

17 décembre 2012

Rapport relatif à la circulaire FINMA 2013/6 « Liquidité – banques »

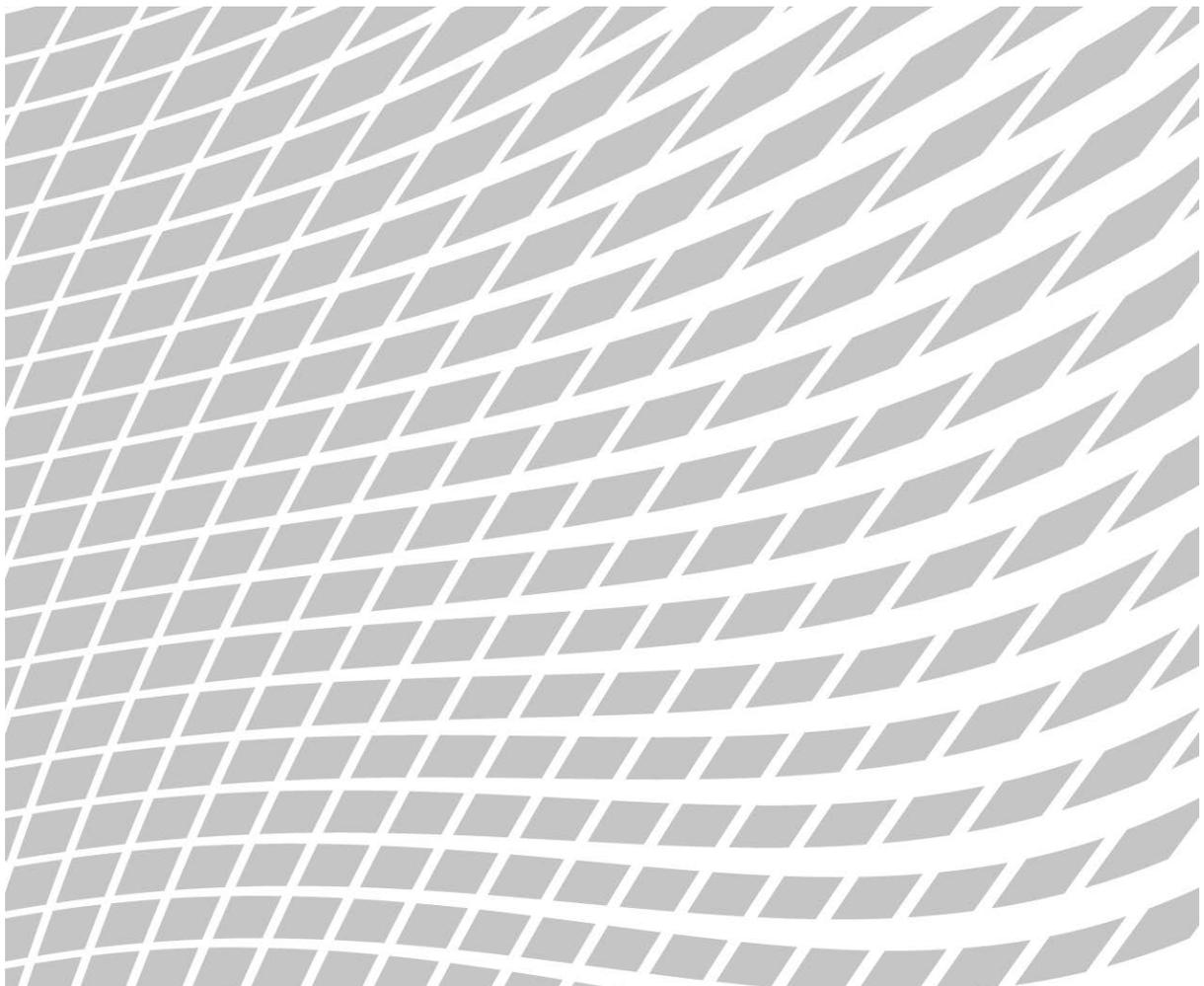


Table des matières

1	Objectif de la circulaire	3
2	Champ d'application	4
3	<i>Reporting</i> sur le ratio de liquidité à court terme LCR	4
4	Exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité	5
4.1	Principe de proportionnalité	5
4.2	Gestion centralisée ou décentralisée du risque de liquidité	8

1 Objectif de la circulaire

La circulaire FINMA « Liquidité – banques » concrétise les dispositions du projet d'ordonnance sur les liquidités (P-OLiq) concernant, d'une part, la nouvelle obligation de *reporting* sur le ratio de liquidité à court terme (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR) durant la période d'observation prévue par le Comité de Bâle, soit jusqu'à l'entrée en vigueur du LCR au 1^{er} janvier 2015 (art. 3 P-OLiq), et, d'autre part, les exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité (art. 2 al. 2 et 5 à 10 P-OLiq).

Premièrement, l'obligation de *reporting* sur les valeurs déterminantes pour le calcul du LCR doit garantir la préparation du secteur bancaire suisse au respect du ratio de liquidité à court terme dès 2015. Le cas échéant, les activités et le profil de risque devront être adaptés. Par conséquent, la FINMA peut aussi utiliser les données collectées pour discuter des stratégies d'adaptation avec les banques dont l'on peut prévoir qu'elles seront sensiblement en deçà du LCR de sorte qu'elles puissent ainsi atteindre le LCR au moment de son introduction.

Deuxièmement, la période d'observation permettra de vérifier les conséquences de l'introduction du LCR, aussi bien aux niveaux national qu'international. Cette vérification doit porter autant sur les conséquences macroéconomiques (répercussion sur l'octroi de crédit ou sur la croissance économique, etc.) que sur les effets directs pour les banques concernées (impacts des normes sur les petites banques par rapport aux banques plus importantes, sur les secteurs d'activité, etc.).

Troisièmement, la période d'observation soutiendra les travaux préliminaires à l'élaboration de la réglementation relative au LCR suisse qui entrera en vigueur en 2015. Dans le cadre de la mise au point de cette réglementation, il conviendra de déterminer notamment les paramètres relatifs aux entrées et sorties de trésorerie. En effet, s'ils sont largement réglés au niveau international, il existe néanmoins une marge de manœuvre pour la mise en œuvre de certains paramètres. Les calibrages nécessaires seront alors effectués grâce aux différentes données relevées.

En l'état, certaines des exigences de l'art. 3 P-OLiq ne sont pas concrétisées dans la circulaire ; elles le seront en temps voulu. D'une part, il faudra définir le *reporting* sur le ratio structurel de liquidité à long terme (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR) une fois que le Comité de Bâle aura concrétisé le NSFR qui n'a été pour le moment que conceptuellement défini. D'autre part, le Comité de Bâle a développé, outre les deux valeurs de mesure de la liquidité que sont le LCR et le NSFR, d'autres paramètres d'observation qui doivent être intégrés de manière cohérente à la surveillance courante par les autorités de surveillance. Ces paramètres d'observation constitueront à l'avenir un instrument central de la FINMA pour évaluer la situation en matière de risque de liquidité d'une banque ou pour identifier de façon précoce les risques de liquidité se développant sur l'ensemble du secteur bancaire. Il apparaît donc pertinent d'introduire progressivement la nouvelle réglementation en matière de liquidité et d'amorcer le *reporting* sur le LCR.

2 Champ d'application

Durant la phase d'observation, l'obligation de *reporting* sur le ratio de liquidité à court terme vaut en principe pour toutes les banques au sens de l'art. 1 al. 1 P-OLiq. Le *reporting* sur le ratio de liquidité à court terme doit être remis aussi bien au niveau du groupe financier que de l'établissement individuel. Cependant, sont libérées de cette obligation les banques affiliées à un organisme central au sens de l'art. 4 al. 3 OB.

En ce qui concerne les exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité, la circulaire prévoit que les établissements relevant d'un groupe financier pratiquant une gestion centralisée de la liquidité sont partiellement libérés de l'obligation de remplir les exigences qualitatives posées à la gestion du risque de liquidité. La condition à cette libération est qu'il soit garanti, sur une base contractuelle et/ou statutaire, que la société mère dispose en tout temps de tous les renseignements et documents pertinents pour évaluer la position de liquidité à l'échelon individuel des sociétés du groupe. Cela signifie que les échanges concrets de prestations entre la société mère d'un groupe et les sociétés dudit groupe sont fixés, par exemple, dans le cadre d'un contrat de prestations internes (*Service Level Agreement*). Cette situation est présumée lorsque la société du groupe est contrôlée à 100 % en matière de droits de vote.

Il en va de même au sein d'un organisme central selon l'art. 4 al. 3 OB. Ici aussi, les exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité peuvent, en principe, être remplies par l'établissement central, alors que les banques qui lui sont affiliées en sont exemptées.

Cependant, les exigences de base en matière de gestion qualitative du risque de liquidité que le conseil d'administration doit respecter selon la circulaire (p. ex. détermination de la tolérance au risque) s'appliquent au sein des sociétés de groupe et des banques affiliées à un organisme central.

3 *Reporting* sur le ratio de liquidité à court terme LCR

Avec l'introduction de l'obligation de *reporting* sur le ratio de liquidité à court terme, la Suisse poursuit le but d'introduire le LCR comme norme de régulation dans les délais convenus au niveau international, soit en 2015. D'ici là, la FINMA observera les répercussions liées à l'introduction du LCR.

Le format du *reporting* sur le LCR en est à un stade relativement avancé dans le cadre de la convention-cadre internationale en matière de liquidités de 2010. Depuis le début de l'année 2012, 40 banques faisant partie d'un échantillon représentatif participant volontairement à une étude pilote ont fait parvenir chaque trimestre un formulaire d'annonce établi sur cette base.

Les expériences et résultats provenant de l'étude pilote actuellement en cours seront pris en compte lors de la détermination de l'exigence générale de *reporting*. Comme, dans le cadre du remaniement de l'ancienne convention-cadre internationale en matière de liquidité de 2010, le Comité de Bâle décidera encore vraisemblablement d'ici la fin de l'année 2012 d'apporter des adaptations matérielles au

LCR – adaptations que le formulaire d'annonce de l'étude pilote ne reflète encore que partiellement –, il faut partir du principe que ce formulaire devra encore être intégralement remanié d'ici l'introduction de l'obligation générale de *reporting* qui s'appliquera à partir de 2013. Même suite au remaniement du LCR par le Comité de Bâle d'ici la fin de l'année 2012, certaines questions resteront en suspens, ce qui pourra nécessiter un nouveau remaniement du formulaire d'ici l'introduction du LCR comme norme de réglementation.

Vu la feuille de route nationale (introduction du *reporting* sur le LCR le 30 juin 2013 avec première remise le 31 juillet 2013, Cm 54) et le calendrier international (décision du Comité de Bâle ou des gouverneurs des banques centrales et des responsables des instances de surveillance bancaire en décembre 2012 ou en janvier 2013 quant aux adaptations relatives au LCR), la FINMA prévoit de publier le nouveau formulaire d'annonce et le document comportant les instructions pour remplir ledit formulaire d'ici mai 2013. D'ici là, la FINMA informera les banques le plus rapidement possible des adaptations touchant le contenu du formulaire d'annonce de l'étude pilote pour permettre un lancement sans accroc du *reporting* obligatoire. A partir du 30 juin 2013, les valeurs déterminantes pour le calcul du LCR devront être transmises mensuellement, dans un délai de 30 jours, le dernier jour calendaire du mois étant la date de référence (Cm 8). La remise mensuelle des données permettra de constituer une série de données fiable pour analyser les conséquences de l'introduction du LCR ainsi que pour calibrer les paramètres d'entrées et de sorties de trésorerie pour le LCR.

La fréquence du *reporting* et le délai de remise fixé dans le Cm 8 durant la période d'observation ne préjugent pas du *reporting* qui sera exigé après l'entrée en vigueur du LCR. En fonction des données collectées pendant la période d'observation, il est envisageable que certaines banques de petite taille présentant dans la durée un résultat LCR stable soient tenues d'établir leurs rapports à une fréquence moindre que des banques présentant un résultat LCR volatil. De même, il n'est pas sûr que le délai de remise de 30 jours prescrit pendant la période d'observation perde une fois la réglementation relative au ratio de liquidité à court terme introduite. Les données relatives à la situation en matière de risque de liquidité sont particulièrement pertinentes quand elles sont rapportées rapidement. Dès lors, étant donné que le LCR couvre une période de crise de 30 jours, un délai de remise sensiblement inférieur à 30 jours est envisageable.

4 Exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité

4.1 Principe de proportionnalité

La FINMA prend en compte les différences de tailles et de modèles commerciaux des banques dans l'évaluation du caractère approprié des exigences posées à la gestion du risque de liquidité (Cm 10). Cela signifie que toutes les exigences posées à l'aménagement de la gestion du risque de liquidité doivent être mises en œuvre 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. Le cas échéant, le principe de proportionnalité s'applique à la mise en œuvre de tous les Cm du chapitre III. La circulaire permet une application proportionnée des prescriptions, en accord avec les risques encourus par la banque. Le principe de proportionnalité n'a toutefois pas pour objet d'affecter ou de réduire les exigences en matière de droit

prudentiel. Il définit uniquement la manière de mettre en œuvre ou de remplir ces exigences. Par rapport à la version qui a fait l'objet de l'audition d'août, les anciens assouplissements prévus dans le texte (mise en œuvre 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 ») ont été remplacés par la remarque du Cm 10 et la remarque ci-dessus relative à l'application du principe de proportionnalité à tous les Cm. Cependant, de nouveaux assouplissements permettent aux petites banques présentant une complexité et une exposition au risque de liquidité réduites de ne pas avoir à assumer une charge de travail disproportionnée car elles sont explicitement dispensées du respect de certaines exigences.

Exemples d'une application simplifiée des exigences de la circulaire :

- a. Les petites banques sont explicitement dispensées de la mise en œuvre d'un nombre important d'exigences ne les concernant que peu ou pas. C'est notamment le cas des exigences posées au système du prix de transfert des liquidités (Cm 19), à la détention de la liquidité intra-journalière (Cm 27), à la diversification de la structure de financement (Cm 33) ainsi qu'aux tests de résistance (Cm 42). Le terme de « petites banques » se réfère dans ce contexte au classement tel qu'il apparaît dans le rapport annuel 2011 de la FINMA comme partie du concept de surveillance affiné : les « petites banques » englobent, d'une part, tous les acteurs du marché de catégorie 5 et, d'autre part, des acteurs du marché de catégorie 4 qui peuvent être considérés comme relevant de la notion de « petites banques » dans l'interprétation de la circulaire 2013/06 quand les exigences supplémentaires de chacun des Cm sont remplies. Par exemple, une banque de catégorie 4 n'a pas besoin de remplir les exigences posées au système du prix de transfert des liquidités quand ses affaires en matière de clientèle commerciale ou sur le marché des capitaux sont limitées. De même, une banque de catégorie 4 n'a pas à prendre des dispositions spéciales concernant la détention de la liquidité intra-journalière si elle prouve qu'elle n'est exposée à aucun risque substantiel concernant les paiements intra-journaliers. Concernant la diversification de la structure de financement, les banques de catégorie 4 peuvent également en être dispensées si elles n'ont pas d'activité de négoce ou sur le marché des capitaux, ne se refinancent pas sur le marché monétaire, sur le marché des capitaux ou via des investisseurs institutionnels, ni ne sont des filiales de banques étrangères qui se refinancent auprès du groupe.
- b. Organisation structurelle et fonctionnelle de la gestion de la liquidité, particulièrement la mise en place de processus de pilotage et de surveillance des risques et le système de directives lié aux liquidités (Cm 16) : même les petites banques doivent garantir que la gestion de la liquidité et la surveillance des risques de liquidité sont réalisés sur la base de directives organisationnelles (p. ex. règles relatives à l'organisation structurelle et fonctionnelle ainsi que pour l'assignation des tâches ; réglementation des compétences et des responsabilités ; réglementation concernant l'aménagement des processus de pilotage et de surveillance des risques). Le degré de détail des directives organisationnelles ainsi que l'aménagement de la fonction de gestion de la liquidité dépendent toutefois 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.
- c. Régime interne de prix de transfert pour la liquidité (Cm 17 à 19) : la circulaire exige que le régime interne de prix de transfert pour la liquidité soit « approprié » et que les coûts et

risques de liquidité ainsi que les éventuels revenus liés soient pris en compte « de manière appropriée ». Il n'est toutefois pas nécessairement attendu des banques qu'elles soient en mesure de calculer des prix de transfert par transaction. Afin d'éviter des erreurs dans le pilotage des liquidités, les banques doivent néanmoins regrouper de façon appropriée leurs activités commerciales ou leurs produits, justifier de façon convaincante ces regroupements et leur appliquer un prix de transfert homogène. Dans ce contexte, le niveau de granularité s'oriente sur le degré de risque des activités commerciales ou des produits. Il faut particulièrement veiller à ce que le regroupement d'activités commerciales prenne en compte les critères de durée de détention et de degré de liquidité.

- d. Diversification de la structure du financement (Cm 32 à 35) : la FINMA tient compte, lors de l'évaluation d'une diversification « adéquate » et des mesures « appropriées » visant à limiter les concentrations financières, de certaines concentrations naturelles et inhérentes au modèle commercial (p. ex. petits déposants, émission de lettres de gage). La FINMA estime toutefois qu'une diversification, une limitation et une surveillance restent possibles jusqu'à un certain degré. Des concentrations financières naturelles s'observent aussi pour les filiales de banques étrangères qui se refinancent auprès du groupe. Les banques exposées à de tels risques de concentration doivent toutefois présenter ce risque de manière transparente et le prendre en compte de manière appropriée dans le programme de scénarios de crise (test de résistance – voir ci-dessous).
- e. Test de résistance (scénario de crise) (Cm 41 à 47) : la circulaire prévoit explicitement pour les petites banques que celles-ci peuvent se référer au scénario international et réglementaire pour le LCR dans le cadre de la mise en œuvre des exigences en matière de tests de résistance, du moment qu'une analyse critique de la propre situation révèle que les principaux risques de liquidité de la banque seront ainsi couverts en cas de crise et ce, de manière adaptée à la taille de la banque ainsi qu'à la nature, à l'étendue, à la complexité et au degré de risque des activités de l'établissement (Cm 42). « Se référer » ne signifie cependant pas que le scénario pour le LCR et son aménagement doivent être repris tels quels sans réflexion, mais plutôt que les petites banques peuvent choisir ce scénario et son aménagement comme point de départ ou base pour paramétrer les scénarios de crise internes qui prennent en compte de manière adéquate les particularités de l'établissement et les différents horizons de temps.

Les petites banques dépendant fortement du bon fonctionnement du marché suisse des lettres de gage doivent prendre en compte cet aspect indépendamment d'une possible mise en œuvre simplifiée lors de l'aménagement du test de résistance. Cette exigence résulte également de l'approche de la FINMA qui prend en compte des concentrations financières naturelles dans le cadre de l'évaluation d'une diversification « adéquate ». En Suisse, où les lettres de gage constituent un moyen de refinancement traditionnel des hypothèques, les petites et moyennes banques dépendent fortement du bon fonctionnement du marché des lettres de gage. La survenance de troubles sur ce marché aurait des conséquences importantes sur leurs possibilités de financement. Par conséquent, les banques dépendant du marché suisse des lettres de gage doivent développer des scénarios où est entravée l'émission de lettres de gage, et ce, en prenant en compte les particularités de la législation suisse des lettres de gage et l'organisation du marché.

L'exigence de tests de résistance « réguliers » (Cm 41 (a)) est également soumise au principe de proportionnalité : les banques actives sur le marché des capitaux ou se refinançant à court terme sur le marché monétaire ou sur le marché des capitaux doivent effectuer des tests de résistance plus régulièrement que les banques centrées sur les opérations d'intérêt. Dans tous les cas, la banque doit justifier de manière convaincante la fréquence des tests de résistance auxquels elle se soumet.

En revanche, le principe de proportionnalité requiert que lorsque les risques encourus sont complexes et présentent un potentiel élevé de menace, tant les superviseurs que les banques utilisent des moyens et des procédures plus sophistiqués. Une application appropriée du principe de proportionnalité implique donc également que certaines banques (particulièrement les acteurs du marché d'une taille, importance et complexité extrêmes) prennent des mesures excédant les exigences explicitement formulées dans la circulaire si cela s'avère nécessaire pour assurer une gestion du risque de liquidité adéquate et efficace. Dans ce contexte, les banques de ce type doivent aussi se référer, pour l'aménagement d'une gestion du risque de liquidité adéquate et efficace, aux publications correspondantes, notamment celles du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et celles du Conseil de stabilité financière.

4.2 Gestion centralisée ou décentralisée du risque de liquidité

La FINMA exige que soit réglé le degré de centralisation du pilotage et de la surveillance des liquidités. Elle ne fixe pas de restrictions quand aux aspects devant être assurés de manière centrale (au niveau du groupe) et elle ne donne pas d'instructions sur l'étendue du pilotage opérationnel des liquidités effectué par une entité centrale ou, de manière décentralisée, par les différents sites dans le cadre d'une gestion autonome de la liquidité (Cm 16 (a)). Le Cm 22 (a) précise cette liberté de choix, mais exige que le risque de liquidité soit piloté et surveillé tant à un niveau centralisé qu'à un niveau décentralisé. Dans tous les cas, une surveillance centralisée minimale est requise.

Indépendamment de sa structure organisationnelle, la banque doit régler quelles tâches du contrôle du risque sont assurées de manière centralisée ou décentralisée. L'on peut citer à ce propos :

- la décision de fixer, ou pas, des normes (ou des normes minimales) à appliquer au niveau du groupe concernant la mesure et la surveillance des risques de liquidité ;
- la consolidation des positions de liquidité de chaque site au niveau du groupe ;
- le *reporting* au niveau du groupe ;
- l'analyse des positions de liquidité au niveau du groupe ;
- le *reporting* pour les positions en monnaies étrangères ;
- la décision d'implémenter, ou pas, des systèmes visant à mesurer, surveiller et contrôler les positions de liquidité au niveau des sites et/ou des monnaies étrangères ;
- l'établissement, le suivi et le développement du modèle de liquidité ;
- la conception et la mise en œuvre de tests de résistance globaux ;
- la décision de piloter, ou pas, les liquidités des sites dans le cadre des limites fixées au niveau du groupe et, dans ce cas, la fixation des limites spécifiques pour chaque site à partir de la limite

globale de la banque ainsi que la surveillance du respect des limites et l'approbation des dépassements des limites ;

- la détermination du refinancement à moyen et à long termes, en incluant le plan d'émission ;
- la fixation des prix de transfert pour le transfert interne de liquidité ainsi que
- l'approbation de transferts de liquidités entre des filiales et des succursales.

Il convient également de définir, même pour les unités qui sont responsables du placement ou de l'approvisionnement de liquidités sur les marchés, s'il existe une direction au niveau centralisé du groupe à laquelle sont subordonnées des unités locales exerçant des fonctions de pilotage pour leur région en vue de la mise en œuvre opérationnelle des plans de financement sur les marchés monétaires et des capitaux ou si le pilotage opérationnel des liquidités est assuré de manière purement décentralisée par une gestion autonome de la liquidité effectuée par les sites. Si une banque se décide pour une direction au niveau centralisé, elle devra en fixer les tâches, p. ex. :

- la gestion des portefeuilles centraux avec des actifs liquides et le maintien de liquidité sur les différents fuseaux horaires et dans les monnaies étrangères respectives ;
- le transfert des liquidités du groupe aux sites ;
- la réglementation de la capacité opérationnelle de paiement de chaque site par l'accès au pool du groupe et/ou au marché monétaire ;
- l'instruction aux sites importants de piloter leurs liquidités de manière à ce qu'ils puissent se passer de mesures centrales en matière de liquidité pendant un certain laps de temps et
- les instructions visant le respect des exigences prudentielles locales en matière de liquidité sur chacun des sites.

Sur cette base, il apparaît clairement que, indépendamment du choix d'une approche plutôt centralisée ou décentralisée, une surveillance centralisée minimale reste indispensable. En revanche, il n'est pas exigé qu'existe une « double » fonction de pilotage et de surveillance des liquidités qui s'exercerait tant à un niveau centralisé que décentralisé.

La liberté de choisir entre une gestion centralisée ou décentralisée de la liquidité vaut également pour les banques étrangères en Suisse. Pour la plupart des banques étrangères situées en Suisse, le principe suivant s'applique : la société mère étrangère pilote les liquidités de manière centralisée alors que la filiale suisse s'alimente principalement en liquidité auprès du pool du groupe. Cette pratique n'est pas limitée par les exigences qualitatives en matière de gestion de la liquidité de la circulaire de la FINMA. La société mère étrangère doit toutefois garantir des processus de pilotage et de surveillance du risque appropriés qui intègrent les sociétés du groupe situées en Suisse. Il convient en outre de prendre des mesures fonctionnelles adéquates au niveau du groupe. Cela signifie qu'il faut définir clairement des processus ainsi que les tâches, compétences, responsabilités, contrôles et voies de communication y relatifs au sein de la gestion de la liquidité au niveau du groupe et les harmoniser.

Le *reporting* sur le LCR ne se trouve pas affecté par le modèle mis en œuvre pour appliquer les exigences qualitatives en matière de gestion de la liquidité par des banques étrangères. Toutes les banques étrangères se situant en Suisse doivent également se soumettre à l'obligation de *reporting*, comme elles devront plus tard respecter le LCR et de la même manière qu'elles répondent aujourd'hui

aux exigences de l'actuelle réglementation en matière de liquidité concernant les liquidités totales et complémentaires.

Comme les succursales de banques sises à l'étranger ne disposent pas d'organe de surveillance, ces établissements devront impliquer les services centraux de leur entreprise sous une forme appropriée.