

Circulaire 2013/5 « Liquidités des assureurs » – révision totale

Rapport sur les résultats de l'audition qui a eu lieu du 13 mai au 12 juillet 2024

31 octobre 2024

Table des matières

Éléments essentiels	4
Liste des abréviations.....	6
1 Introduction	7
2 Prises de position reçues	7
3 Résultats de l'audit et évaluation par la FINMA	7
3.1 Prises de position générales	8
3.2 Champ d'application (Cm 2 et 3).....	9
3.3 Proportionnalité (Cm 4)	10
3.4 Définition du quotient de couverture en liquidités (Cm 11)	11
3.5 Définitions : potentiel de liquidités et réserves de liquidités (Cm 8 et 9)	12
3.6 Gouvernance (Cm 16 à 19).....	14
3.7 Horizons de planification (Cm 21)	15
3.8 Incertitudes de planification (Cm 22)	18
3.9 Devises et variations de valeur (Cm 23, 29 et 32)	19
3.10 Prise en compte des revenus (Cm 24, 30 et 31)	20
3.11 Évaluation des flux de liquidités et du potentiel de liquidités (Cm 25 et 32)	21
3.12 Actifs très liquides (Cm 27)	21
3.13 Réserves de liquidités (Cm 41 à 49).....	22
3.14 Évaluation des garanties (Cm 47).....	23
3.15 Succursales (Cm 49).....	24
3.16 Définition de la propension au risque (Cm 51).....	24
3.17 Gestion des liquidités (Cm 50 à 65) et cadre de gestion du risque de liquidité (Cm 53)	25
3.18 Tests de résistance et analyses de scénarios (Cm 58)	26
3.19 Tests de résistance inversés (Cm 60)	28

3.20	<i>Controlling</i> des liquidités (Cm 66 à 73)	28
3.21	Plan d'urgence (Cm 74 à 85)	29
3.22	Rapport (Cm 86 à 94)	30
4	Suite de la procédure	32

Éléments essentiels

1. Les entreprises et les associations qui ont participé à la présente audition sur la révision totale de la circulaire 2013/5 « Liquidités des assureurs » de la FINMA sont toutes issues du secteur de l'assurance.
2. Les avis reçus sont en grande partie critiques, aussi bien sur la forme que sur le contenu, et les bases légales sont parfois mises en doute. Toutefois, ni la présentation de la pratique de surveillance en matière de gestion des liquidités et du risque de liquidité dans une circulaire ni le niveau de réglementation ne sont remis en question.
3. L'horizon de planification d'un mois est généralement critiqué, mais il est inhérent à l'approche prudentielle choisie. La FINMA a examiné différentes approches prudentielles, comportant inévitablement des conflits d'objectifs. Bien qu'un indicateur de liquidité normalisé fixé précisément dans la réglementation puisse fournir des informations qui seraient exploitables efficacement sur la situation des assureurs en matière de liquidités, cette approche normative – pourtant également discutée au niveau international – n'a pas été retenue dans le cadre de la présente révision totale. La FINMA a par ailleurs examiné la possibilité de simplement étendre l'obligation de *reporting* incombant actuellement aux assureurs les plus importants à tous les assureurs qui, conformément à l'OS, sont désormais également soumis à une telle obligation. Elle a cependant aussi rejeté cette possibilité. Les raisons de ce rejet sont principalement la lourde charge de travail récurrente qui en serait résultée pour tous les assureurs ainsi que les nombreuses prescriptions réglementaires détaillées que la définition d'indicateurs de liquidité normalisés aurait nécessité. En lieu et place, la FINMA a opté pour une approche prudentielle plus simple, qui s'appuie sur la planification des liquidités déjà pratiquée par les assureurs. Chaque planification des liquidités aura lieu à des horizons déterminés, sachant que l'horizon mensuel est très répandu dans le secteur de l'assurance également, du fait que les principales entrées et sorties de paiements se produisent à une fréquence mensuelle. Il ne sera donc possible de déroger à cet horizon de planification mensuel que dans des cas justifiés. Un élément central de toute planification des liquidités est également la comparaison des valeurs cibles et des valeurs effectives à la fin de la période de planification, ce qui permet de déterminer la précision de la planification et d'adapter si nécessaire le processus de planification. L'approche prudentielle choisie est donc liée à la planification des liquidités et à sa précision, la précision atteignable dépendant en particulier de l'exposition de l'entreprise au risque de liquidité. Il sera ainsi possible d'exercer une surveillance efficace et basée sur des données, s'appuyant en outre sur les données existantes de la planification des liquidités. La FINMA part du principe que pour une grande partie des

assureurs, le but de la surveillance sera déjà atteint avec le rapport annuel basé sur l'approche prudentielle ci-dessus, si bien que des clarifications individuelles ne seront nécessaires que dans des cas spécifiques. Il sera ainsi possible d'exercer une surveillance des liquidités efficace et n'entraînant pour les assureurs qu'une charge de travail proportionnée au but visé.

4. La circulaire « Liquidités – assureurs » totalement révisée entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Liste des abréviations

CO	Code des obligations (RS 220)
ORSA	Évaluation interne des risques et de la solvabilité (<i>own risk and solvency assessment</i>)
LSA	Loi du 17 décembre 2004 sur la surveillance des assurances (RS 961.01)
OS	Ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance (RS 961.011)
LFINMA	Loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (RS 956.1)

1 Introduction

Le projet de révision totale de la circulaire 2013/5 « Liquidités des assureurs » a été soumis à une audition qui a eu lieu du 13 mai au 12 juillet 2024.

2 Prises de position reçues

Les entreprises et associations suivantes ont participé à l'audition et ne se sont pas opposées à une publication de leur prise de position¹ (par ordre alphabétique) :

- Association Suisse d'Assurances (ASA)
- AXA Assurances SA (Axa Suisse)
- AXA Vie SA (Axa Suisse)
- CONCORDIA Assurances SA (Concordia)
- santésuisse
- SIGNAL IDUNA Réassurance SA (Signal Iduna)

3 Résultats de l'audition et évaluation par la FINMA

Les prises de position reçues sont résumées, évaluées et analysées par la FINMA dans le présent rapport. Sauf indication contraire, les renvois se réfèrent aux chiffres marginaux de la version de la circulaire qui a été soumise à audition.

Le présent rapport a été approuvé par le conseil d'administration de la FINMA (art. 11 al. 4 de l'ordonnance relative à la loi sur la surveillance des marchés financiers ; RS 956.11). Il est publié en même temps que la circulaire adoptée, les explications et les prises de position résultant de l'audition.

¹ Ne sont pas mentionnés ici les participants à l'audition qui n'ont pas souhaité la publication de leur prise de position par la FINMA.

3.1 Prises de position générales

Prises de position

De manière générale, la principale objection soulevée par le projet de circulaire est que ses dispositions sont trop détaillées et ne sont pas suffisamment fondées sur des principes.

L'ASA et santésuisse critiquent en outre le fait que le projet reprend des dispositions certes judicieuses pour les banques, mais ne tient pas assez compte des différences que les activités des entreprises d'assurance, des groupes et des conglomérats d'assurance ainsi que des succursales d'entreprises d'assurance ayant leur siège à l'étranger (ci-après les assureurs) présentent par rapport à celles des banques.

Appréciation

En raison du caractère plutôt technique de la gestion des liquidités et du risque de liquidité ainsi que de la conception ouverte des normes prudentielles arrêtées dans la LSA et l'OS, il est indispensable d'opter pour un degré de précision élevé en matière de pratique de surveillance, de manière à garantir la sécurité juridique visée ainsi que l'égalité de traitement des assureurs lors de l'application de ces normes.

Il est vrai que le risque de liquidité doit être évalué différemment pour les assureurs et pour les banques, d'autant plus que chez ces dernières la gestion des liquidités fait partie du cœur de métier (transformation des échéances). Toutefois, les principes fondamentaux de la gestion des liquidités et du risque de liquidité doivent être respectés quelles que soient les activités. Dans la présentation de la pratique de surveillance, il est donc toujours fait référence aux activités individuelles des assureurs, ce qui garantit précisément une conception fondée sur des principes et proportionnée au but visé.

Conclusion

Le degré de précision plus élevé par rapport à d'autres circulaires réglant la surveillance des assurances est indispensable en raison de la conception ouverte des dispositions prudentielles du droit supérieur ainsi que du caractère technique de la circulaire.

Il est opté pour une approche fondée sur des principes et proportionnée au but visé, sur laquelle le rapport s'exprimera plus avant en relation avec les différentes prises de position.

3.2 Champ d'application (Cm 2 et 3)

Prises de position

L'ASA propose que pour les groupes et les conglomérats d'assurance soumis à surveillance, la circulaire ne doit être appliquée que par la société faitière du groupe ou du conglomérat, mais en impliquant toutes les entités juridiques. Cela correspondrait à la situation actuelle.

L'ASA demande en outre, pour des raisons de clarté, que chaque fois qu'il est question de succursales, ce terme soit complété par « d'entreprises d'assurance ayant leur siège à l'étranger ».

Appréciation

Les dispositions du droit prudentiel relatives aux liquidités et à la gestion du risque s'appliquent aux assureurs individuels ainsi qu'aux groupes et aux conglomérats d'assurance soumis à surveillance (art. 96 à 98a, 195 al. 1 et 204 OS). De plus, la surveillance de groupe est effectuée uniquement en complément à la surveillance individuelle (art. 66 LSA). Les dispositions du droit prudentiel doivent donc être respectées aussi bien par les assureurs individuels que par les groupes et les conglomérats.

Les assureurs faisant partie d'une structure de groupe peuvent cependant exploiter des synergies dans l'organisation pratique de leur gestion des liquidités et du risque de liquidité. Les tâches concernées peuvent notamment être remplies par un service central du groupe, autrement dit être « externalisées », mais au sein même du groupe.

Le Cm 3 inclut les succursales d'entreprises d'assurance ayant leur siège à l'étranger dans le champ d'application des dispositions concernées. Pour éviter des répétitions inutiles, la clarification souhaitée par l'ASA peut être apportée par un complément à ce chiffre marginal valable pour toute la circulaire.

Conclusion

Le champ d'application actuellement restreint s'agissant des entreprises d'assurance soumises à la surveillance des groupes et des conglomérats n'est pas conforme aux dispositions prudentielles du droit supérieur. La pratique actuelle n'est donc pas maintenue.

La clarification concernant les succursales d'entreprises d'assurance ayant leur siège à l'étranger est apportée au Cm 3.

3.3 Proportionnalité (Cm 4)

Prises de position

Concordia, l'ASA et Signal Iduna critiquent le fait que le projet de circulaire ne soit pas conçu de manière suffisamment proportionnée et ne montre pas dans quelle mesure le principe de proportionnalité est appliqué. La circulaire devrait préciser quels éléments doivent être pris en considération par les assureurs des différentes catégories de surveillance et dans quelle mesure des allègements concrets sont possibles. Il est en outre proposé, comme possible application du principe de proportionnalité, que les assureurs des catégories de surveillance 4 et 5 puissent appliquer la circulaire certes de manière appropriée compte tenu de leur situation, mais selon leur propre appréciation.

Appréciation

Sur le fond, les dispositions de la circulaire s'appliquent à toutes les entreprises d'assurance (Cm 2), d'autant plus que les dispositions prudentielles de la LSA et de l'OS relatives à la gestion des liquidités et du risque de liquidité valent aussi pour toutes les entreprises d'assurance et qu'aucune exception spécifique n'est prévue. Dans ses circulaires, la FINMA ne peut que préciser les modalités d'application des dispositions prudentielles (art. 7 al. 1 let. b LFINMA). Si celles-ci ne prévoient aucune restriction du champ d'application, la FINMA ne peut pas non plus en prévoir.

Les dispositions fondées sur des principes relatives à la gestion des liquidités et du risque de liquidité s'accompagnent d'une importante marge de manœuvre pour ce qui est de leur application dans la pratique. Il incombe donc aux assureurs eux-mêmes de veiller à les appliquer compte tenu des activités qu'ils exercent et de leur exposition aux risques. À cet égard, ils doivent concevoir leur gestion des liquidités et du risque de liquidité en fonction de ces activités ainsi que de leur stratégie d'entreprise et de risque. Il s'agit en l'occurrence de décisions individuelles de l'assureur, raison pour laquelle l'application concrète de la circulaire ne peut se faire que sur la base d'une évaluation individuelle effectuée par l'assureur lui-même. La FINMA considère par conséquent que la proposition selon laquelle l'application adéquate de la circulaire devrait être laissée à l'appréciation des assureurs est déjà globalement prise en compte. La FINMA va même plus loin que cette proposition, puisque tous les assureurs pourront appliquer la circulaire individuellement, en fonction des activités exercées ainsi que de leur stratégie d'entreprise et de risque individuelle. Une approche globale reposant uniquement sur la taille des entreprises d'assurance ou sur leur catégorie de surveillance ne paraît pas judicieuse, car elle ne tiendrait pas compte de l'exposition individuelle aux risques. De plus, la FINMA ne peut pas prévoir d'exceptions ni de limitations du champ d'application fondées sur la taille des entreprises ou sur la catégorie de surveillance globale, car elle assume-

rait ainsi des tâches incombant au conseil d'administration, à la direction ou à la gestion des risques de l'entreprise. La FINMA doit uniquement évaluer si la gestion concrète des liquidités et du risque de liquidité est conforme à la situation individuelle de l'assureur en matière de risques, en se référant pour cela aux dispositions de la circulaire. De plus, en cas de contrôle, la FINMA est tenue, comme toutes les institutions étatiques, de respecter le principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale [RS 101]).

Conclusion

Il incombe aux assureurs de concevoir eux-mêmes leur gestion des liquidités et du risque de liquidité, en fonction des activités exercées ainsi que de leur stratégie d'entreprise et de risque individuelle. Il s'agit de décisions individuelles, qui ne peuvent pas être prises ni dictées d'avance par la FINMA.

3.4 Définition du quotient de couverture en liquidités (Cm 11)

Prises de position

L'ASA et santésuisse sont critiques envers la notion de quotient de couverture en liquidités. Elles font remarquer qu'il s'agit d'un indicateur prudentiel normalisé non fondé sur les risques et disproportionné, qui ne tient pas compte de la diversité des activités et des structures du bilan. Certains assureurs objectent en outre que le quotient de couverture en liquidités n'est pas adapté à leurs besoins, car ce qui est déterminant pour eux, ce sont les liquidités nettes résultant de la différence entre le potentiel et le besoin de liquidités.

Appréciation

Le quotient de couverture en liquidités tel qu'il est prévu ne fait que rendre compte du rapport existant entre le potentiel de liquidités disponibles et le besoin de liquidités, ces deux éléments étant déterminés par les assureurs eux-mêmes. Il ne s'agit donc pas d'un indicateur prudentiel normalisé fixé dans la réglementation, tel que le ratio de liquidité à court terme (*liquidity coverage ratio*, LCR) prévu pour les banques conformément à Bâle III. La FINMA a délibérément renoncé à adopter un indicateur de liquidité normalisé réglementaire et s'en tient, dans son approche prudentielle, à l'actuelle planification des liquidités, cela bien que l'on discute de plus en plus, au niveau international, de l'application de tels indicateurs normalisés dans la surveillance des liquidités des assureurs également. Avec l'approche prudentielle basée sur la planification des liquidités, il est possible de s'appuyer sur les éléments existants issus de cette planification, ce qui nécessite nettement moins de réglementation par rapport à un indicateur prudentiel normalisé réglementaire et laisse aux entreprises une marge de manœuvre sensiblement plus grande pour concevoir leur gestion des liquidités en fonction de leurs activités spécifiques. La FINMA part du principe que l'approche

prudentielle choisie permet d'appliquer une surveillance des liquidités efficace tout en étant adaptée à la situation individuelle de chaque entreprise, raison pour laquelle elle estime qu'il n'est actuellement pas nécessaire de passer à une approche normative.

Selon l'art. 97 al. 2 let c OS, les assureurs doivent définir et documenter leur propension au risque. Or ils sont libres de définir cette propension au risque comme ils l'entendent et peuvent prévoir à cet effet des grandeurs ou des indicateurs individuels. Du point de vue de la FINMA, le quotient de couverture en liquidités leur offre une possibilité simple de fixer leur propension au risque, car il combine les éléments pertinents issus de toute planification des liquidités (besoin de liquidités et potentiel de liquidités disponibles) de manière simple et en tant que grandeur non dimensionnelle. Les liquidités nettes évoquées dans les prises de position – qui combinent les mêmes éléments mais en tant que différence – dépendent quant à elles de la grandeur des deux éléments, ce qui requiert un calibrage supplémentaire aux fins de la surveillance. Une approche prudentielle efficace repose jusqu'à un certain point sur des informations standardisées et une communication uniforme, car cela permet de largement éviter des clarifications individuelles auprès de chaque assureur. En tant que grandeur non dimensionnelle, le quotient de couverture en liquidités convient particulièrement à une approche prudentielle basée sur les données et répond, dans la conception prévue, à l'exigence d'une application proportionnée au but visé. Les deux éléments nécessaires ressortent directement de la propre planification des liquidités des assureurs, ce qui permet de réduire considérablement la charge de travail occasionnée par la surveillance par rapport à d'autres indicateurs individuels, tant pour la FINMA que pour les assureurs. Si un assureur ne veut ou ne peut pas présenter de quotient de couverture en liquidités, une surveillance adéquate de ses liquidités devra cependant être assurée, en suivant une approche individuelle appropriée.

Conclusion

Le quotient de couverture en liquidités prévu dans la circulaire est un moyen efficace d'atteindre le but de la surveillance sans imposer de charge de travail inutile aux assureurs. Le Cm 11 n'est pas modifié.

3.5 Définitions : potentiel de liquidités et réserves de liquidités (Cm 8 et 9)

Prises de position

L'ASA objecte que les définitions du potentiel de liquidités et des réserves de liquidités (Cm 8 et 9) manquent de clarté et/ou sont trop restrictives. Il conviendrait de laisser les assureurs fixer eux-mêmes ces éléments en fonction de leur propension au risque individuelle et de décider de leur utilisation. Les réserves de liquidités devraient en outre pouvoir être également utili-

sées pour couvrir un besoin de liquidités à long terme. L'ASA voit en outre des contradictions dans le principe selon lequel la conversion d'actifs du potentiel de liquidité en moyens de paiement ne devrait pas avoir d'effets sur les activités opérationnelles, alors que dans d'autres chiffres marginaux, il est question de décotes et d'ajustements de valeur concernant ces actifs. L'ASA fait également remarquer que le transfert d'actifs a toujours des effets sur les activités opérationnelles et que des restrictions sont donc inévitables.

Appréciation

Définir les termes utilisés dans la circulaire est important, afin d'éviter autant que possible tout malentendu dans la communication entre les assureurs et l'autorité de surveillance. Comme il s'agit uniquement de définitions de termes, il n'est pas fait référence à la propension au risque individuelle des assureurs.

Les termes utilisés d'« activités opérationnelles » et de « restrictions opérationnelles » semblent manifestement donner lieu à des malentendus. Les actifs du potentiel de liquidités doivent être choisis de manière que leur conversion en moyens de paiement n'ait pas d'effets sur les activités (opérationnelles). Ainsi, le potentiel de liquidités fixé individuellement par l'assureur lors de la planification ordinaire des liquidités ne peut pas inclure d'actifs, ni en genre ni en volume, dont l'assureur est impérativement tributaire dans l'exercice des activités définies, que ce soit pour des raisons réglementaires ou pour d'autres raisons.

Dans des situations extraordinaires et par conséquent en dehors de la planification ordinaire des liquidités, il est possible de garantir la liquidité de l'entreprise en recourant à d'autres actifs, à titre de planification d'urgence. De même, un changement de stratégie d'entreprise peut conduire à ce que, sur la base de la nouvelle stratégie, un potentiel de liquidités supplémentaire soit mis à contribution pour effectuer des paiements.

Une différence importante entre les réserves de liquidités et le potentiel de liquidités réside dans la période durant laquelle les moyens de paiement doivent pouvoir être générés. Pour les réserves de liquidités, il s'agit par définition d'une période à court terme, tandis que pour le potentiel de liquidités, il est question d'une « période donnée », celle-ci étant fixée individuellement par l'assureur de manière à répondre aux nécessités découlant de sa situation concrète.

La définition des réserves de liquidités peut être supprimée, car ces réserves sont définies de manière exhaustive dans la section correspondante de la circulaire totalement révisée.

Conclusion

En raison de sa formulation donnant lieu à des malentendus, la définition du potentiel de liquidités au Cm 8 est adaptée. Il est précisé que les actifs sont déterminés en accord avec la stratégie d'entreprise et en respectant les prescriptions réglementaires ou autres prescriptions impératives.

Le Cm 9 est supprimé.

3.6 Gouvernance (Cm 16 à 19)

Prises de position

L'ASA considère que les dispositions relatives à la gouvernance sont trop restrictives et inadéquates. Elles devraient en outre être coordonnées avec les principes inscrits dans la circulaire 2017/2 « Gouvernance d'entreprise – assureurs » de la FINMA et, en cas de chevauchements, supprimées. Si toutefois ces dispositions sont maintenues, il conviendrait au moins de s'assurer que les principes présentés sont conformes aux dispositions supérieures du droit des sociétés et de veiller à ce que l'application soit également conforme à ces mêmes dispositions du droit des sociétés, ainsi qu'aux dispositions internes en vigueur dans l'entreprise (notamment le règlement d'organisation).

Signal Iduna suggère que la gouvernance d'entreprise soit mise en œuvre en fonction de la complexité du profil de risque, car c'est le profil de risque qui est le facteur déterminant de la conception de cette gouvernance.

Appréciation

On sait par expérience qu'une présentation des dispositions applicables dans différentes circulaires n'est pas très pratique pour de nombreux assureurs. Il convient donc de présenter la pratique de surveillance aussi complètement que possible et c'est pourquoi les exigences de la gouvernance d'entreprise en matière de gestion des liquidités et du risque de liquidité sont également précisées dans la circulaire.

La mise en place d'une organisation structurelle et fonctionnelle, le système de rapports ainsi que la définition des tâches, des compétences et des responsabilités font partie des exigences générales posées à toute organisation et sont par conséquent des exigences fondamentales de la gouvernance d'entreprise. Les dispositions prévues précisent les principes inscrits dans la Circ.-FINMA 17/2 et découlent également, en particulier, des dispositions du droit des sociétés. À la suite de la révision du droit de la société anonyme, la gestion des liquidités est explicitement mentionnée dans la loi et les compétences du conseil d'administration en la matière sont clairement soulignées (art. 725 CO). De plus, ces exigences fondamentales de la gouvernance

d'entreprise doivent également être remplies par les sociétés coopératives. Comme l'ASA le souligne à juste titre, il y a donc lieu, lors de l'application, de prendre aussi en considération en particulier les dispositions du droit des sociétés.

Il appartient à chaque assureur de concevoir sa gouvernance d'entreprise en toute autonomie, compte tenu des aspects individuels pertinents caractéristiques de son entreprise. À cet égard, il est primordial que cette conception suive au plus près la complexité de l'organisation, afin qu'elle soit par définition proportionnée au but visé. Enfin, l'exposition aux risques doit de toute façon être prise en considération dans la conception de la gestion des liquidités et du risque de liquidité, si bien qu'une répétition systématique de cette exigence sous tous les titres de la circulaire ne paraît pas nécessaire.

Conclusion

Il convient de présenter les exigences de la gouvernance d'entreprise de manière complète. On sait par expérience qu'une description moins précise dans une autre circulaire est nettement moins pratique aux fins de l'application.

La terminologie des Cm 16 et 17 est harmonisée avec celle de l'art. 96 al. 2 let. d OS.

3.7 Horizons de planification (Cm 21)

Prises de position

Il ressort de toutes les prises de position reçues que la fixation d'horizons de planification n'est pas compatible avec une présentation fondée sur des principes et ne permet donc pas de tenir compte de la situation individuelle des assureurs.

L'ASA fait remarquer qu'une comparaison entre la planification visée et la planification effective n'est pertinente que pour la planification annuelle des liquidités et que le contrôle de cette planification ne devrait donc être effectué qu'une fois par an. Une comparaison des valeurs planifiées avec la situation effective pour tous les horizons de planification représente en effet une lourde charge de travail et n'apporte aucune valeur ajoutée identifiable. L'ASA souligne également qu'en raison de la diversité des modèles économiques des assureurs, il est difficile de comparer la planification des liquidités entre ces derniers et que cela pourrait même conduire à des conclusions erronées et, partant, à l'application de mesures réglementaires radicales inadéquates.

Signal Iduna fait valoir qu'un horizon de planification de 90 jours serait approprié pour les réassureurs, étant donné que ceux-ci seraient moins expo-

sés au risque de liquidité dans la durée. Il conviendrait donc de prévoir un horizon de 90 jours pour les réassureurs qui pratiquent exclusivement la réassurance.

Appréciation

L'horizon d'un an à prendre en compte pour la planification des liquidités découle directement de l'art. 98a al. 2 OS, qui concerne la planification stratégique des liquidités et, partant, la garantie de la liquidité de l'entreprise pour l'avenir. Cet horizon d'un an doit également être pris en considération en relation avec l'art. 958a CO. L'art. 98a al. 1 OS règle l'exigence selon laquelle la solvabilité de l'entreprise doit être garantie à tout moment, aussi bien dans le cadre des activités ordinaires qu'en situation de crise, ce qui ressort plus clairement des versions française et italienne de l'ordonnance. Or les obligations de paiement échues doivent généralement être réglées dans un délai inférieur à un an, d'où la nécessité d'une planification opérationnelle des liquidités à des horizons de moins d'un an.

L'horizon d'un mois a été adopté en raison de l'approche prudentielle choisie. La FINMA a examiné différentes approches prudentielles, comportant inévitablement des conflits d'objectifs. Bien qu'un indicateur de liquidité normalisé fixé dans la réglementation puisse fournir des informations qui seraient exploitables efficacement sur la situation des assureurs en matière de liquidités, la FINMA n'a pas voulu suivre cette approche normative – pourtant également discutée au niveau international – dans le cadre de la présente révision totale de sa circulaire. Elle a également examiné la possibilité de simplement étendre à tous les assureurs l'obligation de *reporting* incombant actuellement aux plus importants d'entre eux, mais elle a aussi rejeté cette possibilité. Les raisons de ce rejet sont principalement la lourde charge de travail récurrente qui en serait résultée pour les assureurs ainsi que les prescriptions réglementaires détaillées qui auraient été nécessaires. En lieu et place, la FINMA a opté pour une approche prudentielle plus simple, qui s'appuie sur la planification des liquidités déjà pratiquée par les assureurs. Chaque planification des liquidités aura lieu à des horizons déterminés, sachant que l'horizon mensuel est très répandu dans le secteur de l'assurance également, du fait que d'importantes entrées et sorties de paiements se produisent à une fréquence mensuelle. Un élément central de toute planification des liquidités est également la comparaison des valeurs cibles et des valeurs effectives à la fin de la période de planification, ce qui permet de déterminer la précision de la planification et d'adapter si nécessaire le processus de planification. L'approche prudentielle choisie est donc liée à la planification des liquidités et à sa précision, la précision atteignable dépendant en particulier de l'exposition de l'entreprise concernée au risque de liquidité. Il sera ainsi possible d'exercer une surveillance ciblée, efficace et basée sur des données, s'appuyant en outre uniquement sur les données existantes de la planification des liquidités. La FINMA part du principe que pour une grande partie des assureurs le but de la surveillance sera déjà atteint avec

le rapport annuel basé sur l'approche prudentielle ci-dessus, si bien que des clarifications individuelles ne seront nécessaires que dans des cas spécifiques. Il sera ainsi possible d'exercer une surveillance des liquidités efficace et n'entraînant pour les assureurs qu'une charge de travail proportionnée au but visé.

La comparaison des valeurs cibles et des valeurs effectives fait partie de tout processus de planification. Elle est en outre particulièrement nécessaire dans la planification des liquidités, car sans elle il ne serait pas possible d'identifier d'éventuels problèmes majeurs. Si l'on renonçait à comparer les valeurs cibles et les valeurs effectives à un horizon de moins d'un an, les adaptations nécessaires ne pourraient pas être effectuées en temps utile. Il ne serait pas possible en particulier de comparer la situation effective en matière de liquidités avec la stratégie d'entreprise mise en œuvre. Comparer les valeurs planifiées et les valeurs effectives à un horizon de moins d'un an est donc absolument indispensable pour le pilotage de l'entreprise. Les assureurs qui ne sont actuellement pas à même d'assurer le *controlling* de la planification de leurs liquidités à moins d'un an doivent mettre en place les processus nécessaires à cet effet de toute urgence. Procéder au *controlling* des valeurs cibles et des valeurs effectives uniquement dans le cadre de la planification annuelle ne paraît en effet ni pertinent ni efficace, d'autant moins que l'horizon d'un an présente généralement de grandes imprécisions de planification et que, considérés à cet horizon, les différents flux de paiements finissent par se compenser. Comparer les valeurs cibles et les valeurs effectives à l'horizon d'un an est utile en particulier pour la planification stratégique des liquidités. S'agissant toutefois de leur planification opérationnelle visant à assurer la disponibilité des moyens de paiement nécessaires aux échéances prévues, il n'est pas possible de s'appuyer sur l'horizon d'un an.

La FINMA ne partage pas l'avis selon lequel les réassureurs qui pratiquent exclusivement la réassurance (branches d'assurance C1 et C3) sont moins exposés au risque de liquidité et considère donc qu'il serait inapproprié de leur appliquer un traitement fondamentalement différent. En ce qui concerne la justification du choix d'un horizon d'un mois, il est renvoyé aux commentaires précédents.

Selon la teneur générale des prises de position reçues, les dispositions relatives aux horizons de planification de moins d'un an jugés nécessaires peuvent être encore davantage fondées sur des principes et sur les risques. Pour les assureurs dont les flux de liquidités sont très prévisibles et dont la planification des liquidités est par conséquent très fiable, il sera possible de renoncer à d'autres horizons de planification de moins d'un an, à titre de libéralisation de la pratique de surveillance actuelle. Les assureurs ne devront donc prendre en considération d'autres horizons de planification de moins d'un an qu'en fonction de leurs activités et de leur exposition au risque de liquidité. Il serait en effet inapproprié d'imposer systématiquement plusieurs

horizons de planification de moins d'un an, raison pour laquelle la pratique en vigueur depuis 2013 est modifiée.

Conclusion

L'horizon de planification d'un mois est justifié par l'approche prudentielle choisie et doit par conséquent être maintenu. La FINMA part en outre du principe qu'avec cette approche prudentielle, le but de la surveillance sera déjà atteint, pour une grande partie des assureurs, avec le *reporting* standardisé, si bien que des clarifications individuelles ne seront nécessaires que dans des cas spécifiques. Il sera ainsi possible d'exercer une surveillance des liquidités efficace et n'entraînant pour les assureurs qu'une charge de travail proportionnée au but visé. Les assureurs qui, dans des cas justifiés, n'intégreront pas l'horizon de planification d'un mois dans leur planification des liquidités devront dans tous les cas remettre leur rapport sur la planification des liquidités (y compris pour les situations de crise) annuellement à la FINMA.

Enfin, les assureurs devront éventuellement définir d'autres horizons de planification de moins d'un an, compte tenu de leurs activités et du risque de liquidité qui en découle.

3.8 Incertitudes de planification (Cm 22)

Prises de position

L'ASA fait valoir que les écarts touchant les entrées et les sorties de liquidités planifiées seront pris en considération dans le cadre des tests de résistance et dans le besoin de liquidités. Les incertitudes de planification ne devraient donc pas être prises en compte dans le potentiel de liquidités disponible.

Appréciation

Selon le Cm 22, les incertitudes de planification doivent être prises en compte dans le potentiel de liquidités disponible par une augmentation appropriée de ce dernier. La planification des entrées et des sorties de liquidités peut en l'occurrence aussi être effectuée sur la base d'hypothèses de crise.

Les tests de résistance sont un moyen de gérer les risques. Un test de résistance au sens de l'art. 98a al. 2 let. b OS comprend des écarts très défavorables, voire extrêmes, des facteurs de risque pertinents, jusqu'à la limite de la capacité de résistance et même au-delà. Si un test de résistance montre qu'il existe un besoin de liquidités, différentes mesures peuvent être mises en œuvre.

Les incertitudes de planification résultent quant à elles du fait que les flux de paiement futurs ne peuvent pas être déterminés avec précision. Elles dépendent par exemple des méthodes de planification utilisées ainsi que des caractéristiques des flux de paiement liés aux activités exercées. Les incertitudes de planification sont donc inhérentes à toute planification. Ainsi, étant donné qu'en raison de ces inévitables incertitudes de planification, les flux de paiement et donc le besoin de liquidités ne peuvent pas être déterminés de manière absolument sûre, il y a lieu de tenir compte des incertitudes de planification dans le potentiel de liquidités nécessaire, sous la forme d'un supplément approprié. Le fait de déterminer le besoin de liquidités à l'aide de scénarios de crise ne constitue pas en soi une mesure de protection contre les incertitudes de planification. En effet, aucune marge de sécurité n'est créée pour ces incertitudes ; seule l'existence d'un besoin (accru) est indiquée. Or, si un tel besoin accru est mis en évidence, il convient d'augmenter le potentiel de liquidités en conséquence.

La planification des liquidités a pour but de parvenir à des prévisions aussi précises que possible, afin que les activités puissent être pilotées de manière ciblée. Toutefois, si des tests de résistance sont pris en compte dans la détermination du besoin de liquidités ordinaire, il en résulte inévitablement un manque de précision dans la planification. La FINMA part donc du principe que les situations de crise (art. 98a al. 1 OS) doivent être prises en compte de manière appropriée au moyen d'un volant de sécurité dans le potentiel de liquidités (cf. Cm 45). À cette fin, des tests de résistance doivent être effectués dans la gestion du risque de liquidité. En cas de sorties de paiements importantes à très court terme et très volatiles – comme elles peuvent se produire par exemple dans le cadre d'opérations hors bilan –, toute planification peut être mise en échec, raison pour laquelle il y a lieu de prévoir une marge de sécurité appropriée basée sur des tests de résistance et un niveau de sécurité élevé.

Conclusion

La mise en œuvre fondée sur des principes, selon laquelle les incertitudes de planification doivent être prises en compte dans le potentiel de liquidité en augmentant ce dernier de manière appropriée, n'entraîne pas de restrictions pour les assureurs qui, lors de la planification de leurs liquidités, déterminent les flux de paiement sur la base d'hypothèses de crise. Adapter les dispositions concernées serait donc inapproprié.

3.9 Devises et variations de valeur (Cm 23, 29 et 32)

Prises de position

L'ASA et d'autres assureurs confirment que les asymétries de devises et les variations des taux de change doivent être prises en considération dans le cadre de la gestion des liquidités. L'ASA fait toutefois remarquer qu'il n'est

pas judicieux de publier les positions de liquidités dans les différentes monnaies et pour chaque horizon de planification, car cela occasionnera une charge de travail considérable et il sera en outre difficile pour le lecteur de tirer des conclusions fondées de cette masse d'informations.

Appréciation

Les dispositions de la circulaire ne prévoient pas de publication de ce genre. On ne distingue donc pas d'où proviendraient les conséquences redoutées par l'ASA.

Conclusion

La circulaire ne prévoit pas de publication. Une adaptation à ce sujet n'est donc pas nécessaire. Pour les méthodes de traitement des risques de change et des variations de valeur, un assouplissement du cadre méthodologique est prévu.

3.10 Prise en compte des revenus (Cm 24, 30 et 31)

Prises de position

L'ASA est d'avis que les entrées de paiements et les revenus provenant du potentiel de liquidités ou des garanties devraient être pris en compte dans la planification des liquidités.

Appréciation

Les probables entrées de paiements (revenus) provenant du potentiel de liquidités et des garanties pourront être prises en compte dans la planification des liquidités en tant qu'entrées de paiements, à condition toutefois de ne pas être simultanément prises en considération dans le potentiel de liquidités à l'horizon de planification concerné.

Conclusion

Il faut veiller à ce que les entrées de paiements (revenus) provenant du potentiel de liquidités et des garanties ne donnent pas lieu à une double prise en compte illicite dans le potentiel de liquidités en fin de période. Les Cm 24, 30 et 31 sont adaptés en conséquence.

3.11 Évaluation des flux de liquidités et du potentiel de liquidités (Cm 25 et 32)

Prises de position

Axa Suisse et l'ASA sont d'avis que les périodes de crise doivent être prises en considération dans la gestion du risque de liquidité.

Conclusion

La référence aux périodes de crise aux Cm 25 et 32 est supprimée.

3.12 Actifs très liquides (Cm 27)

Prises de position

L'ASA fait remarquer que le transfert d'actifs dans les moyens de paiement a toujours des effets sur les activités opérationnelles des assureurs. La définition restrictive selon laquelle le transfert d'actifs très liquides ne doit entraîner que très peu de restrictions opérationnelles doit donc être supprimée.

Appréciation

Le Cm 27 ne fait pas référence aux activités opérationnelles des assureurs. Les dispositions relatives aux actifs très liquides se rapportent uniquement aux restrictions opérationnelles liées au transfert dans les moyens de paiement. Tout transfert d'actifs entraîne en effet certaines restrictions opérationnelles. Conformément au but visé, ces restrictions doivent être très peu importantes lorsqu'il s'agit d'actifs très liquides du potentiel de liquidités.

Comme indiqué dans la définition du potentiel de liquidités, l'utilisation des actifs ne doit pas affecter les activités opérationnelles définies. La gestion des liquidités et du risque de liquidité découle fondamentalement des activités (stratégiques) et de l'exposition au risque de l'entreprise (Cm 21, 50 et 52), raison pour laquelle la gestion des liquidités doit non pas compromettre les activités opérationnelles proprement dites, mais au contraire les soutenir.

Conclusion

Conformément au but visé, le transfert d'actifs très liquides ne doit entraîner que très peu de restrictions opérationnelles. Les dispositions concernées ne sont donc pas modifiées.

3.13 Réserves de liquidités (Cm 41 à 49)

Prises de position

L'ASA fait valoir que lors de la constitution des réserves de liquidités, il faudrait également prendre en considération les actifs liquides visés au Cm 28 et que ces réserves devraient aussi pouvoir être utilisées pour couvrir un besoin de liquidités à long terme. Restreindre leur utilisation à un besoin de liquidités à court terme n'est ni pertinent ni justifié.

L'ASA juge en outre inopportun que des exigences relatives à certaines monnaies soient prévues dans les réserves de liquidités.

Appréciation

La FINMA a mis l'accent sur un besoin de liquidités à court terme, car un besoin à long terme peut aussi être suffisamment couvert par le potentiel de liquidités.

Selon la formulation du Cm 41, fondé sur des principes, les réserves de liquidités doivent permettre de couvrir un éventuel besoin de liquidités à court terme. Les autres principes régissant la constitution de ces réserves visent le même but. Or les dispositions ne prévoient pas de restrictions concernant l'utilisation des réserves de liquidités dans la pratique ni ne fixent de montant déterminé. Les assureurs peuvent donc également utiliser les réserves de liquidités pour couvrir un besoin de liquidités à long terme, ou encore se servir de ces valeurs pour des activités d'investissement, à condition toutefois que les réserves de liquidités restent constituées de manière appropriée et conformément aux prescriptions internes de l'entreprise, dûment documentées (cf. Cm 48).

Les assureurs déterminent les réserves de liquidités nécessaires conformément aux principes exposés dans la circulaire et selon leur propre appréciation. Il ne leur est donc pas interdit de concevoir et d'utiliser leurs réserves de liquidités de manière plus étendue. Dans la mesure où les réserves de liquidités restent constituées de manière appropriée et conforme aux prescriptions documentées en interne, il est donc également possible de prendre adéquatement en considération dans ces réserves, à titre d'actifs supplémentaires, les actifs liquides visés au Cm 28. Pour l'inclusion d'actifs moins liquides, il faut tenir compte, d'une part, des restrictions opérationnelles et temporelles qui en découlent et, d'autre part, du fait que le produit de ces actifs (prix) ne peut être déterminé à l'avance qu'avec une précision moindre, raison pour laquelle il y a lieu de prendre en compte des décotes en fonction du type d'actifs. Le cas échéant, le montant des réserves de liquidités doit être régulièrement contrôlé et il s'agit également de documenter les hypothèses utilisées (Cm 48).

La circulaire ne prescrit pas que les assureurs doivent détenir plusieurs ou certaines monnaies dans les réserves de liquidités. Elle prévoit uniquement qu'il faut tenir suffisamment compte des différentes monnaies et des risques qu'elles comportent, autrement dit de l'exposition à des monnaies étrangères (Cm 46). Conformément au caractère fondé sur des principes de la présentation, les assureurs doivent évaluer, compte tenu de leurs activités individuelles et de l'exposition aux monnaies étrangères qui en découle, dans quelle mesure différentes monnaies doivent être prises en considération dans les réserves de liquidités. Les assureurs sont donc tenus d'analyser leur exposition aux monnaies étrangères, en particulier en relation avec leurs obligations de paiement à court terme, et de prendre les mesures appropriées pour être à même de remplir ces obligations aux échéances prévues.

Conclusion

Les réserves de liquidités peuvent être constituées en utilisant également, à titre d'actifs supplémentaires, les actifs liquides visés au Cm 28. Le Cm 41 est complété en conséquence.

3.14 Évaluation des garanties (Cm 47)

Prises de position

L'ASA considère que cette disposition manque de clarté et qu'elle est inutilement détaillée.

Appréciation

Les dispositions concernent en particulier les actifs pouvant faire l'objet d'opérations de pension et être pris en compte dans le potentiel de liquidités. Les assureurs doivent donc clarifier si les actifs prévus peuvent aussi être acceptés comme garanties et utilisés pour acquérir des liquidités, en particulier dans les situations de crise.

Selon le Cm 48, les hypothèses retenues en matière de disponibilité des garanties doivent être réexaminées régulièrement, si bien que le Cm 47 peut être supprimé. De plus, dans le cadre de la gestion des risques, ces hypothèses doivent être examinées pour déterminer si elles sont également valables dans des situations de crise, raison pour laquelle le Cm 57 doit être complété en conséquence.

Conclusion

Le Cm 47 est supprimé. Le Cm 57 est complété en conséquence.

3.15 Succursales (Cm 49)

Prises de position

L'ASA propose de supprimer le Cm 49. La raison pour laquelle les dispositions relatives aux réserves de liquidités devraient s'appliquer par analogie aux succursales d'entreprises d'assurance ayant leur siège à l'étranger n'est pas claire à ses yeux.

Appréciation

Les succursales d'entreprises d'assurance ayant leur siège à l'étranger sont soumises, avec certaines restrictions, aux mêmes exigences prudentielles que les entreprises d'assurance ayant leur siège en Suisse. Elles doivent notamment garantir leur solvabilité (art. 98a al. 1 OS) en relation avec les activités qu'elles exercent en Suisse. Il faut en effet assurer, dans le cadre légal en vigueur, la plus grande égalité de traitement possible de tous les acteurs du marché.

Conclusion

Le Cm 49 ne peut pas être supprimé, car les succursales d'entreprises d'assurance ayant leur siège à l'étranger sont aussi soumises aux exigences prudentielles en matière de garantie de liquidités (art. 98a OS).

3.16 Définition de la propension au risque (Cm 51)

Prises de position

L'ASA fait remarquer qu'il n'est pas judicieux, aux fins de la définition de leur propension au risque par les assureurs, de prescrire des montants minimaux fixes pour la détermination des réserves de liquidités ou du potentiel de liquidités. Étant donné que le besoin de liquidités évolue de manière dynamique, des grandeurs telles que le quotient de couverture en liquidités ou les liquidités (excédentaires) nettes seraient plus appropriées pour de nombreux assureurs.

Appréciation

Comme les dispositions le prévoient explicitement, la propension au risque peut être définie soit de manière statique, soit de manière dynamique sur la base d'indicateurs fiables. Les assureurs sont en outre libres d'utiliser en sus d'autres indicateurs pour définir leur propension au risque. À cet égard, il est pris acte du fait que le quotient de couverture en liquidités adopté dans la circulaire est considéré comme un indicateur judicieux pour définir la propension au risque.

Conclusion

Les assureurs peuvent définir les éléments de leur propension au risque de manière statique ou dynamique. Le Cm 51 n'est pas modifié.

3.17 Gestion des liquidités (Cm 50 à 65) et cadre de gestion du risque de liquidité (Cm 53)

Prises de position

L'ASA objecte que les dispositions concernant la gestion du risque de liquidité et en particulier la conception du cadre de gestion de ce risque ne sont pas fondées sur des principes, qu'elles manquent de clarté et qu'elles sont trop restrictives. De plus, elles sont déjà couvertes par d'autres circulaires.

Axa Suisse fait remarquer que les exigences et la documentation relatives à la gestion des risques sont déjà soumises à des normes prudentielles arrêtées aux art. 96 à 98a OS. À défaut de limitation plus précise de leur champ d'application à la gestion du risque de liquidité, les dispositions prévues sont inappropriées.

Concordia déplore que l'intégration de la gestion du risque de liquidité dans la gestion des risques à l'échelle de l'entreprise entraîne un important besoin de coordination ainsi qu'une complexité inutile. Elle conteste le fait que l'énorme travail de documentation et de coordination permette d'obtenir de meilleurs résultats et demande que les assureurs-maladie soient exclus du champ d'application.

Appréciation

On sait par expérience qu'une présentation des dispositions applicables dans différentes circulaires n'est pas très pratique pour de nombreux assureurs. La FINMA a donc opté pour une présentation la plus complète possible de la pratique de surveillance, ce qui permet d'avoir une vue d'ensemble des dispositions régissant cette pratique. Les prétendus doublons qui en résulteraient et qui sont critiqués dans les prises de position n'entraînent pas d'extension de la pratique de surveillance, mais servent uniquement à préciser des normes générales, ce qui permet notamment d'en améliorer la compréhension. Les dispositions doivent donc être limitées à la gestion du risque de liquidité.

Il n'est pas possible de traiter la gestion du risque de liquidité indépendamment de la gestion globale des risques à l'échelle de l'entreprise. Il est donc indispensable d'intégrer la gestion du risque de liquidité dans le cadre global de gestion des risques de l'entreprise (*enterprise risk management*). De plus, contrairement au point de vue défendu dans les prises de position, cela

devrait permettre d'exploiter des synergies et d'améliorer la vision globale des risques.

Les exigences en matière de documentation de la gestion des risques découlent directement de l'art. 97 OS. Comme on le sait, la documentation occasionne une charge de travail considérable. Toutefois, une documentation fiable de la gestion des liquidités et du risque de liquidité est particulièrement importante en cas de crise, raison pour laquelle en particulier les organes responsables de la haute direction doivent également tenir dûment compte de cet aspect.

Conclusion

La circulaire vise à préciser les normes prudentielles régissant la gestion du risque de liquidité. Une adaptation rédactionnelle est apportée au Cm 53 à des fins de clarification.

3.18 Tests de résistance et analyses de scénarios (Cm 58)

Prises de position

L'ASA, Concordia et santésuisse critiquent le fait que la FINMA édicte des prescriptions relatives aux éléments à prendre en considération dans les tests de résistance et à leur combinaison. Elles font en outre valoir que l'art. 29 LFINMA ne constitue pas une base légale permettant d'édicter des prescriptions spécifiques de la FINMA en matière de tests de résistance.

Signal Iduna souhaite que les Cm 58 à 64 ne s'appliquent aux réassureurs qui pratiquent exclusivement la réassurance que si leur profil de risque est particulièrement complexe. Cela permettrait de mettre en œuvre une surveillance différenciée et proportionnée au but visé.

Signal Iduna est en effet d'avis que les réassureurs sont moins exposés aux risques de liquidité que les assureurs directs, raison pour laquelle une identité de traitement des uns et des autres est disproportionnée.

Appréciation

Les dispositions précisant le contenu des tests de résistance reposent sur l'art. 98a al. 2 let. b OS, qui mentionne explicitement les tests de résistance et les scénarios défavorables. À cet égard, les assureurs sont tenus de prendre en considération tous les facteurs de risque importants. Les possibles tests de résistance énumérés au Cm 58 ne le sont qu'à titre explicatif et n'ont pas de caractère (réglementaire) contraignant. Sur le fond, les assureurs définissent les tests de résistance en toute autonomie, sur la base de leur propre estimation des risques (Cm 49). Afin d'éviter tout malentendu, il convient donc d'opter ici pour une formulation plus générale.

Indépendamment des prises de position, la FINMA estime qu'il n'est pas (ou n'est plus) opportun de lier les tests de résistance aux horizons de planification. Les périodes de crise déterminantes doivent être définies de manière autonome par les assureurs eux-mêmes, compte tenu de leurs activités et de l'exposition aux risques qui en découle. Les dispositions peuvent donc être formulées de manière à être davantage fondées sur des principes.

L'art. 29 al. 1 LFINMA donne à la FINMA le droit d'être renseignée de manière exhaustive. Cette disposition a été reprise directement des lois sur les marchés financiers². Jusqu'au 31 décembre 2008, elle se trouvait à l'art. 47 al. 2 et 4 LSA. Le message concernant la LSA précise que l'obligation de renseigner incombant aux assujettis comprend tous les renseignements que la FINMA considère comme nécessaire à son activité³. Or les informations ou les bases sur lesquelles reposent les tests de résistance se trouvent manifestement dans la sphère d'influence des assureurs. Elles sont donc disponibles chez eux et ne doivent être préparées conformément aux exigences de la FINMA que dans le cadre de la fourniture de renseignements. Le point de vue défendu dans les prises de positions, selon lequel les dispositions du Cm 58 ne concernent que les informations qui sont déjà disponibles sous la forme requise chez l'assureur, est donc trop restrictif. Le cas échéant, les renseignements pourraient être pratiquement tous refusés, au motif qu'ils ne sont pas déjà disponibles sous la forme nécessaire, avec la granularité requise, etc. Les renseignements peuvent donc aussi comprendre des indications précises sur la résistance aux crises, basées sur des prescriptions standardisées de la FINMA. Une évaluation uniforme de la résistance des assureurs aux crises est suffisamment justifiée par les intérêts prudentiels en jeu, autrement dit par la protection des assurés et des marchés financiers. Les prescriptions relatives aux tests de résistance sont en outre appropriées et proportionnées au but visé. Selon l'appréciation de la FINMA, il existe donc bien une base légale prudentielle lui permettant d'édicter des prescriptions relatives aux tests de résistance dans le domaine des liquidités.

Les exigences réglementaires en matière de réalisation de tests de résistance et d'analyses de scénarios découlent de l'art. 98a al. 2 let. b OS. La FINMA ne peut donc pas limiter le champ d'application de ces exigences aux assureurs d'une branche d'assurance particulière. Il est cependant prévu que les assureurs définissent eux-mêmes leurs propres tests de résistance en fonction de leurs activités et de leur exposition aux risques (Cm 59), ce qui revient à fonder les précisions apportées aux exigences réglementaires sur des principes.

² Cf. message du Conseil fédéral du 1^{er} février 2006, FF **2006** 2741, p. 2792.

³ Message du 9 mai 2003 concernant une loi sur la surveillance des entreprises d'assurance (loi sur la surveillance des assurances, LSA) et la modification de la loi fédérale sur le contrat d'assurance, FF **2003** 3353, p. 3392 (concernant l'ancien art. 45 al. 2)

Conclusion

Afin d'éviter les malentendus, le Cm 58 est formulé de manière plus générale et plus ouverte.

3.19 Tests de résistance inversés (Cm 60)

Prises de position

L'ASA critique le fait que les tests de résistance inversés auront lieu dans le cadre de l'évaluation interne des risques et de la solvabilité (ORSA), si bien que les dispositions de la présente circulaire et celles de la circulaire ORSA se chevaucheront.

Appréciation

Le cas échéant, la gestion du risque de liquidité, les tests de résistance (inversés) et les analyses de scénarios doivent aussi être pris en considération dans l'ORSA (Cm 64). Un éventuel chevauchement entre la gestion du risque de liquidité et l'ORSA est donc inévitable, du fait même de la thématique traitée. Peu importe toutefois dans quel processus concret ou encore si et, le cas échéant, dans quelle mesure les risques de liquidité sont également pris en considération dans l'ORSA. Ce qui compte, c'est uniquement que les assureurs valident les indicateurs de liquidité utilisés également au moyen de tests de résistance inversés. Dans la gestion des liquidités en particulier, il est essentiel de recourir à des indicateurs de risque et à des systèmes de limites fiables.

Conclusion

Les tests de résistance inversés sont importants aux fins de la validation des indicateurs de liquidité utilisés. Le Cm 60 n'est pas modifié.

3.20 *Controlling* des liquidités (Cm 66 à 73)

Prises de position

Renvoyant à l'ensemble de ses commentaires précédents, l'ASA considère que les dispositions relatives au *controlling* des liquidités sont disproportionnées, excessivement restrictives et inadéquates. Elle demande en particulier que les assureurs puissent évaluer l'efficacité de la gestion du risque de liquidité selon leur propre appréciation et non pas annuellement.

Appréciation

Selon les dispositions du Cm 66, les assureurs doivent mettre en œuvre des processus de surveillance et de pilotage efficaces reposant sur leur stratégie de risque et sur l'évaluation du risque de liquidité. Par analogie avec cette approche, les autres dispositions relatives au *controlling* des liquidités sont aussi formulées de manière à être fondées sur des principes.

L'évaluation globale annuelle du cadre de gestion du risque de liquidité telle qu'elle est prévue est une précision apportée au Cm 41 de la Circ.-FINMA 17/2. Conformément aux dispositions de cette dernière, il y a lieu de procéder à une évaluation de l'adéquation de ce cadre.

Conclusion

Au Cm 72, il est fait expressément référence, en relation avec l'évaluation annuelle, à l'adéquation du cadre de gestion du risque de liquidité.

3.21 Plan d'urgence (Cm 74 à 85)

Prises de position

L'ASA considère que les dispositions qui précisent le plan d'urgence ne sont pas nécessaires, d'autant moins que la circulaire en vigueur jusqu'ici ne contient pas non plus de dispositions à ce sujet. La nécessité d'apporter ces précisions n'est pas démontrée et ne peut pas non plus être déduite des dispositions de l'OS révisée.

Concordia craint que l'application de ces dispositions détaillées n'entraîne une charge de travail considérable, raison pour laquelle la conception du plan d'urgence devrait être laissée aux assureurs. Elle considère en outre que pour les assureurs-maladie de la catégorie de surveillance 3, un catalogue de mesures serait déjà suffisant.

Signal Iduna souhaite que les Cm 74 à 85 relatifs au plan d'urgence ne s'appliquent aux réassureurs qui pratiquent exclusivement la réassurance que si leur profil de risque est particulièrement complexe. Cela permettrait de mettre en œuvre une surveillance différenciée et proportionnée au but visé. Signal Iduna est en effet d'avis que les réassureurs sont moins exposés aux risques de liquidité que les assureurs directs, raison pour laquelle une identité de traitement des uns et des autres est disproportionnée.

Appréciation

Les exigences réglementaires relatives au plan d'urgence découlent de l'art. 98a al. 3 OS et s'appliquent depuis le 1^{er} juillet 2015⁴. Or la circulaire en vigueur jusqu'ici ne contient aucune disposition relative au plan d'urgence. Elle est donc lacunaire à cet égard, et c'est pourquoi il y a lieu d'adopter des dispositions en la matière, afin de garantir une présentation complète de la pratique de surveillance. La circulaire révisée précise donc les éléments du plan d'urgence mentionnés à l'art. 98a al. 3 OS. Enfin, s'ils devaient se limiter à un simple catalogue de mesures, les assureurs-maladie ne respecteraient pas les prescriptions prudentielles applicables.

Sur le fond, il est prévu que les assureurs définissent eux-mêmes leur plan d'urgence, en fonction de leurs activités et de leur exposition aux risques. Fondées sur des principes, les dispositions relatives au plan d'urgence offrent une importante marge de manœuvre aux fins de leur application dans la pratique.

Conclusion

Les dispositions relatives au plan d'urgence précisent les exigences prudentielles en s'appuyant sur des principes. Il serait inapproprié de les modifier.

3.22 Rapport (Cm 86 à 94)

Prises de position

L'ASA demande que les assureurs qui peuvent actuellement remettre un rapport global pour toutes les entités juridiques puissent continuer à le faire à l'avenir, ce qui assurerait un *reporting* uniforme.

De manière générale, Concordia souhaite que le délai de remise du rapport sur les liquidités soit prolongé d'un ou deux mois, car les assureurs-maladie suisses de taille moyenne ne disposent pas d'un service de trésorerie dédié et ce sont les mêmes personnes qui doivent remettre simultanément les autres rapports annuels.

L'ASA est d'avis que les délais prévus (Cm 86 et 87), et en particulier le délai transitoire fixé pour la remise du premier rapport sur les liquidités (Cm 95), sont trop courts, surtout si la FINMA ne publie les éléments devant figurer dans le rapport que le 30 juin de l'exercice concerné, ou le 30 juin 2025 pour le premier rapport.

⁴ Art. 98 al 2 let. b OS, état jusqu'au 31 décembre 2023

Appréciation

Selon l'art. 98a al. 4 OS, les entreprises d'assurance sont tenues de présenter une fois par an à la FINMA un rapport sur la planification des liquidités. Les exigences prudentielles s'appliquent ainsi individuellement aux entreprises d'assurance, aux succursales ainsi qu'aux groupes et aux conglomerats d'assurance (art. 195 al. 1 et 204 OS). De plus, la surveillance de groupe n'est effectuée qu'en complément à la surveillance individuelle (art. 66 LSA). Le rapport global proposé par l'ASA n'est donc pas prévu par le droit prudentiel. Étant donné que la FINMA doit évaluer individuellement la situation des entreprises d'assurance assujetties en matière de liquidités, un rapport global ne permettrait pas d'atteindre le but de la surveillance prudentielle.

Le délai de remise du rapport sur les liquidités est délibérément aligné sur celui des autres rapports annuels, afin que tous les éléments pertinents puissent être pris en considération lors de l'examen du rapport et qu'il s'en dégage un tableau complet de la situation. Ici aussi, les assureurs pourront exploiter des synergies internes. Comme indiqué dans la circulaire, le *reporting* de toutes les entreprises d'assurance assujetties (y compris les groupes et les conglomerats) prendra la forme d'un rapport standardisé. Collecter ainsi les informations sous une forme standardisée permet de réduire la charge de travail d'un côté comme de l'autre, en particulier toutefois la charge de travail récurrente qui pèsera sur les entreprises d'assurance.

Les entreprises d'assurance devront remettre leur premier rapport annuel sur les liquidités à la FINMA le 30 avril 2026 au plus tard (Cm 95), puis le 30 avril de chaque année (Cm 86). Étant donné que la FINMA publiera les éléments devant figurer dans le rapport à la fin du mois de juin de l'année précédente, les entreprises disposeront de dix mois pour établir le rapport. De manière générale, il faut s'attendre à ce que les processus en jeu doivent être rodés, d'un côté comme de l'autre, ce dont la FINMA devra tenir compte lors de la remise du premier rapport. La FINMA communiquera les éléments devant figurer dans le rapport plus tôt possible. Il faut en outre s'attendre à ce que ces éléments ne changent pas chaque année.

Conclusion

Un besoin de coordination se fera certes encore sentir, en particulier pour la remise du premier rapport au 30 avril 2026, mais il pourra être pris en considération sur une base individuelle. Il n'est donc pas nécessaire d'adapter le délai de remise ordinaire ou d'étendre le délai de transition.

4 Suite de la procédure

La circulaire « Liquidités – assureurs » totalement révisée entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2025. Pour le reporting, un délai transitoire est prévu.