



Rapport du Département fédéral des finances (DFF) sur l'audition concernant la révision de l'ordonnance sur les liquidités des banques (ordonnance sur les liquidités, OLiq)

25 juin 2014

1. Contexte

La révision de l'ordonnance sur les liquidités (OLiq) a pour but de transposer en droit suisse les normes quantitatives concernant la dotation en liquidités (Bâle III) que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a fixées définitivement en janvier 2013. Un volet de ces nouvelles exigences a trait au ratio de liquidité à court terme (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR). Le LCR vise à garantir que les banques disposent 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. La mise en œuvre du LCR requiert de remplacer les art. 12 à 17 OLiq, qui règlent actuellement les exigences relatives aux liquidités totales, par les nouvelles exigences concernant le LCR. Les trois annexes qui complètent l'ordonnance définissent le terme d'établissement financier et fixent en pourcentage les taux de sorties et d'entrées de trésorerie.

2. Procédure d'audition

Les milieux intéressés ont été conviés à participer à la procédure d'audition dans un communiqué de presse daté du 17 janvier 2014. De plus, une invitation a été directement adressée à diverses fédérations et associations des milieux concernés comme l'Association suisse des banquiers (ASB), l'Union des banques cantonales suisses (UBCS), l'Association suisse des banques de crédit et établissements de financement (ASBCEF), l'Association de banques suisses commerciales et de gestion (BCG), l'Association des banquiers privés suisses (ABPS), l'Association des banques étrangères en Suisse (ABES), l'Association suisse des négociants en valeurs mobilières indépendants (SVUE), la Chambre suisse des experts-comptables et fiscaux (Chambre fiduciaire), l'Union suisse des fiduciaires (Fiduciaire Suisse), l'Union suisse des arts et métiers (USAM), l'Association suisse des institutions de prévoyance (ASIP) et l'Association des entreprises suisses (economiesuisse). Ont été sollicités par ailleurs Credit Suisse Group SA (CS) et UBS SA (UBS).

3. Résultats de l'audition

Parmi les destinataires directement contactés, l'ASB, l'UBCS, l'ABPS, l'ABES, la Chambre fiduciaire, l'USAM, l'ASIP, economiesuisse, CS et UBS ont accepté de participer à l'audition.

Par ailleurs, la Banque nationale Suisse (BNS), Raiffeisen Suisse (Raiffeisen), PostFinance SA (PostFinance), la Banque hypothécaire de Lenzbourg SA (HBL), la Banque des lettres de gage d'établissements suisses de crédit hypothécaire SA (Banque des lettres de gage), la

RBA-Holding AG (RBAH), la SIX Swiss Exchange SA (SIX), le Centre Patronal (CP), la Chambre vaudoise des arts et métiers (CVAM), l'Union démocratique du centre (UDC), le professeur honoraire Hans Geiger (Geiger) et Erich Kaiser (Kaiser) ont déposé une prise de position.

CS, l'ABES, economiesuisse, Raiffeisen et l'UDC ont renvoyé explicitement à la prise de position de l'ASB dans leur propre avis.

3.1 Remarques d'ordre général

Tous les participants à l'audition reconnaissent la nécessité d'adapter l'OLiQ aux nouvelles exigences quantitatives, conformément à Bâle III. Aucun d'eux ne s'est prononcé contre l'instauration du LCR dans le droit suisse.

Le fait que les exigences suisses relatives au LCR dépassent en partie celles de la norme internationale a toutefois soulevé des critiques. Selon l'ASB, economiesuisse, l'ABPS et l'UDC, il ne saurait y avoir de *Swiss Finish* dans ce domaine.

D'autre part, certains participants (ASB, ABES, UBCS, RBAH) font valoir la nécessité, par souci de proportionnalité, de prévoir également des simplifications au niveau des exigences quantitatives pour les banques petites et moyennes, ce qui n'est pas le cas dans le projet.

3.2 Quelques prises de position sur différents articles

3.2.1 Respect des exigences du LCR (art. 14 P-OLiQ)

Les banques qui présentent une structure de groupe doivent respecter le LCR au niveau tant du groupe financier que de l'établissement individuel. Par ailleurs, le LCR doit être respecté aussi bien de façon agrégée pour toutes les positions et dans toutes les devises (converties en francs suisses) et pour toutes les positions en francs suisses.

Différents participants font valoir que le respect du LCR pour toutes les devises mais aussi pour les positions en francs suisses dépasse les exigences de Bâle III et va donc trop loin (ASB, UBS, CS, ABES, USAM). Ils prétendent notamment (CS) que le LCR ne doit s'imposer que pour toutes les devises (converties en francs suisses), qu'il suffirait d'une surveillance en francs suisses (ASB) ou qu'une pénurie de HQLA en francs suisses aurait pour effet d'aggraver le risque systémique pour la Suisse dans le cas où une grande partie des banques investiraient dans les mêmes titres (UBS).

3.2.2 Dénouement (art. 17 P-OLiQ)

Du fait du mécanisme de dénouement, il n'y a pas lieu de tenir compte de certaines opérations à court terme pour le calcul du LCR. Il s'ensuit que seul est déterminant pour le calcul l'encours des HQLA à l'échéance de ces opérations.

L'instauration du mécanisme de dénouement est rejetée par certains participants. Ces derniers font notamment observer que ce mécanisme va au-delà des normes internationales, qu'il est inutile et compliqué et qu'il ne garantit plus la comparabilité internationale avec le LCR (ASB, UBS, ABES). D'autres participants déplorent un manque de clarté en ce qui concerne les détails et la mise en œuvre (ASB, UBS, USAM).

3.2.3 HQLA (art. 17b et 17c P-OLiQ)

Les actifs de la catégorie 1 se distinguent par la grande stabilité de leur valeur, sachant qu'il est possible de les vendre ou de les mettre en gage à tout moment en cas de crise de liquidité.

Certains participants ont fait valoir durant l'audition la nécessité (vu l'insuffisance de HQLA en francs suisses) de ne pas donner une définition trop restrictive des HQLA de la catégorie 1 (UBS, CS, UBCS, Banque des lettres de gage, USAM, Geiger).

Divers participants demandent par ailleurs que les lettres de gage suisses soient prises en compte comme actifs de la catégorie 1 et non pas, comme le prévoit Bâle III, de la catégorie 2 (ASB, UBCS, ABES, ABPS, PostFinance, HBL, RBAH, SIX, USAM, Geiger). Ils fondent leur requête sur les particularités de la lettre de gage suisse, qui est fondamentalement différente de l'obligation sécurisée (*covered bond*) européenne. Les établissements suisses de lettres de gage ne sont pas exposés aux risques inhérents à l'activité bancaire générale, et les lettres de gage suisses se caractérisent par une forte résistance aux crises. Sans compter que la lettre de gage perdrait de son attrait si elle était qualifiée d'actif de la catégorie 2. Aux yeux de la Banque des lettres de gage, ce sont sans doute des considérations politiques qui expliquent l'impossibilité de compter les lettres de gage suisses parmi les actifs de la catégorie 1, raison pour laquelle celles-ci devraient être considérées à tout le moins comme des placements diversifiés.

L'existence de la catégorie 2 permet aux banques de compter dans l'encours des HQLA des actifs présentant une valeur moins stable. A ce propos, il a été demandé durant l'audition, dans la mesure où la définition des actifs de la catégorie 2 est trop restrictive, d'admettre d'autres actifs dans cette catégorie, notamment les actions (ASB, CS, UBS, UBCS) et les créances sans notation des cantons (ASB, UBCS, Banque des lettres de gage, Geiger).

3.2.4 Sortie nette de trésorerie (art. 17d, en relation avec l'annexe 2)

La «sortie nette de trésorerie» est la différence entre les sorties et les entrées de trésorerie attendues par une banque en cas de situation de crise. La notion de sorties et d'entrées attendues exprime le fait qu'en matière de créances, le comportement de retrait de leurs dépôts par les clients et le maintien de ses champs d'activité par la banque jouent un rôle essentiel. Plus il est probable qu'un client retirera ses dépôts, plus le taux de sortie sera élevé.

A ce sujet, certains participants (ASB, UBS, CS, UBCS, ABPS, ABES, ASIP) ont surtout demandé que les caisses de pensions suisses soient désignées non pas comme «autres personnes morales» assorties d'un taux de sortie de 100 % (annexe 2, ch. 2.5), mais comme «entreprises non financières» assorties d'un taux de sortie de 40 % (annexe 2, ch. 2.4.3).

L'ASB, CS et ABPS ont rejeté comme étant trop restrictive l'instauration d'une catégorie pour les dépôts de détail supérieurs à 1,5 million, qui devraient bénéficier d'un taux de sortie de 25 %.

3.2.5 Options ALA (art. 17e P-OLiq)

Le Comité de Bâle a prévu pour les Etats qui présentent une insuffisance de HQLA dans leur monnaie nationale des dérogations destinées à être mises en œuvre selon les dispositions de l'art. 17e P-OLiq. Il est prévu d'instaurer en Suisse un mécanisme à plusieurs niveaux, selon lequel les banques pourraient faire usage en priorité de l'option ALA 2 (HQLA en devises pour couvrir leurs besoins de liquidité) et à titre subsidiaire, de l'option ALA 3 (recours à des actifs supplémentaires de la catégorie 2 avec une décote plus élevée). L'option ALA 1 (facilités de liquidité consenties par la Banque nationale) ne sera pas applicable en Suisse.

Ce mécanisme à plusieurs niveaux a fait l'objet de critiques de la part des participants à l'audition. Les obstacles à l'application de l'option ALA 3 seraient excessifs (UBCS). La Banque des lettres de gage et Hans Geiger demandent qu'il soit possible de combiner les options ALA 2 et 3, Hans Geiger allant jusqu'à requérir l'admission de l'option ALA 1.

3.2.6 Devises significatives (art. 17f P-OLiq)

Afin que les banques et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) puissent repérer d'éventuelles asymétries de devises, il n'est certes pas nécessaire de respecter le LCR pour toutes les devises significatives mais celui-ci n'en doit pas moins être calculé et surveillé. Le LCR en devises significatives fait donc partie intégrante de la gestion des devises d'une banque.

Lors de l'audition, cette exigence s'est notamment heurtée au fait que, selon l'ASB, UBS, CS et l'ABES, la surveillance et l'établissement des rapports doivent obéir à des scénarios de crise internes car le LCR en devises ne constitue pas une mesure adéquate pour la gestion des devises.

L'instauration d'un plancher pour le LCR en devises, en deçà duquel la FINMA devrait être avertie, a été rejetée également (ASB, UBCS).

3.2.7 Justificatif de liquidité (art. 17g P-OLiq)

Les banques sont tenues de fournir à la FINMA des informations sur leur LCR, au moyen d'un justificatif de liquidité. Il leur sera accordé pour ce faire un délai de 15 jours.

Ce délai de 15 jours pour la remise du justificatif de liquidité a été rejeté par la plupart des participants à l'audition (ASB, UBS, CS, UBCS, ABPS, ABES, Raiffeisen, RBAH, USAM), dont certains (ASB, UBS, CS, ABES) font valoir que ce délai n'est pas réaliste du fait de la qualité requise pour les données à fournir. L'ASB, UBS, l'UBCS et Raiffeisen proposent un délai de 20 jours. Par ailleurs, l'UBCS demande que les banques qui ne sont pas d'importance systémique se voient accorder en 2015 un délai de remise plus long.
