



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

**Administration fédérale des finances AFF**  
Service juridique

---

# **Rapport du Département fédéral des finances sur les résultats de la consultation concer- nant une loi fédérale sur la garantie des dé- pôts bancaires**

Février 2010

---

## Table des matières

<b>1.</b>	<b>Contexte</b> .....	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Procédure de consultation et concept d'évaluation</b> .....	<b>5</b>
2.1.	Procédure de consultation.....	5
2.2.	Principes d'évaluation .....	6
<b>3.</b>	<b>Principaux résultats de la procédure de consultation</b> .....	<b>6</b>
3.1.	Réserves des partisans du projet.....	7
3.2.	Arguments des opposants.....	7
3.3.	Propositions des participants à la consultation .....	8
<b>4.</b>	<b>Commentaire de la procédure de consultation</b> .....	<b>9</b>
4.1.	Fonds de garantie des dépôts; dispositions générales (chapitre 1, section 1).....	9
4.1.1.	But et responsabilité juridique du FGD (art. 1) .....	9
4.2.	Garantie des dépôts et prestations destinées au maintien de services bancaires (sections 2 et 3).....	10
4.2.1.	Garantie des dépôts (art. 3 et 4).....	10
4.2.2.	Prestations destinées au maintien des services bancaires (art. 5 et 6).....	11
4.3.	Organisation (section 4) .....	11
4.3.1.	Conseil d'administration, office de gestion et responsabilité (art. 7 et 8)....	11
4.3.2.	Etablissement des comptes, impôts et frais (art. 9 à 11).....	12
4.4.	Financement (section 5).....	12
4.4.1.	Principe, capital cible, alimentation, montant et prélèvement des contributions (art. 12 à 16).....	12
4.5.	Avance ou garantie de la Confédération (chapitre 2).....	14
4.6.	Modification du droit en vigueur .....	15
4.6.1.	Loi sur les banques (LB).....	15
4.6.1.1.	Maintien de services bancaires (art. 30 LB) .....	15
4.6.1.2.	Procédure d'assainissement (art. 28 ss LB).....	15
4.6.1.3.	Homologation du plan d'assainissement; déchéance du terme (art. 31, al. 3, LB) .....	15
4.6.2.	LSA (mesures de sûreté et faillite; art. 52, art. 53, al. 1 et 3 et art. 54b) ...	16
4.7.	Catalogue de questions.....	16
4.7.1.	Montant du capital cible .....	16
4.7.2.	Type d'alimentation (2/3 de contributions, 1/3 d'actifs mis en gage) .....	17
4.7.3.	Avance ou garantie de la Confédération .....	18
4.7.4.	Limitation de l'avance ou de la garantie de la Confédération .....	18
4.7.5.	Financement de l'avance ou de la garantie de la Confédération.....	19

## Abréviations

ABPS	Association des banquiers privés suisses
acsi	Associazione consumatrici e consumatori della svizzera italiana
al.	alinéa
art.	article
ASA	Association suisse d'assurances
ASB	Association suisse des banquiers
ASG	Association suisse des gérants de fortune
ASPS	Association suisse des produits structurés
CDF	Conférence des directeurs cantonaux des finances
cf.	confer (voir)
CFC	Commission fédérale de la consommation
Chambre fiduciaire	Chambre fiduciaire suisse. Chambre des experts-comptables, des experts fiscaux et des experts fiduciaires.
COMCO	Commission de la concurrence
constructionsuisse	Organisation nationale de la construction
EKI	Coopérative de la Bank EKI
FER	Fédération des entreprises romandes
FGD	Fonds de garantie des dépôts
FPC	Fondation pour la protection des consommateurs
FRC	Fédération romande des consommateurs
interieursuisse	Association suisse des maisons d'aménagement intérieur et des selliers
kf	Konsumentenforum kf
LB	Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (Loi sur les banques, RS 952.0)
Les Verts	Parti écologiste suisse
let.	Litera = lettre
LFC	Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (Loi sur les finances, RS 611.0)
lit.	lettre
LP	Loi Fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite, RS 281.1
LSA	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la surveillance des entreprises d'assurance (Loi sur la surveillance des assurances,

	RS 961.01)
M <sup>e</sup>	Maître (titre des avocats)
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale (Business Network Switzerland)
PCS Suisse	Parti chrétien-social suisse
P-LGDB	Projet de loi fédérale sur la garantie des dépôts bancaires (loi sur la garantie des dépôts bancaires)
PME	petites et moyennes entreprises
PPF	Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse
Prométerre	Association vaudoise de promotion des métiers de la terre
Raiffeisen	Raiffeisen Suisse société coopérative
RBA	RBA-Holding, Organisation faîtière des banques régionales
resp.	respectivement
s. / ss.	et suivant / suivants
SEC	Société suisse des employés de commerce
SFA	Swiss Funds Association
SIX	SIX Swiss Exchange (auparavant SWX Swiss Exchange)
SVUE	Schweizer Verband Unabhängiger Effekthändler
UIR	Union intercantonale de réassurance
UPS	Union patronale suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
USF	Union suisse des fiduciaires (Fiduciaire suisse)
USP	Union suisse des paysans
USS	Union syndicale suisse

## 1. Contexte

En réaction à la crise des marchés financiers, l'Assemblée fédérale a adopté le 19 décembre 2008 une révision urgente de la législation comportant cinq mesures immédiates visant à renforcer la protection des dépôts bancaires.

Ces mesures immédiates peuvent se résumer de la façon suivante: Premièrement, le montant des dépôts garantis a été relevé à 100 000 francs par dépôt et par banque. Deuxièmement, les banques ont été astreintes à disposer désormais de créances durables couvertes en Suisse ou d'autres actifs situés en Suisse à hauteur de 125 % de leurs dépôts privilégiés. Troisièmement, un remboursement immédiat et plus substantiel des dépôts garantis a été prévu à partir des moyens de la banque en difficulté. Dans ce contexte, il appartient à l'autorité de surveillance de fixer le montant du paiement immédiat dans chaque cas particulier, ce montant équivalant à un multiple de la somme de 5'000 francs possible jusqu'alors. Quatrièmement, la limite supérieure du système a été portée de 4 à 6 milliards de francs. Cinquièmement, les avoirs déposés auprès des fondations de prévoyance ont été soumis au privilège de faillite en sus et indépendamment des autres dépôts.

Comme l'a relevé le Conseil fédéral dans le message concernant cette révision urgente de la législation valable jusqu'au 31 décembre 2010 (FF 2008 7951), le système actuel de garantie des dépôts – y compris les améliorations décidées en 2008 – ne comporte que des possibilités limitées d'extension étant donné que son financement intervient a posteriori, autrement dit qu'il n'est mis en place qu'en cas d'insolvabilité d'une banque. Le système n'est pas non plus en mesure de garantir intégralement les dépôts ouverts auprès des plus grandes banques. Le Conseil fédéral a donc, dans le message précité, laissé entrevoir au Parlement qu'il allait soumettre la garantie des dépôts à une révision approfondie afin de remédier à ces faiblesses. La révision législative élaborée par la suite par le Département fédéral des finances, la Banque nationale suisse et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers a nécessité d'importants travaux préparatoires et a été envoyée en consultation en automne 2009. Le délai pour la consultation courait jusqu'au 31 décembre 2009.

La réglementation envoyée en consultation se basait sur un système de garantie à deux niveaux. Le premier niveau consiste en un fonds de garantie des dépôts (FGD) de droit public financé par toutes les banques. Les banques alimentent ce fonds, d'une part au moyen de contributions annuelles atteignant 2 % de la somme des dépôts garantis, d'autre part au moyen de la mise en gage des titres couverts en Suisse à concurrence de 1 % de la somme précitée. Au second niveau, la Confédération participe au système de protection des déposants: Au cas où le FGD serait épuisé, la Confédération accorderait une avance ou, à titre de variante, une garantie destinée à assurer le remboursement des dépôts garantis. La participation de la Confédération doit être indemnisée par les primes versées annuellement par les banques.

## 2. Procédure de consultation et concept d'évaluation

### 2.1. Procédure de consultation

Ont été invités à participer à la procédure de consultation les gouvernements des 26 cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux, quatorze partis politiques, trois organisations faitières des communes, des villes et des régions de montagne de l'ensemble de la Suisse, huit organisations faitières de l'économie ainsi que 27 milieux intéressés. Les participants devaient s'exprimer sur le projet de la LGDB et sur les modifications du droit en vigueur. En ré-

pendant à une série de questions, ils devaient se prononcer sur les éléments essentiels du modèle, c'est-à-dire sur le caractère approprié du montant du FGD, sur les modalités de constitution du fonds, sur le choix entre une avance ou une garantie de la Confédération et enfin sur l'opportunité de limiter l'avance ou la garantie ainsi que de rémunérer la Confédération pour l'avance ou la garantie octroyée.

Parmi les destinataires de cette consultation, l'ensemble des 26 cantons, la CDF, cinq partis politiques (PDC, PLR, Les Libéraux-Radicaux [PLR], PS, UDC et les Verts), une organisation faîtière des communes, des villes et des régions de montagne de l'ensemble de la Suisse (Union des villes suisses), sept associations faîtières de l'économie (economiesuisse, USAM, UPS, ASB, USS, SEC Suisse, Travail.Suisse) ainsi que seize représentants des milieux intéressés (ASA, Union des banques cantonales suisses, RBA, Association des banques étrangères en Suisse, UIR, Chambre fiduciaire, USF, Centre Patronal, FPC, kf, FRC, acsi, CFC, SEC, ASPS, COMCO) ont remis un avis matériel. Parmi les avis issus des milieux intéressés, quatre se sont limités aux questions spécifiques concernant l'adaptation de la LSA (ASA), la comptabilité (Chambre fiduciaire), ainsi que l'art. 31 al. 3, LB (ASPS et ASB dans un avis séparé).

Par ailleurs, neuf autres participants (constructionsuisse, Prométerre, intérieursuisse, FER, UBS, CS, BNS, EKI, Raiffeisen, Avocats Thouvenin [Me David Känzig]) se sont prononcés sur le fond. Un avis (Avocats Thouvenin [Me David Känzig]) s'est limité à l'art. 31 al. 3, LB.

Le PCS Suisse, l'OSEC, la PPF ainsi que l'USP ont expressément renoncé à prendre position.

## **2.2. Principes d'évaluation**

Les participants à la consultation se sont prononcés surtout de manière thématique sur les nouveautés proposées. Ce n'est que dans quelques cas que des articles ont été cités pour être commentés. C'est pourquoi l'évaluation ci-dessous est également présentée par thème. Les réponses au questionnaire sont citées par groupe de participants à la consultation. Il n'est pas possible de reproduire dans le détail les argumentations présentées sans porter préjudice à la clarté du rapport. Pour les détails, il est renvoyé aux réponses à la consultation, lesquelles peuvent être consultées auprès de l'Administration fédérale des finances (AFF).

## **3. Principaux résultats de la procédure de consultation**

Le projet de loi a été rejeté par la majorité des cantons. La plupart des cantons se sont expressément ralliés au refus complet de la CDF et se sont abstenus d'ajouter leurs propres commentaires (LU, SZ, OW, GL, FR, SH, AR, AI, SG, AG, TG, TI, VS, NE, ZG) ou ont cité presque mot à mot l'exposé de la CDF (BL, GR). Quatre cantons (ZH, BE, SO, BS) soutiennent le projet dans ses grandes lignes, avec certaines réserves, et cinq cantons (UR, NW, VD, GE, JU) le rejettent. A l'unanimité, les cantons préconisent qu'il faut exclure de cette réglementation les banques cantonales au bénéfice d'une garantie d'Etat cantonale.

Seul un des partis politiques invités (PS) est favorable au projet (avec certaines réserves).

Sur les sept associations faîtières de l'économie ayant répondu, quatre ont rejeté le projet (economiesuisse, USAM, UPS, ASA). Alors que deux associations faîtières (USS et Travail.Suisse) ont salué ses grandes lignes, une association faîtière (SEC Suisse) l'a approuvé

presque sans réserves et propositions d'amélioration. Quatre participants appartenant aux milieux intéressés ont également rejeté le projet (l'Union des banques cantonales suisses, RBA, l'association des banques étrangères en Suisse, kf). Seuls deux des neuf autres participants se sont prononcés en faveur du projet (Prométerre, BNS). Huit autres participants à la consultation issus des milieux intéressés ont exprimé un avis favorable (Fiduciaire Suisse, Centre Patronal, FPC, FRC, acsi, SEC, CFC, COMCO).

A la seule exception de l'Association des banques étrangères en Suisse, les participants à la consultation s'opposant au projet sont partisans d'un transfert des modifications légales adoptées dans l'urgence en décembre 2008 dans le droit commun (parmi lesquels CDF, ASB, UBS, CS, FER).

### **3.1. Réserves des partisans du projet**

Les partisans du projet ont eux aussi explicitement mentionné la situation particulière des banques cantonales au bénéfice d'une garantie d'Etat (SEC, Travail.Suisse) ainsi que de PostFinance (Centre Patronal). Par ailleurs, ils ont demandé que la révision de la protection des déposants tienne compte des projets de réglementation en cours auprès de la FINMA (durcissement des prescriptions en matière de fonds propres et de liquidités) et à l'étranger (ZH) et que ces travaux soient coordonnés. Le canton de Berne estime quant à lui que l'analyse des répercussions potentielles de la révision sur la place financière suisse est insuffisante.

Alors que certains partisans considèrent l'autorégulation des banques insuffisante en ce qui concerne la protection des déposants (ZH, PS), SO a remis en question le passage d'une autorégulation à une réglementation par l'Etat. Selon le PS, les Verts, Travail.Suisse et la SEC, le délai nécessaire pour constituer le FGD est trop long.

L'USS a préconisé une limite fixée à 30 000 francs pour les dépôts privilégiés, de sorte que les coûts des primes aient ainsi moins de répercussions négatives sur les déposants, en particulier sur les petits épargnants. Par contre, elle estime que les avoirs libres de passage devraient être garantis jusqu'à un montant de 300 000 francs et que la représentation des banques dans le conseil d'administration du FGD ne devrait pas être autorisée.

### **3.2. Arguments des opposants**

Les reproches les plus souvent formulés à l'encontre du projet comprennent la «nationalisation» de la protection des déposants, la sous-estimation des coûts, une Suisse qui fait pression face à l'étranger, une perte de compétitivité et d'attrait de la place financière suisse, un examen peu approfondi des conséquences de la réglementation sur l'économie nationale, un danger accru d'aléa moral et d'un comportement visant à éviter toute prise de risque autant chez les banques que chez les déposants ainsi qu'une confusion entre protection des déposants et protection du système.

Au motif que les mesures comprises dans la révision urgente de la législation décidée en décembre 2008 avaient fait leurs preuves, presque tous les participants à la consultation ont préconisé qu'elles soient toutes ou en partie transférées dans le droit permanent. Parfois les opposants les plus résolus au projet ont avancé que, grâce au droit d'urgence encore en vigueur, un laps de temps suffisant était disponible pour une révision complète de la protection des déposants (la CDF et les cantons du même avis, le PLR et l'UDC).

Considérant que le projet va à l'encontre du train de mesures conjoncturelles, kf le rejette. interieursuisse s'oppose quant à lui résolument à la constitution d'un fonds de droit public en raison d'un renchérissement des crédits, notamment pour les PME. Enfin, constructionsuisse rejette le FGD pour les mêmes motifs, mais approuve toutefois un transfert du droit d'urgence dans le droit permanent.

### **3.3. Propositions des participants à la consultation**

Dix cantons (BE, NW, SO, SH, GR, AG, VD, VS, NE, JU), le PDC, le PLR, l'UDC, les Verts, economieuisse, l'USAM, l'ASB, l'USF, le Centre Patronal, les associations de protection des consommateurs (y compris kf), constructionsuisse, Prométerre, la FER, l'UBS et le CS souhaitent que le droit d'urgence décidé en 2008 soit inscrit dans le droit permanent.

La CDF et les cantons qui partagent son opinion proposent de remplacer la nationalisation factuelle de la protection des déposants par une adaptation de l'autorégulation actuelle sur la base d'une loi-cadre. Ils sont d'avis que certains éléments des mesures urgentes pourraient être repris dans le droit permanent, comme le montant garanti par dépôt, le privilège de faillite (notamment pour les fonds de prévoyance) et la couverture des dépôts privilégiés à hauteur de 125 % de leur valeur par des actifs situés en Suisse par exemple. Dans ce cadre, il s'agit d'examiner si l'actuelle limite maximale du système de 6 milliards de francs et une combinaison de financement ex ante et ex post d'un FGD de droit privé pourraient suffire. De même, ils proposent d'établir des normes de compétences régissant l'intervention de la Confédération (resp. du Conseil fédéral) au lieu de créer un deuxième niveau de garantie financé par une avance (ou une garantie) de la Confédération.

Selon l'ASB, la couverture des dépôts privilégiés à hauteur de 125 % de leur valeur par des actifs situés en Suisse assortie d'un privilège de faillite élargi conduirait à une nette amélioration de l'avance de liquidités pour les dépôts concernés. En lieu et place d'une solution d'assurance onéreuse, basée sur un système de primes, l'ASB propose une solution de couverture semblable à celle qui est en partie prévue par le projet. Concernant la couverture de la créance du FGD envers les instituts financiers, elle suggère que les titres admis par la BNS dans ses pensions soient mis en gage ou transférés au fonds par cession à titre de sûreté ou que des cautions appropriées soient versées en espèces. L'ASB propose ensuite un assouplissement de la règle qui prévoit la couverture d'un dépôt à hauteur de 125 % de sa valeur par des actifs, car son application entraînerait des frais importants pour certaines banques, notamment pour les banques étrangères et les banques privées. Finalement l'ASB considère l'information fournie aux déposants sur le fonctionnement de la garantie des dépôts en Suisse comme un moyen approprié pour renforcer la confiance dans cet instrument de garantie. La CFC aussi souhaite une amélioration de l'information et du conseil à la clientèle bancaire.

Le CS propose de maintenir les grandes lignes du système de protection des déposants (privilège de faillite, remboursement immédiat hors de la collocation, couverture par des actifs). Selon cette proposition, l'obligation des banques d'effectuer des paiements à concurrence de la limite supérieure du système devrait alors être remplie au moyen de la mise en gage de titres ou par cession de ces derniers aux fins de sûreté.

Pour l'UBS, les mesures urgentes décidées en 2008 ont permis d'améliorer considérablement tant la protection de la valeur intrinsèque des dépôts que les avances de liquidités pour les déposants. Il suffirait donc désormais de continuer à garantir les avances, la mise en gage de

titres constituant un modèle de financement avantageux. L'UBS est d'avis qu'en cas de transfert des mesures urgentes dans le droit permanent, l'extension de l'interdiction de la compensation doit être supprimée.

Les Verts proposent que les recettes produites par la rémunération d'avances ou de garanties accordées par la Confédération soient investies dans la formation ou dans l'encouragement du marché du travail dans le domaine des énergies renouvelables ou de la protection de l'environnement.

Le Centre Patronal suggère d'améliorer les conditions cadre pour le secteur financier (par ex. en supprimant le droit de timbre ou en révisant la législation sur la TVA).

Il a aussi été proposé de coordonner une révision de la protection des déposants avec d'autres mesures de réglementation (durcissement des prescriptions en matière de fonds propres et de liquidités) et d'attendre notamment le rapport de la commission d'experts pour la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale (VD, UDC, PS, Raiffeisen, economiesuisse, ASA, USAM).

#### **4. Commentaire de la procédure de consultation**

##### **4.1. Fonds de garantie des dépôts; dispositions générales (chapitre 1, section 1)**

###### **4.1.1. But et responsabilité juridique du FGD (art. 1)**

L'un des principaux reproches des opposants au modèle est la «nationalisation» de la protection des déposants. Pour la CDF, la création d'une institution étatique vouée à la protection des déposants est en contradiction avec une compréhension libérale de l'Etat et avec le principe de subsidiarité. A l'exception de ZH, BE, BS et GE, la plupart des cantons adhèrent à l'avis de la CDF ou la citent presque mot à mot sur ce sujet (GR, BL). Mais d'autres cantons, qui ne renvoient pas expressément à la prise de position de la CDF (NW, JU) ou qui soutiennent même le modèle sur le principe (SO) sont eux aussi critiques vis-à-vis de cette «nationalisation» de la protection des déposants. Seuls UR et BS ne s'expriment pas à ce sujet. ZH approuve l'attribution de ce rôle à la Confédération, après que les résultats des derniers 18 mois ont montré qu'une autorégulation des banques n'est pas suffisante. GR critique le fait que le projet de LGDB ne règle pas le rôle du FGD sur le marché et estime que le FGD ne doit pas participer au marché avec des fonds provenant des banques et en particulier des banques cantonales et concurrencer ainsi les établissements financiers.

Le PDC et le PLR qui adhèrent à l'avis de la CDF, refusent aussi le passage à une protection des déposants réglementée par l'Etat. Au contraire, le PS se félicite de la nouvelle réglementation, qui propose une garantie des dépôts moderne, basée sur deux niveaux, et assortie d'une garantie de la Confédération donnant lieu à une indemnisation (variante B). Aux yeux du PS, il est évident qu'il incombe à l'Etat, et non à l'autorégulation des banques, d'assurer une garantie des dépôts à même de créer la stabilité nécessaire du système.

economiesuisse, l'ASA, l'ASB, l'Association des banques cantonales suisses et RBA se sont prononcés contre une protection des déposants réglementée par l'Etat. Selon l'ASB, l'intérêt du grand public pour la garantie des dépôts ne saurait à lui seul justifier que l'on renonce au système de l'autorégulation sur mandat du législateur et sous la surveillance du régulateur, système qui a fait ses preuves et qui est rentable. L'hypothèse selon laquelle la clientèle des

banques ne fait confiance en temps de crise qu'aux solutions proposées par l'Etat est devenue obsolète lors de la dernière crise financière. Tout comme les banques cantonales, les banques qui ne sont pas au bénéfice d'une garantie de l'Etat (par ex. la Raiffeisen et les banques régionales) auraient pu gagner de nombreux nouveaux clients. RBA, le CS et la Raiffeisen se rallient au refus de l'ASB.

Bien qu'elle ne s'oppose pas fondamentalement à la proposition, la FER souhaiterait conserver le système de l'autorégulation car celui-ci a fait ses preuves. Interieursuisse rejette fermement, surtout en raison des coûts, la création d'un fonds de droit public.

Le Centre Patronal, qui salue un renforcement de la protection des déposants, est cependant de l'avis que le système actuel d'autorégulation des banques a fait ses preuves. Il estime que l'extension de la garantie vise à une protection complète du déposant. Or une telle protection doit rester une chimère; il est en effet illusoire de croire que la Confédération peut maintenir sur pied tout le système bancaire en cas de faillite de plusieurs banques.

Selon la SEC, un fonds préfinancé de garantie des dépôts permet de prévenir des dangers tels ceux que la crise financière a mis en évidence (risque d'insolvabilité, interruption des flux de crédit et de monnaie scripturale avec de très graves conséquences pour l'économie réelle). Travail.Suisse soutient la proposition de compléter le droit d'urgence par l'introduction du FGD et le relèvement de son montant, il considère cependant ce dernier comme la plus haute limite acceptable.

La FRC, l'asci et la FPC, qui se range à l'avis de la FRC, approuvent également l'introduction du système à deux niveaux, grâce auquel il est possible d'obtenir rapidement les liquidités nécessaires et de maintenir une partie des prestations bancaires. La CFC soutient également l'introduction d'un système à deux niveaux. L'USF est de l'avis que les mesures en vigueur jusqu'à la fin 2010 ne peuvent pas combler toutes les lacunes du système de garantie des dépôts. En exprimant son accord avec le montant et le système de financement du FGD, elle en accepte implicitement l'introduction.

## **4.2. Garantie des dépôts et prestations destinées au maintien de services bancaires (sections 2 et 3)**

### **4.2.1. Garantie des dépôts (art. 3 et 4)**

La majorité des participants à la consultation sont favorables au privilège des dépôts et au relèvement du montant de la garantie à 100 000 francs. Le transfert dans le droit permanent est accepté par les participants qui se sont exprimés sur ce thème à l'exception de l'Association des banques étrangères en Suisse. Seule l'USS préconise une limite de 30 000 francs pour les dépôts privilégiés afin de limiter le nombre de recours au FDG et de réduire les primes de risque. Par contre, elle considère que les avoirs de libre passage devraient être garantis pour un montant allant jusqu'à 300 000 francs, étant donné que ces avoirs, en règle générale, ne sont pas diversifiés sur différentes banques et que le deuxième pilier constitue la seule fortune de nombreux travailleurs en Suisse.

Avec la CDF, tous les cantons et l'association des banques cantonales suisses ont préconisé l'exclusion des banques cantonales du système de garantie des dépôts proposé. Les banques cantonales, qui bénéficient d'une garantie de l'Etat, devraient suivre une politique particulièrement prudente en matière de gestion du risque. Or une garantie supplémentaire accordée par un tiers inciterait de tels établissements financiers à mener une politique commerciale plus risquée. L'argument principal consiste à dire qu'une garantie de la Confédération impo-

serait une charge double aux banques cantonales si, en plus des primes pour alimenter le FGD, ces banques doivent fournir des prestations pour une avance ou une garantie de la Confédération, elles qui versent déjà une indemnité pour la garantie d'Etat cantonale. La SEC souhaite que l'assujettissement de ces banques soit vérifié.

JU refuse un assujettissement de PostFinance car celle-ci, à l'instar des banques cantonales, bénéficie implicitement d'une garantie d'Etat pour ses dépôts. De plus, l'Association des banques cantonales suisses s'oppose expressément à l'octroi du statut de banque pour PostFinance. Aux yeux du Centre Patronal, PostFinance ne devrait pas disposer pour ses dépôts de meilleures garanties que les banques.

Les Verts estiment que le délai de paiement de 20 jours est trop court, car il réduit les possibilités de placement et par conséquent les revenus du FGD.

#### **4.2.2. Prestations destinées au maintien des services bancaires (art. 5 et 6)**

UR et JU remarquent que le maintien des services bancaires ne devrait pas être financé au travers du FGD et qu'il n'est pas convenable d'utiliser les moyens alloués à la garantie des dépôts pour ce faire. A ce propos, l'Association des banques cantonales suisses et vraisemblablement aussi l'UDC sont de l'avis que la protection des déposants ne doit pas servir à la protection du système.

L'ASB salue la possibilité de maintenir les services bancaires, tant que les coûts pour la garantie des dépôts restent moins élevés que le dédommagement direct des déposants. Elle signale cependant que la protection des déposants ne devrait pas être liée à la protection du système. Selon elle, le système devrait être garanti par le durcissement des exigences en matière de fonds propres, par l'introduction d'un effet de levier et par des prescriptions plus strictes concernant les liquidités pour les grandes banques. Le PS approuve les tâches du FGD et – tout comme la FER et le Centre Patronal – le maintien des services bancaires.

#### **4.3. Organisation (section 4)**

##### **4.3.1. Conseil d'administration, office de gestion et responsabilité (art. 7 et 8)**

Les avis émis sur l'organisation concrète des FGD concernent pour l'essentiel la représentation des banques dans le conseil d'administration.

ZH approuve la représentation des banques au conseil d'administration, mais pense que la LGDB devrait néanmoins préciser que celles-ci ne peuvent nommer plus d'un des cinq membres. GR est d'avis que les intérêts du secteur bancaire doivent être inscrits dans la loi par l'intermédiaire d'une représentation paritaire ou, au moins, d'une représentation minoritaire. Selon JU, les organes du FGD et la FINMA auront inéluctablement des conflits d'intérêt. Même l'ASB préconise, sur la base des usages internationaux, que la nomination des représentants des banques dans le conseil d'administration soit clairement réglementée.

La FRC ainsi que la SKS et l'acsi, qui adhèrent à son avis, demandent qu'un représentant des associations de consommateurs siège au conseil d'administration. Pour ces organisations, il convient également d'éviter une surreprésentation des banques dans ce conseil. La CFC souhaite que les déposants y soient représentés.

En revanche, l'USS et le PS rejettent clairement toute représentation des banques au conseil d'administration. Le PS réclame une indépendance totale vis-à-vis des branches assurées ou des assurés.

#### **4.3.2. Etablissement des comptes, impôts et frais (art. 9 à 11)**

Le reproche souvent exprimé concernant le financement ou les frais démesurés du système prévu de garantie des dépôts pourrait être résumé sous ce titre. Toutefois, les avis portant davantage sur le type d'alimentation que sur les frais encourus, ils seront exposés en détail au ch. 4.4.

La CDF et les cantons qui en sont membres demandent que les charges d'exploitation du FGD, qui ne sont pas chiffrées dans le rapport explicatif, et la solution actuelle d'autorégulation soient comparées.

#### **4.4. Financement (section 5)**

##### **4.4.1. Principe, capital cible, alimentation, montant et prélèvement des contributions (art. 12 à 16)**

Pour la plupart des opposants au projet, le financement du FGD est le principal point critique. On déplore tant le relèvement de la limite supérieure du système à près de 10 milliards de francs que le passage d'un financement ex post à un financement ex ante. On craint que le financement du FGD n'ait des répercussions sur le marché du crédit et des capitaux et ne nuise à la compétitivité et à l'attrait de la place financière suisse.

La CDF et, avec elle, tous les cantons demandent que l'on examine si les besoins de la protection des déposants pourraient être satisfaits de manière suffisante et plus avantageuse en conservant la limite supérieure actuelle du système, qui s'élève à 6 milliards de francs, et en combinant un financement ex ante et ex post d'un FGD (privé). Ils font également remarquer que dans une période de taux bas (comme celle que nous connaissons actuellement), la rémunération de différents produits d'épargne tendrait vers zéro si les coûts étaient répercutés sur les déposants, ce qui inciterait ces derniers à se tourner vers des placements plus rémunérateurs et donc plus risqués. Cela augmenterait du même coup l'aléa moral et annihilerait totalement le sens et l'objectif de la protection des déposants. De plus, la CDF met en avant le fait que l'indemnisation des frais de disponibilité très faibles relatifs à l'avance ou, selon la variante, à la garantie de la Confédération équivaldrait de facto à un nouvel impôt en faveur de cette dernière. Elle argue aussi que le contribuable cofinancerait indirectement la protection si les coûts étaient répercutés sur les banques et les déposants selon le principe de responsabilité, car les recettes fiscales provenant des banques, des actionnaires ou des déposants s'en trouveraient réduites. NW refuse la création d'un fonds au financement ex ante, qu'il considère comme une organisation inutilement coûteuse et lourde d'un point de vue administratif, qui crée des risques opérationnels nouveaux et induits pouvant influencer profondément sur le marché à court terme. ZG critique le fait que le retrait de capital présentant un potentiel de rendement diminue la compétitivité internationale de la place bancaire suisse, même si cela peut renforcer la confiance des clients. UR craint un accroissement considérable des coûts liés à la garantie des dépôts.

LU est entièrement d'accord avec la CDF, mais le canton salue néanmoins le principe d'un financement ex ante (notamment). ZH, qui soutient le projet avec des réserves, estime qu'un

financement a posteriori est insatisfaisant, car il «accentuerait la crise»; la nouvelle disposition devrait être considérée dans le cadre d'une appréciation globale, en tenant compte de toutes les mesures à prendre pour réglementer le secteur financier. BE se félicite également du passage à un financement ex ante, car l'ancienne solution ex post avait l'énorme inconvénient d'engendrer un effet procyclique lors de son application, ce qui peut avoir des conséquences désastreuses, en particulier en cas de crise importante.

GE, economiesuisse (et, sur la base de son avis, l'UPS), l'usam, le Centre Patronal, constructionsuisse et interieursuisse redoutent une hausse massive des coûts du crédit et, partant, une dégradation des conditions de crédit non seulement pour les particuliers, mais aussi et surtout pour les PME qui, en tant que victimes de la crise financière et économique, ont refusé de devoir cofinancer une protection des déposants largement fissurée (usam). L'Association des banques étrangères en Suisse estime qu'il est irréaliste de vouloir se prémunir contre des risques systémiques avec un financement ex ante. En revanche, le Centre Patronal et Travail.Suisse se réjouissent expressément de l'introduction d'un financement anticipé, car cela empêcherait toute aggravation en cas de crise des liquidités. Même la FER et l'USF approuvent l'introduction d'un financement ex ante du FGD, mais la FER souhaiterait limiter son capital cible à 6 milliards de francs.

Le PLR, dont l'avis rejoint fondamentalement celui de la CDF, rejette en soi le passage d'un financement ex post à un financement ex ante et la création d'un FGD, car cela augmenterait les coûts du crédit et les charges administratives au détriment des banques et des clients. L'UDC, qui partage cette opinion, déclare que le financement du FGD entraînerait une réduction excessive des moyens financiers ainsi que des frais de gestion et d'assurance élevés et que l'indemnisation du «réassureur» public s'apparente à une hausse d'impôts. Les Verts s'étonnent que le montant des contributions soit inscrit dans la loi, car les risques et la taille des banques peuvent changer; ils proposent plutôt de déléguer les compétences correspondantes au Conseil fédéral ou à la FINMA. Le kf considère que l'alimentation du fonds est trop coûteuse pour les clients des banques et inefficace pour le système financier.

En revanche, le PS est d'avis que seul un changement de système pourrait corriger les principaux défauts de la protection actuelle des déposants. Cela concerne en premier lieu le financement ex post, qui agit de manière procyclique en cas de crise du fait de l'obligation de versements complémentaires et qui aggrave encore plus le manque de liquidités. Le PS estime cependant que le délai requis de 22 ans pour alimenter complètement le capital cible est dangereusement long, notamment car il représente le cas idéal. Il conçoit néanmoins qu'un tel délai se justifie s'il permet de garantir un changement de système sans répercussions négatives sur l'économie de marché.

Les associations de défense des consommateurs (à l'exception du kf) soutiennent un financement anticipé du FGD. Tant la FRC que la SKS et l'acsi considèrent l'introduction d'un financement ex ante comme une amélioration cruciale de la protection des déposants. La SEC et la CFC approuvent également cette introduction, mais la SEC se demande si l'alimentation ne devrait pas être plus rapide; une période de 22 ans lui paraît trop longue. La CFC souhaite cependant éviter que les déposants ne supportent les coûts. La FER indique qu'un transfert des coûts sur les clients des banques se répercuterait sur l'économie et sur la compétitivité. Même l'USF, qui privilégie ce type d'alimentation du FGD, demande d'éviter que le prix ne soit répercuté sur les déposants. L'USS approuve, elle aussi, l'abandon du financement ex post pour un financement ex ante, car cela réduit le risque que l'obligation de versements complémentaires n'agisse de manière procyclique en cas de crise et n'entraîne un manque de liquidités.

La CDF et la plupart des cantons, Travail.Suisse, le Centre Patronal et la FER critiquent le taux de couverture visé de 3 % de l'ensemble des dépôts garantis, qui est deux fois plus élevé en comparaison internationale.

Plusieurs participants à la consultation (NW, JU, GE, Union des Banques Cantonales Suisses, economiesuisse, UPS) ont exigé ça et là que les coûts de la protection des déposants soient supportés par les banques d'importance systémique ou par celles qui opèrent au niveau international ou que l'obligation de financement soit différenciée entre les établissements bancaires petits et moyens et ceux d'importance systémique.

Pour le CS, l'alimentation d'un fonds ex ante reposant principalement sur des «contributions en espèces» s'accompagne d'un engagement important de liquidités et engendre des coûts élevés. L'UBS pense que l'estimation des coûts est trop faible. Dès la première année, les contributions au FGD génèreraient un recul considérable du bénéfice, ce qui risquerait de déstabiliser l'ensemble du secteur.

#### **4.5. Avance ou garantie de la Confédération (chapitre 2)**

Les avis concernant l'avance ou la garantie de la Confédération sont présentés en détail dans les réponses au catalogue de questions au ch. 4.7. Les déclarations des participants à la procédure de consultation sont exposées plus sommairement ici.

La CDF (et, une fois encore, tous les cantons membres ainsi que SO) privilégierait la définition de normes de compétences pour le Conseil fédéral, car les risques systémiques concernent des sommes et des instruments hors du commun. Outre le fait que des primes seraient insuffisantes, cette solution doit être rejetée en raison des difficultés énoncées dans le rapport pour fixer des primes adaptées au risque. De plus, la perception de primes dans le cas d'une avance ou d'une garantie donnerait l'impression que le contribuable est prié de mettre la main au porte monnaie. Il conviendrait en particulier de ne pas assujettir les banques cantonales à une prime obligatoire pour financer une avance ou une garantie de la Confédération. ZH souhaite que le rôle de la Confédération soit défini dans la loi. En outre, la probabilité de recours à la garantie étant plus fortement prise en compte dans la variante correspondante, les grandes banques assumeraient une part prépondérante de la prime, ce qui limiterait le risque de recourir à la garantie sans y avoir contribué raisonnablement. BE estime que le deuxième niveau proposé est fondamentalement approprié, car le rôle de l'Etat consiste à instaurer la confiance. Les banques cantonales bénéficiant d'une garantie de l'Etat devraient cependant être exemptées de la prime obligatoire à ce titre. NW aussi salue la réglementation juridique du rôle de la Confédération dans le système de garantie des dépôts, mais les prestations de la Confédération devraient être imputées aux seules banques d'importance systémique. ZG souhaite que l'on examine la variante selon laquelle l'Etat n'interviendrait que si les liquidités des banques étaient insuffisantes. JU envisage uniquement une avance de la Confédération dont le financement reposerait exclusivement sur les grandes banques.

economiesuisse propose un système de garantie des dépôts basé sur l'autorégulation, qui fonctionnait bien jusqu'à présent, système qui serait complété par une définition légale du rôle de la Confédération. Travail.Suisse pense que tout soutien étendu de l'Etat contrevient au principe de l'égalité de traitement vis-à-vis d'autres secteurs économiques qui ne bénéficient guère d'une aide publique en cas de crise. Il conviendrait en outre de s'assurer que toute contribution de la Confédération soit remboursée et ne serve pas au maintien de services bancaires.

La FRC (et l'acsi) ainsi que la CFC privilégient un système à deux niveaux. Pour sa part, l'UBS ne voit pas la nécessité d'une avance ou d'une garantie de la Confédération, car les mesures radicales de la FINMA concernant les exigences en matière de fonds propres pour les grandes banques et la réglementation des liquidités ont considérablement amélioré la protection systémique en Suisse et diminué les risques relatifs à la garantie des dépôts.

#### **4.6. Modification du droit en vigueur**

Hormis les déclarations ci-après, les modifications du droit en vigueur proposées lors de la consultation n'ont fait l'objet d'aucun commentaire.

##### **4.6.1. Loi sur les banques (LB)**

###### **4.6.1.1. Maintien de services bancaires (art. 30 LB)**

Les avis relatifs au maintien de services bancaires ont été présentés en relation avec l'art. 5 et suivant(s) du projet de LGDB (ch. 4.2.2. du présent document).

###### **4.6.1.2. Procédure d'assainissement (art. 28 ss LB)**

Les dispositions correspondantes n'ont pas été contestées, pour l'essentiel.

###### **4.6.1.3. Homologation du plan d'assainissement; déchéance du terme (art. 31, al. 3, LB)**

L'ASB, l'ASPS et Thouvenin Rechtsanwälte (M<sup>e</sup> David Känzig) rejettent cette réglementation.

L'ASB demande que les conventions de compensation et les pensions de titres soient exclues de cette disposition. Elle insiste sur le fait que l'art. 31, al. 3, LB mettrait notamment en péril la poursuite des activités de la banque à assainir. De plus, il conviendrait d'attendre le résultat de la consultation du Comité de Bâle sur son projet de recommandation 9 concernant les transactions bancaires transfrontières (*Cross-border Bank Resolution*).

L'ASPS craint que la disposition n'entraîne une déstabilisation du système financier, en particulier en période de crise. Le caractère obligatoire des conventions de compensation avec déchéance du terme (*close-out netting*), par exemple dans le contrat-cadre suisse pour produits dérivés «Over The Counter» (OTC), le contrat-cadre suisse pour opérations de repo et les différentes versions de l'ISDA Master Agreement, ainsi que la réduction consécutive du risque de contrepartie sont essentiels pour permettre aux émetteurs de produits structurés de se protéger contre les risques de marché. Remettre en question ces prescriptions nuirait considérablement à la compétitivité des banques suisses en tant qu'émetteurs de produits structurés.

Selon M<sup>e</sup> David Känzig, en cas d'assainissement, la contrepartie ferait valoir son droit d'exciper d'événements survenus antérieurement (conformément à l'art 211, al. 2bis, LP), ceux-ci l'autorisant à mettre fin au contrat. Cela limiterait injustement la liberté de contracter. Supprimer l'applicabilité des clauses contractuelles de cessation serait également injustifié notam-

ment en regard de l'importance de ces clauses et de celles de compensation dans l'obligation de couverture des engagements par les fonds propres.

#### **4.6.2. LSA (mesures de sûreté et faillite; art. 52, art. 53, al. 1 et 3 et art. 54b)**

L'ASA souhaite que le droit de la FINMA d'ordonner une liquidation soit mentionné explicitement dans l'art. 52 LSA. Les cas de liquidation volontaire au sens de l'art. 60 LSA devraient alors être exclus de la disposition prévoyant la nomination du liquidateur par la FINMA. De plus, l'ASA estime nécessaire d'indiquer explicitement dans l'art. 53, al. 1, LSA la compétence exclusive de la FINMA en matière d'ouverture de faillite et, le cas échéant, de réalisation de la procédure de faillite, car la formulation proposée n'est pas suffisamment claire à ce sujet. En outre, l'ASA ignore si la disposition permettant à la FINMA de mandater une personne pour représenter le portefeuille d'assurance face à l'administration de la faillite n'a pas été reprise à dessein. L'association aimerait également que les pouvoirs du liquidateur nommé par la FINMA soient précisés en complément de l'art. 53, al. 3, LSA proposé. Enfin, l'ASA critique le fait que le droit de désigner une commission de surveillance et d'en définir les tâches soit transmis à la FINMA (art. 54b LSA).

#### **4.7. Catalogue de questions**

Les réponses et les avis concernant les différentes questions sont reproduits ci-après.

##### **4.7.1. Montant du capital cible**

Les cantons NW, BS, AI, VD, GE et JU ont réagi négativement à cette question. ZH, SO et GE se sont montrés sceptiques: ZH pense que le montant a été calculé de manière trop juste, compte tenu des dépôts déterminants en Suisse, qui s'élèvent à environ 325 milliards de francs. En supposant que la réglementation prévue résolve principalement les problèmes des petits établissements, SO estime que le capital cible atteint la limite supérieure. GE effectue une distinction en fonction du but poursuivi: le montant cible est trop faible pour couvrir les risques systémiques (par ex. en cas de défaillance de deux grandes banques); en revanche, le montant de 6 milliards de francs prévu dans les mesures d'urgence suffit à couvrir les risques des banques de petite et moyenne taille. Les autres cantons ont répondu négativement à cette question, sur la base de l'avis de la CDF.

Pour le PS, la limite supérieure actuelle de 6 milliards de francs est insuffisante pour parer à la défaillance d'une grande banque ou à l'effondrement de plusieurs banques moyennes. Le PLR approuve une augmentation de la limite supérieure du système à 10 milliards de francs, car on tient ainsi compte du processus croissant de concentration, qui touche également les banques moyennes, et de l'accroissement de leurs dépôts. Les Verts estiment que le capital cible est un minimum et souhaitent qu'il permette de couvrir toutes les créances en cas de faillite d'une banque, quelle qu'elle soit, mais au moins celles des particuliers et des PME jusqu'à un montant précis. L'UDC considère que la valeur de 3 % est très élevée et qu'elle engage des sommes importantes de manière irraisonnable, les retirant ainsi du circuit économique, ce qui affaiblit la compétitivité des établissements financiers et freine la croissance économique.

Parmi les associations faîtières ayant répondu à cette question, economiesuisse (et, sur la base de sa réponse, l'UPS), l'usam et l'ASB ont exprimé un avis négatif. Tous approuvent une limite supérieure du système de 6 milliards de francs. Pour l'ASB, le capital cible est bien trop élevé, même en comparaison internationale; des produits standard (dépôts d'épargne, obligations de caisse et comptes à terme) perdraient alors de leur importance; il est inimaginable que de solides banques de détail versent à l'avenir au FGD jusqu'à un quart de leur bénéfice annuel actuel. Travail.Suisse estime que le capital cible visé est raisonnable compte tenu du système à deux niveaux avec une avance ou une garantie de la Confédération, mais qu'il est insuffisant sans ce deuxième niveau; il est toutefois très élevé en comparaison internationale.

Dans les milieux intéressés, six participants à la consultation considèrent le capital cible comme exagéré ou trop haut (Union des Banques Cantonales Suisses, RBA, Centre Patronal), trop important en comparaison internationale (FER), trop élevé pour des risques individuels non systémiques ou trop faible pour des risques systémiques (Association des banques étrangères en Suisse) ou inapproprié (EKI).

#### **4.7.2. Type d'alimentation (2/3 de contributions, 1/3 d'actifs mis en gage)**

Les cantons ZH, BE, SO, BS, VD et GE ont répondu positivement à cette question. Par contre, les cantons NW, AI et JU refusent le financement ex ante d'un fonds public.

Le PLR et l'UDC rejettent aussi un financement ex ante, alors que Les Verts approuvent le type d'alimentation, bien que la durée de 20 ans leur paraisse trop longue. Le PS estime que cette forme d'alimentation est adéquate, compte tenu de l'importance de la place financière pour l'économie suisse et en comparaison avec l'étranger.

Parmi les associations faîtières ayant répondu, economiesuisse refuse ce type d'alimentation en raison des effets négatifs sur les déposants et du refinancement des banques. L'usam s'oppose elle aussi à un financement ex ante. L'ASB rejette les primes pondérées en fonction du risque et préconise d'attendre les conclusions du Joint Research Centre qui a été mandaté à ce sujet par la Commission européenne. En revanche, Travail.Suisse accepte cette répartition, mais estime que l'alimentation devrait être atteinte en 10 ans au maximum. Même la BNS considère que la durée de l'alimentation est trop longue.

Le type d'alimentation prévu est soutenu par l'USF et le Centre Patronal, mais celui-ci émet une condition, à savoir la limitation du capital cible à 6 milliards de francs. Le kf pense que la proposition est trop coûteuse pour les clients des banques. La FRC approuve le type d'alimentation, mais souhaite réduire la durée de celle-ci à 5 ans en nantissant les actifs, cette mise en gage étant ensuite remplacée par des contributions pour alimenter le fonds. La CFC, Prométerre et la FER (sur la base d'un capital cible de 6 milliards de francs ou d'une couverture de 2 %) émettent un avis positif. EKI rejette la proposition, car elle estime que les moyens existants sont suffisants.

Dans les milieux intéressés, l'Association des Banques Cantonales Suisses refuse un vaste financement ex ante d'un fonds nationalisé. RBA considère que les garanties disponibles sont globalement suffisantes et qu'il est inutile de constituer un fonds; RBA propose éventuellement que toutes les banques consignent de manière centralisée (par ex. auprès de la BNS), à hauteur de 1,5 milliard de francs au total, des titres qui soient compatibles avec des opérations repo et qui, le cas échéant, pourraient servir exclusivement à la protection des déposants. L'Association des banques étrangères en Suisse critique en particulier le fait que les banques helvétiques de gestion de fortune puissent satisfaire à la règle des 125 % en inves-

tissant dans la propriété du logement en Suisse alors que cela est interdit aux banques étrangères en raison de la Lex Koller.

#### **4.7.3. Avance ou garantie de la Confédération**

Les cantons ZH et BS approuvent une garantie de la Confédération, tandis que NW, AI, VD, GE et JU privilégient une avance de la Confédération. NW, AI et JU pensent cependant que les coûts relatifs à la disponibilité de cette avance devraient être supportés en premier lieu par les banques d'importance systémique. BE renvoie au rôle de l'Etat, qui instaure la confiance durant une crise financière, et estime de ce fait que le deuxième niveau est fondamentalement approprié, mais les banques cantonales bénéficiant d'une garantie de l'Etat devraient être exemptées de la prime obligatoire.

Le PS préconise une garantie (illimitée) de la Confédération, car la garantie des dépôts doit également s'appliquer aux cinq banques dont les dépôts garantis sont supérieurs au capital cible du FGD. Les Verts privilégient une avance de la Confédération, car une garantie menacerait la responsabilité individuelle du secteur bancaire. De plus, ce parti trouve choquant d'octroyer une garantie de la Confédération à ce seul secteur, alors qu'il est à l'origine de la crise économique.

economiesuisse refuse la variante de l'avance et celle de la garantie, bien qu'une avance de la Confédération corresponde davantage à l'esprit d'une garantie des dépôts. Pour l'usam, qui rejette fondamentalement le projet, seule une avance de la Confédération serait envisageable. Travail.Suisse, le Centre Patronal, la FRC (et, avec elle, l'acsi et la SKS), construction-suisse, Prométerre et la FER soutiennent la proposition d'une avance de la Confédération, tandis que l'USF et la CFC préfèrent une garantie de la Confédération.

Dans le secteur bancaire, l'ASB, l'Union des Banques Cantonales Suisses, RBA, l'Association des banques étrangères en Suisse ainsi que l'UBS et EKI s'opposent au deuxième niveau du système de garantie des dépôts. Pour la BNS, une garantie de la Confédération est la seule solution: une avance de la Confédération, en tant que responsabilité solidaire illimitée, risquerait dans des cas extrêmes [...] de propager les problèmes des banques en difficultés à celles qui sont relativement saines. Seule une garantie de la Confédération permettrait d'éviter cet effet domino.

#### **4.7.4. Limitation de l'avance ou de la garantie de la Confédération**

Les réponses apportées à cette question renvoyaient souvent (NW, AI, GE, JU, USS, Union des Banques Cantonales Suisses) à la problématique des établissements trop grands pour faire faillite (*too big to fail*).

ZH estime judicieux de ne pas limiter l'avance ou la garantie de la Confédération afin de ne pas réduire l'effet rassurant d'un tel dispositif. Il est d'avis que la garantie de l'Etat pour les dépôts non couverts par le FGD a surtout un effet préventif en ce qui concerne la confiance accordée par les clients des banques. Pour VD, une avance de la Confédération doit être limitée, car il est illusoire de croire que tous les risques pourraient être couverts.

Le PS pense qu'une garantie illimitée de la Confédération serait la solution la plus cohérente. Les Verts aussi s'opposent à une limitation de la contribution de la Confédération.

Travail.Suisse, l'usam, le Centre Patronal, Prométerre et la FER sont en faveur d'une limitation, mais tant le Centre Patronal que la FER déclarent que la Confédération devrait se contenter de régler les dépôts garantis dans le cadre d'une avance. La FER demande que l'avance soit limitée à 6 milliards de francs. Tandis que la FRC est d'avis qu'une limitation réduirait la confiance, la CFC préconise que la garantie de la Confédération serve également au maintien de services bancaires. Prométerre a répondu positivement à la question sur une limitation de l'avance de la Confédération.

#### **4.7.5. Financement de l'avance ou de la garantie de la Confédération**

Sur les 25 participants à la consultation ayant répondu à cette question, 21 (ZH, BE, NW, FR, BS, AI, VD, GE, JU, PS, Les Verts, Travail.Suisse, Union des Banques Cantonales Suisses, USF, Centre Patronal, FRC, acsi, CFC, constructionsuisse, Prométerre, FER) se sont prononcés en faveur d'une indemnisation. ZH estime que cette dernière est obligatoire, mais qu'il est nécessaire de prendre en compte de manière adéquate l'endettement et le risque lié aux placements d'une banque lors de la fixation des contributions. BS pense également que l'indemnisation est impérative, car la garantie de la Confédération dont disposent déjà gratuitement et de facto les grandes banques crée une distorsion sur le marché. Pour NW, une garantie de la Confédération financée à l'aide de primes serait inadaptée et trop coûteuse; une indemnisation éventuelle devrait être supportée par les seules banques d'importance systémique.

L'ASB, l'USS, l'Association des banques étrangères en Suisse, EKI et Raiffeisen refusent toute indemnisation. L'ASB justifie son opposition par le fait que la Confédération serait indemnisée via une rémunération conforme au marché en cas d'application; les coûts échus devraient être imputés à la masse en faillite de la banque faillie, ce qui éviterait tout effet procyclique. Pour l'Association des banques étrangères en Suisse, une indemnisation constituerait une «responsabilité de clan» et serait contraire au principe de la responsabilité énoncé dans le rapport.