

3 juillet 2014

Circulaire FINMA 2015/2 « Risque de liquidités – banques »

Rapport de la FINMA sur les résultats de l'audition relative au projet de circulaire « Liquidité – banques » qui a eu lieu du 17 janvier au 28 mars 2014

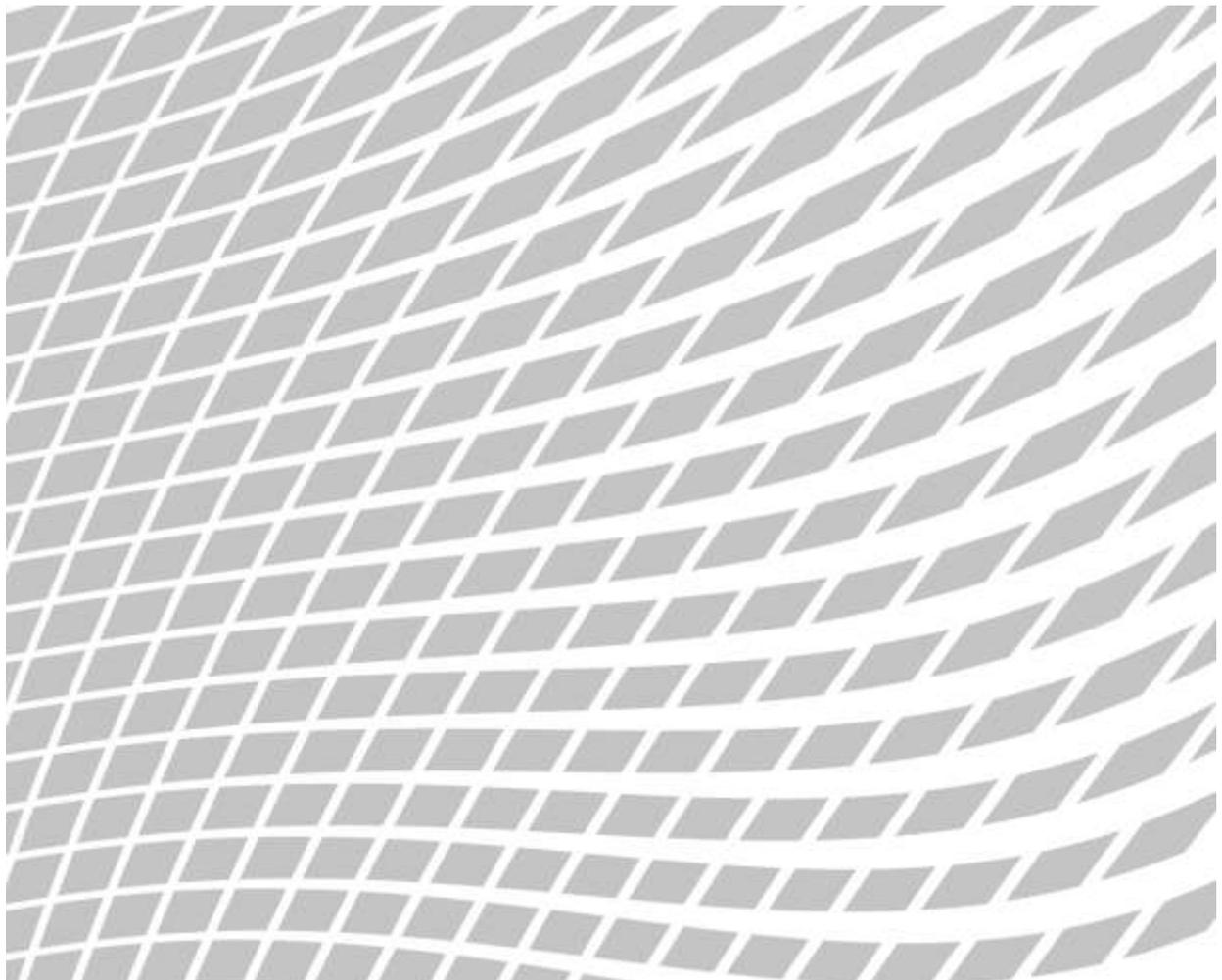


Table des matières

Eléments essentiels	3
Liste des abréviations	5
1 Introduction	6
2 Prises de position reçues	6
3 Résultats de l'audit et évaluation par la FINMA	7
3.1 Principe de proportionnalité	9
3.2 Définition du périmètre de consolidation	11
3.3 Obligations de <i>reporting</i> LCR trop strictes lors d'une crise de liquidités.....	11
3.4 Prise en compte des actions en tant que HQLA 2b	12
3.5 Précisions relatives au mécanisme de dénouement et aux opérations de financement garanties	13
3.6 Structures de <i>trust</i> , fondations, PIC	13
3.7 LCR en francs suisses	15
3.8 LCR en devises significatives	16
3.9 Flux de liquidités internes au groupe	17

Eléments essentiels

- Le DFF (ordonnance sur les liquidités) et la FINMA (circulaire) ont mené du 17 janvier au 28 mars 2014 une audition sur les nouvelles prescriptions quantitatives concernant les liquidités pour les banques (ratio de liquidité à court terme, *liquidity coverage ratio*, LCR). La plupart des participants à l'audition saluent la révision des prescriptions concernant les liquidités et reconnaissent la nécessité d'une nouvelle réglementation dans leurs prises de position.
- Les principales critiques formulées lors de l'audition concernaient l'impression des participants à l'audition que l'application des prescriptions en Suisse serait plus stricte et allait plus loin que les dispositions du dispositif de Bâle et que la marge de manœuvre était trop peu utilisée au vu de la situation spécifique en Suisse. Le fait que le principe de proportionnalité ne serait pas suffisamment appliqué aux exigences quantitatives pour les petites banques a également été critiqué. Les modalités d'éligibilité des HQLA (mot-clé « lettres de gage suisses ») ont été critiquées, tout comme la définition des hypothèses de sortie (mot-clé « caisses de pension »). Ces points concernent la réglementation figurant dans l'ordonnance sur les liquidités et ils sont traités dans le rapport d'audition du DFF.
- Les points critiques les plus importants quant à la circulaire sont les suivants :
 - demande d'introduction de réduction de la complexité pour les petites banques (« principe de proportionnalité ») ;
 - absence de prescriptions concernant le périmètre de consolidation et le type de consolidation ;
 - prescriptions trop strictes concernant les annonces plusieurs fois par mois / quotidiennes avec un délai de remise trop serré en cas de crise de liquidités ;
 - la FINMA doit user activement de sa compétence à désigner d'autres actifs de catégorie 2 ; précisions concernant le mécanisme de dénouement ;
 - adaptation des règles relatives aux structures de *trust* et reprise des mêmes règles pour les fondations et les PIC ; davantage de flexibilité lors de l'application des options ALA ;
 - pas d'introduction de planchers pour le LCR en devises par la FINMA ;
 - validité de l'approche *look through* pour les flux de liquidités internes au groupe, également pour les filiales indirectement détenues.
- La FINMA désignera explicitement les aspects du LCR pour lesquels une réduction de la complexité sera possible pour les petites banques (« principe de proportionnalité »).
- La FINMA va explicitement se référer au périmètre de consolidation prudentiel (conformément à la clarification également apportée à l'OLiQ).
- La FINMA autorisera les actions comme HQLA supplémentaires de catégorie 2.

- Annexe à la circulaire afin de clarifier l'application du mécanisme de dénouement et le traitement des opérations de financement garanties.
- Les prescriptions relatives aux taux de sortie réduits pour les structures de trust sont assouplies. Les mêmes règles s'appliquent désormais aussi aux fondations et aux PIC.
- La nouvelle réglementation du LCR en devises dans l'OLiQ a pour effet que la circulaire n'exige plus la fixation de marges de fluctuation LCR en devises par les banques.
- Flux de liquidités internes au groupe : mise au point selon laquelle l'approche *look through* ne s'applique pas uniquement aux filiales directement détenues, mais aussi aux filiales indirectement détenues.

Liste des abréviations

ALA (Options ALA)	<i>Alternative liquidity approaches</i> (dérogations du Comité de Bâle pour des Etats présentant une pénurie de HQLA)
BNS	Banque nationale suisse
Circ.-FINMA 15/1	Circulaire FINMA 2015/1 « Comptabilité banques » du 27 mars 2014
Circ.-FINMA 13/1	Circulaire FINMA 2013/1 « Fonds propres pris en compte – banques » du 1 ^{er} juin 2012, modifiée le 27 mars 2014
Circ.-FINMA 10/2	Circulaire FINMA 2010/2 « Opérations de mise/prise en pension et de prêt/emprunt de titres (Repo/SLB) », modifiée le 1 ^{er} janvier 2013
DFF	Département fédéral des finances
EBA	European Banking Authority
HQLA	<i>High quality liquid assets</i> (actifs liquides de haute qualité, « volant de liquidités » du LCR)
LCR	<i>Liquidity coverage ratio</i> (ratio de liquidité à court terme)
OLiq	Ordonnance du 30 novembre 2012 sur les liquidités (RS 952.06)
PIC	<i>Personal investment company</i>

1 Introduction

Le DFF et la FINMA ont procédé du 17 janvier au 28 mars 2014 à une audition à l'intention des assujettis et des autres cercles intéressés. Cette consultation portait sur l'ordonnance sur les liquidités révisée ainsi que sur le projet de nouvelle circulaire FINMA 2015/2 « Risque de liquidités – banques » (anciennement Circ.-FINMA 13/6 « Liquidité – banques »). L'invitation y relative a été communiquée au moyen des sites Internet du DFF et de la FINMA. L'ensemble des résultats de l'audition afférente au projet d'ordonnance sur les liquidités révisée est rapporté dans un rapport d'audition séparé du DFF. Le présent rapport se limite aux points qui ont trait à la Circ.-FINMA 15/2 « Risque de liquidités – banques ».

2 Prises de position reçues

La FINMA a reçu des prises de position écrites, au bénéfice d'une clause de publication, de la part des associations et établissements ci-après (la liste suit l'ordre alphabétique) :

- Association de Banques Privées Suisses (ABPS)
- Association des banques étrangères en Suisse (AFBS)
- Association suisse des banquiers (ASB)
- Banque des Lettres de Gage d'Etablissements suisses de Crédit hypothécaire SA (Banque des Lettres de Gage)
- Banque nationale suisse (BNS)
- Banque WIR société coopérative (Banque WIR)
- Chambre fiduciaire (CF)
- Credit Suisse SA (CS)
- Hypothekarbank Lenzburg AG
- Raiffeisen Suisse (Raiffeisen)
- RBA-Holding AG (RBA)
- SIX Swiss Exchange (SIX)
- UBS SA (UBS)
- Union des Banques Cantonales Suisses (UBCS)

3 Résultats de l'audit et évaluation par la FINMA

La révision des prescriptions quantitatives concernant les liquidités pour les banques a été saluée par la majeure partie des intervenants. Les prises de position ne contestent pas la nécessité de prescriptions qualitatives et quantitatives minimales pour la mesure, la surveillance et la gestion des liquidités, dans le but d'assurer la stabilité du système financier suisse. A titre d'exemple, l'ASB indique que fondamentalement elle « reconnaît » la nécessité d'introduire une nouvelle norme de liquidité harmonisée à l'échelle internationale. S'agissant de l'aménagement proposé, la BNS parle, dans une perspective actuelle, d'un « équilibre approprié » entre une application aussi fidèle que possible des prescriptions du Comité de Bâle et la prise en compte de la situation spécifique en Suisse.

Les critiques principales portent sur les aspects suivants :

- L'ordonnance et la circulaire sont plus strictes et vont plus loin que les dispositions du dispositif de Bâle et la marge de manœuvre n'est pas suffisamment mise à profit compte tenu de la situation spécifique en Suisse (les points clés sont les suivants : concept du mécanisme de dénouement, LCR en francs suisses, LCR au niveau du groupe financier, de l'établissement individuel, exigences à l'égard du LCR en devises ou taux de sortie spécifiques à la Suisse)
- Principe de proportionnalité et réduction de la complexité pour les petites banques, aussi en matière d'exigences quantitatives
- Actifs liquides de haute qualité (*high quality liquid assets*, HQLA) :
 - Reconnaissance des lettres de gage suisses selon la loi sur l'émission de lettres de gage comme actifs de catégorie 1
 - Clarification de la relation entre les HQLA d'une part et les titres admis par la BNS dans ses pensions d'autre part
 - Critères de reconnaissance pour les HQLA étrangers
- Utilisation plus flexible des dérogations prévues par le Comité de Bâle pour les Etats présentant une pénurie de HQLA (options ALA) et autorisation d'une application combinée / équitable des options ALA applicables en Suisse
- Catégories de sortie de trésorerie et paramètres de sortie :
 - Traitement des caisses de pensions ou institutions collectives comme *non-financials* et non comme *other legal entities*
 - Traitement des *trusts* comme « personnes physiques » (approche *look through*)
 - Paramètres de sortie pour les catégories de sortie pour lesquelles le Comité de Bâle accorde une marge de manœuvre d'application aux Etats concernés
- Allongement des délais de remise du justificatif de liquidités

Ces critiques concernent des règles qui relèvent par principe de l'ordonnance sur les liquidités. Les adaptations y relatives et les explications figurent dans le rapport d'audit du DFF ainsi que dans son rapport explicatif relatifs à la révision de l'OLiQ.

Les critiques spécifiques au projet de Circ.-FINMA 15/2 « Risque de liquidités – banques » portent sur les aspects suivants :

- Introduction de réductions de la complexité pour les petites banques (« principe de proportionnalité »)
- Domaine d'application : absence de prescriptions concernant le périmètre de consolidation (selon les prescriptions comptables ou le périmètre de consolidation prudentiel) et type de consolidation
- Obligations de *reporting* à la FINMA lors d'une crise de liquidités : prescriptions irréalistes concernant les annonces plusieurs fois par mois ou quotidiennes avec un délai de remise trop serré
- HQLA : la FINMA doit user activement de sa compétence à désigner d'autres actifs de catégorie 2
- Mécanisme de dénouement : explications supplémentaires afin de faciliter la compréhension de ce mécanisme complexe
- Adaptation des règles relatives aux structures de *trust* et reprise des mêmes règles pour les fondations et les *personal investment companies* (PIC)
- LCR en francs suisses : autoriser la possibilité de choisir entre les options ALA 2 et 3, respectivement la possibilité d'appliquer les deux options ALA simultanément ainsi que prescriptions trop restrictives concernant l'utilisation de l'option ALA 3
- Réglementation des planchers pour le LCR en devises par la FINMA
- Prescriptions relatives au traitement des flux de liquidités internes au groupe

En outre, plusieurs corrections et propositions d'ordre essentiellement technique, rédactionnel ou visant à préciser une définition ont été remises. Elles se retrouvent dans la version définitive de la circulaire.

Les références aux chiffres marginaux renvoient à la numérotation de la circulaire envoyée en audition. Les références aux articles de l'ordonnance sur les liquidités se rapportent à la numérotation de la version définitive des articles de l'ordonnance sur les liquidités arrêtée par le Conseil fédéral le 25 juin dernier.

3.1 Principe de proportionnalité

Prises de position

Raiffeisen, l'ASB et l'AFBS estiment que l'univers de placement restreint en francs suisses ne permet pas une diversification raisonnable des HQLA de catégorie 2. Raiffeisen et la Banque des Lettres de Gage considèrent par conséquent que les lettres de gage suisses, notamment, devraient être explicitement reconnues en tant que placement adéquatement diversifié. L'AFBS demande en outre que le principe de proportionnalité s'applique également aux exigences opérationnelles en matière de gestion des HQLA. L'AFBS, l'ASB et l'UBCS estiment que l'application par chaque banque de propres modèles internes afin de déterminer la part des dépôts opérationnels de la clientèle entreprise est disproportionnée et ne peut pas être raisonnablement concrétisée, notamment par les petites banques. L'utilisation de paramètres standards raisonnables devrait être possible en la matière. L'UBCS pense que les règles de calcul applicables à la sortie de trésorerie associée aux dérivés sont excessives, car trop détaillées et exigeantes pour les petites banques. Un calcul selon une méthode standard devrait être possible pour les petites banques qui n'utilisent souvent que des dérivés simples afin de couvrir leurs risques de taux.

Appréciation

Une mesure uniforme du risque de liquidités pour l'ensemble des banques est souhaitable pour des questions de comparaison alors que la définition d'exigences homogènes apparaît nécessaire pour des raisons de concurrence. En conséquence, des exceptions étendues pour les petites banques ne sont pas judicieuses et ne sont également pas prévues dans l'OLiQ.

Conformément au projet d'OLiQ envoyé en audition, les petites banques¹ caractérisées par un profil de liquidités stable dans le temps doivent avoir la possibilité de soumettre à la FINMA une demande (motivée) afin de rendre compte du LCR à un rythme trimestriel au lieu de mensuel (art. 17g al. 5).

La FINMA reconnaît que l'exigence qui veut que des modèles internes soient utilisés (que ce soit pour déterminer la part des dépôts opérationnels ou en matière de dérivés) est disproportionnée pour les petites banques et que de telles exigences sont également inhabituelles en ce qui concerne les fonds propres des petites banques.

La FINMA reconnaît également que les petites banques peuvent difficilement respecter les exigences en matière de diversification des HQLA de catégorie 2a par type d'actifs, type d'émission, type d'émetteur ainsi que par échéances. La FINMA ne pense toutefois pas que les lettres de gage suisses devraient être explicitement reconnues en tant que placement adéquatement diversifié. De nombreuses banques petites et moyennes (tournées vers le marché intérieur) sont particulièrement exposées au marché hypothécaire. Cela signifie que l'actif du bilan de ces banques est essentiellement constitué d'hypothèques. Si ces banques étaient également autorisées à détenir des lettres de gage suisses, sans exigence de diversification, jusqu'à la limite maximale d'imputation en tant qu'actifs de

¹ Dans la pratique de surveillance, toutes les banques de catégorie 5 et la plupart des banques de catégorie 4 sont jugées « petites » aux fins de la réglementation des liquidités.

catégorie 2, l'exposition de ces banques au marché immobilier augmenterait encore davantage en cas de crise immobilière (*wrong-way-risk*). Dès lors, la nouvelle réglementation des liquidités n'atteindrait pas son objectif premier, voire détériorerait la situation en matière de liquidités, étant donné que la confiance des déposants s'éroderait plus vite et que l'encours des HQLA perdrait de sa valeur ou deviendrait moins liquide.

La FINMA est convaincue que les exigences opérationnelles en matière de gestion des HQLA ne doivent pas être assouplies. Les exigences selon lesquelles les HQLA doivent être non grevés et placés sous la responsabilité de l'unité fonctionnelle chargée de gérer les liquidités et ne pas être utilisés en vue de stratégies de couverture et de négoce sont essentielles pour le LCR de toutes les banques. Les autres exigences opérationnelles (Cm 157 à 165) devraient de toute façon avoir une importance secondaire pour les petites banques tournées vers le marché intérieur. Une charge de travail supplémentaire justifiée touche les petites banques ayant des filiales étrangères. Cela s'explique par de possibles restrictions de transfert imposées par les autorités de surveillance étrangères pour les HQLA détenus à l'étranger.

Conclusion

Une réduction de la complexité doit s'appliquer aux petites banques, également en relation avec le LCR.

S'agissant de la diversification des HQLA, la seule exigence consiste à « éviter les concentrations inappropriées sur un nombre limité de titres », alors que la règle applicable à toutes les autres banques veut que les HQLA soient diversifiés de manière appropriée quant au type d'actifs, au type d'émission, au type d'émetteur ainsi qu'aux échéances, et que l'adéquation de la diversification soit régulièrement vérifiée.

Des paramètres standard peuvent être utilisés pour la répartition des dépôts de clients commerciaux et de gros clients entre « dépôts opérationnels » et « dépôts non opérationnels », à la place d'un modèle interne de calcul de la part des dépôts considérés comme opérationnels.

Une « estimation appropriée » peut être effectuée pour quantifier la sortie nette de trésorerie associée aux dérivés sur la base des variations de valorisation, au lieu d'une approche historique, d'un modèle de *Value-at-Risk* (VaR) ou d'un modèle interne fondé sur des scénarios. Lors du calcul de la sortie de liquidités associée aux dérivés, le principe de proportionnalité doit toutefois rester sciemment limité à la méthode de calcul de la sortie nette de trésorerie sur la base des variations de valorisation. Si une petite banque conclut des contrats dérivés « simples », il en résulte automatiquement que toute une série de sorties de trésorerie possibles n'est plus à prendre en compte. En revanche, si une petite banque conclut des contrats dérivés « complexes », il faut également partir du principe qu'elle comprend les risques encourus et qu'elle est en mesure de les répliquer correctement dans le LCR.

Il est en outre possible de renoncer à la distinction entre facilités de crédit et facilités de liquidité, les petites banques pouvant saisir toutes les facilités comme facilités de crédit.

3.2 Définition du périmètre de consolidation

Prises de position

L'ASB indique que contrairement aux prescriptions sur les fonds propres et la répartition des risques (art. 7 ss OFR), les prescriptions en matière de liquidités (art. 14 OLiQ, Cm 106 à 108 de la Circ.-FINMA 13/6) ne définissent pas la détermination de la consolidation et la composition du groupe financier.

Appréciation

Dans l'OLiQ, le périmètre de consolidation selon les prescriptions comptables faisait foi jusqu'à présent, la FINMA ayant la compétence d'exclure du périmètre de consolidation pour le LCR les filiales dont les opérations au bilan et hors bilan représentent un faible volume ainsi que les filiales qui ne sont pas essentielles d'un point de vue de la surveillance des banques. A la suite d'entretiens avec différentes banques à l'issue de l'audition, il a été décidé d'abandonner la pratique appliquée jusqu'alors et de prendre le périmètre de consolidation prudentiel comme point de départ. Pour la plupart des banques, notamment pour les établissements petits et moyens, le changement du périmètre de consolidation ne devrait guère avoir de conséquences. L'OLiQ inclut désormais un renvoi explicite au périmètre de consolidation prudentiel et la circulaire FINMA contient des explications y relatives.

Conclusion

La circulaire retient désormais que le périmètre de consolidation pour le calcul du LCR correspond au périmètre de consolidation aux fins de la réglementation sur les fonds propres. Il en va de même de la méthode de consolidation pour les participations. La circulaire FINMA 2015/1 « Comptabilité banques » est déterminante pour les bouclements des sociétés consolidées. Conformément à la Circ.-FINMA 15/1 (Cm 6 et 8), l'utilisation des prescriptions comptables reconnues au plan international est limitée aux comptes consolidés et aux bouclements individuels conformes au principe de l'image fidèle. Les banques qui calculent, avec l'autorisation de la FINMA, les fonds propres pris en compte et les fonds propres requis en conformité avec un standard internationalement reconnu au niveau de l'établissement individuel (Cm 156 Circ.-FINMA 13/1) utilisent également le même standard pour le calcul du LCR.

3.3 Obligations de *reporting* LCR trop strictes lors d'une crise de liquidités

Prises de position

L'AFBS fait valoir qu'une annonce hebdomadaire ou quotidienne de LCR en cas de crise serait difficilement réalisable : premièrement, le *reporting* LCR quotidien mobiliserait énormément de ressources ; deuxièmement, il serait impossible dans une situation extrême d'évaluer de manière crédible en cours de journée les incidences d'un scénario de crise intrajournalier sur le LCR. Si une banque doit en tout temps être en mesure d'établir une annonce du LCR ou un état des liquidités complet sur une base quotidienne, la CF estime que cet aspect devrait être réglé dans l'OLiQ (en tant que composante de la gestion adéquate du risque de liquidités). Le CS argumente que le besoin d'information de la FINMA

en cas de crise devrait principalement être couvert par des ratios internes aux banques. UBS estime pour sa part qu'un délai de remise jusqu'au lendemain serait trop strict et propose un délai de remise de trois jours.

Appréciation

Le LCR doit toujours être respecté dans des circonstances « normales ». Dans des circonstances « exceptionnelles » aboutissant à une « pénurie générale de liquidités », il peut cependant être temporairement dérogé aux exigences du LCR (art. 17b al. 1 OLiQ). Il s'agit d'une différence essentielle par rapport aux prescriptions sur les fonds propres, pour lesquelles tout non respect des exigences constitue une violation des prescriptions. Les circonstances dans lesquelles il est admissible de ne pas respecter les exigences du LCR doivent faire l'objet de conditions spéciales et d'une pratique de la FINMA relative aux mesures à prendre dans ce cas.

Vu que la FINMA doit disposer d'une image exhaustive de la situation lors d'une crise des liquidités afin de pouvoir exiger rapidement d'importantes mesures, elle ne peut pas se contenter de fonder les mesures à prendre uniquement sur les informations en matière de liquidités provenant des modèles internes de la banque. Le LCR constitue l'indicateur réglementaire pour la situation en matière de liquidités et seuls les résultats des prescriptions réglementaires combinés à ceux du scénario de crise interne à la banque fournissent à la FINMA les informations requises pour une appréciation pertinente de la situation. Il va de soi qu'en cas de crise les annonces quotidiennes à la FINMA n'ont pas besoin de satisfaire aux exigences en matière d'« audit » par la société d'audit, contrairement à ce qui est exigé des paramètres mensuels usuels. Le Cm 118 retient à ce propos que les annonces du LCR plusieurs fois par mois doivent permettre à la FINMA de procéder à une « appréciation pertinente de la situation en matière de liquidités ». L'utilisation du terme « annonce du LCR » au lieu du terme « justificatif de liquidités » souligne en outre le fait qu'il n'est pas nécessaire de remettre un justificatif de liquidités complet lorsque les annonces sont quotidiennes mais un récapitulatif de la situation fondé sur le LCR et incluant une approximation suffisamment précise du LCR.

Conclusion

Les exigences prévues dans le projet d'audit et leurs formulations ne sont pas modifiées.

3.4 Prise en compte des actions en tant que HQLA 2b

Prises de position

Compte tenu des spécificités de l'économie suisse, l'UBCS, l'ASB, le CS et la Banque WIR proposent de prendre en compte les actions en tant que HQLA supplémentaires de catégorie 2, dans le cadre de la marge de manœuvre nationale.

Appréciation

Le rapport explicatif concernant l'OLiQ retenait déjà que la FINMA examine l'admission des actions en tant que HQLA supplémentaires de catégorie 2. D'un côté, les actions sont certes des valeurs relati-

vement volatiles (ce qui plaide à l'encontre de leur admission en tant que HQLA), mais, de l'autre, elles sont aussi très liquides (ce qui plaide en leur faveur). La forte volatilité peut être atténuée moyennant une décote appropriée. Outre l'admission des actions au titre d'une liquidité élevée, leur admission a également pour effet positif d'atténuer quelque peu le problème de la pénurie de HQLA en francs suisses (sans toutefois y remédier). Qui plus est, les actions doivent également être reconnues comme HQLA à l'étranger par les autorités de surveillance respectives (Etats-Unis, recommandation de l'EBA à la Commission européenne). Pour finir, les actions se caractérisent particulièrement par leur éligibilité élevée dans les opérations de pension.

Conclusion

Les actions doivent être admises en tant qu'actifs supplémentaires de catégorie 2b en Suisse. La circulaire précise désormais les conditions y relatives. Les conditions incluent notamment le négoce en bourse et le décompte centralisé, la cotation au SMI, s'il s'agit d'un titre suisse ou dans un « indice principal » étranger s'il s'agit de titres étrangers. Si les banques détiennent des actifs de catégorie 2b en guise de composante de leur encours de HQLA, il est particulièrement important qu'ils soient bien diversifiés entre différentes branches.

3.5 Précisions relatives au mécanisme de dénouement et aux opérations de financement adossées à des sûretés

Différents aspects du mécanisme de dénouement ont fait l'objet de critiques dans de nombreuses prises de positions relatives à l'OLiQ. La Suisse se différencierait ainsi des exigences internationales sur un point crucial de la nouvelle réglementation des liquidités (*Swiss Finish*), alors que l'objectif déclaré en Suisse est d'abolir le *Swiss Finish* existant dans d'autres domaines. En dehors de cette critique fondamentale, le manque de clarté de toute la thématique relative aux transactions à dénouer ou non a également été déploré. La FINMA a dès lors saisi l'opportunité de présenter de façon claire et systématique l'application du mécanisme de dénouement et le traitement des opérations de financement garanties pour tous les types de transactions avec les taux de sortie correspondants dans la nouvelle annexe 1 à la circulaire. Le chapitre III de la Circ.-FINMA 10/2 (« Traitement des Repo et SLB dans le cadre des prescriptions en matière de liquidités » qui fait référence aux anciennes prescriptions en matière de liquidités concernant les « liquidités globales ») est ainsi remplacé par la même occasion.

Conclusion

Nouvelle annexe 1 à la circulaire.

3.6 Structures de *trust*, fondations, PIC

Prises de position

L'ASB et le CS proposent une définition pour les *trusts* fondée sur l'ayant droit économique (une ou plusieurs personnes physiques qui sont économiquement liées entre elles). L'ASB, le CS et UBS ré-

clament par ailleurs une approche *look through* : si le bénéficiaire correspond à une ou plusieurs personnes physiques économiquement liées, un taux de sortie de 10 % ou 25 % devrait s'appliquer, contre 40 % pour les autres structures de *trust*. L'ASB signale que les fondations ne seraient pas nommément citées dans le projet d'audition et qu'elles relèveraient donc de la catégorie « dépôts de toutes les autres personnes morales » (Cm 198). Un taux de sortie de 100 % s'appliquerait alors de façon générale (annexe 2, ch. 7.1.6, OLiQ). Cette situation ne repose pas sur une base solide et ne tient pas compte de la situation spécifique du système suisse en comparaison internationale. La CF demande que la « fondation », telle que prévue par le droit suisse, soit également citée en tant que véhicule pour les fortunes ségréguées, en plus du *trust* usuellement rencontré en droit international. UBS signale que les termes du texte ne correspondent pas aux structures typiques usuellement rencontrées dans la gestion de fortune. UBS demande qu'il soit précisé que les PIC soient elles aussi couvertes par le Cm 201, vu qu'elles sont également utilisées en dehors des structures de *trust*, et sachant que leur but les distingue clairement des véhicules d'investissement collectif.

Appréciation

La FINMA reconnaît que les fondations et les PIC ont des buts et des caractéristiques comparables à ceux des *trusts*. La fondation est une spécificité suisse, qui n'est pas explicitement mentionnée dans le dispositif de Bâle.

La FINMA reconnaît également que la limitation de l'application d'un taux de sortie privilégié au cas d'une personne physique clairement identifiable est très étroite. Les comptes de particuliers peuvent aussi être tenus conjointement par plusieurs personnes (couples), sans qu'il n'y ait de conséquence sur le comportement en matière de retrait pour le LCR.

La réglementation actuelle permet déjà une approche *look through*² favorable en permettant un taux de sortie de 40 % (au lieu de 100 %) lorsque le bénéficiaire du *trust* est une personne physique. Un taux de sortie de 40 % constitue le taux de sortie le plus bas possible pouvant être appliqué à des personnes morales (parmi lesquelles figurent les fortunes ségréguées, conformément à la définition du dispositif de Bâle). Une « double approche *look through* » avec une possibilité d'abaissement du taux de sortie au niveau des personnes physiques (10 % ou 25 %) est impossible. Les *trusts*, les fondations, les PIC sont avant tout utilisés par des clients *ultra high net worth* et *high net worth*, dont le comportement en matière de retraits correspond davantage à celui de clients commerciaux et de gros clients qu'à celui de particuliers.

Conclusion

La notion de « bénéficiaire » est étendue aux fondations et aux PIC dans la circulaire. En plus des *trusts*, les fondations et les PIC sont désormais également traitées comme des « dépôts de toutes les autres personnes morales » ou des « dépôts d'établissements non financiers » en fonction du cercle des bénéficiaires.

² *Look through* = prise en compte du « bénéficiaire » (cercle de personnes) effectif du *trust* et, sur cette base, détermination d'un taux de sortie de 100 % ou de 40 %.

Les prescriptions relatives au cercle des bénéficiaires sont assouplies. On considère à présent que le taux de sortie plus bas peut s'appliquer, si le *trust*, la fondation ou la PIC a pour bénéficiaire une personne physique clairement identifiable ou plusieurs personnes physiques ayant des liens de parenté (*family offices, family trust*).

L'approche *look through* (abaissement du taux de sortie de 100 % à 40 %) prévue dans le projet d'audition est maintenue.

3.7 LCR en francs suisses

Prises de position

Au niveau de l'Oliq, de nombreuses prises de position ont demandé une utilisation plus flexible des dérogations prévues par le Comité de Bâle pour les Etats présentant une pénurie de HQLA (options ALA) ainsi que l'autorisation d'une application combinée ou équitable des options ALA applicables en Suisse. Au niveau de la circulaire, de nombreux assouplissements d'ordre « technique » ont été demandés. L'UBCS estime que les conditions d'application décrites au Cm 251 pour l'utilisation de l'option ALA 3 (prise en compte de HQLA supplémentaires de catégorie 2 en francs suisses) sont très élevées. La pénurie de HQLA de catégorie 1 ne pourrait donc essentiellement être compensée que par l'achat d'emprunts d'Etat étrangers. L'UBCS estime toutefois que les HQLA en francs suisses (obligations, lettres de gage) sont plus stables et préférables d'un point de vue économique. Dès lors, les conditions permettant aux banques de choisir l'option ALA 3 devraient être assouplies. L'ASB demande la suppression de la disposition selon laquelle les deux options ALA prévues en Suisse ne peuvent pas être appliquées en même temps. En ce qui concerne l'option ALA 2 (HQLA supplémentaires en devises), l'ASB et le CS considèrent que les décotes supplémentaires pour les HQLA en devises sont trop élevées, que le plafond fixé pour les HQLA en devises est trop bas et que le nombre de monnaies étrangères éligibles est insuffisant. En ce qui concerne l'option ALA 2 (HQLA supplémentaires de catégorie 2 en francs suisses), l'AFBS juge trop restrictives les prescriptions régissant leur prise en compte. L'ASB considère notamment que les exigences relatives à la mesure, à la surveillance et à la limitation des risques de concentration, de cours et de monétisation inhérents à la détention des actifs supplémentaires de catégorie 2 sont trop restrictives.

Appréciation

Le dispositif international en matière de réglementation des liquidités prévoit que les Etats qui sont contraints d'utiliser les options ALA 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. L'objectif poursuivi de telles dérogations n'est pas de permettre aux banques une application aussi large et flexible que possible. L'objectif doit uniquement consister à compenser la pénurie de HQLA en francs suisses à l'aune des besoins de liquidités. La FINMA devra justifier auprès du Comité de Bâle pourquoi elle est contrainte de recourir aux dérogations et argumenter que la pénurie en Suisse s'explique par des motifs structurels à long terme. Elle devra également justifier les critères qui lui ont permis d'assurer, dans le cadre de la mise en œuvre du LCR, une utilisation raisonnable des options 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. Eu égard à l'environnement actuel, les critères d'autorisation des deux options ALA sont très larges. Au cas où l'évolution des taux d'intérêt nécessitait une intervention, la FINMA examinerait une adaptation des conditions d'autorisation. Les restrictions « techniques » supplémentaires (par ex. la décote supplémentaire de 8 % pour les HQLA en devises) sont réglées dans le dispositif de Bâle.

Conclusion

Les exigences prévues dans le projet d'audition et leurs formulations sont maintenues.

3.8 LCR en devises significatives

Les exigences de l'OLiQ à l'égard du LCR en devises ont été critiquées par de très nombreux participants à l'audition. Outre le reproche de *Swiss Finish*, il a particulièrement été souligné que des ratios ne sont pas efficaces pour suivre les risques de change et n'ont qu'une pertinence limitée étant donné qu'ils ne permettent pas d'identifier une sous-couverture absolue. Des indicateurs absolus devraient être pris en considération afin de s'assurer de la capacité d'opérer sur le marché en cas de période de tension sur le marché des changes. Le DFF a une nouvelle fois remanié l'article correspondant de l'OLiQ et atténué les exigences. Cette atténuation se répercute aussi sur les compétences de la FINMA (fixation des planchers de référence en matière de satisfaction des exigences relatives au LCR, en dessous desquels elle doit être informée).

L'OLiQ exige toujours que le risque de liquidités dans les devises significatives soit surveillé et rapporté à l'aide du LCR. Avec cette exigence, la Suisse est en conformité avec les exigences internationales (art. 42 du texte publié par le Comité de Bâle : « [...] *the LCR by currency is expected to be monitored and reported to allow the bank and its supervisors to track any potential currency mismatch issues that could arise [...]* »). En l'absence d'un outil standardisé pour le *reporting*, les comparaisons croisées sont inutiles et impossibles pour la FINMA. En ce qui concerne l'obligation de surveillance, on reconnaît que le LCR par devise constitue l'un des instruments possible pour la surveillance du risque de change par la banque (parallèlement aux modèles internes, etc.).

Dans des cas particuliers justifiés, la FINMA a désormais la possibilité de fixer des planchers pour le LCR en devises si une banque s'expose excessivement au risque de change.

Conclusion

L'article de l'OLiQ relatif au LCR en devises significatives est formulé de manière moins stricte que dans le projet d'audition. La circulaire tient compte à son tour de cet assouplissement. Elle n'exige notamment plus des banques qu'elles fixent une marge de fluctuation au sein de laquelle le LCR devrait évoluer dans une devise significative. Les exigences en matière de surveillance du LCR dans les devises significatives restent inchangées.

3.9 Flux de liquidités internes au groupe

Prises de position

La CF demande que les flux de liquidités internes au groupe puissent être pris en compte au-delà des filiales directement détenues. L'approche *look through* devrait être réglée non seulement pour les filiales directement détenues, mais aussi pour les sous-filiales détenues dans les groupes financiers à plusieurs niveaux (sociétés petites-filles, sociétés arrière-petites-filles, etc.).

Appréciation

Pour des affaires spécifiques et en dérogation à l'hypothèse d'un taux de sortie de 100 % ou d'un taux d'entrée de 100 % (annexe 2, position 15, et annexe 3, position 7, OLiq), les Cm 292 à 297 accordent aux banques l'utilisation d'une approche *look through*³. Deux points doivent être observés lors de l'utilisation de l'approche *look through*. D'une part, l'utilisation suppose que la sortie de liquidités résultant de la garantie de la société mère ne soit déclenchée que si une transaction unique clairement identifiable de la filiale envers un tiers externe occasionne cette sortie de liquidités. D'autre part, l'approche *look through* ne s'applique qu'au niveau de l'établissement individuel de la société mère, car ce n'est qu'à ce niveau que les sorties et entrées de trésorerie internes au groupe sont déterminées séparément et non au niveau de l'établissement individuel de la filiale. Le périmètre d'annonce pour le justificatif de liquidités dans lequel les entrées et les sorties de trésorerie internes au groupe sont répertoriées se limite aux groupes financiers simples ou aux sous-groupes, la société mère devant remplir le justificatif de liquidités correspondant au niveau de l'établissement individuel. Seuls les flux internes au groupe entre cette société mère et ses filiales détenues directement et indirectement sont pris en compte (axe vertical). Les flux internes entre sociétés sœurs ne sont, eux, pas pris en compte (axe horizontal).

Conclusion

Précision, dans la circulaire, que les filiales détenues directement et indirectement du même groupe financier peuvent profiter de l'approche *look through*.

³ *Look through* = la garantie de la société mère est accordée pour différents types de transactions de la filiale ; les transactions de la filiale sont déterminantes pour l'application du taux de sortie de telles garanties.