



Berne, le 30 septembre 2021

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

Rapport explicatif
sur le projet mis en consultation

Table des matières

1	Contexte	3
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés	3
1.2	Solutions étudiées et solution retenue.....	4
1.3	Relation avec les stratégies du Conseil fédéral.....	5
2	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	5
2.1	Points communs avec d'autres juridictions.....	5
2.1.1	LCR.....	5
2.1.2	Extension de l'horizon temporel du scénario de crise	6
2.1.3	Paramètres	6
2.1.4	Composantes du risque recensées	8
2.2	Compatibilité avec la norme du CSF	9
2.2.1	Directives du CSF	9
2.2.2	Mise en œuvre internationale	10
3	Grandes lignes du projet	11
3.1	Nouvelle réglementation.....	11
3.1.1	Concept	11
3.1.2	Calibrage global	12
3.2	Modalités de mise en œuvre	13
4	Commentaire des différents articles	14
4.1	Généralités	14
4.2	Exigences de base	16
4.3	Exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement	18
4.4	Autres dispositions.....	21
4.5	Dispositions transitoires et finales	22
4.6	Annexes	22
5	Conséquences	23
5.1	Conséquences pour les banques d'importance systémique	23
5.1.1	Importance des liquidités pour la stabilité des banques d'importance systémique..	23
5.1.2	Utilité pour les banques d'importance systémique	24
5.1.3	Coûts liés aux liquidités.....	24
5.1.4	Coûts des fonds propres	26
5.1.5	Frais de mise en œuvre et d'administration.....	26
5.2	Conséquences pour les clients des banques	26
5.3	Conséquences pour la Confédération	26
5.4	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	26
5.5	Conséquences économiques.....	27
6	Aspects juridiques.....	27
6.1	Constitutionnalité et légalité	27
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	27
6.3	Délégation de compétences législatives	27
7	Entrée en vigueur	28
	Liste des abréviations.....	29
	Bibliographie	30

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 et par rapport à sa taille, abrite de très grands établissements financiers.

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.

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 sont en cours de remaniement. 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 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.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Les autorités 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 notamment l'option décrite dans la présente section, qui a fait l'objet d'une consultation préalable auprès des cinq SIB du 22 octobre au 30 novembre 2020; la FINMA a collecté les données correspondantes auprès de ces établissements durant la même période.

Cette option s'appuie – comme le projet de révision – sur un scénario de liquidation de 60 jours, considéré comme plausible par les autorités et directement lié au scénario de crise du LCR de 30 jours. Toujours dans cette option, l'hypothèse de base des autorités repose 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 *baill-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 basent sur le LCR⁷, 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 prévoit des majorations visant à couvrir le besoin de liquidités résultant des risques intrajournaliers et des risques inhérents à la prolongation 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'est pas directement 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 rend très complexe.

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 nécessaire pour la Suisse qui,

⁶ FF 2021 1487

⁷ 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.

en comparaison internationale et par rapport à sa taille, abrite de très grands établissements financiers. 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'action⁸ prévus dans la politique du Conseil fédéral de décembre 2020 en matière de marchés financiers;⁹ 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 LB¹⁰.

2 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

2.1 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 régimes de certaines juridictions étrangères.

2.1.1 LCR

En 2013, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire a mis en place le LCR pour rendre le secteur bancaire plus résistant¹¹. Le LCR vise à garantir que les banques détiennent un encours approprié d'actifs liquides de haute qualité (*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 %.

⁸ En particulier le champ d'action 7 («Garantir la résilience» > «Résistance face aux crises»)

⁹ 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](#)

¹⁰ FF 2021 1487

¹¹ 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>

2.1.2 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 suit la banque pendant 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 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 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 du scénario de crise.

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 jours¹². 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 correspondant¹³. 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 jours¹⁴.

2.1.3 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 pour ce qui est 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 7 % du volume initial des sorties est supposée. En cumulant sur les 90 jours, 17 % des dépôts sortent. À l'inverse, d'après le scénario, 83 % 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

¹² 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>

¹³ 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 aux États-Unis, à l'obligation de calculer le RLEN (cf. <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/files/bcreg20201209a2.pdf>).

¹⁴ 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

similaires. Celles-ci sont relativement réalistes compte tenu des enseignements les plus récents tirés de crises survenues à l'étranger^{15, 16}.

Pour évaluer la rigueur de l'approche suisse, les principaux éléments¹⁷ comparables sont confrontés au scénario le plus strict qui était pertinent pour la surveillance dans le *stress test* des liquidités réalisé en 2019 par la BCE¹⁸. Le scénario de cette dernière 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 exigences du scénario suisse avec celles 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 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 17 % 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, sa rigueur est comparable à celle d'autres scénarios sur le plan international pour les taux d'entrée et de sortie sous-jacents.

¹⁵ 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>).

¹⁶ 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.

¹⁷ Soit un LCR de 100 %, une extension de l'horizon temporel du scénario de crise et une majoration de la franchise.

¹⁸ 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

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	12 %	9 %
Dépôts de détail non garantis	17 %	23 %
Dépôts de détail volumineux	27 %	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 %

2.1.4 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 intrajournalier et le risque de franchise (risque inhérent à la prolongation des crédits) ainsi que des décotes pour les mesures générant des liquidités (*management actions* ou opérations de gestion).

Le risque intrajournalier n'est pas considéré comme un risque par le LCR, car celui-ci adopte une perspective de fin de journée. Au Royaume-Uni par exemple, la PRA tient compte de cette lacune par des majorations spécifiques à la banque au titre du pilier 2¹⁹. Aux États-Unis, le besoin intrajournalier fait partie intégrante de la *Minimum Operating Liquidity* et, donc, du *Resolution Liquidity Execution Need* (RLEN). Ce pays exige également que le besoin intrajournalier de liquidités soit couvert par la CLAR²⁰.

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 d'opérations de *prime brokerage*.

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

¹⁹ Prudential Regulation Authority (2019), *Pillar 2 liquidity*, Statement of Policy, juin, pp. 11 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>

²⁰ Pendant de la CCAR (*Comprehensive Capital Analysis and Review*; analyse et examen détaillés des fonds propres), la CLAR (*Comprehensive Liquidity Analysis and Review*; analyse et examen détaillés des liquidités) est une évaluation annuelle des éléments quantitatifs et qualitatifs de gestion des risques de liquidité d'une banque.

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

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.

2.2 Compatibilité avec la norme du CSF

2.2.1 Directives du CSF

L'approvisionnement en liquidités doit être garanti pour réussir la liquidation d'une G-SIB. Le CSF a élaboré des principes directeurs relatifs à 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 principes directeurs 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 principes directeurs susmentionnés, 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 de filet de sécurité du secteur public, également appelé *public backstop*), qui est limité dans le temps et comprend l'injection de liquidités par la banque centrale.

Les mêmes principes directeurs 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 principes directeurs spécifiques²⁶, visent à assurer un 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 principes directeurs 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.

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)

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

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.

2.2.2 Mise en œuvre internationale

Le CSF laisse aux juridictions le soin de transposer ses principes directeurs 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 principes directeurs 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, le Mécanisme européen de stabilité (MES) combiné au Fonds de résolution unique fait office de *public backstop* et fournit des liquidités en cas de crise.

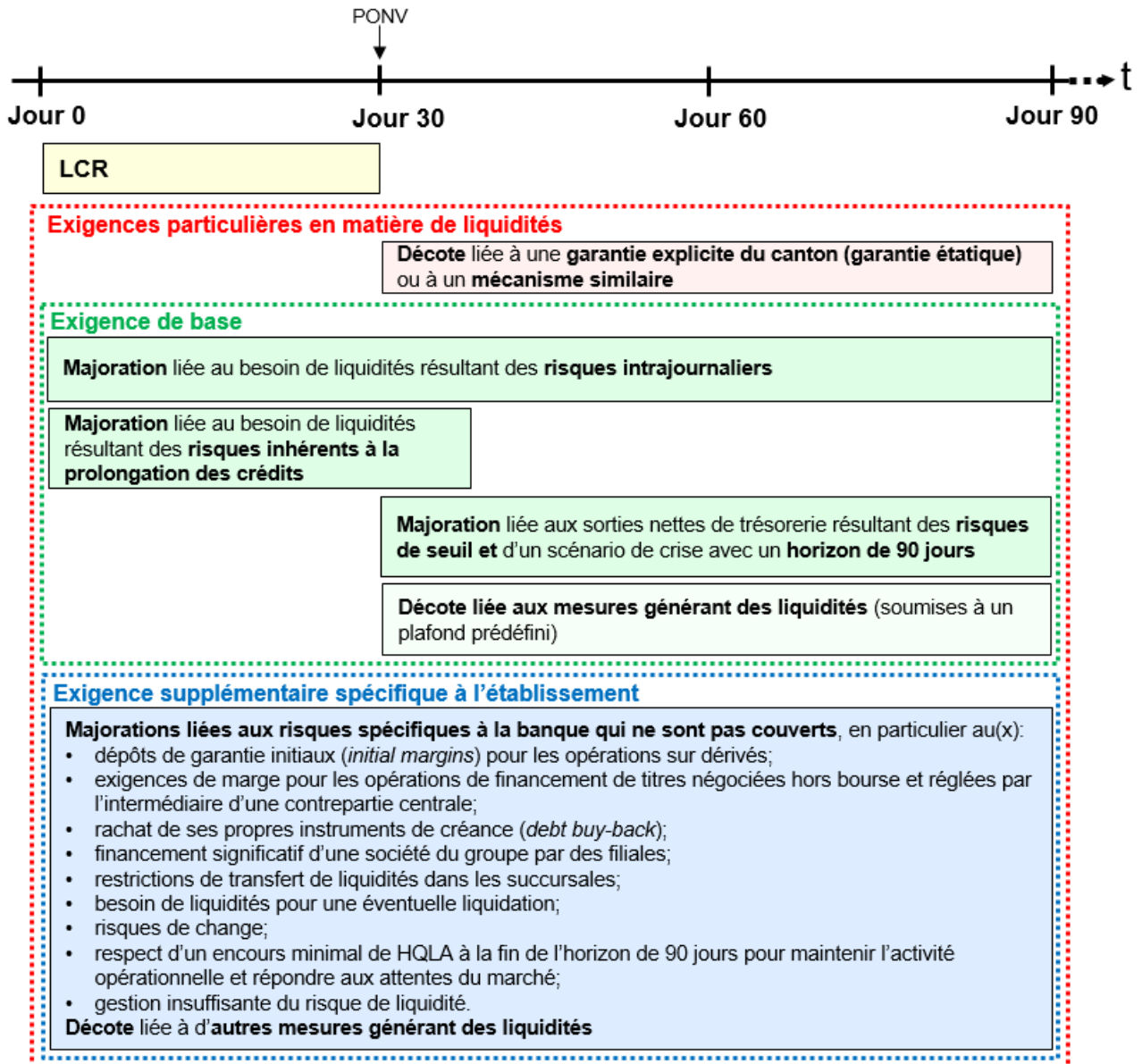
L'approche américaine n'est que partiellement comparable à celle de la Suisse. Aux États-Unis, c'est le *Federal Reserve System* (Réserve fédérale ou Fed) qui décide en fin de compte, dans le cadre de son activité de surveillance, du mode de calcul du besoin de liquidités et de la dotation requise en 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.

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>).

3 Grandes lignes du projet

3.1 Nouvelle réglementation

3.1.1 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 le contribuable.

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. Ce scénario de liquidation s'appuie sur l'hypothèse d'une stabilisation progressive de la situation de la banque 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 les modèles standard et les paramètres minimums prescrits, les risques qui ne sont pas couverts par le LCR (risques de liquidité intrajournaliers, risques inhérents à la prolongation 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, ce qui ne vaut toutefois pas approbation du modèle de sa part.

En opérant une distinction entre les exigences de base et les exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement, la réglementation se fonde sur le principe de proportionnalité et considère les différents degrés d'importance systémique des G-SIB et des D-SIB: les cinq SIB doivent certes remplir les mêmes exigences de base, mais les autorités partent du principe que les exigences supplémentaires 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, aux restrictions de transfert de liquidités dans les succursales, aux opérations sur dérivés ainsi qu'aux opérations de financement de titres négociées hors bourse et réglées par l'intermédiaire d'une contrepartie centrale).

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*). 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 lorsque cette garantie ou ce mécanisme: est pris en considération au titre des exigences de fonds supplémentaires destinés à absorber les pertes; ou est utilisé en cas de crise et, d'après l'évaluation de la FINMA, se traduit à court terme par une entrée de liquidités.

3.1.2 Calibrage global

Dans le cadre de ses travaux, le groupe de travail mentionné à la section 1.1 a analysé, entre autres, la dotation en liquidités et le besoin de liquidités des SIB. Sur la base de cette analyse, les autorités sont arrivées à la conclusion que la dotation actuelle des SIB en liquidités offrait

une base appropriée pour une opération de stabilisation et de liquidation réussie²⁹. Durant la période allant de juillet 2020 à février 2021, les liquidités disponibles, exprimées comme le total des HQLA détenus en moyenne par toutes les SIB, représentaient 23 % de tous leurs engagements totaux³⁰. La révision proposée vise à ce que les SIB aient la résistance accrue exigée par la loi et suffisamment de liquidités pour mettre en œuvre la stratégie de liquidation. Étant donné qu'elles disposent déjà de volants de liquidités appropriés, les exigences modifiées ne les contraindront pas à augmenter massivement leur dotation en liquidités, ni ne leur permettront de la réduire. 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.

3.2 Modalités de mise en œuvre

Aux exigences de base applicables aux SIB qui sont arrêtées à la section 2 OLiQ s'ajoutent des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement, énoncées dans la section 2a. Concernant ces dernières, la liste des éléments de majoration figurant à l'art. 25a P-OLiQ n'est pas exhaustive. L'application de l'art. 25a P-OLiQ s'effectuera dans le cadre du processus de surveillance de la FINMA et relèvera dès lors de sa compétence. Des éléments d'information sur celui-ci figurent à la section 4.3. En vertu de l'art. 25b P-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. 25a, al. 1, du P-OLiQ) ainsi qu'une étude visant à la prise en compte de décotes liées aux mesures générant des liquidités (art. 25a, al. 2, du P-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 tranchera dans les limites de son pouvoir d'appréciation. En particulier, la FINMA pourra considérer des éléments absents de la liste figurant à l'art. 25a P-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. 25b, al. 2, du P-OLiQ).

²⁹ Lors des analyses qu'elles ont menées dans le cadre de la révision de l'OLiQ, les autorités ont collecté des données auprès des SIB en se fondant sur l'option exposée à la section 1.2. Elles ont supposé que les banques s'adapteraient à la réglementation en prolongeant les échéances de certaines positions au passif du bilan. D'après les données collectées, le scénario de crise analysé pour une liquidation se traduit, toutes SIB confondues, par un besoin de liquidités qui n'augmente pas de manière générale, ni ne réduit massivement, les HQLA disponibles auprès de ces établissements à différentes dates de référence au cours de l'année 2020.

³⁰ Dénominateur du *leverage ratio*, l'engagement total reflète la position globale en matière de risques, qui comprend les positions au bilan et les positions hors bilan d'un établissement.

4 Commentaire des différents articles

4.1 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 visent à couvrir les risques de liquidité qui ne sont pas ou pas assez couverts par le LCR.

Al. 2

L'al. 2 tient compte du fait que les SIB présentent des risques différents selon leur degré d'importance systémique. Les exigences de base s'appliquent à toutes les SIB, tandis que les exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement concernent en particulier les G-SIB en raison des risques à couvrir.

Al. 3

L'al. 3 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 modèles standard et de paramètres minimums prédéfinis et, d'autre part, des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement.

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. 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 chapeauté 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 délégué 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.

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 banques et groupes financiers d'importance systémique. 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

Par analogie avec l'art. 124, al. 4, de l'OFR, l'al. 2 dispose que la FINMA pourra, dans certains cas, dispenser une entité exerçant des fonctions d'importance systémique visée à l'al. 1, let. a, 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.

Art. 20a *Prise en compte des actifs des catégories 2a et 2b ainsi que des garanties étatiques et des mécanismes similaires*

Al. 1

Les HQLA des catégories 2a et 2b qui peuvent être pris en compte pour le calcul du LCR sont soumis à un plafond. L'al. 1 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 en cas de sortie massive de HQLA de catégorie 1 pendant une crise. 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 si le plafond est abrogé. Si elle arrive à la conclusion que tel n'est pas le cas, elle n'abroge pas le plafond, et la banque devra couvrir autrement les sorties de trésorerie.

Al. 2

Par analogie avec l'art. 132a OFR, l'al. 2 régit 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 en général dans un délai de un à deux jours. La FINMA doit confirmer cette entrée de liquidités.

4.2 Exigences de base

Art. 21 **Exigences**

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

Art. 22 **Besoin de liquidités résultant des risques intrajournaliers**

Al. 1

Au cours d'une journée, les banques doivent toujours détenir suffisamment de liquidités pour pouvoir honorer leurs obligations de paiement. En conséquence, elles doivent prévoir un volant de liquidités propre à garantir le respect de ces obligations pendant l'horizon temporel du scénario de crise de 90 jours (horizon de 90 jours), même en cas de liquidation. Ces HQLA s'ajoutent à ceux qu'elles doivent détenir aux fins du respect du LCR.

Al. 2 et 3

Le besoin de liquidités lié aux risques intrajournaliers se calcule comme la somme pondérée des quatre composantes ci-après (al. 2 et **annexe 6**):

- Le plus important solde négatif des paiements des 30 derniers jours (let. a). Il s'agit d'une composante majeure qui intègre le total avec un coefficient de pondération de 50 %. Cela suppose un marché des changes opérationnel à tout moment et, dès lors, une libre convertibilité du franc suisse, de l'euro et de la livre sterling, des devises qui sont presque toutes dans le même fuseau horaire. Le montant le plus élevé entre la somme de ces trois devises et la somme agrégée des autres devises est déterminant pour calculer le besoin de liquidités. Un solde négatif des paiements signifie que la banque a effectué davantage de paiements qu'elle n'en a reçus. Les paiements de la banque centrale et l'encours final du jour ouvrable précédent ne sont pas pris en compte pour calculer ce solde. Les paiements sont agrégés au cours de la journée en fonction de l'horodatage («*time stamp*») enregistré dans le système respectif de trafic des paiements. Le solde des paiements déterminant correspond à la plus grande différence entre les paiements reçus et les paiements effectués, observée à tout moment au cours d'une journée.
- La somme la plus élevée des paiements reçus en un jour au cours des 30 derniers jours (let. b). Les paiements entrants sont soumis à un décalage de 20 minutes en raison de la modification des habitudes de paiement des contreparties vis-à-vis d'une banque en difficulté. Sur la base d'un jour ouvrable de 8 heures, on obtient un besoin de liquidités équivalant à 4 % du volume (20 minutes correspondent à $1/24 = 4 \%$ de 8 heures). Les résultats des calculs en francs suisses et dans les autres devises sont additionnés pour déterminer le besoin de liquidités.
- La somme la plus élevée des paiements (let. c) qui doivent être exécutés quotidiennement sur une période de 30 jours, à un moment précis de la journée, par la SIB concernée ou qui sont assortis d'un délai d'exécution («paiements urgents») prédéfini se traduit par un besoin de liquidités supplémentaires, qui est pris en compte avec un autre décalage de 20 minutes entre les paiements entrants et sortants (comme pour la composante précédente, le coefficient de pondération est de 4 %). Les résultats des calculs en francs suisses et dans les autres devises sont additionnés pour déterminer le besoin de liquidités.
- La totalité des crédits qui ont été accordés à la date de référence correspondante (let. d), qui ne peuvent être utilisés que pendant un jour (limites de crédit intrajournalières), c'est-à-dire la somme des lignes de crédit garanties et non garanties ainsi que des lignes de

crédit révocables à certaines conditions et des lignes de crédit irrévocables. En cas de crise, ces crédits seront utilisés avec une probabilité présumée de 10 %. La composante intègre donc le total avec un coefficient de pondération de 10 %.

Les liquidités nécessaires pour couvrir les risques intrajournaliers varient fortement au fil du temps. Il est donc judicieux de calculer le besoin de liquidités comme une moyenne sur trois mois des valeurs obtenues mensuellement pour les quatre composantes (al. 3).

Art. 23 **Besoin de liquidités résultant des risques inhérents à la prolongation 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. Sur le plan technique, la part accrue de renouvellements durant les 30 premiers jours de l'horizon de 90 jours se traduit par un taux d'entrée de trésorerie plus faible par comparaison avec le LCR (25 % contre 50 %).

Art. 24 **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 30 jours, les SIB sont incitées à optimiser les échéances des paiements de manière que celles-ci tombent après le 30^e jour, les sorties de trésorerie s'accumulant ainsi le 31^e jour (risque de seuil). La 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. Par conséquent, l'al. 1 dispose que les SIB doivent détenir suffisamment de liquidités pour pouvoir couvrir les sorties de liquidités pour les positions suivantes:

- a. les dépôts qui, contractuellement, arrivent à échéance dans les 30 jours, 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) et qui ne peuvent pas être prolongées.

Al. 2

L'al. 2 dispose que ces liquidités s'ajoutent à celles qui sont destinées à couvrir la sortie nette de trésorerie selon l'art. 16.

Al. 3

L'al. 3 se réfère aux dépôts qui, contractuellement, arrivent à échéance dans les 30 jours, mais qui ne sont pas retirés pendant cette période. À la let. a, il fixe un taux de sortie supplémentaire de 7 % pour les sorties de trésorerie liées aux dépôts de détail (clients privés et petites entreprises) en raison de leur stabilité moindre et, à la let. b, un taux de sortie supplémentaire de 17 % – par rapport au volume calculé pour le LCR – pour les dépôts non opérationnels 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 que 50 % du volume des dépôts non retirés pendant la période du LCR seront retirés entre le 31^e et le 60^e jour et que 25 % du volume restant au 61^e jour seront retirés entre le 61^e et le 90^e jour.

Al. 4

Les taux de sortie pour les positions qui, contractuellement, échoient entre le 31^e et le 90^e jour sont indiqués dans l'**annexe 7**. 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. Cela reflète 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 8**, lorsque cela est judicieux.

Art. 25 **Prise en compte des mesures générant des liquidités**

Les exigences découlant de l'horizon de 90 jours et des risques de seuil (art. 24) peuvent être remplies au moyen des titres visés à l'**annexe 9**, 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 9 qui peuvent être pris en compte. Ceux-ci sont énumérés de manière exhaustive, mais la SIB concernée doit, par exemple, s'assurer et démontrer à la FINMA que les titres correspondants sont librement disponibles (par ex. aucun lien avec des couvertures) et peuvent être contrôlés par la Trésorerie dans un délai bref. 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 9 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 par une décote plus élevée pour les actifs non HQLA cités (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.

Les mesures générant des liquidités ne peuvent être prises en compte qu'au titre des exigences énoncées à l'art. 24, et non également au titre de celles arrêtées aux art. 22 (risques intrajournaliers) et 23 (risques de franchise), car ces deux types de risques sont fonction d'un flux de trésorerie rapide.

4.3 Exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement

Art. 25a **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 de manière

appropriée. 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 les éléments susmentionnés.

Élément	Explication
a. Dépôts de garantie initiaux (<i>initial margins</i>) pour les opérations sur dérivés	Pour calculer les risques de liquidité inhérents aux dépôts de garantie initiaux à verser, la FINMA tient compte des valeurs empiriques pour tous les dépôts de garantie initiaux qui sont consignés auprès de contreparties, et définit sur ce montant une majoration appropriée en cas de crise. Elle évalue les risques de liquidité pouvant découler de pertes de cours sur les sûretés détenues. Ce faisant, elle prend en considération des valeurs empiriques relatives à l'arrêt du négoce, à la novation ou à la ségrégation.
b. Exigences de marge pour les opérations de financement de titres négociées hors bourse et réglées par l'intermédiaire d'une contrepartie centrale	La FINMA peut fixer une majoration spécifique à l'établissement notamment en cas de: <ul style="list-style-type: none"> • risque de défaillance accru de la contrepartie; • dépréciation éventuelle des sûretés; • décote plus élevée sur les sûretés. Ce faisant, elle prend en considération les dépôts initiaux que l'établissement en question a exécutés par le passé.
c. Rachat de ses propres instruments de créance (<i>debt buy-back</i>)	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, la FINMA s'appuie sur les échéances qui ne figurent pas déjà dans l'horizon de 90 jours. Ce faisant, 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.
d. Financement significatif d'une société du groupe par des filiales	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, la FINMA tient compte de la part du financement par des filiales dans le financement global.
e. Restrictions de transfert de liquidités dans les succursales	Lorsqu'au sein d'une société du groupe, la libre disponibilité des liquidités détenues dans des succursales n'est pas garantie à tout moment, la FINMA peut limiter leur

	prise en compte dans le respect des exigences de liquidités de cette société du groupe ou fixer des majorations en matière de liquidités. Les transferts peuvent être limités en raison de dispositions réglementaires, juridiques, fiscales ou comptables ou pour d'autres motifs.
f. Besoin de liquidités pour une éventuelle liquidation	Dans l'ensemble, les SIB doivent détenir des liquidités suffisantes pour pouvoir mettre en œuvre la stratégie de liquidation prévue dans le plan correspondant.
g. Risques de change	Les SIB doivent partir du principe qu'en cas de crise, le marché au comptant en devises étrangères («spot») et celui des swaps de devises ne fonctionneront pas de façon optimale et que les devises étrangères ne seront donc pas entièrement fongibles.
h. Respect d'un encours minimal de HQLA à la fin de l'horizon de 90 jours pour maintenir l'activité opérationnelle et répondre aux attentes du marché	La FINMA peut définir le niveau en dessous duquel l'encours de HQLA ne doit pas se trouver au 90 ^e jour. Lorsqu'elles planifient leur trésorerie, les banques doivent veiller à ne pas afficher à cette date des HQLA inférieurs à cet encours minimum ou à un LCR que le marché et les régulateurs étrangers n'accepteraient plus selon toute vraisemblance.
i. Gestion insuffisante du risque de liquidité	Cette lettre reprend l'art. 27 OLiQ en vigueur, qui est abrogé. La FINMA ordonne une majoration lorsque les banques n'appliquent pas les dispositions des art. 5 à 10 OLiQ.

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. 25, d'autres mesures qui leur permettent d'obtenir des liquidités en cas de crise. L'al. 3 précise que ces décotes ne peuvent pas être supérieures aux majorations visées à l'al. 1. Le but est d'éviter que les décotes accordées par la FINMA ne servent à couvrir les exigences de base énoncées dans la section 2.

Art. 25b **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, allant des plus simples aux plus complexes, pour gérer les risques de liquidité. Outre sur ses propres évaluations prudentielles, la FINMA se fonde, entre autres, sur les analyses des banques. Elle décide toutefois dans les limites de son pouvoir d'appréciation.

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. 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 ne sont pas prises en compte automatiquement au titre des décotes selon la section 2a (exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement).

Al. 3

La FINMA décide des décotes et des majorations dans les limites de son pouvoir d'appréciation. Pour prendre sa décision, elle tient compte des indications que les banques peuvent lui remettre. En principe, une banque fournit tous les deux ans les informations nécessaires à l'évaluation des exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement. En cas de changements significatifs concernant la fixation des décotes et des majorations (par ex. modification des modèles ou réorganisation d'entités ayant des conséquences sur la composition du portefeuille), la banque doit soumettre rapidement une version actualisée de ces informations.

4.4 Autres dispositions

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

La pratique relative au LCR visée à l'art. 17b OLiQ s'applique également en cas de dérogation temporaire aux exigences particulières en matière de liquidités.

Art. 27

La disposition (gestion insuffisante du risque de liquidité) figure désormais à l'art. 25a, al. 1, let. i (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 de HQLA ou d'autres mesures générant des liquidités. À cette fin, elles fournissent 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, de 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 **Publication des exigences de base**

Par analogie avec les art. 17e (publication du LCR) et 17s (publication du ratio de financement [NSFR]), l'art. 28a établit un devoir d'information des SIB sur leur situation en matière de liquidités au regard des exigences de base. La FINMA édicte les dispositions d'exécution.

4.5 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 **Disposition transitoire relative à la modification du...**

Les banques ont six mois à compter de l'entrée en vigueur des modifications pour se conformer aux règles concernant les exigences de base. Elles ont ainsi le temps d'adapter les processus à ces exigences et, si nécessaire, le montant des liquidités qu'elles détiennent. Les dispositions relatives aux exigences supplémentaires spécifiques à l'établissement entrent en vigueur sans délai. Elles auront des conséquences sur les exigences en matière de liquidités uniquement quand la FINMA aura défini des majorations et des décotes. L'obligation de présenter des rapports entre elle aussi en vigueur sans délai, si bien que les SIB devront présenter pour la première fois leur situation en matière de liquidités conformément au chapitre 4 d'ici le 31 juillet 2022.

4.6 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 envisage de faire usage de cette marge d'appréciation et de faire passer le coefficient de pondération de 5 % à 0 % de l'encours nominal. À la date de référence du 31 mars 2021, cet ajustement réduit le besoin de financement stable exigé des banques suisses soumises au NSFR globalement de 1,5 milliard de francs et le NSFR agrégé augmente d'à peine 0,1 % pour atteindre 126,6 %.

Annexes 6 à 9 (nouvelles)

Voir les commentaires des art. 22, 24 et 25.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour les banques d'importance systémique

5.1.1 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»³¹, 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 faire face à des situations de tensions sur la 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 international³². Pour appréhender les obstacles à une liquidation, le CSF a publié d'importants principes directeurs sur les liquidités pendant la période de liquidation d'une G-SIB³³: 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 la prolongation 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 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 établissement³⁴. 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

³¹ 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>

³² 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>

³³ Conseil de stabilité financière (2016)

³⁴ 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>

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 du 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).
- 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 du 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.
- 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.

5.1.2 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 en respectant les règles officielles, la confiance des investisseurs progressera à moyen et à long terme, ce qui confèrera 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 que 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 est proche de la pratique en vigueur dans des juridictions étrangères significatives (lorsqu'il ne la reprend pas; voir à ce sujet la comparaison avec le droit étranger au chap. 2). Cela renforcera la confiance des autorités de surveillance étrangères dans la dotation en liquidités des G-SIB et leur sera donc bénéfique.

5.1.3 Coûts liés aux liquidités

Bien que les dispositions révisées sur les liquidités des SIB posent des exigences accrues par rapport à la réglementation TBTF en vigueur, les autorités estiment que le projet proposé aura peu d'incidences, car les dotations en liquidités sont déjà élevées. Les SIB disposent actuellement de volants de liquidités conséquents en raison des exigences que la FINMA leur impose en la matière et des liquidités supplémentaires qu'elles détiennent volontairement.

D'après les estimations du besoin de liquidités, la proposition, après optimisations, n'entraînera globalement ni hausse ni baisse importante des liquidités détenues par les SIB.

Les autorités ont évalué les effets de la réglementation sur les coûts liés aux liquidités des cinq SIB en prenant le 31 janvier 2020 comme date de référence. Le besoin de liquidités agrégé sur les sociétés du groupe de toutes les SIB progresse légèrement à cette date. Les

coûts liés aux liquidités croissent annuellement de quelque 230 millions de francs par rapport à leur niveau actuel. Pondérés en fonction du volume des groupes consolidés des SIB ayant réalisé un bénéfice en 2019, les coûts annuels moyens supplémentaires sont estimés à 2 % du bénéfice 2019. Les autorités ont supposé que les banques concernées utilisaient la forme la plus efficace de garantie des liquidités et s'adaptent à la réglementation en optimisant leur financement 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). Du point de vue actuel, le surcroît de coûts liés aux liquidités est toutefois moindre si l'on tient compte du fait que depuis la date de référence du 31 janvier 2020, les SIB ont encore augmenté leurs liquidités par rapport au total de leur bilan respectif.

Les coûts estimés pour la détention de liquidités excédentaires d'après la nouvelle réglementation sur les liquidités sont donc très inférieurs aux coûts d'une liquidation potentielle exposés à la section 5.1.1, qui peuvent atteindre jusqu'à 234 milliards de francs pour les G-SIB; ils sont acceptables du point de vue macroéconomique. Pour simplifier beaucoup, on pourrait en conclure que le projet sera inefficace sur le plan macroéconomique après plus de 1000 ans sans aucune crise, car les coûts annuels cumulés liés aux liquidités de 230 millions de francs dépasseront alors ceux d'une liquidation potentielle d'après l'analyse de la BCE.

Étant donné que les exigences révisées en matière de liquidités n'entraîneront globalement ni hausse ni baisse importante des liquidités détenues par les SIB par rapport à la situation actuelle, on peut effectuer une comparaison internationale en se basant sur la dotation actuelle en liquidités: les volants de liquidités détenus au 31 décembre 2020 par le Credit Suisse et UBS sont mis en relation avec leur engagement total respectif³⁵, puis comparés à ceux 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 le Credit Suisse et par UBS sont comparables à ceux des autres banques. Il n'y a qu'avec Morgan Stanley³⁶, banque basée aux États-Unis, que les écarts sont plus importants. D'un point de vue macroéconomique, des ratios moyens légèrement plus hauts se justifient en Suisse, car le pays abrite de très grands établissements financiers par rapport aux autres pays et à son produit intérieur brut (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 garantie qui ont été octroyées par l'État irlandais en 2009 ont atteint le niveau record de 173 % du PIB³⁷.

³⁵ L'engagement total correspond au dénominateur du ratio de levier (*Leverage Ratio*), qui correspond lui-même à la somme des positions au bilan et hors bilan selon la norme du CBCB.

³⁶ Au 31 décembre 2020, cet établissement détenait selon le formulaire 10-K un volume global de liquidités de 289 milliards de francs.

³⁷ 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>

5.1.4 Coûts des fonds propres

Étant donné que, dans l'ensemble, les nouvelles exigences ne modifient 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 en découlant est relativement stable.

5.1.5 Frais de mise en œuvre et d'administration

On suppose que les frais de mise en œuvre seront faibles, car les SIB disposent déjà en grande partie des processus nécessaires au respect de la réglementation, et le projet tend à réduire la complexité en raison du concept réglementaire retenu et de l'abrogation du régime spécifique à la Suisse.

En revanche, les frais d'administration pourraient légèrement augmenter, en particulier pour les deux G-SIB, car celles-ci 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.

5.2 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 ni hausse ni baisse importante des liquidités actuellement détenues, et aucun coût significatif ne devrait dès lors leur être répercuté. La résistance accrue des banques concernées face aux risques profite à leurs clients.

5.3 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. En outre, la Confédération bénéficiera à plus long terme d'une fluctuation tendanciellement plus faible des recettes fiscales provenant du secteur financier grâce à la stabilité accrue des SIB.

5.4 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 devrait se traduire par une fluctuation tendanciellement plus faible des recettes fiscales cantonales et communales provenant du secteur financier.

Aucune autre conséquence régionale spécifique n'a été identifiée.

5.5 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 et par rapport à sa taille, abrite de très grands établissements financiers. En 2020, l'engagement total du 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 ni hausse ni baisse importante des liquidités actuellement détenues par les SIB (voir à ce sujet la section 5.1.3). 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 donc 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.

6 Aspects juridiques

6.1 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.

6.2 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 en œuvre les normes du CSF en matière de liquidités (cf. section 2.2). Cette approche est en accord avec la stratégie du Conseil fédéral concernant la reprise des principaux standards internationaux dans le domaine financier.

6.3 Délégation de compétences législatives

En vertu de l'art. 28a, al. 2, du P-OLiQ, la FINMA règle les modalités de publication des exigences de base. Cette délégation de compétences est conforme à l'art. 55, al. 2, de la loi sur

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

la surveillance des marchés financiers (LFINMA). Selon l'art. 5, al. 1, de l'ordonnance du 13 décembre 2019 relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers³⁸, les dispositions correspondantes doivent être édictées par voie d'ordonnance.

7 Entrée en vigueur

Pour le moment, l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} juillet 2022. Un délai transitoire de six mois est fixé pour les exigences de base (art. 31c P-OLiq).

³⁸ RS 956.11

Liste des abréviations

BCE	Banque centrale européenne
BNS	Banque nationale suisse
CBCB	Comité de Bâle sur le contrôle bancaire
CLAR	<i>Comprehensive Liquidity Analysis and Review</i> , analyse et examen détaillés des liquidités
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
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/eli/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>
- 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>