

POSITION

Instrument de la BNS pour approvisionner le marché en liquidités

L'essentiel en bref

- 1) Les paniques bancaires peuvent être bien plus violentes aujourd'hui qu'auparavant et toucher toutes les banques. Aussi est-il désormais essentiel qu'en cas de crise financière, la Banque nationale suisse (BNS) puisse alimenter efficacement le marché monétaire en liquidités afin de le stabiliser.
- 2) Dès avant la crise, la BNS avait pris une série de mesures visant à améliorer encore l'approvisionnement en liquidités. Toutefois, au vu des enseignements tirés de la crise, il y a lieu d'effectuer une analyse approfondie des instruments dont la BNS dispose, notamment dans la perspective d'une mise en œuvre rapide et efficace. L'Association suisse des banquiers (ASB) a identifié à cet effet sept thématiques.
- 3) L'objectif doit être que toutes les banques, dès lors qu'elles sont solvables et remplissent certaines conditions, puissent obtenir de manière souple et rapide des liquidités auprès de la BNS contre des garanties disponibles et réalisables, en particulier lorsqu'elles ne parviennent plus à se refinancer sur le marché.
- 4) Une optimisation ciblée de l'approvisionnement en liquidités contribuerait substantiellement à préserver la stabilité du système et réduirait nettement les risques pour la Confédération, en permettant par exemple d'éviter le recours à un *public liquidity backstop* (PLB).

Pour l'ASB, il est donc impératif d'analyser les instruments de la BNS destinés à alimenter le marché monétaire en liquidités, puis de les optimiser de manière ciblée.

Les paniques bancaires peuvent être aujourd'hui d'une violence sans précédent. La numérisation et les réseaux sociaux y contribuent. C'est ce que montre l'effondrement de Credit Suisse mais aucune banque, quelle que soit sa taille, n'est à l'abri. Dès lors, les participants au marché financier, les autorités et les banques centrales n'ont d'autre choix que d'analyser les conditions-cadres permettant d'assurer la mise à disposition de liquidités.

L'enjeu concret est l'approvisionnement du marché monétaire en liquidités par la BNS. Comme d'autres banques centrales, dans son rôle de prêteuse de dernier recours (*lender of last resort*, LoLR), la BNS est chargée de fournir aux banques solvables des liquidités contre des garanties, en particulier lorsque ces banques ne parviennent plus à se refinancer sur le marché. Mais il peut arriver que les dispositifs actuels d'aide sous forme de liquidités, notamment en cas d'urgence (*emergency liquidity assistance*, ELA), ne suffisent pas à couvrir les besoins en situation de crise. Tous les acteurs doivent donc se mobiliser pour réduire nettement la probabilité que l'Etat et les contribuables doivent supporter des risques, par exemple sous la forme d'un PLB.

L'ASB salue la décision d'analyser à la lumière des enseignements récents, et en comparaison internationale, les instruments dont la BNS dispose pour fournir des liquidités. Les recommandations du groupe d'experts «Stabilité des banques» constituent des contributions importantes à un débat qui se veut global. Au-delà des initiatives en cours et dans le cadre des principes de l'économie de marché, il est possible de systématiser davantage les instruments de la BNS, de les assouplir, et ainsi d'assurer la mise à disposition efficace de liquidités pour toutes les banques solvables qui en ont besoin, pour autant que celles-ci remplissent les conditions requises.

Objectifs et champs d'action en vue d'assouplir les instruments de la BNS

En particulier lorsqu'elles ne parviennent plus à se refinancer sur le marché, toutes les banques solvables doivent pouvoir bénéficier d'une aide souple, rapide, disponible à la date convenue et non stigmatisante sous forme de liquidités, contre des garanties disponibles, réalisables et librement transférables. Si le dispositif ELA est à cet égard primordial, il est néanmoins indispensable de soumettre à une analyse globale l'ensemble des instruments dont la BNS dispose, y compris le SNB Repo Basket et la facilité pour resserrements de liquidités (FRL). L'ASB a identifié sept thématiques à prendre en compte dans cette analyse.

- (1) **Extension du SNB Repo Basket.** Il serait possible d'optimiser le SNB Repo Basket en y admettant un plus large spectre de garanties très liquides.
- (2) **Élargissement du cercle des garanties éligibles pour la FRL.** Si l'on élargissait le cercle des garanties éligibles pour la FRL, cette dernière pourrait jouer un rôle plus important dans le dispositif global.
- (3) **Assouplissement de la FRL.** Les conditions préalables à la FRL devraient être aménagées de telle sorte qu'en cas de besoin, la mise à disposition de liquidités soit aussi rapide et aussi souple que possible. A cet effet, il y a lieu notamment de réexaminer et d'accélérer la procédure existante en matière d'augmentation des limites.
- (4) **Élargissement explicite du cercle des garanties éligibles pour le dispositif ELA.** Le dispositif ELA est un instrument puissant. Mais jusqu'à présent, il est focalisé sur les hypothèques et ne suffirait pas pour couvrir un éventuel besoin de liquidités en cas de crise. Il devrait donc être aménagé de telle sorte qu'en principe, tous les actifs figurant typiquement au bilan des banques puissent servir de garantie dès lors qu'ils sont disponibles et réalisables. Cela devrait être formalisé et mis en œuvre de manière contraignante.
- (5) **Accès au dispositif ELA pour toutes les banques.** Le dispositif ELA, dont le spectre est potentiellement large, n'est accessible à ce jour qu'aux établissements d'importance systémique; l'initiative de la BNS concernant les hypothèques fait exception à cet égard, mais sa mise en œuvre sera très longue. C'est là un motif supplémentaire pour ouvrir tout le spectre du dispositif ELA à toutes les banques.
- (6) **Réduction des effets de stigmatisation.** Recourir au dispositif ELA, c'est reconnaître clairement une situation d'urgence. Il peut en résulter des effets de stigmatisation qui aggravent la crise. Il conviendrait donc de réduire nettement ces effets. La meilleure solution, globalement, serait de prévoir un passage aussi fluide que possible des aides ordinaires aux aides extraordinaires sous forme de liquidités, sur le modèle de ce qui se pratique dans certains pays étrangers.
- (7) **Transférabilité garantie des actifs bancaires non titrisés.** A l'heure actuelle, pour être sûrs juridiquement et en cas de faillite, les transferts à la BNS à titre de garantie nécessitent des clauses de transfert contractuelles. Or ces clauses sont rarement applicables en cas de crise. Il faut donc réfléchir à une optimisation ainsi qu'à des concepts innovants.

Remarques finales

En améliorant les possibilités de refinancement pour les banques, on éviterait qu'à l'avenir, en cas de crise, la BNS doive à nouveau frôler les limites de son mandat voire les dépasser. En parallèle, on réduirait nettement la probabilité que la Confédération doive intervenir.

Pour l'ASB, il est donc impératif que les thématiques qu'elle a identifiées soient intégrées dans l'analyse des instruments de la BNS. Cette analyse devrait s'effectuer dans le cadre d'un groupe de travail commun, sur la base du rapport du Conseil fédéral sur la réglementation *too big to fail*. L'ASB et ses membres sont prêts à participer aux travaux.