

Recommandation de Raiffeisen Suisse concernant:

[23.062](#) Loi sur les banques. Modification (public liquidity backstop)

Soutien à l'introduction du Public Liquidity Backstop (PLB)

Rejet de l'indemnité forfaitaire annuelle

Une alternative acceptable serait une indemnité forfaitaire versée *a posteriori*

Soutien à l'introduction du Public Liquidity Backstop

Sur le fond, Raiffeisen soutient l'introduction du PLB en tant que partie du paquet de stabilité bancaire en trois volets ([23.062](#) Loi sur les banques. Modification («Public Liquidity backstop»). Le dispositif Too big to fail (TBTF) en vigueur prévoit déjà des exigences de liquidité nettement plus strictes pour les banques d'importance systémique (BIS) que pour les autres établissements. Le PLB constitue un instrument supplémentaire destiné à prévenir ou à gérer des crises financières graves. Un tel instrument renforce la place financière suisse, est conforme aux recommandations internationales et a un effet positif sur l'économie suisse.

Rejet catégorique de l'indemnité forfaitaire injustifiée

La compensation forfaitaire annuelle due par les BIS en vertu de l'art. 32c de la Loi sur les banques ne figurait pas dans le projet que le Conseil fédéral avait mis en consultation en mai 2023. Dans le rapport explicatif accompagnant le projet, **le Conseil fédéral avançait au contraire explicitement des arguments contre une telle indemnisation «ex ante»**. Ce n'est qu'après la phase de consultation que le Conseil fédéral a complété le projet de loi sur le PLB par «un forfait, afin de compenser le risque assumé par la Confédération et de limiter les distorsions de concurrence».

Raiffeisen s'oppose catégoriquement à cette indemnité forfaitaire pour les raisons suivantes :

- (1) Conformément à l'art. 32a, al. 4, LB, les banques d'importance systémique **n'ont pas droit** à un prêt de liquidité PLB garanti par la Confédération et accordé par la BNS. Il appartient aux autorités d'apprécier si, en cas d'assainissement engagé ou imminent d'une BIS (et de menace simultanée de préjudice important pour le système financier et l'économie nationale), un prêt peut être accordé ou non à la BIS. Le rapport explicatif relatif à la consultation du 25 mai 2023 stipule d'ailleurs à la page 12 : *«Étant donné que les BIS n'ont pas de droit légal à des prêts d'aide à la trésorerie assortis d'une garantie de défaillance, l'introduction d'une telle prime [ex ante] au sens d'une prime d'assurance n'est pas justifiable»*.
- (2) Le PLB n'est **ni une assurance ni une garantie** pour les banques d'importance systémique. C'est pourquoi le simple fait qu'elle soit inscrite dans la loi **ne justifie pas à lui seul le versement d'une indemnité annuelle** par les banques d'importance systémique. Une telle somme forfaitaire reviendrait en effet à un **impôt régulier sans contrepartie garantie**.
- (3) Le PLB **entraîne déjà des coûts élevés**: lorsqu'une BIS obtient effectivement de la BNS un prêt PLB garanti par la Confédération, elle doit s'acquitter de primes de mise à disposition et de risque, ainsi que d'intérêts. Dans ce cas, ces coûts sont justifiés, car ils correspondent à une contrepartie concrète.
- (4) **L'ancrage légal du PLB ne confère aucun avantage concurrentiel aux SIB**: Il n'améliore ni les possibilités de refinancement ni la notation de crédit des banques d'importance systémique - contrairement à une véritable garantie d'État (dans ce cas, la notation de crédit est effectivement plus élevée et les coûts de refinancement s'en trouvent réduits). Aujourd'hui déjà, les banques d'importance systémique supportent des coûts plus élevés en raison d'une réglementation TBTF plus stricte. Une indemnité forfaitaire supplémentaire ne ferait qu'accentuer ce désavantage concurrentiel.

existant. Le message relatif à la modification de la loi sur les banques (Renforcement de la stabilité du secteur financier; too big to fail) du 20 avril 2011 reconnaissait déjà expressément, dans le contexte de la réglementation TBTF, que «*les coûts pour les banques d'importance systémique [...] augmentent*» (FF 2011 4369).

- (5) L'ancrage légal du PLB n'entraîne aucun coût pour la Confédération. Les liquidités nécessaires sont entièrement fournies par la BNS. En l'absence de dépenses anticipées, **une indemnité ex ante ne se justifie donc pas.**

Outre ces raisons générales, il existe d'autres **arguments spécifiques du point de vue de Raiffeisen** qui s'opposent à une telle indemnité:

- (1) La **compétitivité internationale n'est pas déterminante pour Raiffeisen**: le Groupe Raiffeisen est une banque domestique focalisée sur le marché suisse. L'effet d'un PLB susceptible de renforcer la confiance des autorités étrangères et les éventuelles répercussions positives qui en découlent sur leurs exigences réglementaires à l'égard des filiales étrangères n'ont aucune pertinence pour Raiffeisen.
- (2) **La thèse souvent avancée de la «privatisation des bénéfices» et de la «socialisation des pertes» ne tient pas la route.** La BNS, et par conséquent la Confédération, qui accorde la garantie sur un prêt PLB, sont prioritaires en cas de remboursement. Les créanciers privés sont donc relégués au second plan par rapport aux pouvoirs publics. En ce qui concerne l'affectation des bénéfices, Raiffeisen en réinvestit environ 90 pour cent. Cela permet de renforcer les fonds propres et, par là même, d'accroître la sécurité de la banque et de la place financière. La part des bénéfices distribuée revient aux plus de 2,1 millions de coopérateurs et coopératrices, soit une grande partie de la population suisse. On ne peut donc en aucun cas parler de «privatisation des bénéfices» ou de «socialisation des pertes» dans le cas de Raiffeisen.
- (3) De plus, **le risque d'une intervention de l'État est particulièrement faible chez Raiffeisen.** Le message relatif à la modification de la loi sur les banques (Renforcement de la stabilité bancaire dans le secteur financier; too big to fail) du 20 avril 2011 précise : «*S'ajoutant les unes aux autres, ces mesures réduisent largement la probabilité que l'Etat soit contraint d'intervenir en cas de crise financière, comme ce fut le cas en 2008.*» (FF 2011 4380). Depuis lors, les exigences too big to fail n'ont cessé d'être renforcées. Raiffeisen les a toujours respectées et appliquées. Le groupe Raiffeisen compte aujourd'hui parmi les banques les mieux capitalisées au monde. C'est ce que démontrent ses excellentes notations (S&P et Fitch: AA-), obtenues même sans garantie de l'État. L'introduction soudaine d'une indemnisation forfaitaire donne donc, dans le cas de Raiffeisen, l'impression d'une mesure arbitraire.
- (4) La **stabilité de Raiffeisen est historiquement avérée et fait partie intégrante du modèle économique coopératif.** Au fil des décennies, le groupe Raiffeisen a fait preuve d'une grande résistance aux crises, notamment lors de la crise immobilière des années 1990, au cours de laquelle il s'est révélé solide. Même lors de perturbations ultérieures du marché, Raiffeisen est resté stable et n'a, à l'instar des autres D-SIB, à aucun moment donné lieu à un débat sur un éventuel plan de sauvetage national ou à une discussion approfondie sur la réglementation. Cette stabilité constante souligne que le modèle économique coopératif et la culture du risque de Raiffeisen sont viables à long terme et font leurs preuves dans les situations de crise.

Conclusion

Dans l'optique de renforcer la résilience de la place financière et de l'économie nationale, Raiffeisen soutient en principe l'intégration du PLB dans la loi sur les banques, mais rejette catégoriquement le forfait de compensation ex ante prévu. Une telle redevance forfaitaire n'est ni objectivement justifiable ni conforme au système, car elle n'est pas assortie d'une contrepartie garantie, n'a pas d'effet préventif et alourdit encore davantage les charges réglementaires existantes. Pour Raiffeisen, ce forfait est particulièrement injuste et injustifié, car il méconnaît totalement le profil de risque du groupe Raiffeisen, organisé sous forme de coopérative, et fausse la concurrence à son détriment. En fin de compte, il constitue une taxe spéciale de fait sans avantage avéré pour Raiffeisen.

Alternative acceptable : une compensation forfaitaire *a posteriori*

Une **solution acceptable pour Raiffeisen serait une indemnité forfaitaire différée («ex post»)**, qui serait versée uniquement par la banque ayant effectivement recours à un prêt de liquidité garanti par l'État, pendant une durée limitée (par exemple 10 ans). Cette indemnité devrait être conçue de manière à ne pas compromettre l'assainissement durable de l'établissement concerné.

Elle inciterait les banques à éviter le recours à une aide publique et **aurait ainsi un effet préventif**.

Dans le cas d'une indemnisation *a posteriori*, on peut faire valoir que, pour la SIB concernée, qui a effectivement dû recourir à l'aide de liquidité garantie par l'État, **le risque de recours est avéré**. Cela distingue cette SIB des autres SIB, pour lesquelles il n'est pas certain qu'elles aient un jour besoin d'un soutien de ce type en cas de crise. Enfin, **le problème de l'absence de droit légal ne se pose pas ici**, car l'indemnité forfaitaire *a posteriori* fait partie des conditions liées à un PLB effectivement accordé.

Le PLB a pour objectif de renforcer la place financière suisse et l'économie nationale. Il ne convient pas de prélever de compensation forfaitaire au titre du PLB auprès des banques d'importance systémique qui n'ont pas besoin de recourir à cette garantie de liquidité et qui ont adapté avec succès leur modèle économique en conséquence. En revanche, **pour les banques qui recourent effectivement à cette garantie, une contribution forfaitaire perçue *a posteriori* est acceptable**.

Art. 32c Forfait pour risque lié à ~~une éventuelle~~ la mise à disposition d'une garantie du risque de défaillance

¹ Une fois par année, la Confédération prélève auprès des banques, qui ~~sont d'importance systémique ou font partie d'un groupe financier d'importance systémique~~ ont recours à un prêt d'aide sous forme de liquidités garanti par la Confédération selon l'art. 32a de la Loi sur les banques, un forfait pour risque lié à ~~une éventuelle~~ la mise à disposition d'une garantie du risque de défaillance, ~~pendant dix ans après remboursement du prêt~~.

² Le forfait équivaut au produit d'un taux de calcul unique et d'une base de calcul déterminée pour ~~chaque~~ la banque visée à l'al. 1. Le Conseil fédéral règle les modalités.

³ Lorsqu'il définit les règles relatives au taux de calcul ~~unique~~, le Conseil fédéral tient compte en particulier :

- a. du risque de perte pluriannuel moyen lié à une éventuelle mise à disposition d'une garantie du risque de défaillance pour les prêts d'aide sous forme de liquidités de la Banque nationale, ~~et~~
- b. ~~des~~ ~~du~~ ~~résultats~~ d'exploitation ~~des~~ la banques visée à l'al. 1 et
- c. du fait que le forfait ne doit pas porter atteinte à l'assainissement durable d'une banque.

⁴ Lorsqu'il définit les règles relatives à la base de calcul à appliquer ~~aux différentes~~ à la banques, il tient compte en particulier :

- a. de l'engagement total, au sens des normes minimales de Bâle, de chaque banque, après déduction des éléments suivants :
 1. les fonds propres réglementaires,
 2. les actifs liquides de haute qualité, et
 3. les sûretés préparées aux fins de la couverture des aides extraordinaires sous forme de liquidités de la Banque nationale, après déduction des décotes ;
- b. des particularités des garanties octroyées par les cantons.

⁵ La valeur annuelle moyenne obtenue pour chaque banque à partir de la base de calcul déterminée chaque trimestre est déterminante pour le calcul du forfait.

⁶ Le forfait n'est plus facturé à partir du moment où une banque visée à l'al. 1 est tenue de fournir ~~de nouveau~~ une prime au sens de l'art. 32d, al. 1.