



17 janvier 2014

Rapport explicatif relatif à la révision de l'ordonnance sur les liquidités

Application du ratio de liquidité à court terme
conformément aux accords internationaux de
Bâle III

Table des matières

1	Eléments essentiels	3
2	Généralités	3
3	Dispositions générales (chapitre 1)	5
4	Rapports (chapitre 2).....	6
5	Exigences en matière de liquidités (chapitre 3).....	6
5.1	Généralités	6
5.2	Exigences qualitatives relatives à la gestion du risque de liquidité.....	7
5.3	Exigences quantitatives.....	7
6	Dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique (chapitre 4).....	25
7	Consultation de la BNS (chapitre 5).....	25
8	Dispositions transitoires et dispositions finales (chapitre 6).....	26
9	Droit comparé	26
9.1	Réglementation de l'UE.....	26
9.2	Mise en œuvre du LCR dans d'autres Etats du Comité de Bâle	28
10	Analyse des conséquences de la réglementation	29
10.1	Contexte et nécessité de la réglementation	29
10.2	Conséquences pour la Confédération	30
10.3	Conséquences générales pour l'économie: avantages et coûts	31
10.3.1	Généralités	31
10.3.2	Avantages.....	31
10.3.3	Coûts et risques.....	32
10.3.4	Autres conséquences	34
10.3.5	Conclusion	34
10.4	Conséquences spécifiques pour l'économie suisse et prescriptions sur les liquidités déjà mises en œuvre dans d'autres pays	35
10.4.1	Conséquences pour l'économie visibles jusqu'à présent en Suisse.....	35
10.4.2	Evaluation des conséquences de la réglementation à travers l'analyse des données des rapports sur les liquidités: conséquences économiques spécifiques aux banques suisses	37
10.4.3	Comparaison des conséquences à l'étranger des prescriptions déjà appliquées en matière de liquidités.....	38
10.4.4	Conclusion	38
11	Annexe: Exemples de calcul illustrant le mécanisme de dénouement (art. 17).....	39
11.1	Calcul du LCR pour une banque active localement	39
11.2	Calcul du LCR pour une banque opérant sur le plan international	41

1 Eléments essentiels

En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2013, l'ordonnance sur les liquidités (OLiQ; RS 952.06) règle les exigences qualitatives relatives à la gestion du risque de liquidité, les exigences quantitatives en matière de liquidités totales et de liquidités complémentaires ainsi que l'établissement de rapports sur les nouvelles normes quantitatives de liquidité (ratio de liquidité à court terme [*Liquidity Coverage Ratio*, LCR] et ratio structurel de liquidité à long terme [*Net Stable Funding Ratio*, NSFR]), qui ont été harmonisées à l'échelle internationale à la faveur du train de réformes dit Bâle III du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Comité de Bâle)¹. La présente révision de l'OLiQ a pour objet d'adopter les exigences matérielles relatives au LCR et d'abroger le système actuel de rapports sur ce dernier, avec effet en janvier 2015. Le LCR remplacera les exigences quantitatives relatives aux liquidités totales (art. 12 à 17 OLiQ), qui datent de 1988². Les banques n'auront à rendre compte plus que du NSFR, qui doit être adopté et réglé matériellement en 2018.

La raison pour laquelle l'OLiQ doit être révisée moins d'un an après son entrée en vigueur réside en ceci que les éléments clés des exigences relatives au LCR n'étaient pas encore connus au moment de son adoption. Le Comité de Bâle n'a en effet publié que le 7 janvier 2013 son dispositif remanié en matière de risque de liquidité³, qui est déterminant pour le LCR.

Avec en toile de fond la crise financière qui persiste depuis 2007, le LCR vise à garantir que les banques seront à même de mieux maîtriser les graves crises de liquidité à l'avenir. Elles devront disposer d'actifs liquides de haute qualité (*High Quality Liquid Assets*, HQLA) en quantité suffisante pour couvrir, compte tenu d'un scénario de crise donné, des sorties de liquidité accrues pendant au moins 30 jours.

2 Généralités

Les normes quantitatives de liquidité servent à renforcer la solvabilité des banques, de manière que celle-ci soit assurée à tout moment. Dans son volet liquidité, le train de réformes Bâle III exige, d'une part, un niveau minimal de certains HQLA destinés à servir de réserve en cas de pénurie subite de liquidité (LCR) et, d'autre part, une structure équilibrée des échéances des actifs et des passifs des banques (NSFR). Il s'agit ainsi d'améliorer la résistance des banques en cas de crise et de choc de liquidité et de les inciter à éviter tout excès de transformation des échéances.

En adoptant des normes minimales de liquidité quantitatives, le Comité de Bâle fait œuvre de pionnier en matière de régulation. Avant Bâle III, les prescriptions internationales régissant la surveillance bancaire du risque de liquidité se limitaient à des principes de gestion purement qualitatifs⁴, que l'on a simplement adaptés et étendus suite à l'éclatement de la crise financière en 2007⁵. Il a ensuite fallu attendre 2010 pour qu'une première version du

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

² Voir la justification dans le rapport explicatif du 28 août 2012 concernant l'ordonnance sur les liquidités (http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00570/02668/index.html?lang=fr&download=NHZLpZeg7t,lnp6lONTU042l2Z6ln1ae2lZn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDe4B7g2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--)

³ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2013), «Bâle III: ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité» (http://www.bis.org/publ/bcbs238_fr.pdf)

⁴ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2000): «*Sound Practices for Managing Liquidity in Banking Organizations*» (<http://www.bis.org/publ/bcbs69.pdf>)

⁵ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2008): «*Principles for Sound Liquidity Risk Management and Super-*

dispositif de réglementation quantitative de la liquidité, reposant sur les normes minimales LCR et NSFR, soit publiée, suivie, en janvier 2013, de la version remaniée du dispositif spécifique au LCR. Pour ce qui est du NSFR, le remaniement et la vérification du dispositif initialement proposé ne s'achèveront probablement qu'au milieu de 2016.

En Suisse également, les exigences minimales en matière de liquidité et de structure de refinancement ont longtemps été reléguées au second rang des priorités, comme en atteste le fait que la dernière révision de fond des exigences applicables aux liquidités totales remontait à 1988. Ce n'est qu'avec l'adoption de l'OLiQ, en 2012, que la réglementation de la liquidité a été entièrement revue: les exigences quantitatives de liquidité en vigueur sont passées de l'ordonnance sur les banques dans l'OLiQ et l'on a imposé pour la première fois des exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité, ainsi qu'une obligation d'établir des rapports sur le LCR et le NSFR. La FINMA ne peut toutefois pas encore collecter de données sur le NSFR, du fait que le remaniement du dispositif le concernant par le Comité de Bâle est toujours en cours. La présente révision de l'OLiQ porte donc uniquement sur l'adoption du LCR – qui fait partie des éléments clés du train de réformes Bâle III visant à rendre les banques plus résistantes aux crises –, proposant ainsi une refonte complète des règles générales applicables au risque de liquidité en Suisse. Le LCR remplacera les exigences relatives aux liquidités totales actuellement définies dans les art. 12 à 17 OLiQ.

Le but du LCR est que les banques disposent d'un encours minimal de HQLA, qui leur permette de couvrir par elles-mêmes pendant 30 jours les sorties nettes de liquidité attendues en cas de réalisation d'un scénario de crise défini dans le dispositif de Bâle. Cela aura pour effet d'accroître la confiance des clients dans «leur» établissement et, partant, de renforcer la résistance aux crises du secteur bancaire dans son ensemble. A cet argument de la stabilité financière s'en ajoute un autre: en cas de problème de liquidité, la direction de la banque concernée et les autorités de surveillance disposeront du temps nécessaire pour prendre les mesures correctives d'urgence appropriées ou pour procéder à la liquidation ordonnée de la banque. Le LCR s'appuie sur les méthodes de calcul du ratio de couverture de liquidité dont les banques se servent habituellement pour évaluer leur exposition à des événements déclenchant des appels de liquidité.

A quelques dérogations et compléments près, la Suisse doit appliquer le dispositif LCR tel qu'il a été arrêté par le Comité de Bâle:

- A titre de préparation à son adoption, le LCR fait déjà l'objet de rapports, depuis mi-2013 et jusqu'à la fin de 2014. Il doit ensuite être imposé à toutes les banques de façon progressive – sauf pour les banques d'importance systémique – sur une période courant de 2015 à 2019. Il est prévu en effet de commencer par un degré de satisfaction des exigences du LCR de 60 %, puis de l'augmenter de dix points de pourcentage par année pour atteindre 100 % au début de 2019. Il s'agit d'éviter ainsi une transition trop abrupte des anciennes aux nouvelles exigences quantitatives de liquidité et de laisser aux banques suffisamment de temps pour adapter leur modèle d'affaires ou pour atteindre le niveau exigé de HQLA.
- Alors que le dispositif de Bâle s'applique prioritairement au niveau des groupes dont font partie les banques opérant à l'échelle internationale, les prescriptions de l'OLiQ devront être observées par tous les établissements bancaires, tant au niveau de l'établissement individuel qu'à celui du groupe. Le scénario de crise et le calibrage du LCR s'appliqueront en outre aussi bien aux banques opérant à l'international qu'à celles tournées vers le marché intérieur. Enfin, il est souhaitable, pour des raisons de comparabilité, que la mesure du risque de liquidité soit identique dans toutes les banques, de même qu'il est nécessaire, pour des raisons de concurrence, de définir des exigences uniformes.

L'application du dispositif LCR par la Suisse correspondra ainsi à celle prévue dans l'Union européenne (UE)⁶.

- La Suisse dérogera au dispositif de Bâle en ce qui concerne la définition des HQLA. En effet, selon la réglementation suisse, les nouveaux actifs admis en 2013 par le Comité de Bâle suite au remaniement de son dispositif ne seront pas reconnus comme HQLA ou ne le seront qu'après avoir été examinés par la FINMA⁷. Ceci parce que leur liquidité est jugée insuffisante, ou ils présentent certaines caractéristiques qu'il y a lieu de vérifier spécifiquement aux fins de leur prise en compte. La FINMA examine actuellement l'admission des actions liquides (moyennant une décote appropriée).
- Du début de 2012 au milieu de 2013, la FINMA a reçu les rapports préliminaires qu'elle avait demandés à une quarantaine de banques volontaires, dont le total des bilans représente environ 80 % du bilan global du secteur bancaire suisse. Les résultats de ces rapports montrent que les HQLA libellés en francs suisses disponibles dans le pays sont insuffisants pour que toutes les banques puissent remplir les exigences relatives à ces actifs. Le Comité de Bâle a toutefois prévu des dérogations pour les Etats dans cette situation dont la Suisse entend faire usage. La réglementation suisse permettra donc aux banques de prendre en compte, en sus des HQLA libellés en francs suisses, des actifs en devises, de manière à ce qu'elles puissent assurer la couverture requise de leurs besoins de liquidité. Elle leur laissera également ouverte une autre possibilité: prendre en compte une part plus élevée de certains actifs en francs suisses que celle prévue par le dispositif de Bâle.
- En accord avec le but poursuivi par le Comité de Bâle avec l'adoption du LCR – à savoir fixer une norme de liquidité harmonisée et par conséquent comparable à l'échelle internationale –, toutes les décotes appliquées aux HQLA dans le dispositif de Bâle ont été reprises, compte tenu des particularités de fonctionnement du marché «repo» suisse. Il en va de même des taux minimaux de sortie et d'entrée. Pour quelques catégories de sorties, le dispositif international prévoit une certaine marge d'appréciation nationale, permettant à chaque pays de tenir compte de sa situation spécifique. Le présent projet de révision de l'OLiq exploite cette marge de manœuvre, par exemple en relation avec les dépôts couverts par la Garantie des dépôts des banques et négociants en valeurs mobilières suisses (esisuisse), ou encore en prévoyant une catégorie supplémentaire de sorties pour les dépôts de détail potentiellement moins stables. Enfin, le Comité de Bâle n'a fixé de taux de sortie pour aucune des sous-catégories d'engagements conditionnels non contractuels, déléguant cette tâche aux autorités nationales de surveillance.

3 Dispositions générales (chapitre 1)

Principes (art. 2)

L'actuel art. 2, al. 2, est axé sur une vision à court terme uniquement: les banques doivent gérer leur liquidité opérationnelle ou tactique de manière à disposer en permanence, y compris dans une situation de crise soudaine et inattendue, d'une réserve de liquidité suffisante pour rester liquides, même si leurs sources de financement habituelles ne sont plus accessibles en raison de la nécessité de générer de la liquidité à brève échéance. Le projet de révision prévoit de compléter l'art. 2, al. 2, par l'élément de phrase suivant: «[...] et s'assure de la

⁶ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, JO L 176 du 27.6.2013, p. 1 (sixième partie, Liquidité, art. 411 à 428)

⁷ Les titres adossés à des créances hypothécaires résidentielles (*residential mortgage-backed securities*, RMBS) et les titres de dette émis par des entreprises dont la notation à long terme se situe entre A+ et BBB- ne seront en aucun cas reconnus comme des HQLA.

viabilité à moyen et long terme de son refinancement.» Cela signifie que les banques auront en sus l'obligation de tenir compte, dans la gestion de leur liquidité structurelle, autrement dit de leur liquidité à moyen et long terme, de l'inscription de leurs moyens de financement à l'actif du bilan, et de s'assurer ainsi que leur structure de refinancement est durablement viable.

4 Rapports (chapitre 2)

Collecte de données (art. 3)

L'art. 3 règle les collectes de données qui, selon le dispositif de Bâle, doivent être réalisées à titre transitoire durant les périodes d'observation précédant l'application effective respectivement du LCR et du NSFR en tant que normes réglementaires. L'actuelle collecte de données sur le LCR – qui est assurée à titre de mesure préparatoire (transitoire) de l'entrée en vigueur de la réglementation matérielle de ce ratio – sera donc supprimée au moment de cette entrée en vigueur. Elle sera alors remplacée par l'obligation faite aux banques de prouver qu'elles remplissent les exigences relatives au LCR (voir art. 17g, justificatif de liquidité).

Conformément aux directives du Comité de Bâle, l'application du NSFR prévue dès 2018 sera également précédée d'une période d'observation permettant notamment de préparer l'établissement des rapports. C'est pourquoi il est prévu que la FINMA reste habilitée à collecter des données sur le NSFR ainsi que sur d'autres paramètres d'observation. Le dispositif relatif au NSFR est toujours en cours de remaniement par le Comité de Bâle. En date du 13 janvier 2014, celui-ci a ouvert la consultation quant à la nouvelle version dudit dispositif. Il est donc probable que la FINMA exigera que des rapports sur ce ratio soient établis dès 2014.

Tâches de la société d'audit (art. 4)

L'art. 4 est modifié pour les mêmes raisons que l'art. 3, al. 2.

5 Exigences en matière de liquidités (chapitre 3)

5.1 Généralités

L'essentiel de la révision de l'OLiq porte sur les exigences quantitatives en matière de liquidités (art. 12 à 17 OLiq). Les actuelles prescriptions sur les liquidités totales seront remplacées par les nouvelles exigences quantitatives relatives au LCR (art. 12 à 17j).

Les exigences qualitatives relatives à la gestion du risque de liquidité (art. 6 à 11 OLiq) resteront inchangées, exception faite d'une adaptation terminologique.

Quant aux exigences concernant les liquidités complémentaires (art. 18 OLiq), elles doivent être adaptées dans la mesure où les obligations de contribution des banques au titre de la garantie des dépôts devront être comptabilisées comme des sorties dans le cadre du LCR et par conséquent couvertes par des HQLA.

5.2 Exigences qualitatives relatives à la gestion du risque de liquidité

Les exigences qualitatives relatives à la gestion du risque de liquidité (art. 6 à 11 OLiq) resteront inchangées, du moins sur le plan matériel. La seule modification est en effet d'ordre purement terminologique: les termes «entrée de moyens de paiement» et «sortie de moyens de paiement» figurant aux art. 7, al. 1, et 9, al. 3, OLiq seront respectivement remplacés par les termes «sortie de trésorerie» et «entrée de trésorerie». Cette nouvelle terminologie offre par exemple la possibilité d'échanger des sûretés par l'intermédiaire de swaps de collatéral ainsi que d'opérations de mise ou de prise en pension. La modification de l'art. 7, al. 2, ne concerne que la version allemande de l'ordonnance (remplacement du terme *operationell* par *operativ* à des fins d'harmonisation dans toute l'ordonnance).

5.3 Exigences quantitatives

Ratio de liquidité à court terme (art. 12)

Le but du LCR est de garantir que toute banque soit solvable à tout moment durant une période de 30 jours civils, même si elle connaît des difficultés de refinancement à court terme consécutives à un choc de liquidité ou à une situation de crise de liquidité (al. 1). Le LCR simule des retraits extraordinaires et subits de dépôts de détail (partiellement compensés par des entrées extraordinaires) et compare la sortie (nette) de trésorerie qui en résulte avec l'encours des HQLA disponibles, la sortie (nette) durant les 30 jours de la période de crise ne devant jamais être durablement supérieure à cet encours⁸. Cette exigence relative au niveau de sortie nette de trésorerie à ne jamais dépasser durablement pendant les 30 jours de la période de crise doit être interprétée par analogie avec les exigences concernant le respect durable des niveaux de fonds propres (art. 42 et 43 de l'ordonnance sur les fonds propres, OFR). La banque garantira qu'elle est respectée au moyen d'un système de contrôle interne (SCI) approprié portant sur la liquidité.

Le calcul de l'encours des HQLA et de la sortie nette de trésorerie repose sur un scénario de crise couvrant une période de 30 jours civils. Le scénario de crise prévoit la survenance d'un événement grave à la fois propre à l'établissement et généralisé à tout le marché, qui aurait les conséquences suivantes:

- forte diminution de l'encours des actifs pouvant être utilisés pour couvrir le manque de liquidité, ainsi que décotes de ces actifs;
- retrait d'une partie des dépôts de détail;
- perte partielle de la possibilité d'opérer des refinancements non garantis sur le marché des capitaux;
- assèchement partiel des financements à court terme garantis par certaines sûretés et auprès de certaines contreparties;
- sorties contractuelles supplémentaires, y compris l'obligation de fournir des sûretés supplémentaires, suite à un déclassé de la notation de l'établissement allant jusqu'à trois crans;
- hausse de la volatilité des marchés affectant la qualité des sûretés ou l'exposition poten-

⁸ Compte tenu du fait que le LCR entrera progressivement en vigueur de 2015 à début 2019, avec pour commencer un degré de satisfaction de ses exigences de 60 %, qui sera ensuite augmenté de dix points de pourcentage par année jusqu'à 100 %.

tielle future des positions sur dérivés et entraînant par conséquent des besoins de liquidité supplémentaires (suite par ex. à l'application de décotes plus importantes aux sûretés ou à un besoin de sûretés supplémentaires);

- tirages non programmés sur les engagements de crédit et de liquidité accordés, mais non utilisés, fournis par la banque à sa clientèle; et
- besoin potentiel, pour la banque, de racheter ses titres de dette ou d'honorer des obligations non contractuelles, afin d'atténuer le risque de réputation.

En relation avec le calcul du LCR, le scénario de crise a des effets en particulier sur les exigences en matière de HQLA (art. 16 à 17c), sur les décotes de certains HQLA ainsi que sur les hypothèses de sorties et d'entrées de trésorerie, ces différents éléments étant réglés dans les annexes 2 et 3 de l'ordonnance.

Le LCR (quantitatif), considéré comme l'élément central de la surveillance du risque de liquidité, complète les exigences relatives à la gestion qualitative de ce risque (al. 2). Il ne permet en effet pas, à lui seul, de mesurer et récapituler tous les aspects du profil de risque de liquidité d'une banque. Selon le modèle d'affaires de la banque, il y aura lieu d'appliquer d'autres instruments de simulation et de monitoring. C'est pourquoi la liquidité à respecter ne doit pas être axée exclusivement sur les HQLA devant être détenus pour remplir les exigences du LCR, mais doit aussi tenir compte de la propension au risque et du modèle d'affaires de la banque. A cet effet, l'al. 2 établit un lien entre, d'une part, l'indicateur réglementaire qu'est le LCR et, d'autre part, la double obligation de principe des banques de détenir des réserves de liquidité suffisantes pour faire face à toute détérioration soudaine de la situation de ce domaine et de s'assurer de la viabilité à moyen et long terme de leur refinancement (art. 2, al. 2), ainsi que de tenir compte des résultats des tests de résistance internes (art. 9, al. 1, OLiq). Etant donné que le LCR est un indicateur calibré sur une période de 30 jours et que l'on ne peut savoir exactement quand se produiront les entrées et les sorties durant cette période, les banques devront prendre en compte l'éventualité qu'apparaissent des asymétries entre lesdites entrées et sorties et veiller à toujours disposer de HQLA en suffisance pour couvrir ces éventuelles asymétries.

Calcul (art. 13)

Le LCR est un indicateur axé sur les flux de trésorerie, qui se présente sous la forme d'une fraction. Le numérateur correspond à l'encours des HQLA à disposition pour générer de la liquidité dans le scénario de crise sous-jacent (let. a). Les entrées et les sorties extraordinaires de trésorerie – autrement dit la sortie nette de trésorerie – attendues durant les 30 jours de la crise de liquidité représentent le dénominateur (let. b). Le numérateur est donné par l'encours des HQLA mesuré à un jour de référence, alors que le dénominateur se mesure sur une période de temps (entrées et sorties durant les 30 jours du scénario de crise).

Respect des exigences du LCR (art. 14)

La banque remplit les exigences du LCR si l'encours des HQLA est égal ou supérieur à la sortie nette de trésorerie (al. 1). La satisfaction de ces exigences garantira que la banque dispose d'un encours suffisant de HQLA – pouvant être convertis en liquidités sur des marchés privés sans perdre ou en perdant très peu de leur valeur – pour couvrir ses besoins de liquidité pendant les 30 jours prescrits dans le scénario de crise. Cet encours contribuera, en période de tensions sur la liquidité, à renforcer la confiance des clients, tout en laissant à la banque suffisamment de temps pour réagir de façon appropriée à la crise de liquidité, les mesures correctives nécessaires étant alors prises soit par la direction de la banque soit par la FINMA.

Durant une période transitoire courant de 2015 jusqu'à la fin de 2018, les exigences du LCR ne devront pas être remplies à 100 % (voir art. 31a, al. 1). Leur satisfaction intégrale ne sera donc exigée qu'à partir du 1^{er} janvier 2019 (progression de dix points de pourcentage par année en partant de 60 % au 1^{er} janvier 2015). Cet échelonnement de l'application du LCR sur une période transitoire de quatre ans ne vaut toutefois pas pour les banques d'importance systémique (voir à ce sujet le commentaire de l'art. 31a).

Les exigences relatives au LCR dépendent de la structure juridique de la banque (al. 2). Pour les banques sans structure de groupe, le LCR doit être respecté au niveau de l'établissement individuel, tandis que pour les banques intégrées dans une structure de groupe, il doit l'être aussi bien au niveau du groupe financier qu'à celui de l'établissement individuel. Cette double exigence imposée aux banques présentant une structure de groupe résulte de la nécessité de faire la transparence sur les transactions intragroupe et de garantir que l'établissement individuel est à tout moment solvable. L'obligation de remplir les exigences prescrites au niveau tant du groupe financier que de l'établissement individuel existe au demeurant déjà pour les fonds propres, tels que réglés dans l'OFR.

Le LCR doit être respecté aussi bien de façon agrégée pour toutes les positions (al. 2, let. a) que pour les positions en francs suisses (al. 1, let. b). Pour ce qui est du LCR agrégé (let. a), les positions à prendre en compte dans le LCR doivent être converties en francs suisses le cas échéant («monnaie unique»), conformément à la norme quantitative internationale minimale selon Bâle III⁹.

Le LCR relatif aux positions en francs suisses (al. 2, let. b) n'inclut aucune position en monnaie étrangère, contrairement à la let. a. Les exigences relatives au respect du LCR en francs suisses découlent de la norme quantitative internationale minimale, selon laquelle l'encours des HQLA doit correspondre, en ce qui concerne sa structure par devises, aux besoins potentiels¹⁰. Il se justifie en outre par le fait que la non-satisfaction des exigences du LCR en francs suisses par une ou plusieurs banques en cas de crise de liquidité peut se propager à tout le secteur bancaire suisse, en particulier si le refinancement en francs suisses pose problème. Toutefois, en raison de l'insuffisance de l'offre d'actifs en francs suisses, la réglementation suisse d'application du LCR fera usage des dérogations permettant d'élargir le cercle des actifs éligibles (voir art. 17e), que le dispositif de Bâle prévoit pour les Etats connaissant de telles situations.

L'al. 3, let. a, donne à la FINMA la compétence d'exclure du périmètre de consolidation déterminant pour le calcul du LCR, d'une part, les filiales dont les opérations au bilan et les opérations hors bilan représentent un faible volume et, d'autre part, les filiales négligeables du point de vue du contrôle bancaire. Les critères applicables à cet effet sont le total du bilan ainsi que la somme des actifs et des positions hors bilan de la société mère ou de l'entreprise qui détient la participation.

Selon les let. b et c, la FINMA pourra également libérer des exigences relatives au LCR certaines structures de holding, que ce soit en tant que groupe ou en tant qu'établissement individuel. Cela concerne, d'une part, les sociétés d'investissement ayant une banque pour filiale et détenant d'autres entreprises n'opérant pas dans le secteur financier (let. b). Dans ce cas, seule la filiale bancaire est tenue de remplir les exigences du LCR, et non la holding au niveau consolidé. D'autre part, la libération de l'obligation d'observer les exigences relatives au LCR concerne les sociétés d'investissement ayant une ou plusieurs banques pour filiales (let. c). Si la société mère d'un groupe financier est une société holding, celle-ci est prise en considération pour elle-même, autrement dit en tant qu'établissement individuel, et par

⁹ Par. 42 du dispositif de Bâle sur la liquidité (voir note 3)

¹⁰ Par. 42 et 173 du dispositif de Bâle sur la liquidité (voir note 3)

conséquent libérée des exigences relatives au LCR. La holding en tant que groupe reste en revanche soumise aux exigences relatives au LCR au niveau consolidé.

L'al. 4 (première phrase) donne à la FINMA la compétence, dans des cas particuliers dûment justifiés, d'imposer d'autres obligations d'annoncer relatives au LCR au niveau de l'établissement individuel, abstraction faite des établissements implantés à l'étranger. Ces obligations d'annoncer supplémentaires en matière de LCR pourront s'appliquer en particulier aux groupes financiers qui assurent une part importante du refinancement de l'établissement individuel auprès d'établissements implantés à l'étranger. Il est cependant possible qu'en cas de crise de liquidité ces établissements ne soient plus à disposition en tant que sources de financement (en raison par ex. d'un cantonnement juridique [*ring-fencing*] à l'étranger). C'est pourquoi la FINMA pourra également, le cas échéant, fixer le degré de satisfaction des exigences du LCR pour l'unité artificielle que constitue l'établissement individuel selon sa propre évaluation des risques et sans tenir compte des établissements implantés à l'étranger (deuxième phrase). Ce degré de satisfaction ne devra pas nécessairement atteindre 100 % et pourra donc être inférieur.

L'al. 5 permet aux succursales étrangères dont la société mère est soumise à l'étranger à une surveillance prudentielle équivalente à celle exercée en Suisse par la FINMA et qui ont l'obligation de présenter une liquidité comparable à celle découlant du LCR de demander à la FINMA d'être libérées des exigences relatives au LCR. La FINMA examinera ces demandes compte tenu en particulier de la mesure dans laquelle les hypothèses relatives aux sorties de trésorerie à l'étranger sont comparables avec celles concernant la Suisse. Il s'agit ainsi de prévenir toute distorsion de la concurrence entre les banques suisses et les succursales étrangères.

Non-respect des exigences du LCR (art. 15)

L'al. 1 permet de déroger temporairement au respect des exigences du LCR en cas de crise de liquidité exceptionnelle propre à l'établissement, systémique ou combinant ces deux caractéristiques. Dans de telles circonstances, les banques auront donc le droit d'utiliser leurs HQLA pour couvrir les sorties extraordinaires de liquidité. A défaut, il faudrait s'attendre à des conséquences négatives disproportionnées pour la banque concernée et pour d'autres acteurs du marché. Par «circonstances exceptionnelles», on entend un événement grave propre à un établissement donné, un événement dû à une crise du système financier suisse ou international ou encore une combinaison de ces deux types d'événements. Citons pour exemples une «ruée bancaire», autrement dit le fait qu'un grand nombre de clients retirent simultanément leurs dépôts, ou la disparition de toute possibilité de refinancement, avec ou sans garantie. Peu importe que l'événement déclencheur soit idiosyncrasique (propre à l'établissement: par ex. un déclassement important de sa notation) ou systémique (par ex. une perte généralisée de confiance entre établissements financiers suite à la défaillance d'une grande banque). «Temporairement» signifie dans ce contexte que la durée de la dérogation au respect des exigences du LCR ne devra jamais excéder celle de la crise de liquidité extraordinaire qui a motivé ladite dérogation. Ces facilités ne s'appliqueront dans aucune autre circonstance et la banque sera donc tenue, le cas échéant, de rétablir sans délai une situation conforme au droit.

En cas de non-respect avéré ou de risque de non-respect des exigences du LCR, il est indispensable que la FINMA en soit aussitôt informée (al. 2), car l'expérience montre que les crises de liquidité des banques peuvent très rapidement entraîner l'insolvabilité.

De plus, étant donné qu'une crise de liquidité risque de très rapidement mettre en jeu l'existence même de la banque qui la subit, il est essentiel que celle-ci présente immédiatement à la FINMA un plan d'action indiquant comment et dans quel délai elle va se remettre

en conformité avec les exigences du LCR (al. 3). Si elle juge le plan insuffisant pour améliorer durablement la situation des liquidités de la banque dans un délai raisonnable, la FINMA ordonnera elle-même des mesures propres à réduire le risque de liquidité auquel est exposé l'établissement (al. 4). Il pourra s'agir en l'occurrence d'augmenter l'encours des HQLA ou de renforcer la gestion globale du risque de liquidité.

En cas de non-respect avéré ou de risque de non-respect des exigences du LCR, la FINMA surveillera d'encore plus près la banque concernée (al. 5). Elle pourra notamment ordonner que les annonces concernant le LCR lui parviennent plus fréquemment et plus rapidement que ne le prévoient les dispositions de l'art. 17g. En cas de crise de liquidité, il est en effet indispensable d'imposer une obligation d'annoncer selon une fréquence inframensuelle (hebdomadaire, voire journalière), afin que la FINMA puisse suivre d'aussi près que possible l'évolution de la situation des liquidités de la banque concernée et prendre ses décisions sur la base de données à jour. Soulignons que les annonces infra-mensuelles concernant le LCR ne devront pas remplir les exigences que nécessiterait leur audit par la société d'audit. Il suffira qu'elles permettent à la FINMA de se faire une idée exhaustive et exacte de la situation des liquidités de la banque. C'est pourquoi il est prévu que la FINMA puisse définir le type et l'étendue des annonces supplémentaires concernant le LCR sur la base de la situation individuelle de la banque, compte tenu également de l'étendue et de la complexité des activités de cette dernière.

En règle générale, l'intensification de la surveillance par la FINMA en cas de crise de liquidité ne se limitera pas à la mise en place d'un monitoring plus étroit de l'évolution du LCR, mais inclura également la communication d'informations supplémentaires sur la situation des liquidités, ainsi que d'informations sur les tests de résistance allant au-delà du cadre du LCR. Ces informations constituent en effet des paramètres décisionnels importants pour la FINMA quant aux mesures à prendre.

Actifs liquides de haute qualité: définition et composition (art. 16)

L'al. 1 établit clairement que seuls sont considérés comme des HQLA les actifs que la banque peut convertir en liquidités sans retards et sans perte de valeur significative. La liquidité d'un actif dépend du scénario de crise sous-jacent, du volume devant être converti en liquidités et du délai imparti.

Les HQLA sont subdivisés en deux catégories en fonction de leur degré de liquidité (al. 2). La catégorie 1 se limite aux actifs qui pourraient être vendus ou mis en gage sans décote ou avec une décote insignifiante même dans le scénario de crise sous-jacent au LCR (let. a). Ils sont définis à l'art. 17b. La catégorie 2 comprend les actifs qui seraient également négociables dans le scénario de crise du LCR, mais moyennant une décote faible à modérée (let. b). Ils sont définis à l'art. 17c.

Aux fins du calcul du degré de satisfaction des exigences du LCR, seuls sont pris en considération les HQLA dont la banque dispose le jour de référence du calcul (al. 3). Les actifs provenant d'opérations devant être dénouées selon l'art. 17 sont exclus du calcul. Le dénouement permet donc de corriger l'encours des HQLA de ces actifs entrants et sortants pendant 30 jours civils. Le dénouement donne l'illusion que les opérations de financement à court terme garanties n'ont pas eu lieu et que les sûretés ou les fonds n'ont pas été échangés (voir aussi à ce sujet les commentaires relatifs à l'art. 17).

L'al. 4 habilite la FINMA à préciser l'al.1 dans des dispositions d'exécution définissant les caractéristiques qualitatives des HQLA ainsi que les exigences opérationnelles relatives à leur gestion. Les caractéristiques qualitatives (let. a) sont des facteurs ayant une influence sur la fiabilité des possibilités d'approvisionnement en liquidité au moyen des actifs sur un

marché donné. En fait partie par exemple la cotation sur un marché boursier bien établi et reconnu. Quant aux exigences opérationnelles (let. b), elles garantissent la vente ou la mise en gage rapide des actifs, en prescrivant par exemple que ceux-ci doivent être sous le contrôle de l'unité compétente en matière de gestion de la liquidité. Enfin, la FINMA aura la compétence de définir les exigences relatives à la diversification des HQLA de la catégorie 2 (let. c). Une diversification appropriée de ces HQLA est en effet nécessaire non seulement pour que la banque ne se limite pas unilatéralement à certaines échéances et à certains titres¹¹, mais encore pour éviter que les ventes d'urgence en cas de crise de liquidité ne faussent les prix, ce qui se traduirait par un apport de liquidité moins important que prévu pour la banque. De plus, si certaines positions s'avèrent illiquides, la diversification garantira que la banque dispose malgré tout d'autres actifs aliénables en quantité suffisante. En ce qui concerne les HQLA de la catégorie 1, le présent projet ne prévoit pas de diversification, pour deux raisons: d'une part, il s'agit des actifs présentant la liquidité la plus élevée dans le scénario de crise du LCR et l'on peut donc présumer qu'ils pourront dans tous les cas être vendus ou mis en gage; d'autre part, le cercle des émetteurs de ces actifs (par ex. titres de dette de la Confédération) est très restreint.

Actifs liquides de haute qualité: dénouement (art. 17)

Les opérations de financement à court terme garanties et les swaps de change qui incluent l'échange de HQLA (à l'exception des actifs au sens de l'art. 17c, al. 5) sont dénoués. Par opération «à court terme», on entend ici une opération dont l'échéance est de 30 jours civils au plus. Avec le dénouement, seul sera déterminant l'encours des HQLA disponible après l'échéance de ces opérations. En d'autres termes, grâce au dénouement, seuls seront comptabilisés dans l'encours déterminant des HQLA les actifs que la banque aura prêtés à la faveur de ces opérations, puis récupérés à l'échéance.

De plus, en raison du dénouement, ces opérations sont exclues du calcul des sorties et des entrées de trésorerie, si bien que la sortie nette de trésorerie (art. 17d) reste inchangée. Enfin, les grandeurs concernant certains plafonds (à savoir les actifs de la catégorie 2, les actifs en devises et les entrées de trésorerie éligibles) restent aussi inchangées. Il s'ensuit que les opérations de financement garanties et les swaps de change qui sont dénoués sont neutres du point de vue du LCR. Le dénouement des opérations de financement à court terme garanties permet de s'assurer que les opérations de pension à court terme n'auront aucune influence non voulue sur le respect des exigences du LCR d'une banque.

Soulignons dans ce contexte que le marché «repo» a largement fait ses preuves en Suisse ces dernières années, contribuant de façon déterminante à la stabilité du système financier. Une grande partie des opérations de pension est constituée d'opérations *cross currency*, autrement dit d'opérations dans lesquelles les sûretés sont libellées dans une autre monnaie que la partie monétaire. Prenons pour exemple une banque qui prête 120 millions de francs suisses par une opération de prise en pension et se voit remettre à titre de sûretés des obligations fédérales allemandes pour environ 100 millions d'euros: en l'absence de dénouement (toutes choses étant égales par ailleurs), les encours de HQLA en francs et en euros seraient ainsi modifiés, ce qui se traduirait par une variation des LCR par devise (le LCR agrégé incluant toutes les devises selon l'art. 14, al. 2, let. a, n'est généralement pas influencé par une opération de pension *cross currency*). Le mécanisme du dénouement tient ainsi compte des particularités du marché «repo» suisse.

¹¹ Le risque d'insolvabilité des Etats-Unis résultant du désaccord des forces politiques sur le relèvement du plafond de la dette a par exemple eu pour conséquence que les bons du Trésor américain à brève échéance n'étaient plus acceptés pour les refinancements avec garantie, car la probabilité de défaillance du pays avait fortement augmenté. Cet exemple montre qu'il est indispensable de diversifier également les échéances des obligations d'Etat.

L'instrument du dénouement se distingue de l'hypothèse d'un taux de sortie ou d'entrée de trésorerie de 0 % en ceci que, en cas de dénouement, une éventuelle variation des HQLA est également annulée, alors que, en cas de taux de sortie ou d'entrée de trésorerie de 0 %, la sortie nette de trésorerie reste inchangée, mais l'encours des HQLA peut varier.

Selon l'al. 3, les opérations de financement à court terme garanties avec la BNS, y compris les swaps de change, sont en principe traitées de la même manière que les opérations inter-bancaires. Il existe toutefois trois exceptions:

- les opérations à court terme diminuant la liquidité effectuées par la BNS sont dénouées, qu'elles soient garanties ou non (al. 3);
- les opérations à court terme augmentant la liquidité effectuées par la BNS qui ne sont pas garanties par des HQLA ne sont pas dénouées et présentent une sortie de trésorerie de 0 % (al. 3 et annexe 2, ch. 3); de telles opérations entraînent une augmentation de la valeur du LCR;
- un délai de résiliation ne peut être utilisé que pour les opérations menées avec la BNS afin de déterminer la durée résiduelle (al. 5).

Des exemples de dénouement de ces transactions sont donnés dans l'annexe.

Actifs liquides de haute qualité: imputation de HQLA sur le LCR (art. 17a)

Les actifs présentant le degré de liquidité le plus élevé selon les règles régissant le LCR (actifs de la catégorie 1) pourront être imputés sans limite à l'encours des HQLA (al. 1). Dans le scénario de crise sous-jacent, ces actifs sont ceux qui présentent la probabilité la plus élevée de pouvoir être vendus facilement, rapidement et sans décote significative en cas de crise.

Les actifs de la catégorie 2 ne devront quant à eux pas représenter plus de 40 % de l'encours total des HQLA (al. 2). Ce plafond vise à empêcher que les banques, pour des questions de rendement, ne privilégient ce type d'actifs et ne détiennent ainsi plus assez d'actifs présentant le degré de liquidité le plus élevé, ce qui serait contraire au but du LCR. Il garantit en outre que la diversification (minimale) souhaitée des HQLA sera respectée. Enfin, il est de nature à atténuer l'éventuelle prépondérance – problématique sur le plan institutionnel – des obligations d'Etat dans les actifs de la catégorie 1.

L'al. 3 décrit la méthode de calcul de ce plafond de 40 % applicable aux actifs de la catégorie 2: premièrement, il y a lieu d'appliquer une décote de 15 % sur la valeur actuelle de marché des actifs (art. 17c, al. 4). Deuxièmement, il convient de tenir compte du dénouement des opérations de financement à court terme, des swaps de change et des transactions menées avec la BNS (art. 17). Troisièmement, les swaps de collatéral d'une durée résiduelle de 30 jours civils ou moins qui ne sont pas garantis par des HQLA doivent être déduits pour le calcul du plafond. Ainsi, de tels swaps de collatéral ne sont pas dénoués, bien que le procédé de leur déduction soit, d'un point de vue technique, le même que celui du dénouement. Cependant, ils ne sont pas pris en compte dans l'encours proprement dit des HQLA, mais le sont seulement dans le calcul du plafond de 40 %.

L'al. 4 prescrit qu'aux fins du calcul du LCR le plafond de 40 % devra être respecté aussi bien au niveau du groupe financier qu'à celui de l'établissement individuel.

Enfin, l'al. 5 permet aux banques, lorsque des actifs qui pouvaient auparavant être pris en compte comme des HQLA ne le peuvent plus au moment où le rapport mensuel est établi, de néanmoins les imputer aux HQLA pendant encore 30 jours civils au maximum. En laissant ainsi aux banques le temps de remplacer ces actifs dans leur encours des HQLA et en

contribuant à éviter qu'un grand nombre de banques n'essayent de se défaire de ces actifs simultanément, cette disposition prévient l'apparition d'effets de seuil.

Actifs liquides de haute qualité: actifs de la catégorie 1 (art. 17b)

Les actifs de la catégorie 1 sont des HQLA qui peuvent être vendus ou mis en gage à tout moment, y compris en cas de crise de liquidité. En raison de la grande stabilité – largement démontrée – de leur valeur, ils sont pris en compte sans décote dans le calcul du LCR. Compte tenu des expériences faites lors de crises de liquidité survenues dans le passé, ne sont admis dans cette catégorie, outre le numéraire et les avoirs auprès des banques centrales, que les titres satisfaisant à de strictes exigences quant à leur négociabilité et à la sécurité de leur évaluation, et ne présentant qu'une faible probabilité de défaillance. Sont privilégiés à cet égard les titres de dette d'émetteurs publics (sur le marché suisse, en particulier les titres de dette de la Confédération et de la BNS). L'opportunité de ce choix peut certes être mise en doute, mais il n'en reste pas moins qu'en cas de crise de liquidité – hormis en cas de crise de la dette publique – il faut s'attendre à une ruée sur ces titres. Quant aux risques inhérents aux crises de la dette publique, on les combattrait, dans la mesure du possible, en ne prenant en considération que les titres assortis d'une pondération de risque de 0 %, ou les obligations de l'Etat où est pris le risque de liquidité.

L'al. 1 définit les actifs éligibles au titre de la catégorie 1. En ce qui concerne les avoirs auprès des banques centrales (let. b), seuls pourront être pris en compte les avoirs qu'il est possible de retirer dans les 30 jours, ce qui n'est pas le cas des réserves minimales déposées auprès de la BNS. Par institutions publiques au sens de la let. c, on entend les entités détenues ou contrôlées par les pouvoirs publics, par une banque centrale ou par une autorité monétaire et qui sont principalement engagées dans l'exécution de fonctions gouvernementales ou d'activités à des fins gouvernementales. N'en font toutefois pas partie les entités principalement engagées dans la fourniture de services financiers à des conditions commerciales, à moins qu'il ne s'agisse de banques nationales de promotion économique, pour lesquelles l'Etat central assume, en ce qui concerne l'exécution de leurs obligations de paiement, une responsabilité équivalente à une garantie explicite. Les let. d et c sont des cas particuliers. Si une banque présente une sortie nette de trésorerie dans une monnaie étrangère et que l'Etat correspondant n'a pas une pondération de risque de 0 % selon l'approche standard de Bâle II, le risque de liquidité en question peut tout de même être couvert par des titres de cet Etat, bien que la probabilité de défaillance de ce dernier soit considérée plus élevée (let. d). Si la Confédération décidait d'émettre des emprunts en devise étrangère (ce qui n'est pas le cas actuellement), les banques pourraient prendre en compte ces emprunts afin de couvrir un risque de liquidité dans la devise étrangère correspondante (let. e). Cela serait valable même si la Suisse perdait son excellente notation financière et recevait en conséquence une pondération de risque plus élevée.

L'al. 2 énumère les conditions dans lesquelles les titres au sens de l'al. 1, let. c, peuvent être pris en compte. D'une part, les titres doivent être assortis d'une pondération de risque de 0 % et, d'autre part, il ne doit pas s'agir d'engagements d'un établissement financier. Le terme «établissement financier» est défini à l'annexe 1. Pour satisfaire aux exigences du LCR, il n'est pas possible de prendre en compte des titres émis par des établissements financiers. La raison en est qu'en cas de crise systémique, la probabilité que ces titres deviennent illiquides est comparativement élevée. Ne seront toutefois pas réputés émis par un établissement financier au sens de l'annexe 2 les emprunts d'entreprises industrielles émis par leur propre société de financement. Cela vaudra également si la société de financement ne joue pas seulement le rôle de porte d'accès de l'entreprise industrielle au marché des capitaux, mais fournit également certains autres services financiers (par ex. opérations de couverture de matières premières ou autres). Si toutefois la société de financement dispose d'une licence bancaire, les titres qu'elle émet ne pourront pas être pris en compte en tant que HQLA.

L'al. 2, let. a, renvoie au paragraphe 53 de l'approche standard selon Bâle II afin de laisser aux banques la possibilité de prendre en compte comme actifs de la catégorie 1 les emprunts cantonaux qui remplissent les exigences relatives à cette catégorie. Cette éligibilité des emprunts des cantons au titre d'actifs de la catégorie 1 atténuera quelque peu le problème de l'insuffisance de HQLA en francs suisses.

L'évaluation des actifs de la catégorie 1 aura lieu à la valeur actuelle de marché (al. 3), intérêts courus inclus. Il sera ainsi tenu compte de toute la capacité de génération de liquidité au jour de référence.

Actifs liquides de haute qualité: actifs de la catégorie 2 (art. 17c)

Afin de diversifier l'encours des HQLA et d'atténuer la prépondérance – problématique sur le plan des risques ainsi que sur le plan institutionnel – de débiteurs publics pouvant résulter de l'art. 17b, la possibilité sera accordée aux banques de prendre en compte des emprunts d'entreprises (non financiers) non couverts ainsi que des lettres de gage d'émetteurs privés jusqu'à concurrence d'une part de 40 % de l'encours des HQLA. Ces titres présentent en effet une bonne négociabilité et peuvent être vendus ou mis en gage à tout moment.

Etant donné qu'en cas de crise de liquidité, on est davantage regardant sur les titres acceptés comme sûretés, les actifs de la catégorie 2 se limitent à certains types de titres (al. 2), ayant déjà prouvé dans le passé qu'ils conservaient leur valeur et leur négociabilité. En font partie les titres d'Etat assortis d'une pondération de risque de 20 % au maximum conformément à l'approche standard de Bâle II, les emprunts d'entreprises à solvabilité élevée (notation supérieure à AA-) et les titres de créance garantis présentant aussi une solvabilité élevée (notation également supérieure à AA-). Comme pour les actifs de la catégorie 1, les émissions d'établissements financiers sont exclues d'office. Enfin, pour tenir compte du positionnement particulier des lettres de gage suisses, les banques pourront imputer aux actifs de la catégorie 2 les lettres de gage émises par la Centrale de lettres de gage des banques cantonales suisses SA ou par la Banque des lettres de gage d'établissements suisses de crédit hypothécaire SA.

Les al. 2 et 3 règlent les conditions de la reconnaissance de ces titres. Les emprunts d'Etat ne peuvent être reconnus dans cette catégorie que s'ils sont assortis d'une pondération de risque de 20 % et qu'ils ne représentent pas des engagements d'un établissement financier. Les emprunts d'entreprises et les lettres de gage ne peuvent être reconnus que s'ils bénéficient d'une notation à long terme de AA⁻ ou meilleure.

L'évaluation des actifs de la catégorie 2 aura lieu à la valeur actuelle de marché (al. 1), intérêts courus inclus. Il sera ainsi tenu compte de la capacité de génération de liquidité au jour de référence. Le projet prévoit cependant de leur appliquer une décote de 15 % pour la raison suivante: les actifs de la catégorie 2 étant de moindre qualité que ceux de la catégorie 1 (risques de crédit et de liquidité plus élevés), il est possible que, en cas de crise de liquidité, ils ne puissent être vendus qu'à prix réduit ou, s'ils sont utilisés pour garantir des refinancements, que les contreparties exigent un surnantissement.

L'al. 5 habilite la FINMA à désigner, dans les dispositions d'exécution, d'autres actifs de la catégorie 2, que toutes les banques pourront prendre en compte. Dans son nouveau dispositif relatif au LCR de début 2013, le Comité de Bâle a élargi le cercle des actifs éligibles au titre de la catégorie 2. Ceux-ci incluent désormais (outre les titres indiqués dans l'alinéa antérieur) des titres adossés à des créances hypothécaires résidentielles (*residential mortgage-backed securities*, RMBS) présentant des caractéristiques particulières. Sont également éligibles les emprunts d'entreprises présentant une notation à long terme comprise entre A+ et BBB-, ainsi que les actions liquides. Selon la réglementation suisse d'application du LCR, les

titres RMBS et les emprunts d'entreprises se situant dans les classes de notation inférieures ne pourront pas être pris en compte dans le LCR, car leur valeur de liquidité en temps de crise est jugée insuffisante. Seule l'éligibilité des actions liquides est actuellement examinée par la FINMA.

Tout comme les actifs de la catégorie 2 définis à l'al. 2, les actions se sont en effet avérées très liquides durant la dernière crise financière. Toutefois, contrairement aux lettres de gage et aux emprunts d'entreprises, leur valeur est sujette à une grande volatilité. En raison de ce risque plus important, l'admissibilité des actifs supplémentaires au sens de l'al. 5 dépassant le plafond existant de 40 % applicable aux actifs de la catégorie 2 sera restreinte davantage en vertu de l'al. 6. En particulier, les décotes devront refléter les fourchettes caractéristiques de variation des cours en cas d'effondrement du marché des actions (décote d'au moins 50 %). La prise en compte de ces actifs doit être limitée à 15 % du total des HQLA. La FINMA est chargée d'élaborer un mécanisme de calcul pour cette prise en compte, qui garantisse que ces actifs ne doivent pas être dénoués conformément à l'art. 17 (voir art. 17, al. 4).

Sortie nette de trésorerie (art. 17 d)

L'al. 1 définit la «sortie nette de trésorerie» comme étant la différence entre les sorties et les entrées de trésorerie «attendues» durant les 30 jours civils suivant le début du scénario de crise sous-jacent. Le terme «attendues» montre clairement que, outre les échéances contractuelles des engagements et des créances, les hypothèses relatives tant au comportement de retrait de leurs dépôts par les clients qu'au maintien de ses segments d'activité par la banque jouent un rôle central.

Afin que les banques ne s'appuient pas uniquement sur les entrées de trésorerie attendues pour satisfaire aux exigences de liquidité, et afin également de garantir un encours minimal de HQLA, le montant des entrées susceptibles de compenser les sorties est plafonné à 75 % du total des sorties attendues, calculées conformément à la norme applicable (al. 2). Il s'ensuit que la banque sera tenue de disposer d'un encours de HQLA correspondant à au moins 25 % du total des sorties de trésorerie attendues.

L'al. 3 définit la méthode de calcul des sorties de trésorerie et renvoie à l'annexe 3 de l'ordonnance. Les sorties de trésorerie sont calculées en multipliant les soldes des différents types ou catégories de passifs et d'engagements hors bilan par leur taux attendu de retrait ou de décaissement. L'annexe 2 présente la liste des catégories de sorties et leur taux de sortie respectif. Tant les catégories que les taux correspondent à ceux du dispositif de Bâle, sauf en ce qui concerne les transactions garanties, qui seront dénouées conformément à l'art. 17.

Pour quelques catégories de sorties, le dispositif international prévoit toutefois une certaine marge d'appréciation nationale, permettant à chaque pays de tenir compte de sa situation spécifique.

Pour les dépôts de détail stables intégralement couverts par la Garantie des dépôts des banques et négociants en valeurs mobilières suisses (voir art. 37^h ss de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques [LB])¹², le taux de sortie est fixé à 5 %. Pour certains systèmes étrangers de garantie des dépôts, la FINMA pourra définir des critères supplémentaires (voir al. 9), sur la base desquels le taux de sortie appliqué aux dépôts de filiales et éventuellement d'établissements de banques suisses implantés à l'étranger sera réduit à 3 %, soit au taux admis par le Comité de Bâle pour les systèmes de garantie des dépôts particu-

¹² RS 952.0

lièrement sûrs. Les critères s'appuyant sur le dispositif international, selon lesquels un système de garantie des dépôts est considéré comme particulièrement sûr sont les suivants:

- préfinancement du système par des prélèvements périodiques sur les banques ayant des dépôts garantis;
- disponibilité de moyens suffisants pour assurer un accès rapide à des financements supplémentaires en cas de forte ponction sur les réserves du système (par ex. garantie de l'Etat explicite et juridiquement contraignante ou autorisation permanente d'emprunter auprès de l'Etat);
- garantie que les déposants auront accès aux dépôts couverts dans un délai de sept jours ouvrables au plus à compter du déclenchement du système de garantie.

En Suisse, la garantie des dépôts est plafonnée, pour l'ensemble des dépôts garantis, à 6 milliards de francs (somme des obligations de contribution dues par les banques participantes). Relevons qu'il y aurait lieu, en prévision d'une éventuelle crise systémique (plusieurs banques touchées simultanément), de faire des hypothèses sur la répartition de la garantie des dépôts entre les établissements concernés. Comme ce n'est guère possible, chaque banque peut présenter ses dépôts garantis, jusqu'à concurrence de 6 milliards de francs suisses, comme des dépôts stables assortis d'un taux de sortie de 5 %.

La Suisse instaurera par ailleurs une catégorie supplémentaire de sorties pour les dépôts de détail moins stables, dans laquelle les dépôts de détail à vue et à terme supérieurs à 1,5 million de francs¹³ seront assortis d'un taux de sortie de 25 % et ceux jusqu'à 1,5 million d'un taux de 10 %. Cette différence de taux de sortie se justifie compte tenu de la relation existant entre le montant du dépôt et le comportement de retrait du client: plus le dépôt est important, plus le client tend à être sensible aux signaux de crise et plus le risque de retrait est grand.

Enfin, les paramètres de sortie pour lesquels le dispositif de Bâle prévoit une marge d'appréciation nationale ont été fixés comme indiqué ci-dessous.

- Financement de transactions commerciales (100 % de la principale sortie nette de trésorerie sur 30 jours enregistrée au cours des 24 derniers mois, ou 5 % du volume associé au financement de transactions commerciales): les sorties associées au financement de transactions commerciales ne sont pas nécessairement corrélées avec le scénario de liquidité. Par prudence, on admet toutefois, par analogie avec l'hypothèse appliquée aux dérivés, que la plus importante sortie observée au cours des 24 derniers mois est susceptible de se répéter. Si la banque n'est pas en mesure de la calculer, le taux de sortie est fixé à 5 % du volume associé au financement de transactions commerciales.
- Garanties et lettres de crédit sans rapport avec des obligations de financement de transactions commerciales (100 % de la principale sortie nette de trésorerie sur 30 jours enregistrée au cours des 24 derniers mois, ou 5 % du volume associé au financement de transactions commerciales): les sorties associées à des garanties et à des lettres de crédit sans rapport avec des obligations de financement de transactions commerciales ne sont pas nécessairement corrélées avec le scénario de liquidité. Par prudence, on admet toutefois, par analogie avec l'hypothèse appliquée aux dérivés, que la plus importante sortie observée au cours des 24 derniers mois est susceptible de se répéter. Si la banque n'est pas en mesure de la calculer, le taux de sortie est fixé à 5 % du volume associé au financement de transactions commerciales.
- Obligations non contractuelles telles que:

¹³ Ce montant de 1,5 million de francs s'applique à l'ensemble de la relation client et non à chaque compte.

- demandes potentielles de rachat des titres de dette émis par la banque (0 % du volume émis): les principales raisons de rachat anticipé de ses propres titres de dette par une banque sont, d'une part, la gestion efficace des refinancements et, d'autre part, des questions de protection de franchise vis-à-vis des parties prenantes. Le scénario relatif au LCR exclut toutefois que la banque procède à de nouveaux refinancements non garantis. Il est en effet peu probable qu'une banque traversant le scénario du LCR opère des rachats dans l'intention de se refinancer. Quant à la protection de la franchise, elle ne peut certes pas être exclue, mais paraît également peu probable dans un scénario aussi grave que le scénario du LCR. Enfin, de nombreux titres de dette récents incluent une clause explicite de renflouement interne (*bail-in*), qui diminue encore la probabilité de rachats. Les obligations de caisse ne rentrent pas dans cette catégorie de sorties. Si elles ont été vendues exclusivement à une clientèle de détail et gardées dans des dépôts de cette clientèle, les obligations de caisse peuvent être traitées comme des dépôts de détail. Le cas échéant, il faut s'assurer qu'elles ne puissent pas être achetées et gardées en dépôt par des intervenants ne faisant pas partie de la clientèle de détail;
- demandes potentielles de rachat des titres de dette émis par des sociétés ad hoc, des véhicules d'investissement sur titres et d'autres facilités de financement liés à la banque et lui transférant un risque de liquidité en raison de leur structure (20 % du montant devant être refinancé après 30 jours): le comportement de nombreuses banques pendant la crise financière a montré que, pour des raisons de réputation et de franchise, elles tendent à soutenir leurs véhicules ad hoc au-delà des montants convenus contractuellement, y compris lorsqu'elles traversent elles-mêmes une crise de liquidité¹⁴;
- produits structurés devant satisfaire à des exigences de liquidité particulières ou pour lesquels la banque s'est engagée à veiller à ce qu'ils soient facilement négociables (5 % du volume émis): il n'est pas nécessaire de tenir compte des sorties associées à des produits ne contribuant pas au financement de la banque et pouvant être réduits sans incidence sur la liquidité;
- fonds gérés dans un objectif de préservation de la valeur, comme les fonds à valeur liquidative constante (*constant net asset value*) du marché monétaire (5 % du volume émis): de même que pour les véhicules ad hoc, le comportement de nombreuses banques pendant la crise financière a montré que, pour des raisons de réputation et de franchise, elles tendent à soutenir leurs fonds monétaires à valeur liquidative constante au-delà des montants convenus contractuellement, y compris lorsqu'elles traversent elles-mêmes une crise de liquidité.

Outre les dispositions relatives aux parties externes, les annexes 2 et 3 contiennent les taux de sortie et d'entrée applicables aux flux de trésorerie intragroupe, autrement dit enregistrés entre une société mère et ses filiales. Les taux de sortie et d'entrée sont essentiels pour calculer le LCR au niveau de l'établissement individuel (société mère sans les filiales), car le but du LCR doit être de faire la transparence sur les dépendances en matière de liquidité au niveau de l'établissement individuel, y compris au sein de groupes financiers. Les flux de trésorerie intragroupe doivent donc aussi être pris en considération uniquement du point de vue de l'établissement individuel, et non pour le LCR au niveau du groupe financier. Les taux de sortie et d'entrée applicables aux flux de trésorerie intragroupe ont été fixés à 100 %. On part donc du principe que, même en cas de crise de liquidité, la société mère et ses filiales respecteront intégralement leurs engagements réciproques. Il existe cependant des cas dans lesquels cette hypothèse est inappropriée. Ils sont traités à l'art. 17h.

¹⁴ Citigroup, par exemple, a largement soutenu certaines sociétés ad hoc, rachetant en particulier des titres de ses véhicules d'investissement structuré pour un montant de 17,4 milliards de dollars.

L'al. 4 prescrit que si une position peut être classée dans plusieurs catégories, il y a lieu de la prendre en compte dans celle où le taux de sortie est le plus élevé.

L'al. 5 définit la méthode de calcul des entrées de trésorerie et renvoie à l'annexe 4 de l'ordonnance. Les entrées de trésorerie sont calculées en multipliant les soldes des différents types ou catégories de créances par leur taux d'entrée attendu. Tant les catégories d'entrées que les taux d'entrée définis à l'annexe 3 correspondent à ceux du dispositif de Bâle, à l'exception des taux d'entrée des opérations de financement couvertes par des actifs de la catégorie 2 et arrivant à échéance dans les 30 jours.

Par analogie avec l'al. 4, l'al. 6 prescrit que, si une position peut être classée dans plusieurs catégories, il y a lieu de la prendre en compte dans celle où le taux d'entrée est le plus bas.

L'al. 7 prescrit qu'aucune entrée ou sortie de trésorerie n'est prise en compte pour les positions qui sont dénouées selon l'art. 17.

L'al. 8 prescrit qu'aucune position ne pourra être prise en compte simultanément comme HQLA et comme entrée de trésorerie. Cette disposition vise à empêcher que la banque, sur la base de la même position, ne puisse à la fois diminuer la sortie nette de trésorerie (dénominateur du LCR) et augmenter l'encours des HQLA (numérateur), et présenter ainsi un LCR meilleur qu'il n'est en réalité.

L'al. 9 donne à la FINMA la compétence de fixer en dérogation à l'annexe 2 de l'ordonnance des taux de sortie moins élevés. Cela concerne d'une part les dépôts soumis à des systèmes de garantie particulièrement sûrs (catégories de sorties 1.1.1, 2.1.1 et 2.2.1 de l'annexe 2). En l'occurrence, la FINMA peut appliquer les taux de sortie prévus par l'autorité de surveillance étrangère pour de tels dépôts. Cela concerne d'autre part la méthode de calcul du besoin accru de liquidité résultant de variations de valeur de marché d'opérations sur dérivés (catégorie de sorties 4.6 de l'annexe 2). Dans ce cas, la FINMA peut autoriser, à la place du taux de sortie fixé, à savoir 100 % de la principale sortie nette de sûretés sur 30 jours, un modèle interne de calcul de la sortie nette de sûretés.

Respect du LCR en francs suisses (art. 17e)

Les résultats des rapports préliminaires, examinés par la FINMA du début de 2012 au milieu de 2013, confortent l'hypothèse selon laquelle, sans les avoirs à vue actuellement déposés par les banques auprès de la BNS – qui sont très élevés en raison du niveau extraordinairement bas des taux d'intérêt –, les HQLA disponibles en Suisse sont insuffisants. Il s'ensuit que si le niveau des taux d'intérêt se normalise, il sera matériellement impossible que toutes les banques concernées constituent et détiennent l'encours prescrit des HQLA. En prévision de ce genre de situation, le Comité de Bâle a prévu des dérogations pour les États présentant une insuffisance de HQLA libellés dans leur propre monnaie. Il s'agit en l'occurrence des autres options de liquidité (*Alternative Liquidity Approaches, ALA*) ou options ALA 1 à 3¹⁵.

L'art. 17e règle l'application de ces dérogations en Suisse (seules les options 2 et 3 sont mises en œuvre). Les banques sont ainsi autorisées à prendre en compte, dans le calcul du LCR, des HQLA supplémentaires en devises. La préférence accordée par la Suisse à l'éligibilité d'actifs supplémentaires en devises, conformément à l'option 2, se justifie comme suit: seule la possibilité de prendre en compte de tels actifs est à même de résoudre le problème du manque de HQLA en francs suisses, car l'imputation d'actifs supplémentaires en francs suisses de la catégorie 2, conformément à l'option 3, ne suffirait pas. Il faut donc ac-

¹⁵ Les options ALA s'appliquent exclusivement en cas d'insuffisance de HQLA libellés dans la monnaie locale, autrement dit, dans notre pays, en francs suisses. Les règles suisses d'application du dispositif de Bâle ne tiennent pas compte d'une éventuelle insuffisance de HQLA à l'étranger.

corder la priorité à l'option 2. De plus, les actifs supplémentaires en devises augmenteront le volume des actifs de la catégorie 1, ce qui aura pour effet indirect d'accroître également celui des actifs de la catégorie 2. La possibilité de prendre en compte des actifs supplémentaires en francs suisses de la catégorie 2 est donc, dans une certaine mesure, déjà incluse dans l'option autorisant les actifs en devises.

Quant aux banques qui ne pourront pas profiter de cette réglementation du fait que, pour des raisons opérationnelles, elles ne détiennent pas de HQLA en devises, elles seront autorisées à prendre en compte, pour couvrir leur sortie nette de trésorerie, une part d'actifs en francs suisses de la catégorie 2 supérieure au plafond fixé à l'art. 17a, al. 2. Cette possibilité se limitera pour l'essentiel aux banques tournées vers le marché intérieur ne réalisant pas d'opérations en devises significatives, afin qu'elles ne soient pas contraintes de détenir des actifs liquides en devises uniquement pour remplir les exigences du LCR. A défaut, elles s'exposeraient inutilement à des risques de change, sans disposer des compétences pratiques en matière de gestion du risque nécessaires pour les mesurer, les piloter et les limiter.

Les deux options dérogatoires ne peuvent pas être appliquées de manière combinée. Seules les banques qui disposent de processus appropriés de gestion des risques de change et qui s'exposent commercialement – autrement dit à des fins lucratives – à de tels risques pourront détenir des HQLA supplémentaires en devises. A contrario, seules les banques qui ne disposent pas de processus appropriés de gestion des risques de change pourront prendre en compte une part supérieure d'actifs de la catégorie 2.

LCR en devises significatives (art. 17f)

L'art. 14, al. 2, let. a, dispose que le LCR doit être respecté pour toutes les positions et les monnaies à prendre en compte, le cas échéant converties en francs suisses, autrement dit dans une «monnaie unique», et l'art. 14, al. 2, let. b, qu'il doit aussi être respecté pour toutes les positions en francs suisses. Or, selon le dispositif de Bâle sur la liquidité (par. 42), les banques doivent satisfaire à leurs besoins de liquidité dans *chaque* monnaie et détenir des HQLA correspondant à la répartition de leurs besoins par monnaie. La raison en est, notamment, qu'en période de tensions, l'échange de devises et l'accès aux marchés des changes correspondants peuvent rapidement devenir difficiles. Le LCR doit donc être calculé et surveillé pour toutes les devises significatives, afin que la banque et la FINMA puissent repérer les éventuelles asymétries. Le LCR en devises significatives fait ainsi partie intégrante de la gestion des devises. Il n'est toutefois pas nécessairement le seul instrument dont disposent les banques pour identifier, surveiller et piloter le risque de liquidité en devises. «Surveiller» signifie ici assurer la communication interne du LCR en devises aux services compétents.

Lors de la détermination du LCR en devises significatives, la banque doit tenir compte tant du plafond de 40 % applicable aux actifs de la catégorie 2 que du plafond de 15 % selon l'art. 17c, al. 6. Limiter la prise en compte des entrées à un maximum de 75 % des sorties serait par contre inapproprié pour le LCR en devises. La sortie nette de trésorerie en devises peut en effet être couverte par des HQLA dans la devise concernée, tandis que les manques de liquidité peuvent en partie être comblés par des mesures de diminution du risque (couverture) générant des entrées de trésorerie. Les deux possibilités doivent être ouvertes aux banques (al. 2).

Selon l'al. 3, let. a, la FINMA fixe à quel niveau de consolidation le LCR devra être établi et surveillé par devise. En l'occurrence, le LCR par devise devra toujours être déterminé au niveau de consolidation le plus élevé, autrement dit, pour les banques ayant une structure de groupe, au niveau du groupe financier et, pour celle n'ayant pas de structure de groupe, au niveau de l'établissement individuel.

Conformément à l'al. 3, let. b, la FINMA détermine quand une devise est réputée «significative». D'après le dispositif international relatif au LCR, c'est le cas si le total des passifs libellés dans la devise concernée représente au moins 5 % du total des passifs de la banque. Si le dispositif international devait être modifié en la matière, la FINMA pourra adapter en conséquence ses règles d'application en Suisse.

Tel qu'il est actuellement défini dans le dispositif de Bâle sur la liquidité, le LCR en devises n'a pas valeur de norme de liquidité internationale assortie d'un degré de satisfaction minimal, mais n'est qu'un simple instrument de surveillance. Le LCR ne doit donc pas, selon l'actuel dispositif de Bâle, être impérativement respecté à 100 % pour chaque devise. Il est cependant indispensable que le risque de liquidité en devises soit adéquatement surveillé et limité et c'est pourquoi la FINMA sera habilitée à fixer des planchers de référence pour le LCR en devises, avec obligation pour la banque, s'ils ne sont pas atteints, de l'en informer (al. 3, let. c). La gestion des asymétries de devises restera ainsi de la responsabilité de la banque. En application de l'art. 7, al. 2, les banques identifient, pilotent et surveillent le risque de liquidité dans les devises significatives conformément à leur propre modèle interne de gestion du risque. C'est une façon de reconnaître que certaines asymétries de devises sont inhérentes aux activités ordinaires d'une banque. De même, le fait qu'il n'y a actuellement pas d'obligation de remplir intégralement les exigences du LCR en devises est une façon de reconnaître que ce dernier n'est pas le seul instrument dont les banques disposent pour gérer ces asymétries.

Compte tenu des rapports sur le LCR établis depuis la mi-2013, la FINMA dispose actuellement de premières indications sur la sous-couverture de sorties de devises. Des premières indications sont également disponibles concernant les pratiques des banques consistant à couvrir les sorties de liquidités par des HQLA en devises ou à recourir aux marchés de swaps de change. Pour le moment, la base de données n'est pas encore suffisante pour tirer des conclusions quant à la nécessité de réguler les asymétries de devises. Dans les discussions internationales (Comité de Bâle), la question de la formulation d'exigences relatives au respect du LCR en devises n'a pas encore été réglée de manière définitive pour la même raison.

Comme mentionné dans les explications relatives à l'al. 3, la responsabilité de la gestion des risques de change continue d'incomber aux banques. Etant donné que les discussions internationales ne sont pas achevées, la FINMA a cependant besoin de la souplesse requise pour réagir aux développements internationaux et pour définir, en fonction des normes internationales, des exigences relatives au LCR en devises significatives (al. 4). La FINMA ne pourra commencer à définir activement les exigences relatives au LCR que lorsque les discussions internationales auront abouti. Jusque-là, la compétence de la FINMA se limite à la fixation de planchers de référence, en dessous desquels elle doit être informée (al. 3, let. c).

L'al. 5 interdit de prendre en compte à double les HQLA en devises: les actifs en devises qui, en application de l'option dérogatoire prévue à l'art. 17e, sont détenus pour couvrir la sortie nette de trésorerie en francs suisses ne pourront pas être également pris en compte pour couvrir la sortie nette de trésorerie dans la devise concernée.

Justificatif de liquidité (art. 17g)

En relation avec la période d'observation prévue pour le LCR, la FINMA a mis à disposition, dès le milieu de 2013, un formulaire d'annonce en vue de la préparation de l'établissement des rapports sur le LCR. Le futur justificatif de liquidité sera semblable en de nombreux points à ce formulaire.

L'al. 1 donne à la FINMA la compétence de définir la forme et le contenu des formulaires de

saisie pour le justificatif de liquidité. Eu égard aux exigences relatives au respect du LCR (art. 14) et aux exigences supplémentaires relatives au LCR dans les devises significatives (art. 17f), cette disposition implique ce qui suit:

- les banques n'ayant pas de structure de groupe remettront un justificatif de liquidité séparé pour chaque position concernée par le LCR (position LCR) ainsi que pour le volume partiel de chaque position LCR en francs suisses (sous réserve de la dérogation de l'art. 14, al. 3, let. a); si elles détiennent des positions en devises significatives, elles remettront également, séparément pour chaque devise significative, un justificatif de liquidité présentant toutes les positions LCR dans la devise concernée, converties en francs suisses;
- les banques ayant une structure de groupe remettront, pour le groupe financier et pour l'établissement individuel, un justificatif de liquidité séparé pour chaque position LCR ainsi que pour le volume partiel de chaque position LCR en francs suisses (sous réserve de la dérogation de l'art. 14, al. 3, let. b et d); si elles détiennent des positions en devises significatives, elles remettront également, au niveau consolidé et séparément pour chaque devise significative, un justificatif de liquidité présentant toutes les positions LCR dans la devise concernée, converties en francs suisses (al. 6, let. a);
- les justificatifs de liquidité au niveau de l'établissement individuel sans prise en compte des établissements implantés à l'étranger seront définis en fonction du cas spécifique (al. 6, let. b).

L'étendue des relevés à effectuer dans chaque banque ne devrait guère différer de celle observée durant l'actuelle phase de préparation de l'établissement des rapports.

Les indications faisant foi pour le contenu du justificatif de liquidité sont celles résultant de la clôture des comptes conforme aux prescriptions comptables de l'ordonnance du 17 mai 1972 sur les banques (OB)¹⁶ et de la FINMA (al. 2). Les actifs des catégories 1 et 2 seront toutefois évalués, par dérogation, à leur valeur de marché. Les dérivés pourront, dans une certaine mesure, faire l'objet de compensations (*netting*). La FINMA précisera ces éléments dans les dispositions d'exécution.

L'al. 3 dispose que le justificatif de liquidité mensuel devra être remis à la BNS au plus tard le 15 du mois suivant celui sur lequel il porte. Les informations sur la liquidité sont en effet d'autant plus précieuses qu'elles sont récentes. Le scénario LCR couvre une période de crise de 30 jours. Si les autorités recevaient les données sujettes à annonce avec un décalage de 30 jours ou plus, ces données n'auraient plus qu'une valeur historique et les autorités pourraient ne pas disposer des informations qui leur permettraient d'intervenir rapidement pour couper court à une éventuelle crise de liquidité. Le délai proposé tient toutefois compte des réalités suivantes: d'une part, les données nécessaires à l'établissement du justificatif de liquidité doivent être auditées par la société d'audit – qui doit en confirmer l'exactitude annuellement à la FINMA – et ne peuvent par conséquent pas être disponibles immédiatement après la fin du mois. D'autre part, il faut un certain temps pour que toutes les données de la clôture mensuelle soient connues et traitées. Il n'en reste pas moins que disposer d'informations récentes sur la situation de leurs liquidités est également dans le propre intérêt des banques. C'est pourquoi elles sont appelées à mettre en place des systèmes aptes à fournir aussi rapidement que possible les informations nécessaires au calcul du LCR ou, si elles en disposent déjà, à les améliorer. A noter enfin que ce délai de 15 jours ne libère pas les banques de l'obligation d'annoncer immédiatement tout problème de liquidité (art. 15, al. 2). Un délai de 15 jours s'applique par ailleurs également dans l'Union européenne.

¹⁶ RS 952.02

Le jour de référence est le dernier jour du mois. Si celui-ci tombe un samedi, un dimanche ou un autre jour férié, le jour de référence est le dernier jour ouvrable du mois.

En règle générale, la liquidité d'une banque présente une plus grande volatilité que son capital. Cela justifie des comptes rendus plus fréquents et la remise des données pour le LCR dans des délais plus brefs. En vertu du principe de proportionnalité, la FINMA pourra néanmoins, sur demande de la banque et dans des cas justifiés, fixer une moindre fréquence des annonces – par exemple trimestrielle au lieu de mensuelle – pour les petites et très petites banques (al. 5). Les banques auxquelles pourra s'appliquer cette dérogation seront principalement des banques des catégories 4 et 5 telles que définies dans le modèle de surveillance de la FINMA¹⁷. Il est important de souligner que l'al. 4 n'est pas constitutif d'un quelconque droit des banques à bénéficier d'une telle dérogation. Seront par exemple réputés justifiés les cas dans lesquels des analyses de volatilité de la situation des liquidités de la banque montrent que le profil de liquidité de cette dernière est relativement stable dans le temps. Un modèle d'affaires ne présentant qu'un très faible risque intrinsèque de liquidité pourra également suffire comme justification.

Des exigences particulières en matière d'établissement et de surveillance du LCR s'appliquent aux banques qui détiennent des positions dans des devises significatives (art. 17f, al. 1). Les banques dont un établissement individuel se finance en premier lieu auprès de succursales à l'étranger sont aussi soumises à des obligations particulières en matière de présentation de rapports, et le cas échéant également à des exigences relatives au respect du LCR (art. 14, al. 4). En conséquence, des obligations d'annoncer spéciales doivent être fixées pour de telles banques (al. 6).

L'al. 7 règle l'annonce, dans le justificatif de liquidité, d'actifs supplémentaires ayant une incidence sur la liquidité, autres que des HQLA. Le formulaire d'annonce de l'actuelle phase de préparation de l'établissement des rapports sur le LCR demande par exemple que soient déclarés les actifs auprès de la BNS pouvant être pris en pension («repo») et qui ne sont pas des HQLA. Ces annonces supplémentaires fourniront à la FINMA des informations sur les autres actifs pouvant servir de sûretés en vue de l'obtention d'autres HQLA ou de financements sur les marchés secondaires, ainsi que sur des titres acceptés par la banque centrale et qui pourraient dès lors constituer des sources de liquidité pour la banque. Comme pour le LCR en devises, il s'agit d'un simple instrument de surveillance.

Entrées et sorties de trésorerie internes à un groupe (art. 17h)

Les taux de sortie et d'entrée applicables aux transactions intragroupe sont fixés dans les annexes 2 et 3 de l'ordonnance et ils sont de 100 %¹⁸. Ces taux n'étant toutefois pas toujours appropriés, la FINMA pourra prévoir des dérogations dans des cas particuliers qui le justifient, comme ci-après.

- En cas de cantonnement juridique (*ring-fencing*) à l'étranger d'une ou de plusieurs filiales d'une banque suisse, le libre transfert de liquidités des filiales concernées vers la société mère n'est plus assuré. Cela peut avoir des conséquences directes sur la situation des liquidités de la société mère en Suisse, dans la mesure où celle-ci est subitement coupée des entrées de trésorerie convenues avec sa filiale. Dans un tel cas de figure, la FINMA pourra fixer le taux d'entrée applicable aux transactions intragroupe à 0 %, avec effet immédiat.

¹⁷ Voir FINMA (2011): «Efficacité et efficacité en matière de surveillance – Instruments de surveillance, processus de travail et organisation au sein de la FINMA» (<http://www.finma.ch/f/finma/publikationen/Documents/br-aufsicht-20110421-f.pdf>)

¹⁸ Voir à ce sujet le commentaire de l'art. 17d.

- Les transactions intragroupe ne revêtent pas la même importance selon que la banque gère sa trésorerie de manière centralisée ou décentralisée. Les banques organisées de manière décentralisée, avec une gestion de trésorerie locale, détiennent les HQLA concernés au niveau local. Dans ce cas, les transactions intragroupe sont de moindre importance. Il en va tout autrement pour les banques disposant d'une trésorerie centralisée, dans lesquelles la société mère gère les liquidités de toutes les unités du groupe de manière centralisée et leur fait parvenir celles dont elles ont besoin pour exercer leurs activités. Dans ce cas, la FINMA pourra décider de certaines dérogations applicables aux transactions *back-to-back*¹⁹. L'approche par transparence serait alors une possibilité si le risque de liquidité vis-à-vis de la partie tierce est prioritaire pour la fixation des paramètres.

Publication (art. 17i)

Le Comité de Bâle a récemment fixé définitivement les obligations de publication des banques en relation avec le LCR.²⁰ L'art. 17i donne à la FINMA la compétence de fixer ces obligations en conformité avec les prescriptions du dispositif de Bâle, compte tenu du principe de proportionnalité. Pour les banques n'ayant pas une importance systémique, cet article n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2016.

Sociétés d'audit (art. 17j)

La qualité des données du justificatif de liquidité est tout aussi importante que l'audit approprié et critique des données annoncées par la société d'audit.

Par analogie avec les dispositions régissant l'audit du justificatif des fonds propres, la société d'audit devra confirmer, conformément aux prescriptions du système d'audit, que l'annonce est exacte et que les exigences du LCR sont respectées. L'audit des exigences de liquidité est défini comme un domaine d'audit en soi relevant de l'audit de base et assorti d'une stratégie d'audit standard. Celle-ci prévoit, pour les banques de catégorie 1, une revue critique annuelle et un audit au moins tous les trois ans et, pour les banques des catégories 2 à 5, une intervention tous les trois ans, consistant en alternance en une revue critique et un audit des exigences de liquidité²¹.

Le LCR doit être respecté en permanence, autrement dit à tout moment durant les 30 jours de la crise de liquidité (voir art. 12). L'évaluation du système de contrôle interne (SCI) est déterminante à cet effet, de manière analogue aux exigences en matière de fonds propres.

Garantie des dépôts (art. 18)

Pour garantir les dépôts, il est exigé des banques, conformément à l'art. 37h LB, qu'en cas

¹⁹ Du point de vue de la liquidité, les transactions *back-to-back* sont des transactions dans lesquelles la société mère assume le risque de liquidité de la filiale dans le cadre de la gestion centralisée de la trésorerie. On peut en donner pour exemple typique le fait que la société mère prête de l'argent à sa filiale, qui l'utilise à son tour pour accorder des crédits. Dans ce cas, c'est l'opération de crédit de la filiale qui est déterminante pour l'établissement des entrées et non plus son engagement envers la société mère. En d'autres termes, c'est l'engagement de la filiale envers les parties tierces qui fait foi pour la détermination des paramètres de sortie et d'entrée. Un autre exemple est donné par les rehaussements de crédit: la filiale (dont la liquidité dépend de la société mère) obtient, grâce à des garanties fournies par la société mère, une meilleure notation qui augmente ses chances de se voir adjudger des financements publics, le montant des garanties de la société mère ne devant pas nécessairement être identique à celui des facilités de crédit obtenues par la filiale. Dans ce cas, serait déterminant le taux de sortie de la facilité de crédit de la filiale vis-à-vis de la partie tierce, et non la garantie de la société mère vis-à-vis de la filiale à hauteur du même montant.

²⁰ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2014): «Liquidity coverage ratio disclosure standards» (<https://www.bis.org/publ/bcbcs272.htm>)

²¹ Voir la circulaire 2013/3 Activités d'audit.

d'insolvabilité d'une banque suisse elles mettent conjointement à disposition une somme de 6 milliards de francs suisses au plus, à titre de garantie des dépôts privilégiés visés à l'art. 37a, al. 1, LB. Les obligations de contribution qui en découleront pour la période courant du 1^{er} juillet au 30 juin de l'année suivante seront calculées. Selon l'art. 37h, al. 3, let. c, LB, chaque banque doit disposer en permanence, en sus du montant correspondant aux exigences générales de liquidité qu'elle doit remplir, de liquidités s'élevant à la moitié des contributions auxquelles elle est tenue au titre de la garantie des dépôts. Ces liquidités sont «en sus», car elles ne dépendent pas de la structure de financement et des besoins de liquidité de la banque elle-même, mais doivent servir au cas où une ou plusieurs banques recourent à la garantie des dépôts. Elles visent à assurer que, en cas de crise, la garantie des dépôts puisse payer au moins 3 milliards de francs suisses sur les 6 dont elle est dotée dans un délai de 20 jours. Etant donné que la garantie des dépôts n'est pas un fonds financé ex ante, mais qu'elle est alimentée uniquement en cas de crise (et par des banques probablement elles aussi affaiblies), ces exigences de liquidité supplémentaires sont indispensables.

En tant que garantie, la garantie des dépôts exposera chaque banque détenant des dépôts privilégiés, et par conséquent soumise à une obligation de contribution, à un risque de paiement supplémentaire. Il s'ensuit que sur le plan comptable, les obligations de contribution devront être présentées comme des engagements irrévocables ou autres engagements de garantie dans les opérations hors bilan. Lors du calcul du LCR, les «facilités de crédit et de liquidité confirmées et non utilisées accordées à la garantie des dépôts suisse» sont prises en compte avec un taux de sortie de 50 %, conformément à l'annexe 2, ch. 7, de l'ordonnance.

Selon les exigences actuelles relatives aux liquidités totales, les liquidités complémentaires doivent en comparaison être détenues «en sus», car les opérations hors bilan ne sont pas comptabilisées.

Compte tenu de l'adoption du LCR les liquidités complémentaires deviendront inutiles, puisque celles-ci seront incluses dans le LCR.

6 Dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique (chapitre 4)

Hormis la suppression de l'exemption des liquidités totales (dont le respect a été abrogé pour toutes les banques), les dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique demeurent inchangées. A partir de 2015, ces dernières devront respecter tant les exigences minimales internationales en matière de liquidités (LCR) que les dispositions particulières qui leur sont applicables en vertu du droit suisse.

7 Consultation de la BNS (chapitre 5)

Le rôle de la BNS dans l'exécution de l'OLiQ reste inchangé (art. 30)²².

²² Voir à ce sujet les commentaires dans le rapport explicatif de 2012 concernant l'ordonnance sur les liquidités.

8 Dispositions transitoires et dispositions finales (chapitre 6)

L'art. 31a expose les dispositions transitoires de la présente modification de l'OLiQ. Le LCR sera introduit progressivement en Suisse entre 2015 et début 2019, sauf pour les banques d'importance systémique (al. 1). Le calendrier de mise en œuvre prévoit un ratio de 60 % dès 2015, qui sera relevé à 100 % par tranches annuelles de 10 % jusqu'au début de l'année 2019. Le secteur bancaire se prépare actuellement à cette introduction formelle en établissant des rapports sur le LCR, établissement qui a débuté à la mi-2013 et se terminera à la fin 2014. En plus de l'obligation préalable et uniforme de présenter des rapports, le calendrier de mise en œuvre progressive vise une transition continue des anciennes exigences quantitatives en matière de liquidités vers les nouvelles et donne aux banques assez de temps pour adapter leurs modèles d'affaires ou obtenir le niveau requis de HQLA.

L'introduction progressive du LCR ne s'applique pas aux banques d'importance systémique, qui doivent respecter un ratio de 100 % dès le début de la mise en œuvre, pour les motifs suivants:

- Eu égard à leur importance systémique, il est essentiel que les banques respectent dès le départ les exigences plus strictes des art. 19 à 29 et les normes (minimales) sur les liquidités, qui sont harmonisées à l'échelon international.
- Les investisseurs sur le marché et les agences de notation s'attendent à ce que le LCR soit respecté dès le départ, compte tenu des obligations de publication strictes prévues dans le document accompagnant le dispositif international²³.
- La participation aux études d'impact internationales sur les nouvelles normes quantitatives de liquidités depuis la mi-2010, les rapports préliminaires examinés par la FINMA depuis fin 2012 et les rapports établis depuis la mi-2013 dans le cadre de la période d'observation ont permis aux banques d'importance systémique d'acquérir de l'expérience dans la gestion de leurs positions de liquidité selon le LCR et de commencer à se préparer au respect des exigences avant les autres.

Le LCR sera introduit au début de l'année 2015. L'al. 2 exige donc que le LCR soit remis la première fois le 15 février, sur la base des données du 31 janvier.

9 Droit comparé

9.1 Réglementation de l'UE

Indépendamment du calendrier de mise en œuvre de l'UE, la Suède a imposé très tôt, en 2010, une obligation de présenter des rapports sur le LCR, et des exigences relatives au respect de ce dernier sont en vigueur dans ce pays depuis le 1^{er} janvier 2013. La Suède est ainsi le premier Etat de l'UE à avoir introduit le LCR en tant que norme contraignante sur les liquidités. L'application du LCR par la Suède se fonde sur le dispositif de Bâle original de 2010, mais des adaptations sont effectuées pour la mise en œuvre dans l'UE.

Par ailleurs, certains Etats de l'UE ont déjà assorti d'exigences quantitatives similaires au

²³ Voir à ce sujet les commentaires de l'art. 17i.

LCR leur réglementation nationale sur les liquidités. Ces Etats sont la Grande-Bretagne (introduction en 2010)²⁴, le Danemark (introduction en 2006) et les Pays-Bas (introduction dès 2003, puis adaptation aux évolutions internationales au fil du temps). En Grande-Bretagne, le ratio de liquidité individuel (*Individual Liquidity Guidance*) qui avait été mis en place en 2010 pour les banques moyennes à grandes et qui reposait sur le LCR est remplacé par un ratio LCR de 80 %, qui restera en vigueur jusqu'à ce que le LCR devienne une norme contraignante sur les liquidités dans l'UE²⁵.

Dans le cadre de l'application du LCR dans l'UE, celui-ci sera également la norme (minimale) sur les liquidités dans les autres Etats de l'UE. Le paquet CRD IV entré en vigueur le 17 juillet 2013 transpose dans le droit européen les nouvelles normes de Bâle III, par le biais d'un règlement²⁶ et d'une directive²⁷ (*Capital Requirements Regulation [CRR]* et *Capital Requirements Directive IV [CRD IV]*).

L'introduction, compte tenu des accords internationaux, d'un ratio minimum et de paramètres d'observation dans la sixième partie du CRR (art. 411 à 428) modifie fondamentalement la réglementation des risques de liquidité à l'échelon de l'UE. A l'avenir, le LCR constituera l'élément principal: les établissements devront détenir un niveau minimum d'actifs très liquides qui couvre au moins les sorties nettes cumulées de trésorerie des 30 prochains jours en situation de crise sévère. De plus, en fonction de la liquidité des actifs et de certaines positions hors bilan, le NSFR identifie le financement stable requis d'une banque et les outils de financement disponibles pouvant entrer en ligne de compte pour y répondre. Plusieurs autres paramètres d'observation, notamment un relevé détaillé des échéances, garantissent par ailleurs aux autorités de surveillance compétentes une vaste vue d'ensemble des profils de liquidité des établissements.

La forme finale du LCR mentionné dans l'«exigence de couverture des besoins de liquidité» du CRR sera fixée au plus tard le 30 juin 2014 par la Commission européenne dans un acte juridique délégué. Les dispositions techniques d'exécution de l'Autorité bancaire européenne (ABE) sont également en cours d'élaboration. Certains de leurs aspects font actuellement l'objet d'une consultation (par ex. fixation de taux de retrait spécifiques pour les dépôts des clients privés²⁸). Entre-temps, l'ABE a présenté à la Commission européenne un rapport sur la définition uniforme des HQLA de très haute et haute qualité. Cependant, la Commission doit encore rendre une décision définitive quant aux HQLA qui peuvent être pris en compte.²⁹ Le LCR sera progressivement introduit en tant que norme minimale obligatoire entre 2015 et fin 2018. Le calendrier de mise en œuvre prévoit un ratio minimum de 60 % pour le LCR dès 2015, qui sera relevé à 100 % par tranches annuelles jusqu'au début de l'année 2019.

²⁴ «Strengthening Liquidity Standards», UK FSA Policy Statement 09/16 (http://www.fsa.gov.uk/pubs/policy/ps09_16.pdf)

²⁵ Prudential Regulation Authority Statement on liquidity (<http://www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/news/2013/099.aspx>)

²⁶ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013)

²⁷ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338)

²⁸ L'ABE n'a pas encore fixé les taux de retrait concrets qui vont au-delà des 5 % ou 10 % prévus par le Comité de Bâle pour les dépôts des clients privés. Les dépôts de grande valeur (*high value deposits*) constituent toutefois un critère de probabilité élevée de retrait. La mise en œuvre de l'ABE ressemble à celle de la Suisse.

²⁹ Autorité bancaire européenne (2013): Report on appropriate uniform definitions of extremely high quality liquid assets (extremely HQLA) and high quality liquid assets (HQLA) and on operational requirements for liquid assets under Article 509(3) and (5) CRR, (<http://www.eba.europa.eu/documents/10180/16145/EBA+BS+2013+413+Report+on+definition+of+HQLA.pdf>)

La mise en œuvre du LCR dans le CRR comporte quelques divergences et compléments par rapport aux règles de Bâle sur les liquidités et ressemble à la mise en œuvre suisse. L'Accord de Bâle concerne principalement les groupes bancaires opérant sur le plan international, alors que le CRR doit être respecté par tous les établissements proposant des opérations de dépôt et de crédit et par les entreprises d'investissement CRR au niveau tant de l'établissement individuel que du groupe. D'autres différences avec Bâle III sont possibles pour la définition des actifs liquides, sous réserve de la décision finale de la Commission européenne pendant la phase transitoire, afin de tenir compte des particularités structurelles de l'économie et du marché financier des Etats membres de l'UE qui sont pertinentes pour le risque de liquidité des établissements.

Les exigences de l'UE relatives au respect du LCR dans les monnaies étrangères sont strictes: l'art. 417, al. 1, let. f exige que la monnaie dans laquelle sont libellés les actifs liquides corresponde à la répartition par monnaie des sorties de trésorerie après déduction des entrées de trésorerie.

La réglementation de l'UE va déjà au-delà des exigences suisses en introduisant un rapport sur le NSFR et des paramètres d'observation supplémentaires. Selon l'OLiQ, la FINMA est compétente pour exiger un rapport sur le NSFR et des paramètres d'observation (art. 3). Elle y a renoncé jusqu'à présent, car le Comité de Bâle n'a pas encore fixé définitivement le NSFR.

9.2 Mise en œuvre du LCR dans d'autres Etats du Comité de Bâle

Hors de l'UE, certains Etats du Comité de Bâle, dont l'Australie notamment³⁰, ont déjà introduit le LCR en tant que norme quantitative sur les liquidités. Ce pays a imposé le LCR dès 2011 sur la base de l'aménagement original du dispositif de 2010. Le LCR a été remanié à la mi-2013 compte tenu des adaptations du Comité de Bâle de janvier 2013³¹. Comme la Suisse, l'Australie recourt aux dérogations définies par le Comité de Bâle pour faire face à une pénurie de HQLA. Elle accorde cependant aux banques concernées une facilité supplémentaire de la banque centrale, contre rémunération.

Des places financières asiatiques importantes sur le plan international, telles que Singapour et Hong Kong, ont aussi assez bien avancé dans la mise en œuvre du LCR et en ont déjà publié les fondements. Une consultation sur le LCR s'est déroulée de juillet à septembre à Hong Kong³² et d'août à septembre 2013 à Singapour³³. Comme la Suisse, Hong Kong recourra aux dérogations définies par le Comité de Bâle et, en raison de la rareté des titres en dollars sur son territoire, autorisera des titres supplémentaires en monnaies étrangères. Par ailleurs, Singapour exigera en plus du respect du LCR en dollars de Singapour que le LCR en dollars des Etats-Unis atteigne 80 %.

³⁰ «Prudential Standard APS 210 Liquidity», Australian Prudential Regulatory Authority (APRA), novembre 2011

³¹ «Prudential Standard APS 210 Liquidity», Australian Prudential Regulatory Authority (APRA), mai 2013: (http://www.apra.gov.au/adi/PrudentialFramework/Documents/Draft_APS_210_Liquidity-May_2013.pdf)

³² «Consultation Paper: Implementation of Basel III Liquidity Standards in Hong Kong», Hong Kong Monetary Authority (HKMA), juillet 2013 (http://www.hkma.gov.hk/media/eng/doc/key-functions/banking-stability/basel-3/consultation_on_local_implementation_of_basel-3_liquidity_standards/letter_hkab.pdf)

³³ «Consultation Paper on Local Implementation of Basel III Liquidity Rules – Liquidity Coverage Ratio», Monetary Authority of Singapore (MAS), Consultation Paper P010/2013, août 2013: (http://www.mas.gov.sg/~media/resource/publications/consult_papers/2013/16%20Aug%2013%20Consultation%20Paper%20on%20Local%20Implementation%20of%20Basel%20III%20Liquidity%20Rules%20Liquidity%20Coverage%20Ratio.pdf)

Les Etats-Unis introduiront progressivement le LCR en 2015 pour les banques opérant au niveau mondial et pour tous les établissements bancaires axés sur le marché intérieur dont la somme du bilan dépasse 50 milliards de dollars³⁴. Un ratio de 100 % sera exigé dès 2017. Les banques actives à l'international devront détenir des HQLA pour une période de crise de 30 jours et les grands établissements bancaires axés sur le marché intérieur, pour 21 jours. Pour calculer la sortie nette de trésorerie, les banques doivent présenter quotidiennement les entrées et les sorties de trésorerie pendant une période de crise de 30 jours. Les HQLA doivent couvrir la plus grande sortie nette de trésorerie cumulée durant ce laps de temps. Sinon, le LCR est, pour l'essentiel, mis en œuvre conformément aux directives du dispositif international.

10 Analyse des conséquences de la réglementation

10.1 Contexte et nécessité de la réglementation

En tant qu'intermédiaires économiques, les banques assument un rôle important dans le système financier. Elles veillent à une allocation efficace des ressources financières grâce à l'octroi de crédits. Les investissements à plus long terme et les crédits accordés aux acteurs économiques sont souvent financés en obtenant les fonds correspondants par l'intermédiaire de dettes à court terme (par ex. sous la forme de dépôts des clients). Il en découle alors une asymétrie des échéances (*maturity mismatch*) entre les actifs et les passifs, qui expose les banques à un risque de liquidité. Celui-ci est renforcé par le fait que les créanciers de la banque ont généralement la possibilité d'optimiser leurs préférences d'investissement d'une manière relativement souple et, partant, de demander un versement à court terme. En fin de compte, les banques sont exposées à tout moment au risque d'une sortie de trésorerie imprévue, dans le pire des cas, à une ruée vers les guichets de banque (*bank run*). Pour les banques de détail, ce risque de liquidité demeure le plus important.

Ces dernières décennies, le développement des marchés financiers et les nombreuses innovations connexes ont permis aux banques de réduire leurs dépendances traditionnelles par rapport aux dépôts des clients et d'utiliser de nouvelles sources de financement. Beaucoup d'établissements bancaires sont ainsi nettement plus exposés qu'auparavant aux chocs sur le marché des capitaux. Une part importante des banques se finance directement sur ce marché (soit sur le marché interbancaire, soit en émettant des titres monétaires, des titres commerciaux ou des certificats de dépôt [*certificats of deposit*], voire des instruments financiers innovants). En général, de nombreuses banques se refinancent sur le marché en empruntant des ressources à court terme à des conditions très volatiles. Les dysfonctionnements éventuels des marchés financiers, le comportement des investisseurs changeant soudainement et de manière inattendue et la défiance entre banques se reflètent donc rapidement sur le refinancement des établissements bancaires, tout en s'influençant et en se renforçant mutuellement. Les crises se propagent très vite à l'économie réelle et aux crédits à travers ces mécanismes. Compte tenu de ces évolutions, l'importance du risque de liquidité s'est fortement modifiée pour de nombreuses banques et elle s'est accrue dans l'ensemble.

Avant la crise financière, les moyens de financement et de paiement étaient facilement disponibles sur le marché des capitaux, à des conditions avantageuses et les suppléments étaient nuls ou faibles par rapport au taux d'intérêt sans risques. Les banques ne rencon-

³⁴ Office of the Comptroller of the Currency, Federal Reserve System et Federal Deposit Insurance Corporation (octobre 2013): Liquidity Coverage Ratio – Liquidity Risk Measurement, Standards, and Monitoring; (http://www.federalreserve.gov/FR_notice_lcr_20131024.pdf)

traient aucune difficulté importante pour refinancer leurs actifs. Au fil du temps, la part des financements à court terme a nettement progressé, accroissant considérablement la transformation agrégée des échéances du secteur financier. La durée de plus en plus courte du refinancement peut également être interprétée comme un pari de nombreuses banques sur l'offre de liquidités durablement abondante des marchés. Or cette évolution s'est rapidement inversée entre 2007 et 2009, lors de la crise financière: les liquidités se sont totalement tariées sur de nombreux marchés de refinancement importants, les échéances proposées se sont réduites massivement ou l'offre s'est renchérie dans une mesure telle qu'elle a perdu son attrait pour les banques. La crise sur le marché a rapidement gagné les banques qui dépendaient fortement du marché monétaire, puis tout le secteur bancaire de nombreux Etats. Les problèmes de liquidités des établissements bancaires et les craintes d'insolvabilité de nombreux groupes d'investisseurs se sont renforcées mutuellement, bloquant le refinancement à court terme sur le marché monétaire et celui à long terme sur le marché des capitaux³⁵. Le système bancaire, ainsi que l'économie réelle et l'activité de crédit ont été sous pression. Les banques centrales ont été contraintes d'intervenir pour préserver l'approvisionnement monétaire de l'économie (malgré la méfiance des investisseurs et des déposants envers les banques et la méfiance entre banques). Elles ont abaissé les taux d'intérêt lors d'actions parfois concertées; certaines ont élargi notablement la palette des valeurs patrimoniales autorisées pour les opérations de pension de titres et soutenu les établissements bancaires en reprenant des actifs illiquides. De nombreux Etats ont été contraints de garantir les obligations bancaires, car celles-ci ne trouvaient plus preneur.

Jusqu'en 2008, les stratégies de refinancement toujours plus risquées de nombreuses banques reposaient fréquemment sur l'hypothèse d'un sauvetage par l'Etat en dernier ressort. Elles justifiaient cette protection étatique contre un dommage menaçant le système par le fait que l'insolvabilité d'une banque considérée comme trop grande pour être mise en faillite (*too big to fail*) ne serait pas admise. En 2009 et 2010, la crise financière s'est propagée à l'économie réelle et a engendré une très forte récession dans de nombreux pays.

Avant la crise financière, la réglementation des liquidités n'était guère débattue au niveau international (ou national), mais cela a changé rapidement suite à cette crise. Le G20, le Conseil de stabilité financière (CSF) et le Comité de Bâle se sont emparés du sujet. Les efforts internationaux pour prévenir de futures crises de liquidité ont permis de définir des normes quantitatives de liquidités harmonisées sur le plan international (LCR et NSFR) et des exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité.

10.2 Conséquences pour la Confédération

L'application de l'OLiQ et la surveillance correspondante incombent en premier lieu à la FINMA. Celle-ci estime les besoins en personnel pour ces tâches à environ 1,5 poste (équivalent plein temps). Les coûts de la FINMA peuvent varier selon l'aménagement de certaines dispositions. La FINMA est une institution indépendante de droit public, entièrement financée par la perception d'émoluments et de taxes de surveillance. Les coûts supplémentaires peuvent le cas échéant avoir des effets sur la place financière, mais pas directement sur la Confédération, du fait de la répercussion des émoluments sur toutes les banques. La Confédération ne devrait subir aucune conséquence directe.

³⁵ Le document publié en 2009 par le Senior Supervisors Group «Risk Management Lessons from the Global Banking Crisis of 2008» (http://www.newyorkfed.org/newsevents/news/banking/2009/SSG_report.pdf) fournit un bon aperçu des différents canaux de propagation de la pénurie de liquidités et de ses effets sur le secteur bancaire.

10.3 Conséquences générales pour l'économie: avantages et coûts

10.3.1 Généralités

Le potentiel d'amélioration de la stabilité financière lié à la nouvelle réglementation sur les liquidités est considéré comme très élevé, même par l'Institut de la finance internationale (IIF), l'association internationale des banques. Tout comme les coûts, les avantages effectifs sont cependant extrêmement complexes à évaluer, en raison des différents canaux par lesquels les dispositions déploient leurs effets³⁶. Il convient de distinguer les conséquences à court terme et celles à long terme: au début de la mise en œuvre, il faut s'attendre à des coûts de financement plus hauts, mais à plus long terme, l'exposition plus faible aux risques systémiques devrait les réduire et, partant, diminuer les frais d'approvisionnement en liquidités de l'économie réelle³⁷. De même, les avantages devraient, à long terme, l'emporter sur les coûts grâce à la suppression des coûts des crises financières.

Les études d'impact de l'ABE montrent que l'introduction du LCR n'aura pas d'effet dommageable sur la stabilité et un fonctionnement harmonieux tant des marchés financiers que de l'économie dans son ensemble. L'UE conclut en outre qu'une restriction dans l'octroi général des crédits et plus particulièrement des crédits aux petites et moyennes entreprises est improbable. Elle chiffre le coût économique à long terme engendré par l'introduction du LCR à une hauteur négligeable de trois points de base du produit intérieur brut (PIB).³⁸ Cette évaluation repose sur le fait que les banques européennes prises en compte dans l'analyse remplissent aujourd'hui déjà les exigences du LCR correspondant au calibrage d'origine du Comité de Bâle, d'une part, et que celles-ci ne présentent dans l'ensemble qu'une lacune de couverture moindre en HQLA supplémentaires. Ces deux hypothèses sont comparables à celles qui prévalent en Suisse, raison pour laquelle une analyse quantitative en Suisse parviendrait certainement à un résultat semblable.

10.3.2 Avantages

Pour l'économie, l'avantage des exigences quantitatives en matière de liquidités réside, pour l'essentiel, dans le maintien de l'approvisionnement en liquidités des acteurs économiques, c'est-à-dire dans l'accès illimité aux dépôts. Sans celui-ci, les opérations de paiement ne fonctionnent pas. Des difficultés dans ce domaine peuvent rapidement entraîner une perte de confiance sur le marché financier et, partant, des retraits de fonds des clients. Les banques concernées pourraient alors être contraintes de céder leurs actifs en-dessous de leur valeur fondamentale. Ces ventes en catastrophe (*fire sales*) peuvent générer des pertes plus grandes et menacer la solvabilité des banques de telle sorte que même leur survie peut être compromise. La détérioration progressive des conditions de refinancement des établissements bancaires sur le marché qui en découle peut se propager à l'économie réelle sous la forme de restrictions dans l'octroi de crédits aux entreprises.

Dans la nouvelle réglementation sur les liquidités, un refinancement à court terme par

³⁶ Institut de la finance internationale (IIF), 2010, Interim Report on the Cumulative Impact on the Global Economy of Proposed Changes in the Banking Regulation Framework, p. 25

³⁷ P. 31: Financial Services Authority (2009): Strengthening liquidity standards, Policy Statement 09/16, pp. 84-85

³⁸ Autorité bancaire européenne (2013): Report on impact assessment for liquidity measures under Article 509(1) of the CRR (<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/16145/EBA+BS+2013+415+Report+regarding+LCR+impact.pdf>)

l'intermédiaire des canaux de gros «*wholesale*» est plutôt puni (taux de sortie élevés dans le scénario de crise) alors qu'un refinancement via les dépôts de détail considérés comme stables tend à être récompensé (taux de sortie faibles dans le scénario de crise). Par ailleurs, on veille à la qualité élevée des valeurs patrimoniales des banques destinées à garantir les liquidités. Si un établissement bancaire assure détenir suffisamment de liquidités et peut le prouver en respectant des règles objectives, la confiance des déposants dans leur banque et dans le système bancaire sera préservée, même en cas de crise. Les efforts des banques visant à des dépôts d'épargne plus sûrs et à long terme devraient s'accroître. La réglementation se traduira par une plus grande discipline dans le secteur bancaire. La probabilité d'une ruée vers les guichets de banque avec de graves conséquences pour la stabilité financière peut être réduite. En cas de crise bancaire sévère, des réserves de liquidités suffisantes, du temps et des moyens financiers sont disponibles pour appliquer des solutions garantissant les fonctions d'importance systémique. De plus, la réglementation sur les liquidités atténue la probabilité d'une croissance excessive du crédit et de la formation de bulles susceptibles de déclencher des crises de liquidité en cas d'éclatement. L'ampleur des fluctuations des cycles opérationnels (*business cycles*) diminue en conséquence³⁹.

Les effets externes des difficultés de certaines banques en matière de liquidités sont limités autant que possible. Les incitations liées à l'aléa moral dans la gestion des liquidités des banques diminuent. La nouvelle réglementation sur les liquidités (LCR) contribue donc à réduire la probabilité et la gravité des futures crises, ainsi que leurs coûts (notamment suppression de postes de travail et pertes fiscales durables). Par ailleurs, réduire les incertitudes concernant la stabilité financière grâce à une réglementation efficace sur les liquidités peut, à plus long terme, avoir des effets positifs sur la croissance du crédit⁴⁰.

Le LCR reposant sur l'hypothèse selon laquelle les clients privés sont des déposants plutôt stables, une base de clientèle privée suffisamment large sera de nouveau plus attrayante à l'avenir pour les banques. Cela pourrait se traduire par une meilleure rémunération des dépôts correspondants et, en plus, par des impulsions positives pour la croissance économique.

10.3.3 Coûts et risques

A court terme, les banques devraient enregistrer des coûts d'opportunité, car les actifs très liquides requis auront vraisemblablement un rendement inférieur à celui des autres possibilités d'investissement et des actifs liquides présentant une base plus large en vertu de la réglementation actuelle (liquidité totale). On peut cependant arguer que les actifs très liquides s'accompagnent généralement d'un risque de défaillance plus faible. Les exigences concernant la classification en tant qu'actifs très liquides sont étroitement liées à la pondération en fonction des risques. A l'inverse, un risque plus faible des actifs devrait engendrer des coûts du capital inférieurs pour les banques, de sorte que les coûts du crédit n'augmenteront pas nécessairement à long terme.

A court terme toujours, l'adaptation et l'implémentation de l'infrastructure informatique requise pour établir les rapports sur les liquidités généreront des frais. Le rapport sur le LCR ayant été introduit l'année dernière et la mise en place du LCR ayant été annoncée longtemps à l'avance, il était et est possible de ventiler ces frais sur plusieurs années. S'y ajoutent des coûts pour l'entretien et la maintenance des systèmes destinés aux rapports sur les liquidités.

³⁹ Financial Services Authority (2009): Strengthening liquidity standards, Policy Statement 09/16, pp. 84-85

⁴⁰ EBA Sub-Group on Liquidity Progress Report (2013)

Les nouvelles directives pourraient avoir un coût économique si les banques répercutent les éventuelles pertes de rendement liées aux frais susmentionnés en relevant les intérêts des crédits ou en augmentant les émoluments facturés aux clients⁴¹. On pourrait alors observer à court terme un resserrement du crédit, avec un effet négatif sur la croissance du produit social.

Un renchérissement général ou une raréfaction à court terme pourrait s'observer non seulement dans le cas des crédits, mais aussi dans celui des lignes de crédit et de liquidité accordées par les banques aux entreprises. Dans le cas du LCR, les taux de sortie pour les facilités de crédit et de liquidité sont élevés par rapport aux autres catégories de sorties, mais ce niveau repose sur des valeurs empiriques et semble dès lors justifié. En particulier, le fait que les grandes entreprises recourent souvent par précaution aux lignes de crédit en temps de crise pourrait être déterminant en la matière. ABOUHOSSEIN et LEE⁴² considèrent que les banques réduiront d'abord les lignes de crédit pour les établissements financiers, puis pour les entreprises et les établissements publics, ce qui pourrait représenter un défi pour les entreprises.

Le transfert de l'octroi de crédits du secteur bancaire réglementé vers un secteur bancaire parallèle non réglementé constituerait un autre effet secondaire indésirable des dispositions plus strictes sur les liquidités des banques. Si ces dernières proposent moins de crédits et si des établissements bancaires parallèles prennent le relais en matière d'offre, des objectifs centraux de la réglementation pourraient rester sans effets: les risques systémiques seraient uniquement déplacés au lieu d'être effectivement réduits. Dans certaines circonstances, les autorités de surveillance ne pourraient pas identifier un éventuel resserrement inattendu du crédit, car sa surveillance serait inexistante ou de faible ampleur et les effets sur l'économie réelle ne seraient identifiables qu'au moment où ils surviennent. Dans ce cas, les obligations accrues ne se traduiraient guère par une réduction des risques en matière de liquidités⁴³ et le transfert des risques vers un secteur non réglementé réduirait les avantages globaux des dispositions⁴⁴. Le CSF notamment fait face à ce risque au moyen de plusieurs initiatives visant à endiguer et à contrôler le système bancaire parallèle. La Suisse participe activement aux groupes de travail correspondants.

Le fait que la nouvelle réglementation sur le LCR repose sur des scénarios constitue un autre risque. Dans le cadre de la réglementation sur les liquidités, des hypothèses sont retenues pour ces scénarios et précisent les valeurs patrimoniales des banques qui doivent être considérées comme très liquides et celles qui sont plutôt illiquides (de par leur exclusion du cercle des HQLA). Même si les crises précédentes permettent de tirer certaines conclusions sur l'accès au marché, la fiabilité de l'évaluation et la probabilité de défaillance, il est très difficile de prévoir quelles catégories de placements seront illiquides lors d'une future crise et celles qui ne le seront pas. On ne peut dès lors exclure qu'en dépit d'une réglementation plus stricte, les banques subissent une crise des liquidités en raison d'indications se révélant erronées par la suite. Dans un tel cas, toutes les banques concernées par ces dispositions rencontreraient simultanément des problèmes de liquidités, car les prescriptions uniformisent leur gestion des liquidités et restreignent les possibilités de diversification de tout le secteur bancaire⁴⁵. Par exemple, les obligations d'Etat sont classées parmi les placements très li-

⁴¹ Financial Services Authority (2009): Strengthening liquidity standards, Policy Statement 09/16, p. 92

⁴² ABOUHOSSEIN et LEE (2011), All eyes on funding: LCR, the next undiscounted regulatory headwind, JP Morgan, Londres

⁴³ Institut de la finance internationale (IIF), 2010, Interim Report on the Cumulative Impact on the Global Economy of Proposed Changes in the Banking Regulation Framework, p. 25

⁴⁴ Banque des règlements internationaux, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2010), An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, p. 31

⁴⁵ Metrobasel (2012): Bankenregulierung im internationalen Vergleich (Kurzfassung, Material zur Ausgabe), p. 22

guides; leur demande pourrait donc croître pour répondre aux exigences en matière de liquidités. Or la crise de la dette en Europe a montré qu'elles pouvaient également être illiquides dans certaines circonstances⁴⁶. L'attribution d'un degré de liquidité élevé aux obligations d'Etat, qui se reflète dans le LCR, peut également être mise en doute d'un point de vue politique.

10.3.4 Autres conséquences

Les banques souhaiteront adapter aussi efficacement que possible leur profil de liquidité aux exigences. Si, par exemple, leurs efforts pour obtenir des dépôts d'épargne plus sûrs et à long terme croissent, d'autres activités sont susceptibles de devenir partiellement ou totalement inintéressantes. En particulier, les activités transfrontières pourraient être réduites ou la structure des groupes bancaires pourrait être modifiée du fait de l'application d'une réglementation plus stricte. Au final, les prescriptions sur les liquidités exerceraient une influence (positive ou négative) sur l'orientation opérationnelle des banques. D'après ELLIOTT et MITRA (2012)⁴⁷, les nouvelles exigences en la matière pèseraient davantage sur les activités bancaires non traditionnelles que sur les opérations classiques. De plus, ces auteurs considèrent que les exigences en matière de liquidités pourraient moins affecter les petits établissements bancaires que les banques d'affaires, tandis que l'impact sur les banques universelles se situerait entre les deux.

10.3.5 Conclusion

Pour évaluer les coûts et les avantages de la nouvelle réglementation en termes de performance économique annuelle, il faut examiner leur relation sur une période prolongée. Comme indiqué précédemment, des exigences plus élevées en matière de liquidités réduisent la probabilité annuelle et l'ampleur des crises bancaires. Or les coûts de ces dernières ne se limitent pas à l'année durant laquelle elles éclatent, mais ont un effet durable à long terme sur la production. Une crise bancaire entraîne une forte baisse du produit intérieur brut en raison de son impact négatif sur l'économie privée. Le chômage progresse sensiblement. Le retour à un taux «normal» de croissance demande beaucoup de temps. Plus les conséquences des crises sont durables, plus l'avantage annuel d'une réglementation efficace est grand⁴⁸. Cet avantage correspond donc à la probabilité d'une crise, multipliée par ses coûts (prévisibles) à long terme. La stabilité accrue du système et les meilleures conditions de taux offertes par les banques aux investisseurs en raison d'une éventuelle concurrence en matière d'épargne pour satisfaire aux prescriptions sur les liquidités constituent des facteurs positifs.

Les coûts annuels comprennent les frais courants, par exemple sous forme de salaires pour la main-d'œuvre supplémentaire et pour l'entretien des systèmes requis⁴⁹. S'y ajoutent les coûts d'opportunité pour les banques, qui peuvent se répercuter sur l'économie privée – par exemple à travers une baisse de l'emploi ou des recettes fiscales et, notamment, des adaptations des conditions d'octroi des crédits (restriction de celui-ci et hausse des intérêts des crédits).

⁴⁶ Metrobasel (2012): Bankenregulierung im internationalen Vergleich (Kurzfassung, Material zur Ausgabe), p. 22

⁴⁷ J. ELLIOTT, S. MITRA (2012), The reform agenda: An interim report on progress toward a safer financial system, FMI WP, Washington

⁴⁸ Banque des règlements internationaux, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2010), An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, p. 31

⁴⁹ Banque des règlements internationaux, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2010), An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, p. 31

Si l'avantage à long terme lié à la probabilité réduite d'une crise dépasse les coûts engendrés – principalement pendant la phase transitoire ou à court terme –, l'économie bénéficie d'un avantage net. Le Comité de Bâle estime qu'il existe une marge considérable pour des mesures réglementaires présentant un avantage net⁵⁰. Celui-ci est très difficile à chiffrer précisément. D'après la définition du LCR figurant dans Bâle III, le respect de ces exigences dans l'UE entraînerait une croissance annuelle nette du PIB de l'ordre de 0,1 % à 0,5 %, en raison de la baisse attendue de la fréquence des crises systémiques⁵¹. Indépendamment d'un effet précis sur l'économie, la stabilité recherchée par la clientèle confère une certaine légitimité à une réglementation qui n'est pas exclusivement axée sur la performance économique maximale à réaliser⁵².

En résumé, des restrictions à l'octroi de crédits découlant des nouvelles exigences en matière de gestion de la liquidité et une hausse des intérêts des crédits pourraient survenir, mais uniquement à court terme, en particulier pour des crédits et des établissements financiers spécifiques. Concernant la stabilité accrue du marché financier et de l'ensemble du système bancaire, les mesures devraient avoir des effets positifs marqués à long terme. Au final, les avantages de la nouvelle réglementation devraient être supérieurs aux coûts initiaux de la mise en œuvre.

10.4 Conséquences spécifiques pour l'économie suisse et prescriptions sur les liquidités déjà mises en œuvre dans d'autres pays

En Suisse, des exigences plus strictes en matière de liquidités s'appliquent déjà aux deux grandes banques depuis le 30 juin 2010. Celles-ci doivent depuis lors être en mesure d'absorber des chocs de liquidité considérables et de respecter leurs obligations de paiement même dans des situations de crise exceptionnelles, en vertu d'exigences quantitatives minimales particulières et d'obligations de présenter des rapports. Les exigences en matière de liquidités ayant été respectées tôt par les banques d'importance systémique, il est possible depuis la mi-2010 de prendre en compte leurs conséquences pour l'économie réelle.

10.4.1 Conséquences pour l'économie visibles jusqu'à présent en Suisse

Depuis l'introduction des exigences en matière de liquidités, les crédits des banques concernées ont, en moyenne, moins progressé que ceux des établissements bancaires non assujettis (graphique 1). Cela tient plutôt aux défis posés aux grandes banques par la crise financière qu'au respect de ces exigences, comme en témoigne la tendance (corrigée des effets particuliers⁵³) plus modeste des créances envers la clientèle pour les banques d'importance systémique, enregistrée dès 2008, c'est-à-dire bien avant l'instauration de ces exigences au 30 juin 2010. Depuis cette date, aucun recul du volume des crédits qui pourrait être dû aux-

⁵⁰ Banque des règlements internationaux, Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2010), An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, p. 28

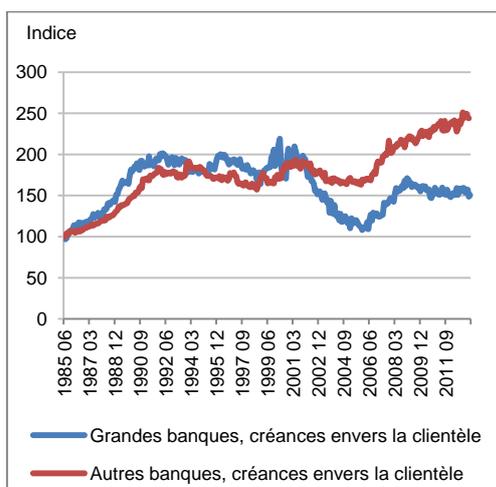
⁵¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement COM(2011) 452

⁵² Financial Services Authority (2009): Strengthening liquidity standards, Policy Statement 09/16, p. 92

⁵³ Selon la statistique bancaire, un recul des crédits et des fonds de la clientèle est survenu quasiment au moment de l'introduction des exigences en matière de liquidités. La transaction d'une grande banque y a principalement contribué: celle-ci a intégré une filiale dans sa maison mère en juin 2010. Par conséquent, les créances et les engagements entre la maison mère et l'ancienne filiale n'apparaissent plus dans le bilan de la maison mère.

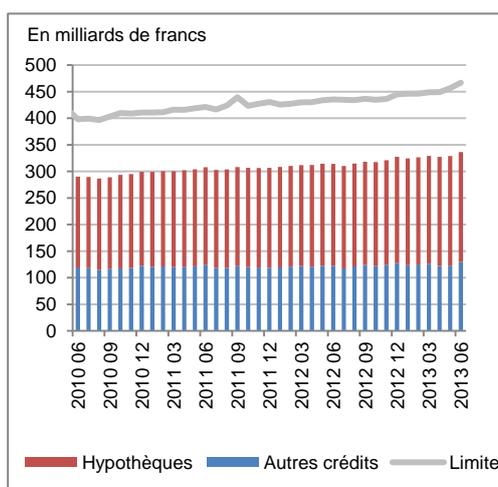
dites exigences n'a été constaté pour les banques en Suisse (graphique 2).

Graphique 1



Source: BNS

Graphique 2



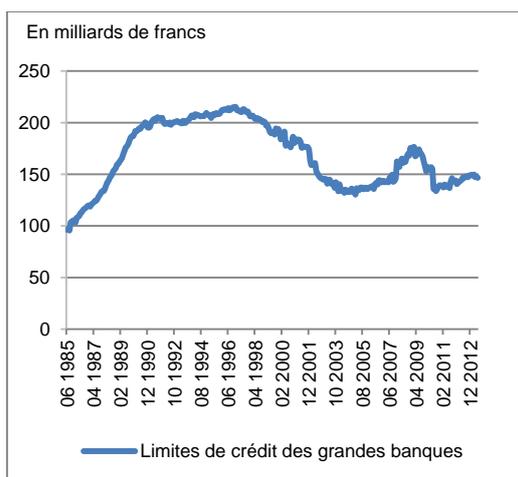
Source: BNS

Après un fléchissement des crédits aux PME constaté entre 2008 et octobre 2010, un tournant a été observé vers la fin 2010 et le volume des crédits a de nouveau progressé. D'après l'enquête trimestrielle de la BNS sur l'octroi de crédits, la situation s'est sensiblement détendue sur le marché du crédit en 2010. Pratiquement aucun durcissement des critères d'octroi de crédits aux entreprises n'a été annoncé depuis le troisième trimestre de 2009 et les restrictions rapportées précédemment ont même été en partie compensées par des assouplissements durant les deux premiers trimestres de 2010. Durant le troisième trimestre de 2010, toutes les banques ont annoncé des critères inchangés. Dans l'ensemble, les critères d'octroi de crédits aux PME ont suivi la même évolution que les critères d'octroi de crédits aux entreprises. Après avoir reculé en raison de la crise financière, les limites de crédit disponibles auprès des grandes banques ont augmenté légèrement, mais de manière continue depuis la mi-2010 (graphique 3).

Les données disponibles montrent que les exigences en matière de liquidités n'ont eu aucun effet négatif notable sur l'octroi de crédits par les banques. Le risque que celles-ci répercutent sur les clients, par exemple à travers des intérêts des crédits plus élevés, une hausse éventuelle des coûts de financement induite par les exigences accrues relatives au volant de sécurité semble limité en Suisse du fait de la concurrence relativement forte sur le marché domestique du crédit. Eu égard à cette concurrence, les établissements bancaires tendent à réduire leur marge (pour ne pas perdre de parts de marché) plutôt que leur offre de crédit.

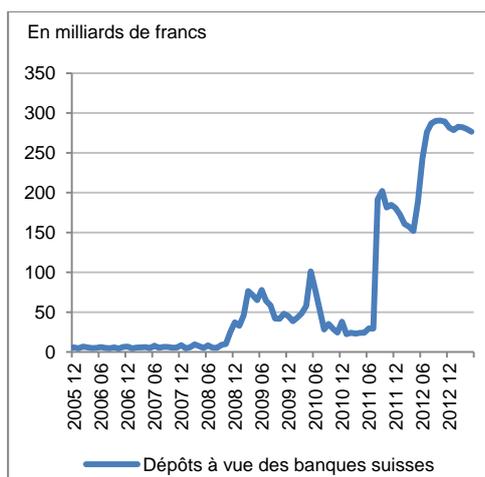
Il faut cependant préciser que les mesures de la BNS concernant les liquidités ont considérablement contribué à la situation actuelle des banques suisses dans ce domaine, qui est extrêmement confortable de manière générale. L'objectif de la BNS annoncé en septembre 2011 notamment, à savoir éviter une appréciation du franc suisse face à l'euro, s'est traduit par un niveau de liquidités exceptionnellement élevé dans le système bancaire suisse. La BNS a ainsi acheté un volume considérable de devises et a largement approvisionné le marché en liquidités libellées en francs suisses. Cette situation se reflète particulièrement dans les avoirs en comptes de virement des banques suisses auprès de la BNS, qui ont augmenté de plus de 1000 % depuis mai 2011 (graphique 4). Avant de fixer un taux plancher pour le franc suisse par rapport à l'euro, la BNS avait fortement étendu les liquidités en rachetant ses propres Bons et en recourant à des swaps de change. Dans ce contexte, le marché suisse du crédit n'a connu aucun goulot d'étranglement.

Graphique 3



Source: BNS

Graphique 4



Source: BNS

10.4.2 Evaluation des conséquences de la réglementation à travers l'analyse des données des rapports sur les liquidités: conséquences économiques spécifiques aux banques suisses

Les rapports préliminaires établis de début 2012 à la mi-2013 par quelque 40 banques qui, en termes de somme de leur bilan, représentent environ 80 % du secteur bancaire suisse et l'obligation générale d'établir un rapport sur le LCR, en vigueur depuis la mi-2013, permettent de tirer les premières conclusions sur le respect des exigences par l'ensemble de ce secteur et sur la nécessité d'appliquer les dérogations du Comité de Bâle, prévues pour les Etats présentant une pénurie de HQLA. Les conclusions doivent cependant être interprétées avec prudence, car la qualité des données n'est pas encore satisfaisante pour le moment.

Vu le ratio minimum de 60 % lors de l'introduction du LCR en 2015, un peu moins de 20 % des banques n'atteindraient pas le niveau requis, d'après l'évaluation des données de fin juillet 2013. La médiane équivaut à un respect du LCR de 127 %. Les résultats présentent des écarts importants. Lors de leur interprétation, il faut tenir compte du fait que les 20 % de banques affichant un LCR inférieur à 60 % rencontrent parfois des problèmes de données lors de la saisie des HQLA et indiquent dès lors un niveau trop faible pour ceux-ci, et qu'elles disposent encore de plus d'un an pour appliquer les nouvelles exigences et renforcer leur encours correspondant de HQLA ou adapter leur modèle d'affaires, par exemple en réduisant le dénominateur du LCR. Par conséquent, on peut pour le moment partir du principe que la grande majorité des banques respecteront les exigences du LCR lors de son introduction en 2015.

En ce qui concerne l'exigence de 100 % applicable dès 2019, plus de 60 % des banques la respectent d'ores et déjà et les actifs liquides détenus par l'ensemble des banques suisses sont supérieurs de 70 milliards de francs suisses à l'exigence minimale. Cela montre que l'extension de l'encours des HQLA ou l'adaptation du modèle d'affaires découlant de l'introduction du LCR ont des conséquences nulles ou minimales pour une part non négligeable des banques. Cela signifie en outre que le passage des directives actuelles (liquidité totale) à la nouvelle réglementation quantitative ne devrait pas engendrer de problèmes majeurs, hormis l'implémentation ou la modification de l'infrastructure informatique. Sur la base des données disponibles, les coûts éventuels de l'introduction des nouvelles exigences, qui ont été exposés plus haut, devraient demeurer faibles de sorte que leur répercussion sur

l'économie réelle semble plutôt improbable.

Les données disponibles révèlent aussi très précisément la pénurie de HQLA en Suisse: si l'on compare les sorties nettes de trésorerie (en francs suisses) aux HQLA détenus, qui comprennent aussi les liquidités auprès de la BNS, on constate qu'environ $\frac{3}{4}$ des HQLA sont des avoirs en comptes de virement auprès de la BNS. Si la situation sur le marché et, partant, la création de monnaie primaire de la BNS venaient à changer, ce recul ne pourrait pas être compensé par des actifs de catégorie 1 libellés en francs suisses, car le volume du marché est trop faible pour cela. Ce volume est largement inférieur aux encours actuels.

Même s'il faut partir du principe qu'en cas de normalisation des taux d'intérêt le niveau actuel des liquidités auprès de la BNS ne devra pas être intégralement converti en d'autres actifs de catégorie 1 ou 2, car les sorties nettes de trésorerie varieront simultanément en raison de changements dans le comportement de placement des clients, les chiffres indiquent clairement une pénurie de HQLA en francs suisses. Par ailleurs, le secteur suisse de l'assurance détient, pour des raisons statutaires, juridiques ou réglementaires, un volume considérable de titres qui font défaut au secteur bancaire en tant que HQLA.

10.4.3 Comparaison des conséquences à l'étranger des prescriptions déjà appliquées en matière de liquidités

La directive LCR est appliquée non seulement en Suisse, mais également dans d'autres pays, dont la Suède, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne. Sa mise en œuvre en Suède date certes de janvier 2013, mais les banques suédoises devaient présenter leur LCR depuis plusieurs années déjà. Jusqu'à présent, on n'a constaté aucun indice montrant que la nouvelle réglementation sur les liquidités exercerait une influence négative sur l'économie. L'octroi de crédits aux ménages et aux entreprises non financières n'a pas diminué. Les banques suédoises n'ont pas réduit leurs actifs illiquides, c'est-à-dire leurs actifs à long terme, mais ont en revanche augmenté leurs actifs liquides.

La réglementation hollandaise sur les liquidités, qui est similaire au LCR, a été introduite pour toutes les banques dès 2003, soit bien avant que le Comité de Bâle ne définisse des normes sur les liquidités harmonisées sur le plan international. Là encore, les exigences n'ont eu aucun effet négatif notable. Aucune hausse éventuelle des intérêts des crédits pour les entreprises n'a pu être constatée. En particulier, l'octroi de crédits à plus long terme aux PME ne semble pas avoir été affecté.

10.4.4 Conclusion

Les effets économiques négatifs des nouvelles exigences en matière de liquidités, qui sont partiellement déjà appliquées, se traduiraient en premier lieu par une limitation de l'octroi de crédits et par une hausse des intérêts du crédit. Comme mentionné plus haut, aucune conséquence de la sorte n'a jusqu'à présent été observée en matière d'octroi de crédits. Selon les données disponibles, les banques n'ont pas pris de mesures spéciales du fait des nouvelles normes sur les liquidités. Toutefois, la situation sur le marché est actuellement particulière, en effet l'offre de liquidités est très élevée de sorte que les prescriptions correspondantes peuvent être remplies sans adapter le modèle d'affaires, en détenant tout simplement beaucoup de liquidités. Par ailleurs, les nouvelles dispositions en matière de fonds propres et les adaptations connexes du bilan dans le secteur bancaire créent des interférences qui compliquent à ce stade précoce une analyse des effets de la réglementation sur les liquidités.

11 Annexe: Exemples de calcul illustrant le mécanisme de dénouement (art. 17)

11.1 Calcul du LCR pour une banque active localement

Situation de départ

Une banque (établissement individuel) dispose, par exemple, des actifs suivants, qu'elle évalue au prix du marché et peut prendre en compte dans l'encours des HQLA avant d'éventuelles décotes appliquées aux valeurs ou aux sûretés. «L1» désigne les HQLA de catégorie 1 et «L2», les HQLA de catégorie 2. De plus, il faut s'attendre aux entrées et sorties de trésorerie suivantes durant les 30 prochains jours, qui déterminent la sortie nette de trésorerie (*Net Cash Outflow, NCOF*). Aucune transaction avec la BNS ou sur le marché interbancaire n'est en suspens. La banque n'a aucun dépôt passif en monnaies étrangères. Pour simplifier, tous les taux de change sont considérés comme étant de 1 pour 1.

Encours des HQLA		Sorties de trésorerie		Entrées de trésorerie	
L1 CHF	255	CHF	900	CHF	450
L2 CHF	300				

Il en découle le LCR suivant:

$$\frac{\text{HQLA CHF } 425.0}{\text{NCOF CHF } 450.0} = 0.94 \text{ LCR CHF}$$

Les HQLA en francs suisses englobent 255 L1 et $0,85 \times 300 = 255$ L2. Compte tenu du plafond de 40 % pour L2, seuls 170 L2 peuvent être pris en compte dans les HQLA. Par conséquent: HQLA CHF = $255 + 170 = 425$ CHF; c'est-à-dire que 200 CHF L2 (avant la décote de 15 %) sont comptabilisés et que les 100 CHF L2 restants ne peuvent pas l'être.

Application de l'option ALA 3

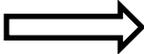
En vertu de la dérogation prévue à l'art. 17e (autre option de liquidité; *alternative liquidity approach* ou option ALA 3 dans la nomenclature du Comité de Bâle), qui s'applique car la banque est active localement, celle-ci peut encore prendre en compte dans les HQLA d'autres actifs de catégorie 2 (L2) à raison de 100 francs suisses avec une décote de 20 %:

$$\frac{\text{HQLA CHF } 505.0}{\text{NCOF CHF } 450.0} = 1.12 \text{ LCR CHF}$$

Les HQLA équivalent alors à $255 \text{ L1} + 0,85 \times 200 \text{ L2} + 0,8 \times 100 \text{ L2} = 505$. Les actifs de catégorie 2 pouvant être pris en compte représentent alors 49,5 % ($= [0,85 \times 200 + 0,8 \times 100] / 505$) des HQLA (l'option ALA 3 autorise au plus 60 %).

Exemple de swap de change d'une semaine avec la BNS

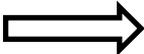
La banque conclut un swap de change «achat et vente» (*buy and sell*) EUR/CHF de 50 euros avec la BNS (échéance: 1 semaine). Les euros reçus ne sont pas versés auprès de la BCE, mais sur un compte à vue auprès d'un correspondant bancaire. Il en résulte les encours suivants:

Encours		Entrées		Dénouement	Encours des HQLA		Sorties	
<u>L1 CHF</u>	<u>205</u>	<u>CHF</u>	<u>450</u>		<u>L1 CHF</u>	<u>255</u>	<u>CHF</u>	<u>450</u>
<u>L2 CHF</u>	<u>300</u>	<u>EUR</u>	<u>50</u>		<u>L2 CHF</u>	<u>300</u>	<u>EUR</u>	<u>0</u>

Le dénouement des opérations de change avec la BNS (art. 17, transactions garanties avec la BNS) ne modifie pas les encours pertinents pour le LCR. Des actifs de catégorie 1 de 255 francs suisses continuent d'être pris en compte pour les HQLA.

Exemple d'opération de pension de titres avec une durée résiduelle inférieure à 30 jours

Sur la base de la situation de départ, la banque conclut une opération de pension de titres de 100 francs suisses en tant que bailleur de fonds, avec une échéance d'une semaine, et reçoit en garantie des actifs de catégorie 1 de 100 euros (prix du marché). Il en résulte les encours suivants:

Encours		Dénouement	Encours des HQLA	
<u>L1 CHF</u>	<u>155</u>		<u>L1 CHF</u>	<u>255</u>
<u>L2 CHF</u>	<u>300</u>		<u>L2 CHF</u>	<u>300</u>
<u>L1 EUR</u>	<u>100</u>		<u>L1 EUR</u>	<u>0</u>
<u>L2 EUR</u>	<u>0</u>		<u>L2 EUR</u>	<u>0</u>

Cette transaction est dénouée du point de vue du LCR; les encours pertinents pour ce dernier demeurent donc inchangés par rapport à la situation de départ. La banque peut continuer à prendre en compte des actifs de catégorie 1 de 255 francs suisses. La limite pertinente pour les actifs de catégorie 2 reste dès lors identique, soit 2/3 des actifs de catégorie 1 de 255 francs suisses (c'est-à-dire des actifs de catégorie 2 de 170 francs suisses au maximum) ou, avec l'option ALA 3, 3/2 des actifs de catégorie 1 de 255 francs suisses (c'est-à-dire des actifs de catégorie 2 de 382,5 francs suisses au maximum).

11.2 Calcul du LCR pour une banque opérant sur le plan international

Situation de départ

Une banque (établissement individuel) dispose des actifs suivants, qu'elle évalue au prix du marché et peut prendre en compte dans l'encours des HQLA avant d'éventuelles décotes. De plus, il faut s'attendre aux entrées et sorties de trésorerie suivantes durant les 30 prochains jours. Aucune transaction avec la BNS ou sur le marché interbancaire n'est en suspens. On part du principe que le dollar des Etats-Unis (USD) et l'euro (EUR) doivent être considérés comme des devises significatives et que les éventuels dépôts à vue en monnaies étrangères sont détenus auprès de la banque centrale correspondante et non en tant que dépôts auprès d'autres institutions. Pour simplifier, tous les taux de change sont considérés comme étant de 1 pour 1.

Encours des HQLA		Sorties		Entrées	
L1 CHF	500	CHF	1000	CHF	300
L2 CHF	100	USD	230	USD	100
L1 USD	210	EUR	100	EUR	80
L2 USD	100				
L1 EUR	100				
L2 EUR	100				

Il en résulte les positions LCR suivantes, hors application d'une option ALA:

$\frac{\text{HQLA TOT } 1'065.0}{\text{NCOF TOT } 850.0} = 1.25$	LCR TOT	$\frac{\text{HQLA USD } 295.0}{\text{NCOF USD } 130.0} = 2.27$	LCR USD
$\frac{\text{HQLA CHF } 585.0}{\text{NCOF CHF } 700.0} = 0.84$	LCR CHF	$\frac{\text{HQLA EUR } 166.7}{\text{NCOF EUR } 20.0} = 8.33$	LCR EUR

Les HQLA en euros se montent à 100 pour les actifs de catégorie 1 et à 85 pour les actifs de catégorie 2 (après une décote de 15 % appliquée aux sûretés). Le plafond pour les actifs de catégorie 2 est contraignant et la banque n'affiche que des HQLA de 166,7 euros. Le NCOF en monnaies étrangères n'est pas soumis au plafond de 75 % sur les entrées de trésorerie. Au niveau TOT (LCR agrégé pour toutes les monnaies), aucun plafond n'est contraignant.

Application de l'option ALA 2

En vertu de la dérogation prévue à l'art. 17e (ou de l'option ALA 2 dans la nomenclature du Comité de Bâle), qui s'applique car l'exemple porte sur une banque active sur le plan international, celle-ci peut utiliser des actifs en monnaies étrangères pour couvrir le NCOF en francs suisses. Dans le présent exemple, la banque pourrait utiliser des actifs de catégorie 1 jusqu'à concurrence de 80 euros et des actifs de catégorie 2 jusqu'à concurrence de 100 euros pour couvrir le NCOF en francs suisses, sans que le LCR en euros ne devienne inférieur à 1. Si elle prenait par exemple en compte des actifs de catégorie 1 de 50 euros et des actifs de catégorie 2 de 100 euros pour le LCR en francs suisses, la situation serait la suivante, ces actifs en euros étant ajoutés aux francs suisses et déduits des euros:

Encours des HQLA		Sorties		Entrées	
L1 CHF	550	CHF	1000	CHF	300
L2 CHF	200	USD	230	USD	100
L1 USD	210	EUR	100	EUR	80
L2 USD	100				
L1 EUR	50				
L2 EUR	0				
HQLA TOT 1'065.0		LCR TOT		HQLA USD 295.0	
NCOF TOT 850.0		= 1.25		NCOF USD 130.0	
HQLA CHF 720.0		LCR CHF		HQLA EUR 50.0	
NCOF CHF 700.0		= 1.03		NCOF EUR 20.0	
				= 2.27	
				= 2.50	

La modification ne modifie pas le LCR TOT. Les actifs en euros n'étant plus pris en compte pour le LCR EUR, celui-ci diminue en faveur du LCR CHF. Le plafond pour les actifs de catégorie 2 en euros n'est plus contraignant.

Aucune décote supplémentaire des monnaies étrangères ne doit être appliquée aux HQLA de 135 euros (= 100 x 0,85 + 50), qui servent désormais à couvrir le NCOF en francs suisses, car moins de 25 % de ce dernier est couvert par des titres en euros (133 / 700 = 19,3 %).

A titre de solution de rechange ou de complément, on peut également recourir aux actifs en dollars pour couvrir le NCOF en francs suisses.

Exemple d'opération de pension de titres avec une durée résiduelle supérieure à 30 jours

Sur la base de la situation de départ, la banque conclut une opération de pension de titres de 100 francs suisses en tant que bailleur de fonds, avec une échéance de trois mois, et reçoit en garantie des actifs de catégorie 2 de 100 euros (prix du marché).

Il en résulte les nouveaux encours suivants:

Encours des HQLA		Sorties		Entrées	
L1 CHF	400	CHF	1000	CHF	300
L2 CHF	100	USD	230	USD	100
L1 USD	210	EUR	100	EUR	80
L2 USD	100				
L1 EUR	100				
L2 EUR	200				

Et le LCR suivant:

$\frac{\text{HQLA TOT } 1'050.0}{\text{NCOF TOT } 850.0} = 1.24$	LCR TOT	$\frac{\text{HQLA USD } 295.0}{\text{NCOF USD } 130.0} = 2.27$	LCR USD
$\frac{\text{HQLA CHF } 485.0}{\text{NCOF CHF } 700.0} = 0.69$	LCR CHF	$\frac{\text{HQLA EUR } 166.7}{\text{NCOF EUR } 20.0} = 8.33$	LCR EUR

Le LCR TOT se détériore légèrement, car les actifs de catégorie 1 ont été échangés contre des actifs de catégorie 2 dans les mêmes proportions, mais ces derniers ne peuvent être pris en compte qu'à raison de 85 % (les HQLA TOT baissent de 15 %). Le LCR en francs suisses diminue fortement, car moins d'actifs sont disponibles dans cette monnaie. Le LCR en euros n'augmente toutefois pas, car le plafond des actifs de catégorie 2 continue de s'appliquer.

Grâce à l'option ALA 2, la banque peut, par exemple, prendre en compte des actifs de catégorie 1 de 50 euros et des actifs de catégorie 2 de 200 euros pour le LCR en francs suisses. On obtient alors les encours et le LCR suivants (les entrées et les sorties de trésorerie demeurent inchangées):

Encours des HQLA

L1 CHF	450
L2 CHF	300
<hr/>	
L1 USD	210
L2 USD	100
<hr/>	
L1 EUR	50
L2 EUR	0
<hr/>	

$\frac{\text{HQLA TOT } 1'050.0}{\text{NCOF TOT } 850.0} = 1.24$	LCR TOT	$\frac{\text{HQLA USD } 295.0}{\text{NCOF USD } 130.0} = 2.27$	LCR USD
$\frac{\text{HQLA CHF } 701.4}{\text{NCOF CHF } 700.0} = 1.00$	LCR CHF	$\frac{\text{HQLA EUR } 50.0}{\text{NCOF EUR } 20.0} = 2.50$	LCR EUR

Les HQLA de 220 euros (50 + 0,85 x 200) qui sont désormais pris en compte pour le LCR en francs suisses n'augmentent les HQLA en francs suisses qu'à raison de 216,4 unités, car une décote supplémentaire de 8 % doit être appliquée à la part des monnaies étrangères qui dépasse 25 % des sorties nettes de trésorerie en francs suisses [NCOF de 700 CHF, dont 25 % = 175; c'est-à-dire que 8 % de 45 (= 220 - 175) sont égaux à 3,6; et des HQLA en francs suisses de 450 + 0,85 x 300 - 3,6 = 701,4] peuvent ainsi être pris en compte. Aucun plafond des actifs de catégorie 2 n'est contraignant.