



Berne, le 3 juin 2022

**Modification de l'ordonnance
sur les liquidités
(dispositions particulières applicables
aux banques d'importance systémique –
too big to fail)**

Commentaires

Table des matières

1	Contexte	4
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés	4
1.2	Options étudiées et solution retenue	5
1.3	Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	6
2	Procédure de consultation	6
2.1	Résultats de la procédure de consultation	6
2.2	Principales adaptations de fond par rapport au projet présenté en consultation.....	6
3	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	8
3.1	Points communs avec d'autres juridictions.....	8
3.1.1	LCR.....	8
3.1.2	Extension de l'horizon temporel du scénario de crise	8
3.1.3	Paramètres	9
3.1.4	Composantes du risque recensées	10
3.2	Compatibilité avec les recommandations du CSF	11
3.2.1	Recommandations du CSF	11
3.2.2	Mise en œuvre internationale	12
4	Grandes lignes du projet	13
4.1	Nouvelle réglementation.....	13
4.1.1	Concept	13
4.1.2	Niveau des exigences	14
4.2	Modalités de mise en œuvre	15
5	Commentaire des différents articles	15
5.1	Exigences quantitatives: ratio de liquidités à court terme	15
5.2	Dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique: généralités	16
5.3	Exigences de base	20
5.4	Exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement	22
5.5	Autres dispositions.....	25
5.6	Dispositions transitoires et finales	27
5.7	Annexes	27
6	Conséquences	28
6.1	Conséquences pour les banques d'importance systémique	28
6.1.1	Importance des liquidités pour la stabilité des banques d'importance systémique..	28
6.1.2	Utilité pour les banques d'importance systémique	29
6.1.3	Coûts liés aux liquidités.....	30
6.1.4	Coûts des fonds propres	31
6.1.5	Frais de mise en œuvre et d'administration	31
6.2	Conséquences pour les clients des banques	31
6.3	Conséquences pour la Confédération	31
6.4	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	32
6.5	Conséquences économiques.....	32
7	Aspects juridiques	33
7.1	Constitutionnalité et légalité	33

7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	33
7.3	Délégation de compétences législatives	33
8	Entrée en vigueur	33
	Liste des abréviations.....	34
	Bibliographie	35

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

La crise financière mondiale de 2007-2009 a révélé l'importance cruciale des liquidités des banques d'importance systémique (*Systemically Important Banks*, SIB) aussi bien pour la stabilité de la banque concernée que pour l'économie dans son ensemble. Eu égard à la taille des SIB, à leur position sur le marché et aux réseaux qu'elles entretiennent, la situation d'urgence ou la défaillance de l'une d'entre elles peut ouvrir de graves failles dans le système financier et avoir des répercussions néfastes sur l'ensemble de l'économie. Il s'agit donc de garantir le maintien des fonctions d'importance systémique tout en réduisant au minimum la probabilité que l'État doive intervenir aux frais du contribuable. Cet impératif revêt une importance particulière pour la Suisse qui, en comparaison internationale, abrite de très grands établissements financiers par rapport à sa taille.

Sous la direction du Département fédéral des finances (DFF), un groupe de travail interne à l'administration fédérale institué en 2019 et regroupant le DFF, la Banque nationale suisse (BNS) et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) a analysé la réglementation applicable aux SIB en matière de liquidités et a constaté qu'il était nécessaire d'agir pour compléter le train de mesures *too big to fail* (TBTF). Il ressort de l'analyse réalisée que les exigences particulières en matière de liquidités que l'OLiQ impose aux SIB n'augmentent pas toujours les liquidités détenues par rapport aux exigences relatives au *Liquidity Coverage Ratio* (LCR)¹ de 100 %, qui valent pour toutes les banques. La résistance accrue face aux chocs de liquidités qui est exigée par la loi sur les banques (LB) n'est donc pas garantie, et le besoin de liquidités d'une SIB en cas de liquidation² n'est pas suffisamment couvert. Dans ce contexte et dans le cadre de sa surveillance, la FINMA a fixé des exigences minimales provisoirement accrues pour les SIB, qui doivent être remplacées par les exigences particulières révisées en matière de liquidités.

Lors de son examen du secteur financier suisse en 2019, le Fonds monétaire international (FMI) a lui aussi constaté que les exigences en matière de liquidités applicables aux SIB suisses restaient insuffisantes en cas de liquidation³. Dès 2016, le Conseil de stabilité financière (CSF) a publié des principes directeurs sur le besoin de liquidités d'une banque d'importance systémique active au niveau international (*Global Systemically Important Bank*, G-SIB) pendant une phase de liquidation⁴, qui n'ont pas encore été transposés dans la réglementation suisse. Un consensus existe sur le plan international quant à la dotation en liquidités des SIB: celle-ci constitue un critère déterminant de la capacité de liquidation⁵, tant pour les G-SIB que

¹ Ratio de liquidités à court terme. Celui-ci vise à garantir que les banques détiennent suffisamment d'actifs liquides de haute qualité (*High Quality Liquid Assets*, HQLA) pour pouvoir couvrir en tout temps la sortie nette de trésorerie attendue dans un scénario de crise reposant sur des hypothèses de sortie et d'entrée de trésorerie à 30 jours (cf. art. 12 ss de l'ordonnance sur les liquidités, OLiQ).

² Dans le présent rapport, le terme «liquidation» englobe aussi bien l'assainissement que la liquidation d'un établissement. De même, la «capacité de liquidation» correspond à la «capacité d'assainissement et de liquidation» d'un établissement.

³ Fonds monétaire international (2019): *Switzerland – Financial Sector Assessment Program*, IMF Country Report n° 19/183, juin, p. 41; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/26/Switzerland-Financial-Sector-Assessment-Program-47045>

⁴ Conseil de stabilité financière (2016), *Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank («G-SIB»)*, 18 août; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.fsb.org/2016/08/guiding-principles-on-the-temporary-funding-needed-to-support-the-orderly-resolution-of-a-global-systemically-important-bank-g-sib/>

Les principes ont été ultérieurement précisés dans le document suivant: Conseil de stabilité financière (2018), *Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan*, 21 juin; disponible à l'adresse suivante: <https://www.fsb.org/2018/06/funding-strategy-elements-of-an-implementable-resolution-plan-2/>

⁵ Conseil de stabilité financière (2021), *Evaluation of the Effects of Too-Big-To-Fail Reforms*, Final Report, 1^{er} avril; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.fsb.org/2021/03/evaluation-of-the-effects-of-too-big-to-fail-reforms-final-report/>

pour les banques d'importance systémique sur le plan national (*Domestic Systemically Important Banks*, D-SIB) qui exercent principalement leurs activités sur le marché intérieur.

Comme le Conseil fédéral l'explique dans son rapport du 4 juin 2021 relatif à l'examen prévu par l'art. 52 LB⁶, les exigences de liquidités applicables aux SIB doivent être remaniées. La révision de l'ordonnance sur les liquidités vise à garantir que toutes les SIB disposent des liquidités requises selon l'art. 9, al. 2, let. b, de la LB pour pouvoir mieux absorber les chocs de liquidités que les banques qui n'ont pas d'importance systémique et respecter ainsi leurs obligations de paiement même dans une situation exceptionnellement difficile. De plus, le besoin de liquidités d'une SIB doit également être couvert en cas de liquidation.

Lors d'une crise bancaire, des réserves de liquidités suffisantes confèrent du temps et des moyens financiers pour la mise en œuvre des solutions appropriées destinées à garantir les fonctions d'importance systémique. Les nouvelles dispositions présentées ici de la réglementation applicable aux SIB en matière de liquidités remplacent le droit en vigueur pour ces établissements. Elles se traduisent par des exigences de liquidités accrues et plus conformes au risque par rapport au régime actuel de l'OLiQ. Elles contribueront à renforcer la stabilité des banques concernées, le but étant de réduire la probabilité et la gravité d'une crise et d'éviter ainsi des coûts élevés à l'ensemble de l'économie. En outre, une dotation en liquidités élevée des banques d'importance systémique est une condition essentielle à la mise en place d'un mécanisme public de garantie des liquidités (*public liquidity backstop*) visant à renforcer la stabilité du secteur financier, comme le prévoit le Conseil fédéral⁷.

1.2 Options étudiées et solution retenue

Les autorités (DFF, FINMA et BNS) ont examiné plusieurs solutions lors des analyses qu'elles ont menées dans le cadre de la révision de l'OLiQ. Elles ont étudié et évalué, entre autres, l'option décrite dans la présente section, qui a fait l'objet d'une consultation préalable auprès des cinq SIB d'octobre à novembre 2020; la FINMA a collecté les données correspondantes auprès de ces établissements durant la même période.

Cette option s'appuyait – comme le projet de révision – sur un scénario de liquidation de 60 jours, considéré comme plausible par les autorités et directement lié à un scénario de crise du LCR de 30 jours. Toujours dans cette option, l'hypothèse de base des autorités reposait sur des sorties nettes de trésorerie décroissantes au fil du temps. Cela reflète une crise dans laquelle une banque est tout d'abord susceptible de devenir insolvable (*Point of Non-Viability*, PONV) avant que la mise en œuvre d'un *bail-in* ne permette une normalisation progressive de la situation. Contrairement au projet de révision, les taux d'entrée et de sortie de cette option se basaient sur le LCR⁸, les banques ne devant pas présenter, à la fin du scénario de crise, un LCR inférieur à un niveau prédéfini (LCR de 80 % pour les G-SIB et de 50 % pour les D-SIB). Comme le projet de révision, l'option prévoyait des majorations visant à couvrir le besoin de liquidités résultant des risques intrajournaliers et des risques inhérents au renouvellement des crédits, ainsi que des décotes pour les mesures générant des liquidités.

Conformément aux avis formulés par les cinq SIB lors de la consultation préalable, le DFF a décidé de ne pas conserver l'option sous cette forme: d'une part car elle n'était pas comparable sur le plan international aux dispositions des pays les plus avancés en la matière, notamment pour ce qui est des taux d'entrée et de sortie fondés sur le LCR pour la phase de liquidation; et d'autre part car la nécessité d'une modélisation dynamique du bilan pour chaque jour du scénario de liquidation la rendait très complexe.

⁶ FF 2021 1487

⁷ Cf. communiqué de presse du 11 mars 2022 du Conseil fédéral, «Le Conseil fédéral entend mettre en place un nouvel instrument pour renforcer la stabilité du secteur financier»; disponible à l'adresse: www.admin.ch > Documentation > Communiqués > 11.03.2022.

⁸ Les taux d'entrée et de sortie étaient définis comme suit dans l'option étudiée: ils correspondaient à 50 % des taux LCR du 31^e au 60^e jour du scénario de crise et à 10 % des taux LCR du 61^e au 90^e jour.

Le projet de révision établit un cadre de réglementation des liquidités qui fixe des exigences de base complétées par des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement, et qui se rapproche ainsi des dispositions qu'appliquent les grands centres financiers internationaux (en particulier le Royaume-Uni). En complément et par dérogation à cette pratique internationale, certaines exigences minimales sont mises en place à travers les exigences de base. L'introduction de ces dernières constitue un pas important et, de l'avis de l'autorité de surveillance des marchés financiers, nécessaire pour la Suisse qui, en comparaison internationale, abrite de très grands établissements financiers par rapport à sa taille. À cet égard, il convient de noter qu'il n'existe encore aucune norme internationale ni pratique uniforme en ce qui concerne les exigences quantitatives de liquidités en cas de liquidation. L'abandon de la modélisation dynamique du bilan permettra de limiter considérablement la complexité de la réglementation et de maintenir les coûts opérationnels des banques dans des limites raisonnables.

1.3 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet de révision s'inscrit dans les champs d'action⁹ prévus dans la politique du Conseil fédéral de décembre 2020 en matière de marchés financiers¹⁰; visant à assurer la stabilité du système financier, il constitue l'un des objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2022. Celui-ci a déjà mentionné la nécessité d'agir dans le domaine des exigences particulières en matière de liquidités applicables aux SIB dans son rapport du 4 juin 2021 relatif à l'examen prévu par l'art. 52 LB¹¹.

2 Procédure de consultation

2.1 Résultats de la procédure de consultation

Le projet a fait l'objet d'une procédure de consultation entre le 30 septembre 2021 et le 13 janvier 2022. Au total, 60 avis (56 prises de position et 4 déclarations de renonciation) ont été reçus. L'objectif de la révision a été largement salué, mais les SIB concernées, notamment, ont estimé que le niveau des exigences proposées était disproportionné. Concernant les résultats détaillés, il est renvoyé au rapport distinct correspondant.

2.2 Principales adaptations de fond par rapport au projet présenté en consultation

Les principales adaptations de fond suivantes ont été apportées au projet présenté en consultation, sur la base des résultats de cette dernière:

- Le besoin de liquidités résultant des risques intrajournaliers a été supprimé des exigences de base et transféré dans le catalogue des éventuelles majorations spécifiques à l'établissement (art. 25, al. 1, let. a).
- Eu égard aux différents avis reçus, les créances hypothécaires préparées en vue de recourir à l'aide extraordinaire sous forme de liquidités de la BNS ont été ajoutées à la liste des actifs pouvant être pris en compte, ces créances pouvant être considérées partiellement (art. 20a, al. 4). De plus, le plafond pour prendre en compte les mesures générant

⁹ En particulier le champ d'action 7 («Garantir la résilience» > «Résistance face aux crises»)

¹⁰ Rapport du Conseil fédéral du 4 décembre 2020 «*Leadership mondial, ancrage en Suisse: Politique pour une place financière suisse tournée vers l'avenir*». Source: www.sif.admin.ch > Documentation > Publications > Politique en matière de marchés financiers > [Rapport](#)

¹¹ FF 2021 1487

des liquidités a été relevé, passant de 20 % à 30 % (art. 24), et le critère de négociabilité et de libre disponibilité des titres pouvant être pris en compte a été précisé. Des entrées de trésorerie provenant de HQLA en nantissement remis en gage de catégorie 1 libérables entre le 31^e et le 90^e jour sont admises pour couvrir le besoin de liquidités qui résulte du risque d'une accumulation des sorties de trésorerie immédiatement à partir du 31^e jour (risques de seuil) et d'un scénario de crise avec un horizon de 90 jours (art. 23 et annexe 7). Le taux de sortie visé à l'art. 23, al. 2, let. a, a été réduit, passant de 7 % à 5 %, pour éviter une incohérence conceptuelle entre le taux de sortie des dépôts des clients privés et des petites entreprises selon l'art. 23, al. 1, let. a, et celui des dépôts des mêmes groupes de clients selon la let. b. Par ailleurs, il est précisé que les actifs liés à des succursales ou à des entités consolidées en raison des dispositions locales relatives aux liquidités peuvent être pris en compte au moins en partie pour respecter les exigences particulières en matière de liquidités de l'entité supérieure (art. 15c, al. 8, et 20a, al. 5). En outre, les HQLA pouvant être pris en compte pour répondre aux exigences particulières ne doivent pas être placés sous le contrôle de l'unité fonctionnelle chargée de gérer les liquidités (cf. commentaire de l'art. 20a, al. 1).

- Conformément au nouvel art. 20b, les exigences particulières en matière de liquidités doivent être respectées à tout moment en se basant sur la moyenne glissante des actifs pouvant être pris en compte du trimestre qui prend fin à la date de référence et la moyenne correspondante du besoin de liquidités, et à 80 % au moins sur une base quotidienne. Cette règle simplifie leur respect, car des fluctuations journalières ou à court terme peuvent être mieux compensées.
- L'indication selon laquelle l'étendue et le contenu des exigences particulières en matière de liquidités dépendent du degré d'importance systémique a été supprimée à l'art. 19. Le principe de proportionnalité est pris en compte de manière appropriée lors de la fixation des exigences en fonction des risques.
- Prévue dans le projet mis en consultation, la majoration visée à l'art. 25a, al. 1, let. h, P-OLiQ (encours minimal de HQLA à la fin de l'horizon de 90 jours) ne figure plus dans le texte réglementaire, car ces risques de liquidité peuvent être couverts par une éventuelle majoration des liquidités concernant un assainissement ou une liquidation. De plus, la majoration définie à l'art. 25a, al. 1, let. g, P-OLiQ (risques de change) est supprimée de la liste des majorations éventuelles.
- Les commentaires précisent la marge d'appréciation de la FINMA lors de la fixation des majorations (cf. chap. 5.4 concernant l'art. 25a, al. 1).
- Désormais, l'art. 26 indique clairement qu'un non-respect des exigences particulières en matière de liquidités est possible, et définit le processus pour y remédier.
- La publication relative aux exigences particulières en matière de liquidités a été supprimée (art. 28a P-OLiQ), car elle pourrait avoir des effets néfastes en cas de crise de liquidités.
- L'art. 31c prévoit des délais transitoires plus longs et un examen des nouvelles règles par le DFF trois ans après l'échéance de ces délais.

Plusieurs requêtes formulées lors de la consultation n'ont pas pu être prises en compte. Le renouvellement des crédits arrivant à échéance étant important pour conserver le modèle d'affaires d'une banque, l'exigence correspondante prévue n'a pas été modifiée. Eu égard à l'importance de plusieurs groupes de clients pour la survie d'une banque, en particulier pendant une crise, des sorties de trésorerie restent nécessaires pour ces groupes de clients et leurs entrées de trésorerie ne sont pas admises. Les mesures générant des liquidités qui peuvent être prises en compte ne sont pas étendues aux métaux précieux, notamment en raison des signaux négatifs que la cession de volumes conséquents de tels métaux enverrait au marché et du manque de liquidité de ce dernier pour les gros volumes. Les risques climatiques et

environnementaux n'ont pas pu être intégrés explicitement dans le projet en raison des analyses encore en cours sur le plan tant national qu'international. La réglementation permet néanmoins de prendre en compte dans les exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement des risques qui ne sont pas mentionnés expressément dans le projet. On renonce à une adaptation supplémentaire des exigences posées au financement du négoce dans le cadre du *Net Stable Funding Ratio* (NSFR) pour les motifs indiqués dans la réponse du Conseil fédéral à la question parlementaire du conseiller national Christian Lüscher (21.1041¹²).

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

3.1 Points communs avec d'autres juridictions

Outre un LCR de 100 %, les nouvelles dispositions sur les liquidités prévoient pour les SIB une exigence de base et une exigence supplémentaire spécifique à l'établissement. À l'avenir, les risques de liquidité seront ainsi couverts tant pendant la phase de stabilisation que pendant la phase de liquidation. Les différents éléments de la nouvelle approche suisse sont comparés ci-après avec les approches de certaines juridictions étrangères.

3.1.1 LCR

En 2013, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a mis en place le LCR pour rendre le secteur bancaire plus résistant¹³. Le LCR vise à garantir que les banques détiennent un encours approprié d'actifs liquides non grevés (*High Quality Liquid Assets*, HQLA) pouvant être convertis rapidement en liquidités pour couvrir le besoin correspondant dans un scénario de crise de liquidités à 30 jours. D'après la norme de Bâle, le LCR est d'au moins 100 % en temps normal. En d'autres termes, l'encours de HQLA doit être au minimum aussi élevé que le total des sorties nettes de trésorerie attendues pour les 30 jours à venir dans le cadre du scénario de crise. Les taux de sortie fondés sur le LCR à appliquer dans les calculs découlent d'un consensus international et reflètent les enseignements tirés des crises précédentes.

Sur le plan international, le LCR forme la base des exigences en matière de liquidités. Il est complété par des exigences supplémentaires, applicables en particulier aux SIB. Comme tous les pays objets de la comparaison, la Suisse impose un LCR de 100 %.

3.1.2 Extension de l'horizon temporel du scénario de crise

Les nouvelles exigences TBTF de la Suisse en matière de liquidités se fondent sur un scénario qui conduit la banque à la phase de liquidation. Durant les 30 premiers jours, les taux de sortie fondés sur le LCR demeurent inchangés. Une période de 30 jours est toutefois trop courte pour liquider une SIB. On sait d'expérience qu'une banque ne se trouve pas en situation de liquidation du jour au lendemain et qu'il faut du temps, après le déclenchement de celle-ci, pour revenir à une certaine normalité (*business as usual*). L'horizon temporel considéré est donc de 90 jours (comprenant la période LCR de 30 jours susmentionnée).

Dans la pratique bancaire, le LCR et son horizon temporel de 30 jours incitent les établissements à prolonger les échéances peu après ce délai de 30 jours pour réduire ainsi les sorties de trésorerie dans le LCR («risque de seuil»). L'horizon temporel du scénario de crise étendu

¹² [21.1041 | Suisse-UE. Pour que les banques suisses restent concurrentes face aux banques européennes dans leur activité de financement du négoce de matières premières | Objets | Le Parlement suisse](#)

¹³ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2013), *Bâle III: Ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité*, janvier 2013; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.bis.org/publ/bcbs238.htm>

à 90 jours englobera également ces positions à l'avenir. Dans d'autres juridictions, le risque non couvert par le LCR est aussi pris en considération par une extension de l'horizon temporel du scénario de crise.

La pratique à l'étranger ne comprend aucune exigence de base prédéfinie pour toutes les SIB. Du point de vue macroéconomique, cette approche est néanmoins justifiée en Suisse, car le pays abrite, en comparaison internationale, de très grands établissements financiers par rapport à son produit intérieur brut (PIB).

Le Royaume-Uni prévoit plusieurs majorations au titre du pilier 2 pour les risques non couverts par le LCR. Dans ce cadre, la Prudential Regulation Authority (PRA) applique elle aussi un scénario de crise de 90 jours¹⁴. Aux États-Unis, les dispositions du US Title I Resolution Plan exigent notamment en matière de liquidités la modélisation du besoin de liquidités de toutes les entités opérationnelles sur une période de liquidation d'au moins 60 jours à compter de la survenance de la faillite ou la mise en œuvre de mesures de liquidation ordonnées par les autorités et la détention du volant de liquidités correspondant¹⁵. Dans l'Union européenne (UE), le scénario de crise utilisé par la Banque centrale européenne (BCE) va même encore plus loin, puisqu'il comporte un horizon de 180 jours¹⁶.

3.1.3 Paramètres

La rigueur des exigences résulte, d'une part, de l'horizon temporel du scénario de crise et, d'autre part, des taux d'entrée et de sortie sous-jacents. Dans le projet de révision, cela se traduit comme suit en prenant l'exemple des dépôts de détail moins stables: selon l'hypothèse fondée sur le LCR, les clients des banques retirent 10 % des dépôts dans les 30 premiers jours. Pour les 60 jours suivants, une sortie de trésorerie de 5 % du volume initial des dépôts est supposée. En cumulant sur les 90 jours, 15 % des dépôts sortent. À l'inverse, d'après le scénario, 85 % des dépôts de détail ne sont pas retirés et restent auprès de la banque. Une comparaison internationale des scénarios révèle que les hypothèses de sortie de trésorerie sont similaires et tout à fait réalistes compte tenu des enseignements les plus récents tirés de crises survenues à l'étranger^{17, 18}.

Pour évaluer la rigueur de l'approche suisse, les principaux éléments¹⁹ comparables sont confrontés au scénario le plus strict qui était pertinent pour la surveillance dans le *stress test* des

¹⁴ Prudential Regulation Authority (2019), *Pillar 2 liquidity*, Statement of Policy, juin, pp. 4 ss; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/statement-of-policy/2019/pillar-2-liquidity-sop-update-june-2019.pdf?la=en&hash=78618B0A466B17BCF86952AAD06AC14AEE3E4FDE>

¹⁵ Le *Resolution Liquidity Execution Need* (RLEN; besoin de liquidités pour exécuter la liquidation) englobe la *Minimum Operating Liquidity* (liquidités minimales pour l'exploitation) et le *Peak Funding Need* (PFN; besoin de financement maximum). Le RLEN doit être recalculé quotidiennement pour chaque jour de la période de liquidation. Dès qu'il n'est plus couvert par les liquidités existantes, la direction de la société holding doit prendre les mesures nécessaires. Par conséquent, le RLEN comprend également un volant de gestion. Les Intermediate Holding Companies (IHC) américaines d'UBS et du Credit Suisse sont elles aussi soumises, dans leur plan de liquidation américain, à l'obligation de calculer le RLEN (cf. <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/files/bcreg20201209a2.pdf>).

¹⁶ Banque centrale européenne (2019), *ECB Sensitivity analysis of Liquidity Risk – Stress Test 2019*, Methodological note, février; document disponible à l'adresse suivante: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.ECB_sensitivity_analysis_of_liquidity_risk-stress_test_2019-methodological_note_20190206~6771e88926.en.pdf

¹⁷ Dans le cas de l'établissement espagnol Banco Popular, où le dispositif de résolution européen a été appliqué pour la première fois, près de 20 % des dépôts ont été retirés en quelques semaines (cf. <https://www.reuters.com/article/us-popular-m-a-deposits-idUSKBN18Y1EU>).

¹⁸ Une comparaison avec les sorties de trésorerie observées chez UBS en 2008 n'est pas pertinente: d'une part, seules quelques données sont disponibles; d'autre part, celles-ci ne seraient pas représentatives des sorties de trésorerie en cas de crise, car les autorités sont intervenues de manière précoce et globale. Les mesures prises par les autorités ont atteint leur cible et permis d'éviter des sorties de trésorerie importantes et déstabilisantes.

¹⁹ Soit un LCR de 100 %, une extension de l'horizon temporel du scénario de crise et une majoration de la franchise.

liquidités réalisé en 2019 par la BCE²⁰. Cette comparaison ne vise pas à mettre en parallèle les approches méthodologiques, mais à présenter le niveau des paramètres utilisés, toutes juridictions confondues. Le scénario de la BCE suppose une sortie de trésorerie constante, la même part de l'encours résiduel de la position étant retirée chaque jour pendant une durée totale de 180 jours. Le scénario suisse se limite quant à lui à 90 jours.

Pour qu'il soit possible de comparer les paramètres du scénario suisse avec ceux du scénario de la BCE, l'aperçu figurant au tableau 1 n'indique pour ce second scénario que les taux de sortie et d'entrée des 90 premiers jours. Il convient de noter que le scénario de la BCE est effectivement plus strict qu'il n'y paraît dans le tableau 1, car il faut globalement calculer sur une période de crise plus longue, à savoir 180 jours.

S'agissant, par exemple, des dépôts de détail non garantis, le tableau 1 indique que la clientèle de détail retire pendant 90 jours des dépôts non garantis de l'ordre de 15 % du volume initial selon le scénario suisse, du fait de la situation difficile dans laquelle se trouve la banque hypothétique en cours de liquidation. Dans le scénario de la BCE, la sortie de trésorerie est plus élevée (23 %) sur la même période. D'après le tableau 1, le scénario suisse est moins strict que celui de la BCE en raison d'entrées de trésorerie supérieures découlant des crédits aux clients privés et aux clients commerciaux. À l'inverse, le scénario suisse enregistre davantage de sorties de trésorerie que celui de la BCE pour les dépôts de détail garantis et volumineux ainsi que pour les dépôts des clients commerciaux. Il est donc plus strict dans ces domaines. Dans l'ensemble, la rigueur des taux d'entrée et de sortie sous-jacents au scénario suisse est comparable à celle du scénario de l'UE.

Tableau 1: Comparaison internationale du scénario (paramètres calibrés sur un horizon temporel de 90 jours)

<i>Paramètres des positions échues sur une base quotidienne</i>	CH/LCR	Scénario de la BCE
Sorties de trésorerie		
Dépôts de détail garantis	10 %	9 %
Dépôts de détail non garantis	15 %	23 %
Dépôts de détail volumineux	25 %	23 %
Dépôts opérationnels des clients commerciaux	42 %	36 %
Dépôts non opérationnels des clients commerciaux	57 %	48 %
Dépôts d'établissements financiers	100 %	100 %
Entrées de trésorerie		
Crédits aux clients privés	25 %	0 %
Crédits aux clients commerciaux	25 %	0 %
Crédits aux établissements financiers	100 %	100 %

3.1.4 Composantes du risque recensées

En plus des taux d'entrée et de sortie évoqués plus haut, qui sont également pris en compte dans d'autres juridictions et qui se reflètent dès lors dans l'exigence de base du LCR et dans l'horizon temporel prolongé du scénario de crise de 90 jours (horizon de 90 jours), la nouvelle exigence TBTF de la Suisse comprend des majorations pour le risque de franchise (risque inhérent au renouvellement des crédits) ainsi que des décotes pour les mesures générant des liquidités (*management actions* ou mesures prises par la direction).

²⁰ Banque centrale européenne (2019), *ECB Sensitivity analysis of Liquidity Risk – Stress Test 2019*, Methodological note, février, p. 26; document disponible à l'adresse suivante: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.ECB_sensitivity_analysis_of_liquidity_risk-stress_test_2019-methodological_note_20190206~6771e88926.en.pdf

Au Royaume-Uni, la notion de «*franchise viability*» englobe en particulier les risques liés aux rachats anticipés de titres de créance ainsi qu'à la liquidation anticipée d'instruments dérivés non garantis et de transactions de *prime brokerage*. Contrairement au concept suisse, qui tient compte du risque inhérent au renouvellement des crédits en réduisant les taux d'entrée, la pratique britannique ne prévoit aucune entrée de trésorerie plus faible pour les crédits par rapport au LCR.

L'extension aux *management actions* correspond notamment à la prise en compte d'autres actifs non grevés, comme c'est le cas avec les outils de suivi de Bâle²¹.

Les exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement permettent en outre de tenir compte des risques individuels des banques, les SIB pouvant présenter à la FINMA leurs propres estimations fondées sur des approches et hypothèses de scénario internes. Cette pratique est comparable sur le plan méthodologique au concept britannique du pilier 2²² et à l'approche ILAAP appliquée dans l'UE²³, dans lesquels la prise en considération de risques supplémentaires importants, spécifiques à une banque, vise à obtenir une vue d'ensemble aussi complète que possible de la situation de cet établissement en matière de risques.

3.2 Compatibilité avec les recommandations du CSF

3.2.1 Recommandations du CSF

L'approvisionnement en liquidités doit être garanti pour réussir la liquidation d'une G-SIB. Le CSF a élaboré des recommandations (*guidance*) sur la gestion du besoin de liquidités d'une banque en liquidation, fondés sur les «Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions»^{24, 25}. Ces recommandations soulignent qu'une banque peut continuer de présenter un besoin de liquidités durablement élevé même pendant la phase qui suit le déclenchement d'une liquidation, c'est-à-dire après avoir été recapitalisée avec succès. Cela tient notamment à la volatilité accrue du marché, à l'incertitude entourant l'évaluation des actifs et aux asymétries d'informations concernant la capacité de survie de la banque.

Selon les recommandations susmentionnées, l'approvisionnement en liquidités doit s'effectuer en premier lieu au moyen des liquidités disponibles de la banque et par accès aux sources de liquidités proposées par le marché. Lorsque ces ressources ne suffisent plus, il est alors possible de recourir à un *public sector backstop mechanism* (mécanisme public de garantie des liquidités, également appelé *public backstop*), qui est limité dans le temps et comprend l'injection de liquidités par la banque centrale.

Les mêmes recommandations précisent également que l'autorité de résolution compétente élabore des plans concernant les liquidités dans le cadre du plan de liquidation. Ces plans, dont le contenu est explicité dans des recommandations spécifiques²⁶, visent à assurer un

²¹ Banque des règlements internationaux (2019), *Supervisory Review Process*, 15 décembre, ch. 50.27 ss; document disponible à l'adresse suivante: https://www.bis.org/basel_framework/chapter/SRP/50.htm

²² Prudential Regulation Authority (2019), *Pillar 2 liquidity*, Statement of Policy, juin, ch. 1.3 et 1.6; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/state-ment-of-policy/2019/pillar-2-liquidity-sop-update-june-2019.pdf?la=en&hash=78618B0A466B17BCF86952AAD06AC14AEE3E4FDE>

²³ Banque centrale européenne (2018), *Guide de la BCE relatif au processus interne d'évaluation de l'adéquation de la liquidité (ILAAP)*, novembre, principe 4; document disponible à l'adresse suivante: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.ilaap_guide_201811.fr.pdf

²⁴ Conseil de stabilité financière (2014a), *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*, 15 octobre 2014, Key Attribute 6; document disponible à l'adresse: <https://www.fsb.org/2014/10/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions-2/>

²⁵ Conseil de stabilité financière (2016)

²⁶ Conseil de stabilité financière (2018)

approvisionnement suffisant en liquidités pendant la phase de liquidation. Une estimation plausible du besoin de financement pendant cette phase et la constitution des liquidités correspondantes sont essentielles à la crédibilité du plan. En particulier, les scénarios de crise de liquidités doivent s'appuyer sur des hypothèses appropriées, et les banques doivent être en mesure d'assurer le suivi des ressources et de répondre à temps aux besoins de liquidités. La FINMA, agissant en étroite collaboration avec la BNS, a édicté à l'intention des grandes banques des prescriptions relatives à la définition d'un éventuel scénario de crise, tenant compte des recommandations du CSF. Sur cette base, les banques en question doivent évaluer leurs besoins de liquidités et les confronter aux réserves de trésorerie effectivement disponibles à la date de référence (*capabilities*)²⁷.

En résumé, le CSF exige que les banques aient, d'une part, les données et systèmes nécessaires pour modéliser de manière flexible le besoin de liquidités en cas de liquidation et, d'autre part, une trésorerie suffisante pour pouvoir procéder à leur liquidation sans l'aide de l'État.

3.2.2 Mise en œuvre internationale

Il incombe aux juridictions de transposer les recommandations du CSF dans leur législation pour faire en sorte que les banques disposent effectivement d'un volant de liquidités suffisamment volumineux. Les approches appliquées aux États-Unis, au Royaume-Uni, dans l'UE et en Suisse sont toutes compatibles avec les recommandations du CSF.

Seuls les États-Unis ont mis en place des exigences réglementaires en matière de liquidités pour les cas de liquidation (à travers le modèle RLEN/RLAP²⁸). En revanche, le Royaume-Uni et l'UE n'ont pas strictement défini de telles exigences. Les autorités décident d'éventuelles exigences supplémentaires au cours du processus de surveillance.

Le contexte global doit être considéré lorsque l'on compare la mise en œuvre des recommandations du CSF sur le plan international. Cela comprend en particulier le cadre prudentiel existant et le rôle conféré au *public backstop*. Au Royaume-Uni et dans l'UE, l'accent est mis sur la capacité des modèles à estimer le besoin de liquidités, et non sur la constitution d'un volant *ex ante*. Le Royaume-Uni dispose d'un *public backstop* illimité dans l'éventualité où le besoin en cas de liquidation excéderait la trésorerie existante des banques. Dans l'UE également, le Mécanisme européen de stabilité (MES) combiné au Fonds de résolution unique fait office de *public backstop* et fournit des aides en cas de crise de liquidités.

L'approche américaine n'est que partiellement comparable à celle de la Suisse. Aux États-Unis, c'est le *Federal Reserve System* (Réserve fédérale ou Fed) qui décide en fin de compte, dans le cadre de son activité de surveillance, du mode de calcul du besoin de liquidités et de la dotation requise en liquidités. La *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) y a une grande expérience en matière de faillites bancaires, ce qui rend crédible la menace de faillite associée au RLEN. De plus, les États-Unis disposent eux aussi d'un *public backstop*, puisque la FDIC peut mettre à disposition les liquidités nécessaires à une liquidation.

La version révisée de l'art. 26, al. 1, OLiQ prévoit explicitement que les liquidités détenues pour respecter les exigences particulières en la matière peuvent être utilisées dans des circonstances extraordinaires. Lors de la pandémie de coronavirus, les autorités de surveillance étrangères ont elles aussi indiqué expressément que le volant de liquidités était à la disposition des banques pour surmonter la crise.

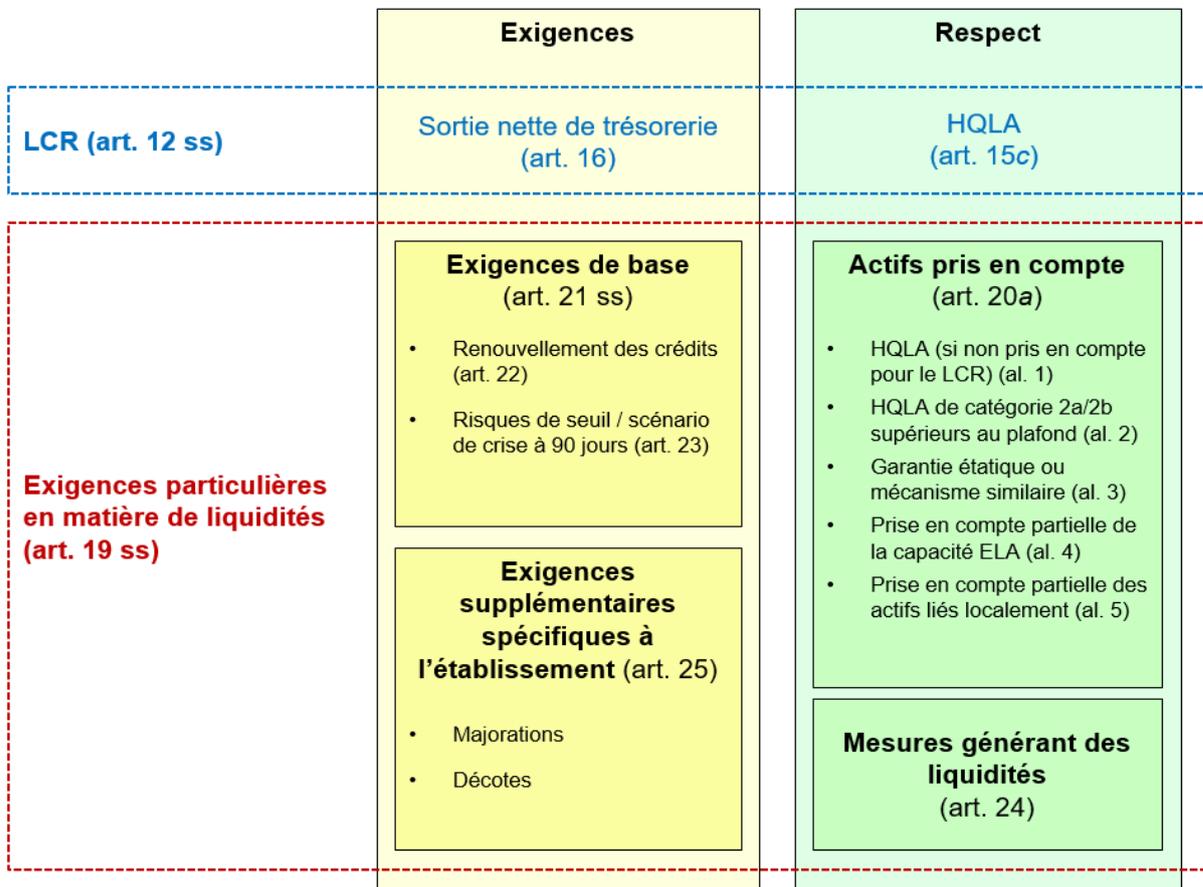
²⁷ FINMA (2018), *Rapport annuel 2018*, p. 106; disponible à l'adresse suivante: <https://finma.ch/fr/documentation/publications-finma/rapport-d-activite/>

²⁸ Conformément au modèle RLAP (*Resolution Liquidity Adequacy and Positioning*), les banques doivent garantir que les entités importantes détiennent suffisamment de HQLA pour couvrir pendant une période d'au moins 30 jours les sorties nettes de trésorerie estimées (cf. <https://www.federalreserve.gov/publications/resolution-plans-faqs-fbo-liquidity.htm>).

4 Grandes lignes du projet

4.1 Nouvelle réglementation

4.1.1 Concept



Les SIB sont soumises à des exigences de liquidités plus strictes en raison de leur importance particulière pour l'économie suisse. Contrairement aux banques qui n'ont pas d'importance systémique, elles doivent détenir des liquidités suffisantes pour couvrir les risques que le LCR ne couvre pas en raison de son horizon de 30 jours. Cela concerne en particulier les cas de liquidation, où il s'agit d'éviter des coûts subséquents élevés pour l'économie et les pouvoirs publics.

Dans ce contexte, la nouvelle réglementation sur les liquidités applicable aux SIB prévoit un scénario de liquidation de 60 jours lié au scénario de crise du LCR de 30 jours qui précède. Ce scénario de liquidation s'appuie sur l'hypothèse d'une stabilisation progressive de la situation de la banque concernée après constatation du PONV par la FINMA au 30^e jour du scénario de crise et la mise en œuvre immédiate du *bail-in*. La nouvelle réglementation suppose donc que la SIB concernée surmontera la crise et poursuivra ses activités malgré un modèle d'affaires peut-être réduit ou modifié, comme l'illustrent les sorties nettes décroissantes de trésorerie entre le 31^e et le 90^e jour dans le scénario de liquidation.

Les exigences en matière de liquidation sont remplies via, d'une part, les exigences de base applicables à l'ensemble des SIB et, d'autre part, d'éventuelles exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement nécessaires pour tenir compte d'autres risques. Les exigences de base prennent en considération, à travers des paramètres minimums prescrits, les risques qui ne sont pas couverts par le LCR (risques inhérents au renouvellement des crédits, risques

de seuil et risques résultant d'un horizon de 90 jours). Dans le cadre des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement, la FINMA peut fixer d'autres majorations pour d'autres risques matériels non couverts. Les SIB peuvent réaliser et présenter à la FINMA leurs propres estimations de ces risques, fondées sur des approches et hypothèses de scénario internes. La FINMA tient compte de ces estimations internes lorsqu'elle fixe les majorations, mais il ne faut toutefois pas l'interpréter comme une approbation du modèle de sa part.

La nouvelle réglementation permet également le respect partiel des exigences de liquidités grâce à la prise en compte des mesures générant des liquidités. Dans le cadre des exigences de base, les titres négociables et librement disponibles peuvent être pris en considération à leur valeur actuelle de marché, après soustraction de leur décote respective et jusqu'à un plafond prédéfini. À cette fin, les SIB doivent prouver à la FINMA que les titres sont négociables et librement disponibles et conviennent dès lors pour obtenir des liquidités. Un plafond s'impose en raison de considérations liées aux risques, car la mise en œuvre de mesures en période de crise ne va pas sans obstacles opérationnels, ni décalages temporels visant à éviter les cessions excessives de titres (*firesales*). En outre, les exigences peuvent être respectées grâce à la prise en compte partielle de l'aide extraordinaire de la BNS sous forme de liquidités (*emergency liquidity assistance*, ELA) et des actifs liés localement. Dans le cadre des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement, les SIB peuvent demander la prise en compte d'autres mesures générant des liquidités, mais doivent en prouver à la FINMA la faisabilité en cas de crise grave (menace d'insolvabilité).

Par ailleurs, la nouvelle réglementation admet la prise en compte d'une garantie explicite du canton (garantie étatique) ou d'un mécanisme similaire au titre des exigences particulières en matière de liquidités si cette garantie ou ce mécanisme: est pris en considération au titre des exigences de fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes; et se traduit, d'après l'évaluation de la FINMA, par une entrée de liquidités à court terme au moment de son utilisation en cas de crise.

4.1.2 Niveau des exigences

Sur le plan conceptuel, les cinq SIB doivent répondre aux mêmes exigences de base, le besoin de liquidités allant croissant à mesure que les entrées de trésorerie prises en compte dans le LCR pour les crédits arrivant à échéance dans les 30 jours et les dépôts arrivant ou pouvant arriver à échéance entre le 1^{er} et le 30^e jour ou dans les 31 à 90 jours augmentent. Par exemple, le besoin de liquidités découlant des exigences de base sera plus élevé pour une banque dépendant fortement de refinancements sur le marché des capitaux qui arrivent à échéance entre le 31^e et le 90^e jour que pour une banque qui a peu de financements correspondants. Dès lors, en dépit des paramètres prédéfinis, les exigences de base présentent déjà des différences effectives qui sont liées au profil de risque de la banque concernée. Même si la majoration spécifique à l'établissement en matière de risques intrajournaliers sera pertinente pour toutes les SIB, le Conseil fédéral part du principe que les autres exigences supplémentaires éventuelles spécifiques à l'établissement concerneront surtout les deux G-SIB. En effet, les risques spécifiques à la banque qui seront ainsi couverts résultent principalement des modèles d'affaires et des structures organisationnelles complexes que l'on observe notamment chez les G-SIB (par ex. risques inhérents au financement significatif d'une société du groupe par des filiales, à une répartition des liquidités au sein du groupe financier qui n'est pas proportionnelle aux risques, aux opérations sur dérivés ainsi qu'aux opérations de financement de titres négociées hors bourse et réglées par l'intermédiaire d'une contrepartie centrale). Le niveau des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement résulte donc directement des risques respectifs. Par conséquent, en raison du profil de risque des D-SIB, moins de majorations spécifiques à l'établissement fixées par la FINMA seront pertinentes pour les D-SIB. En outre, une distinction entre les G-SIB et les D-SIB est prévue en ce qui concerne une majoration spécifique (cf. art. 25, al. 1, let. g). Le principe de proportionnalité est donc pris en compte de manière appropriée tant pour les exigences de base que pour les exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement.

Le groupe de travail mentionné à la section 1.1 a analysé, entre autres, la dotation en liquidités et le besoin de liquidités des différentes SIB. Compte tenu des présentes estimations des autorités des marchés financiers, le Conseil fédéral part du principe que les exigences modifiées ne contraindront pas les SIB à augmenter leur dotation en liquidités, ou du moins pas de manière significative. On peut néanmoins supposer que les exigences concernant la détention de liquidités varieront au fil du temps, par exemple en raison de changements apportés au modèle d'affaires ou au profil de risque.

4.2 Modalités de mise en œuvre

Les exigences de base applicables aux SIB sont arrêtées au chapitre 4, section 2, OLiQ, alors que la section 2a énumère des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement. Concernant ces dernières, la liste des éléments de majoration figurant à l'art. 25 OLiQ n'est pas exhaustive. En vertu de l'art. 25a OLiQ, une SIB pourra réaliser à l'avenir sa propre analyse des éléments pertinents permettant de quantifier le besoin (supplémentaire) de HQLA. Mise à la disposition de la FINMA, cette analyse comprendra le cas échéant d'autres éléments de majoration (art. 25, al. 1, OLiQ) ainsi qu'une étude visant à prendre en compte des décotes liées aux mesures générant des liquidités (art. 25, al. 2, OLiQ). La FINMA examinera tous les éléments et leurs quantifications et prendra en considération les connaissances ainsi acquises lorsqu'elle fixera les exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement. Dans son évaluation, elle tiendra compte notamment des analyses des banques et s'appuiera également sur des comparaisons croisées entre les établissements assujettis et sur la pratique des autorités de surveillance d'autres places financières significatives. La FINMA tranchera dans les limites de son pouvoir d'appréciation. En outre, elle pourra considérer des éléments absents de la liste figurant à l'art. 25 OLiQ. Les exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement, qui englobent des majorations et des décotes, seront à déterminer dans la perspective d'une crise présentant une menace d'insolvabilité (art. 25 LB). Cela signifie notamment qu'il faudra tenir compte de manière adéquate du besoin de liquidités accru pour les activités concernées, ainsi que de la faisabilité des mesures générant des liquidités (art. 25a, al. 2, OLiQ).

5 Commentaire des différents articles

Remplacement d'une expression

Le remplacement vise à corriger une erreur de traduction et à harmoniser la terminologie.

5.1 Exigences quantitatives: ratio de liquidités à court terme

Art. 15c *HQLA: imputation*

Al. 8

La révision des exigences particulières en matière de liquidités intègre dans l'OLiQ une disposition qui ne figurait jusqu'à présent que dans les chiffres marginaux 157 à 159 de la circulaire 2015/02 de la FINMA. Cette disposition est particulièrement importante pour les SIB, mais elle pourrait également l'être pour d'autres banques selon les circonstances. Aucune ordonnance du Conseil fédéral ne comportait jusqu'à présent de règle correspondante. Le nouvel art. 15c, al. 8, concerne les HQLA détenus localement par des succursales ou des entités consolidées pour respecter les exigences locales en matière de liquidités. Dans cet alinéa, on entend par «exigences locales en matière de liquidités» les dispositions relatives aux liquidités qui sont en vigueur sur place, y compris d'éventuelles restrictions de transfert de HQLA pour

des motifs réglementaires, juridiques, fiscaux, comptables ou autres. Le texte de l'ordonnance ne se réfère pas explicitement aux seules succursales ou entités consolidées à l'étranger, mais on peut supposer que cette réglementation concernera uniquement celles qui sont hors de Suisse. En principe, les HQLA détenus localement peuvent être imputés à l'encours de l'entité («la banque») à laquelle la succursale appartient (par ex. la succursale londonienne de la banque-mère suisse d'une G-SIB) ou de l'entité dans laquelle une filiale est consolidée. L'al. 8 précise toutefois que la part des HQLA détenus pour respecter les exigences locales en matière de liquidités qui dépasse la contribution de la succursale ou de l'entité consolidée à la sortie nette de trésorerie de la banque selon les règles suisses (art. 16) ne peut pas être prise en compte dans l'encours de HQLA de la banque. Les HQLA demeurent liés localement (*trapped liquidity*). Un exemple chiffré fictif, qui s'appuie sur les valeurs initiales suivantes de la succursale ou de l'entité consolidée locales, permet de mieux comprendre cette situation:

- HQLA détenus localement: 60
- Exigences locales en matière de HQLA: 50
- Sortie nette de trésorerie selon l'art. 16: 30

Conformément à l'art. 15c, al. 8, les liquidités de 30 disponibles localement auprès de la succursale ou de l'entité consolidée peuvent être prises en compte pour respecter le LCR de la banque (entité supérieure). Des HQLA de 20 (= 50 - 30) sont liés localement et ne peuvent pas être utilisés à d'autres fins. L'entité locale dispose encore de HQLA de 10 (= 60 - 50) qui dépassent les exigences locales et sont librement utilisables. Ceux-ci peuvent dès lors être également pris en considération pour répondre aux exigences de liquidités de l'entité supérieure.

5.2 Dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique: généralités

Art. 19 **Exigences particulières en matière de liquidités**

Al. 1

L'al. 1 souligne le fait que les SIB doivent remplir des exigences de liquidités accrues en raison de leur importance pour l'économie suisse. En d'autres termes, le volume de liquidités qu'elles doivent détenir est supérieur aux exigences minimales imposées par le LCR. Ces liquidités supplémentaires doivent permettre aux SIB de couvrir les risques de liquidité qui ne sont pas ou pas assez couverts par le LCR et qui peuvent s'étendre sur un horizon temporel de 90 jours.

Al. 2

L'al. 2 expose la structure élémentaire des exigences particulières en matière de liquidités. Ces exigences comprennent, d'une part, des exigences de base qui sont déterminées pour toutes les SIB à l'aide de paramètres minimums prédéfinis et, d'autre part, des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement qui sont fixées par la FINMA. Les exigences de base sont définies à l'identique pour toutes les SIB, tandis que les exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement affectent plus ou moins fortement les banques en fonction de leur propre exposition aux risques ainsi que de la complexité de leur structure opérationnelle et de leur modèle d'affaires.

Art. 20 **Périmètre de consolidation**

Al. 1

Par analogie avec l'art. 124, al. 3, de l'ordonnance sur les fonds propres (OFR), l'al. 1 précise quelles entités d'un groupe financier d'importance systémique devront remplir les exigences particulières. Les prescriptions ne seront applicables directement qu'aux entités ayant leur

siège en Suisse. Les entités qui exercent elles-mêmes des fonctions d'importance systémique (let. a) seront soumises à ces exigences particulières. Il en sera de même pour l'entité suprême d'un groupe financier (let. b), même si elle n'exerce pas elle-même des fonctions d'importance systémique, ce qui est le cas dans une structure chapeautée par une société holding. S'il ne s'agit pas d'un établissement titulaire d'une autorisation, les exigences ne s'appliqueront que sur une base consolidée. De même, les exigences particulières s'appliqueront aux groupes financiers subordonnés, pour autant que le périmètre de consolidation du sous-groupe inclue une entité exerçant des fonctions d'importance systémique (let. c). Par conséquent, les banques-mères des deux grands groupes bancaires seront prises en compte. Bien qu'elles aient effectivement transféré une grande partie de leurs fonctions d'importance systémique à leurs filiales suisses, elles restent les principales entités opérationnelles de leur groupe financier respectif. C'est pourquoi elles devront remplir les exigences liées à l'importance systémique. Eu égard aux structures variées des groupes des SIB suisses, la FINMA décidera au cas par cas des exceptions au périmètre de consolidation. Il est ainsi envisageable que les banques-mères des G-SIB n'aient pas à respecter les exigences sur une base consolidée si celles-ci ne divergent que de manière marginale aux exigences posées à l'ensemble du groupe financier.

En outre, conformément à la let. d, les entités qui sont importantes pour le groupe financier en raison de leur taille ou de leur fonction centrale devront également remplir les exigences particulières applicables aux SIB et aux groupes financiers. Par conséquent, la disposition s'appliquera aux entités qui, bien que n'exerçant pas elles-mêmes des fonctions d'importance systémique, ont une certaine taille ou exercent des fonctions centrales pour le groupe financier (par ex. un service centralisé de trésorerie ou de gestion des risques). Ce sera par exemple de nouveau le cas des banques mères des deux grands groupes bancaires suisses. La banque-mère du groupe Raiffeisen devrait également être concernée par cette règle du fait de la fonction centrale qu'elle exerce dans le groupe.

L'alinéa précise en outre que les entités concernées seront soumises aux prescriptions particulières tant au niveau de chaque établissement qu'à celui du groupe consolidé. Les sociétés holding à la tête de groupes financiers qui n'ont pas de licence bancaire propre ne seront pas concernées par la surveillance individuelle des établissements.

Fondamentalement, la reformulation du périmètre de consolidation ne modifie pas le champ d'application pour les entités soumises à l'OLiQ.

Al. 2

L'al. 2 dispose que la FINMA pourra, dans certains cas, dispenser une entité de l'obligation de remplir les exigences particulières. Pour cela, l'entité en question ne devra pas exercer directement plus de 5 % des fonctions d'importance systémique du groupe financier au niveau national, ou son importance pour le maintien desdites fonctions devra être de toute autre manière négligeable. Cette disposition porte notamment sur l'exemption des entités qui sont insignifiantes pour définir les exigences particulières en matière de liquidités.

Art. 20a *Actifs pris en compte*

Al. 1

Selon la let. a, afin de respecter les exigences particulières, les SIB peuvent utiliser des HQLA qui ne sont pas nécessaires pour répondre aux exigences du LCR. Ces actifs sont pris en compte en considérant les décotes en vigueur dans le cadre du LCR pour des HQLA de la même catégorie. La let. b précise que par analogie à l'art. 15, al. 1, la banque doit en outre pouvoir disposer de ces HQLA en tout temps pendant les 90 prochains jours, sans perte de valeur significative. Contrairement à la pratique en vigueur pour le LCR (cf. circulaire 2015/02 de la FINMA, ch. marginal 154), les HQLA visés par le présent alinéa et par le suivant ne doivent pas être placés sous le contrôle de l'unité fonctionnelle chargée de gérer les liquidités.

Al. 2

Les HQLA des catégories 2a et 2b qui peuvent être pris en compte pour le calcul du LCR sont soumis à un plafond (art. 15c, al. 1, let. b et c). L'al. 2 autorise la FINMA à abroger ce plafond dans des cas particuliers, c'est-à-dire à décider que des actifs des catégories 2a et 2b qui dépassent les plafonds fixés à l'art. 15c, al. 1, let. b et c, peuvent être pris en compte au titre des exigences particulières en matière de liquidités. On fait ainsi en sorte qu'à partir du 31^e jour, tout l'encours de HQLA détenu par une SIB, y compris les actifs qui ne correspondent pas au degré de liquidité le plus élevé selon la catégorie 1 et qui sont exclus du calcul du LCR en raison du plafond fixé à l'art. 15c, al. 1, let. b et c, puisse être pris en considération au titre des exigences. Cela peut être nécessaire notamment en cas de sortie massive de HQLA de catégorie 1 pendant une crise. La demande d'une banque visant à prendre en compte des actifs des catégories 2a et 2b qui dépassent les plafonds peut être déposée auprès de la FINMA. Elle doit indiquer pourquoi la banque estime pouvoir liquider des HQLA supérieurs au plafond en cas de crise ainsi que le volume correspondant. La FINMA fonde sa décision d'abroger ou non le plafond dans des cas particuliers sur le calendrier des sorties de liquidités de manière à tenir compte du risque inhérent au fait que les actifs concernés ne sont pas immédiatement cessibles. Concrètement, elle évalue si, dans une perspective temporelle, il est réaliste de penser que la banque sera en mesure de couvrir les sorties de liquidités en cas d'abrogation du plafond. Si la FINMA conclut que tel n'est pas le cas, elle n'abroge pas le plafond, et la banque devra couvrir autrement les sorties de trésorerie.

Al. 3

Par analogie avec l'art. 132a OFR, l'al. 3 règle la prise en compte des garanties étatiques et des mécanismes similaires. À la let. a, il reprend la disposition susmentionnée de l'OFR en tant que première condition requise pour la prise en compte. À la let. b, il exige, en tant que seconde condition requise, que la garantie ou le mécanisme se traduise à court terme par une entrée de liquidités dans le scénario de liquidation. L'expression «à court terme» signifie qu'en cas de crise et de besoin, les liquidités doivent être effectivement disponibles dans un délai de un à deux jours en général. La FINMA doit confirmer cette entrée de liquidités au cas par cas.

Al. 4

Eu égard à la loi sur la Banque nationale, la BNS fait office de prêteur ultime (*lender of last resort*). Dans le cadre de l'aide extraordinaire sous forme de liquidités (*emergency liquidity assistance*, ELA), elle peut mettre des liquidités à la disposition de banques résidentes lorsque celles-ci ne peuvent plus se refinancer sur le marché. L'aide extraordinaire sous forme de liquidités ne peut être accordée qu'à une banque ou à un groupe bancaire important pour la stabilité du système financier qui est solvable et couvre en permanence, par des garanties suffisantes, l'intégralité du montant octroyé. La BNS fixe les garanties pouvant servir de couverture. Celles-ci englobent des actifs bancaires liquides et des actifs bancaires moins liquides présentant une solvabilité élevée (par ex. créances hypothécaires). Les SIB préparent constamment le recours à l'aide extraordinaire sous forme de liquidités en échange de créances hypothécaires en désignant dans leurs systèmes comme garanties admises les créances hypothécaires qui répondent à certaines caractéristiques exigées par la BNS. Les banques annoncent chaque trimestre à la BNS leur encours de garanties admises. Ces créances hypothécaires sont partiellement imputables pour respecter les exigences particulières en matière de liquidités. Le montant pouvant être pris en compte est calculé comme suit:

- On se base sur les créances hypothécaires qui sont admises comme garanties pour obtenir l'aide extraordinaire de la BNS sous forme de liquidités.
- On y soustrait les décotes fixées par la BNS.
- On en déduit ensuite 5 % de l'engagement total de l'échelon concerné du groupe afin que les créances hypothécaires ne puissent être prises en compte qu'à partir de ce seuil.
- Une part de 30 % du résultat ainsi obtenu est imputable en tant qu'actifs.

Compte tenu de cette méthode de calcul, le montant pouvant être pris en compte varie en fonction de l'échelon du groupe. Si un établissement individuel n'a aucun encours de créances

hypothécaires qui peuvent servir de garanties pour l'aide extraordinaire de la BNS sous forme de liquidités, il n'y a aucune imputation à cet échelon pour respecter les exigences particulières en matière de liquidités. Les créances hypothécaires d'une entité consolidée qui servent de garanties pour l'aide extraordinaire sous forme de liquidités sont prises en compte au niveau du groupe financier. Dans ce cas, l'engagement total au niveau dudit groupe est déterminant pour l'imputation.

Al. 5

Cet alinéa comprend une disposition analogue à celle de l'art. 15c, al. 8, pour les actifs pouvant être pris en compte au titre des exigences particulières en matière de liquidités. Il convient de préciser que les actifs considérés comme liés localement selon l'art. 15c, al. 8, qui ne sont donc pas des HQLA pouvant être pris en compte pour le LCR de la banque, sont imputables dans le cadre des exigences particulières de cette dernière en matière de liquidités, mais uniquement jusqu'à concurrence de la contribution locale de la succursale ou de l'entité consolidée à ces exigences en vertu des dispositions suisses (art. 19). L'exemple du point 5.1, qui s'appuie sur les valeurs initiales suivantes de la succursale ou de l'entité consolidée locales, permet de mieux comprendre cette situation:

- HQLA détenus localement: 60
- Exigences locales en matière de HQLA: 50
- Sortie nette de trésorerie selon l'art. 16: 30
- Part locale pour respecter les exigences particulières en matière de liquidités: 7

En plus de la contribution de 30 pouvant être prise en compte conformément à l'art. 15c, al. 8, pour respecter le LCR de la banque (entité supérieure), une part de 7 est imputable selon l'art. 20a, al. 5. Des HQLA de 13 (= 50 - 30 - 7) restent donc liés localement et ne peuvent pas être utilisés à d'autres fins. L'entité locale dispose encore de HQLA de 10 (= 60 - 50) qui dépassent les exigences locales et sont librement utilisables. Ceux-ci peuvent dès lors être également pris en considération pour répondre aux exigences de liquidités de l'entité supérieure. Au total, la banque (entité supérieure) peut prendre en compte des HQLA de 47 (= 30 + 7 + 10) qui sont détenus localement.

Al. 6

Les positions inscrites au bilan et les positions hors bilan ne peuvent pas être comptabilisées deux fois. En d'autres termes, les actifs qui sont considérés dans l'encours des actifs pris en compte ne peuvent pas être simultanément des entrées de trésorerie.

Art. 20b ***Respect des exigences particulières en matière de liquidités***

Les SIB ne sont pas toujours tenues de satisfaire pleinement aux exigences énoncées au chapitre 4 sur une base quotidienne.

Al. 1

Selon l'al. 1, let. a, il suffit que la moyenne journalière du besoin de liquidités découlant des exigences sur la période glissante de trois mois qui prend fin à la date de référence soit couverte à tout moment par la moyenne journalière des actifs pouvant être pris en compte au titre de l'art. 20a sur la même période (moyenne glissante). Comme il s'agit d'un calcul quotidien, chaque jour ouvrable correspond à une date de référence. Cette règle simplifie le respect des exigences, car des fluctuations journalières ou à court terme peuvent être mieux compensées. Conformément à la let. b, les exigences doivent être couvertes sur une base quotidienne à 80 % au moins par les actifs pouvant être pris en compte.

Al. 2

L'al. 2 précise que les exigences particulières doivent être remplies dans toutes les devises, converties en francs suisses. En d'autres termes, elles ne doivent pas être déterminées et surveillées dans chaque monnaie étrangère significative, contrairement au LCR (art. 17a).

5.3 Exigences de base

Art. 21 **Exigences**

L'art. 21 énumère les deux composantes des exigences de base, qui sont présentées en détail dans les deux articles suivants et qui remplacent l'ancien scénario de crise selon le régime spécifique à la Suisse.

Art. 22 **Besoin de liquidités résultant des risques inhérents au renouvellement des crédits**

Dans le cadre des opérations de crédit, il n'est pas rare qu'une banque renouvelle les crédits échus pour conserver son modèle d'affaires. Elle est cependant tributaire des liquidités qu'elle reçoit à l'échéance du crédit, en particulier en cas de crise. Or, précisément dans ce genre de situation, elle se trouve incitée à renouveler les crédits échus pour envoyer un signal et, partant, réduire le risque que le marché doute de sa solidité. Ce signal est particulièrement important si la banque a une importance systémique, car celle-ci poursuivra son activité commerciale après la liquidation. Les règles fixées par le LCR ne couvrent pas suffisamment ces risques de franchise. Pour en tenir compte et considérer la part accrue de renouvellements durant les 30 premiers jours de l'horizon de 90 jours, les nouvelles exigences de liquidités pour les SIB prévoient un taux d'entrée de trésorerie plus faible par comparaison avec le LCR (25 % contre 50 %).

Art. 23 **Besoin de liquidités résultant des risques de seuil et d'un scénario de crise avec un horizon de 90 jours**

Al. 1

L'art. 12 OLiq prévoit que, conformément au LCR, les banques doivent détenir suffisamment de liquidités pour pouvoir couvrir les sorties de trésorerie dans un scénario à 30 jours. Compte tenu de cet horizon de scénario de crise limité à 30 jours, les SIB sont incitées, dans le cadre du LCR, à optimiser les échéances des paiements de manière que celles-ci tombent après le 30^e jour, les sorties de trésorerie s'accumulant ainsi autour du 31^e jour (risque de seuil). La nouvelle réglementation déplace ce risque au 91^e jour, le but étant de le décaler dans le temps et de permettre une gestion adéquate des liquidités, même en cas de liquidation. Indépendamment de ces risques de seuil, il convient également de tenir compte de manière générale d'un horizon plus long dans le scénario et, dès lors, des sorties de trésorerie exécutées entre le 31^e et le 90^e jour. Par conséquent, l'al. 1 dispose que les SIB doivent détenir suffisamment de liquidités pour pouvoir couvrir les sorties nettes de liquidités pour les positions suivantes:

- a. les dépôts qui, contractuellement, arrivent à échéance dans les 30 jours ou qui peuvent arriver à échéance en raison de leur préavis de retrait, mais qui ne sont pas retirés pendant cette période;
- b. les positions qui, contractuellement, arrivent à échéance dans les 31 à 90 jours (c.-à-d. pendant la phase de liquidation) ou qui peuvent arriver à échéance.

Al. 2

L'al. 2 se réfère aux dépôts qui, contractuellement, arrivent à échéance dans les 30 jours, mais qui ne sont vraisemblablement pas retirés pendant cette période. À la let. a, il fixe – par rapport au volume calculé pour le LCR – un taux de sortie supplémentaire de 5 % pour les sorties de trésorerie liées aux dépôts de détail (clients privés et petites entreprises) et, à la let. b, un taux de sortie supplémentaire de 17 % pour les dépôts des gros clients selon les catégories de sorties 2.2 et 2.4 de l'annexe 2. Ces taux de sortie tiennent compte du fait qu'une partie du volume des dépôts non retirés pendant la période du LCR sera retirée entre le 31^e et le 90^e jour.

Al. 3

Les taux de sortie pour les positions qui, contractuellement, échoient entre le 31^e et le 90^e jour sont indiqués dans l'**annexe 6**. Pour tenir compte des sorties de trésorerie décroissantes après un *bail-in*, ils correspondent à 50 % des taux de sortie correspondants au titre du LCR pour les positions ayant une durée résiduelle ou un délai de résiliation compris entre le 31^e et le 60^e jour et à 25 % des taux de sortie correspondants au titre du LCR pour les positions ayant une durée résiduelle ou un délai de résiliation compris entre le 61^e et le 90^e jour. Les taux de sortie réduits par rapport au LCR reflètent la confiance accrue du marché après le *bail-in*. Pour compléter les flux de trésorerie qui se produisent pendant la liquidation, ces sorties sont mises en parallèle avec des entrées de trésorerie symétriques selon l'**annexe 7**, lorsque cela est judicieux. Il se peut que la valeur des sorties nettes de trésorerie soit négative. Elle représente alors une entrée nette de trésorerie qui est déduite des sorties visées à l'al. 2. Lorsqu'une entrée nette de trésorerie subsiste après la compensation avec les sorties calculées en application de l'al. 2, cette part peut servir, après une décision de la FINMA, à respecter les exigences particulières en matière de liquidités.

Art. 24 **Prise en compte des mesures générant des liquidités**

Les exigences découlant de l'horizon de 90 jours et des risques de seuil (art. 23) peuvent être remplies au moyen des titres visés à l'**annexe 8**, en plus des HQLA pris en compte. Peuvent notamment être pris en compte les titres qui, pour des motifs opérationnels (par ex. parce qu'ils ne sont pas contrôlés par la gestion centrale des liquidités) sont exclus de l'encours de HQLA au titre de l'art. 15d OLiQ ou qui ne respectent pas les conditions relatives aux HQLA, telles que les notations (pour les obligations) ou la cotation (pour les actions, ces dernières n'étant pas des HQLA). Les actifs de la catégorie 1 (art. 15a, al. 1, let. c, de l'OLiQ) et de la catégorie 2 (art. 15b, al. 1, let. b et c, de l'OLiQ) pouvant être pris en compte sont complétés par les titres figurant à l'annexe 8 qui peuvent être pris en compte. Ceux-ci sont énumérés de manière exhaustive, mais la SIB concernée doit s'assurer et démontrer à la FINMA que les titres correspondants sont librement disponibles et négociables et peuvent être placés dans un délai bref sous le contrôle de l'unité fonctionnelle chargée de gérer les liquidités. De même, les titres sont librement disponibles lorsqu'ils peuvent être remplacés rapidement par des produits dérivés dans leur fonction de couverture du risque; ils sont négociables lorsqu'ils peuvent être utilisés pour garantir un financement sur le marché. L'expression «actifs négociables et librement disponibles» intègre cet aspect. Un actif n'est pas pris en compte à sa valeur intégrale, mais fait l'objet d'une décote liée au risque. Les décotes indiquées à l'annexe 8 se fondent sur celles des actifs de la catégorie 2a au sens de l'art. 15b, al. 4, de l'OLiQ (pour les titres qui ne peuvent pas être pris en compte comme HQLA en application de l'art. 15d OLiQ) ou de la catégorie 2b selon l'art. 15b, al. 6, de l'OLiQ (pour les titres qui ne peuvent pas être pris en compte comme HQLA pour d'autres motifs). Les décotes correspondantes sont cependant majorées de 10 % pour prendre en considération le risque d'une cession non immédiate et l'éventualité d'obstacles opérationnels. En ce qui concerne les actions, le risque accru lié à une négociabilité difficile se traduit – en partant de la décote plus élevée des non-HQLA cités – par une décote de respectivement 60 % et 70 %.

Un plafonnement de la prise en compte des titres admis est nécessaire en raison de considérations liées aux risques, car la cessibilité de ces titres est inférieure à celle des HQLA. De plus, leur cession peut s'accompagner d'obstacles opérationnels. Ainsi, on peut supposer qu'un volume important de titres visés à l'annexe 8 ne pourra être cédé que sur une période prolongée. Sinon, cette opération risque d'envoyer des signaux négatifs qui pourraient engendrer une perte de confiance du marché envers la banque. Ce plafond reflète donc la difficulté de céder rapidement une grande quantité d'actifs qui ne présentent pas la qualité la plus élevée et qui ne sont pas entièrement liquides.

Les mesures générant des liquidités ne peuvent être prises en compte qu'au titre des exigences énoncées à l'art. 23, et non également au titre de celles arrêtées à l'art. 22, car une entrée de trésorerie rapide est nécessaire pour couvrir les risques de franchise.

5.4 Exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement

Art. 25 Majorations et décotes

Al. 1

En vertu de l'al. 1, la FINMA peut fixer des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement pour les risques de liquidité que le chapitre 3 (le LCR essentiellement) ou les exigences de base applicables aux SIB selon la section 2 ne couvrent pas ou pas suffisamment. Elle définit ces exigences en tenant compte du profil de risque des SIB. Les éléments susceptibles d'engendrer des risques de liquidité qui sont énumérés à l'al. 1 ne le sont pas de manière exhaustive. Pour définir les majorations, la FINMA prend en compte ses propres évaluations prudentielles et, entre autres, les analyses des banques, sans être liée par leur contenu. Le tableau ci-après explique certains éléments.

Élément	Explication
a. Besoin de liquidité intrajournalière	<p>Au cours d'une journée, les SIB doivent toujours détenir suffisamment d'actifs immédiatement disponibles et pouvant être pris en compte selon l'art. 20a pour pouvoir honorer leurs obligations de paiement. Ces actifs visent à garantir que les banques seront en mesure de respecter ces obligations pendant l'horizon temporel du scénario de crise de 90 jours (horizon de 90 jours), même en cas de liquidation.</p> <p>Pour éviter que la majoration liée aux risques intrajournaliers n'entrave la mise en œuvre de la politique monétaire, les opérations suivantes sont exclues du calcul des exigences correspondantes:</p> <ul style="list-style-type: none">a) toute transaction impliquant l'échange de HQLA;b) les opérations de la BNS résorbant les liquidités, indépendamment de la couverture. <p>Les autorités estiment que toutes les SIB sont exposées à des risques intrajournaliers.</p>
b. Marges initiales (<i>initial margins</i>)	<p>Pour calculer les risques de liquidité inhérents aux marges initiales à verser qui n'ont pas déjà été considérées, la FINMA peut tenir compte des valeurs historiques pour toutes les marges initiales versées par les contreparties, et définir sur ce montant une majoration appropriée en cas de crise. Elle peut évaluer les risques de liquidité susceptibles de découler de pertes de cours sur les sûretés détenues. Ce faisant, on suppose qu'elle prend en considération des valeurs empiriques relatives à l'arrêt du négoce, à la novation ou à la ségrégation.</p>

<p>c. Exigences de marge pour les opérations de financement de titres négociées hors bourse et réglées par l'intermédiaire d'une contrepartie centrale</p>	<p>La FINMA peut fixer une majoration spécifique à l'établissement notamment en cas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • risque de défaillance accru de la contrepartie; • dépréciation éventuelle des sûretés; • décote plus élevée sur les sûretés. <p>Ce faisant, on suppose qu'elle prend en considération les marges initiales que l'établissement en question a exécutées par le passé.</p>
<p>d. Rachat de ses propres instruments de créance (<i>debt buy-back</i>)</p>	<p>Des motifs liés à la réputation peuvent inciter les banques à racheter leurs instruments de créance avant l'échéance contractuelle. Pour fixer une majoration relative aux risques de liquidité découlant du rachat anticipé des propres instruments de créance, on peut supposer que la FINMA s'appuie sur les échéances qui ne figurent pas déjà dans l'horizon de 90 jours. Ce faisant, on admet qu'elle prend en considération les exigences relatives aux fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes et, en plus, les activités de <i>market maker</i> de l'établissement sur le marché secondaire.</p>
<p>e. Financement significatif d'une société du groupe par des filiales</p>	<p>Les risques de liquidité peuvent augmenter en cas de crise lorsqu'une société du groupe ne peut pas obtenir de liquidités auprès de tiers et est tributaire des fonds de filiales. Pour fixer une majoration, on suppose que la FINMA tient compte de la part du financement par des filiales dans le financement global et de l'échéance du financement.</p>
<p>f. Répartition des liquidités au sein du groupe financier non proportionnelle aux risques</p>	<p>Une répartition des liquidités doit être considérée comme non proportionnelle aux risques lorsque le rapport entre les liquidités détenues et les liquidités requises (selon les règles du LCR et les exigences particulières en matière de liquidités) est déséquilibré pour une succursale ou une entité consolidée. Il est possible qu'une banque ne détienne pas, pour des motifs économiques, opérationnels ou autres, ses liquidités (à savoir les HQLA visés à l'art. 15c ou les actifs pouvant être pris en compte selon l'art. 20a) dans les entités du groupe financier présentant des risques de liquidité. Or la liberté de transférer ou de disposer des liquidités conservées dans des succursales ou des entités consolidées pourrait être limitée à l'avenir. La FINMA peut restreindre l'imputabilité de ces composantes des liquidités ou majorer les exigences.</p>

<p>g. Besoin de liquidités pour un éventuel assainissement ou une éventuelle liquidation</p>	<p>Dans l'ensemble, les SIB doivent détenir des liquidités suffisantes pour pouvoir mettre en œuvre la stratégie de liquidation prévue dans le plan correspondant. En l'espèce, la FINMA peut définir le niveau en dessous duquel l'encours de HQLA ne devrait pas se trouver au 90^e jour. Lorsqu'elles planifient leur trésorerie, les banques veillent alors à ne pas afficher à cette date des HQLA inférieurs à cet encours minimum que le marché et les régulateurs étrangers n'accepteraient plus selon toute vraisemblance. Il semble opportun d'opérer une distinction entre les G-SIB et les D-SIB, car le modèle d'affaires de ces dernières les expose moins fortement aux attentes du marché et des régulateurs étrangers. La liquidité intrajournalière visée à la let. a peut être prise en compte dans l'encours minimum de HQLA au 90^e jour, car celle qui résulte des exigences en matière de liquidités est encore disponible au début de ce jour.</p>
<p>h. Gestion insuffisante du risque de liquidité</p>	<p>Cette lettre reprend l'art. 27 OLiQ en vigueur, qui est abrogé. Lorsque les banques n'appliquent pas les dispositions des art. 5 à 10 OLiQ, la FINMA peut ordonner une majoration jusqu'à ce que les dispositions soient respectées.</p>

Al. 2 et 3

En vertu de l'al. 2, les banques peuvent demander à la FINMA de prendre en compte, en plus des mesures générant des liquidités selon l'art. 24, d'autres mesures qui leur permettent d'obtenir des liquidités en cas de crise. L'al. 3 précise que le total de ces décotes ne peut pas être supérieur à celui des majorations visées à l'al. 1. Le but est d'éviter que les décotes accordées par la FINMA en vertu de la présente section ne servent à couvrir les exigences de base énoncées dans la section 2. En outre, les mesures générant des liquidités ne peuvent pas être utilisées pour couvrir un besoin de liquidités inhérent aux risques intrajournaliers, car ceux-ci nécessitent un flux de trésorerie rapide.

Art. 25a **Procédure de fixation des majorations et décotes**

Al. 1

La FINMA fixe les majorations inhérentes aux exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement dans les limites de son pouvoir d'appréciation. Pour des questions de gestion des risques et compte tenu des règles énoncées au chapitre 3, section 1 (exigences qualitatives), les banques ont probablement élaboré leurs propres méthodes pour gérer les risques de liquidité. Elles analysent les risques conformément à l'art. 25, al. 1, remettent la documentation correspondante à la FINMA et y précisent comment elles évaluent ces risques, les exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement qu'elles considèrent appropriées et leur couverture des risques. Les risques supplémentaires à couvrir selon l'art. 25, al. 1, devraient être moins importants pour les D-SIB, car celles-ci sont moins complexes que les G-SIB.

Les documents remis servent de base pour calculer la majoration spécifique à une banque.

Lorsque les établissements ne fournissent aucune documentation à la FINMA, celle-ci calcule les majorations en s'appuyant sur ses propres analyses. Si la banque en question a évalué et couvert de manière appropriée les risques pertinents, la FINMA ne procède à aucune correction lorsqu'elle fixe la majoration.

La FINMA réalise sa propre évaluation pour vérifier l'estimation des risques effectuée par la banque. Ce faisant, elle se base sur des comparaisons croisées entre les établissements assujettis et sur la pratique des autorités de surveillance d'autres places financières significatives. Si la FINMA arrive à la conclusion que la banque a fourni un calcul incomplet ou insuffisant des exigences spécifiques à l'établissement, elle peut adapter le besoin de liquidités qui résulte de cette estimation.

Al. 2

Les banques peuvent demander à la FINMA de prendre en compte des mesures générant des liquidités (décotes appliquées aux exigences) pour le respect des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement. À cette fin, elles doivent démontrer à la FINMA que ces mesures sont réalisables, y compris en cas de crise pouvant représenter un risque d'insolvabilité pour la banque (art. 25 LB), et que le volume de liquidités ainsi générées est quantifiable et disponible dans un délai raisonnable pour couvrir les sorties. Dans leur plan d'urgence visé à l'art. 9, al. 2, let. d, de la LB et à l'art. 60 de l'ordonnance sur les banques (OB), les établissements bancaires exposent notamment à la FINMA les mesures qui pourraient leur fournir des liquidités en cas d'urgence. Il convient de noter que ces mesures pourraient n'être couronnées de succès que dans certains scénarios d'urgence et que leur capacité à générer des liquidités ne peut dès lors pas être déterminée *ex ante* avec une certitude suffisante. C'est la raison pour laquelle la FINMA ne pourra approuver que de manière très restrictive les demandes des banques qui s'appuient sur ces mesures. Par conséquent, les mesures figurant dans le plan d'urgence ou le plan de stabilisation ne sont pas prises en compte automatiquement au titre des décotes selon la section 2a (exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement). La FINMA évalue l'applicabilité du plan d'urgence et approuve le plan de stabilisation dans le cadre d'une analyse globale. Son évaluation ne porte pas sur les différentes mesures générant des liquidités ou des fonds propres.

Al. 3

La FINMA fixe la fréquence à laquelle la documentation nécessaire doit être remise dans le cadre de la surveillance courante. Cette fréquence ne devrait pouvoir être définie qu'après une première évaluation des risques. De plus, les banques doivent fournir une documentation actualisée à la FINMA lorsque des modifications influent sur le risque de liquidité concerné ou lorsque la FINMA l'exige.

5.5 Autres dispositions

Art. 26 Non-respect des exigences particulières en matière de liquidités

Al. 1

Les liquidités supplémentaires induites par les exigences particulières renforcent la capacité de résistance d'une banque d'importance systémique. Cette capacité accrue est déterminante dans des circonstances extraordinaires, par exemple lorsque la banque ou le système financier dans son ensemble enregistrent des sorties de trésorerie exceptionnelles ou lorsque l'obtention de liquidités est affectée par un assèchement mondial des marchés correspondants. Les liquidités détenues en plus sont à la disposition des SIB dans une telle situation, raison pour laquelle les exigences peuvent alors ne plus être respectées. Lorsqu'une banque ne répond plus aux exigences particulières en matière de liquidités, elle en informe la FINMA sans délai. Elle doit également le faire lorsqu'elle n'est que susceptible de ne plus respecter ces exigences. Cette obligation d'annonce figure déjà à l'art. 29, al. 2, de la loi sur la surveillance

des marchés financiers (LFINMA).

Al. 2

Par analogie avec l'art. 130, al. 4, OFR, l'al. 2 définit la procédure de principe en cas de non-respect des exigences. Il convient de garder à l'esprit que la banque peut être confrontée à une grave crise et ne pas pouvoir obtenir les liquidités supplémentaires sur le marché. Il est dès lors possible que le manque de liquidités se prolonge un certain temps pendant la gestion de la crise. La banque doit exposer à la FINMA les mesures grâce auxquelles elle pense remédier au non-respect des exigences. Ce faisant, elle est susceptible de recourir à des mesures qu'elle a préparées, par exemple, dans son plan de stabilisation. La FINMA et la banque nouent alors un dialogue étroit et s'efforcent de trouver une solution. De plus, la banque soumet à la FINMA un délai pour remplir de nouveau les exigences. La FINMA approuve ce délai, mais peut ordonner d'autres mesures nécessaires si la banque ne remplit pas les exigences particulières en matière de liquidités dans le délai imparti.

Art. 27

La disposition (gestion insuffisante du risque de liquidité) figure désormais à l'art. 25, al. 1, let. h (majorations spécifiques à l'établissement). Elle peut donc être abrogée ici.

Art. 28 ***Obligation de présenter des rapports***

Al. 1

L'al. 1 fait obligation aux banques de présenter mensuellement leur situation vis-à-vis des exigences de base et des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement auxquelles elles sont soumises, ainsi que de prouver le respect de ces dispositions à l'aide d'actifs pouvant être pris en compte ou d'autres mesures générant des liquidités. À cette fin, elles fournissant les documents nécessaires à la BNS, qui collecte les données pour la FINMA. Ni l'obligation de présenter des rapports mensuels à la FINMA et à la BNS ni le délai de remise de 15 jours à compter du dernier jour du mois ne constitue une modification par rapport à la réglementation en vigueur pour le LCR (cf. art. 17c, al. 4, l'OLiq). Par analogie avec le LCR, la date de référence est également le dernier jour du mois. Si ce jour tombe un samedi, un dimanche ou un jour férié, la date de référence est alors le dernier jour ouvré du mois.

Al. 2

L'al. 2 correspond à l'al. 3 en vigueur. La FINMA a compétence pour déterminer la forme des formulaires de collecte des données servant à justifier le respect des exigences. L'étendue des données collectées sera en rapport avec les composantes de l'exigence de base et des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement qui sont définies dans l'ordonnance, et tiendra compte des informations déjà collectées par ailleurs.

Art. 28a

Cette disposition (liquidité intrajournalière) peut être abrogée ici, car elle figure désormais à l'art. 25, al. 1, let. a (majorations spécifiques à l'établissement).

5.6 Dispositions transitoires et finales

Art. 31

La disposition transitoire initiale qui date de l'époque où l'OLiQ a été édictée est obsolète et peut donc être abrogée.

Art. 31a

La disposition transitoire relative à la modification de l'OLiQ de juin 2014 est obsolète et peut donc être abrogée.

Art. 31c ***Dispositions transitoires relatives à la modification du...***

Al. 1

Conformément à l'al. 1, les banques doivent se conformer aux nouvelles règles concernant les exigences de base et les exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement au plus tard 18 mois après leur entrée en vigueur. Le droit actuel s'applique jusqu'au 30 juin 2022. Tant que les banques ne se sont pas adaptées au nouveau droit, les exigences de liquidités que la FINMA a fixées dans le cadre de sa surveillance sont déterminantes. Les banques ont ainsi le temps d'adapter les processus à ces exigences particulières et, si nécessaire, le montant des liquidités qu'elles détiennent.

Al. 2

Selon l'al. 2, l'obligation de présenter des rapports (art. 28) commence trois mois après l'entrée en vigueur, mais, jusqu'à 18 mois après cette entrée en vigueur, les informations rapportées ne doivent pas nécessairement remplir le critère d'aptitude à la révision. On s'assure ainsi que les banques et la FINMA peuvent acquérir de l'expérience avec la nouvelle réglementation et, le cas échéant, adapter les processus.

Al. 3

L'al. 3 précise que les nouvelles dispositions seront examinées par le DFF dans un délai de trois ans après l'échéance du délai transitoire visé à l'al. 1. Cet examen vise à déterminer si les exigences particulières en matière de liquidités sont appropriées pour contribuer à l'objectif général des dispositions relatives aux banques d'importance systémique tel qu'il est défini à l'art. 7, al. 2, LB et si ces exigences particulières répondent aux critères et aux exigences qui sont énoncés à l'art. 9 LB.

5.7 Annexes

Annexe 5, ch. 6.3

Le renvoi («4.1» au lieu de «5.1») est corrigé dans cette catégorie de coefficients de pondération du financement stable exigé (RSF), car il s'agit en l'occurrence des actions du niveau 2b.

Annexe 5, ch. 9.1

La norme de Bâle relative au NSFR prévoit que le coefficient de pondération du financement stable exigé (*Required Stable Funding*, RSF) pour les engagements conditionnels liés à des financements de transactions commerciales peut être fixé sur la base de la situation nationale. Soucieux de renforcer la compétitivité des banques suisses dans le domaine des financements de transactions commerciales, le Conseil fédéral fait usage de cette marge d'appréciation et abaisse le coefficient de pondération de 5 % à 0 % de l'encours nominal. À la date de référence

du 31 mars 2021, cet ajustement réduit globalement le besoin de financement stable exigé des banques suisses soumises au NSFR de 1,5 milliard de francs et le NSFR agrégé augmente d'à peine 0,1 % pour atteindre 126,6 %.

Annexe 5, ch. 9.2

Le tableau précise que le coefficient RSF visé au ch. 9.2 pour les engagements conditionnels découlant de garanties et de lettres de crédit non liés à des financements de transactions commerciales demeure inchangé, à 5 % de l'encours nominal.

Annexes 6 à 8 (nouvelles)

Voir les commentaires des art. 23 et 24.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour les banques d'importance systémique

6.1.1 Importance des liquidités pour la stabilité des banques d'importance systémique

Les liquidités des SIB revêtent une importance capitale pour la stabilité de celles-ci et de l'économie. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) a donc publié en septembre 2008, soit pendant la crise financière mondiale de 2007-2009, les «Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité»²⁹, qui exposent les principes de base d'une gestion solide des risques de liquidité. Le principe 12 souligne l'importance de volants de liquidités appropriés pour se prémunir contre les chocs de liquidité. Par conséquent, une banque doit s'assurer que son volant de liquidités lui confère une résistance suffisante en cas de crises inattendues pour pouvoir continuer à tout moment d'honorer ses obligations de paiement pendant la durée de la crise.

Fin 2014, le CSF a indiqué que les liquidités en cas de liquidation (*funding in resolution*) constituaient une question en suspens qu'il faudrait examiner pour compléter le programme de réforme TBTF sur le plan international³⁰. Pour appréhender les obstacles à une liquidation, le CSF a publié des principes directeurs sur les liquidités pendant la période de liquidation d'une G-SIB³¹: une SIB devrait disposer à tout moment de liquidités suffisantes pour garantir, par exemple, le maintien des opérations critiques (comme le respect d'exigences de marges accrues liées à des produits financiers ou le renouvellement des crédits à court terme) et les mesures visant à éviter la perte d'autres sources de financement.

En l'absence de telles mesures, une banque ne pourrait guère faire face aux restrictions éventuelles de la liquidité du marché (par ex. marché interbancaire) en cas de crise sans l'aide de la banque centrale. En outre, elle risquerait d'être davantage exposée aux crises à cause de la structure de ses échéances. Dans le pire des cas, l'établissement pourrait ne pas pouvoir

²⁹ Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2008): *Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité*, septembre; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.bis.org/publ/bcbs144.htm>

³⁰ Conseil de stabilité financière (2014b): *Towards full implementation of the FSB Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions – Report to the G20 on progress in reform of resolution regimes and resolution planning for global systemically important financial institutions (G-SIFIs)*, 12 novembre; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Resolution-Progress-Report-to-G20.pdf>

³¹ Conseil de stabilité financière (2016)

répondre aux exigences de liquidités vis-à-vis du marché sans aide de l'État, et les clients pourraient se précipiter pour retirer leurs avoirs de la banque en difficulté (*bank run*).

Une analyse de la BCE portant sur des banques de la zone euro met en évidence l'importance des liquidités pendant la phase de liquidation d'un établissement³². La BCE y évalue l'ampleur des manques de liquidités dans les banques importantes en liquidation en se fondant sur différents scénarios et degrés de gravité, y compris en cas de crise systémique. Les ordres de grandeur ainsi estimés constituent également des valeurs approximatives pertinentes pour les SIB suisses:

- Le manque moyen de liquidités observé dans le pire scénario de crise intitulé «Slow Burn» pouvait représenter jusqu'à 4,2 % du total des actifs d'une banque. Transposé aux sociétés de groupe des SIB suisses, cela équivalait au 31 décembre 2020 à un montant moyen de 38 milliards de francs pour les deux G-SIB (Credit Suisse et UBS) et de 8 milliards pour les trois D-SIB (Raiffeisen, Banque Cantonale de Zurich et PostFinance).
- Selon l'analyse de la BCE, des banques pourraient présenter dans certains scénarios un manque de liquidités bien plus important en période de liquidation, qui atteindrait jusqu'à 26 % du total des actifs d'un établissement. Transposé aux sociétés de groupe des SIB suisses, cela correspondait au 31 décembre 2020 à un montant moyen de 234 milliards de francs pour les G-SIB et de 49 milliards pour les D-SIB.
- L'analyse de la BCE a également montré que le besoin de liquidités dans la zone euro en cas de liquidation pendant une crise systémique pourrait dépasser les 313 milliards d'euros si l'on tient compte des effets de propagation dans le pire scénario de crise.

6.1.2 Utilité pour les banques d'importance systémique

La nouvelle réglementation sur les liquidités concorde avec les efforts de la communauté internationale visant à améliorer la stabilité du secteur financier. Si une SIB agit en ayant conscience des risques, dispose de liquidités suffisantes et le fait également savoir par le respect de règles officielles, la confiance des investisseurs progressera à moyen et à long terme, ce qui pourrait conférer un avantage concurrentiel aux établissements concernés.

Les investisseurs et les agences de notation évaluent plus favorablement la solvabilité d'une banque qui accroît sa stabilité par ses propres moyens et le communique aux marchés. Les établissements concernés peuvent diminuer leurs coûts de refinancement, car leur solvabilité est globalement mieux appréciée sur le long terme, leurs notations sont plus élevées et ils peuvent obtenir des conditions avantageuses sur les marchés dans les périodes favorables. En cas de crise, l'amélioration de la stabilité et de l'approvisionnement en liquidités réduit également les coûts nécessaires pour pallier une situation critique en matière de liquidités sur le marché.

Par ailleurs, il est possible qu'à long terme la stabilité et la sécurité accrues des établissements bancaires augmentent le volume des dépôts et des placements exécutés auprès des SIB. La probabilité d'un *bank run* en cas de crise s'en trouverait ainsi réduite.

Le projet proposé se rapproche de la pratique en vigueur dans des juridictions étrangères significatives (sans s'y aligner; voir à ce sujet la comparaison avec le droit étranger au chap. 3). Cela renforcera la confiance des autorités de surveillance étrangères dans la dotation en liquidités des G-SIB et leur sera donc bénéfique.

³² R. Amamou, A. Baumann, D. Chalamandaris, L. Parisi, P. Torstensson (2020), *Liquidity in resolution: estimating possible liquidity gaps for specific banks in resolution and in a systemic crisis*, Occasional Paper Series No. 250, Banque centrale européenne, novembre; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op250~c7a2d3cc7e.en.pdf>

6.1.3 Coûts liés aux liquidités

Les dispositions révisées sur les liquidités des SIB posent des exigences accrues par rapport à la réglementation TBTF en vigueur. Les SIB disposent actuellement de volants de liquidités conséquents en raison des exigences que la FINMA leur impose en la matière, des facteurs particuliers dus à la pandémie et des liquidités supplémentaires qu'elles détiennent volontairement.

Les autorités (DFF, FINMA et BNS) ont évalué les effets de la nouvelle réglementation sur les coûts liés aux liquidités des cinq SIB en prenant le 31 janvier 2020 comme date de référence. Pour ce faire, elles ont calculé les coûts liés aux liquidités que les SIB devraient assumer au niveau du groupe pour respecter les exigences de base et les liquidités intrajournalières estimées. En appliquant un taux de 1 % pour les coûts liés aux liquidités, le total des coûts annuels avoisinerait 1,8 milliard de francs à cette date de référence, sur une base agrégée pour toutes les SIB au niveau du groupe. Les autorités partent du principe que la dotation en liquidités actuelle des SIB couvre largement les exigences de base et les liquidités intrajournalières estimées dans le cadre des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement et que les coûts supplémentaires liés aux liquidités qui en découlent resteront limités. Par ailleurs, les autorités s'attendent à ce que les banques concernées utilisent la forme la plus efficace de garantie des liquidités et s'adaptent à la réglementation en optimisant leur financement et leurs processus comme elles l'avaient fait lors de la mise en place du LCR (par ex. en prolongeant l'échéance de positions sélectionnées au passif du bilan ou en améliorant les processus relatifs aux liquidités intrajournalières).

Les autorités estimant que les exigences révisées en matière de liquidités n'obligeront pas les SIB à accroître de manière significative leur dotation en liquidités, on peut effectuer une comparaison internationale en se basant sur la dotation actuelle: les volants de liquidités détenus au 31 décembre 2020 par les G-SIB Credit Suisse et UBS sont mis en relation avec leur engagement total respectif³³, puis comparés à ceux d'une sélection d'autres banques actives au niveau international:

<i>Mia de CHF</i>	CSG ²	UBS ²	Deutsche Bank ³	Barclays ⁴	Morgan Stanley ^{2,5}
HQLA	204	189	224	309	182
GE¹	908	918	1 261	1 495	1 181
HQLA/GE	22 %	21%	18 %	21 %	15 %

¹ Engagement total (y c. avoirs auprès des banques centrales)

² HQLA: moyenne journalière pondérée sur 3 mois

³ HQLA: moyenne pondérée sur 12 mois; taux de change: EUR/CHF 1,08443

⁴ Taux de change: GBP/CHF 1,19873

⁵ Taux de change: USD/CHF 0,88284

Les ratios affichés par Credit Suisse et par UBS sont comparables à ceux des autres banques sélectionnées actives au niveau international. Seule Morgan Stanley³⁴, banque basée aux États-Unis, affiche un ratio plus faible. D'un point de vue macroéconomique, des ratios moyens légèrement plus hauts se justifient en Suisse car, en comparaison internationale, le pays abrite de très grands établissements financiers par rapport à son PIB. Cela s'explique d'autant plus si l'on considère que dans la zone euro, par exemple, les aides de trésorerie analogues à une

³³ L'engagement total correspond au dénominateur du ratio d'endettement maximal (*Leverage Ratio*), qui correspond lui-même à la somme des positions au bilan et hors bilan selon la norme du CBCB.

³⁴ Au 31 décembre 2020, cet établissement détenait selon le formulaire 10-K un volume global de liquidités de 289 milliards de francs.

garantie qui ont été octroyées par l'État irlandais en 2009 ont atteint le niveau record de 173 % du PIB³⁵.

6.1.4 Coûts des fonds propres

Étant donné que, dans l'ensemble, les nouvelles exigences n'augmenteront pas de manière significative le volume de liquidités détenues par les SIB, les autorités estiment que la réglementation ne devrait guère avoir d'effets sur les coûts des fonds propres des SIB, car l'engagement total est relativement stable.

6.1.5 Frais de mise en œuvre et d'administration

Le projet tend à réduire la complexité en raison du concept réglementaire retenu et de l'abrogation de l'ancien régime des SIB spécifique à la Suisse. Il implique cependant que celles-ci s'adaptent autant que possible à la réglementation en optimisant leurs processus pour garantir efficacement leurs liquidités. On peut supposer que les SIB supporteront une charge initiale notamment pour modifier leurs systèmes de gestion des risques et préparer les données en vue des processus inhérents aux liquidités intrajournalières, cette charge variant d'une banque à une autre en fonction de l'organisation actuelle des processus respectifs.

Les rapports réguliers entraîneront une hausse des frais d'administration des SIB. Les deux G-SIB devraient être davantage concernées que les D-SIB par les exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement: même si les G-SIB disposent déjà en grande partie des processus requis, leurs travaux de formalisation et les rapports réguliers aux autorités leur occasionneront un surcroît de coûts administratifs.

L'introduction des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement tendra à accroître les ressources nécessaires au processus de surveillance de la FINMA.

6.2 Conséquences pour les clients des banques

Il ne devrait y avoir aucune conséquence pour les clients des banques, car la révision des exigences réglementaires n'entraînera globalement aucune hausse significative des liquidités actuellement détenues. Aucun coût significatif ne devrait dès lors leur être répercuté sur le plan matériel. La résistance accrue des banques concernées face aux risques profite à leurs clients.

6.3 Conséquences pour la Confédération

La réglementation révisée sur les liquidités permettra aux SIB et à l'autorité de surveillance de mieux maîtriser et surmonter les crises. La probabilité qu'il faille recourir aux deniers publics en pareille situation s'en trouvera ainsi réduite.

Du côté des autorités, la FINMA en particulier est directement concernée, puisqu'elle devra adapter les processus de surveillance à la réglementation révisée.

Le DFF estime que la réglementation n'aura aucune incidence budgétaire. La stabilité accrue des SIB réduira à long terme les risques pour les contribuables au niveau fédéral.

En outre, les exigences accrues de l'OLiQ pour les SIB par rapport à la réglementation en vigueur sont une condition essentielle à la mise en place d'un mécanisme public de garantie

³⁵ R. Amamou, A. Baumann, D. Chalamandaris, L. Parisi, P. Torstensson (2020), *Liquidity in resolution: estimating possible liquidity gaps for specific banks in resolution and in a systemic crisis*, Occasional Paper Series No. 250, Banque centrale européenne, novembre, p. 8; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op250~c7a2d3cc7e.en.pdf>

des liquidités (*public liquidity backstop*) visant à renforcer la stabilité du secteur financier, comme le prévoit le Conseil fédéral.

6.4 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Sur le long terme, la stabilité plus élevée des SIB diminuera les risques pour les contribuables au niveau cantonal et communal.

Aucune autre conséquence régionale spécifique n'a été identifiée.

6.5 Conséquences économiques

La stabilité d'une SIB est primordiale pour l'économie d'un pays, car les difficultés financières d'une telle banque peuvent, en raison de sa taille, de sa position sur le marché et des réseaux qu'elle entretient, engendrer de graves turbulences et failles dans le système financier et avoir des répercussions néfastes sur l'ensemble de l'économie. Cette problématique revêt une importance particulière pour la Suisse qui, en comparaison internationale, abrite de très grands établissements financiers par rapport à sa taille. En 2020, l'engagement total de Credit Suisse représentait 129 % du PIB suisse (2019: 125 %) et celui d'UBS, 131 % (2019: 121 %).

En relevant les exigences de liquidités applicables aux SIB, la réglementation révisée vise globalement à renforcer la stabilité de ces banques, d'une part, et du système financier, d'autre part. On évite ainsi que l'économie ne supporte dans son ensemble les coûts très élevés induits par de graves crises financières, puisque l'on réduit, par exemple, le risque d'un resserrement du crédit en période de crise. Sous l'angle économique, la réglementation sur les liquidités présente également l'avantage de maintenir l'approvisionnement en liquidités des sujets économiques par les SIB, c'est-à-dire un accès illimité aux dépôts, ce qui garantit à son tour le bon fonctionnement du trafic des paiements.

Les conséquences économiques des mesures proposées dépendent également du contexte macroéconomique et réglementaire à l'étranger. Ce contexte étant difficilement prévisible, les déclarations concernant la compétitivité sont incertaines. Les effets sur la concurrence sont néanmoins considérés comme faibles, car le projet n'entraîne globalement aucune hausse significative des liquidités actuellement détenues par les SIB. Par conséquent et compte tenu du fait que le projet vise uniquement les cinq SIB, les autres établissements ne devraient pas avoir à supporter de coûts ou conséquences économiques notables. Il ne devrait y avoir aucune répercussion matérielle des coûts sur d'autres sujets économiques, ni aucune entrave supplémentaire à la concurrence.

Par ailleurs, il est davantage probable que la résistance accrue des SIB en cas de crise réduise les coûts économiques liés à la baisse potentielle des recettes fiscales à long terme et au risque considérable de licenciements.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité et légalité

Les modifications de l'OLiQ s'appuient sur les dispositions en vigueur de la LB, en particulier sur les art. 10, al. 4, et 56.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Il n'existe pas d'obligations dont il faut vérifier la compatibilité avec le projet proposé. Les modifications de l'OLiQ mettent aussi en œuvre les recommandations du CSF en matière de liquidités (cf. section 3.2). Cette approche est en accord avec la stratégie du Conseil fédéral concernant la reprise des principaux standards internationaux dans le domaine financier.

7.3 Délégation de compétences législatives

Les modifications de l'OLiQ ne comprennent aucune délégation de compétences législatives.

8 Entrée en vigueur

Les modifications de l'OLiQ devraient entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2022. Un délai transitoire de 18 mois est prévu pour les exigences de base et les exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement (art. 31c, al. 1, OLiQ). L'obligation de présenter des rapports commence trois mois après l'entrée en vigueur (art. 31c, al. 2, OLiQ).

Liste des abréviations

BCE	Banque centrale européenne
BNS	Banque nationale suisse
CBCB	Comité de Bâle sur le contrôle bancaire
CSF	Conseil de stabilité financière
DFF	Département fédéral des finances
D-SIB	<i>Domestic Systemically Important Bank</i> , banque d'importance systémique sur le plan national
ELA	<i>Emergency Liquidity Assistance</i> , aide extraordinaire sous forme de liquidités de la BNS
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
Fed	Réserve fédérale américaine
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FMI	Fonds monétaire international
G-SIB	<i>Global Systemically Important Bank</i> , banque d'importance systémique active au niveau international
HQLA	<i>High Quality Liquid Assets</i> , actifs liquides de haute qualité
ILAAP	<i>Internal Liquidity Adequacy Assessment Process</i> , processus interne d'évaluation de l'adéquation de la liquidité
LB	Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (loi sur les banques; RS 952.0)
LCR	<i>Liquidity Coverage Ratio</i> , ratio de liquidités à court terme
LFINMA	Loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers; RS 956.1)
NSFR	<i>Net Stable Funding Ratio</i> , ratio de financement
OB	Ordonnance du 30 avril 2014 sur les banques et les caisses d'épargne (ordonnance sur les banques; RS 952.02)
OFR	Ordonnance du 1 ^{er} juin 2012 sur les fonds propres et la répartition des risques des banques et des maisons de titres (ordonnance sur les fonds propres; RS 952.03)
OLiq	Ordonnance du 30 novembre 2012 sur les liquidités des banques et des maisons de titres (ordonnance sur les liquidités; RS 952.06)
PIB	Produit intérieur brut
PONV	Point of Non-Viability
PRA	Prudential Regulation Authority
RLAP	Resolution Liquidity Adequacy and Positioning
RLEN	Resolution Liquidity Execution Need
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SIB	<i>Systemically Important Bank</i> , banque d'importance systémique
TBTF	<i>Too big to fail</i>

Bibliographie

- Banque centrale européenne (2018), Guide de la BCE relatif au processus interne d'évaluation de l'adéquation de la liquidité (ILAAP), novembre; document disponible à l'adresse suivante: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.ilaap_guide_201811.fr.pdf
- Banque centrale européenne (2019), ECB Sensitivity analysis of Liquidity Risk – Stress Test 2019, Methodological note, février; document disponible à l'adresse suivante: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.ECB_sensitivity_analysis_of_liquidity_risk-stress_test_2019-methodological_note_20190206~6771e88926.en.pdf
- Banque des règlements internationaux (2019), Supervisory Review Process, 15 décembre; document disponible à l'adresse suivante: https://www.bis.org/basel_framework/chapter/SRP/50.htm
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2008): Principes de saine gestion et de surveillance du risque de liquidité, septembre; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.bis.org/publ/bcbs144.htm>
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2013), Bâle III: ratio de liquidité à court terme et outils de suivi du risque de liquidité, janvier 2013; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.bis.org/publ/bcbs238.htm>
- Conseil de stabilité financière (2014a), Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 15 octobre 2014; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.fsb.org/2014/10/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions-2/>
- Conseil de stabilité financière (2014b): Towards full implementation of the FSB Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions - Report to the G20 on progress in reform of resolution regimes and resolution planning for global systemically important financial institutions (G-SIFIs), 12 novembre; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Resolution-Progress-Report-to-G20.pdf>
- Conseil de stabilité financière (2016), Guiding principles on the temporary funding needed to support the orderly resolution of a global systemically important bank ("G-SIB"), 18 août; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.fsb.org/2016/08/guiding-principles-on-the-temporary-funding-needed-to-support-the-orderly-resolution-of-a-global-systemically-important-bank-g-sib/>
- Conseil de stabilité financière (2018), Funding Strategy Elements of an Implementable Resolution Plan, 21 juin; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.fsb.org/2018/06/funding-strategy-elements-of-an-implementable-resolution-plan-2/>
- Conseil de stabilité financière (2021), Evaluation of the Effects of Too-Big-To-Fail Reforms, Final Report, 1^{er} avril; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.fsb.org/2021/03/evaluation-of-the-effects-of-too-big-to-fail-reforms-final-report/>
- Conseil fédéral (2020), «Leadership mondial, ancrage en Suisse: Politique pour une place financière suisse tournée vers l'avenir», 4 décembre; document disponible à l'adresse suivante: www.sif.admin.ch > Documentation > Publications > Politique en matière de marchés financiers > [Rapport](#)
- Conseil fédéral (2021), Rapport du 4 juin 2021 sur les banques d'importance systémique – Examen prévu par l'art. 52 de la loi sur les banques; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.fedlex.admin.ch/ei/fga/2021/1487/fr>
- FINMA (2018), Rapport annuel 2018, p. 106; document disponible à l'adresse suivante: <https://finma.ch/fr/documentation/publications-finma/rapport-d-activite/>

Modification de l'ordonnance sur les liquidités

(dispositions particulières applicables aux banques d'importance systémique – *too big to fail*)

Fonds monétaire international (2019): Switzerland – Financial Sector Assessment Program, IMF Country Report No. 19/183, juin; document disponible à l'adresse suivante:

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/26/Switzerland-Financial-Sector-Assessment-Program-47045>

Prudential Regulation Authority (2019), Pillar 2 liquidity, Statement of Policy, juin; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/statement-of-policy/2019/pillar-2-liquidity-sop-update-june-2019.pdf?la=en&hash=78618B0A466B17BCF86952AAD06AC14AEE3E4FDE>

<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/prudential-regulation/statement-of-policy/2019/pillar-2-liquidity-sop-update-june-2019.pdf?la=en&hash=78618B0A466B17BCF86952AAD06AC14AEE3E4FDE>

R. Amamou, A. Baumann, D. Chalamandaris, L. Parisi, P. Torstensson (2020), Liquidity in resolution: estimating possible liquidity gaps for specific banks in resolution and in a systemic crisis, Occasional Paper Series No. 250, Banque centrale européenne, novembre; document disponible à l'adresse suivante: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op250~c7a2d3cc7e.en.pdf>