

8 janvier 2025

Prise de position public liquidity backstop (PLB)

Début septembre 2023, le Conseil fédéral a publié le [message](#) relatif à la mise en place du *public liquidity backstop* (PLB) pour les banques d'importance systémique. La position des Banques Cantonales à l'égard du PLB est la suivante.

Position des Banques Cantonales

- Les Banques Cantonales soutiennent la mise en place du *public liquidity backstop* (PLB) pour les banques d'importance systémique (SIB).
- L'octroi de prêts d'aide sous forme de liquidités par les banques centrales en tant que « prêteur de dernier ressort » fait partie du dispositif standard de gestion de crise bancaire à l'échelle internationale et renforce la stabilité et la confiance dans le système financier suisse. Un dispositif de liquidités crédible reposant sur trois lignes de défense est essentiel à l'évaluation de la stabilité de la place financière par les investisseurs et les agences de notation.
- Une extension du PLB à toutes les banques n'est pour l'instant ni nécessaire ni judicieuse et est rejetée par les Banques Cantonales. Pour les banques de petite et moyenne taille, il est plus important d'élargir l'éventail de sûretés du programme de la BNS « Liquidités octroyées en échange de sûretés hypothécaires ».
- Le projet prévoit des mécanismes adéquats afin d'éviter les incitations inopportunes (« *moral hazard* »). Premièrement, il n'octroie aucun droit légal au PLB. Ensuite, une SIB qui y recourt est soumise à diverses conditions (par ex. interdiction de verser des dividendes) et le Conseil fédéral peut également ordonner des mesures en matière de rémunération. Les Banques Cantonales soutiennent donc ces conditions et mesures.
- Si les instances politiques devaient être favorables à un éventuel forfait *ex ante*, il serait impératif de tenir compte des garanties de l'État octroyées par les cantons, comme le propose le message, à mesure que celles-ci réduisent nettement le risque de défaillance financière pour la Confédération.

PLB comme complément aux dispositifs réglementaires existants

La mise en place du *public liquidity backstop* (PLB) permet d'adapter le dispositif suisse *too big to fail* (TBTF) aux réalités internationales. D'importantes places financières telles que le Royaume-Uni, les États-Unis, l'UE, le Japon et le Canada ont déjà introduit le PLB sous diverses formes. L'objectif du PLB est de renforcer la confiance des acteurs du marché en la viabilité d'une banque d'importance systémique recapitalisée et solvable, grâce à un prêt d'aide sous forme de liquidités de la Banque nationale suisse (BNS) assorti d'une garantie de la Confédération, ce qui favorise la stabilité financière de la Suisse.

PLB uniquement pour les banques d'importance systémique

Le projet limite la possibilité d'octroyer le PLB aux banques d'importance systémique, notamment parce qu'une défaillance d'une banque d'importance systémique aurait des conséquences négatives considérables pour l'économie suisse. C'est pourquoi les banques d'importance systémique suisses doivent détenir des volants de fonds propres et de liquidités supplémentaires et respecter des plans de *recovery* et de *resolution* (« plans de stabilisation, d'urgence et de liquidation »). Le PLB ne s'applique dès lors que si la SIB a fait usage de ses propres possibilités pour parer à la défaillance et que les liquidités fournies par la BNS à titre d'aide extraordinaire (*emergency liquidity assistance*, ELA) ont été épuisées. Le PLB s'inscrit ainsi dans le prolongement des lignes de défense accrues qui existent dans le régime TBTF. L'extension du PLB à toutes les banques n'a aucun sens d'un point de vue économique. En effet, toutes les autres banques devraient, d'une part, respecter les prescriptions plus strictes applicables aux SIB, ce qui ne se justifie pas du point de vue des coûts. D'autre part, le potentiel de dommages pour l'économie suisse n'est pas le même pour tous les établissements bancaires. Pour les petites et moyennes banques, il est plus judicieux d'élargir l'éventail de sûretés du programme de la BNS « Liquidités octroyées en échange de sûretés hypothécaires », de réduire les décotes qu'il prévoit et d'assouplir les limites de concentration pour les catégories d'hypothèques autorisées. La liquidation ordonnée d'un établissement en difficulté doit rester possible en Suisse.

Éviter les inégalités de traitement

Afin d'éviter que le PLB n'entraîne des distorsions de concurrence sur la place financière suisse, le projet introduit de nouvelles règles pour les SIB. Tout d'abord, il n'existe aucun droit à l'octroi d'une garantie du risque de défaillance de la Confédération, même si les conditions sont remplies. En outre, son octroi n'est possible que dans le respect d'une stricte subsidiarité par rapport aux autres sources de liquidités. Des adaptations préalables de la politique de rémunération de la SIB sont également exigées (restitution des rémunérations variables). Les Banques Cantionales comprennent les conditions et les mesures prévues.

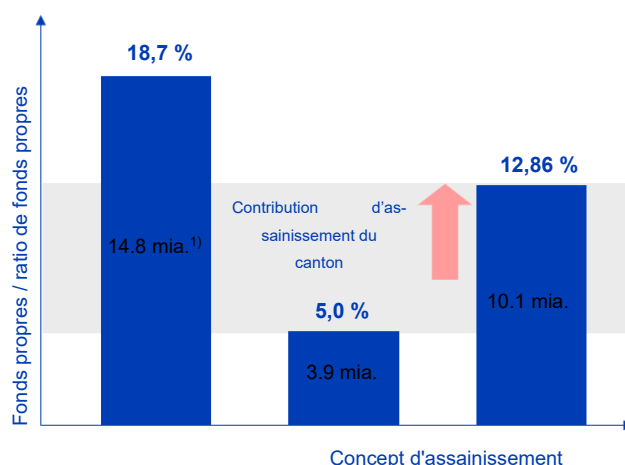
La garantie de l'État octroyée par les cantons réduit le risque pour la Confédération

Le projet du Conseil fédéral prévoit l'obligation, pour les SIB, de s'acquitter chaque année d'un forfait *ex-ante* ajusté au risque en faveur du budget général de la Confédération. Les Banques Cantonales estiment qu'il existe des raisons valables et objectives de s'opposer à une indemnisation forfaitaire supplémentaire (p. ex. l'absence de droit légal à l'octroi du PLB, le privilège des créances de la BNS en cas de faillite, les compensations en vue d'un éventuel recours au PLB [prime de mise à disposition, primes de risques et intérêts]). Si les instances politiques devaient tout de même arriver à la conclusion qu'un forfait *ex-ante* est nécessaire, la base de calcul de ce forfait devrait impérativement tenir compte des « particularités des garanties accordées par les cantons » (art. 32c, al. 4, let. b, LB). En effet, cette garantie des cantons augmente de manière directe et substantielle les chances de succès d'un assainissement. En outre, la garantie de l'État réduit le risque d'une défaillance financière pour la Confédération. Le Conseil fédéral relève lui aussi qu'en présence d'une crise « les garanties octroyées par les cantons offrent une protection plus étendue que celle de la garantie de la Confédération du risque de défaillance » (p. 69 du message). En ce qui concerne la Banque cantonale de Zurich, directement concernée, le canton de Zurich est tenu, en vertu de la garantie de l'État (garantie des acquis) et du droit constitutionnel, de recapitaliser la banque en cas de besoin, et ce bien avant un assainissement prévu par la législation sur les banques (cf. encadré).

Fonctionnement de la garantie octroyée par le canton de Zurich dans le cadre du plan d'urgence

Le plan d'urgence de la Banque cantonale de Zurich décrit en détail la manière dont le canton de Zurich s'acquitte de son obligation constitutionnelle. Il a été élaboré en étroite collaboration avec le canton de Zurich et jugé exécutable par la FINMA. L'objectif est de maintenir les fonctions d'importance systémique en cas de menace d'insolvabilité et de préserver la banque dans son ensemble. La contribution du canton à l'assainissement doit pouvoir être obtenue en temps utile, dans la mesure requise et avec un degré de sécurité suffisant.

Concrètement, dans le cadre de la garantie de l'État, le canton de Zurich recapitalise la banque bien avant qu'un assainissement ne soit réalisé au sens de la loi sur les banques, afin que celle-ci puisse satisfaire aux exigences réglementaires en matière de fonds propres : si ces exigences ne sont pas remplies, mais au plus tard en cas de risque d'insolvabilité (ratio de fonds propres de 5 %), le canton de Zurich procède à la recapitalisation



de la banque et la ramène à un ratio de fonds propres de 12,86 %. Cette valeur cible correspond aux prescriptions de la FINMA dans le cadre du plan d'urgence.

Cette suite de mesures réduit considérablement la probabilité que le PLB soit sollicité. Un cas d'assainissement qui surviendrait pour manque de liquidités, avec la mise en œuvre du PLB sans activation préalable de la garantie de l'État, donnerait lieu à un recours : en vertu de la garantie de l'État, la Confédération pourrait se retourner contre le canton de Zurich.

Autres renseignements:

Union des Banques Cantionales Suisses | Wallstrasse 8 | 4051 Bâle

Michele Vono, Responsable Affaires publiques, tél. 061 206 66 29, m.vono@vskb.ch

Le Groupe des Banques Cantionales englobe 24 instituts qui ont des succursales dans 26 cantons. Implanté dans tout le pays, il joue un rôle de premier plan sur le marché national grâce à plus de 20'000 collaboratrices et collaborateurs ainsi que 600 agences. Sa part de marché suisse atteint environ 30%. C'est en 1907 que les Banques Cantionales décidèrent de se regrouper au sein de l'Union des Banques Cantionales Suisses UBCS. L'Union défend les intérêts communs de ses membres, s'emploie à renforcer la position des Banques Cantionales au sein de la société, de l'économie ainsi que de la politique et encourage la collaboration entre ses différents membres.