérente par les assureurs eux-mêmes, selon leurs propres règles dûment documentées. De la sorte il n'est pas possible d'en déduire une exigence réglementaire en matière de liquidités. En revanche, la propension au risque peut être définie facilement à partir de ces éléments.

Afin de néanmoins garantir l'uniformité et la comparabilité des informations sur la situation en matière de liquidités des différents assureurs, l'accent est mis sur la sécurité de la planification – c'est-à-dire sur l'écart entre les valeurs planifiées pour un horizon de planification donné et les valeurs effectives mesurées une fois cet horizon atteint.

4.2.2 Gouvernance (Cm 16 à 19)

Une gestion efficace des liquidités a pour condition essentielle une base solide, avec une organisation structurelle et fonctionnelle transparente, dans laquelle les compétences et les responsabilités personnelles sont clairement attribuées (art. 14a OS). Dans le cadre de ses attributions intransmissibles concernant la conception générale de l'organisation, les principes du contrôle financier et la fixation du plan financier (art. 716a al. 1 ch. 2 et 3 CO), l'organe chargé de la haute direction est responsable des questions stratégiques, de la définition des principes de gestion des liquidités et du risque de liquidité ainsi que de la surveillance des liquidités (solvabilité ; art. 725 al. 1 CO).

4.2.3 Gestion et planification des liquidités (Cm 20 à 40)

Il y a lieu de procéder, au moins dans le cadre de la planification annuelle du capital, à une évaluation stratégique du futur besoin de liquidités, compte tenu des attentes et des prévisions relatives à la marche des affaires, et, ce faisant, de prendre également en considération de manière appropriée un écart défavorable et des situations de crise (art. 98a al. 2 OS). Cette évalu-

tion doit porter au-delà de l'exercice en cours et tenir compte de la stratégie d'entreprise et de la planification des activités ainsi que des résultats de l'évaluation des risques.

Afin que l'entreprise soit à même d'anticiper et de prévenir les manques de liquidités et de toujours assumer ses engagements financiers dans les délais (art. 98a al. 1 OS), la planification opérationnelle des liquidités doit inclure des projections de flux de trésorerie (planifiés) à différents horizons de planification adaptés aux activités de l'entreprise. Ces bilans des flux de liquidités et la disponibilité d'un potentiel de liquidités supplémentaires sont des éléments centraux de toute planification des liquidités. Celle-ci doit en outre être effectuée selon des directives documentées et de manière systématique pour toutes les périodes considérées.

Hormis la prescription de deux horizons de planification fixes, les dispositions sont fondées sur des principes et axées sur les risques et ont valeur d'exigences minimales. Il a été renoncé en particulier à définir des exigences détaillées en matière de positions de liquidités, car cela aurait nécessité d'élaborer une réglementation exhaustive et détaillée, dont il aurait pu résulter des incitations inopportunes. Afin de néanmoins garantir l'efficacité de la surveillance, celle-ci se concentre sur la précision de la planification.

Le nouvel horizon de planification de 30 jours prévu dans la circulaire comporte moins d'incertitudes de planification que l'horizon d'un an. Il est très répandu dans la planification des liquidités, en particulier chez les assureurs soumis à différentes expositions aux risques de liquidité. Le rapport annuel sur la planification des liquidités (art. 98a al. 4 OS) peut se référer à cet horizon de planification, car la précision de la planification constitue un critère de qualité et permet également de faire des comparaisons, offrant ainsi la possibilité d'exercer une surveillance efficace et efficiente.

L'horizon d'un an, qui découle en particulier de la planification stratégique annuelle (art. 96a al. 2 OS), est déjà prévu dans la Circ.-FINMA 13/5 en vigueur jusqu'ici. Il découle également de l'art. 958a CO, car la poursuite des activités est souvent étroitement liée à la situation en matière de liquidités.

Outre les deux horizons de planification obligatoires ci-dessus, il faut en définir au minimum un autre, qui soit de moins d'un an et tienne compte des activités effectives de l'entreprise ainsi que des échéances de ses flux de liquidités éventuels. La planification des liquidités se fait donc, comme jusqu'ici, pour au moins trois horizons temporels.

La planification la plus précise possible des positions de liquidités – basée sur les propres valeurs fixées initialement pour l'horizon de planification concerné (valeurs planifiées ou visées) et la comparaison avec la situation effective une fois cet horizon atteint (valeurs effectives) – permet de piloter et

de déterminer efficacement le potentiel de liquidités nécessaire. S'il n'est pas possible ou s'il est difficile de planifier certaines entrées et sorties de paiements volatiles (Cm 22), s'il n'est de manière générale pas possible d'atteindre une sécurité de planification suffisante ou encore s'il est renoncé ponctuellement à une planification précise (Cm 23), l'absence de planification doit être compensée par des suppléments appropriés aussi bien du potentiel de liquidités que des réserves de liquidités disponibles. En l'absence d'exposition importante à des monnaies étrangères, les assureurs peuvent renoncer à une planification pour chaque monnaie, mais doivent alors couvrir le risque de change par un supplément de réserves de liquidités (Cm 23). Cette procédure est applicable par analogie aux substituts de monnaie (par ex. cryptomonnaies [Cm 39]), pour autant qu'ils soient négociables ou que l'engagement puisse également être honoré par des moyens de paiement officiels.

La catégorisation minimale du potentiel de liquidités disponible en actifs très liquides (1^{re} catégorie), liquides (2^e catégorie) et moins liquides (3^e catégorie) tient compte des échéances des sorties de paiements éventuelles et présente donc une corrélation avec les horizons de planification. Il est possible de renoncer au classement d'actifs dans une catégorie supérieure moins liquide pour autant que le potentiel de liquidités de la catégorie inférieure plus liquide soit suffisant pour faire face également à des situations de crise à plus long terme.

Les établissements doivent planifier les flux de paiements et le potentiel de liquidités disponible à l'aide de méthodes appropriées et documentées. De plus, au-delà de la planification, il faut également tenir compte des aspects opérationnels et régler en particulier la mise à disposition des moyens de paiement dans la pratique.

4.2.4 Réserves de liquidités (Cm 41 à 49)

Les établissements assujettis doivent disposer d'actifs très liquides suffisants pour couvrir un besoin de liquidités à court terme. De plus, ces actifs doivent être non seulement suffisants, mais également adaptés aux activités de l'établissement et aux situations de crise pouvant l'affecter. Il doit par ailleurs être possible d'accéder immédiatement aux moyens de paiement, surtout en situation de crise, et c'est pourquoi la mise à disposition opérationnelle concrète des actifs et, si nécessaire, leur transfert doivent toujours être garantis. Le cas échéant, des réserves de liquidités appropriées doivent être disponibles dans chaque société ou juridiction.

Si certains flux de paiements ne peuvent pas être pris en compte dans la planification des liquidités ou ne peuvent l'être que de manière insuffisante, si les flux de paiements sont très volatils ou encore si la planification est globalement grevée d'incertitudes, il y a lieu d'augmenter les réserves de liquidités en conséquence. En particulier, les facteurs de risque de liquidité dé-

coulant d'engagements hors bilan (engagements de crédit irrévocables, garanties, *downgrade trigger agreements*, appels de collatéral/de marge, autres engagements de versements supplémentaires, etc.) doivent alors faire l'objet de toute l'attention nécessaire. Il s'agit notamment, lors de la détermination des réserves de liquidités supplémentaires requises pour couvrir d'importantes sorties de liquidités à court terme, de viser un niveau de sécurité élevé sur la base de tests de résistance (Cm 22 et 58).

Les exigences en matière de réserves de liquidités découlent de l'art. 98a al. 1 OS, car il arrive souvent que des sorties de paiements ne puissent pas être compensées par des entrées de paiements simultanées, générant ainsi un besoin de liquidités à court terme qu'il faut couvrir. Les réserves de liquidités sont une mesure qui découle directement des principes généraux de la gestion des risques (art. 96 al. 2 let. d OS) et qui figure également dans les dispositions internationales (ICP 16.9).

Dans le potentiel de liquidités total, il n'y a pas obligatoirement lieu de considérer les réserves de liquidités séparément, en sus des actifs très liquides (Cm 27).

4.2.5 Gestion du risque de liquidité (Cm 50 à 65)

Alors que la gestion des liquidités repose principalement sur les activités attendues, la gestion du risque de liquidité vise quant à elle à évaluer dans quelle mesure la liquidité et, partant, la solvabilité de l'entreprise est assurée même dans des conditions défavorables (art. 98a al. 1 et 2 let. b OS). Il s'agit pour cela de prendre en considération toutes les positions de liquidités, c'est-à-dire les entrées et les sorties de paiements et le potentiel de liquidités disponible (Cm 10 ; art. 98a al. 2 let. b OS). Les réserves de liquidités et le potentiel de liquidités total doivent être fixés de manière adéquate pour couvrir un besoin de liquidités même en situation de crise. Les tests de résistance et les scénarios défavorables utilisés à cet effet sont définis selon les propres estimations de l'entreprise et doivent être documentés. En présence d'un besoin de surveillance microprudentielle ou macroprudentielle, la FINMA peut émettre des directives relatives aux tests de résistance, à l'intention respectivement d'une entreprise déterminée ou de toutes les entreprises (art. 29 al. 1 LFINMA). Un test de résistance au sens de l'art. 98a al. 2 let. b OS comprend des écarts très défavorables, voire extrêmes, des facteurs de risque pertinents, jusqu'à la limite de la capacité de résistance et même au-delà. Les tests de résistance contribuent ainsi à l'évaluation globale de la situation de risque. Ils ne correspondent donc pas nécessairement à une situation de crise au sens de l'art. 98a al. 1 OS.

Les risques de liquidité – qui comprennent, outre le risque principal d'insolvabilité, d'autres risques tels que les risques de refinancement, de liquidité de marché ou d'appel – revêtent une grande importance en raison de leurs effets ainsi que de leur criticité temporelle, et c'est pourquoi ils doivent

être identifiés, évalués, pilotés et surveillés à l'aide de méthodes appropriées (art. 96 al. 2 let. d OS). Il y a donc lieu de définir des mesures et des processus échelonnés en fonction du degré d'urgence de la situation, ainsi qu'un plan d'urgence à proprement parler (cf. ch. 4.2.7). Ce faisant, il faut tenir compte des éventuelles restrictions opérationnelles que les situations de crise peuvent entraîner ou renforcer.

Les risques de liquidité sont également pris explicitement en considération dans l'autoévaluation de la situation en matière de risque et des besoins en capital (ORSA), sur la base de la propre estimation des entreprises (art. 96a OS). Portant sur l'ensemble de la période de planification, donc au-delà de l'exercice en cours (art. 96a al. 1 OS), cette évaluation intègre les horizons de planification à long terme et en particulier la planification stratégique des liquidités. Indépendamment de cela, les aspects réglementaires concernant les liquidités doivent dans tous les cas être pris en compte dans l'évaluation des scénarios définis dans l'ORSA (Cm 27 Circ.-FINMA 16/3 « ORSA »).

4.2.6 Controlling et surveillance des liquidités (Cm 66 à 73)

Les risques de liquidité et d'insolvabilité peuvent avoir de graves effets, allant jusqu'à menacer la survie de l'entreprise. Ils font donc partie des risques principaux et doivent être surveillés en conséquence (art. 22 LSA, 96 al. 2 let. c OS et 725 al. 1 CO). C'est pourquoi les processus opérationnels doivent être intégrés au système de contrôle interne prévu à l'art. 27 LSA, régulièrement soumis à des mesures de contrôle et évalués quant à leur impact.

4.2.7 Plan d'urgence (Cm 74 à 85)

Les dispositions relatives au plan d'urgence précisent les exigences d'ordre général arrêtées à l'art. 98a al. 3 OS. Étant donné qu'une crise de liquidités peut très rapidement s'aggraver au point de menacer la survie de l'entreprise, il est indispensable – en particulier pour assurer la protection des assurés – de planifier les procédures et les mesures permettant d'agir avec célérité (cf. art. 725 al. 3 CO). Il faut prévoir en l'occurrence un plan d'urgence et de mesures comportant plusieurs seuils d'intervention dépendant du degré de gravité de la crise de liquidités, laquelle peut aller d'un simple manque temporaire à une crise mettant en jeu la survie de l'entreprise.

Les plans d'urgence se distinguent des plans de stabilisation des entreprises et des groupes ou conglomérats d'assurance importants économiquement (art. 22a, 67 al. 4 et 75 al. 4 LSA) sur plusieurs points, à savoir le cercle des destinataires, le contenu et le fait que les plans de stabilisation sont soumis à l'approbation de la FINMA (art. 98d al. 3 OS). De plus, les plans d'urgence sont moins complets, car ils ne portent que sur les manques de liquidités, et sont généralement mis en œuvre antérieurement.

4.2.8 Rapport à la FINMA (Cm 86 à 94)

Le rapport annuel ordinaire destiné à la FINMA prescrit à l'art. 98a al. 4 OS est établi dans le cadre d'une enquête EHP annuelle. La FINMA communique les éléments du rapport à chaque assureur à l'avance, compte tenu de la catégorie de surveillance, des activités et de l'exposition au risque de ce dernier. Cette forme de *reporting* standardisé et basé autant que possible sur des données est non seulement garante d'une surveillance efficace, mais elle apporte également de la clarté aux assureurs et leur simplifie ainsi la tâche. Dans le même temps, l'enquête offre le degré de flexibilité nécessaire pour compléter ou supprimer certains éléments du rapport en cas de modifications de la situation. Enfin, la communication des éléments du rapport à l'avance accroît la sécurité de la planification pour les assureurs.

Outre le *reporting* ordinaire ci-dessus, les assureurs sont tenus de renseigner sans délai la FINMA de toute détérioration extraordinaire de leur situation en matière de liquidités (Cm 89, art. 29 al. 2 LFINMA). Cela peut aller d'un manque de liquidités temporaire prévisible ou effectif à des problèmes de liquidité opérationnels ou stratégiques importants (art. 51a LSA).

4.3 Champ d'application

Indépendamment de sa taille, de son organisation et de son appartenance ou non à un groupe, chaque établissement assujéti doit toujours assurer sa solvabilité individuellement. C'est pourquoi les prescriptions de droit prudentiel relatives à la gestion des risques et aux exigences en matière de liquidités concrétisées dans la circulaire visent aussi bien les entreprises que les groupes ou conglomérats d'assurance. Elles s'appliquent donc aussi aux groupes ou conglomérats d'assurance assujétis, de même qu'aux sociétés jouant un rôle essentiel dans la gestion des liquidités dans le cadre d'une approche de groupe. Cela concerne généralement les sociétés mères des groupes ou les sociétés qui remplissent une fonction dans un système de gestion centralisée des liquidités (cf. Cm 15). Dans ce contexte, il s'agit non pas d'appliquer une approche consolidée des liquidités à l'échelle du groupe, mais de veiller à ce que les sociétés mères ou les sociétés gérant les liquidités, et en particulier les assureurs assujétis qui leur sont liés, puissent effectivement disposer des liquidités nécessaires (Cm 55, 56 ; art. 67 al. 1, 75 al. 1 LSA, 98a al. 1, 195 al. 1 et 204 OS).

En ce qui concerne les succursales d'assureurs ayant leur siège à l'étranger, la surveillance de la FINMA en matière de liquidités se limite aux activités des succursales elles-mêmes. Étant donné que celles-ci doivent aussi être à même d'honorer leurs obligations de paiement – en particulier envers les assurés –, les dispositions leur sont applicables par analogie.

Des dérogations en matière de *reporting* à la FINMA ne sont possibles que sur la base d'une évaluation au cas par cas (art. 98a al. 4 OS). Toute déro-

gation doit être liée à la situation concrète de l'établissement assujéti et observer les principes généraux de la surveillance (art. 1b OS). Enfin, pour à la fois respecter les prescriptions du droit prudentiel en matière de rapport et rester adapté à la situation individuelle de chaque assureur, le *reporting* est conçu, dans le cadre de l'enquête EHP, conformément au principe de proportionnalité et selon une approche axée sur les risques.

5 Processus de réglementation

La FINMA applique un processus de réglementation transparent, prévisible et crédible, qui intègre à un stade précoce les parties impliquées et les milieux intéressés, comme les autorités et éventuellement les milieux scientifiques. Une audition publique est en principe organisée pour les modifications apportées aux ordonnances et aux circulaires (sauf en cas d'adaptations purement formelles). Les personnes concernées font un large usage de la possibilité de prendre position dans le cadre de ces auditions. Le conseil d'administration de la FINMA est l'organe compétent pour évaluer les prises de position et expose à chaque fois dans un rapport (rapport sur les résultats) dans quelle mesure celles-ci sont mises en œuvre. Tous les documents relatifs aux auditions, y compris le rapport sur les résultats, sont publiés⁴.

5.1 Consultation préalable

Avant l'ouverture de la procédure d'audition, la FINMA procède en principe à des consultations préalables des personnes concernées et des milieux intéressés. Elle clarifie alors les faits déterminants et recueille les informations nécessaires, explique l'orientation du projet de réglementation et prend note des appréciations correspondantes. L'échange peut également porter sur les actions requises et les options à disposition.

Le 29 janvier 2024, la FINMA a procédé à une consultation préalable auprès de l'Association Suisse d'Assurances (ASA) et de divers représentants de la branche. Elle a expliqué à cette occasion pourquoi il était nécessaire de réviser entièrement la Circ.-FINMA 13/5 « Liquidité des assureurs » et présenté l'orientation de la nouvelle circulaire.

Malgré des critiques ponctuelles et des réserves générales quant à une présentation plus complète des attentes en matière de gestion des liquidités et du risque de liquidité, la FINMA estime que la publication d'une pratique claire est nécessaire pour garantir la conception uniforme de l'activité de surveillance et qu'elle est utile pour tous les parties prenantes (cf. ch. 1).

⁴ Les documents relatifs aux auditions concernant les révisions d'ordonnances et de circulaires de la FINMA sont publiés sur le site Internet de la FINMA (www.finma.ch > Documentation > Auditions).

5.2 Consultation des unités administratives intéressées

La FINMA a consulté les unités administratives également intéressées du 4 au 22 mars 2024.

5.3 Consultation publique

Les présentes règles n'ont pas une grande portée au sens de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (RS 172.061). La FINMA procède donc à une audition conformément à l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance du 13 décembre 2019 relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers (RS 956.11). La durée de l'audition est de deux mois.

6 Principes de réglementation⁵

La pratique de surveillance présentée dans la circulaire repose sur des principes et laisse donc aux assureurs une marge de manœuvre suffisante pour une application proportionnelle et axée sur les risques.

Les précisions que la circulaire apporte à la pratique de surveillance découlent directement des dispositions prudentielles du droit supérieur ou en sont dérivées. Les standards de l'AICA sont également pris en considération. Les options à disposition en matière de conception de la réglementation au niveau de la FINMA sont donc limitées. À cet égard, la FINMA a privilégié les solutions qui respectent le mieux le principe de proportionnalité. Elle a tenu compte des effets sur la viabilité et la compétitivité internationale de la place financière suisse, dès lors que cela semblait pertinent. La réglementation prévue est neutre sur les plans de la concurrence et de la technologie. Les règles différenciées conformément à l'art. 7 al. 2 let. c LFINMA doivent tenir compte du but visé par la réglementation et des risques. Les normes internationales en matière de marchés financiers ainsi que leur mise en œuvre sur d'autres places financières importantes, pour autant qu'elles soient pertinentes, ont été respectées. Pour les détails, il convient de se référer aux commentaires des dispositions.

⁵ Selon l'art. 6 de l'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers

7 Analyse des effets⁶

7.1 Généralités

Les effets de la réglementation ont en principe déjà été présentés en détail au niveau de la loi. Les effets sont également présentés dans le cadre de l'édition des ordonnances du Conseil fédéral (en référence à l'analyse des effets au niveau de la loi).

7.2 Effets du projet et de ses différents contenus

Les exigences prudentielles relatives à la gestion des risques (art. 22 LSA et 96 à 98a OS) ainsi que les prescriptions générales du droit de la société anonyme (art. 716a al. 1 ch. 3, 725 et 958a CO) obligent depuis longtemps les assureurs à gérer leurs liquidités et les risques qui en découlent. La Circ.-FINMA 13/5 définit déjà plusieurs principes dans ce domaine et la gestion des liquidités et des risques qui en découlent n'est donc pas nouvelle pour les assureurs.

La présentation de la pratique de surveillance dans la circulaire révisée précise les exigences prudentielles. La conception fondée sur des principes de cette pratique laisse toutefois aux assureurs une marge de manœuvre suffisante pour une application proportionnelle et axée sur les risques. La circulaire définit des principes et fixe des attentes claires, ce qui amènera les assureurs à au moins contrôler leur organisation structurelle et fonctionnelle, si ce n'est à largement la remanier.

L'ampleur du travail que l'application de la circulaire exigera des assureurs dépend pour l'essentiel de leur système actuel de gestion des liquidités, en particulier de son organisation, de ses processus et de sa documentation.

- Effets sur la gouvernance : eu égard aux prescriptions du droit prudentiel et du droit de la société anonyme, les assureurs devraient déjà disposer de la réglementation et de la documentation requises. Il faut néanmoins s'attendre à un besoin de rattrapage, lié en particulier à l'application des dispositions concernant l'organisation structurelle et fonctionnelle et la documentation. Il s'agit cependant pour l'essentiel d'un travail de mise en œuvre unique, qui se traduira également par une amélioration générale de la gouvernance d'entreprise.
- Effets sur la gestion et la planification des liquidités : les principaux éléments de la gestion des liquidités figurent déjà dans la Circ.-FINMA 13/5. Sa révision ne fait que les préciser en donnant de nouvelles indications. Elle prescrit en particulier un nouvel horizon de planification de 30 jours, en sus de l'actuel horizon d'un an. Il s'agit d'un hori-

⁶ Selon l'art. 7 de l'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers

zon qui est déjà couramment utilisé par de nombreux assureurs dans leur planification des liquidités. Le travail supplémentaire occasionné par la mise en œuvre et par le traitement récurrent dépendra principalement de l'état de la gestion des liquidités pratiquée jusqu'ici. Il faut donc s'attendre à un besoin d'adaptation qui sera considérable dans certains cas, car les principes décrits sommairement dans la Circ.-FINMA 13/5 ont parfois été appliqués de manière incomplète jusqu'ici.

- Effets sur les réserves de liquidités : les réserves de liquidités correspondent aux actifs très liquides immédiatement disponibles (conformément au potentiel de liquidités de la première catégorie ; cf. Cm 27). Comme il n'y a pas d'obligation de considérer les réserves de liquidité séparément, les dispositions les concernant n'auront pas d'effets supplémentaires importants par rapport à aujourd'hui.
- Effets sur la gestion du risque de liquidité : les nouvelles dispositions de la circulaire ne font que concrétiser, pour l'essentiel, les principes généraux de gestion des risques qui découlent directement des dispositions prudentielles du droit supérieur. Actuellement, les assureurs gèrent déjà leurs liquidités. Le type et l'ampleur du travail de mise en œuvre qu'ils devront effectuer dépendent donc directement de leur organisation et de leurs processus de gestion des liquidités actuels.
- Effets sur le *controlling* et la surveillance des liquidités : les exigences en matière de contrôle et de surveillance des risques ainsi que l'obligation de mettre en place un système de contrôle complet couvrant les principaux processus opérationnels découlent des exigences prudentielles relatives à la gestion des risques (art. 22 LSA, 96 al. 2 let. d et 97 al. 2 let. d OS) et au système de contrôle interne (art. 27 LSA). Le travail supplémentaire de mise en œuvre et de contrôle récurrent dépendra de la conception et de la qualité des processus existants de gestion des liquidités et du risque de liquidité (voir à ce sujet l'évaluation des effets sur la gestion et la planification des liquidités ainsi que sur la gestion du risque de liquidité).
- Effets sur le plan d'urgence : les exigences relatives au plan d'urgence découlent directement de l'art. 98a al. 3 OS. Les précisions qu'apporte la circulaire révisée n'entraînent donc pas de travail supplémentaire de mise en œuvre et de traitement récurrent.
- Effets sur le rapport à la FINMA : la présentation d'un rapport annuel à la FINMA est prescrite à l'art. 98a al. 4 OS. Le rapport standardisé basé sur une enquête EHP tel qu'il est prévu – avec ses éléments clairement définis et échelonnés en fonction de la catégorie de surveillance et de l'exposition au risque de l'établissement concerné – simplifiera son élaboration et réduira la charge de travail récurrente liée au *reporting*.

8 Suite de la procédure

À l'issue de l'audition publique, le conseil d'administration de la FINMA analysera et évaluera les prises de position reçues et exposera dans le cadre d'un rapport sur les résultats dans quelle mesure celles-ci auront pu être mises en œuvre.

L'adoption et la publication de la nouvelle circulaire de la FINMA doivent avoir lieu en novembre 2024 et son entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2025.