

17 décembre 2012

Circulaire FINMA 13/6 : Liquidité – banques

Rapport de la FINMA sur l'audition relative au projet de circulaire « Liquidité – banques » qui s'est tenue du 28 août au 1er octobre 2012

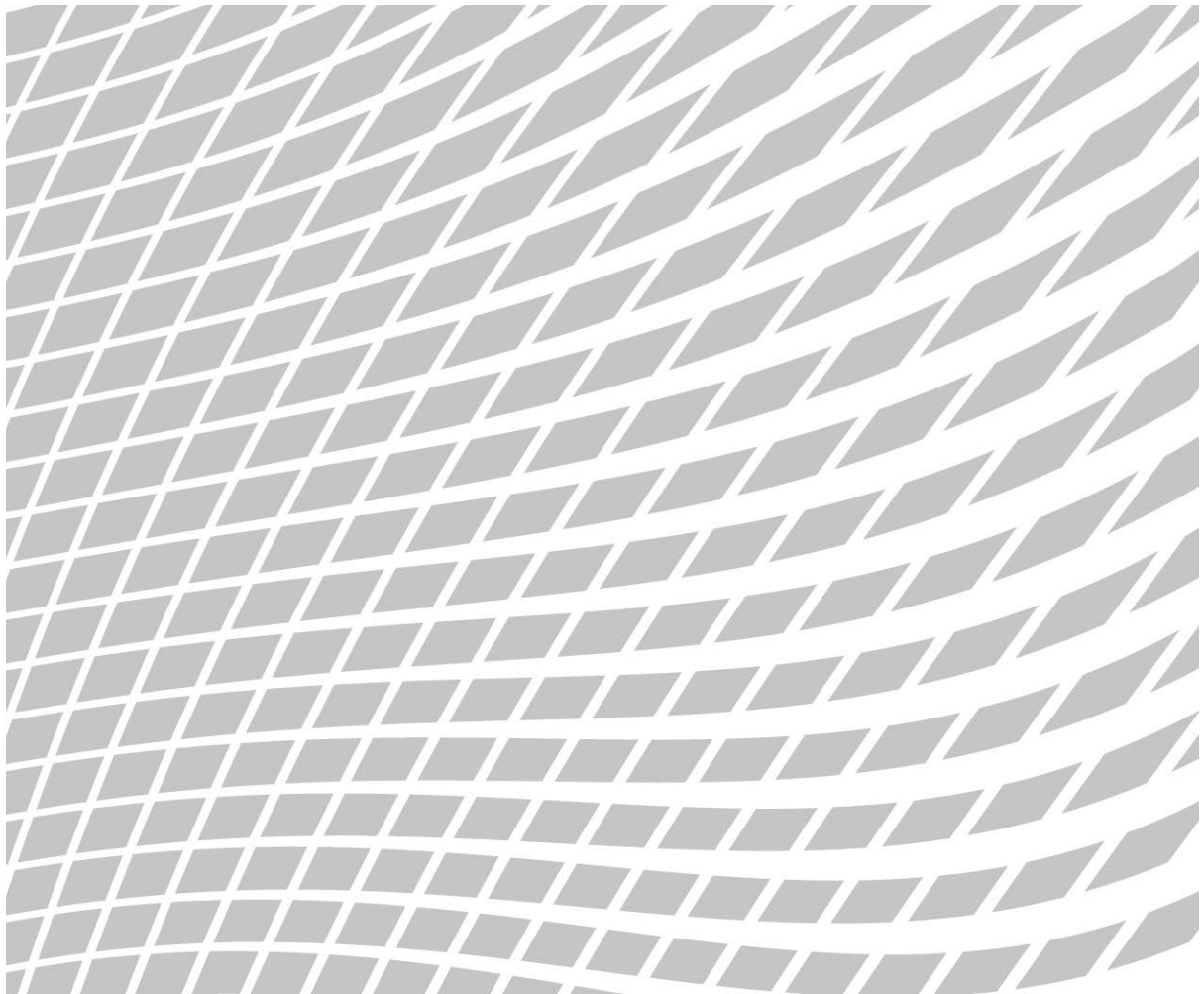


Table des matières

Eléments clés.....	3
1 Introduction	4
2 Prises de position reçues	4
3 Résultats de l'audition et appréciation de la FINMA	4
4 Conclusion et prochaines étapes.....	7
Sélection bibliographique.....	8

Éléments clés

La Suisse introduit les prescriptions quantitatives du dispositif de Bâle III décidées au niveau international quant aux liquidités ainsi que les exigences qualitatives en matière de gestion du risque de liquidité, introduction qui concerne toutes les banques. Le Conseil fédéral a édicté à ce propos de nouvelles prescriptions en matière de liquidité le 30 novembre par l'intermédiaire d'une ordonnance, ordonnance que la FINMA concrétise par des dispositions d'exécution.

En raison de la crise financière qui perdure depuis 2008, il existe, tant aux niveaux national qu'international, un consensus sur le fait que les banques doivent désormais remplir des prescriptions quantitatives harmonisées au niveau international concernant les liquidités ainsi que des directives qualitatives quant à la gestion du risque de liquidité, et ce, en plus de prescriptions plus strictes relatives aux fonds propres. Partie intégrante du dispositif de Bâle III arrêté par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, ces prescriptions et directives imposent aux banques de respecter les deux indicateurs de liquidité que sont le ratio de liquidité à court terme (Liquidity Coverage Ratio, LCR) et le ratio structurel de liquidité à long terme (Net Stable Funding Ratio, NSFR), à partir de 2015 pour le premier et à partir de 2018 pour le second. Des périodes d'observation assorties d'une obligation de reporting sont placées en amont de la nouvelle réglementation. En outre, le Comité de Bâle a élaboré, en guise d'exigences qualitatives, des principes visant un pilotage et une surveillance adaptés du risque de liquidité.

Dans ce contexte, les anciennes et actuelles prescriptions suisses en matière de liquidités (« liquidités totales ») ont été partiellement révisées et se sont vu adjoindre des exigences qualitatives visant à gérer le risque de liquidité. Comme pour les prescriptions en matière de fonds propres et de répartition des risques, les nouvelles prescriptions relatives aux liquidités sont réglées dans une ordonnance séparée. Les exigences de liquidités totales actuellement en vigueur resteront valables jusqu'à ce que l'obligation de reporting sur le ratio de liquidité à court terme soit remplacée en 2015 par la réglementation relative à ce même ratio. La FINMA concrétise la pratique de surveillance posée par le projet d'ordonnance sur les liquidités (P-OLiq) dans le cadre d'une circulaire.

D'une part, la circulaire concrétise le nouveau reporting exigé préalablement à l'introduction des indicateurs de liquidités (art. 3 P-OLiq) qui aura lieu progressivement. A partir de mi-2013, une obligation de reporting sera introduite concernant les valeurs déterminantes pour le ratio de liquidité à court terme. Quant au reporting sur le ratio structurel de liquidité à long terme, il sera réglé ultérieurement. La circulaire règle les modalités de reporting (périmètre de consolidation, jour de référence, délai de remise, fréquence de reporting) et renvoie vers un formulaire d'annonce ainsi que vers un document comportant les instructions de traitement y relatives. Ces deux documents s'appuient sur les directives internationales. Dans le cadre de l'étude pilote (test reporting) actuellement menée avec une sélection de banques, ces documents ont été rendus accessibles sous leur forme actuelle sur le site de la FINMA.

D'autre part, la pratique de surveillance se rapportant aux exigences qualitatives posées à la gestion du risque de liquidité (art. 2 al. 2 et art. 5 à 10 P-OLiq) a également été concrétisée. Le délai transitoire concédé jusqu'à la fin de l'année 2013 permet de prendre en compte les adaptations des processus d'approbation et des règles internes aux banques qui accompagneront la mise en œuvre des

nouvelles exigences et qui nécessitent une certaine période de mise en place. La formulation d'exigences posées au pilotage et à la surveillance des risques de liquidité doit garantir une gestion appropriée du risque de liquidité. L'hétérogénéité du secteur bancaire est prise en compte via une formulation des exigences qualitatives axée sur les principes qui permet un aménagement de la gestion du risque de liquidité selon la taille de la banque ainsi que selon la nature, l'étendue, la complexité et le degré de risque de ses activités (art. 5 P-OLiQ et Cm 10 Circ.-FINMA) et des assouplissements explicites pour les petites banques concernant certaines exigences.

1 Introduction

Dans le cadre de l'audition organisée du 28 août au 1^{er} octobre 2012, la FINMA a invité les assujettis et les autres cercles intéressés à se prononcer sur le projet de circulaire 13/6 « Liquidité – banques ». Cette audition eut lieu en même temps que celle organisée par le Département fédéral des finances (DFF) concernant l'ordonnance sur les liquidités. L'invitation à participer aux auditions a été publiée sur les sites Internet de la FINMA et du Département fédéral des finances (DFF) et s'adressait donc à tous les milieux intéressés.

Le présent rapport reprend les prises de position adressées à la FINMA à propos de sa circulaire et procède à leur évaluation.

2 Prises de position reçues

Les associations et établissements suivants (mentionnés par ordre alphabétique) ont adressé leur prise de position à la FINMA avec accord pour publication :

- Association des banques étrangères en Suisse
- Association des Banquiers Privés Suisses
- Association suisse des banquiers
- Banque des lettres de gage d'établissements suisses de crédit hypothécaire
- Chambre fiduciaire
- Economiesuisse
- HSBC
- Scobag Privatbank
- Union des Banques Cantoniales Suisses

3 Résultats de l'audition et appréciation de la FINMA

Les prises de position reçues concernaient principalement les points suivants :

- Concrétisation du principe de proportionnalité et classement des banques en fonction de leur profil de risque en matière de liquidité
- Mélange d'exigences quantitatives et qualitatives ; fixation d'un volant de liquidités de nature quantitative et fondé sur les résultats des tests de résistance
- *Reporting* sur le LCR : rôle de la société d'audit et fréquence de remise
- Responsabilités du conseil d'administration et de la direction d'une société de groupe ou de ceux d'une banque faisant partie d'un organisme central
- Incertitudes quant à l'introduction du *reporting* sur le LCR et de la réglementation relative au LCR : formulaire d'annonce final, politique actuelle de taux d'intérêt bas ou nul, disponibilité des actifs libellés en franc suisse et calibrage du LCR en tenant compte des particularités de la place financière helvétique

Les prises de position parvenues à la FINMA contenaient parfois des remarques qui se rapportaient avant tout à l'ordonnance sur les liquidités ou au rapport explicatif y relatif. Nous renvoyons donc à leur propos au rapport d'audition du DFF.

Les critiques portées à la mise en œuvre du principe de proportionnalité pour les exigences qualitatives posées à la gestion du risque de liquidité allaient de la demande d'une concrétisation du principe de proportionnalité à celle d'une limitation des exigences posées aux établissements complexes et actifs au niveau international. La FINMA a accepté la critique quant aux dispositions d'application du principe de proportionnalité et les a reformulées (Cm 10). Le Cm 10 indique maintenant de manière univoque que les Cm du chapitre III doivent être mis en œuvre en se fondant sur les principes. Cela a rendu inutile les remarques de nombreux chiffres marginaux relatives à une mise en œuvre en fonction de la taille de la banque ainsi que de la nature, de l'étendue, de la complexité et du niveau de risque de ses activités. Le Cm 10 dispense aussi désormais explicitement les petites banques de respecter certaines exigences, à savoir celles relatives au système du prix de transfert de la liquidité (Cm 19), à la détention de la liquidité intra-journalière (Cm 27), à la diversification de la structure de financement (Cm 33) et au test de résistance (Cm 42). Le rapport explicatif de la circulaire contient donc désormais une explicitation du terme de « petite banque ». Cette notion s'appuie sur le classement tel qu'il apparaît dans le rapport annuel 2011 de la FINMA comme partie du concept de surveillance (p. 35) : sont considérées comme « petites banques » toutes les banques de catégorie 5. Des banques de catégorie 4 peuvent aussi être considérées comme relevant du terme de « petites banques » quand elles remplissent des exigences supplémentaires posées par les différents chiffres marginaux. Par exemple, une banque de catégorie 4 n'a pas besoin de remplir les exigences posées au système du prix de transfert des liquidités quand ses affaires en matière de clientèle commerciale ou sur le marché des capitaux sont limitées. De même, une banque de catégorie 4 n'a pas à prendre des dispositions spéciales concernant la détention de la liquidité intra-journalière si elle prouve qu'elle n'est exposée à aucun risque substantiel concernant les paiements intra-journaliers. Concernant la diversification de la structure de financement, les banques de catégorie 4 peuvent également en être dispensées si elles n'ont pas d'activité de négoce ou sur le marché des capitaux ni ne se refinancent à court terme sur le marché monétaire, sur celui des capitaux ou via des investisseurs institutionnels. Bénéficient aussi de cette dispense les filiales des banques étrangères de catégorie 4 qui se refinancent auprès du groupe.

A la critique selon laquelle une partie de la réglementation relative au LCR s'appliquerait *de facto* avant la date prévue, au titre des dispositions qualitatives, par l'introduction d'un volant de liquidités, le DFF et la FINMA ont répondu, l'un dans son ordonnance et l'autre dans sa circulaire, par une nouvelle formulation qui spécifie que les établissements doivent disposer, comme élément de la gestion qualitative du risque de liquidité, d'une certaine réserve de liquidité interne à la banque pour se prémunir contre toute détérioration de leur situation en termes de liquidités pouvant survenir à court terme. Dans un souci d'harmonisation avec la nouvelle exigence exprimée en termes plus généraux, la FINMA a supprimé de la circulaire des concrétisations relatives à des actifs « très liquides », « de haute qualité » et « non grevés » pour éviter toute confusion avec le volant de liquidités LCR.

Le rôle de la société d'audit dans le cadre du contrôle du *reporting* sur le LCR a été précisé. La circulaire précise maintenant que la société d'audit doit confirmer une fois par an dans le cadre de l'audit prudentiel que le *reporting* sur le LCR a été non seulement correctement transmis, mais aussi dans les délais impartis, et ce, conformément aux directives de la circulaire 2013/3 « Activités d'audit » (Cm 9) en préparation. Nous n'avons pas accédé à la demande d'une réduction de la fréquence du *reporting* sur le LCR pour les petites banques (trimestriellement au lieu de mensuellement) (Cm 8). Les dispositions transitoires fixent désormais les nouvelles dates d'envoi du *reporting* LCR (31 juillet 2013 avec les données du 30 juin 2013) (Cm 54).

Enfin, il a été reproché au Cm 4 de contraindre au bout du compte les sociétés de groupe ou les banques affiliées à un organisme central à remplir pratiquement toutes les exigences qualitatives de la circulaire, ce qui entre en contradiction avec l'exemption de base de ces exigences par le Cm 3. Par conséquent, la FINMA a mis les choses au clair en reformulant le Cm 4, concrétisant la portée des responsabilités et des tâches du conseil d'administration d'une société d'un groupe ou d'une banque affiliée à un organisme central : il est de la responsabilité du conseil d'administration et de la direction d'une société de groupe ou de ceux d'une banque faisant partie d'un organisme central de veiller à ce que la société mère ou l'organisme central respecte les exigences posées à la gestion qualitative du risque de liquidité pour la société du groupe ou pour un établissement faisant partie d'un organisme central.

La Chambre fiduciaire en particulier a fait part de nombreuses remarques de détail qui soulèvent des contradictions isolées entre chiffres marginaux (ancien Cm 46 (d) et ancien Cm 26 par exemple) ou proposent des renvois à d'autres chiffres marginaux (p. ex. ancien Cm 21 (b) et ancien Cm 35 s.) ou des précisions (p. ex. ancien Cm 21 (a), 25, 31). La FINMA a accepté les propositions de la Chambre fiduciaire quand le besoin de clarification était patent.

L'actuelle feuille de route internationale relative à la finalisation des points encore en suspens concernant le LCR a été intégrée au rapport explicatif. La FINMA s'y réfère concernant la reprise des adaptations du formulaire d'annonce pour le *reporting* sur le LCR conçu pour l'étude pilote (*test reporting*). Concernant les remarques relatives à la future réglementation LCR et au calibrage des paramètres de crise, la FINMA renvoie aux travaux du groupe de travail national prévus pour 2013 au cours desquels sera remaniée la réglementation LCR de concert avec les associations professionnelles et la Chambre fiduciaire.

4 Conclusion et prochaines étapes

La circulaire « Liquidité – banques » a rencontré une large approbation.

Avec la nouvelle circulaire, la FINMA présente ses dispositions d'application de la nouvelle ordonnance sur les liquidités comme une partie de la mise en œuvre de Bâle III et de la législation *too big to fail* (TBTF). Cependant, les éléments du dispositif international de Bâle III concernant les liquidités ne sont pas encore tous mis en œuvre. Ainsi, la réglementation relative au LCR n'est toujours pas réglée pour le moment. Il en va de même pour le *reporting* sur le NSFR ou la réglementation NSFR ainsi que pour la mise en place de paramètres d'observation supplémentaire. La FINMA complètera progressivement la circulaire « Liquidité – banques » dans les années à venir. La nouvelle circulaire entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013, en même temps que la nouvelle ordonnance sur les liquidités.

Sélection bibliographique

Basel Committee on Banking Supervision (Septembre 2008), „Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision”

Basel Committee on Banking Supervision (Décembre 2010), „Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring”

Committee on European Banking Supervisors (Décembre 2009), „Guidelines on Liquidity Buffers & Survival Periods”

Committee on European Banking Supervisors (Août 2010), „CEBS Guidelines on Stress Testing”

Committee on European Banking Supervisors (Octobre 2010), „Guidelines on Liquidity Cost Benefit Allocation”

Financial Stability Institute (Décembre 2011), „Occasional Paper No 10: Liquidity transfer pricing: a guide to better practice”