



28 août 2012

Rapport explicatif concernant l'ordonnance sur les liquidités

en vue de la mise en œuvre des normes internationales en matière de liquidités conformément à Bâle III et aux exigences particulières en matière de liquidités des banques d'importance systémique

Table des matières

1	Eléments essentiels	3
2	Généralités	4
3	Dispositions générales (chapitre 1)	5
4	Présentation de rapports (reporting; chapitre 2)	6
5	Exigences en matières de liquidités (chapitre 3)	9
5.1	Généralités	9
5.2	Exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité (art. 5 à 11 P-OLi)	9
5.3	Exigences quantitatives (art. 12 à 18 P-OLi)	19
6	Dispositions particulières pour les banques d'importance systémique (chapitre 4)	19
6.1	Généralités	19
6.2	Commentaire des dispositions (art. 19 à 30 P-OLi)	20
7	Consultation de la BNS (chapitre 5)	28
8	Dispositions transitoires et dispositions finales (chapitre 6)	29
9	Droit comparé	30
9.1	Obligation de reporting au cours de la période d'observation LCR / NSFR .	30
9.2	Exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité	32
9.3	Dispositions particulières pour les établissements d'importance systémique	32
10	Analyse d'impact de la réglementation	33
10.1	Obligation de reporting durant la période d'observation du LCR et du NSFR	33
10.2	Exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité	35
10.3	Exigences particulières pour les banques d'importance systémique	35
10.3.1	Analyse de l'impact de la réglementation pour les banques concernées	36
10.3.2	Analyse de l'impact de la réglementation pour l'économie suisse .	37

1 Eléments essentiels

Les dispositions en vigueur sur les liquidités (art. 16 à 20 OB) sont obsolètes et ne correspondent plus à la pratique des banques en matière de gestion du risque de liquidité. C'est pourquoi, avant même la crise financière de 2007, la Commission fédérale des banques (CFB), prédécesseur de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) avait décidé, conjointement avec la Banque nationale suisse (BNS), d'élaborer un nouveau régime de liquidités applicable dans un premier temps aux deux grandes banques. En 2008, dans le contexte de la crise financière, le Comité de Bâle pour le contrôle bancaire (Comité de Bâle) a remanié les principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité¹. Simultanément, il a entamé des travaux en vue d'instaurer des normes quantitatives de gestion des liquidités qui soient harmonisées sur le plan international. C'est en décembre 2010, dans le cadre du paquet de réformes «Bâle III»² qui consacrait par ailleurs la refonte des exigences minimales en matière de fonds propres, qu'ont été publiées des normes quantitatives de dotation en liquidités, de même qu'a été annoncée l'instauration d'un ratio de liquidité à court terme (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR) d'ici au 1^{er} janvier 2015 et d'un ratio structurel de liquidité à long terme (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR) pour le 1^{er} janvier 2018 au plus tard³.

La FINMA ne voulait pas attendre aussi longtemps pour instaurer les nouvelles normes quantitatives de gestion des liquidités en raison de la nécessité de restreindre les risques systémiques émanant des grandes banques. Aussi les deux grandes banques suisses se sont-elles engagées envers la FINMA à respecter dès le 30 juin 2010 un régime de liquidités particulier renforçant leur résistance sur le plan quantitatif face à un choc massif de liquidités et garantissant une gestion raisonnable du risque de liquidité sur le plan qualitatif. Conformément aux prescriptions plus rigoureuses de la loi sur les banques (LB⁴), modifiées dans le cadre du projet *too big to fail* (TBTF) et entrées en vigueur le 1^{er} mars 2012⁵, les principes de ce régime de liquidités applicable aux banques d'importance systémique (art. 9, al. 2, let. b, et art. 10, al. 4, LB) seront transposés dans une nouvelle ordonnance sur les liquidités.

Cette ordonnance sur les liquidités réunira, outre les dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique – à moduler en fonction de la progression des efforts internationaux visant à instaurer des normes mondiales en matière de liquidités –, les dispositions générales qui concernent toutes les banques suisses.

¹ Comité de Bâle pour le contrôle bancaire (septembre 2008): «Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité»

² Comité de Bâle pour le contrôle bancaire (décembre 2010): «Bâle III: dispositif réglementaire mondial visant à renforcer la résilience des établissements et systèmes bancaires»

³ Comité de Bâle pour le contrôle bancaire (décembre 2010): «Bâle III: dispositif international de mesure, normalisation et surveillance du risque de liquidité»

⁴ Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques, RS 952.0)

⁵ RO 2012 811

2 Généralités

Les prescriptions en vigueur sur les liquidités (art. 16 à 20 OB⁶) datent pour l'essentiel de 1988. Les exigences quantitatives qui y sont fixées ne sont plus en phase avec l'évolution des marchés financiers. Par ailleurs, les dispositions prudentielles actuelles s'écartent de plus en plus des nouveaux enseignements tirés de la gestion du risque de liquidité, de sorte que le besoin de révision est reconnu de longue date. Le Comité de Bâle a considéré qu'il était temps, en réaction à la dernière crise financière, d'élaborer, outre des prescriptions plus sévères en matière de dotation en fonds propres, des normes quantitatives pour évaluer et surveiller le risque de liquidité. La Suisse est étroitement associée aux travaux du Comité de Bâle. Un accord est intervenu au niveau international pour instaurer le LCR à compter du 1^{er} janvier 2015 et le NSFR au plus tard le 1^{er} janvier 2018 à titre de nouvelles normes quantitatives en matière de liquidités. Les deux exigences quantitatives devront être transposées en droit suisse conformément à ce calendrier. Elles seront complétées par des exigences qualitatives – élaborées elles aussi par le Comité de Bâle – en matière de gestion du risque de liquidité.

Par analogie aux prescriptions concernant les fonds propres et la répartition des risques, les prescriptions en matière de liquidités seront supprimées de l'ordonnance sur les banques pour constituer une ordonnance séparée sur les liquidités.

Le chapitre 1 évoque, outre la finalité et le principe de liquidités disponibles en quantité suffisante à tout moment, la compétence dévolue à la FINMA d'édicter des dispositions d'exécution techniques répondant aux exigences du projet d'ordonnance.

Le chapitre 2 énonce en particulier la norme donnant pouvoir à la FINMA d'exiger un reporting complet en matière de liquidités de la part de toutes les banques agréées en Suisse. Ce nouveau reporting intervient en préparation de l'application des deux ratios de liquidité, le LCR et le NSFR, instaurés par le Comité de Bâle. Ce dernier a prévu une telle période d'observation de plusieurs années avec obligation de reporting en prélude à l'introduction des nouvelles normes, afin d'analyser ses effets et, face à des conséquences involontaires, d'être en mesure de procéder à des ajustements.

Le chapitre 3 détermine les exigences générales auxquelles doivent satisfaire toutes les banques en matière de liquidités. Il instaure, d'une part, des normes qualitatives applicables à la gestion du risque de liquidité, qui s'appuient sur les principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité édictés par le Comité de Bâle (cf. note de bas de page 1). D'autre part, il reprend provisoirement à titre d'exigences quantitatives les prescriptions relatives aux liquidités totales et aux liquidités complémentaires de l'ordonnance sur les banques (art. 16 à 20 OB). Conformément au calendrier international, les exigences quantitatives applicables aux liquidités totales seront remplacées par le LCR à compter du 1^{er} janvier 2015 et complétées par le NSFR le 1^{er} janvier 2018 au plus tard.

Le chapitre 4 traite des dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique. Un nouveau régime en matière de liquidités a été introduit dès 2010 aux termes d'un accord conclu avec les deux grandes banques, régime qui anticipait les prescriptions révisées du Comité de Bâle.

⁶ Ordonnance du 17 mai 1972 sur les banques et les caisses d'épargne (ordonnance sur les banques, RS 952.02)

Depuis le 1^{er} mars 2012, la LB modifiée⁷ dans le cadre des mesures de renforcement de la stabilité du secteur financier (*too big to fail*) dispose à l'art. 9, al. 2, let. b, que les banques d'importance systémique doivent disposer de liquidités qui garantissent une meilleure capacité d'absorption des chocs de liquidités que les banques qui n'ont pas une importance systémique, afin qu'elles soient en mesure de respecter leurs obligations de paiement même si elles se trouvent dans une situation exceptionnellement difficile⁸. Ce chapitre 4 fixe les exigences particulières applicables aux banques d'importance systémique, en faisant référence sur le fond aux accords en vigueur avec les deux grandes banques sur leur dotation en liquidités (tant au niveau du groupe financier qu'à celui de chacun de ses établissements). Les banques d'importance systémique sont soumises aux dispositions du chapitre 4 en lieu et place des prescriptions générales relatives aux liquidités totales (art. 12 à 17 P-OLiQ en relation avec l'art. 19, al. 2, P-OLiQ).

Le chapitre 5 décrit le rôle de la Banque nationale suisse dans l'exécution des prescriptions relatives aux liquidités.

Le chapitre 6 contient les dispositions transitoires et les dispositions finales. Celles-ci régissent la concordance des phases d'observation avec l'instauration du LCR et du NSFR, l'abrogation des actuels art. 16 à 20 OB ainsi que l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance sur les liquidités, fixée au 1^{er} janvier 2013. Les banques d'importance non systémique disposeront d'un délai d'un an pour se conformer aux exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité. Les dispositions des art. 5 à 10 P-OLiQ devront donc être mises en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2014. Les banques d'importance systémique seront soumises aux exigences qualitatives dès le 1^{er} janvier 2013. Les réglementations applicables aux banques d'importance systémique devront être présentées à l'Assemblée fédérale pour approbation avant leur première adoption (cf. ch. III de la modification du 30 septembre 2011 de la loi sur les banques⁹). Par conséquent, les art. 19 à 30 P-OLiQ entreront en vigueur le lendemain de leur approbation par l'Assemblée fédérale.

Le projet d'ordonnance sur les liquidités a été débattu en deux séances au sein d'un groupe de travail national sur la réglementation des liquidités, qui regroupait le DFF, la FINMA, la BNS, les associations de banques et la Chambre fiduciaire. En l'absence de base légale explicite, on a finalement renoncé à soumettre également les négociants en valeurs mobilières au sens de la LBVM¹⁰ à ces prescriptions en matière de liquidités, ce qui avait été prévu initialement.

3 Dispositions générales (chapitre 1)

Objet (art. 1 P-OLiQ)

L'al. 1 précise l'objet de l'ordonnance, à savoir les exigences qualitatives et quantitatives qui, d'une manière générale, s'appliquent aux banques en matière de liquidités. Ces dispositions reposent sur

⁷ RO 2012 811

⁸ Cf. à ce propos le message concernant la révision de la loi sur les banques, FF 2011 4365

⁹ RO 2012 811

¹⁰ Loi fédérale du 24 mars 1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (loi sur les bourses, RS 954.1)

celles de l'art. 4, al. 2, LB; les dispositions particulières concernant les banques d'importance systémique s'appuient sur l'art. 9, al. 2, let. b, LB.

L'al. 3 accorde à la FINMA la compétence d'édicter des dispositions d'exécution techniques, ce qui inclut notamment la réglementation par le biais de circulaires conformément à l'art. 7 LFINMA. C'est ainsi que, d'une part, la surveillance des exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité (art. 5 à 10 P-OLiQ) sera précisée dans une nouvelle circulaire de la FINMA sur les liquidités et que, d'autre part, le reporting LCR, puis, plus tard, le reporting sur le NSFR ainsi que sur d'autres paramètres d'observation (art. 3 P-OLiQ) le seront aussi.

Principe (art. 2 P-OLiQ)

En principe, les banques doivent disposer à tout moment de liquidités suffisantes pour respecter leurs obligations de paiement en toute circonstance, même dans une situation de crise. Cette exigence doit être interprétée de façon analogue à celle qui s'applique à la dotation en fonds propres (art. 33, al. 1, OFR¹¹). Le respect de l'exigence de liquidités suffisantes à tout moment doit être garanti par une combinaison de mesures organisationnelles, de mesures visant à réduire le risque de liquidité (limitations, diversifications) et par le maintien d'un volant de liquidités approprié consistant en des actifs de haute qualité, non grevés et facilement réalisables, de même qu'en une infrastructure permettant, en temps de crise, de déterminer à brève échéance la situation d'une banque en matière de liquidités.

4 Présentation de rapports (reporting; chapitre 2)

Collecte de données (art. 3 P-OLiQ)

La reprise des normes internationales en termes de liquidités à compter du 1^{er} janvier 2015 amène à réorienter la réglementation en la matière et entraînera pour les établissements concernés un effort considérable d'adaptation dans leur gestion du risque de liquidité. C'est pourquoi le Comité de Bâle prévoit, avant l'instauration du LCR et du NSFR, des périodes d'observation de plusieurs années assorties de collectes de données, afin de continuer à analyser les effets des nouvelles normes à l'échelle mondiale et, face à des conséquences involontaires, d'être en mesure de procéder à des ajustements. Il mènera à cette fin au niveau international des études d'impact quantitatives semestrielles auxquelles participera une sélection restreinte de banques suisses. Il attend des différentes juridictions qu'elles instaurent en complément un reporting régulier englobant l'ensemble du secteur bancaire, de manière à observer les aspects des normes de réglementation à créer qui sont spécifiques à tel ou tel pays et à tel ou tel établissement. En conséquence, l'al. 1 accorde à la FINMA la compétence d'exiger de toutes les banques un reporting concordant avec la période d'observation prévue par le Comité de Bâle. Ce qui aboutira à ce que chacun des établissements concernés entreprenne en temps utile de mettre en place l'infrastructure interne requise pour le reporting régulier faisant référence aux nouvelles normes en matière de liquidités, et permettra de suivre comment ces normes sont respectées dans la perspective de l'instauration d'exigences quantitatives.

¹¹ Ordonnance du 29 septembre 2006 sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des négociants en valeurs mobilières (ordonnance sur les fonds propres, RS 952.03)

L'al. 2 précise la compétence générale dévolue à la FINMA par l'al. 1 et autorise celle-ci à préciser le reporting lié au LCR, au NSFR et à d'autres paramètres d'observation conformément aux impératifs de contenu et de calendrier énoncés par le Comité de Bâle. La FINMA définira les aspects techniques du reporting dans une circulaire sur les liquidités.

La FINMA envisage les collectes de données suivantes: à partir de 2012, un test-reporting sur le LCR sera organisé à titre facultatif sur la base d'un échantillon représentatif de banques. Les expériences ainsi acquises seront prises en compte pour fixer les exigences générales quant au reporting concernant le LCR. Dès la mi-2013, tous les établissements concernés auront à publier les données nécessaires au calcul du LCR. Toutefois, les formulaires de déclaration ne contiendront pas les paramètres spécifiques au LCR applicables aux données concernant les positions qui permettent de calculer le LCR. Ces paramètres ne sont pas encore définitivement arrêtés et pourront, au fil de la période d'observation, faire l'objet d'ajustements au niveau international et être précisés au niveau national. A partir des données ainsi collectées, la FINMA analysera le LCR de chacun des établissements et communiquera les résultats sous une forme appropriée. Les paramètres LCR contraignants donneront lieu à une consultation au sein du Groupe de travail national Liquidités (GTN-Liq) à compter de 2013, puis fixés dans la perspective de l'instauration, le 1^{er} janvier 2015, des exigences contraignantes en matière de LCR.

Mais d'ici là, la FINMA pourra, dans le cadre du processus de surveillance prudentielle prévu par le pilier 2 de Bâle II, tenir compte des données collectées et les utiliser pour juger de la situation d'un établissement en matière de liquidités.

Le NSFR pourra encore faire l'objet d'ajustements de la part du Comité de Bâle et sera d'ailleurs instauré nettement plus tard que le LCR. La FINMA suivra étroitement l'évolution de la question du NSFR au sein des organismes internationaux et en examinera les répercussions sur les établissements suisses. Le moment venu – comme pour le LCR –, elle mènera d'abord des études d'impact sur la base d'un panel représentatif de banques suisses, puis instaurera une obligation de reporting généralisé.

Le reporting concernant le LCR et le NSFR sera organisé sur une base consolidée et à l'échelon de chaque établissement. L'observation individuelle des établissements est d'une importance capitale pour la FINMA car elle lui permettra d'analyser les flux de liquidités et donc les dépendances en la matière au sein d'un même groupe financier.

La FINMA précisera le détail du reporting sur les liquidités dans une nouvelle circulaire ad hoc (al. 2). En consultation avec le GTN-Liq, elle élaborera une proposition pour les formulaires de déclaration du LCR à utiliser à partir de 2013. Ces formulaires seront mis à la disposition des établissements dans le courant du second semestre 2012.

S'agissant du reporting sur les liquidités, la nouvelle circulaire fixera entre autres la périodicité de la collecte de données et les délais de remise. Une fois instaurées les exigences en matière de reporting LCR, la FINMA collectera les données nécessaires à partir de 2013 sur une base mensuelle, avec comme date de référence le dernier jour du mois et moyennant un délai de remise de 30 jours. La

périodicité de la collecte des données et le format des données concernant le NSFR feront l'objet d'une décision ultérieure, après que les standards définitifs auront été arrêtés par le Comité de Bâle.

Enfin, l'al. 2 donne compétence à la FINMA de collecter des données en vue du calcul d'autres instruments de surveillance, à savoir les paramètres d'observation. En plus des paramètres LCR et NSFR cités à l'al. 2, qui seront utilisés à titre de norme prudentielle, les instruments de surveillance convenus eux aussi au niveau international comportent des paramètres que la FINMA appliquera de façon cohérente au régime de surveillance en cours du risque de liquidité. Ces paramètres englobent des données spécifiques liées aux flux financiers, à la structure du bilan et aux actifs non grevés d'une banque ainsi qu'à certains indicateurs de marché. Avec les standards prudentiels que sont le LCR et le NSFR, ces paramètres constituent les informations quantitatives imposées à l'échelle internationale par le Comité de Bâle et à l'aide desquelles la FINMA évaluera le risque de liquidité d'une banque.

Concrètement, les paramètres d'observation convenus au niveau international sont les suivants:

- concordance des durées contractuelles;
- concentrations de financements;
- actifs non grevés disponibles;
- LCR par monnaie importante;
- instruments de surveillance faisant référence au marché.

De plus, la FINMA pourra compléter son évaluation du risque de liquidité en recourant à des instruments et à des paramètres supplémentaires. Cette possibilité n'est pas prévue à l'heure actuelle mais ne saurait être exclue plus tard.

La mise en œuvre pratique des instruments de surveillance sera précisée ultérieurement dans la circulaire sur les liquidités. Ce n'est donc qu'en 2013 que sera arrêtée la manière dont la FINMA y recourra dans le processus de surveillance, autrement dit quand et comment elle interviendra. Ce pourra être le cas, par exemple, si les paramètres énoncés plus haut affichent une tendance négative signalant des problèmes potentiels de liquidités, si la FINMA a identifié une détérioration de la situation en matière de liquidités ou si la valeur absolue d'un paramètre fait apparaître un problème de liquidités réel ou potentiel.

Tâches de la société d'audit (art. 4 P-OLiq)

Aux termes de la Circ.-CFB 05/1 «Audit», l'attestation du respect des prescriptions en matière de liquidités est un élément fondamental des «audits obligatoires» (Cm 33) menés par les sociétés d'audit prudentielles dans le cadre du rapport sur l'audit prudentiel. La société d'audit doit en tout cas prendre position sur les résultats des audits obligatoires (Circ.-CFB 05/2 «Rapport d'audit»). Pour les banques, la société d'audit confirme le respect des prescriptions sur la liquidité selon les actuels art. 16 à 20 OB ainsi que les art. 17 et 18 LBN¹² et mentionne les valeurs de référence essentielles les concernant. Elle se prononce également sur les précautions prises en vue d'assurer la liquidité du groupe (Circ.-CFB 05/2, Cm 73). Les dispositions relatives à l'audit sont en cours de révision. Il est prévisible que les prescriptions concernant les champs d'audit feront l'objet d'adaptations. C'est pourquoi, dans la

¹² Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la Banque nationale suisse (loi sur la banque nationale, RS 951.11)

définition des tâches de la société d'audit, l'art. 4 P-OLiQ renvoie aux dispositions en vigueur de la FINMA sur l'audit.

Les obligations de reporting à respecter en prélude à la reprise des nouvelles normes de liquidités internationales (art. 3 P-OLiQ), les exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité (art. 5 à 10 P-OLiQ) ainsi que les dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique (art. 19 à 29 P-OLiQ) sont autant d'éléments nouveaux qui viennent s'ajouter aux anciennes prescriptions sur les liquidités. Les sociétés d'audit prudentielles seront tenues d'élargir leurs opérations en conséquence: l'art. 4 P-OLiQ exige de leur part de vérifier et de confirmer chaque année l'exactitude du reporting sur le LCR (puis, plus tard, sur le NSFR et les autres paramètres d'observation à déterminer par la FINMA).

Les tâches des sociétés d'audit prudentielles au regard des exigences qualitatives et les dispositions particulières seront régies aux chapitres du projet d'ordonnance qui leur sont consacrés (soit respectivement les art. 11 et 30 P-OLiQ).

5 Exigences en matières de liquidités (chapitre 3)

5.1 Généralités

Le chapitre 3 énonce les exigences minimales que doivent respecter les banques en matière de risque de liquidité. Il s'agit, d'une part, d'exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité et, d'autre part, des exigences quantitatives concernant les liquidités totales et les liquidités complémentaires, qui sont encore en vigueur aujourd'hui. Les exigences générales relatives aux liquidités totales seront remplacées en 2015 par les nouvelles exigences de respect du LCR. Ultérieurement, la réglementation des liquidités sera complétée par les exigences propres au NSFR à long terme. Les prescriptions générales sur les liquidités totales des art. 12 à 18 P-OLiQ s'appliquent exclusivement aux banques qui ne sont pas d'importance systémique (art. 19, al. 2, P-OLiQ); les prescriptions spécifiques aux banques d'importance systémique sont énoncées au chapitre 4.

5.2 Exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité (art. 5 à 11 P-OLiQ)

L'énonciation de principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité vise à faire en sorte que les banques pratiquent une saine gestion du risque de liquidité.

Après l'art. 5, qui énonce le principe, les art. 6 à 10 P-OLiQ instaurent les exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité conformément aux principes 1 à 12 du document intitulé «Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité» du Comité de Bâle, qui date de septembre 2008. Il s'agit là de la norme reconnue de gestion du risque de liquidité par les banques, que seules les deux grandes banques sont tenues de respecter à ce jour. Ces exigences seront désormais applicables à toutes les banques suisses en considération du principe de la proportionnalité. L'art. 11 P-OLiQ régit les tâches de la société d'audit quant aux exigences qualitatives.

L'ordonnance reprend aussi bien l'approche des prescriptions internationales, axée sur les principes, que la structure de ces prescriptions. Une réglementation axée sur les principes prend en considération la diversité des modèles d'affaires et des manifestations de la gestion du risque, autant qu'elle garantit la flexibilité requise pour s'adapter à la mutation des conditions commerciales. La FINMA explicitera la pratique de la surveillance visant les exigences qualitatives dans une nouvelle circulaire sur les liquidités. Celle-ci entrera en vigueur en même temps que l'ordonnance sur les liquidités, au début de l'année 2013.

Des exigences qualitatives axées sur les principes permettent en outre, dans l'application des dispositions à chacune des banques, de tenir compte de sa taille ainsi que de la nature, de l'étendue et de la complexité de ses activités. Le principe de la proportionnalité est énoncé à l'art. 5, al. 1, P-OLiQ et sera formalisé dans la circulaire de la FINMA sur les liquidités.

Principe (art. 5 P-OLiQ)

On entend par saine gestion du risque de liquidité le fait que la gestion des liquidités est efficacement intégrée aux processus de gestion du risque à l'échelle de la banque tout entière. La gestion des liquidités est censée assurer sa solvabilité à tout moment, notamment dans une situation exceptionnellement difficile pour l'établissement en question et/ou pour l'ensemble du marché. Dans le sens du maintien permanent de liquidités suffisantes, un rôle capital échoit au volant de liquidités constitué d'actifs de haute qualité, non grevés et facilement réalisables, qui, en cas de crise, peut être réalisé pour générer des liquidités ou mobilisé pour assurer le financement (al. 2 et art. 8, al. 2). Il ne faut pas confondre ce volant de liquidités «interne» que les banques doivent détenir pour prévenir une pénurie de liquidités avec le volant de liquidités «réglementaire» qui s'imposera lors de l'instauration du LCR à compter de 2015.

Il s'agit concrètement de prendre en considération la nature, l'ampleur et la complexité des activités de la banque, de même que le risque qu'elles recèlent. Ainsi, les banques petites et moyennes exposées à un faible risque et exerçant des activités peu complexes seront protégées contre toute contrainte excessive résultant de l'application des exigences qualitatives. A l'inverse, le principe de la proportionnalité requiert de la part de l'autorité de surveillance comme de celle des banques le recours à des moyens et procédures plus substantiels et exigeants face à des risques complexes représentant un gros potentiel de danger.

Fonctions de direction, de contrôle et de pilotage (art. 6 P-OLiQ)

L'art. 6 P-OLiQ résume les principes de gouvernance qui s'appliquent à la gestion du risque de liquidité et détermine l'organisation ainsi que la structure du contrôle et du pilotage des liquidités.

L'al. 1 impose aux banques de définir leur tolérance au risque de liquidité par rapport à leur stratégie commerciale et à leur rôle dans le système financier. Ce faisant, le conseil d'administration prend en toute conscience la responsabilité de décider dans quelle mesure il est disposé à s'exposer à un risque de liquidité. Outre des prescriptions purement quantitatives (consistant par ex. en des limites globales, la fixation de volants de liquidités, etc.), la tolérance au risque peut également être définie en fonction de critères qualitatifs.

La définition de la tolérance au risque de liquidité établit ainsi un lien entre le risque de liquidité et le positionnement stratégique de la banque. A cet égard, la tolérance au risque doit être adaptée au risque d'insolvabilité et au risque de refinancement de l'établissement. Elle constitue l'amorce de la mise en œuvre de la stratégie interne de la banque en matière de gestion des liquidités, de ses directives ainsi que de ses fonctions de gestion du risque et de contrôle. La tolérance au risque de liquidité doit être définie par le conseil d'administration de la banque, qui en assure par ailleurs le respect.

L'al. 2 impose à la banque de définir et de mettre en œuvre des stratégies coordonnées en interne de gestion des liquidités et du risque de liquidité, de façon qu'elles coïncident avec la tolérance au risque de liquidité qu'elle a déterminée et répondent à l'objectif de garantie de liquidités suffisantes à tout moment. Les stratégies de gestion du risque de liquidité consistent d'une part à instaurer des processus de pilotage et de contrôle du risque de liquidité, à savoir notamment des directives et des systèmes internes de contrôle et d'information destinés à mesurer, surveiller, limiter et déclarer les risques. Elles visent d'autre part à mettre en place une structure d'organisation adéquate permettant de prévenir les conflits d'intérêts, répartie en instances opérationnelles et en instances de surveillance. La responsabilité du pilotage des liquidités totales de la banque devrait être confiée à une unité bien définie de la banque.

L'al. 3 exige de la part de la banque qu'elle dispose d'un système de prix de transfert des liquidités par lequel elle puisse évaluer de façon complète et appropriée ses risques de liquidité en interne et les imputer en application du principe de causalité. Par le passé, le manque d'attention accordé aux coûts de liquidité a souvent exposé les banques à une prise de risque excessive et a été identifiée dans de nombreux cas comme l'une des causes majeures de la gravité de la récente crise financière mondiale¹³. Les banques qui n'avaient pas, ou qui avaient insuffisamment évalué et imputé leurs risques de liquidité ont eu en 2007 et 2008 des difficultés à surmonter leurs pénuries de liquidités sur le marché interbancaire. Dans ce contexte, et afin d'éviter à l'avenir des erreurs de pilotage dans certains secteurs d'activité ou lignes de production, les banques devront instaurer un système de prix de transfert pour leurs liquidités.

Les prix de transfert sont censés refléter les coûts et les risques de liquidité mais aussi, le cas échéant, les contributions au financement de certaines activités et être couplés aux prix du marché. Au bilan, l'actif immobilise des liquidités, tandis que le passif en dégage. Suivant l'aménagement du système de prix de transfert, les prix de transfert peuvent être crédités à des positions du passif («génératrices de liquidités») ou imputés à des positions de l'actif («consommatrices de liquidités»).

Le système de prix de transfert permettra d'imputer les risques, les coûts et les revenus des liquidités à leur auteur. Ce qui ne revient nullement à rendre impossibles les subventions croisées au sein d'un même groupe. Mais désormais, qu'elles soient intentionnelles ou involontaires, ces subventions croisées apparaîtront en toute transparence grâce aux prix de transfert et constitueront ainsi, selon leur ampleur, leur importance pour les activités de la banque ou les risques qu'elles comportent, un volet essentiel de la tolérance au risque de liquidité.

¹³ Cf. Senior Supervisors Group (octobre 2009), «Risk Management Lessons from the Global Banking Crisis of 2008»

Les prix de transfert prennent notamment en compte la possibilité de réalisation des actifs: les variations de liquidité du marché doivent se traduire par des prix de transfert différents, toutes choses restant égales par ailleurs au niveau des caractéristiques des positions de l'actif. Il faut s'assurer que les incitations des diverses unités à prendre des risques soient compatibles, pour la banque tout entière, avec les risques de liquidité qu'elles ont provoqués. Ainsi, le système des prix de transfert est censé garantir que les financements ne se concentrent pas sur des fonds à très court terme et que les placements ne portent pas sur des actifs difficilement réalisables. La compatibilité des incitations peut se traduire par la nécessité d'affecter une composante de liquidités à certaines transactions et pas seulement de l'attribuer à tel ou tel secteur d'activité.

Systèmes de mesure et de pilotage des risques (art. 7 P-OLiQ)

L'art. 7 P-OLiQ récapitule les principes essentiels applicables à la mesure et au pilotage des risques de liquidité. L'al. 1 énonce les exigences applicables aux procédures, méthodes et paramètres permettant de mesurer en permanence, d'identifier et de quantifier les risques. A l'al. 2 suivent les exigences en matière de gestion du risque de liquidité encouru par les entités juridiques, secteurs d'activité et monnaies les plus importants. L'al. 3 énonce les exigences en matière de gestion intrajournalière du risque de liquidité. Enfin, l'al. 4 résume les exigences quant à la surveillance des actifs qu'il est prévu de mobiliser pour générer des liquidités en cas de pénurie de liquidités.

La première phrase de l'al. 1 impose aux banques, d'une manière générale, de mettre en œuvre des processus destinés à identifier, évaluer, gérer et surveiller les risques de liquidité, dont font partie notamment les systèmes de mesure permettant d'identifier et de quantifier ces risques, afin de pouvoir dresser un état significatif des liquidités sur différentes périodes.

La seconde phrase de l'al. 1 explicite, à propos de l'identification et de la quantification des risques de liquidité, le fait que le reporting sur la situation en matière de liquidités doit se subdiviser en différentes périodes pour mettre en parallèle les entrées et sorties probables de moyens de paiement. Il y a lieu à cet égard de tenir compte des fluctuations usuelles des flux de paiements durant les phases de marché normales et d'établir les hypothèses sous-jacentes aux entrées et sorties de fonds.

L'al. 2 fait référence au pilotage du risque de liquidité à l'échelon du groupe financier ainsi que des entités juridiques, secteurs d'activité et monnaies importants. Les banques exerçant des activités ou entretenant des entités juridiques importantes à l'étranger, en particulier, sont tenues de gérer et de surveiller le risque de liquidité à la fois de façon centralisée et décentralisée, indépendamment de leur organisation de gestion du risque de liquidité, tout en assurant un minimum de surveillance centralisée. Cette exigence ne constitue aucune prescription quant à l'organisation des services Treasury des banques, en particulier des services Treasury «parallèles» aux niveaux du groupe et de ses filiales. Elle ne vise que les processus et mesures qui garantissent une liquidité suffisante à tous les échelons.

Par ailleurs, les banques à vocation internationale doivent s'assurer:

- que toutes les entités juridiques auront accès à des liquidités en cas de pénurie de liquidités;
- que, si c'est opportun, des limites pourront être ordonnées entre sociétés du groupe;
- que des accords internes de soutien en liquidités seront passés entre filiales; et

- que des dispositions seront prises pour vérifier dans quelle mesure des restrictions prudentielles, opérationnelles ou relevant du droit des sociétés s'opposent au transfert de liquidités et d'actifs non grevés au sein du groupe.

S'agissant du pilotage des risques de change, les banques exerçant des activités importantes en monnaies étrangères, exposées à des asymétries significatives de durée et de monnaie entre les actifs et passifs libellés en monnaies étrangères devront, pour assurer leurs obligations de paiement, mettre en œuvre des procédures adéquates de pilotage des liquidités détenues dans les principales monnaies étrangères. A cet effet, elles devront à tout le moins dresser un état séparé des liquidités pour chaque devise, effectuer des tests de résistance distincts et les prendre explicitement en compte dans le plan d'urgence en cas de pénurie de liquidités.

L'al. 3 énonce les exigences applicables à la gestion du risque de liquidité intra-journalière. Les unités de règlement et de négoce veillent conjointement à ce que les paiements intra-journaliers soient effectués dans les délais. Il leur appartient, par des méthodes d'évaluation et des analyses de tests de résistance adaptées, d'identifier les découverts de trésorerie afin de s'assurer de la détention de liquidités suffisantes pour honorer les engagements. Pour faire en sorte que les risques de liquidité inhérents à certaines banques ne soient pas préjudiciables aux systèmes de paiement et de règlement, les banques qui jouent un rôle majeur dans le clearing entre banques centrales devront appliquer des scénarios de crise intra-journaliers particulièrement rigoureux et, suivant leurs résultats, prendre des dispositions en matière de liquidités.

L'al. 4 exige de la part des banques de surveiller activement tous les actifs permettant de générer des liquidités en cas de crise, en opérant notamment une distinction entre les actifs grevés et non grevés et en veillant aux restrictions de transfert entre entités suisses et étrangères.

En situation de crise aiguë, il est capital pour la FINMA de pouvoir estimer l'impact d'un possible cloisonnement d'actifs par l'étranger (*ring fencing*). Aussi les banques à vocation internationale notamment devront-elles être à même d'évaluer les droits de mainmise sur les actifs détenus à l'étranger et, en cas de crise aiguë, d'indiquer en temps utile à la FINMA où leurs actifs sont conservés en dépôt final. A défaut d'indication précise, il faudra mettre au point un système permettant de localiser la conservation finale avec une précision suffisante.

Réduction des risques et volant de liquidités (art. 8 P-OLi)

Cet article souligne l'importance particulière des systèmes de limites, du volant de liquidités et de la diversification de la structure de financement dans l'optique de la réduction des risques de liquidité.

Exigée à l'al. 1, la réduction du risque de liquidité au moyen de limites constitue un instrument de pilotage central. Les limitations destinées à gérer les liquidités peuvent consister par exemple en une comparaison entre les manques potentiels de liquidités et les actifs disponibles pour les combler le cas échéant. En l'occurrence, la limite peut consister en un solde ou un rapport plancher entre ces deux chiffres à ne pas franchir. Les banques sont libres de définir elles-mêmes les critères adéquats qui serviront de base à la limitation, mais ceux-ci doivent rester compréhensibles et justifiés. En plus des limites, les banques doivent définir des processus clairs et documentés qui régissent la gestion des violations des limites et les autorisations en matière de fixation ou de modification des limites.

Elles doivent également déterminer au préalable qui doit annoncer quelles violations à quelle instance, quelles sont les procédures d'escalade et comment la direction des établissements doit traiter lesdites violations. Pour finir, les établissements doivent prévoir des contre-mesures ainsi que des mesures correctives.

L'al. 1 exige par ailleurs des banques une diversification adéquate de leur structure de financement en fonction des sources et des échéances. La diversification des différentes dimensions, telles que les échéances à court, moyen ou long terme, les catégories de déposants, les investisseurs, les contreparties, les instruments, les marchés, les monnaies, etc. constitue une mesure destinée à prévenir les concentrations excessives en matière de financement et à assurer des liquidités suffisantes en cas de crise. Dans le cas des banques grandes et complexes qui sont fortement dépendantes de sources de financement de gros (*wholesale*) à court terme, il est impératif d'opérer systématiquement une diversification selon ces principes et de limiter et surveiller les concentrations. Dans le cas des banques de petite et moyenne taille, la mise en place d'une diversification appropriée est beaucoup plus compliquée. Ceux-ci sont en effet soumis à des concentrations naturelles (par ex. petits déposants, lettres de gage), même si la diversification, la limitation ainsi que la surveillance restent possibles jusqu'à un certain point dans ces cas également, moyennant le respect d'une certaine proportionnalité. Les banques doivent également pouvoir estimer à quelle vitesse elles peuvent générer des liquidités à partir des sources de financement pertinentes en cas de pénuries sévères. Enfin, les banques fortement dépendantes de financement de gros doivent évaluer les conséquences de la disparition de financements émanant de contreparties importantes et prendre des mesures pour y parer. Elles doivent en outre établir des relations étroites avec leurs contreparties importantes, assurer une présence permanente sur les marchés de financement clés et observer les évolutions du marché afin de se préparer aux situations de crise. Elles ne peuvent en effet pas espérer pouvoir vendre ou nantir des actifs en période de crise sur des marchés auxquels elles n'auraient pas participé régulièrement par le passé.

L'al. 2 exige des banques qu'elles détiennent un volant de liquidités composé d'actifs de haute qualité, non grevés et très liquides, qui les aident à surmonter les pénuries de liquidités de durée et d'intensité diverses. Tel un filet de sécurité, ce volant les protège contre le risque de défaut de paiement: en cas de crise, les banques doivent disposer de liquidités suffisantes lorsque d'autres sources de financement viennent à se tarir. Le niveau du volant dépend de la propension au risque – elle-même liée à la tolérance au risque – de la banque et des résultats des tests de résistance.

Le volant de liquidités doit se composer d'actifs «de haute qualité, non grevés et très liquides». Seuls peuvent en faire partie les actifs réalisables au moment voulu. En sont exclus les autres moyens de financement potentiellement disponibles. En cas de pénurie de liquidités, il ne faut pas partir de l'idée qu'un refinancement non garanti restera encore possible sur le marché¹⁴. «Non grevés» signifie que les actifs sont libres de tous droits de tiers. Les titres qui ont fait l'objet d'opérations de pension et de cessions temporaires, mais qui n'ont pas été engagés en nantissement, et dont la banque peut disposer librement, juridiquement et contractuellement, font partie des liquidités. De plus, peuvent également être pris en compte les actifs qui sont réputés de haute qualité et très liquides et ont été mis en

¹⁴ Le Comité européen des contrôleurs bancaires (appelé aujourd'hui Autorité bancaire européenne) souligne lui aussi l'importance du volant de liquidités. Cf. «Guidelines on Liquidity Buffers & Survival Periods», CECB, décembre 2009; cf. aussi le commentaire de l'art. 8 concernant le volant de liquidités à détenir aux fins de réduire le risque de liquidité.

nantissement auprès d'une banque centrale ou d'un autre organisme public mais n'ont pas été utilisés. Les actifs sont réputés de haute qualité et très liquides s'ils peuvent être réalisés immédiatement, sans difficulté, avec une moins-value nulle ou faible. La liquidité d'un actif dépend du scénario de crise sous-jacent, du volume d'actifs à réaliser et de la période considérée. La banque définit de manière compréhensible les critères permettant d'apprécier le degré de liquidité de ses actifs. En plus des critères ci-dessus, elle doit également veiller à ce que l'utilisation des actifs n'enfreigne aucune restriction légale, réglementaire ou opérationnelle.

Le niveau nécessaire et la composition du volant de liquidités dépendent du modèle d'affaires, du type, de l'ampleur, de la complexité et du degré de risque des opérations au bilan et hors bilan, du degré de liquidité des actifs et des passifs, de l'étendue des lacunes de financement existantes et des stratégies de financement. Le volant doit être adéquatement diversifié d'après la tolérance au risque définie. Par ailleurs, il doit être adapté aux besoins de liquidités déterminés par des tests de résistance, et correspondre à la structure des activités commerciales en termes de répartition entre les juridictions et les monnaies.

Il ne faut pas confondre ce volant de liquidités «interne» – que les banques doivent détenir afin de faire face aux contractions de liquidités – avec le volant de liquidités «réglementaire», qui deviendra obligatoire avec l'introduction du LCR à partir de 2015. En prélude à ce dernier, les banques doivent toutefois présenter dans leurs rapports dès l'année prochaine des actifs liquides de haute qualité, conformément aux paragraphes 21 à 44 du dispositif réglementaire de Bâle. Tandis que le volant de liquidités réglementaire, qui correspond au scénario de crise LCR défini et harmonisé au niveau international, doit être respecté afin de satisfaire aux exigences réglementaires (minimales), le volant de liquidités interne est détenu afin de pallier les pénuries de liquidités internes et spécifiques à la banque, lesquelles peuvent sensiblement diverger du scénario de crise LCR le cas échéant. Dans les deux cas, cependant, les mêmes adjectifs sont utilisés pour décrire les titres qui composent ces réserves, à savoir «de haute qualité», «non grevés» et «très liquides». Outre ces qualificatifs, le scénario de crise spécifique au LCR précise les titres pouvant intégrer le volant de liquidités: en majeure partie des espèces et des obligations d'Etat à notation élevée (actifs dits de «niveau 1») ainsi que, dans une moindre mesure, des titres de créance couverts et des obligations d'entreprises (actifs de «niveau 2»). Les prescriptions liées au volant de liquidités interne sont plus ouvertes et n'imposent aucune autre caractéristique que les trois évoquées ci-dessus. Il est fort probable toutefois que les volants de liquidités interne et réglementaire se recoupent dans les faits, du moins en partie.

Tests de résistance (art. 9 P-OLiq)

L'importance des tests de résistance en matière de liquidités ne cesse de croître. En sus du Comité de Bâle, le CECB a lui aussi édicté des prescriptions relatives aux pénuries de liquidités¹⁵. L'al. 1 exige d'une manière générale des banques non seulement qu'elles mesurent et gèrent le niveau de leurs liquidités en période d'exploitation normale, mais qu'elles envisagent aussi d'éventuelles pénuries de liquidités. Les tests de résistance simulent des événements graves, voire extrêmes, et très peu probables, mais malgré tout plausibles. Ils fournissent des indications quant à la capacité d'une banque d'honorer ses obligations de paiement en cas de crise. Ils constituent ainsi un instrument essentiel de

¹⁵ Comité européen des contrôleurs bancaires / Autorité bancaire européenne (août 2008): «CEBS Guidelines on Stress Testing (GL32)»

mesure et de pilotage du risque de liquidité, puisqu'ils permettent de déterminer à l'avance les répercussions de situations de crise et de prévoir des mesures correctrices appropriées. Les tests de résistance et les plans d'urgence qui en découlent¹⁶ ainsi que leur adaptation aux évolutions actuelles font partie des tâches centrales de la gestion du risque.

Les exigences énoncées à l'al. 1 se réfèrent aux tests de résistance «internes», qu'il s'agit de distinguer des tests de résistance «réglementaires», c'est-à-dire du LCR. Harmonisé au niveau international, le scénario de crise LCR vise à dégager des chiffres clés comparables sur le plan international au moyen de critères uniformes relatifs aux entrées et sorties de liquidités et au volant de liquidités. Les tests de résistance «internes», quant à eux, s'intéressent d'une manière générale aux baisses ou retards dans les entrées de fonds et aux hausses et anticipations des sorties de fonds par rapport à la normale. D'une banque à l'autre, les fluctuations concrètes des paiements et de leurs dates d'exécution par rapport à la situation normale peuvent se révéler sensiblement différentes. C'est pourquoi l'art. 9 fixe des lignes directrices sur lesquelles les tests de résistance «internes» devront s'appuyer et qui constitueront le pilier central des exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité.

Les tests de résistance ne s'articulent pas autour des durées résiduelles contractuelles, mais autour d'hypothèses de prolongation et de comportement dans le scénario de crise admis, par exemple le risque de retrait anticipé des dépôts d'épargne ou à vue, ou des lignes de crédit octroyées. Il convient donc de modéliser les entrées et sorties de liquidités en se fondant sur certaines hypothèses de crise. La modélisation signifie ici que ces positions ne sont pas prises en compte dans l'analyse des lacunes de liquidités avec leur montant et leur échéance réels, mais avec des valeurs estimées. Les hypothèses sous-jacentes de prolongation et de comportement doivent être suffisamment prudentes, documentées et compréhensibles. A cet égard, l'OLiQ n'impose pas de méthodes aux banques, qui peuvent choisir entre les estimations d'experts et les scénarios de crise historiques. En plus des entrées et des sorties de liquidités, les tests de résistance doivent déterminer et prendre en considération les interactions avec les autres risques, le propre comportement de la banque, celui des autres participants au marché, etc.

L'al. 1 exige notamment que les analyses des tests de résistance prennent en compte, entre autres éléments, les liquidités fournies par les banques, à titre d'aides, pour des raisons de réputation. Cette exigence repose sur les enseignements tirés de la crise financière: lors de l'effondrement du marché des papiers commerciaux, les banques ont dû, ou ont risqué de devoir intégrer dans leur propre bilan des programmes en souffrance de papiers commerciaux adossés à des actifs d'entités émettrices externes à cause des facilités de liquidités qu'elles leur avaient accordées; elles se sont même vues contraintes de racheter des actifs de certains fonds institutionnels du marché monétaire alors qu'elles n'y étaient pas tenues contractuellement.

L'al. 2 impose aux banques la réalisation de tests de résistance pour différents types de scénarios de crise à court terme ou à plus longue échéance et assortis d'intensités diverses. A cet égard, les scénarios sous-jacents doivent se baser non seulement sur des éléments déclencheurs spécifiques à l'établissement, de nature systémique ou communs à l'ensemble du marché, mais aussi sur des fac-

¹⁶ Cf. le commentaire de l'art. 10.

teurs combinés, afin d'identifier les causes de la contraction possible des liquidités et de garantir que les risques de liquidité existants restent dans les limites de tolérance au risque énoncées à l'art. 6, al. 1, P-OLi.

La définition de scénarios de crise doit permettre d'identifier et de quantifier les charges que constituent les événements de crise potentiels et futurs, et d'analyser les répercussions sur les flux de fonds et le niveau des liquidités. L'analyse des répercussions sur le niveau des liquidités doit étudier les conséquences négatives possibles sur la rentabilité et les fonds propres: dans un scénario de crise de liquidités, une banque pourrait être contrainte de vendre rapidement des actifs, ce qui grèverait la rentabilité et sa situation en matière de fonds propres. Au final, les mesures visant à corriger le manque de liquidités pourraient enfreindre les prescriptions en matière de fonds propres.

L'ordonnance exige explicitement de la banque un scénario dans lequel l'accès au financement non garanti est bloqué et l'accès au financement garanti entravé (al. 2, let. c). Par financement non garanti, on entend notamment le financement de gros (*wholesale*) à court et moyen terme, c'est-à-dire la levée de fonds sur le marché monétaire, et le marché des capitaux auprès d'investisseurs institutionnels, tels que les banques, les assurances, les hedge funds, les fonds du marché monétaire, les fonds de pension ou d'autres grandes entreprises. Le terme exclut cependant les dépôts d'épargne non garantis. En revanche, les risques de retrait anticipé y afférents doivent être envisagés très précisément dans les analyses de crise. Il convient de jeter un regard plus différencié sur la perte d'instruments financiers garantis. Depuis l'éclatement de la crise financière, on a assisté à une dégradation extraordinaire de la qualité des sûretés et à une hausse des coûts de financement en relation avec différents instruments de financement garanti à court terme, en particulier les opérations de mise en pension (opérations «repo»). Il est arrivé à plusieurs reprises que les opérations «repo» conclues ne soient plus prolongées parce que certaines sûretés ne pouvaient pas être acceptées plus longtemps. D'autres types de financement garanti ont connu le même sort, dont certaines structures privées d'émission de lettres de gage, au moment où le marché de ces transactions a été temporairement fermé. Lorsqu'elles dépendent du fonctionnement de tels marchés garantis, les banques doivent, au travers d'hypothèses particulièrement aiguës, intégrer dans leurs scénarios de crise les perturbations observées précédemment, ainsi qu'un niveau de prudence supplémentaire approprié.

D'autres marchés de financement garanti ont eux aussi été affectés par la crise financière. En Allemagne, l'ensemble de l'émission de lettres de gage dans le cadre de la législation sur les lettres de gage a souffert en 2008 et 2009, et les primes de risque ont pris l'ascenseur. A ces difficultés s'est ajoutée la crise de la banque Hypo Real Estate, l'un des principaux émetteurs des lettres de gage sur le marché allemand, qui a également suscité la vive inquiétude et la nervosité des acteurs. Par manque de liquidités, le négoce de lettres de gage des pays de l'Union européenne (UE) a même été suspendu temporairement en 2008 et 2009. S'ils ne peuvent se produire de la même manière en Suisse en raison de l'ancrage spécial des lettres de gage dans la législation, ces événements montrent néanmoins sans équivoque que les marchés du financement garanti, bien que réputés très sûrs à long terme, peuvent rapidement se dégrader. En Suisse, les prêts sur lettres de gage représentent le mode de refinancement traditionnel des prêts hypothécaires. Les banques de petite et moyenne importance dépendent du bon fonctionnement du marché des lettres de gage. Une défaillance de celui-ci aurait un impact désastreux sur leurs possibilités de refinancement. Dès lors, les banques dépendantes du marché suisse des lettres de gage doivent développer des scénarios prévoyant une détérioration des

modalités d'émission de ces titres, compte tenu des particularités de la législation suisse sur les lettres de gage et de l'organisation du marché.

L'utilisation des résultats des tests de résistance est capitale pour la prévention et la gestion des crises, ainsi que pour la mise sur pied de plans d'urgence selon l'art. 10 P-OLiQ.

Plan d'urgence (art. 10 P-OLiQ)

L'art. 10, al. 1 exige des banques un plan d'urgence formel qui édicte des stratégies claires pour maîtriser les pénuries de liquidités dans les situations de crise. Ce plan comporte une liste des instructions, directives, procédures, plans et mesures pertinents internes à la banque, permettant de gérer et de surmonter rapidement les manques de liquidités en cas de crise. Il arrête également les attributions et les responsabilités, la coordination interne, les mesures à engager ainsi que les moyens de communication internes et externes. Il a pour but de garantir la poursuite des activités de base, de prévenir les risques de réputation et d'éviter une hausse des coûts.

Font notamment partie du plan d'urgence une série d'indicateurs avancés et de déclencheurs de crise appropriés permettant de réagir rapidement aux risques qui menacent la situation des liquidités et les possibilités de financement. Le plan définit également une procédure d'escalade structurée à plusieurs niveaux selon la gravité de la crise, de même que des options d'intervention par niveau d'escalade et selon l'événement considéré. Doivent y figurer et être privilégiées les mesures susceptibles de générer ou d'économiser des liquidités. Les sources et la génération de liquidités doivent faire l'objet d'estimations prudentes. Le plan décrit en outre les procédures opérationnelles de transfert de liquidités et d'actifs entre juridictions, entités juridiques et systèmes, tout en tenant compte des limitations de transmissibilité des liquidités et des actifs. Il répartit clairement les rôles et attribue les compétences, les droits et les obligations à toutes les instances impliquées. Il établit les procédures, les processus décisionnels et les obligations de reporting de manière à assurer une communication rapide et continue des informations aux échelons de conduite supérieurs. Il doit à cet effet définir précisément quels événements doivent être relayés à la hiérarchie. En ce qui concerne la communication, le plan met au point et fixe précisément les moyens et stratégies à appliquer pour garantir un échange transparent, cohérent et régulier des informations avec les instances internes et externes impliquées.

Il existe un lien direct entre le programme des tests de résistance, les résultats de ceux-ci et le plan d'urgence en cas de manque de liquidités. C'est pourquoi l'al. 2 requiert que le plan d'urgence prenne en considération les résultats des analyses des scénarios de crise et des tests de résistance, et que les instruments destinés à maîtriser les crises soient élaborés en fonction des résultats desdits tests. En ce qui concerne les causes des événements de crise, le plan doit s'appuyer sur des facteurs propres à l'établissement, des facteurs communs à l'ensemble du marché et des facteurs combinés.

Tâches de la société d'audit (art. 11 P-OLiQ)

Comme indiqué à propos de l'art. 4 P-OLiQ, la société d'audit prudentielle doit confirmer le respect des exigences qualitatives énoncées aux art. 5 à 10 P-OLiQ. A celles-ci s'ajoutent les dispositions d'exécution édictées par la FINMA dans une nouvelle circulaire relative aux liquidités. La société d'audit se prononce sur le respect des dispositions d'exécution, en mentionnant le niveau de vérification appliqué. De plus, elle relève les hypothèses principales.

5.3 Exigences quantitatives (art. 12 à 18 P-OLiQ)

Exigences quantitatives concernant les «liquidités totales» (art. 12 à 17 P-OLiQ)

Les dispositions des art. 12 à 17 P-OLiQ ont été reprises textuellement des art. 16 à 18 et 20, al. 2, OB. Ces articles peuvent donc être supprimés de l'OB (cf. art. 33 P-OLiQ). Les art. 12 à 17 P-OLiQ seront encore maintenus jusqu'à fin 2014 et seront abrogés lors de l'introduction du LCR à partir de 2015. Etant donné qu'ils sont en vigueur depuis déjà 24 ans, ni leur structure ni leur libellé ne seront modifiés – même s'il y aurait lieu de le faire – pour les deux années qui restent. En effet, toute modification du texte de l'ordonnance entraînerait inévitablement des changements non négligeables dans les dispositions d'exécution de la FINMA et le reporting des banques, ce qui occasionnerait une charge de travail disproportionnée.

La teneur de l'art. 20, al. 1, OB est reprise à l'art. 31 P-OLiQ.

Exigences quantitatives concernant les «liquidités complémentaires» (art. 18 P-OLiQ)

L'art. 18 P-OLiQ correspond à l'art. 19 de l'actuelle OB. L'art. 19 OB est abrogé (cf. art. 33 P-OLiQ).

6 Dispositions particulières pour les banques d'importance systémique (chapitre 4)

6.1 Généralités

Il est impératif d'instaurer des exigences particulières en matière de liquidités pour les établissements d'importance systémique dans la mesure où leur illiquidité pourrait avoir des conséquences dramatiques pour le reste du système bancaire ainsi que pour la place financière économique suisses. Aux fins de prévenir les risques systémiques, les banques concernées doivent jouir d'une capacité de résistance particulièrement élevée aux chocs liés à un manque de liquidités. Elles doivent disposer de liquidités suffisantes en situation de crise, et pendant une durée appropriée, pour pouvoir attendre que les mesures de maintien des fonctions bancaires d'importance systémique déploient leurs effets.

Dans le cas des groupes financiers importants et complexes, les exigences liées aux liquidités totales (art. 12 à 17 P-OLiQ) ne satisfont plus à l'environnement actuel des marchés financiers. La mesure des risques de liquidité ne se fonde pas sur des scénarios de crise différenciés et ne tient pas suffisamment compte de la complexité des flux potentiels de liquidités. Elle ne définit pas non plus en fonction des risques les actifs liquides mobilisables afin d'absorber des sorties exceptionnellement élevées de liquidités. De plus, la mesure des liquidités se contente de considérer la situation à un moment donné avec un horizon de 30 jours; elle n'intègre pas les opérations hors bilan et s'effectue uniquement au niveau des établissements individuels. Pour finir, elle n'impose aucune exigence qualitative à la gestion du risque de liquidité des banques.

Dans l'obligation évidente de réagir, la Suisse a assujéti, le 30 juin 2010 déjà, les deux grandes banques à des exigences en matière de liquidités, alors que les nouvelles prescriptions internationales du Comité de Bâle, qui n'ont été adoptées qu'en décembre 2010, entreront en vigueur par étapes en

2015 et en 2018 seulement. Le régime actuel en matière de liquidités résulte d'accords passés entre la FINMA et les deux grands établissements bancaires suisses. Il est composé d'un certain nombre de principes et fait référence aux travaux alors en cours de la Commission d'experts chargée d'examiner la question des établissements trop grands pour être mis en faillite (*too big to fail*) et du Comité de Bâle. Dans le cadre du train de mesures liées au *too big to fail*, ces accords sont repris dans l'ordonnance sur la base de l'art. 9, al. 2, let. b, LB, lequel astreint les banques d'importance systémique à un niveau accru de liquidités. En ce sens, les dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémiques reprennent, aux art. 19 à 30 du chapitre 4 P-OLiQ, les principes convenus avec les deux grandes banques¹⁷. La question de savoir comment l'art. 9, al. 2, let. b, LB sera mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2015, après l'entrée en vigueur de la réglementation relative au LCR, reste ouverte. Elle ne sera réglée qu'au moment de l'élaboration de cette dernière.

Comparé aux prescriptions relatives aux liquidités totales, les dispositions prudentielles particulières améliorent sensiblement la mesure du risque de liquidité sur plusieurs points. Premièrement, les exigences minimales et les obligations de reporting mentionnées permettent une mesure bien plus précise de la situation en matière de liquidités et une intégration plus complète des positions pertinentes pour les liquidités. Deuxièmement, les expériences tirées de la récente crise financière indiquent que les difficultés en matière de liquidités sur lesquelles se fondent les prescriptions sur les liquidités totales prennent insuffisamment en considération les sorties de liquidités et les possibilités de refinancement restantes. La réglementation applicable aux banques d'importance systémique corrige ce défaut. Troisièmement, les prescriptions liées aux liquidités totales ne sont contraignantes que pour les établissements individuels. Or, les groupes bancaires actifs sur le plan international gèrent leurs risques de liquidités à l'échelon consolidé. Par conséquent, la nouvelle réglementation introduit des exigences applicables à la fois au niveau consolidé (prise en compte des risques d'une gestion centralisée des liquidités) et au niveau des établissements individuels (garantie de la résistance des entités suisses).

6.2 Commentaire des dispositions (art. 19 à 30 P-OLiQ)

Les dispositions applicables aux établissements d'importance systémique sont structurées en trois chapitres: les art. 19 et 20 P-OLiQ définissent le but ainsi que le périmètre de consolidation, tandis que les art. 21 à 25 P-OLiQ fixent les exigences quantitatives. Les art. 26 à 30 P-OLiQ contiennent d'autres dispositions relatives aux allègements temporaires, aux incidences sur l'excédent de fonds propres, aux sanctions en cas d'observation insuffisante des exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité ainsi que des obligations de reporting à l'égard de la FINMA et de la BNS.

But (art. 19 P-OLiQ)

L'art. 9, al. 2, let. b, LB exige désormais que les banques d'importance systémique disposent de liquidités garantissant une meilleure capacité d'absorption des chocs de liquidités que les banques qui n'ont pas d'importance systémique, afin qu'elles soient en mesure de respecter leurs obligations de paiement même si elles se trouvent dans une situation exceptionnellement difficile. L'art. 10, al. 4, LB prévoit ensuite que le Conseil fédéral précise au niveau de l'ordonnance les exigences particulières mentionnées à l'art. 9, al. 2, let. b, LB. Pour garantir la résistance accrue requise par rapport à un choc

¹⁷ Cf. Message FF 2011 4365, 4402 s.

massif de liquidités, l'al. 2 exige que les banques d'importance systémique soient également soumises à des exigences quantitatives minimales ainsi qu'à des obligations de reporting particulières.

L'al. 2 stipule que pour les banques d'importance systémique, les exigences quantitatives minimales particulières du chapitre 4 remplacent les dispositions applicables aux autres banques concernant la satisfaction des exigences en matière de liquidités totales. Ainsi, les banques d'importance systémique ne sont donc plus soumises à l'obligation d'établir trimestriellement un certificat de liquidité (formulaire L 102) conformément à l'art. 17 P-OLiQ. En revanche, les dispositions concernant les liquidités complémentaires (art. 18 P-OLiQ) doivent continuer à être respectées.

Périmètre de consolidation (art. 20 P-OLiQ)

L'art. 20 P-OLiQ précise le périmètre de consolidation auquel s'applique la satisfaction des exigences quantitatives minimales mentionnées dans les dispositions particulières. Les nouvelles exigences en matière de liquidités – en conformité avec les organisations centrales de trésorerie des établissements d'importance systémique – sont aménagées au niveau du groupe. L'introduction de prescriptions supplémentaires au niveau de chaque établissement individuel vise d'une part à garantir la résistance compte tenu d'hypothèses de crise spécifiques pour les flux de liquidités à l'intérieur du groupe, et d'autre part à suivre les répercussions d'un recours limité à des actifs monétisables en dehors de la Suisse.

Des exigences quantitatives explicites sont également prévues au niveau de l'établissement individuel ayant des succursales à l'étranger, tout comme au niveau du groupe. S'agissant de l'établissement individuel sans succursales à l'étranger et axé sur la possibilité de localiser des actifs liquides à l'intérieur des frontières nationales, des exigences quantitatives rigides sont abandonnées, mais un reporting régulier au moyen de formulaires standardisés est introduit (cf. également l'art. 28 P-OLiQ).

Exigences particulières en matière de liquidités (art. 21 P-OLiQ)

Cet article définit concrètement les exigences quantitatives particulières en matière de liquidités imposées aux banques d'importance systémique. Toutes les sorties de liquidités à escompter en cas de scénario de crise doivent pouvoir être couvertes à tout moment (al. 1). «A tout moment» signifie dans ce contexte que les banques d'importance systémique doivent satisfaire aux exigences quantitatives non seulement à certaines dates de référence (par ex. au moment de la présentation du rapport destiné à la FINMA), mais à tout instant et pendant 30 jours, jusqu'au 30^e jour compris, sans présenter de manque de liquidités. «A tout moment» signifie également que les banques d'importance systémique doivent être en mesure de calculer chaque jour les exigences quantitatives et de les satisfaire pendant les 30 jours qui suivent. En revanche, le rapport n'est établi qu'à la fin de chaque mois de l'année civile (cf. art. 28). Le critère de la satisfaction à tout moment ne se rapporte pas à la détention intrajournalière de liquidités. Les prescriptions déterminantes en matière de «scénario de crise», «manque de liquidités» et «sorties de liquidités» figurent aux art. 22–24 P-OLiQ.

Une approche courante pour les banques afin de mesurer les liquidités dont elles ont besoin consiste à utiliser des projections de flux monétaires représentant les entrées et les sorties de liquidités projetées sur des périodes correspondantes et qui identifient et analysent les sorties nettes de trésorerie («manque structurel de liquidités») qui en découlent. L'observation cumulée de ces flux monétaires indique les reports d'une période à la suivante et permet d'apprécier, sur une période donnée, l'équi-

libre entre les flux monétaires et la capacité de la banque à compenser les variations de ces flux. La gestion du risque de liquidité devrait être axée sur la compensation de l'éventuel manque structurel de liquidités en situation de crise à l'intérieur d'une période donnée en partant du jour 1, sans limite dans le temps. La nouvelle approche internationale au titre de Bâle III (LCR) utilise un concept similaire.

En tant qu'exigence quantitative, l'art. 21 P-OLiQ exige qu'une banque d'importance systémique soit en mesure de compenser par des réserves de liquidités appropriées un éventuel «manque structurel de liquidités» (différence entre les sorties de liquidités au sens de l'art. 24, al. 2, P-OLiQ et les entrées de liquidités au sens de l'art. 24, al. 1, P-OLiQ) dans un scénario de crise considérable fixé par la FINMA à un horizon de 7 et de 30 jours de l'année civile. Sont considérées comme réserves de liquidité les facilités auprès de la banque centrale ainsi qu'un volant de liquidités réglementaire composé d'actifs non grevés, librement disponibles et liquides susceptibles d'être vendus dans un tel cas de figure (art. 25, al. 1 à 3). Les espèces ne sont pas considérées comme des réserves de liquidité, mais font partie des entrées de liquidités au sens de l'art. 23, al. 1, let. a, P-OLiQ.

Les échéances prescrites de 7 resp. 30 jours font partie intégrante des approches internes à la banque permettant de gérer les liquidités, mais sont également utilisées par d'autres Etats pour leurs prescriptions nationales en matière de liquidités. Le «Comité européen des contrôleurs bancaires» (désormais «Autorité bancaire européenne», ABE) a lui aussi proposé des horizons temporels de 7 et 30 jours¹⁸. En revanche, l'approche internationale de Bâle ne connaît pour le LCR qu'un horizon à un mois. Il est incontestable que l'importance de la crise de liquidité ainsi que les possibilités qu'a l'établissement de réagir à une telle situation dépendent de l'horizon temporel considéré, de sorte qu'il est opportun de différencier au minimum entre une échéance à 7 jours et une échéance à 30 jours. Cette différenciation se traduit dans les paramètres d'entrée et de sortie des flux financiers à décrire dans le scénario de crise ainsi que dans les taux de décote pour la vente des actifs. On part du principe que l'établissement doit surmonter les 7 premiers jours par ses propres moyens, alors que par la suite, la facilité d'urgence extraordinaire de la BNS interviendra dans une mesure définie. Le créneau de 30 jours devrait permettre à la banque de prendre toutes les mesures nécessaires pour retrouver la confiance des marchés et surmonter la crise de liquidité.

Scénario de crise (art. 22 P-OLiQ)

Un scénario de crise délibérément rigoureux, mais réaliste – vu les expériences faites lors de la dernière crise financière et par rapport au scénario de crise prévu à l'échelle internationale par le Comité de Bâle – est prescrit pour les banques d'importance systémique: les participants du marché en général et les contreparties de la banque en particulier redoutent une insolvabilité de la banque. Outre cette crise propre à l'établissement, il existe également une situation de crise générale sur les marchés financiers (al. 1).

Ce scénario entraîne une très forte restriction des possibilités de refinancement de la banque (al. 2). On part du principe qu'il n'existe plus de contrepartie disposée à prêter de l'argent à la banque sans couverture. Même avec couverture (par ex. sous forme d'opérations «repo»), l'établissement ne parvient plus à se procurer de sources de financement parce que l'on craint son insolvabilité. Par ailleurs,

¹⁸ Comité européen des contrôleurs bancaires (décembre 2009): «Guidelines on Liquidity Buffers & Survival Periods»

les déposants perdent confiance dans la banque et réagissent en retirant massivement leurs dépôts. Enfin, en raison de la situation de crise générale sur les marchés financiers, la banque a également du mal à vendre des actifs à des prix appropriés. Il n'existe même plus de marché pour certains de ces actifs.

Les exigences sont conçues de manière à ce qu'une banque d'importance systémique puisse faire face à des sorties massives sans aide externe (de l'Etat): elle doit pouvoir maintenir son exploitation (*going-concern*) pendant au moins 30 jours, afin d'avoir le temps, et de donner si nécessaire aussi le temps aux autorités, de prendre les mesures d'assainissement appropriées ou les mesures permettant une liquidation ordonnée. Le fait que la garantie suisse des dépôts soit insuffisante en cas de crise d'une grande banque doit être pris en compte dans les hypothèses de sorties pour les dépôts des particuliers et des entreprises.

Manque de liquidités (art. 23 P-OLiq)

Pour les échéances à 7 et à 30 jours, les sorties de liquidités doivent pouvoir être couvertes par des entrées de liquidités, par la souscription de facilités auprès de la banque centrale et par la vente d'actifs du volant de liquidités réglementaire. L'effet sur les liquidités des espèces et des avoirs en compte courant auprès des banques centrales est déjà pris en compte en tant qu'entrée de liquidités au sens de l'art. 24, al. 1, P-OLiq.

Eu égard aux deux échéances considérées (7 et 30 jours, cf. art. 21 P-OLiq), des exigences différentes sont imposées à la couverture des sorties de liquidités. A l'échéance de 7 jours (al. 1), une banque doit pouvoir survivre, même en cas de crise exceptionnellement grave, sans aucune aide au niveau des liquidités, si bien que pour cette période, elle n'a le droit de prendre en considération que les entrées de liquidités, les facilités disponibles auprès de la banque centrale et les actifs du volant de liquidités réglementaire pour couvrir les sorties de liquidités. Les prescriptions applicables au volant de liquidités réglementaire à l'échéance de 7 jours sont précisées à l'art. 25, al. 2, 3 et 6, P-OLiq.

A l'horizon de 30 jours (al. 2), la banque peut imputer, en plus des facilités ouvertes auprès de la banque centrale, les entrées de liquidités (jusqu'à concurrence maximale du montant convenu) venant de facilités extraordinaires que la BNS peut mettre à disposition en cas d'urgence. Les prescriptions applicables au volant de liquidités réglementaire à l'échéance à 30 jours sont précisées à l'art. 25, al. 2, 3 et 7, P-OLiq.

Entrées et sorties de liquidités (art. 24 P-OLiq)

En cas de crise, les entrées et les sorties ayant une incidence sur les liquidités sont déterminées par l'application de taux d'entrées et de sorties sur les classes de positions correspondantes (al. 1 et 2). Les entrées sont liées à des actifs, les sorties à des passifs. Par exemple, en admettant qu'en cas de crise, des clients retirent des dépôts à vue, cette sortie sera calculée en appliquant un taux de sorties sur le portefeuille de dépôts à vue au début de l'horizon de temps. L'entrée de crédits commerciaux à échéance fixée contractuellement, en revanche, est exprimée par un taux d'entrées rapporté au volume de ces crédits venant à exigibilité pendant la période considérée pour le scénario de crise et qui représente donc en réalité un taux de renouvellement. Les taux d'entrées et de sorties en rapport avec les classes de positions correspondantes reflètent les comportements supposés des clients ou de la banque dans le scénario de crise considéré.

Une banque d'importance systémique ne devrait inclure comme entrées de fonds que les entrées convenues contractuellement et venant de créances ouvertes pleinement recouvrables, pour lesquelles elle n'a aucune raison de supposer qu'une défaillance pourrait se produire à échéance de 7 ou 30 jours.

Les banques n'ont pas le droit de compter deux fois des positions individuelles pour générer des liquidités (al. 1, dernière phrase): lorsque des actifs sont affectés au volant de liquidités réglementaire au sens de l'art. 25 P-OLiQ, ils ne peuvent pas simultanément être pris en compte en tant qu'entrées de fonds. L'effet sur les liquidités des espèces et des avoirs en comptes courants auprès des banques centrales est en principe pris en compte intégralement sous la forme d'entrées; ces espèces et avoirs ne font donc pas partie du volant de liquidités réglementaire.

En vertu de l'al. 3, la FINMA fixera par décision les classes de positions à l'actif et au passif au bilan et hors bilan ainsi que les taux d'entrées et de sorties à appliquer à chaque classe.

L'al. 4 prévoit que la banque définit les taux d'entrées et de sorties pour les classes de positions pour lesquelles la FINMA n'a fixé aucune valeur contraignante, de façon cohérente avec le scénario de crise prescrit, et les prend en compte dans le calcul des entrées nettes de trésorerie. Cela vaut surtout pour les positions hors bilan spécifiques pour lesquelles aucune valeur sectorielle n'est appropriée. La FINMA contrôle le caractère approprié des valeurs appliquées par la banque.

Volant de liquidités réglementaire (art. 25 P-OLiQ)

Les banques d'importance systémique doivent détenir un portefeuille d'actifs présentant certaines propriétés, appelé volant de liquidités réglementaire, et qui couvre, en règle générale, le «manque structurel de liquidités» (position nette des entrées moins les sorties conformément à l'art. 24, al. 1 et 2 inférieure à zéro) sur un horizon à 7 et à 30 jours dans le scénario de crise prescrit. Si la position nette est supérieure à zéro, la banque d'importance systémique n'est pas obligatoirement tenue de détenir un volant de liquidités réglementaire. En d'autres termes, les dispositions particulières n'exigent pas de limite supérieure pour le total des entrées. En théorie, les banques d'importance systémique peuvent s'appuyer exclusivement sur les entrées de fonds attendues pour répondre aux exigences en matière de liquidités. Mais en règle générale, il faut s'attendre à un manque structurel de liquidités, de sorte que la banque d'importance systémique sera dans l'obligation de détenir un portefeuille minimum d'actifs dans le volant de liquidités réglementaire.

L'al. 1 exige à cet égard que les actifs du volant de liquidités réglementaire soient liquides, non grevés et librement disponibles. Un actif est fondamentalement considéré comme «liquide» lorsque même selon le scénario de crise, il peut être vendu sur le marché secondaire à l'échéance considérée et dans le volume requis. Lors de telles ventes d'urgence, la moins-value est prise en considération par des taux de décote différenciés correspondants affectant les valeurs comptables. Il existe différentes méthodes pour mesurer la valeur de liquidité des actifs. Premièrement, on peut calibrer la valeur de liquidité par des méthodes quantitatives basées sur le marché et fixer par paliers des taux de décote différents sur la valeur comptable inscrite. Deuxièmement, on peut constituer des classes d'actifs et mesurer la valeur de liquidité à l'aide de la pondération de risque selon l'approche de Bâle pour les exigences en matière de fonds propres ou à l'aide des notations attribuées par des agences de notation. Les actifs ayant une faible pondération de risque ou une notation élevée ont donc une valeur de

liquidité supérieure à celle des actifs à pondération de risque élevée ou à notation faible. Le groupe de travail sur la liquidité (*Working group on liquidity*) du Comité de Bâle a comparé ces deux approches. Il est parvenu à la conclusion que les méthodes quantitatives existant à l'heure actuelle et les données disponibles ne suffisent pas pour calibrer quantitativement et raisonnablement la valeur de liquidité des actifs. Pour déterminer la valeur de liquidité, la FINMA s'appuie actuellement en priorité sur les valeurs empiriques, sur les notations attribuées par des agences de notation externes reconnues par l'autorité de surveillance et sur la pondération de risque. Mais elle s'inspire également de réglementations comparables à l'étranger. Un actif est «non grevé» lorsqu'il n'est utilisé ni directement ni indirectement comme gage pour couvrir ou améliorer la solvabilité d'un commerce. Le cas échéant, il convient de contrôler si sa vente modifie les exigences en matière de fonds propres sur le marché ou sur le plan des risques de crédit. Enfin, l'actif est «librement disponible» lorsqu'il appartient intégralement à l'établissement et que sa vente est possible sans restrictions imposées par un contrat ou par les autorités. Par ailleurs, il est également nécessaire que les responsables de l'établissement appelé à surmonter la crise de liquidités disposent des habilitations et des possibilités opérationnelles correspondantes pour vendre les actifs dans le volume requis et dans les délais prescrits.

Sur la base de la liquidité prévisible du marché pour les classes d'actifs dans le scénario de crise considéré, on distingue entre une partie «primaire» (al. 2) et une partie «secondaire» (al. 3) du volant de liquidités réglementaire.

Les actifs de la partie primaire du volant de liquidités réglementaire se composent de titres négociables, de créances envers les Etats, les banques centrales, les collectivités territoriales ou d'autres services publics, la Banque des Règlements Internationaux (BRI), le Fonds monétaire international (FMI) et les banques multilatérales de développement ou des créances garanties par ces organismes et qui ont une pondération de risque de 0 % selon l'approche standard concernant la couverture en fonds propres des risques de crédit (al. 2, let. a). Les lettres de gage suisses émises par la Centrale d'émission de lettres de gages des banques cantonales suisses SA et la Banque des lettres de gages d'établissements suisses de crédit hypothécaire SA sont assimilées aux actifs précédemment cités (al. 2, let. b). Les circonstances propres au marché suisse pour les actifs extrêmement liquides ont été prises en compte pour admettre les lettres de gages suisses dans la partie primaire.

La partie secondaire du volant de liquidités réglementaire se compose d'autres actifs négociables, tels qu'emprunts d'entreprises à solvabilité élevée (*Investment grade*), emprunts du secteur public, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas recensés dans le volant de liquidités réglementaire primaire, titres de participation cotés en bourse, papiers monétaires et titres de créances garantis. Les actifs admis dans la partie secondaire relèvent délibérément d'une palette très large. La FINMA peut finir par considérer que la valeur de liquidité de telle ou telle catégorie évolue au fil du temps. En conséquence, la FINMA reçoit la compétence de limiter l'admission d'actifs au volant de liquidités réglementaire secondaire (al. 4). La FINMA adoptera des décisions applicables aux banques pour préciser les actifs négociables qu'elle admet au sens de l'al. 3, let. a à e.

Sur la base des valeurs empiriques, la FINMA fixe en outre des taux de décote pour la vente d'urgence des diverses catégories d'actifs provenant du volant de liquidités réglementaire (al. 5, cf. aussi le commentaire ci-dessus concernant l'al. 1). A cet effet, le volume à vendre et l'échéance sont également pris en considération. Si l'on peut supposer que les actifs de la partie primaire du volant de

liquidités réglementaire subissent des décotes relativement faibles en cas de vente d'urgence, des décotes substantielles doivent en revanche être escomptées pour les actifs de la partie secondaire. La FINMA adoptera des décisions applicables aux banques.

Pour les échéances considérées de 7 et de 30 jours, des exigences minimales s'appliquent en matière de composition des actifs figurant dans le volant de liquidités réglementaire (al. 6 et 7). Les exigences imposées à 7 jours et celles imposées à 30 jours se distinguent surtout par le fait que la prise en compte des entrées de liquidités venant des facilités extraordinaires de la BNS n'est possible que dans la considération à 30 jours (cf. aussi l'art. 23, al. 2, P-OLiQ) et par les exigences imposées à la proportion des portefeuilles d'actifs du volant réglementaire primaire par rapport au total du volant. A l'échéance de 7 jours, la part du volant réglementaire primaire doit être d'au moins 75 %, et d'au moins 50 % à 30 jours.

La prescription de parts minimales de la partie primaire du volant réglementaire par rapport au total du volant vise à garantir qu'un portefeuille d'actifs déterminant soit exposé à de faibles fluctuations de valeur et donc que, même en cas de situation exceptionnellement difficile, il représente une source de liquidités relativement stable pour la banque d'importance systémique. Plus l'échéance est courte, plus cette part stable doit être élevée afin de préserver la capacité d'action. Comme cela a déjà été exposé dans le commentaire de l'art. 21 P-OLiQ, à l'horizon de 7 jours, une banque doit pouvoir en outre survivre sans le soutien de l'Etat ou de l'aide extraordinaire de la BNS sous forme de liquidités, même en situation de crise exceptionnelle. Avant une éventuelle intervention, les autorités doivent analyser la situation et l'impact des mesures directement prises par la banque d'importance systémique pour permettre à la BNS de prendre une décision concernant le recours aux liquidités d'urgence. En conséquence, les exigences concernant la liquidité des actifs figurant dans le volant de liquidités réglementaire et donc la part minimale de titres du volant primaire doivent être fixées à un niveau plus élevé. La part plus élevée de titres de la partie secondaire du volant réglementaire dans l'approche à 30 jours se justifie par le fait que la banque dispose ici de davantage de temps pour vendre même des titres relativement moins liquides, et que les entrées de liquidités venant de facilités extraordinaires de la BNS peuvent également être prises en compte jusqu'à concurrence du montant maximal convenu.

Allègements temporaires (art. 26 P-OLiQ)

Les nouvelles exigences en matière de liquidités sont conçues de manière à ce que la banque d'importance systémique constitue ou détienne en période normale un volant de liquidités réglementaire susceptible d'être utilisé en situation de crise. En dérogation à cette exigence générale de respect à tout moment, il est explicitement autorisé de descendre temporairement en dessous des quantités minimales requises en cas de choc de liquidités (al. 1). Un choc de liquidités est une raréfaction de liquidités soudaine et inattendue frappant un établissement individuel ou l'ensemble du marché. Des exemples de choc des liquidités ne touchant qu'un établissement sont une baisse de la notation, un événement de risque, un retrait soudain des dépôts ou un risque de marché ayant des incidences particulièrement graves en raison de la position de l'établissement sur le marché. Un choc de liquidités systémique peut par exemple être déclenché par une perturbation considérable du marché entraînant une limitation de la possibilité de liquider des titres, des retraits relativement élevés de dépôts de la clientèle et une sollicitation accrue de lignes de crédit accordées, ou par un choc systémique sur les principales places boursières ayant des répercussions sur d'autres marchés, en particulier un effon-

drement du marché monétaire ou du marché «repo», par une récession nationale ou mondiale ou encore par l'apparition de rumeurs sur le marché des capitaux.

Après un choc de liquidités, les banques d'importance systémique peuvent temporairement tomber au-dessous des exigences minimales; mais elles doivent signaler sans retard ce découvert (même s'il n'est que prévisible) à la FINMA et à la BNS (al. 2) et soumettre dans un bref délai à la FINMA pour approbation un plan de reconstitution visant à combler le manque de liquidités (al. 3).

Effets sur les exigences en matière de fonds propres (art. 27 P-OLiQ)

De façon générale, une banque d'importance systémique doit être en mesure d'assumer les coûts susceptibles d'apparaître dans le scénario de crise notamment par suite de la vente des actifs (al. 1). La correction d'une situation caractérisée par le risque de violation des exigences en matière de liquidités ne doit pas entraîner une violation des exigences en matière de fonds propres ni faire encourir à la banque des pertes qu'elle aurait du mal à absorber.

L'effet négatif de la monétisation des actifs sur la situation bénéficiaire est pris en compte dans l'évaluation de l'adéquation de l'excédent de fonds propres dans le cadre du processus de surveillance prudentielle («pilier 2») (al. 2). Dans le cadre d'une observation globale des pertes en cas de crise, les coûts découlant des ventes d'urgence de titres doivent être pris en considération et être mis en regard de l'excédent de fonds propres existant.

Supplément en cas de gestion insuffisante du risque de liquidité (art. 28 P-OLiQ)

Si une banque d'importance systémique n'observe pas les prescriptions concernant la gestion qualitative du risque de liquidité (art. 5 à 10), la société d'audit au sens de la loi sur les banques doit le consigner dans son avis annuel figurant dans le rapport d'audit. Si les réclamations de la société de révision convainquent la FINMA que les principes cités aux art. 5 à 10 P-OLiQ et dans les dispositions d'exécution de la circulaire de la FINMA sont insuffisamment mis en œuvre, elle peut imposer un supplément s'élevant au maximum à 10 % du montant total des sorties au bilan et hors bilan. Le montant de ce supplément dépend de la gravité des défauts constatés. Ce supplément a pour effet d'obliger la banque à donner la preuve d'entrées de liquidités attendues plus élevées ou à détenir dans le volant de liquidités réglementaire davantage d'actifs plus liquides, non grevés et librement disponibles. Le supplément maximal de 10 % constitue donc une incitation à mettre en œuvre rigoureusement les exigences qualitatives et à adopter, le cas échéant, des mesures correctives pour les risques accrus si la banque a commis une erreur d'appréciation de sa situation en matière de liquidités.

Obligation de présenter des rapports (art. 29 P-OLiQ)

L'art. 29 P-OLiQ prévoit pour les banques d'importance systémique l'obligation de présenter à la FINMA et à la BNS des rapports en lien avec les exigences quantitatives selon l'art. 21 P-OLiQ. La FINMA prescrit à cet effet des formulaires standardisés. L'obligation de présenter des rapports se rapporte aux périmètres de consolidation du groupe dans son ensemble, de l'établissement individuel avec ses succursales à l'étranger ainsi que de l'entité artificielle que constitue l'établissement individuel sans ses succursales à l'étranger. Pour cette dernière unité, le rapport doit présenter la capacité de résistance locale des banques d'importance systémique dans l'hypothèse d'une transférabilité restreinte des actifs déposés à l'étranger dans une situation exceptionnellement difficile.

En plus du rapport qui apporte la preuve du respect des exigences quantitatives minimales en tenant compte au scénario de crise selon l'art. 22 P-OLi, des informations sont recensées sur la situation en matière de liquidités selon l'al. 1, let. e, pour un scénario de crise dans lequel le refinancement garanti sur le marché «repo» reste possible. Pour ce deuxième scénario aussi, la FINMA définit des paramètres de crise pour les entrées et les sorties de capitaux ainsi que des taux de décote pour les actifs du volant de liquidités réglementaire. Les paramètres de crise et les taux de décote peuvent diverger de ceux découlant du scénario de crise selon l'art. 22 P-OLi. La FINMA fixe également sous forme de décision les taux de décote pour le deuxième scénario.

La différence entre ce deuxième scénario et le scénario de crise au sens de l'art. 22 P-OLi tient à ce que les actifs du volant de liquidités réglementaire peuvent être utilisés non seulement pour la réalisation, mais aussi, en remplacement, pour générer des liquidités par le biais de transactions «repo». Les taux de décote sur les actifs fixent la valeur de ceux-ci en tant que sûretés dans le cadre d'opérations «repo». Ce deuxième scénario n'est assorti d'aucune exigence quantitative minimale, mais uniquement d'une obligation de reporting.

Tâches de la société d'audit (art. 30 P-OLi)

Pour les banques d'importance systémique, la société d'audit atteste que les exigences quantitatives au sens de l'art. 20 P-OLi sont respectées¹⁹.

7 Consultation de la BNS (chapitre 5)

Consultation de la BNS aux fins de l'exécution des dispositions en matière de liquidités (art. 31 P-OLi)

L'art. 31 P-OLi reprend l'art. 20, al. 1, OB. Il est ainsi clair que la FINMA consulte la BNS pour aménager et mettre en œuvre les dispositions en matière de liquidité, que celles-ci s'appliquent aux banques d'importance systémique ou aux banques n'ayant pas une importance systémique. La responsabilité de la surveillance de la situation en matière de liquidités des établissements incombe à la FINMA.

La BNS collabore à l'aménagement et à la mise en œuvre de la réglementation en matière de liquidités pour les banques d'importance systémique au titre de son mandat dans le domaine de la stabilité du système financier et de l'approvisionnement en liquidités du marché monétaire. La FINMA consulte donc la BNS notamment dans le cadre des tâches suivantes: préciser le scénario de crise formulé en termes généraux en fixant des paramètres explicites pour les entrées et les sorties de capitaux ainsi que des taux de décote pour les actifs; adapter les formulaires de déclaration pour le calcul des exigences quantitatives; fixer un supplément sur les exigences quantitatives minimales en cas d'inobservation des exigences qualitatives minimales; évaluer l'adéquation des plans de mesures de la banque si les exigences minimales au sens de l'art. 25 P-OLi ne sont temporairement pas atteintes, ainsi que l'adéquation de l'excédent de fonds propres en rapport avec la monétisation du volant de liquidités réglementaire (art. 26 P-OLi).

¹⁹ A cet égard, nous renvoyons également au commentaire relatif à l'art. 4 P-OLi.

Par ailleurs, la BNS garantira à partir de 2013 l'infrastructure et la gestion des données en rapport avec les informations obtenues par le biais des formulaires de déclaration relatifs aux rapports LCR et aux anciennes exigences quantitatives (liquidités totales et liquidités complémentaires selon les art. 12 à 18 P-OLi).

8 Dispositions transitoires et dispositions finales (chapitre 6)

Dispositions transitoires (art. 32 P-OLi)

Concernant les rapports mentionnés à l'al. 1, nous renvoyons aux commentaires relatifs à l'art. 3, al. 1, P-OLi.

La période d'observation jusqu'à l'introduction du LCR en tant que norme de liquidité, prévue par le Comité de Bâle, va du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2014, et la période d'observation jusqu'à l'introduction du NSFR en tant que norme de liquidité se termine au 31 décembre 2017. En ce qui concerne le LCR, les dispositions transitoires selon l'al. 2 portent donc sur la période allant de l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur les liquidités (1^{er} janvier 2013) jusqu'au 31 décembre 2014. Sur ces deux années, la FINMA peut exiger des banques qu'elles lui remettent des rapports harmonisés avec les exigences du Comité de Bâle. En revanche, comme le présent texte l'explique à plusieurs reprises, le NSFR, bien que défini dans les grandes lignes dans le dispositif international de mesure, normalisation et surveillance du risque de liquidité (dispositif international), n'a pas encore été suffisamment précisé pour qu'un reporting en la matière puissent être raisonnablement exigé d'un large éventail de banques dès le début de l'année 2013 en tant que préparation au respect de cette norme de liquidité. L'obligation de présenter un reporting sur le NSFR sera introduite en temps opportun.

Les exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité conformément aux prescriptions internationales du Comité de Bâle font déjà partie intégrante du régime des liquidités, introduit en 2010, pour les grandes banques. Toutes les autres banques disposent d'un délai transitoire d'un an pour satisfaire aux exigences, puisqu'elles ont besoin d'un certain temps pour adapter leurs règlements et processus d'approbation internes. L'al. 3 précise d'ailleurs que toutes les banques, à l'exception des deux grandes banques, devront satisfaire les exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité (art. 5 à 10 P-OLi) à partir du 1^{er} janvier 2014, soit un an après les banques d'importance systémique.

Modifications du droit en vigueur (art. 33 P-OLi)

Conformément à ce qui est exposé au chapitre 2 à propos de l'élaboration d'une ordonnance séparée sur les liquidités, les art. 16 à 20 OB actuellement en vigueur sont abrogés.

Entrée en vigueur (art. 34 P-OLi)

Selon l'al. 2, les dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique – comme toutes les autres réglementations du Conseil fédéral relatives à l'art. 10, al. 4, de la loi sur les banques – doivent être adoptées par l'Assemblée fédérale.

9 Droit comparé

Le projet d'OLiQ contient trois innovations essentielles par rapport aux art. 16 à 20 OB actuellement en vigueur. Premièrement, le chapitre 2 «Présentation des rapports (reporting)» met en œuvre dans le droit suisse les exigences de Bâle III relatives à la période d'observation précédant l'introduction des futures normes quantitatives en matière de liquidités. Deuxièmement, le chapitre 3 «Exigences en matière de liquidités» met en œuvre les exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité convenues sur le plan international. Enfin, le chapitre 4 «Dispositions particulières» introduit au niveau de l'ordonnance les principes existants en matière de liquidités qui ont été convenus bilatéralement avec les deux grandes banques. Nous présentons ci-après les différences entre le projet d'OLiQ et les règles du Comité de Bâle, tout en procédant à des comparaisons entre l'application des règles en Suisse et à l'étranger, dans la mesure où la situation actuelle les permet.

9.1 Obligation de reporting au cours de la période d'observation LCR / NSFR

En instaurant l'obligation pour les banques de présenter un reporting sur le LCR (et plus tard aussi sur le NSFR), la Suisse se propose d'introduire le LCR tout comme le NSFR en tant que norme de réglementation aux dates convenues sur le plan international, soit respectivement en 2015 et en 2018. Jusque-là, la FINMA observera les conséquences de l'introduction du LCR et du NSFR et examinera si des adaptations sont nécessaires.

Au terme d'une période d'observation et d'examen, l'UE introduira le LCR à compter de 2015. La Commission européenne envisage de compléter le LCR par le NSFR en tant que ratio structurel à long terme après une période d'observation et d'examen²⁰. Au sein de l'UE, certains Etats ont déjà commencé à adopter des réglementations basées sur le principe du LCR, dépassant ainsi l'obligation prévue durant la période d'observation qui consiste simplement à présenter un reporting en la matière. Citons à cet égard le Royaume-Uni²¹ ou la Suède. En dehors de l'UE, l'Australie introduira prochainement le LCR et le NSFR en tant que normes réglementaires contraignantes²².

Les membres du Comité de Bâle ne se sont accordés que sur de nouvelles règles pour les groupes bancaires d'envergure internationale (paragraphe 187 du dispositif international), bien que l'intention initiale ait été d'imposer à toutes les banques des exigences harmonisées à l'échelon international en matière de liquidités. Le dispositif international souligne cependant que les normes relatives au LCR et au NSFR peuvent également être appliquées à d'autres banques ou à un sous-ensemble d'entités de banques d'envergure internationale, afin de garantir davantage de cohérence et des conditions concurrentielles identiques entre banques nationales et banques internationales. En Suisse, la nouvelle obligation de reporting est mise en œuvre en vue de l'introduction du LCR pour toutes les banques.

²⁰ Autorité bancaire européenne (juin 2012): «EBA Consultation Paper on Draft Implementing Technical Standards on Supervisory Reporting Requirements for Liquidity Coverage and Stable Funding».

²¹ Financial Service Authority (octobre 2009): «Strengthening liquidity standards», Policy Statement No. 09/16.

²² Australian Prudential Regulation Authority (novembre 2011): «Prudential Standard APS 210–Liquidity».

Les nouvelles règles en matière de liquidités proposées par la Commission européenne dans le cadre de projets de directive («Directive concernant les exigences prudentielles», CRD IV) et de règlement («Règlement concernant les exigences prudentielles, CRR») visant à mettre en œuvre les recommandations formulées dans le train de réformes du Comité de Bâle²³ ainsi que le projet correspondant de normes d'exécution techniques de l'Autorité bancaire européenne (ABE) prévoient également l'introduction du LCR pour toutes les banques. L'Australie introduira le LCR et le NSFR pour tous les établissements autorisés à accepter des dépôts («authorised deposit taking institutions»).

Au sein du Comité de Bâle, un accord a été trouvé sur l'introduction de règles au niveau des groupes financiers, mais pas au niveau des établissements individuels. En Suisse, ce manque de réglementation est compensé par la nouvelle obligation de reporting, qui s'applique tant aux groupes financiers qu'aux établissements individuels. La proposition de la Commission européenne dans le cadre du train de réformes «CRD IV» et la consultation de l'ABE sur les normes d'exécution correspondantes prévoient également une telle obligation au niveau des établissements individuels.

Le dispositif international prévoit que la période d'observation commence à courir en 2012 tant pour le LCR que pour le NSFR. La forme du reporting sur le LCR est déjà élaborée de façon relativement précise dans le dispositif international. La mise en œuvre en Suisse se concentre donc cette année sur l'introduction d'un reporting sur le LCR et non pas, comme prévu selon l'approche internationale, sur l'introduction de reportings tant sur le LCR que sur le NSFR. Certes, les grandes lignes du NSFR sont déjà fixées dans le dispositif international, mais le NSFR n'a pas encore été suffisamment précisé pour qu'un reporting en la matière puissent être raisonnablement exigé d'un large éventail de banques dès le début de l'année 2013 en tant que préparation au respect de cette norme de liquidité. L'obligation de reporting sur le NSFR sera introduite en temps opportun. Le P-OLiq crée cependant les bases juridiques permettant à la FINMA de recueillir dans l'intervalle des données pour le calcul du NSFR auprès d'un échantillon représentatif de banques et ainsi de réaliser des analyses sur les répercussions involontaires de son introduction. Dans l'UE, les obligations de reporting sur le LCR et le NSFR seront introduites simultanément à partir de 2013.

Dans son document de consultation, l'ABE propose de présenter au maximum un rapport par mois sur le LCR et un rapport par trimestre sur le NSFR. Dans chaque cas, la date de référence est la fin du mois et le délai de dépôt est de 15 jours. La FINMA envisage un rapport mensuel, avec date de référence en fin de mois et délai de dépôt de 30 jours.

Le formulaire de déclaration suisse relatif au LCR se fonde sur le formulaire défini par le Comité de Bâle pour la réalisation des études quantitatives d'impact («Quantitative Impact Study», QIS). Le formulaire de déclaration tient par ailleurs compte des expériences tirées de la période d'essai concernant le reporting, qui s'est déroulée en 2012. Dans ses normes d'exécution techniques, l'ABE a décidé de suivre la même voie: le point de départ est le formulaire QIS international, adapté aux besoins de la réglementation CRD-IV.

²³ Commission européenne (juillet 2011): «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement», partie III

9.2 Exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité

Les premières recommandations concernant la gestion du risque de liquidité formulées par Comité de Bâle en 2000 n'ont pas encore été mises en œuvre en Suisse²⁴. Dans le cadre des exigences en matière de fonds propres adoptées par le Comité de Bâle en 2004 («Bâle II»), le risque de liquidité a été introduit dans le «deuxième pilier», qui précise la procédure à suivre pour la surveillance prudentielle et contient des recommandations relatives à la gestion du risque²⁵. En 2008, le Comité de Bâle a révisé en profondeur et étoffé ses recommandations initiales concernant la gestion du risque de liquidité, les «pratiques» (*practices*) ayant été remplacées par des «principes» (*principles*) dans le titre du document. La Suisse n'a pas non plus mis en œuvre les recommandations de 2008. Le P-OLiQ a pour but de combler ce retard. La structure des articles du P-OLiQ correspond à la structure des principes établis dans le document du Comité de Bâle intitulé «Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité».

Dans sa directive 2006/48/CE sur les banques, l'UE avait déjà mis en œuvre les premières recommandations du Comité de Bâle sur les pratiques en matière de gestion du risque de liquidité (annexes V et XI)²⁶. Les critères fixés dans les annexes ont été renforcés avec la révision de la directive sur les banques en 2009, afin d'adapter les dispositions concernées aux travaux du Comité européen des contrôleurs bancaires et du Comité de Bâle²⁷. En dehors de l'UE, l'Australie et le Canada notamment ont récemment introduit des exigences qualitatives basées sur les principes de Bâle²⁸.

9.3 Dispositions particulières pour les établissements d'importance systémique

Une comparaison entre la réglementation suisse applicable grandes banques et le LCR permet de relever que le LCR est une norme minimale harmonisée à l'échelon international qui ne peut pas être considérée comme un substitut des exigences spécifiquement axées sur les particularités d'une banque d'importance systémique en Suisse. Certes, l'approche du Comité de Bâle utilise pour les 30 premiers jours une approche dont le concept est semblable aux dispositions particulières mentionnées pour les banques d'importance systémique. En effet, l'approche internationale n'est pas spécifiquement axée sur une banque d'importance systémique, mais sur une banque active sur le plan international, et le scénario sous-jacent est fondamentalement plus clément que celui qui sous-tend le régime suisse applicable aux grandes banques.

²⁴ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (février 2000): «Sound Practices for Managing Liquidity in Banking Organizations»

²⁵ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (juin 2004): «Convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres»

²⁶ Union européenne (juin 2006): « Directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice»

²⁷ Union européenne (novembre 2011): « Directive 2009/111/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 modifiant les directives 2006/48/CE, 2006/49/CE et 2007/64/CE en ce qui concerne les banques affiliées à des institutions centrales, certains éléments des fonds propres, les grands risques, les dispositions en matière de surveillance et la gestion des crises»

²⁸ Bureau du surintendant des institutions financières Canada (février 2012): «Ligne directrice n°B-6 (Principes de liquidité)»

Les dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique en Suisse tiennent explicitement compte de la procédure d'escalade prévue en cas de crise aiguë d'une grande banque pour la monétisation de ses actifs: dans un délai de 7 jours, elle peut recourir aux facilités disponibles auprès de la banque centrale et les imputer à ses actifs liquides; dans un délai de 30 jours, elle peut recourir aux facilités de liquidité extraordinaires de la BNS. D'autre part, du côté du passif, les taux de sorties prescrits sont plausibles en cas de crise aiguë touchant une grande banque. En revanche, l'approche du Comité de Bâle ne prévoit pas la possibilité de recourir aux facilités de financement extraordinaires des banques centrales, mais exige des taux de sorties moins stricts, surtout dans le domaine des dépôts des petits clients.

Parallèlement, il convient de signaler que l'on observe, même dans les réglementations sur les liquidités venant d'autres juridictions, l'introduction anticipée, pour les banques d'importance systémique, d'exigences quantitatives basées méthodologiquement sur le LCR²⁹. Ainsi, le Royaume-Uni différencie lui aussi les exigences quantitatives en matière de liquidités selon l'importance systémique de la banque.

10 Analyse d'impact de la réglementation

Le présent chapitre présente un premier résumé sur les coûts et les bénéfices découlant nouvelles exigences en matière de liquidités qu'il est déjà possible de prévoir. Il porte sur les éléments suivants: l'introduction prévue de l'obligation de reporting sur le LCR, l'introduction prévue d'exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité et la reprise de la réglementation actuelle sur les grandes banques dans les dispositions particulières du présent projet d'ordonnance.

10.1 Obligation de reporting durant la période d'observation du LCR et du NSFR

Il convient de souligner que les commentaires ci-après, relatifs à l'analyse des coûts et des bénéfices liés à l'introduction des rapports sur le LCR à compter de 2013 (et sur le NSFR à une date ultérieure), se rapportent à un contexte où le recensement prévu des données ne va pas de pair avec la satisfaction de normes (minimales). Une analyse exhaustive n'est donc pas possible à l'heure actuelle. Ce n'est que lorsque tous les détails de la réglementation sur le LCR auront été précisés, après l'introduction de l'obligation de reporting sur le LCR, qu'une estimation plus exhaustive des conséquences de la réglementation pourra être réalisée. La collecte de données pendant la période d'observation doit surtout servir à effectuer des analyses quantitatives sur les effets de la nouvelle norme et à identifier les éventuelles conséquences involontaires de la réglementation. A cet égard, l'ensemble de données existant en 2012, qui ont été tirées des rapports élaborés pour la période d'essai par près de 40 banques ne permet pas une telle analyse, d'une part parce que la qualité des données est encore insuffisante, et d'autre part parce que l'on ne dispose pas de séries temporelles suffisamment longues.

²⁹ Etant entendu que l'introduction «anticipée» désigne la période avant 2015, date d'introduction prévue internationalement pour le LCR.

L'introduction de rapports sur le LCR constitue un profond changement dans la gestion du risque de liquidité et le reporting en la matière. Elle entraîne d'une part des coûts directs pour l'ensemble du secteur bancaire en raison du passage au nouveau système de déclaration sur le LCR (et plus tard de celui sur le NSFR). La mise en place du nouveau système de déclaration sur le LCR ne bénéficie de chevauchements matériels ni entre les exigences relatives au reporting sur le LCR et les recensements de données existants dans le domaine des liquidités (liquidités totales et liquidités complémentaires) ni avec d'autres collectes de données réglementaires.

Par ailleurs, les banques dont il est prévisible qu'elles n'atteindront manifestement pas le LCR, sur la base de calculs propres réalisés en interne, s'appuyant sur les informations disponibles à l'heure actuelle sur les taux d'entrées et de sorties minimum convenus à l'échelon international ou sur le volant de liquidités réglementaire, et qui veulent donc déjà, par anticipation, prendre des mesures pour adapter leur profil de risque de liquidité ou leur modèle d'affaires, encourrent le cas échéant des coûts indirects. Ceux-ci incombent en premier lieu aux banques elles-mêmes, mais peuvent également être répercutés sur leurs clients, avant même l'introduction de la réglementation sur le LCR, par l'adaptation par ex. de l'étendue et des conditions d'octroi des crédits. Il n'est pas possible d'exclure des effets négatifs sur l'octroi de crédits et sur l'ensemble de l'économie provoqués par des adaptations du profil de risque et des activités commerciales.

Pour améliorer leur profil de risque en vue de l'introduction de la réglementation sur LCR, il se pourrait par ailleurs que les banques fassent apparaître une concurrence en relevant les taux d'intérêts de certains types d'épargne qui se voient attribuer des taux de sorties plus faibles en tant que dépôts stables. Bien que cet effet de la concurrence puisse être considéré comme positif par la clientèle des banques, il peut aussi entraîner des instabilités bancaires si cette concurrence se manifeste principalement par le biais des canaux de distribution où la fidélité des clients envers la banque est plus faible et où il existe une menace de transfert fréquent des capitaux entre banques ayant les conditions d'intérêts les plus attrayantes à court terme.

Les coûts de mise en place du système de déclaration et les coûts supplémentaires possibles dus à une adaptation anticipée du profil de risque ou du modèle d'affaires s'accompagnent d'avantages découlant du report dans le temps de l'introduction des normes quantitatives minimales et d'une sécurité accrue par rapport aux crises de liquidité touchant des établissements individuels ou l'ensemble du secteur bancaire. Cependant, ces avantages ne se feront sentir qu'avec l'introduction de la réglementation LCR à partir de 2015 et de la réglementation NSFR au plus tard à partir de 2018. A cet effet, il est nécessaire que les banques harmonisent le LCR, le NSFR et les paramètres d'observation avec les exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité, de façon à ce que la nouvelle réglementation sur les liquidités dans son ensemble représente un instrument de pilotage et de contrôle efficace et ne soit pas simplement perçue comme une obligation réglementaire de reporting.

Sur le plan international, des études quantitatives d'impact (QIS) sont déjà réalisées depuis 2010. La Suisse participe à ces études. Il est prévu de les poursuivre semestriellement pendant toute la période d'observation. Jusqu'ici, les études internationales ont essentiellement servi à tirer au clair des questions en suspens relatives au LCR ou au NSFR. Par la suite, elles devraient aussi servir à apprécier les conséquences involontaires de l'introduction du LCR et du NSFR. La fréquence de cette évaluation internationale des conséquences de la réglementation n'est cependant pas encore connue.

Les effets sur les marchés financiers en tant que tels, la politique d'octroi de crédits suivie par les banques (éventuelle raréfaction des crédits par un relèvement des taux d'intérêts ou une diminution des octrois de crédits) et la croissance économique doivent être au cœur de l'analyse des conséquences de la réglementation basées sur les données QIS.

L'analyse des conséquences de la réglementation relative à l'introduction du LCR mettant spécifiquement l'accent sur la situation de la Suisse sera réalisée ultérieurement en liaison avec l'introduction du LCR en tant que norme de réglementation, sur la base des données tirées des rapports volontaires élaborés pendant la période d'essai et, à compter de 2013, des données tirées des rapports contraignants.

10.2 Exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité

La reprise des exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité entraînera dans de nombreuses banques une réorganisation et une adaptation des approches de pilotage et de surveillance et sera donc assortie de coûts. De même, les prescriptions concernant le volant de liquidités interne, la prise en compte des prix de transfert internes, les tests de résistance, la diversification des sources de financement et la prévention des concentrations, formulées dans les exigences qualitatives, iront de pair avec des adaptations possibles du profil de risque et des stratégies d'affaires en fonction des particularités des activités commerciales et de la gestion du risque de liquidité de l'établissement. D'un autre côté, les exigences relatives au volant de liquidités, aux diversifications, à la limitation de concentrations, aux tests de résistance ou à la prise en compte de prix de transfert internes pour la liquidité servent précisément à favoriser certains comportements en vue d'améliorer la situation en matière de liquidités de chaque établissement et donc de réduire la vulnérabilité aux crises de l'ensemble des banques de Suisse, ce qui contribuerait à la stabilité systémique sur la place financière suisse. La répercussion des coûts plus élevés, selon chaque établissement, dus à la détention accrue ou modifiée de liquidités et à la modification des stratégies d'opérations de dépôts ou de crédit (comme par ex. les coûts de refinancement plus élevés ou plus faibles en fonction du preneur de crédit ou les conditions de placement plus ou moins attrayantes en fonction du déposant) est voulue et justifiée, parce qu'elle est compensée par l'avantage macro-économique dû à une plus grande résistance aux crises.

10.3 Exigences particulières pour les banques d'importance systémique

Le but des exigences particulières en matière de liquidités est de restreindre les risques émanant de banques d'importance systémique, et de garantir que ces banques présentent une capacité de résistance particulièrement élevée aux chocs de liquidités, afin que leurs prestations d'importance systémique restent garanties même en période de crise. Toutefois, l'avantage que représente une stabilité accrue du système financier peut s'accompagner de coûts plus élevés ou de rendements plus faibles pour les banques concernées ainsi que de coûts pour l'ensemble de l'économie. Nous abordons ci-après les conséquences positives et négatives potentielles des exigences en matière de liquidités.

10.3.1 Analyse de l'impact de la réglementation pour les banques concernées

Dans le débat sur la hausse des coûts et la baisse des rendements pour les banques concernées, les notions utilisées sont toujours en rapport avec la réglementation actuelle (art. 16 à 20 OB). Les coûts entraînés par les dispositions particulières peuvent être plus élevés à cause des exigences relatives au montant et à la composition du volant de liquidités réglementaire, qui se distinguent nettement des exigences en matière de liquidités totales. Les coûts dus à la mise en place du système de déclaration ne sont pas discutés parce que les exigences particulières en matière de liquidités sont déjà en vigueur depuis juin 2010 sous la forme de conventions entre la FINMA et les deux grandes banques suisses et que la mise en œuvre de l'obligation de reporting vis-à-vis de la FINMA et de la BNS s'est effectuée à cette date. Des rendements moins élevés peuvent découler d'une modification des conditions de taux pour les déposants et les preneurs de crédit ou d'une adaptation du modèle commercial et du profil de risque de la banque. Les deux grandes banques peuvent tirer avantage des dispositions particulières dans la mesure où leurs coûts de financement diminuent grâce à l'accroissement de la stabilité.

Le montant et la composition du volant de liquidités réglementaire conformément aux dispositions particulières (art. 25 P-OLi) se distinguent notablement des prescriptions en vigueur selon l'art. 16 OB. Au centre des exigences relatives à la composition du volant de liquidités figure la définition des actifs liquides, basée sur le risque, au sens de l'art. 25, al. 2 et 3 P-OLi, par comparaison avec l'approche axée sur le bilan au sens de l'art. 16 OB. Cet accent mis dans les dispositions particulières sur l'absence de charges et la valeur de liquidité limite les actifs disponibles pour la génération de liquidités par rapport à l'ancienne réglementation. Les exigences concernant le montant du volant de liquidités réglementaire découlent du manque de liquidités (art. 23 P-OLi) dérivant du scénario de crise, alors que le calcul des liquidités totales au sens des art. 16 à 19 OB n'est basé sur aucun scénario de crise. Il y a lieu de supposer que les exigences relatives au montant et à la composition du volant de liquidités réglementaire renchérissent sa détention par comparaison avec les exigences actuelles en matière de liquidités totales.

L'affectation de taux d'entrées et de sorties plus ou moins rigoureux selon les classes de positions correspondantes peut inciter les banques à adapter leur profil de risque et leurs modèles d'affaires dans les domaines des placements et des crédits afin d'exercer une influence sur le montant de leur manque de liquidités par un comportement induit de la clientèle. Au pire, les banques pourraient abandonner certains secteurs d'activité pour des raisons de liquidités ou au contraire en prospecter de nouveaux. Si de telles modifications du profil de risque ou du modèle commercial entraînent globalement des rendements plus faibles mais simultanément un manque de liquidités moins élevé, ces pertes de rendements doivent être mises en regard des coûts moins élevés dus au montant plus faible du volant de liquidités réglementaire. Il est difficile d'apprécier l'ampleur des pertes de rendements qui découlent d'une optimisation entre modèle d'affaires, profil de risque et montant du manque de liquidités et du volant de liquidités réglementaire.

Toutefois, si d'un côté les coûts sont plus élevés à cause de la détention du volant de liquidités réglementaire et de la baisse éventuelle des rendements due à l'optimisation du modèle commercial et du profil de risque, de l'autre, les banques, en satisfaisant aux dispositions particulières, pourraient bénéficier d'une stabilité supplémentaire intrinsèque, qu'elles pourraient communiquer sur le marché. Cela

pourrait avoir des répercussions positives sur l'évaluation de la solvabilité des banques par les investisseurs et les agences de notation, et ainsi diminuer leurs coûts de financement. En outre, en cas de crise, une meilleure stabilité et un meilleur approvisionnement en liquidités réduisent les coûts d'une réaction à une situation de liquidité critique sur le marché. A long terme, la stabilité et la sécurité des dépôts d'épargne ainsi acquises peuvent également entraîner un plus grand afflux de dépôts et de capitaux de placement.

10.3.2 Analyse de l'impact de la réglementation pour l'économie suisse

Sur le plan macro-économique, la restriction de l'octroi de crédits et la hausse des taux d'intérêt sur les crédits auraient une incidence négative, tandis que le renforcement de la stabilité du système et l'amélioration des conditions de taux pour les investisseurs constitueraient des facteurs positifs.

La réglementation peut entraîner des coûts pour l'économie si les banques répercutent sur les clients la hausse éventuelle de leurs frais de financement découlant des exigences accrues en matière de détention d'un volant de liquidités, par exemple en augmentant leurs taux d'intérêt sur les crédits. Cependant, les opérations de crédit en Suisse sont soumises à une forte concurrence avec d'autres banques qui, n'étant pas d'importance systémique, ne sont pas assujetties aux dispositions particulières. Il est donc possible que les deux grandes banques acceptent d'abaisser leurs marges (pour ne pas perdre de parts de marché) plutôt que de réduire leur offre de crédit. Si un recul de l'offre de crédit intervenait malgré tout, il est extrêmement probable que la lacune qui apparaîtrait serait comblée par un octroi de crédits supplémentaire de la part de banques d'importance non systémique. A ce jour, rien n'indique toutefois que les banques aient réagi aux nouvelles normes de liquidité par des mesures spéciales. Certes, les banques ont resserré leurs conditions d'octroi de crédit après la crise financière et en même temps que les premières adaptations des exigences en matière de liquidités, mais les exigences réglementaires ne semblent pas avoir été l'élément déclencheur. Les mesures prises par les banques à cet égard s'inscrivent plutôt dans une tendance générale.

Outre le renchérissement ou la raréfaction des crédits dans un cadre général, il est possible que les lignes de crédit renchérisse ou se raréfient pour les entreprises en particulier. Précisément en périodes de crise, les entreprises sollicitent souvent des lignes de crédit à titre préventif, si bien que la disponibilité des liquidités, déjà restreinte, diminue encore pour les banques. C'est pourquoi l'octroi de lignes de crédit est «sanctionné» jusqu'ici par des taux de sorties relativement élevés dans le régime des liquidités pour les banques d'importance systémique. Le cas échéant, les lignes de liquidité élevées accordées à de grandes entreprises suisses ne peuvent pas être reprises par d'autres banques en Suisse à la suite d'un recul de l'activité. De ce fait, une partie de ces opérations bancaires jusqu'à hors bilan pourrait se déplacer vers le secteur parabancaire, plus faiblement réglementé.

Le principal avantage des dispositions particulières pour l'économie en tant que telle est qu'elles préservent l'approvisionnement en liquidités des acteurs économiques. Autrement dit, elles permettent l'accès illimité aux dépôts, sans lequel le trafic des paiements ne fonctionne pas. Puisque la banque veille à disposer de liquidités suffisantes et que ce point est également connu par le respect de règles officielles, les déposants gardent confiance dans leur banque et dans le système bancaire, même en période de crise. Cela réduit sensiblement le risque que les banques soient «prises d'assaut». L'amélioration de la stabilité des banques d'importance systémique empêche le risque de contraction

du crédit en période de crise, puisque les banques peuvent conserver leur portefeuille d'actifs et ne sont pas contraintes de procéder à des réductions. En cas de crise sérieuse des grandes banques, des réserves de liquidités suffisantes donnent à celles-ci le temps et les moyens financiers nécessaires pour mettre en œuvre des solutions appropriées leur permettant d'assurer les fonctions d'importance systémique. Le nouveau régime de liquidités contribue donc à réduire la probabilité et la gravité d'une crise, dans la mesure où il entraîne une diminution des coûts supportés en période de crise par l'économie publique en raison de pertes de recettes fiscales à long terme et de la réduction considérable des emplois.