

**CONFERENCE DES  
DIRECTRICES ET DIRECTEURS  
CANTONAUX DES FINANCES**

Madame la Conseillère fédérale  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Cheffe du DFF  
Bernernhof  
3003 Berne

Berne, le 28 janvier 2011

**Modification de la loi sur les banques (too big to fail, TBTF). Procédure de consultation.  
Prise de position**

Madame la Conseillère fédérale,

Le 22 décembre 2010, le Conseil fédéral a lancé la procédure de consultation, avec délai de réponse au 23 mars 2011, concernant l'objet cité en marge. Bien que notre conférence ne figure pas sur la liste des destinataires, nous nous permettons de prendre position comme suit.

De manière générale, nous sommes favorables aux **mesures clés** proposées (renforcement de la base de fonds propres et durcissement des exigences en matière de liquidités; diversification accrue des risques; mesures organisationnelles). Elles renforcent la stabilité de la place financière suisse, consolident le mécanisme de sanction inhérent au marché et réduisent la garantie implicite de l'Etat à l'égard des entreprises d'importance systémique. Leur capacité à supprimer entièrement la garantie de l'Etat et, ainsi, à rendre les actions de sauvetage étatiques superflues à l'avenir, reste quant à elle encore à prouver.

**La définition quantitative des dispositions relatives aux fonds propres et aux liquidités** (art. 9, al. 2, let. a et b, P-LB) joue un rôle essentiel à cet égard. Il ne s'agit pas ici de revenir en amont des propositions de la commission d'experts. S'il fallait s'en écarter, ce serait en tous les cas pour aller vers un durcissement, notamment en ce qui concerne le *leverage ratio*, destiné à consolider le capital propre non pondéré en fonction des risques. En effet, les expériences vécues durant la récente crise financière ne nous ont pas encouragés à faire confiance à une couverture par des fonds propres, pondérée en fonction des risques, par trop fine: ni la gestion des risques par les banques elles-mêmes, ni l'évaluation des risques par les agences de notation et les autorités de surveillance ne se sont avérées convaincantes et n'ont été à même de répondre à la complexité croissante des nouveaux produits et des

marchés. Au vu du poids économique disproportionné des deux banques d'importance systémique et du double risque qui leur demeure attaché (*too big to fail* et *too big to be rescued*), il serait tout à fait justifié d'envisager un renforcement supplémentaire si nécessaire. En faisant à nouveau état d'une meilleure solvabilité, les banques TBTF bénéficieraient à long terme de coûts de refinancement inférieurs. Compte tenu des avantages économiques spécifiques à la Suisse (solidité et stabilité du système politique, de la monnaie et des finances publiques), un durcissement leur apporterait en outre des avantages comparatifs face à la concurrence internationale.

Il serait préférable, non seulement du point de vue juridique, mais également à d'autres égards, de **définir plus précisément les réglementations légales contenues aux articles 7 à 10 P-LB** et d'éviter de laisser une trop grande latitude en la matière, tant dans la perspective des dispositions d'exécution que de la pratique du Conseil fédéral, de la BNS et de la FINMA. Le rapport explicatif indique à juste titre qu'une base légale formelle est indispensable à la mise en œuvre des nouvelles réglementations. Dans le même temps, il déclare que les dispositions légales sont suffisamment déterminées pour permettre à la FINMA de réagir en conséquence, une opinion que nous ne partageons pas. De fait, les formulations légales sont si floues que la FINMA dispose d'une marge de manœuvre extrêmement large, qui paraît difficilement défendable au vu de la base juridique formelle requise. La marge de manœuvre des mesures est certes cristallisée de manière formelle (p. ex. art. 7, al. 1 « porteraient gravement atteinte », art. 8 « Constatation de l'importance systémique »: complètement flous; art. 9, al. 2 « Définition des fonds propres, des liquidités, des risques et de la structure organisationnelle »: formulé de manière très ouverte, etc.). Bien que, pour des raisons politiques, nous comprenions jusqu'à un certain point la volonté de ne pas lier trop étroitement le Conseil fédéral, la BNS et la FINMA et de les laisser réagir en fonction de la situation, la prévisibilité nécessaire dans ce domaine particulier, à savoir l'intervention dans la liberté économique, n'est pas donnée et les réglementations sont difficilement compatibles avec l'article 36 Cst.; encore moins lorsqu'elles consistent à contraindre une banque de reporter des fonctions d'importance systémique sur une entité juridique. Si le Conseil fédéral envisage effectivement d'édicter une ordonnance, il devrait prévoir d'en ancrer les principaux éléments dans la loi, ce qui contribuerait grandement au respect du principe de conformité aux lois.

Dans la perspective d'un renforcement optimal de la dotation en fonds propres, il serait préférable, en ce qui concerne les **mesures d'accompagnement fiscales**, de supprimer entièrement le droit d'émission, de manière à éviter une discrimination fiscale du capital propre par rapport aux fonds de tiers. La suppression restreinte du droit d'émission entraîne également d'autres inégalités, certes compréhensibles au plan politique, mais difficiles à justifier juridiquement, notamment lorsqu'elle est limitée exclusivement aux droits de participation résultant de la conversion de CoCo (art. 6, al. 1, let. I, P-LT) et, dans le cas du passage au principe de l'agent payeur, aux papiers monétaires. Etant donné le montant des pertes de recettes additionnelles, à hauteur de CHF 250 millions, nous sommes néanmoins favorables, pour des raisons de politique (financière), à la suppression restreinte du droit d'émission sur les obligations et les papiers monétaires. Nous privilégions par ailleurs l'idée de traiter toutes les mesures fiscales supplémentaires dans le contexte général de la stratégie « système d'imposition des entreprises en Suisse », afin de pouvoir dégager les priorités et les possibilités de contre-financement dans un cadre plus large.

**Les conséquences des mesures clés et des mesures fiscales sur les finances cantonales** s'avèrent à la fois positives et négatives<sup>1</sup>. Ainsi, par exemple, la suppression du droit d'émission devrait-elle entraîner pour les cantons et les communes des allègements de quelque CHF 30 millions, mais pourrait aussi, par exemple, se traduire par une diminution des recettes de l'impôt sur le revenu. Il convient de laisser ouvert le solde des conséquences des mesures. Même s'il s'avérait négatif pour les cantons, il devrait être accepté comme le prix à payer pour réduire la concentration des risques économiques; la réduction des risques et le renforcement de la stabilité ont forcément un coût. Nous fixons cependant une limite: si, du fait des conséquences des mesures TBTF, la Confédération devait prendre des mesures de compensation afin de respecter son programme de frein à l'endettement, il devrait imposer ces mesures dans son domaine à lui. Nous rejeterions tout programme de consolidation supplémentaire ayant des conséquences directes et indirectes sur les cantons.

En vous remerciant de l'attention que vous portez à notre prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

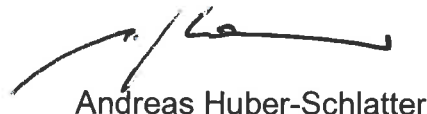
## CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DES DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES

Le président :



Christian Wanner

Le secrétaire :



Andreas Huber-Schlatter

### Copie (par courriel):

- Michael Ambühl, Secrétaire d'Etat de la SFI
- SFI, division Marchés [info@sif.admin.ch](mailto:info@sif.admin.ch)
- Urs Ursprung, directeur de l'AFC
- Fritz Zurbrügg, directeur de l'AFF
- Directrices et directeurs des finances
- Secrétariats de la CdC et de la CDEP

<sup>1</sup> Voir l'analyse détaillée figurant dans le rapport explicatif sous ch. 3.1, p. 52 ss.