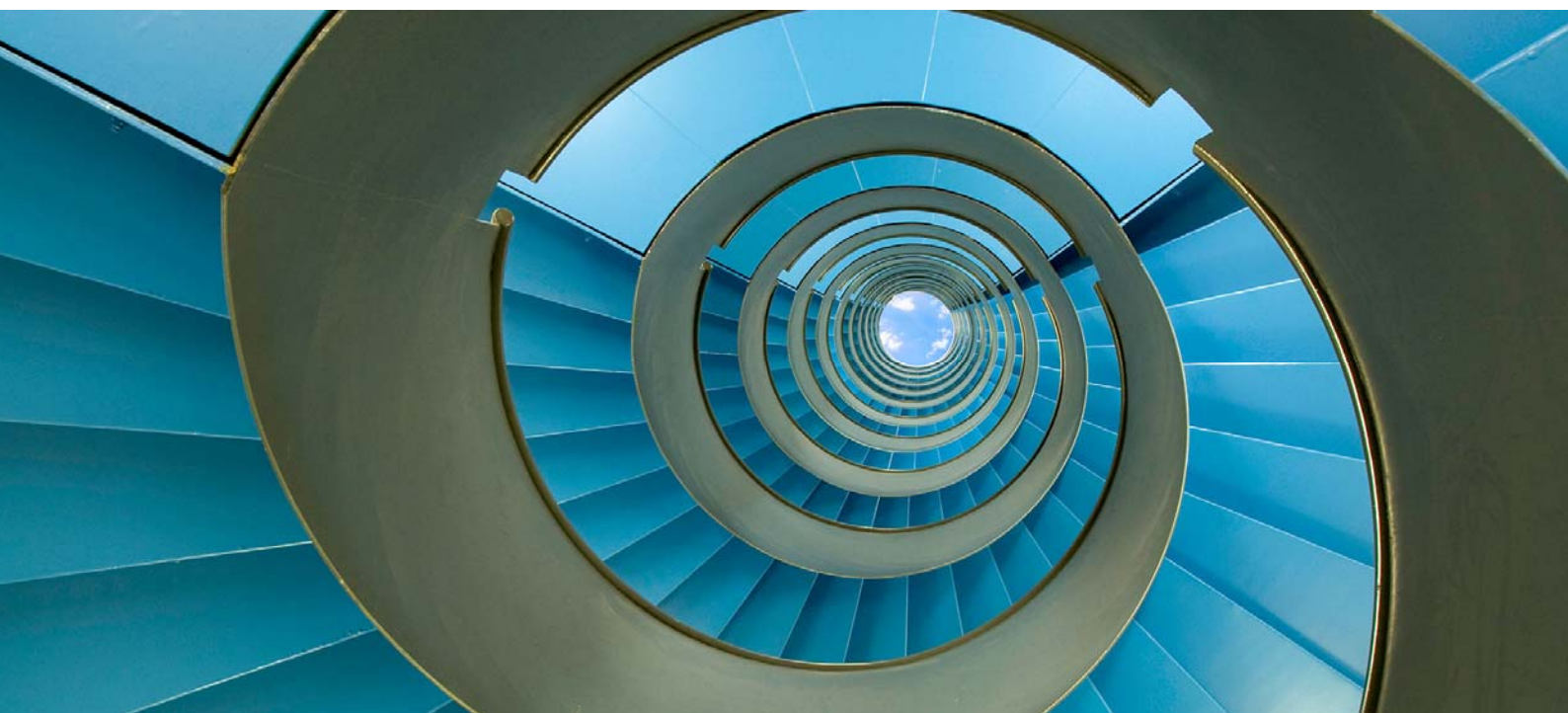


Septembre 2019

Stabilité du marché financier: les banques sont- elles les seules à avoir une importance systémique ?

Document de discussion de l'ASB



Stabilité du marché financier: les banques sont-elles les seules à avoir une importance systémique ?

La Banque nationale suisse (BNS) a pour mandat légal de contribuer à la stabilité du système financier. Sur la base de ce mandat, elle est ainsi activement intervenue sur le marché pendant la crise financière et a demandé au Conseil Fédéral d'activer le volant anticyclique. Dans le cadre de ses mesures de prévention, la BNS publie en outre chaque année son rapport sur la stabilité financière. Dans celui-ci, elle se concentre sur les banques suisses, justifiant ceci par les expériences tirées des crises financières passées. Dans l'environnement actuel, cette orientation ne s'avère cependant pas assez large. En peu de temps, les glissements de marchés et l'évolution technologique ont entraîné de nouvelles sources de risque systémique. Le présent document de discussion argumente que les non-banques, la cyber-menace et les crypto-monnaies possèdent, au sens du législateur, une importance potentielle du point de vue de la stabilité. C'est pourquoi un examen de la configuration future du mandat de la BNS s'impose.

Le plus important en bref

- Depuis le 1^{er} mai 2004, la loi sur la Banque nationale (LBN) oblige la BNS à contribuer à la stabilité du système financier. Dans l'exécution de ce mandat, la BNS se limite aux banques en tant qu'acteurs du marché dans son rapport sur la stabilité financière.
- Compte tenu de la transformation actuelle du système financier, la question se pose de savoir si cette interprétation étroite de la stabilité du système par la BNS est adéquate.
- Le secteur bancaire a un intérêt vital à ce que la stabilité du système financier soit assurée de manière efficace et complète. Des analyses montrent cependant que les évolutions actuelles comportent de nouveaux risques pour la stabilité du système. Ils doivent donc être abordés de manière transparente par la BNS.
- L'extension du périmètre d'activités visant à assurer la stabilité du système s'impose dans deux dimensions:
 - a. Évolutions du marché: arrivée des non-banques dans la chaîne de production du secteur bancaire, par exemple dans le domaine des crédits et prêts hypothécaires
 - b. Évolutions technologiques: les cyber-attaques en tant que menace virulente pour le bon fonctionnement des systèmes financiers, de même que les crypto-monnaies et les produits financiers liés à celles-ci, peuvent potentiellement affecter la stabilité du système
- En intégrant visiblement les évolutions actuelles dans la conception de son mandat de stabilité, la BNS renforcerait la réputation de la place financière suisse.

En 2004, la BNS a été légalement mandatée pour contribuer à assurer la stabilité financière. De-

puis, elle est activement intervenue sur le marché pendant la crise financière et a notamment financé avec succès le transfert d'actifs non liquides de l'UBS à une société ad hoc (StabFund). Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la BNS mette en garde chaque année, dans son rapport sur la stabilité financière, sur les risques auxquels les banques d'importance systémique sont confrontées et sur les défis pour les banques axées sur le marché national dans le domaine hypothécaire.

Dans le cadre de son mandat, la BNS se concentre dans son rapport sur les risques financiers sur les banques, justifiant ceci par les expériences tirées des crises financières passées. A cet égard, les recommandations du 30 septembre 2010 de la Commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale ont vraisemblablement eu une influence significative. Depuis, de grands progrès ont été réalisés dans la réduction des risques «Too big to fail» (TBTF), ce que confirme également le troisième rapport d'évaluation du Conseil Fédéral du 3 juillet 2019 sur les banques d'importance systémique.

La vision étroite de la BNS au sujet des banques

Le fait de mettre l'accent exclusivement sur les banques en tant qu'acteurs du marché, qui a fait ses preuves par le passé, est probablement insuffisant désormais et son adéquation doit être remise en question, et ce pour deux raisons. D'une part, la capacité de résistance des banques s'est considérablement renforcée. Ainsi, la BNS constate elle-même dans son rapport sur la stabilité financière que les exigences «TBTF» sont remplies et que les banques sont également aptes à amortir un choc grave sur le marché immobilier avec leurs propres capitaux. D'autre part, les changements fulgurants au niveau de la structure du marché et des possibilités technologiques peuvent également mener à de nouvelles sources de risques systémiques. Les conséquences fatales des cyber-attaques, les réactions suscitées par l'annonce de la monnaie libra ou l'entrée massive de non-banques sur le marché hypothécaire – qui s'est parfois même traduite par des taux d'intérêts négatifs pour les prêts octroyés –, sont largement connues.

Ces exemples montrent que le seul examen rétrospectif et le rattachement exclusif des risques systémiques à des entreprises individuelles s'avèrent insuffisants pour les actions visant à assurer la stabilité financière. C'est la raison pour laquelle on peut supposer que les sources de risque significatives aujourd'hui au regard du danger pour la stabilité financière ne sont pas systématiquement identifiées.

Si le rapport de la BNS sur la stabilité financière se donne pour objectif d'identifier de manière exhaustive les risques pour le système financier afin de parvenir à une lutte efficace, une redéfinition des priorités est alors nécessaire en ce qui concerne les efforts à déployer. Celle-ci doit prendre en compte de manière adéquate la capacité de résistance actuelle des banques et s'appuyer sur la nouvelle constellation des risques.¹

¹ Conformément au rapport final du 30.09.2010 de la Commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale, une entreprise doit être catégorisée comme étant d'importance systémique si (i) elle fournit des prestations de services indispensables à l'économie nationale, et si (ii) les autres acteurs du marché ne sont pas en mesure de remplacer ces prestations de services dans un délai sup-

Fondements juridiques

Au niveau législatif, la loi sur la Banque nationale (LBN) du 3 octobre 2003 (en vigueur depuis le 1^{er} mai 2004) prévoit que la BNS a pour mission de contribuer à la stabilité du système financier dans le cadre de la garantie de la stabilité des prix. En outre, elle surveille les infrastructures du marché financier ayant une importance systémique. La protection la plus efficace de la stabilité du système consiste à veiller, moyennant des conditions-cadres appropriées, à ce que les piliers fondamentaux du système financier (monnaie, banques, systèmes de règlement) soient robustes et le demeurent.

Le risque systémique peut être défini comme le risque que des difficultés financières ou opérationnelles subies par un ou plusieurs acteurs du système s'étendent à d'autres acteurs, rendant ainsi inopérant le système de paiement et de règlement de titres, et compromettant en conséquence la stabilité du système financier, voire de l'économie dans son ensemble (effet de contagion ou domino).² A juste titre, cette définition issue du message du Conseil Fédéral au Parlement ne répond pas à la question de savoir qui sont les acteurs du système.

Dans l'exécution de son mandat, la BNS s'impose elle-même cette focalisation actuellement stricte sur l'évolution des banques suisses en tant qu'acteurs du marché, dans une perspective macroéconomique et macroprudentielle. Le mandat de faciliter et de garantir le bon fonctionnement des systèmes de paiement sans espèces est étroitement lié à celui de contribuer à la stabilité financière. La BNS se concentre ainsi non seulement sur les acteurs du marché, mais également sur les marchés et l'infrastructure financière en tant que piliers de la stabilité.

Analyses internationales sur les nouvelles sources de risques

Si on regarde par-delà les frontières, on constate que les travaux menés au sein des comités internationaux quant à la préservation de la stabilité financière vont bien au-delà des domaines thématiques de la BNS, et que l'analyse des risques systémiques potentiels tourne à plein régime. Dans le cas d'organisations supranationales telles que le Conseil de stabilité financière, la BRI ou d'autres Banques centrales comme la Banque d'Angleterre, ceci tient au fait que leur mandat est plus large. Au niveau des contenus, cependant, les travaux revêtent un caractère exemplaire pour l'identification des vulnérabilités du système financier et des mesures préventives possibles.

Dans sa lettre du 25 juin 2019 aux participants du G20 dans le cadre du sommet d'Osaka, Randal Quarles, président du Conseil de stabilité financière (CSF), souligne ainsi que la situation des risques est en mutation rapide. C'est pourquoi le CSF ne se contente plus, comme à sa création en 2010, de surveiller la mise en œuvre du programme de réformes qui fait suite à la crise financière et qui a permis de réaliser d'impressionnants progrès vers un système financier mondial plus stable. Au regard des efforts déployés par les banques suisses, ceci s'applique tout particulièrement aussi à la stabilité du système financier suisse, qui s'est redressé plus rapidement après la crise et qui a mis en œuvre le programme de réformes de manière plus précoce.

portable pour l'économie nationale.

² Cf. Message du Conseil Fédéral au Parlement concernant la révision de la loi sur la Banque nationale du 26 juin 2002.

Selon Quarles, de nouvelles sources de risques exigent désormais une attention accrue. A cet égard, il insiste sur le changement structurel qui s'opère au sein du système financier. Ce faisant, il est frappant de constater le glissement de l'intermédiation financière vers les non-banques – un domaine qui représente aujourd'hui près de la moitié de tous les actifs financiers mondiaux. Simultanément, nous nous trouvons au début d'une évolution technologique qui, pour diverses transactions, peut se passer complètement d'intermédiaires. Selon lui, le CSF est tenu d'analyser les risques qui en résultent en se dotant d'un nouveau cadre de surveillance.

Le 20 juin 2019 a été publié le rapport «Future of Finance» commandé par la Banque d'Angleterre (BoE) sur l'avenir du système financier du Royaume-Uni.³ Il recommande à la BoE de revoir son périmètre réglementaire dans l'optique des nouveaux risques, par exemple ceux dus aux crypto-actifs. En particulier, elle doit se concentrer sur l'infrastructure et les cyber-risques. Dans son rapport sur la stabilité financière de juillet 2019, la BoE fournit un «état des lieux» des risques dépassant les points de repère classiques découlant de la crise financière. De même, la Banque centrale européenne (BCE) échange des informations avec le secteur concernant les nouveaux risques apparus avec le changement numérique. En particulier, une extension du périmètre de surveillance aux contrôles de solvabilité automatisés, aux services consultatifs robotisés et au «cloud banking» est actuellement étudiée.

Définition de l'importance systémique

Il paraît judicieux que la BNS ne se contente pas de dupliquer des travaux déjà accomplis ailleurs, mais qu'elle établisse ses priorités en fonction des risques et en s'appuyant sur son mandat de protection du système. A cette occasion, il n'est pas nécessaire non plus de créer de nouvelles définitions du système (voir encadré). Il suffit au contraire d'apporter un «regard neuf» et de sortir des sentiers battus.

Importance systémique au sein du système financier

Dans son rapport final du 30 septembre 2010 sur la problématique du «Too big to fail», la Commission d'experts chargée d'examiner la limitation des risques que les grandes entreprises font courir à l'économie nationale a défini l'importance systémique par deux aspects:

Risques «Too big to fail»

Une entreprise doit être catégorisée comme étant d'importance systémique si (i) elle fournit des prestations de services indispensables à l'économie nationale, et si (ii) les autres acteurs du marché ne sont pas en mesure de remplacer ces prestations de services dans un délai supportable pour l'économie nationale.

Risques collectifs

Différentes entreprises qui ne sont ni particulièrement grandes, ni imbriquées entre elles,

³ Cf. <https://www.bankofengland.co.uk/report/2019/future-of-finance/executive-summary>

peuvent se retrouver simultanément en difficulté en situation de crise parce qu'elles possèdent un même profil de risque. Le remplacement d'entreprises individuelles par d'autres acteurs du marché peut alors être compromis.

En tant que prestations économiques incontournables, les prestations de réseaux et l'approvisionnement de base en biens de première nécessité sont au premier plan. Dans le secteur financier, l'infrastructure nécessaire aux opérations de paiement (approvisionnement en liquidités) ou l'activité d'intermédiaire financier (activités de crédit et possibilités de placement) en sont des exemples.

L'approche fondamentale de l'importance systémique dans le système financier est encore valable aujourd'hui. En ce qui concerne la mise en œuvre opérationnelle, l'économie de réseaux et de plates-formes, qui s'accompagne d'une création de valeur réduite dans les banques, mais également de tendances à la désintermédiation, exige une vue globale du système.

Il va falloir abandonner cette vision étroite du secteur selon laquelle une bonne capacité de résistance individuelle de chaque établissement bancaire et de l'infrastructure mène automatiquement à la stabilité du système financier. En raison de l'imbrication de grands intermédiaires financiers avec des entreprises extérieures du domaine informatique, il convient d'accorder une attention particulière à la substituabilité des prestations de services, un indicateur central de l'importance systémique.

Plusieurs déclarations de la BNS indiquent que de tels travaux sont effectivement en cours. Cependant, pour assurer au mieux la stabilité, les acteurs du marché ont besoin de ces informations au sens d'un bien public. Pour une prévention efficace, il est opportun de rassembler de manière systématique et exhaustive les connaissances acquises sur les risques systémiques actuels et potentiels dans le rapport sur la stabilité financière. Lorsque les analyses ne permettent pas d'évaluation concluante, ceci doit être rendu public dans le cadre d'un programme de travail, conformément aux bonnes pratiques.

Nouvelles orientations du point de vue du secteur bancaire

L'Association suisse des banquiers se penche depuis de nombreuses années sur les moteurs et les effets de l'innovation numérique, dans le but de contribuer à la mise en place de conditions-cadres de tout premier ordre pour la place financière suisse. Selon ses priorités fondées sur des analyses poussées et les leçons tirées de la scène internationale, il existe différentes sources de risques qui pourraient entraîner de graves perturbations de la stabilité financière.

A cet égard, il convient de souligner notamment les contenus suivants:

- le glissement actuel de l'intermédiation financière vers les non-banques, et la désintermédiation en présence d'une multitude d'acteurs du marché en quête de rendements dans un contexte de taux d'intérêts bas,
- la vulnérabilité de l'infrastructure financière face aux cyber-attaques, qui présentent déjà un potentiel de risque systémique considérable à l'heure actuelle, et

- les évolutions technologiques au niveau des crypto-monnaies⁴, domaine dans lequel la Suisse est leader à l'échelle mondiale.

La Suisse n'est pas concernée dans la même mesure par d'autres risques faisant l'objet de préoccupations internationales, ou elle les a d'ores et déjà traités. De plus, il convient de souligner les taux d'intérêts négatifs qui incitent à de mauvaises allocations des capitaux, perturbant ainsi massivement les fonctions de placement et d'octroi de prêts du système financier. En tant que mesure de politique monétaire visant à assurer la stabilité des prix en tenant compte de l'évolution conjoncturelle, les dimensions dépassent amplement le mandat légal de stabilité de la BNS au sein du système financier. Une appréciation selon une perspective partielle de la stabilité financière n'est pas opportune à ce niveau.

Les risques systémiques potentiels en détail

Entrée des non-banques sur le marché

Le glissement rapide de l'intermédiation financière vers les non-banques se manifeste entre autres par l'entrée sur le marché de compagnies d'assurances et de caisses de pension dans le domaine hypothécaire, qui est au cœur de l'attention de la BNS. Leur part de marché dans les créances hypothécaires est désormais estimée à environ 5,5 %. La croissance des créances hypothécaires des caisses de pension atteignait même 16,8 % en 2017. Les non-banques influencent ainsi de manière déterminante les évolutions sur le marché hypothécaire et immobilier. La question des risques qui «émigrent» du secteur bancaire se pose également. En dépit de cela, la BNS relègue ces observations à une note de bas de page de son rapport sur la stabilité financière.

Sur le plan international (CSF, BRI), le déclenchement automatique de transactions dans le domaine des activités de crédit par des entreprises appelées «BigTech» est également considéré comme un risque pour le système financier. Les résiliations automatisées de crédits pourraient être à l'origine d'une tendance à la baisse incontrôlée sur les marchés. Certains modèles de crédit automatisés de même que la création de monnaie par des entreprises BigTech sont considérés comme autant d'autres risques systémiques. Même si de tels modèles jouent un rôle de second plan en Suisse, la possibilité d'une entrée sur le marché peut déjà susciter un comportement concurrentiel à plus haut risque de la part des acteurs actuels du marché⁵. Une collecte de données plus large auprès des acteurs du marché qui ne sont pas soumis à l'obligation de renseignement permettrait d'améliorer la situation de l'information, en vue d'une détection précoce des conséquences ayant un impact sur la stabilité dans le domaine des activités de crédit. La BNS peut ainsi améliorer l'acuité des instruments macroprudentiels. L'inclusion des risques systémiques opérationnels vient compléter la gamme des mesures préventives. L'extension de l'examen aux non-banques en matière de stabilité contribue à éliminer les distor-

⁴ Le terme «crypto-monnaie» est utilisé de manière générique pour les monnaies électroniques émises par le secteur privé. Les risques systémiques potentiels considérés sont de nature économique.

⁵ Les risques liés à l'utilisation des données ont également été examinés. Ceux-ci concernent la protection des consommateurs et les décisions de crédit générées par une intelligence artificielle. Toutefois, ils ne sont pas manifestement de nature systémique.

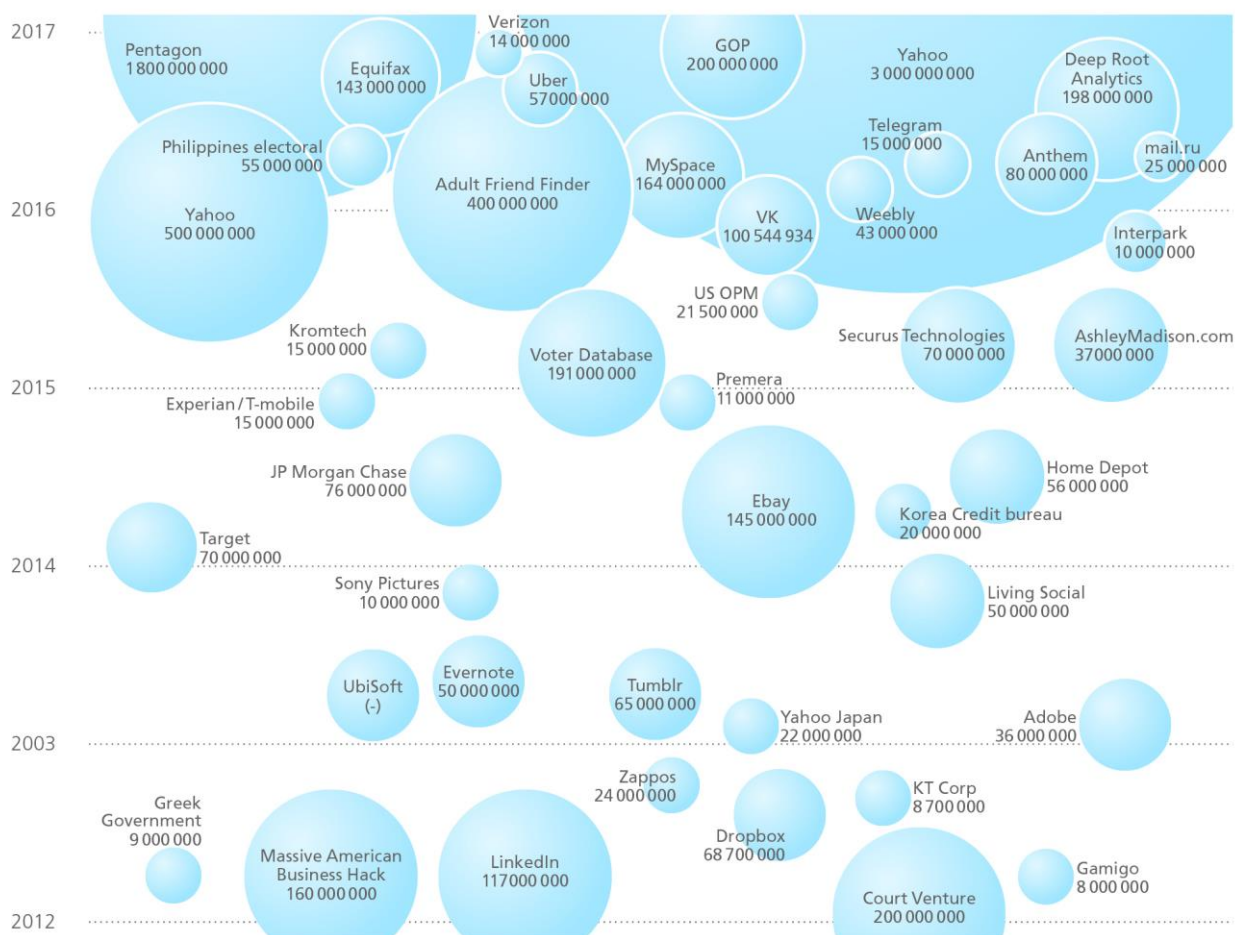
sions sur le plan de la politique concurrentielle et les incitations inopportunes sur le marché. Dans l'ensemble, une vision plus exhaustive du système financier accroît la réputation de la place financière suisse.

Cyber-risques en tant que menace pour le système financier

Le bon fonctionnement des systèmes de paiement et des autres systèmes d'information et de transaction n'est pas garanti en l'absence de sécurité opérationnelle. Une enquête auprès des participants à la conférence de la BRI de mars 2019 montre que le cyber-risque est considéré à l'heure actuelle comme étant de loin la plus grande source de danger pour le système bancaire mondial. L'ampleur et la fréquence des cyber-attaques (cf. Graphique 1 sur <https://www.bankofengland.co.uk/report/2019/future-of-finance/executive-summary>) révèlent leur potentiel à déstabiliser substantiellement les marchés du crédit et des placements.

Graphique 1

Cyber-attaques réussies



Remarque: La taille des bulles illustre les enregistrements déclarés volés dans une sélection d'intrusions publiquement reconnues.

Sources:

Bank of England, Boston Consulting Group (BCG), BCG analysis, DataLossDB.org and informationisbeautiful.net.

Dans le cadre de son mandat de stabilité, la BNS joue par conséquent, également au niveau de la maîtrise des cyber-risques, un rôle qui dépasse le simple fait d'assurer la cyber-résilience de sa propre infrastructure et de ses opérations de paiement. Un rôle central de la BNS dans la prévention et la gestion des crises dans le domaine cybernétique de l'ensemble du système financier est une condition incontournable en vue d'assurer la stabilité financière.

Crypto-monnaies

Les résultats de la recherche montrent que les monnaies étatiques électroniques peuvent considérablement réduire le risque actuel avec les monnaies exclusivement analogiques. Dans le cas des crypto-monnaies privées, c'est l'inverse qui peut survenir. A plus long terme, l'utilisation potentiellement en forte croissance des crypto-monnaies privées et des produits financiers liés (par ex. stablecoins ou contrats intelligents à application directe) peut compromettre la stabilité du système.

Dans la pratique, les Banques centrales ne voient pas encore de risque systémique dans les crypto-monnaies en raison des volumes actuellement faibles. Néanmoins, la détection précoce des risques affectant la stabilité reste une mission permanente, dans ce domaine également. Une extension déclarée du mandat de stabilité systémique de la BNS aux monnaies électroniques de même qu'un reporting systématique sont donc nécessaires. La transparence et la précocité de l'information permettent également au secteur bancaire de prendre part à la discussion de manière constructive et de se présenter comme un pionnier dans le domaine des solutions d'avenir.

Intensification de la discussion sur la stabilité du système

Pour remplir le mandat de la BNS concernant la stabilité du système financier, il est indispensable d'inclure de manière exhaustive toutes les sources de risque pertinentes à l'heure actuelle et dans un avenir proche. La BNS est membre de différentes institutions internationales qui traitent les risques systémiques d'une manière plus complète qu'elle ne le fait elle-même dans son rapport annuel sur la stabilité financière. Il est nécessaire d'agir, tout au moins en ce qui concerne la communication, pour permettre une estimation de tous les risques systémiques potentiels. Le débat public quant à l'évaluation de la BNS et des mesures à prendre doit s'intensifier. A l'avenir, la stabilité financière devrait plus que jamais représenter un atout pour la place financière suisse, au sein d'un monde de plus en plus volatil.

Ce sujet vous intéresse et vous avez une opinion là-dessus? Nos experts seront heureux d'entendre vos idées et se tiennent volontiers à votre disposition pour un échange de vues.

Auteur

Dr Martin Hess, Responsable politique économique, Association suisse des banquiers (ASB), +41 61 295 92 50 | martin.hess@sba.ch

Contacts médias

Michaela Reimann, Responsable relations publiques & médias, ASB
+41 61 295 92 55 | michaela.reimann@sba.ch

Serge Steiner, Responsable relations publiques & médias, ASB
+41 61 295 93 95 | serge.steiner@sba.ch

www.swissbanking.org | twitter.com/SwissBankingSBA

Exclusion de responsabilité

La série Documents de discussion de l'ASB regroupe des contributions concernant des tendances et évolutions actuelles dans les domaines de la politique, du secteur bancaire et de la société. Les auteurs et auteures analysent et commentent ces évolutions de leur point de vue, sans pour autant refléter ainsi la position de l'ASB.