



22 novembre 2017

Modification de l'ordonnance sur les liquidités

Commentaires

Table des matières

1	Grandes lignes du projet	3
1.1	Contexte.....	3
1.2	Nouvelle réglementation.....	3
1.3	Justification et appréciation de la solution	4
1.4	Développements internationaux et droit comparé	4
2	Commentaire des différentes dispositions	4
2.1	Adaptations rédactionnelles	4
2.2	Adaptations apportées au LCR	5
2.3	Dispositions particulières pour les banques d'importance systémique	7
3	Conséquences (analyse d'impact de la réglementation, AIR)	7
4	Aspects juridiques.....	8
4.1	Constitutionnalité et conformité aux lois	8
4.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	8
4.3	Délégation de compétences législatives	8
5	Entrée en vigueur	8

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

En 2012, le Conseil fédéral a approuvé l'ordonnance sur les liquidités (OLiq; RS 952.06), qui a réformé en profondeur la réglementation des risques de liquidité. D'une part, les prescriptions internationales sur les exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité¹ ont été mises en œuvre. D'autre part, les exigences quantitatives en matière de liquidités (anciennement «liquidités totales»), qui étaient définies auparavant dans l'ordonnance sur les banques (OB; RS 952.02), ont été transférées dans l'OLiq et complétées par des dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique. En 2014, la révision de l'OLiq a remplacé les exigences concernant les liquidités totales par les prescriptions internationales relatives au ratio de liquidité à court terme (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR)² en tant que nouvelle exigence quantitative minimale. Les dispositions sur le LCR sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

L'ordonnance en vigueur met en œuvre deux des trois éléments des prescriptions sur les liquidités du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (ci-après «Comité de Bâle»). Cette dernière étape entend transposer dans le droit suisse les dispositions sur le ratio de financement (*Net Stable Funding Ratio*, NSFR)³. Deuxième exigence quantitative minimale, le NSFR complète le LCR. Le Comité de Bâle prévoit une application nationale du NSFR dès le 1^{er} janvier 2018. En Suisse cependant, contrairement à la planification initiale, la décision d'intégrer le NSFR à l'OLiq est remise à plus tard. Une décision quant à la suite à donner interviendra seulement à la fin de l'année 2018, puisque l'introduction du NSFR sur les marchés financiers de l'UE et des États-Unis a également pris du retard. Les États-Unis ne se sont pas encore prononcés sur l'introduction du NSFR et, dans l'UE, on escompte une application seulement dès 2021.

Aussi la présente révision de l'OLiq vise-t-elle dans un premier temps à créer la base légale nécessaire pour accorder des allègements au LCR dont bénéficieront avant tout les petites banques et qui ne souffrent pas d'attendre jusqu'à l'introduction du NSFR. C'est également l'occasion de procéder à de légères adaptations du LCR qui se sont révélées nécessaires et pertinentes au cours du temps.

1.2 Nouvelle réglementation

Comme on l'a exposé, le projet porte sur des adaptations de l'OLiq qui doivent être mises en œuvre rapidement. En plus de certaines adaptations rédactionnelles et terminologiques, il convient notamment de mentionner les allègements destinés aux petites banques.

- La FINMA est désormais compétente pour accorder certains allègements (réductions de la complexité) aux petites banques des catégories 4 et 5 selon l'art. 2, al. 2, et de l'annexe 3 OB lors du respect des exigences du LCR. Après la mise en place du LCR, une audition des associations bancaires s'est déroulée dans le cadre du GTN-Liq pour déterminer les domaines dans lesquels les petites banques avaient des difficultés particulièrement importantes pour répondre aux exigences. Il en est ressorti qu'à l'avenir, la FINMA pourra octroyer aux petites banques certains allègements concernant le respect des exigences du

¹ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2008): Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité; lien: http://www.bis.org/publ/bcbs144_fr.pdf

² Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2013): Bâle III: ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité; lien: http://www.bis.org/publ/bcbs238_fr.pdf

³ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2014): Bâle III: ratio structurel de liquidité à long terme; lien: http://www.bis.org/bcbs/publ/d295_fr.pdf

LCR au niveau tant de l'établissement individuel que du groupe financier, lors de la consolidation de petites filiales non significatives du point de vue du groupe ainsi que leur respect en francs suisses et dans toutes les devises.

- La FINMA prévoit également des allègements pour les petites banques lors de l'établissement du justificatif de liquidité. L'art. 17c, al. 1, P-OLiQ lui confère la compétence nécessaire pour les banques des catégories 4 et 5. Cette disposition vise à conserver les mêmes formulaires pour les petites et les grandes banques. Ces simplifications pourront se traduire par l'omission, voire le regroupement de certaines rubriques des formulaires (par ex. présentation de certaines positions sous une forme agrégée [regroupement des catégories de contreparties ou des dépôts] ou abandon du reporting pour certaines parties précises des formulaires).
- Une autre simplification prévoit que les banques disposant de titres libellés dans une monnaie étrangère et considérés par la BNS comme pouvant être pris en pension ne doivent plus vérifier si ces titres ont également été reconnus en tant que HQLA à l'étranger.
- Les emprunts du Mécanisme européen de stabilité (MES) et du Fonds européen de stabilité financière (FESF) ne sont plus obligatoirement considérés comme des HQLA de catégorie 2a. S'ils remplissent les critères des HQLA de catégorie 1, ils peuvent désormais également être pris en compte en tant que tels.

1.3 Justification et appréciation de la solution

Les adaptations du LCR prévues n'ont pas été contestées dans le cadre de la consultation qui s'est déroulée du 10 janvier au 10 avril 2017. Elles sont d'importance pour les établissements concernés et ne nuisent pas à l'objectif poursuivi par le LCR.

1.4 Développements internationaux et droit comparé

Les adaptations du LCR proposées par le présent projet s'alignent sur les standards de Bâle.

2 Commentaire des différentes dispositions

2.1 Adaptations rédactionnelles

Certaines adaptations terminologiques concernent les prescriptions sur les exigences qualitatives relatives à la gestion du risque de liquidité (art. 5 à 11 OLiQ) et les dispositions relatives au LCR (art. 12 à 18 OLiQ) (voir notamment les art. 14, al. 2 et 5, 15b, al. 3, 18, al. 1, et 25 P-OLiQ qui ne seront pas commentés plus en détail par la suite). Elles visent à s'appuyer davantage sur le texte original du Comité de Bâle et sur le langage courant ainsi qu'à simplifier la formulation. Il n'y a cependant aucune modification sur le fond. En particulier, les changements linguistiques suivants ont été apportés:

- Utilisation exclusive du terme «financement» (voir les art. 2, al. 2, 14, al. 5, 17c, al. 5, let. b, 28, al. 1, let. e et ch. 9.3.3 de l'annexe 2 P-OLiQ): jusqu'à présent, l'OLiQ parlait de «financement» ou de «refinancement». Désormais, seul le terme «financement» sera employé.
- Précision linguistique concernant les exigences de publication: l'art. 17e, al. 1, OLiQ est complété et indique désormais que les obligations de publication englobent également des informations supplémentaires obtenues sur la situation en matière de liquidités. Ces informations sont exigées par la FINMA en vertu des compétences que lui accorde l'art. 17e, al. 4, OLiQ.

Les catégories de taux de sortie et de taux d'entrée ont été précisées respectivement à l'annexe 2 et 3 OLiq:

- Annexe 2, ch. 8.1: la reformulation du poste «Facilités de crédit et de liquidité confirmées et non utilisées» en «Part non utilisée de facilités de crédit et de liquidité révocables sous conditions et irrévocables» comprend également toutes les opérations synthétiques comparables afin d'exclure toute possibilité d'arbitrage de la part des banques.
- Annexe 2, ch. 9.3.4: le poste «Produits structurés» doit englober également tous les produits synthétiques conçus de manière comparable qui ont des caractéristiques similaires à celles des produits structurés afin d'exclure toute possibilité d'arbitrage de la part des banques.
- Annexe 3, ch. 5, 6 et 7: il est précisé que seules les entrées attendues dans les 30 jours doivent être comptabilisées. De plus, il est mentionné que la comptabilisation porte uniquement sur les entrées contractuelles, et donc pas sur les entrées attendues d'après le comportement supposé des clients ou des contreparties.

2.2 Adaptations apportées au LCR

Art. 14, al. 3, let. c

En vertu de l'art. 14, al. 3, let. c, la FINMA est désormais compétente pour accorder certains allègements aux petites banques des catégories 4 et 5 lors du respect des exigences concernant le justificatif du respect du LCR au niveau tant de l'établissement individuel que du groupe financier ainsi que dans toutes les devises et en francs suisses.

Ces allègements se justifient, car certaines structures ne présentent aucun risque matériel pour la détention de liquidités et, dans le cas des petites banques, les coûts de la réglementation sur le LCR et le NSFR sont supérieurs aux avantages. Concernant ces petites banques, c'est le cas, d'une part, lorsqu'il n'existe aucune dépendance déterminante entre un groupe financier et un établissement individuel en matière de liquidités ou de financement à long terme et, d'autre part, lorsque l'alimentation en liquidités ou le financement à long terme des filiales d'un groupe financier lors d'une crise de liquidités de l'établissement individuel sont garantis. Le soutien des filiales peut résulter d'une obligation contractuelle de l'établissement individuel ou de motifs liés à la réputation.

Des dispositions similaires s'appliquent à la consolidation des filiales des petites banques lors du calcul du LCR au niveau du groupe financier. Il incombe à la FINMA de définir dans quelle mesure ces filiales, qui, compte tenu de leur taille et de leur sortie nette de trésorerie, ne sont pas significatives pour le groupe financier dans son ensemble, ne doivent pas faire partie de la consolidation lors du calcul du LCR au niveau du groupe financier. Selon les circonstances, l'inclusion de filiales non significatives dans la consolidation s'accompagne d'une charge élevée alors que les avantages supplémentaires pour le calcul du LCR sont limités.

Enfin, la FINMA réglemente également les cas dans lesquels les petites banques ayant des positions modestes en monnaies étrangères doivent calculer le LCR uniquement dans toutes les devises (voir l'art. 14, al. 2, let. a, P-OLiq), mais pas en francs suisses (art. 14, al. 2, let. b, OLiq). En cas de positions modestes en monnaies étrangères, le numérateur et le dénominateur des paramètres du LCR sont similaires dans toutes les devises et en francs suisses et la charge d'un calcul séparé ne justifie pas les avantages supplémentaires.

Art. 15b, al. 1, let. a

L'affectation des emprunts du MES et du FESF aux HQLA de catégorie 2a est supprimée. Désormais, ils peuvent être pris en compte comme HQLA de catégorie 1 s'ils en respectent les critères. Cette modification est motivée comme suit:

- En mars 2014, le Comité de Bâle a décidé d'octroyer une pondération du risque de 0 % aux emprunts du MES et du FESF aux fins de la réglementation sur les fonds propres et de les admettre comme HQLA de catégorie 1 dans le cadre de la législation sur le LCR⁴. L'UE et les États-Unis reconnaissent déjà les emprunts du MES et du FESF comme des HQLA de catégorie 1.
- Il incombe au MES et au FESF, en tant qu'institutions financières internationales, d'avoir un effet stabilisateur sur le système financier. Cette fonction devrait être soutenue par les autorités de surveillance nationales.
- Les emprunts du MES sont traités de la même manière que ceux d'autres organisations similaires. En qualité d'institution supranationale, le MES est comparable à l'UE et à la Banque européenne d'investissement (BEI). Les emprunts de l'UE et de la BEI sont déjà admis comme HQLA de catégorie 1 (voir le par. 50 du dispositif régissant le LCR). De plus, le mécanisme de garantie du MES équivaut à celui de la BEI, même si le nombre d'États répondant des dettes en circulation de la BEI (tous les pays de l'UE) est supérieur à celui des États assumant les dettes du MES (pays de la zone euro). La sortie de la Grande-Bretagne de l'UE fait cependant perdre à la BEI le principal garant supplémentaire qui n'est pas membre de la zone euro. Les cercles des garants de la BEI et du MES seraient dès lors similaires.

Art. 15b

L'ajout à la let. c permet, à conditions équivalentes, un traitement analogue des sorties de trésorerie en Suisse et à l'étranger.

Art. 15c, al. 5, let. a et b

La reformulation de la let. a clarifie au niveau linguistique qu'aucune reconnaissance ou agrément formel n'est exigé. Les actifs des catégories 1 et 2 doivent seulement présenter dans les faits une qualité de HQLA correspondant à la réglementation étrangère concernée (let. a).

En cas de titres émis à l'étranger, libellés en monnaies étrangères et considérés par la BNS comme pouvant être pris en pension, les banques ne sont plus tenues de vérifier s'ils ont aussi été reconnus comme des HQLA par les autorités étrangères compétentes. Sur le principe, cet examen se justifierait pour éviter, d'une part, des normes réglementaires suisses qui seraient inférieures aux standards étrangers et, d'autre part, une reconnaissance automatique des HQLA étrangers en Suisse. Toutefois, si la BNS estime que les titres peuvent être pris en pension, c'est qu'ils présentent une haute qualité et un degré élevé de liquidité au sens des par. 24 à 26 du dispositif de Bâle régissant le LCR⁵. Un contrôle supplémentaire n'est plus justifié. Il reste cependant obligatoire pour les titres émis à l'étranger et libellés en monnaies étrangères qui ne sont pas considérés par la BNS comme pouvant être pris en pension.

Art. 15d

La formulation actuelle restreint l'obligation de diversification aux HQLA de la catégorie 2. Lors de la diversification, il est cependant judicieux de considérer le portefeuille de HQLA dans son ensemble, raison pour laquelle la restriction est abandonnée.

Art. 15e

L'art. 15e, al. 2, précise la notion de financements de titres. L'adjectif «couvert» n'est pas nécessaire puisque les financements de titres, en qualité de sous-catégorie des opérations de financement garanties, sont par essence «couverts» (c'est-à-dire garantis).

⁴ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2014): newsletter n° 17; lien: http://www.bis.org/publ/bcbs_n17.htm

⁵ Les par. 24 à 26 du dispositif de Bâle régissant le LCR sont mis en œuvre dans les Cm 139 à 150 de la Circ.-FINMA 15/2.

L'al. 6 est complété afin d'octroyer à la FINMA la compétence d'édicter des dispositions d'exécution techniques pour les opérations de financement garanties effectuées dans des devises pour lesquelles une banque ne détient aucun compte auprès de la banque centrale concernée. Concrètement, les opérations dont l'entrée ou la sortie de liquidités est exécutée dans une monnaie étrangère pour laquelle la banque n'a aucun compte auprès de la banque centrale sont toujours compensées avec le poste «Avoirs auprès des banques centrales» dans le justificatif de liquidité, que la banque dispose ou non d'un tel compte.

Art. 17c

Comme on l'a déjà exposé (voir le ch. 1.2 ci-dessus), la deuxième phrase de l'al. 1 confère à la FINMA la compétence de prévoir des allègements pour les petites banques. Pour le reste, des adaptations terminologiques sont effectuées (al. 3 à 6) dans un souci d'harmonisation avec les dispositions relatives au justificatif de financement en matière de NSFR (art. 17q P-OLiq). Enfin, l'al. 6 en vigueur (annonce moins fréquente pour les banques qui ne sont pas d'importance systémique) est intégré dans l'al. 3.

Art. 17e al. 1

Voir le ch. 1.2.7 ci-dessus.

2.3 Dispositions particulières pour les banques d'importance systémique

Art. 25, al. 2

Voir le ch. 2.1 ci-dessus.

Art. 28a

Depuis 2014, la FINMA effectue un reporting sur la liquidité intrajournalière auprès de toutes les banques d'importance systémique, dans le cadre de l'enquête sur les paramètres d'observation. Ce reporting continuera de se limiter à ces seuls établissements.

3 Conséquences (analyse d'impact de la réglementation, AIR)

L'octroi de certains allègements d'ordre administratif lors de la fourniture du justificatif de liquidité engendre pour les banques intéressées une légère diminution de la charge de compliance en matière de liquidités. Ces allègements, tels l'omission de certaines rubriques des formulaires, concernent principalement les banques des catégories 4 et 5. Jusqu'à présent, toutes les banques devaient chaque mois remplir intégralement le formulaire de la FINMA destiné à établir le justificatif de liquidité, quelles que soient leur taille et leur complexité, et ce même lorsque, par exemple, le justificatif établi pour l'établissement individuel et celui établi pour le groupe ne présentaient aucune différence. D'autres allègements administratifs – par exemple, la libération de l'obligation de vérifier si les titres libellés en monnaies étrangères et considérés comme pouvant être pris en pension par la BNS sont également reconnus comme HQLA à l'étranger – entraînent également une réduction de la charge de compliance pour les banques de plus grande taille. La Confédération, les cantons ou les communes ne doivent s'attendre à aucune conséquence.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Les dispositions de l'OLiQ se fondent sur les dispositions correspondantes de la loi du 8 novembre 1934 sur les banques (LB; RS 952.0), et notamment sur ses art. 4, al. 2, et 56.

4.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Il n'existe pour l'heure aucun engagement nécessitant une vérification de compatibilité. En ce qui concerne les normes minimales internationales, les nouveaux standards du Comité de Bâle en matière de liquidités sont ici mis en œuvre. Cette procédure est conforme à la stratégie du Conseil fédéral concernant la reprise des principales normes internationales dans le domaine financier.

4.3 Délégation de compétences législatives

La concrétisation des dispositions de l'ordonnance au moyen de dispositions d'exécution techniques édictées par la FINMA en vertu des art. 15e, al. 6, OLiQ s'appuie sur l'art. 55, al. 2, de la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA; RS 956.1).

5 Entrée en vigueur

Les nouvelles règles doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Le Conseil fédéral se prononcera dans le courant de 2018 sur les modifications de l'OLiQ en matière de NSFR.