

Rapport concernant le contexte de l'application des options ALA en Suisse

21 novembre 2016

Table des matières

1	Contexte.....	3
2	Demande de HQLA	4
3	Offre de HQLA (hors avoirs à vue auprès de la banque centrale)	5
4	Principaux facteurs influant sur l'offre et la demande de HQLA et sur la pénurie de HQLA.....	8
5	Mise en œuvre des options ALA	13

1 Contexte

Dans la réglementation sur le ratio de liquidité à court terme (liquidity coverage ratio, LCR)¹, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) a défini trois dérogations différentes pour les Etats présentant une offre insuffisante d'actifs liquides de haute qualité (high quality liquid assets, HQLA) libellés dans leur propre monnaie nationale (autres options en matière de liquidité [alternative liquidity approaches - ALA] ou options ALA 1 à 3 dans la terminologie de Bâle, par. 55 ss de la réglementation susmentionnée).²

Les chapitres ci-après expliquent pourquoi le marché suisse n'a pas, selon des évaluations récentes, une offre de HQLA suffisamment élevée pour répondre aux exigences concernant le LCR dans la monnaie nationale, sans tenir compte des avoirs à vue actuellement élevés des banques auprès de la Banque nationale suisse (BNS). Il s'ensuit que si le niveau des taux d'intérêt se normalise, il sera matériellement impossible que toutes les banques concernées constituent et détiennent l'encours prescrit de HQLA. La Suisse a dès lors déjà mis en place les options ALA lors de l'introduction du LCR de manière à ne pas entraver la marge de manœuvre de la BNS en matière de politique monétaire.

L'art. 17 de l'ordonnance sur les liquidités (OLiQ) en relation avec les chiffres marginaux (Cm) 299 ss de la circulaire FINMA (Circ.-FINMA) 2015/2 « Risque de liquidités – banques » régit la mise en œuvre de ces dérogations en Suisse. Les options ALA 2 et 3 de la réglementation de Bâle ont été retenues, car elles correspondent le mieux aux besoins de la Suisse.³ En vertu de ces dispositions, toutes les banques peuvent prendre en compte des HQLA supplémentaires en devises dans le calcul du LCR (option ALA 2, art. 17 al. 1 OLiQ). Les banques qui ne détiennent pas de HQLA en devises étrangères pour des raisons opérationnelles peuvent prendre en compte une part d'actifs de catégorie 2 supérieure au plafond fixé à l'art. 17a al. 2 OLiQ pour couvrir les sorties nettes de trésorerie en francs suisses (option ALA 3, art. 17 al. 2 OLiQ). Cette possibilité est limitée aux banques tournées vers le marché intérieur qui n'ont pas d'activité significative en devises, afin qu'elles ne soient pas tenues de détenir des actifs liquides en devises pour remplir les exigences du LCR. Seules les banques ne disposant pas de processus

¹ Voir http://www.bis.org/publ/bcbs238_fr.pdf

² Les options ALA s'appliquent exclusivement en cas d'insuffisance de HQLA libellés dans la monnaie locale, autrement dit, dans notre pays, en francs suisses. Les règles suisses d'application du dispositif de Bâle ne tiennent pas compte d'une éventuelle insuffisance de HQLA à l'étranger.

³ Le choix de ces options ALA est justifié dans le rapport explicatif du Département fédéral des finances relatif à la révision de l'ordonnance sur les liquidités (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/33490.pdf>) et dans celui de la FINMA concernant la révision de la Circ.-FINMA 2015/2 (<https://www.finma.ch/fr/~media/finma/importiertedokumente/regulierung/anhoe-rungen/04-rundschreiben-liquiditaetsrisiken/eb-rs-liquiditaet-banken.pdf?la=fr>).

appropriés pour gérer les risques de change peuvent prendre en compte une part plus élevée d'actifs de catégorie 2.⁴

2 Demande de HQLA

En Suisse, la demande de HQLA induite par le LCR (art. 12 ss OLiQ) est déterminée par les sorties nettes de trésorerie (sorties de trésorerie moins entrées de trésorerie) en francs suisses (CHF), c'est-à-dire sans les entrées et les sorties de trésorerie en devises, calculées en se basant sur un scénario de crise à 30 jours. Pour l'ensemble du secteur bancaire, les sorties nettes de trésorerie ont varié entre CHF 418 et CHF 483 milliards depuis la mise en place du LCR au début 2015 (graphique 1). Les analyses qui suivent dans ce document s'appuient sur les chiffres les plus récents, considérés comme plus pertinents, et correspondent à une sortie nette de trésorerie d'environ CHF 480 milliards.

SORTIE NETTE DE TRÉSORERIE



Source: FINMA, BNS

Graphique 1 : sortie nette de trésorerie selon LCR en CHF depuis l'introduction du LCR

⁴ Les banques ne peuvent pas combiner la prise en compte de HQLA supplémentaires au sens de l'option ALA 2 et de l'option ALA 3 (Cm 301, Circ.-FINMA 15/2)

3 Offre de HQLA (hors avoirs à vue auprès de la banque centrale)

Afin de donner un aperçu de l'encours d'HQLA libellés en francs suisses, ce document prend en compte les titres éligibles dans les opérations de politique monétaire de la BNS. Depuis 2015, ils constituent un sous-ensemble des HQLA du fait d'un alignement des titres admis par la BNS avec les définitions utilisées pour HQLA. Les différences ne sont pas significatives (par exemple le minimum pour une émission sont CHF 100 million).

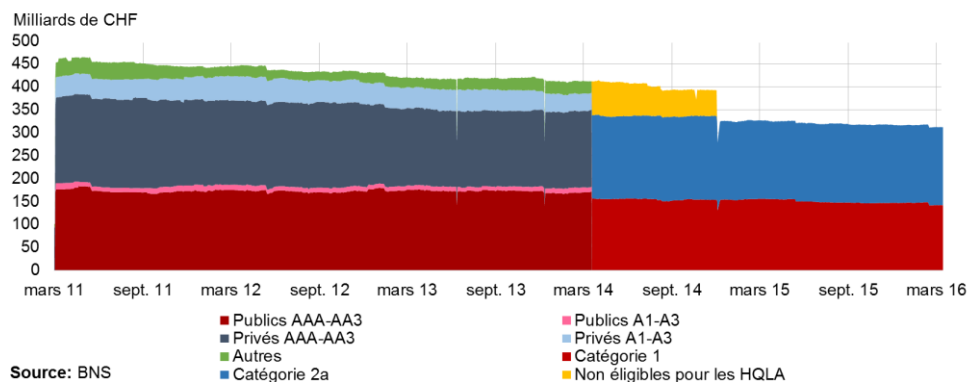
Compte tenu de l'adaptation de sa politique en matière de titres (*collateral policy*), la BNS classe désormais tous les titres éligibles selon les critères HQLA depuis mars 2014.⁵ Les chiffres suivants présentent dès lors la classification exacte des HQLA après mars 2014, tandis que la classification antérieure correspond à une estimation. Les titres dits « publics » sont émis par des gouvernements et des institutions supranationales, alors que les titres dits « privés » sont émis par les Centrales d'émission de lettres de gage (Banque de lettres de gage des établissements suisses de crédit hypothécaire / Centrale de lettres de gage des banques cantonales suisses), des entreprises et des banques.

Le graphique 2 montre que l'encours des HQLA en francs suisses a baissé au fil du temps à mesure que la dette publique diminuait. En mars 2016, le volume en circulation des titres de catégorie 1 s'établissait à CHF 142 milliards et celui des titres de catégorie 2a à CHF 170 milliards.

⁵ Le terme « catégorie 1 » renvoie à tous les HQLA considérés comme possédant la liquidité la plus élevée au sens de l'art. 15a OLiq, tandis que « catégorie 2 » se rapporte à tous les HQLA possédant une liquidité élevée au sens de l'art. 15b OLiq. Les HQLA de catégorie 2 se subdivisent ensuite en HQLA de « catégorie 2a » et de « catégorie 2b ».

VOLUME EN CIRCULATION DES TITRES EN FRANCS SUISSES

Regroupés par notation (avant avril 2014) et par catégorie de HQLA (après avril 2014)

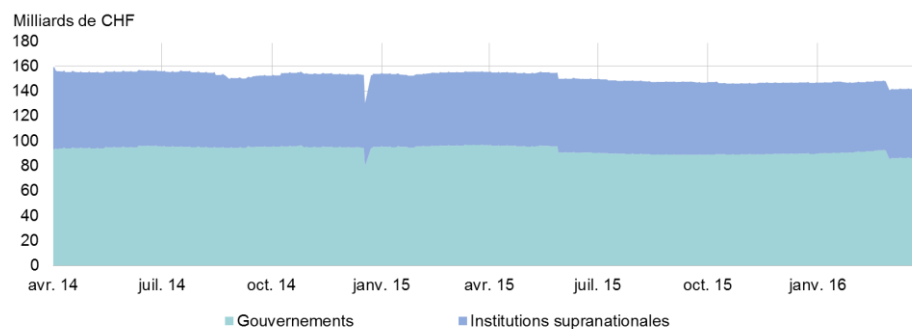


Graphique 2 : volume en circulation des titres en CHF selon leur notation et leur catégorie de HQLA

Les titres de catégorie 1 en francs suisses comprennent deux catégories d'émetteurs: les émetteurs de dette publique (dette gouvernementale et dette cantonale⁶) et les émetteurs supranationaux (voir graphique 3). Les titres de catégorie 2a englobent les lettres de gage suisses, les obligations garanties, la dette d'entreprises, la dette publique (gouvernement, cantons et institutions supranationales ayant une notation inférieure) ainsi que les émissions des communes. La dette publique suisse a reculé ces dernières années, alors que l'encours de lettres de gage suisses a augmenté (voir graphique 4).

VOLUME EN CIRCULATION DES TITRES HQLA EN FRANCS SUISSES

Titres éligibles auprès de la BNS, titres de catégorie 1 libellés en francs suisses uniquement

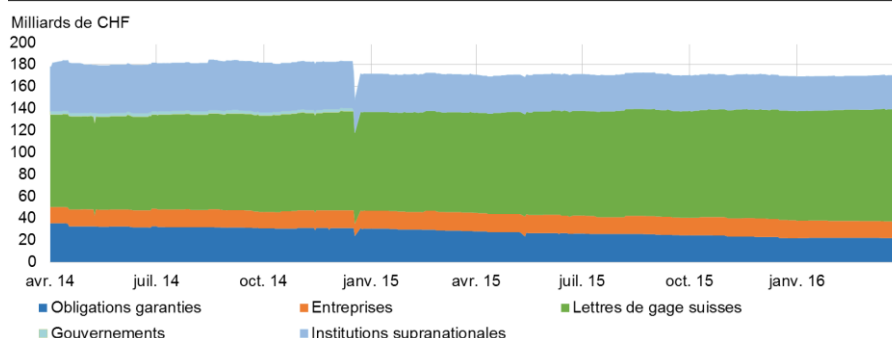


⁶ En Suisse, les cantons correspondent à des Etats/provinces, c'est-à-dire des gouvernements locaux.

Graphique 3 : volume en circulation des titres de catégorie 1 en CHF

VOLUME EN CIRCULATION DES TITRES HQLA EN FRANCS SUISSES

Titres éligibles auprès de la BNS, titres de catégorie 2a libellés en francs suisses uniquement

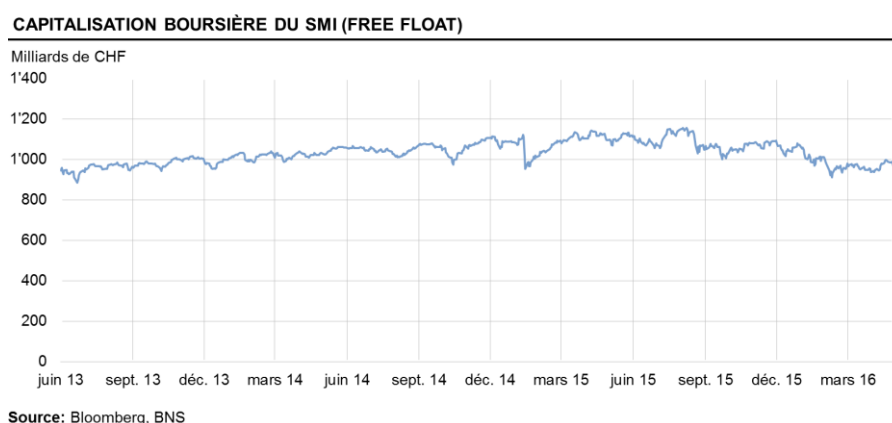


Source: BNS

Graphique 4 : volume en circulation des titres de catégorie 2a en CHF

Pour ce qui est des développements futurs, il n'y a aucune indication (par ex. déficit budgétaire au niveau fédéral et/ou tendances générales) qui laisse supposer à une augmentation des HQLA en francs suisses dans les trois à cinq prochaines années. Quant à la dette publique, la règle suisse dite du frein à l'endettement, qui porte sur le déficit structurel, limite les déficits budgétaires et empêche dès lors une hausse notable de la dette publique en circulation. Compte tenu de la tendance actuelle et des facteurs structurels, une poursuite de la baisse semble bien plus probable.

Pour ce qui est des titres de catégorie 2b, seules les valeurs du Swiss Market Index (SMI) qui ne sont pas émises par un établissement financier peuvent être considérées comme des actifs de catégorie 2b au sens de l'art. 15b al. 5 OLiQ en relation avec les Cm 133 ss de la Circ.-FINMA 2015/2. Le SMI regroupe les 20 principales valeurs négociées en bourse, dont six correspondent à des établissements financiers (UBS, Credit Suisse, Julius Bär, Zurich, Swiss Re, Swiss Life). La capitalisation boursière totale du SMI avoisine les CHF 1'000 milliards (voir graphique 5), dont CHF 150 milliards pour les seuls établissements financiers.



Graphique 5: capitalisation boursière du SMI

En résumé, le volume actuel de HQLA libellés en francs suisses se compose de la manière suivante :

Actif	Volume
Catégorie 1	140 milliards de CHF
Catégorie 2a	170 milliards de CHF
Catégorie 2b	850 milliards de CHF

Tableau 1 : volume actuel de HQLA libellés en CHF

Comme indiqué précédemment, l'offre de titres des catégories 1 et 2a ne devrait pas augmenter et les projections pour les titres de catégorie 2b dépendent clairement des performances du marché boursier. Etant donné que la sortie nette de trésorerie ne peut être couverte qu'à concurrence de 40 % par des HQLA de catégorie 2 et que ceux de la catégorie 2b sont limités à 15 % (par rapport à l'encours total de HQLA), l'offre limitée de HQLA de catégorie 1 constitue indéniablement la restriction la plus contraignante.

4 Principaux facteurs influant sur l'offre et la demande de HQLA et sur la pénurie de HQLA

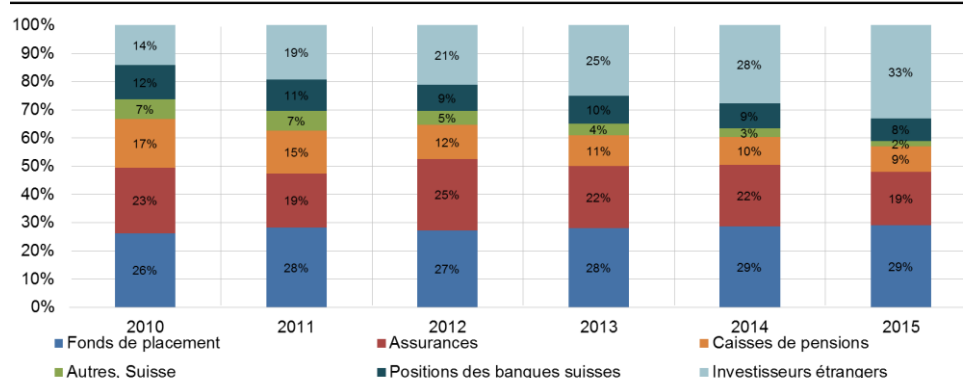
D'une part, il n'y a eu jusqu'à présent aucune pénurie de HQLA, car les réserves auprès de la BNS se sont sensiblement accrues, comme le montre ce chapitre. D'autre part, il est impossible que les banques puissent détenir

tous les HQLA décrits au chapitre 3, car d'autres investisseurs recherchent également ces actifs.

4.1 Demande de HQLA provenant d'autres investisseurs

Le graphique 6 ci-après révèle que les investisseurs non bancaires détiennent une part significative de la dette publique suisse. En supposant que la répartition des détenteurs de cette dette soit représentative des détenteurs d'actifs de catégorie 1 en Suisse, la part susceptible d'être détenue par les banques ne devrait guère dépasser un tiers (c'est-à-dire les 8 % détenus actuellement plus les 19 % acquis par des investisseurs étrangers depuis 2010 plus 6 % supplémentaires détenus par d'autres investisseurs), ce qui équivaudrait déjà à plus de quatre fois le volume détenu actuellement.

BASE D'INVESTISSEURS DES EMPRUNTS FÉDÉRAUX



Source: BNS

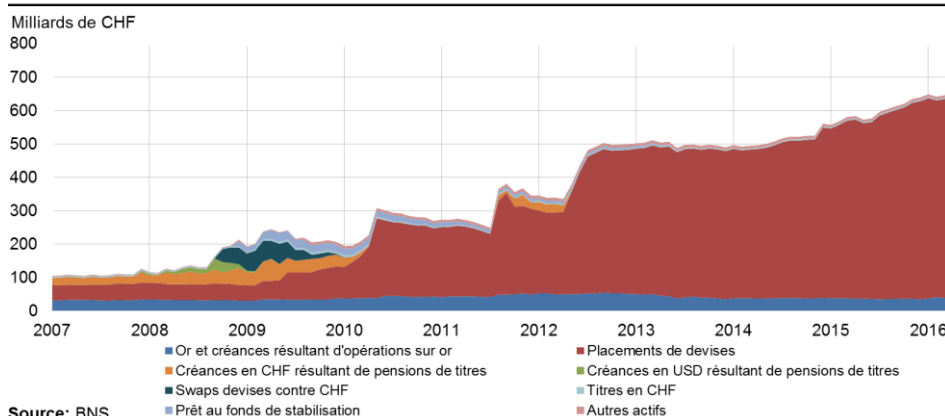
Graphique 6 : base d'investisseurs des emprunts fédéraux, de 2010 à 2015

4.2 Changements potentiels dans l'offre de HQLA en raison de la politique monétaire

En raison des mesures de politique monétaire non conventionnelles prises depuis 2009 pour lutter contre le franc fort, les réserves des banques auprès de la BNS (équivalent des avoirs à vue) ont considérablement augmenté, passant de quelque CHF 5 milliards à CHF 470 milliards à fin 2015. Cette hausse correspond à une création nette d'actifs de catégorie 1, car elle découle d'achats de devises et non, comme dans le cas du *quantitative easing*, de l'acquisition d'actifs domestiques (dette publique en général) de par la création de réserves (swap de HQLA, pour l'essentiel) [voir graphiques 7 à 9].

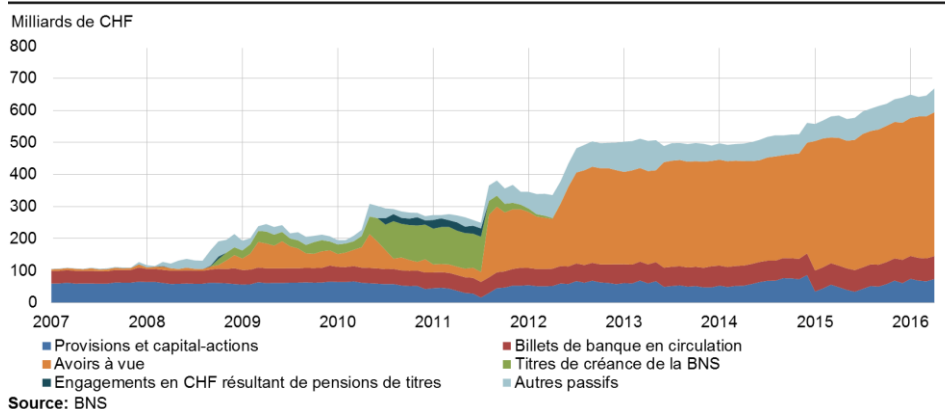
Par conséquent, l'offre de HQLA libellés en francs suisses est excédentaire si l'on considère le montant des réserves détenues par les banques auprès de la BNS. Cela ressort également du *reporting* du LCR effectué par les banques où une part considérable des HQLA est détenue sous forme de réserves.

ACTIFS DE LA BNS



Graphique 7 : évolution des actifs de la BNS

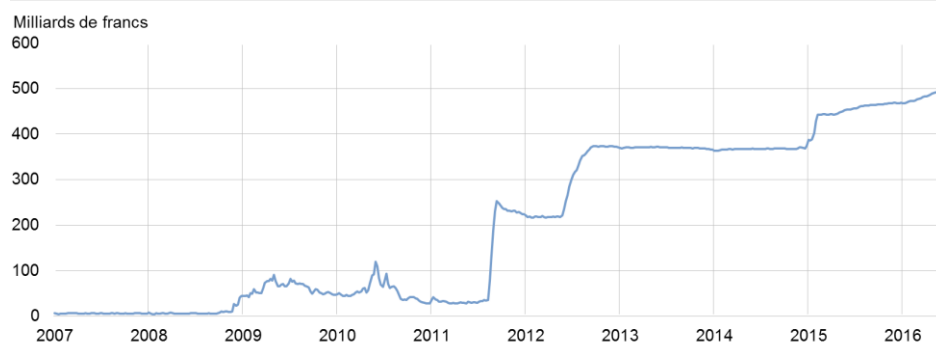
PASSIFS DE LA BNS



Graphique 8 : évolution des passifs de la BNS

AVOIRS À VUE

Moyennes hebdomadaires



Source: BNS

Graphique 9 : évolution des réserves détenues auprès de la BNS

Pour assurer que les HQLA devant être détenus par les banques ne restreignent pas la politique monétaire suisse, les options ALA ont été calibrées en supposant un retournement de situation, à savoir que les réserves auprès de la BNS correspondent aux exigences minimales en la matière (avoirs ne pouvant pas être considérés comme des HQLA), ce qui se traduirait par un repli d'environ CHF 460 milliards.⁷

Cette baisse des réserves auprès de la banque centrale serait liée à un recul des engagements dans le bilan des banques. Dès lors, l'impact de la sortie nette de trésorerie sur la pénurie de HQLA dépendra des catégories d'engagements qui diminueraient.

Compte tenu du niveau élevé d'incertitude, l'analyse suivante (voir graphique 10) repose sur trois scénarios. Le scénario A part du principe que 25 % des dépôts sont à vue et que 75 % ont une échéance de trois mois qui est répartie uniformément sur la période concernée. Par conséquent, un tiers des dépôts à trois mois serait dû dans les 30 prochains jours. De plus, on suppose que 75 % correspondent à des dépôts non opérationnels de contreparties de gros [clients commerciaux ou gros clients] (taux de sortie pour le LCR : 40 %) et que 25 % correspondent à des dépôts non opérationnels d'établissements financiers (taux de sortie pour le LCR : 100 %). Le taux de sortie moyen des dépôts atteindrait donc au total 27,5 %. Si les réserves diminuaient de CHF 395 milliards (excédent actuel par rapport aux réserves minimales détenues par les banques participant au *reporting* du LCR), la sortie nette de trésorerie diminuerait de CHF 108,6 milliards, ce qui

⁷ L'impact sur le volume de HQLA varie selon l'instrument/les instruments que la BNS utiliserait pour relever les taux d'intérêt dans un contexte de réserves excédentaires. On suppose ici que les réserves retrouveraient leur niveau d'avant la crise.

laisserait un déficit de HQLA de CHF 121,4 milliards. Etant donné que l'hypothèse sur la variation des dépôts est étroitement liée à celles qui portent sur l'échéance et le type de déposants/contreparties, les scénarios B et C s'appuient sur des paramètres plus conservateurs. Le scénario C, qui est le plus conservateur, table sur un taux de sortie moyen de 47 % et entraînerait un recul de la sortie nette de 62 % par rapport à la sortie nette de trésorerie actuelle de CHF 300 milliards. Même cette hypothèse se traduirait par une pénurie de HQLA de l'ordre de CHF 44,6 milliards, ce qui représente environ 60 % des HQLA disponibles pour les banques, si l'on part du postulat qu'elles seraient en mesure de détenir 30 % de tous les actifs de catégorie 1 (à comparer aux 8 % qu'elles possèdent pour le moment selon le graphique 6). Par rapport à la nouvelle sortie nette, cela signifierait que les banques ne pourraient pas couvrir 39 % de la sortie nette avec des HQLA en francs suisses dans le scénario le plus positif et 63 % dans le pire scénario.

	Volume	Part disponible pour les banques	Volume pour le LCR (plafonds de cat. 2 pris en compte)
Avoirs disponibles de catégorie 1 et 2			
Avoirs de catégorie 1	140	30%	42.0
Avoirs de catégorie 2a	170	40%	28.0
Avoirs de catégorie 2b	850		0
Total des avoirs de catégorie 1 et 2 disponibles pour les banques			70.0

Situation actuelle	
Sortie nette de trésorerie	300
Avoirs disponibles de cat. 1 et 2 hors avoirs à vue à la BNS	70.0
Avoirs à vue à la BNS	408
après leur baisse supposée	395

Scénario		A	B	C
Échéance	Part des avoirs à vue	25%	50%	60%
	Part des dépôts à 3 mois	75%	40%	40%
	Part des dépôts à 1 an	0%	10%	0%
Contrepartie	Part contreparties de détail non stables	0%	10%	20%
	Part contreparties de gros non opér.	75%	50%	30%
	Part établ. financiers non opérationnels	25%	40%	50%
Taux de sortie moyen		27.50%	39.14%	46.93%
Variation de la sortie nette en milliards		-108.6	-154.6	-185.4
Nouvelle sortie nette en milliards		191.4	145.4	114.6
soit une baisse relative de la sortie nette		36%	52%	62%
Déficit HQLA résiduel (total cat. 1 et 2 moins sortie nette)		121.4	75.4	44.6
Déficit HQLA en % de la sortie nette		63%	52%	39%

Graphique 10 : pénurie de HQLA après la réduction des avoirs à vue (réserves)

La pénurie de HQLA liée à la baisse des réserves auprès de la banque centrale serait même plus importante si l'on considère que plusieurs banques actuellement non affectées par le plafonnement des entrées de trésorerie⁸ pourraient y être assujetties. Jusqu'à présent, seules des entrées comprises entre CHF 3 et 8 milliards ne sont pas prises en compte en raison de ce plafond. Si les sorties totales de trésorerie d'environ 470 milliards (pour des entrées totales de trésorerie d'environ CHF 170 milliards) fléchissent entre CHF 109 milliards (scénario A) et CHF 185 milliards (scénario C), il sera pratiquement impossible pour les banques d'éviter que l'impact de ce plafonnement des entrées de trésoreries n'excède significativement le niveau actuel d'environ CHF 5 milliards. En conséquence, cet impact aggraverait encore plus la pénurie de HQLA.

5 Mise en œuvre des options ALA

Comme indiqué au chapitre 1, la mise en œuvre de l'option ALA 3 en Suisse ne concerne que les petites banques sans activités en devises. Etant donné que ces établissements ne sont pas soumis aux exigences réglementaires internationales du CBCB et qu'ils influent peu sur la pénurie de HQLA sur le marché, l'option ALA 3 ne sera pas abordée davantage ci-après. Elle est réglementée aux Cm 315 à 320 de la Circ.-FINMA 2015/02.

L'option ALA 2 est rendue possible par l'art. 17 OLiq et est concrétisée aux Cm 303 à 314 de la Circ.-FINMA 2015/02. En vertu du Cm 303, la prise en compte de HQLA en devises pour couvrir la sortie nette de trésorerie en francs suisses est limitée aux titres libellés dans les quatre principales devises (livre sterling, euro, yen et dollar des Etats-Unis) et dans d'autres devises significatives (couronne danoise, couronne norvégienne, couronne suédoise, dollar de Singapour).

Les HQLA en devises destinés à couvrir la sortie nette de trésorerie en francs suisses qui dépasse un seuil de 25 % calculé sur la base de celle-ci font l'objet d'une décote pour risques de change en plus de la décote à appliquer pour la catégorie d'actifs. A cet égard, il faut d'abord prendre en compte les HQLA de catégorie 1 libellés dans les principales devises, puis ceux libellés dans les autres devises autorisées et ensuite seulement, et

⁸ En raison du plafonnement des entrées de trésorerie, seuls 75 % des sorties de trésorerie peuvent être couverts par des entrées. Les 25 % restants doivent être couverts par des HQLA.

dans le même ordre, les HQLA de catégorie 2a. Les HQLA libellés dans les principales devises selon le Cm 303 sont soumis à une décote supplémentaire de 8 %. Les HQLA libellés dans les autres devises autorisées selon le Cm 303 sont soumis à une décote supplémentaire de 10 %. Les décotes sont fixées de manière analogue à l'annexe 2 de la réglementation de Bâle.

Les HQLA en devises utilisés pour couvrir la sortie nette de trésorerie en francs suisses peuvent être pris en compte jusqu'à concurrence de 40 % de cette sortie nette de trésorerie en francs suisses. Ce plafond vaut après l'application des décotes de valeur prescrites. Les HQLA en devises autorisés se limitent aux HQLA de catégorie 1 et aux HQLA de catégorie 2a.

Dans le cadre d'une exigence LCR de 100 %, la couverture maximale de 40 % de la sortie nette de trésorerie implique que 60 % de cette sortie nette doit être couverte par des HQLA en francs suisses. Comme indiqué au chapitre 4, on suppose que les banques pourront prendre en compte, au plus, des HQLA en francs suisses de quelque CHF 90 milliards. Les HQLA en devises seraient donc limités à une contrevaletur maximale de CHF 60 milliards, montant qui se situe entre le déficit de HQLA du scénario B et celui du scénario C (voir chapitre 4).

La mise en œuvre retenue semble donc exercer une pression suffisante sur le marché en vue de la constitution de HQLA en francs suisses tout en permettant à la BNS d'exécuter sa politique monétaire indépendamment des réflexions sur le LCR.