



22 novembre 2017

Consultation relative à la modification de l'ordonnance sur les liquidités – mise en œuvre du ratio de financement (*Net Stable Funding Ratio, NSFR*)

Rapport sur les résultats

Table des matières

Abréviations.....	3
1 Contexte	4
2 Présentation du projet.....	4
3 Consultation.....	4
3.1 Procédure de consultation	4
3.2 Évaluation.....	4
4 Principaux résultats de la consultation	5
5 Avis sur les différentes dispositions du projet	5
Liste des participants	9

Abréviations

al.	alinéa
art.	article
ASF	Available Stable Funding, financement stable disponible
let.	lettre
OPP 2	Ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.441.1)
UE	Union européenne
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
HQLA	High Quality Liquid Assets, actifs liquides de haute qualité
LCR	Liquidity Coverage Ratio, ratio de liquidité à court terme
OLiq	Ordonnance sur les liquidités des banques (RS 952.06)
NSFR	Net Stable Funding Ratio, ratio de financement
RSF	Required Stable Funding, financement stable requis
BNS	Banque nationale suisse
TLAC	Total loss absorbing capacity, capacité totale d'absorption de pertes

1 Contexte

Depuis que l'OLiQ a été édictée en 2012, les normes internationales fixées par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (Comité de Bâle) en matière de liquidités sont transposées progressivement dans le droit suisse. Les exigences relatives à la gestion du risque de liquidité et au ratio de liquidité à court terme (*liquidity coverage ratio*, LCR) sont déjà appliquées. La révision proposée constitue la dernière étape de la mise en œuvre de ces normes et vise à intégrer dans le droit suisse les exigences sur le financement des banques à long terme (ratio de financement, NSFR).

2 Présentation du projet

Contrairement au LCR, qui a pour but de renforcer la résilience à court terme du profil de risque de liquidité des banques, le NSFR garantit un financement stable des activités bancaires sur le long terme. Les investissements des banques à long terme (tels que les crédits hypothécaires) devront s'appuyer sur des sources de financement aussi stables que possible (par ex. des obligations de plusieurs années), afin d'éviter une transformation excessive des échéances.

3 Consultation

3.1 Procédure de consultation

Le 10 janvier 2017, le Département fédéral des finances DFF a ouvert la consultation concernant une modification de l'OLiQ. Il a invité les gouvernements des 26 cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux, treize partis politiques, trois associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne œuvrant au niveau national, huit associations faïtières de l'économie œuvrant au niveau national et douze autres organisations et milieux intéressés à y participer et à lui faire parvenir leur avis le 10 avril 2017 au plus tard.

Sur les 63 destinataires, 39 se sont exprimés; s'y ajoutent six prises de position d'organisations auxquelles aucun courrier n'avait été adressé directement, soit un total de 45 réponses (AG, AI, AR, BL, FR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, PDC, PLR, PSS, Union des villes, economiesuisse, ASB, USS, usam, ASFCMP, CP, CS, EXPERTsuisse, FER, publica, PostFinance, Raiffeisen, RBA, BNS, ASIP, UBS, ABG, UBCS). Cinq destinataires ont expressément renoncé à donner un avis concret (AR, FR, GL, SO, Union des villes). Le canton du Tessin renvoie sur le fond à la prise de position de l'UBCS. Le CS, RBA et la FER soutiennent l'avis de l'ASB ou s'y associent.

3.2 Évaluation

Compte tenu du grand nombre d'avis reçus, il n'est pas possible de restituer l'intégralité des propositions et des arguments. Par souci de lisibilité, le présent rapport se concentre donc sur les principales critiques formulées à l'encontre des différentes dispositions du projet. Bon nombre d'avis contiennent des constatations générales ou ponctuelles, qui ne portent sur aucune disposition en particulier.

Pour de plus amples informations, il est renvoyé aux avis, qui sont librement accessibles.

4 Principaux résultats de la consultation

Le projet est accepté sans réserve ou dans une large mesure par 17 cantons (AG, AI, BL, GE, LU, NE, NW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) ainsi que par le PDC, le PLR, le PSS, economiesuisse, l'USS, le CS, UBS, l'UBCS et le CP.

Aucun participant à la consultation ne rejette fondamentalement le projet, mais beaucoup se sont montrés critiques face à certaines questions de principe:

- Le contenu du projet est souvent considéré comme nettement plus strict que les dispositions correspondantes des normes de Bâle. De plus, la marge d'appréciation nationale relative à certains points critiques est mise en œuvre de manière trop conservatrice par rapport à l'UE (GR, OW, SG, TG, usam, ASB, RBA, UBCS). Le PLR et, par analogie, le CP exigent que la Suisse soit sur un pied d'égalité avec les autres États et veille à ce que les places financières concurrentes appliquent elles aussi la réglementation internationale.
- Concernant la compétitivité sur le plan mondial, ZH et l'ASB ajoutent que la place financière suisse est désavantagée par un paramétrage des coefficients parfois plus strict que celui d'autres places financières.
- Divers participants requièrent une entrée en vigueur plus tardive et citent l'exemple de l'UE (GE, PDC, PLR, economiesuisse, ASB, CS, UBS).
- En application du principe de proportionnalité, il est également demandé que la réglementation opère une différenciation accrue en fonction de la taille, de la complexité, de la structure et du profil de risque des banques. Dans ce contexte, les participants souhaitent fréquemment que des allègements soient accordés non seulement aux banques des catégories 4 et 5, mais également à celles de la catégorie 3 (GE, GR, SG, TG, VD, PDC, PLR, usam, ASB, RBA, ABG, UBCS, FER). En revanche, le PSS et l'USS saluent le fait que le NSFR s'applique à toutes les banques; le PSS suggère toutefois d'organiser après un certain temps une audition auprès des associations bancaires afin de recueillir les expériences des banques de catégorie 3.
- Pour ce qui est des banques d'importance systémique, les participants (usam, ASB, CS, UBS, Raiffeisen, UBCS) déplorent fréquemment que celles-ci continuent de devoir gérer leurs flux de trésorerie sur la base de trois scénarios de crise et méthodes (LCR, chap. 4 et modèle interne) et présenter des rapports à la FINMA et à la BNS. En outre, GR et l'UBCS souhaitent établir une distinction entre les banques d'importance systémique mondiale et les banques d'importance systémique nationale.
- Selon economiesuisse, l'usam, l'ASB et UBS, l'analyse d'impact de la réglementation pourrait être améliorée, en particulier pour les financements intragroupe, la durée supposée des crédits, le contexte de taux et les coûts informatiques.

La BNS demande que l'OLiQ comprenne une clause autorisant la FINMA à adapter provisoirement, en accord avec elle, les exigences du NSFR pour les opérations concernées en cas d'entrave sérieuse à la mise en œuvre de la politique monétaire.

5 Avis sur les différentes dispositions du projet

Art 15b, al. 3, let. a: exigences concernant les HQLA de catégorie 2A

Conformément à la norme de Bâle, l'ASB demande à ce sujet une transposition plus différenciée en droit suisse qui autoriserait les emprunts d'entreprises en tant que HQLA (par analogie, également TG).

Art. 17h, al. 2 / art. 17r: traitement des financements intragroupe

Selon l'ASB et UBS, le transfert des fonctions d'importance systémique dans une filiale bancaire juridiquement autonome, comme l'exige la FINMA en conformité avec les normes internationales, se traduit par une situation défavorable du point de vue du NSFR si l'on considère uniquement un établissement individuel. UBS estime que les effets sont excessifs au niveau de la société mère si les mêmes exigences s'appliquent non seulement au groupe, mais également à l'établissement individuel. Par analogie avec le projet de l'UE, il faudrait donc prévoir des exceptions pour les établissements individuels helvétiques lorsque tant la société mère du groupe que la filiale ont leur siège en Suisse.

L'ASB, le CS et UBS pensent que le pouvoir de délégation inscrit à l'art. 17r présente un risque d'insécurité juridique, car la FINMA pourrait déterminer, sans aucun critère de référence précis, des coefficients ASF et RSF divergeant des annexes pour les financements au sein d'un même groupe financier.

ZH, economiesuisse, l'ASB, le CS et UBS considèrent que le traitement inégal des financements intragroupe est encore plus problématique, car cela dépasse largement les exigences de la norme de Bâle et pourrait considérablement compliquer, voire menacer, la mise en œuvre des dispositions *too big to fail* approuvées par le Conseil fédéral. Sur le plan économique, le mécanisme de règlement «Single Point of Entry» choisi par les banques suisses d'importance systémique mondiale est judicieux uniquement si les outils TLAC internes au groupe (ressources prises en compte dans la capacité totale d'absorption de pertes) peuvent également générer un financement stable dans le cadre du NSFR (c'est aussi, en substance, l'avis d'economiesuisse). De plus, il convient d'avoir une égalité de traitement, car les financements intragroupe doivent eux aussi être réalisés selon les principes de pleine concurrence (*at arm's length*) et à des conditions commerciales. Il faut donc leur appliquer les mêmes coefficients ASF et RSF qu'aux opérations avec un tiers. Par ailleurs, la FINMA devrait être autorisée à accorder un avantage aux financements internes de manière générale ou dans un cas particulier, si cela est justifié et conforme au principe de proportionnalité.

Art. 17j, al. 1, en relation avec le Cm 398 et l'annexe 5, ch. 8.3: engagements découlant d'opérations sur dérivés

Sur ce point, l'ASB, UBS et RBA renvoient à la réglementation européenne. La différenciation qui y est prévue est jugée opportune d'un point de vue économique; les dispositions suisses sur le traitement des engagements découlant d'opérations sur dérivés devraient donc être adaptées aux prescriptions de l'UE.

Art. 17j, al. 5: créances découlant d'opérations sur dérivés

L'ASB, UBS et PUBLICA estiment que les dispositions relatives aux marges variables sont trop restrictives, et demandent que tous les HQLA de catégorie 1 puissent être déduits du montant de la valeur de remplacement positive, en plus des valeurs en espèces et conformément à la réglementation européenne. PUBLICA propose éventuellement d'adapter l'art. 53, al. 6, OPP 2 afin que les caisses de pensions puissent agir en qualité de cédantes.

Art. 17k: calcul: ASF

Le CS et UBS demandent que le capital TLAC interne devant être détenu par les banques d'importance systémique et les prêts internes qui servent à le transmettre au sein du groupe soient également considérés comme des fonds propres pour les besoins du NSFR.

Art. 17l: détermination de la durée résiduelle des instruments de fonds propres et des engagements

L'ASB et UBS critiquent le traitement inégal des options de prolongation et des options d'une banque destinées à réduire la durée. La réglementation doit être adaptée à la norme de Bâle.

Les dispositions sur les attentes du marché pour déterminer la durée résiduelle des instruments de fonds propres sont considérées comme confuses. Dans la pratique, les instruments des fonds propres de base supplémentaires et des fonds propres complémentaires (prêts AT1 et Tier 2) comprennent généralement des options *call* en faveur de l'émetteur. On pourrait alors en déduire à tort que le marché s'attend à ce que l'émetteur exerce une option *call* aux dates correspondantes. Il convient de corriger cela. En outre, le traitement des instruments TLAC à l'art. 17f devrait être défini de telle sorte que les éventuelles options de rachat de ces instruments ne soient pas prises en compte (c'est aussi, en substance, l'avis de l'UBCS).

Art. 17n: détermination de la durée résiduelle des actifs et des positions hors bilan

L'ASB demande en l'espèce que la norme de Bâle soit reprise, car celle-ci prévoit expressément une égalité de traitement entre les options de prolongation et celles qui sont destinées à réduire la durée contractuelle.

Art. 17o: calcul: principe de la date de transaction

Raiffeisen pense que les banques devraient pouvoir rédiger leurs rapports sur les liquidités selon le principe de la date de règlement ou de la date de transaction. L'ABG souhaite qu'une précision soit apportée: les banques ne doivent pas informer en permanence sur les différences entre ces deux principes, mais uniquement sur demande.

Art. 17p: engagements et créances interdépendants

L'usam, l'ASB et le CS demandent que le traitement des engagements et créances interdépendants soit harmonisé avec la réglementation européenne et que d'autres instruments financiers figurent dans la liste.

Art. 17q: justificatif de financement

Raiffeisen souhaite que la FINMA puisse autoriser une présentation trimestrielle pour les banques d'importance systémique.

Art. 18a

RBA et l'UBCS estiment que les petites banques devraient être exclues de l'obligation de fournir des paramètres d'observation.

Annexe 3, ch. 5.3: autres entrées par contrepartie dans les 30 jours

Selon l'usam et l'UBCS, un coefficient d'entrée de 100 % devrait s'appliquer aux placements de liquidités que les banques effectuent auprès d'établissements non financiers.

Annexe 4, ch. 1.1 et 1.2: fonds propres de base/instruments de fonds propres

Le CS suggère de réglementer explicitement le traitement des *bail-in bonds* et de préciser à cet égard que les éventuelles options de rachat de ces instruments ne sont pas prises en compte pour déterminer la durée résiduelle.

Annexe 4, ch. 4.1 et 4.2: dépôts de clients ayant un volume supérieur à 1,5 million de francs suisses

L'ASB, le CS, UBS, RBA, l'UBCS et, par analogie, l'usam également argumentent que le coefficient ASF de 75 % fixé dans la mise en œuvre suisse pour les dépôts de clients de détail ayant un volume supérieur à 1,5 million de francs suisses diverge de la norme de Bâle, qui prévoit un coefficient ASF d'au moins 90 %, sans aucune marge d'appréciation nationale.

En revanche, l'ASB et Raiffeisen saluent les allègements définis ici et à l'annexe 5, ch. 7.6, pour les groupements financiers coopératifs.

Annexe 5, ch. 1:

L'ASFCMP souhaite un coefficient RSF de 0 % pour les actifs détenus à court terme qui découlent d'opérations de financement à court terme sur métaux précieux.

Annexe 5, ch. 2.1: titres HQLA de catégorie 1

L'ASB, RBA et l'UBCS proposent sous ce chiffre, conformément à la réglementation européenne, un coefficient RSF de 0 % pour les titres HQLA de catégorie 1 afin d'éviter tout effet négatif au niveau des emprunts d'État sur le marché.

Annexe 5, ch. 3 et 4.4: prêts aux établissements financiers

L'ASB demande d'examiner en l'espèce une éventuelle harmonisation de la mise en œuvre suisse avec les dispositions de l'UE.

Annexe 5, ch. 5.5: titres ne remplissant pas les critères des HQLA ayant une durée inférieure à un an

L'ASB suppose ici une erreur de traduction et demande qu'un coefficient RSF de 50 % s'applique aux titres ne remplissant pas les critères des HQLA ayant une durée inférieure à un an. Il faudrait supprimer l'énumération.

Annexe 5, ch. 5.6: classification des fiduciaires / *hedge funds*

L'ASB et UBS estiment que la distinction entre les établissements financiers et les autres personnes morales n'est pas assez précise (en particulier en ce qui concerne les fiduciaires). La formulation devrait dès lors être harmonisée avec les dispositions de Bâle.

Annexe 5, ch. 10.1 et 10.2: imputation des engagements conditionnels

Selon l'ASB, le CS, UBS, RBA et l'UBCS (ainsi que, par analogie, l'usam), il n'existe en général aucune corrélation entre le risque de financement et la durée contractuelle d'un engagement conditionnel. Les coefficients RSF pour une durée résiduelle supérieure à six mois sont donc indéniablement trop élevés. Il conviendrait dès lors de renoncer à des coefficients RSF dépendant de la durée et de prévoir un maximum de 5 %. De plus, conformément aux dispositions sur le LCR, les banques devraient avoir la possibilité de déterminer le risque de financement de ces engagements conditionnels sur la base des sorties nettes de trésorerie effectives (des douze derniers mois), également dans le contexte du NSFR. Enfin, comme dans l'UE, il faudrait opérer une distinction entre les engagements financiers commerciaux (*trade finance obligations*) et non commerciaux (*non trade finance obligations*) et ne fixer aucun coefficient RSF pour ces derniers.

LCR

L'ASIP estime que la probabilité de sortie de 100 % des avoirs des caisses de pensions ne correspond ni aux expériences ni aux particularités de ces caisses et qu'une valeur de 40 % serait plus appropriée.

Liste des participants

1. Cantons

1.	Chancellerie d'État du canton de Zurich	ZH
2.	Chancellerie d'État du canton de Lucerne	LU
3.	Chancellerie d'État du canton d'Uri	UR
4.	Chancellerie d'État du canton de Schwyz	SZ
5.	Chancellerie d'État du canton d'Obwald	OW
6.	Chancellerie d'État du canton de Nidwald	NW
7.	Chancellerie gouvernementale du canton de Glaris	GL
8.	Chancellerie d'État du canton de Zoug	ZG
9.	Chancellerie d'État du Canton de Fribourg	FR
10.	Chancellerie d'État du canton de Soleure	SO
11.	Chancellerie d'État du canton de Bâle-Campagne	BL
12.	Chancellerie d'État du canton de Schaffhouse	SH
13.	Chancellerie cantonale du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures	AR
14.	Chancellerie d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures	AI
15.	Chancellerie d'État du canton de Saint-Gall	SG
16.	Gouvernement du canton des Grisons	GR
17.	Chancellerie d'État du canton d'Argovie	AG
18.	Chancellerie d'État du canton de Thurgovie	TG
19.	Chancellerie d'État du canton du Tessin	TI
20.	Chancellerie d'État du Canton de Vaud	DA
21.	Chancellerie d'État du Canton du Valais	VS
22.	Chancellerie d'État du Canton de Neuchâtel	NE
23.	Chancellerie d'État du Canton de Genève	GE

2. Partis politiques

24.	Parti démocrate-chrétien	PDC
25.	PLR. Les Libéraux-Radicaux	PLR
26.	Parti socialiste suisse	PS

3. Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne

27.	Union des villes suisses	UVS
-----	--------------------------	-----

4. Associations faitières de l'économie

28.	economiesuisse Fédération des entreprises suisses	economiesuisse
-----	--	----------------

- | | | |
|-----|----------------------------------|------|
| 29. | Union suisse des arts et métiers | usam |
| 30. | Association suisse des banquiers | ASB |
| 31. | Union syndicale suisse | USS |

5. Autres organisations et milieux intéressés

- | | | |
|-----|---|--------------|
| 32. | Association suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux | ASFCMP |
| 33. | Centre patronal | CP |
| 34. | Credit Suisse AG | CS |
| 35. | Association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire | EXPERTsuisse |
| 36. | Fédération des Entreprises Romandes | FER |
| 37. | Caisse fédérale de pensions | PUBLICA |
| 38. | PostFinance SA | PostFinance |
| 39. | Raiffeisen Suisse société coopérative | Raiffeisen |
| 40. | RBA-Holding AG | RBA |
| 41. | Banque nationale suisse | BNS |
| 42. | Association Suisse des Institutions de Prévoyance | ASIP |
| 43. | UBS Group SA | UBS |
| 44. | Union des banques cantonales suisses | UBCS |
| 45. | Association de banques suisses de gestion | ABG |