

Le secteur bancaire parallèle est dans le viseur des régulateurs

La crise financière a placé les banques dans le viseur des autorités de surveillance. C'est également le cas du secteur bancaire parallèle, en particulier de certains fonds du marché monétaire, qui présentent des risques systémiques. La majeure partie du système parallèle est déjà réglementé. *Michael Manz, Alexandre Miremad*

Abrégé Le Conseil de stabilité financière (CSF) et les organismes de normalisation ont élaboré de nouvelles normes internationales relatives au secteur bancaire dit parallèle. Les pays membres du CSF, y compris la Suisse, sont maintenant appelés à les mettre en œuvre, afin de limiter les risques qui pèsent sur la stabilité financière ainsi que leur transfert aux secteurs non bancaires. Par banques parallèles, on entend des entités telles que fonds de placements, sociétés de «leasing» ou négociants en valeurs mobilières, qui ne sont pas des banques, mais qui sont également actives dans l'intermédiation entre débiteurs et épargnants. Dans un récent rapport, le CSF estime la valeur des actifs de tout le secteur bancaire parallèle à 36 ou 68 billions d'USD, selon la méthode de calcul appliquée. De nombreuses banques parallèles sont d'ores et déjà réglementées. Ainsi, les fonds du marché monétaire promettant un remboursement fixe, qui avaient eu un effet particulièrement déstabilisateur durant la crise financière, ne sont pas autorisés en Suisse.

Ces dernières années, le secteur bancaire dit parallèle s'est retrouvé en bonne place sur l'agenda de la réglementation internationale des marchés financiers. C'est le Conseil de stabilité financière (CSF), basé à Bâle, qui coordonne à l'échelon mondial le développement et la mise en place des normes réglementant les marchés financiers. Il a opté pour une définition extensive du système bancaire parallèle, en visant *toutes les activités d'intermédiation de crédit extérieures au système bancaire classique*. Le système parallèle ne se compose donc pas de banques, mais de divers acteurs, tels des fonds de placements, des sociétés de «leasing» ou des négociants en valeurs mobilières. Ces acteurs interviennent

aussi en tant qu'intermédiaires entre débiteurs et épargnants et jouent un rôle dans la transformation de l'épargne en crédit. On notera que ces activités n'ont en principe rien de contestable et encore moins d'illégal. C'est pour cette raison que le CSF use de plus en plus à leur égard d'une expression à connotation plus positive: le financement de marché («market based finance»). Toutefois la notion de système bancaire parallèle («shadow banking») reste la plus utilisée. Ce secteur complète celui de la banque traditionnelle et peut être un vecteur d'innovation et de diversification pour le système financier.

Il recèle, cependant, des risques pour la stabilité financière. Deux raisons amènent

le CSF à se concentrer sur les banques parallèles. Premièrement, la crise financière de 2007-2008 a révélé l'effet déstabilisateur que certaines entités non bancaires peuvent avoir sur le système financier. Cela est notamment le cas des fonds du marché monétaire qui, comme dans le cas d'un dépôt, promettent le remboursement fixe de la valeur nominale du montant engagé, indépendamment de la valeur des actifs financiers détenus. En cas de crise, les investisseurs, sous l'effet de la panique, risquent de retirer leurs capitaux, craignant à juste titre que leur fonds ne soit plus en mesure de rembourser le montant fixé. C'est ainsi que pendant la crise financière, aux États-Unis notamment, on a assisté à d'importants retraits de capitaux avec des conséquences déstabilisatrices. C'est ce qui fait des fonds du marché monétaire promettant un remboursement fixe les entités les plus problématiques du secteur bancaire parallèle.

Deuxièmement, les exigences réglementaires à l'égard des banques se sont durcies dans le monde entier. Il est donc à craindre que ces activités et les risques qui en découlent soient transférés dans le secteur non bancaire, où la réglementation est moins stricte.

Encadré 1. Aperçu des normes internationales

Interactions entre les banques et les banques parallèles

Les recommandations du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) visent les risques auxquels les banques sont exposées en raison des entités du système bancaire parallèle (fonds de placement, titrisation, etc.). Elles contiennent les éléments suivants:

- Cadre de surveillance pour mesurer et gérer les larges expositions des banques («Supervisory framework for measuring and controlling large exposure», 2014);
- Exigences en fonds propres en matière d'investissement des banques

dans les fonds propres des fonds de placement («Capital treatment for banks' investments in the equity of funds», 2013).

- Travaux en cours concernant le champ d'application du périmètre prudentiel: exigences en capitaux (pour janvier 2017) et normes de partage de risque prévu (pour janvier 2019).

Banques parallèles

Les normes du Conseil de stabilité financière (CSF) contiennent des principes généraux. Elles demandent aux autorités d'analyser leur cadre réglementaire, de collecter les données

nécessaires, d'évaluer les risques et, le cas échéant, de prendre des mesures concernant les fonds de placement, le crédit non bancaire, l'intermédiation de marché, la facilitation de crédit et la titrisation. Les recommandations de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) visent d'abord les fonds du marché monétaire et la titrisation.

Prêts de titres

Les recommandations du CSF à propos de la transparence relative au marché des prêts de titres, des aspects réglementaires et des décotes minimales contiennent les éléments suivants:

- Principes sur la transparence et aspects réglementaires des prêts de titres («Policy framework for addressing shadow banking risks in securities lending and repos», 2013);
- Décote minimale pour les transactions sans compensation centralisée («Recommendations on minimum haircuts on non-centrally cleared securities financing transactions», 2014);
- Standards et processus pour la récolte des données («Standards and processes for global securities financing data collection and aggregation», 2014).

Des intermédiaires assimilables aux banques en termes de risques

Avec une définition aussi extensive, il n'est pas surprenant que la taille du secteur bancaire parallèle soit difficile à mesurer. Son importance à l'échelle mondiale fait l'objet du dernier rapport du CSF, publié en novembre dernier¹. Ce document inclut en première approximation les actifs de tous les « autres intermédiaires financiers » (« Other Financial Intermediaries », OFI). Les statistiques comparables au niveau international sont celles qui recouvrent tous les intermédiaires financiers à l'exclusion des banques, assurances et caisses de pension. Selon cette définition très extensive, le système bancaire parallèle des principaux pays industrialisés et émergents représentait en 2014 quelque 68 billions d'USD. Or, les « autres intermédiaires financiers » ne sont pas tous des banques parallèles, si bien qu'en mesurant le secteur selon cette méthode, on en surestime l'importance.

Les banques parallèles en ligne de mire sont en réalité celles qui présentent des risques similaires aux banques classiques et dont les activités, telles que la transformation des échéances et des liquidités, peuvent les amener à mobiliser des actifs liquides à court terme et à les utiliser pour financer des crédits illiquides à long terme. En temps de crise, c'est là un facteur d'instabilité. Les entités comme les fonds de couverture (« hedge funds »), qui utilisent l'effet de levier, s'exposent également à des risques comparables à ceux encourus par les banques.

Dans son rapport, le CSF entreprend donc, en un second temps, de resserrer sa définition et de circonscrire les activités qui comportent des risques de cette nature. Il estime le secteur ainsi redéfini à quelque 36 billions d'USD pour 2014. Plus de la moitié de ces actifs sont détenus par différents types de fonds, tels que fonds du marché monétaire, obligataires ou spéculatifs. Le secteur a connu ces trois dernières années une croissance moyenne de 16 %.

Éviter le transfert des risques

Lors du sommet du G20 en 2010 à Séoul, le CSF a été chargé de renforcer la réglementation du système bancaire parallèle.

¹ CSF, *Global Shadow Banking Monitoring Report*, novembre 2015. Les indications qui suivent se rapportent aux 26 juridictions couvertes, parmi lesquelles tous les pays du G20, les Pays-Bas, l'Irlande ainsi que d'importantes places financières comme la Suisse, Singapour et Hong Kong.



Les risques systémiques sont particulièrement importants avec les fonds promettant un remboursement fixe.

Il a préparé à cet effet des normes internationales, en collaboration avec des organismes de normalisation, comme le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB) et l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV). Le but est de réduire les risques d'activités similaires à ceux des banques. À cet effet, les normes préconisent de renforcer la transparence, améliorer la liquidité, gérer l'asymétrie des échéances, limiter les effets de levier ou encore d'introduire la rétention de risque.

Dans le cadre de ses principes généraux, le CSF exige des autorités des pays membres qu'elles analysent leur cadre réglementaire, collectent les données nécessaires et évaluent les risques. En outre, les normes du CSF portent sur les interactions entre les banques traditionnelles et parallèles, sur la surveillance de ces dernières (fonds de placement, crédit non bancaire, intermédiation de marché, facilitation du crédit et titrisation) et sur les prêts de titres (voir encadré 1).

La majorité des normes étant publiées, les travaux internationaux peuvent être

qualifiés d'avancés. En revanche, la mise en œuvre des recommandations ne fait que débuter. Pour inciter les pays membres à appliquer les normes internationales, le CSF et les organismes de normalisation évaluent l'état d'avancement des travaux dans les différents pays. Ils favorisent ainsi la mise en place des réformes au niveau temporel et du contenu. L'OICV a déjà procédé en 2015 à deux évaluations sur les fonds du marché monétaire et la titrisation. Le CSF est, quant à lui, en train de conclure sa première évaluation sur le système bancaire parallèle.

Les fonds du marché monétaire problématiques ne sont pas autorisés en Suisse

Quelles sont les conséquences des réformes internationales sur le cadre réglementaire suisse ? Les normes visant le secteur bancaire parallèle sont nombreuses et comprennent des principes généraux et détaillés. Elles ne concernent donc pas une réglementation spécifique, mais de nombreux domaines. Elles ne sont, par ailleurs, pas toutes de nature quantitative et offrent donc une certaine marge de manœuvre

Encadré 2. Le secteur bancaire parallèle en Suisse est difficilement mesurable

Le dernier rapport annuel du CSF sur le système bancaire parallèle place la Suisse à un niveau insignifiant au niveau international. Notre pays arrive, pourtant, au quatrième rang des juridictions examinées si l'on considère que les actifs des « autres intermédiaires financiers » représentent plus de 270 % du produit intérieur brut. Or, dans la mesure où nombre d'« autres intermédiaires financiers » ne sont pas des banques parallèles en Suisse, cette estimation est nettement trop élevée.

Dans son rapport, le CSF estime que la partie du secteur parallèle soumise

à des risques semblables à ceux des banques représente 90 % du PIB suisse. Ce pourcentage est très inférieur à celui auquel on arrive sur la base des statistiques relatives aux « autres intermédiaires financiers ». Cela tient sans doute au fait qu'en Suisse, une bonne partie de leurs activités concernent les participations détenues par des sociétés holdings ou les prêts accordés à l'intérieur des groupes. Elles ne sauraient donc être considérées comme des activités bancaires parallèles.

Une étude de cas menée par les autorités suisses et publiée par le CSF

en novembre 2014 estime le système bancaire parallèle suisse, sur la base des actifs détenus, à 480 milliards de francs, soit quelque 80 % du PIB pour 2012. En Suisse, ce sont les fonds de placement qui constituent le gros des banques parallèles identifiées. D'une façon générale, la différence entre les estimations montre que l'établissement de données chiffrées relatives au système bancaire parallèle n'est pas une science exacte.

Pour l'heure, les autorités suisses ne considèrent pas les banques parallèles comme un risque systémique majeur. Premièrement, le secteur, même

selon une estimation plutôt large, ne représente qu'une fraction du secteur bancaire classique. Deuxièmement, les risques systémiques liés aux entités identifiées comme étant des banques parallèles sont jugés relativement modestes. Troisièmement, le degré d'imbrication entre banques et banques parallèles (par ex. les fonds obligataires) en Suisse peut être considéré comme réduit. Enfin, on retiendra que les banques parallèles sont souvent déjà réglementées. Cependant, par la force des choses, il se peut qu'à l'avenir, il faille réviser ces appréciations.

quant à leur mise en place. Comme le prévoient les principes généraux, le Département fédéral des finances (DFF), de concert avec la Banque nationale suisse (BNS) et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Finma), conduit actuellement une analyse afin d'évaluer la nécessité d'intervenir, y compris au niveau réglementaire. Les conséquences pour les prêts de titres comptent parmi les questions en suspens.

Bien que l'analyse soit en cours, on peut déjà tirer quelques conclusions générales. Premièrement, le fait que les banques parallèles ne disposent pas de licence bancaire ne signifie pas que ces entités et leurs activités ne sont pas soumises à réglementation. Au contraire, le domaine des fonds de placement, qui représentent l'activité principale en matière d'actifs financiers du système bancaire parallèle en Suisse (voir encadré 2), est déjà soumis à une réglementation détaillée. Le cadre législatif se compose de la loi sur les placements collectifs et des ordonnances respectives du Conseil fédéral et de la Finma.

La Suisse se conforme déjà pleinement aux normes de l'OICV concernant les fonds du marché monétaire qui promettent un remboursement fixe, puisqu'elle n'autorise pas ce type d'instruments. L'intermédiation de marché, pratiquée notamment par les négociants en valeurs mobilières, est un autre exemple d'une activité bancaire parallèle qui est déjà soumise à un régime prudentiel.

Deuxièmement – ceci pouvant paraître surprenant –, quelques normes sur les banques parallèles visent directement la réglementation des banques, qui doit dès lors être adaptée. Les autorités suisses travaillent actuellement sur la mise en place des recommandations du CBCB concernant les interactions entre les banques traditionnelles et parallèles. Des changements au niveau de l'ordonnance sur les fonds propres seront nécessaires.

Troisièmement, quelques activités du système bancaire, telles que la titrisation, sont peu importantes en Suisse et ne requièrent donc pas de mesures à ce stade. Les autorités devront naturellement ob-

server l'évolution, d'autres risques pouvant apparaître, et prendre les mesures qui s'avèreraient nécessaires.

En conclusion, lors de la mise en place au niveau national des nouvelles normes internationales, il faudra en mesurer les coûts et les bénéfices, comme pour tous les projets réglementaires de ce genre, et trouver des solutions efficaces pour réduire les risques principaux.



Michael Manz

Chef de la section Monnaie et stabilité financière, Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), Berne

Alexandre Miremad

Section Monnaie et stabilité financière, Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), Berne