



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Président de la Confédération
Hans-Rudolf Merz
Chef du Département fédéral des finances
Bernernhof
3003 Berne

Réf. : MFP/15005350

Lausanne, le 16 décembre 2009

Consultation sur la loi fédérale sur la garantie des dépôts bancaires

Monsieur le Président,

Vous avez eu l'obligeance de nous consulter sur l'avant-projet mentionné en référence.

Cette loi vise à protéger les épargnantes et les épargnants, lorsqu'une crise financière ou tout autre événement met des institutions bancaires en difficulté. Il constitue la suite logique de l'intervention de la Confédération en 2008 pour éviter la panique et un effondrement de la place financière qui aurait pu découler de retraits massifs de dépôts bancaires en Suisse. Le Conseil d'Etat ne peut que souscrire au principe et saluer les mesures qui ont été prises dans l'urgence et à bon escient. Le Conseil fédéral propose aujourd'hui pour l'essentiel de pérenniser ces mesures en les inscrivant dans la loi et de les accompagner d'une structure permanente.

Le Conseil d'Etat émet de sérieuses réserves sur les mesures que ce projet de loi entend mettre en œuvre, en particulier sur la constitution du système préconisé de garantie à deux niveaux. En mettant en place une institution étatique, ce projet contredit la conception libérale de l'Etat et le principe de subsidiarité (l'Etat ou la Confédération ne prescrivent des solutions étatiques que lorsqu'il n'existe pas d'autres solutions).

En outre, ce projet ne respecte pas le principe de la proportionnalité, laissant entendre qu'il existe une garantie absolue contre le risque et déresponsabilisant les personnes épargnantes. Ce projet tend de manière incidente à assurer la survie de chaque banque en difficulté alors que le but proclamé du projet de loi est de garantir les dépôts. Il se montre donc trop interventionniste et mêle deux problématiques différentes. La loi ne devrait poursuivre que le seul objet d'assurer la garantie des dépôts. De surcroît, dans cette tâche, la Confédération ne devrait remplir qu'un rôle subsidiaire et renforcer l'autorégulation.

Le système s'avère coûteux. Les dépenses qu'il induit sont entièrement couvertes par les banques elles-mêmes qui devront reporter ces frais sur leur clientèle. L'attractivité et la stabilité de la place financière suisse en seraient donc affectées, par contrecoup, les revenus fiscaux des cantons aussi.

En outre, les cantons verraient leurs recettes diminuées d'une autre manière. Il est en effet estimé que le bénéfice annuel net des banques cantonales en serait réduit de 3 à 4,5%. Il nous paraît donc souhaitable que les banques cantonales - qui bénéficient souvent, pour une partie ou la totalité des dépôts bancaires, de la garantie de l'Etat - soient exclues du dispositif de cette loi ou, en tous les cas, traitées de manière différenciée.

Dans ces questions très techniques, il convient de trouver un juste équilibre entre une protection adéquate des épargnantes et des épargnants et un coût qui ne soit pas de nature à menacer l'attractivité du secteur bancaire suisse et les recettes des collectivités publiques.

Ces remarques formulées, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. Jugez-vous que le montant du fonds de garantie des dépôts est approprié ?

Le Conseil d'Etat estime que l'objectif de capitalisation est trop élevé et que verser un tel montant risque de rendre les banques suisses moins compétitives. Il note que le taux de couverture proposé à 3% des dépôts est trop important en comparaison internationale (Union européenne et Etats-Unis où il s'élève entre 1% et 1,5%). De même, le taux de couverture des dépôts privilégiés que le projet de législation propose de fixer à 125% de leur valeur par des actifs en Suisse est surdimensionné et devrait être aligné sur les valeurs européennes et être ramené à 100%.

2. Etes-vous d'accord avec les modalités de constitution du fonds (deux tiers au moyen de contributions, un tiers au moyen d'actifs mis en gage) ?

Si le Conseil d'Etat peut souscrire à cette proportion, il est d'avis qu'un montant trop important est de nature à mettre en difficulté la compétitivité de la place financière.

Il estime en outre que le financement du fonds de garantie des dépôts doit être constitué *ex ante*, dans la mesure où un financement *a posteriori* de ce fonds priverait le marché de liquidités au moment où elles font précisément défaut.

3. Quelle solution privilégiez-vous ? Une avance ou une garantie de la Confédération ?

L'avance de la Confédération, qui est une solution moins coûteuse, doit être privilégiée. La variante de la garantie implique une couverture complète par la Confédération de la valeur des dépôts garantis ainsi qu'une prise en charge d'un éventuel découvert après la liquidation de la banque. Il s'agit donc d'une variante qui va plus loin que la variante de l'avance alors que les dépôts sont déjà couverts grâce au fonds de garantie et que l'objectif de protection de la clientèle est suffisamment assuré dans le cadre de la première variante. Il paraît donc préférable de limiter le rôle de la Confédération à avancer le remboursement des dépôts garantis.

4. L'avance ou la garantie de la Confédération doivent-elles être limitées ?

Le Conseil d'Etat estime que cette avance doit être limitée. Il est illusoire de couvrir l'ensemble des risques.

5. Considérez-vous qu'il est juste que l'avance ou la garantie de la Confédération soit rémunérée ?

Le Conseil d'Etat constate que l'Etat est rémunéré pour la garantie de certains comptes de sa banque cantonale (dépôts de la Caisse d'épargne cantonale vaudoise à la Banque cantonale vaudoise). Il estime normal que des avances ou des garanties soient rémunérées.

En conclusion, le Conseil d'Etat n'adhère pas au projet de loi. Il considère que le moment de proposer cette loi s'avère particulièrement inopportun. D'une part, la crise économique et financière n'est pas achevée; d'autre part, la place bancaire suisse subit des attaques qui la fragilisent. Il propose d'attendre le rapport de la commission d'experts nommée par le Conseil fédéral qui a pour mission d'analyser le risque systémique créé par les grands établissements financiers. Il paraît en effet prématuré de légiférer avant de connaître ses conclusions. Par ailleurs, le Conseil d'Etat jugerait adéquat de proposer une législation conçue en partenariat avec les diverses parties concernées et reposant en priorité sur un renforcement de la régulation des établissements financiers. Ce mode de faire permettrait d'éviter les mesures proposées qui menacent la compétitivité de la place financière suisse. Dans l'intervalle, les mesures urgentes de 2008 peuvent être prolongées au-delà de l'échéance fixée à fin 2010.

En vous remerciant de nous avoir associés à cette consultation, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pascal Broulis

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean