

LES SYSTÈMES BANCAIRES DES PAYS DE L'EST

GAËL DE PONTBRIAND*

Une dizaine d'années après la chute du mur de Berlin et l'éclatement de l'URSS, les 27 pays situés sur cet immense territoire s'étendant de la Pologne au Pacifique d'une part, de l'Arctique aux frontières de la Chine et de l'Afghanistan d'autre part, se sont dotés de nouveaux systèmes bancaires. La disparité de ces systèmes peut paraître surprenante alors qu'ils ont émergé de structures politico-économiques communes et qu'ils se sont développés durant une décennie où mondialisation, globalisation et intégration financière ont rapidement progressé. Chaque pays de l'Est n'a-t-il pas aujourd'hui le système bancaire qu'il mérite ? En effet, certains comme la Hongrie se sont lancés rapidement dans une restructuration profonde tandis que d'autres tels que la Russie tardent à mettre en place l'ensemble des conditions nécessaires au développement de banques performantes. Malgré des divergences dans l'approche et dans le résultat des réformes bancaires, force est de constater qu'après dix ans, des problèmes fondamentaux et communs persistent dans cette zone dont certains présentent des spécificités par rapport aux pays en transition situés en Asie ou en Amérique du Sud.

En dépit des nombreuses difficultés inhérentes à la comparaison de 27 systèmes bancaires (données quantitatives par exemple, textes réglementaires et pratiques), nous proposerons d'examiner la maîtrise du risque comme clé d'explication de la disparité observée aujourd'hui entre des systèmes bancaires situés dans ce vaste ensemble. La prise de risque, l'évaluation du risque, le contrôle du risque sont basés sur l'analyse d'informations. Ce sont autant de missions traditionnelles du

* Partner du cabinet PricewaterhouseCoopers.

L'auteur s'exprime ici à titre personnel. Depuis 1992, il a été conseiller d'une banque russe puis des Banques centrales de Russie, Kazakhstan et Ukraine.

banquier qui néanmoins étaient totalement nouvelles sur le marché domestique dans la quasi-totalité de ces pays (ex-Yougoslavie exclue où plusieurs banques commerciales co-existaient). Il convenait donc de développer des processus radicalement différents par rapport à l'information, sa production, sa diffusion, son contrôle afin que les parties prenantes (*stakeholders*) : pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, banque centrale, banques commerciales et clients, entreprises et particuliers, puissent mieux maîtriser le risque bancaire, une variable nouvelle pour ces systèmes bancaires. Aujourd'hui, les niveaux différents de bancarisation, d'intermédiation et des coûts entre certains pays d'Europe Centrale et de l'Est et les pays de la CEI résultent des nouveaux rapports de pouvoir par rapport à l'information et donc au risque. Le rôle des banques étrangères dans ces nouveaux rapports paraît si considérable que ce seul facteur de caractère institutionnel sera analysé ici.

*LES SYSTÈMES BANCAIRES DES PAYS DE L'EST :
DES POINTS COMMUNS DIX ANS APRÈS L'ÉCLATEMENT
DE L'EMPIRE SOVIÉTIQUE*

2 Partis d'une expérience commune, les systèmes bancaires des pays de l'Est partagent les difficultés de la transition et présentent encore aujourd'hui des similarités.

À l'origine, un même système politico-économique et bancaire

Alain Besançon résume ainsi la nature de la rupture que constitua l'avènement du régime communiste : l'épisode communiste « détruisit la société civile, le droit, la propriété et presque tout l'acquis de la civilisation »... Dans cet environnement, le système bancaire était constitué d'une banque (à l'exception de la Yougoslavie) qui assumait à la fois la responsabilité de la politique monétaire et les fonctions de banque commerciale soit en réalité l'allocation de ressources, essentiellement d'origine budgétaire. La seule expérience bancaire était celle pratiquée à travers des filiales à l'étranger (Banque Commerciale pour l'Europe du Nord, Narodny Bank par exemple) ou dans le cadre des relations avec les pays, les clients et les banques étrangers. Avec la fin du régime communiste, il s'agissait de recréer un environnement où une société civile pourrait s'épanouir, un État de droit prévaudrait, la propriété privée serait respectée... Autant d'éléments nécessaires et fondamentaux pour le fonctionnement d'un système bancaire, mais il fallait aussi assumer l'héritage. Il était très lourd : manque de compétences, pas de culture risque, peu de produits et services, des systèmes d'information dépassés, une culture bureaucratique...

Le choc de la libéralisation et les crises bancaires

La quasi-totalité des banques ont été confrontées à des crises de solvabilité de leurs principaux clients : les entreprises publiques. Celles-ci, habituées à évoluer dans un monde sans concurrence et sans contrainte budgétaire, ont rapidement rencontré des difficultés d'adaptation, devant dorénavant satisfaire des clients, conquérir leur marché, et se sont trouvées confrontées à la concurrence d'importations étrangères, voire à des entreprises locales récemment créées. Ces difficultés se sont traduites par un effondrement des investissements et plus généralement une réduction du PIB de 5 % en 1990, 8,1 % en 1991 et 9,5 % en 1992 dans l'ensemble de la zone. La rupture des flux d'échange au sein de la région a également contribué à cette longue récession. Enfin les politiques monétaires (politique de taux et de crédit) et de taux de change (monnaie tantôt surévaluée, tantôt sous-évaluée) poursuivies au début de la période de transition ont aggravé la fragilité des banques dont les responsables n'avaient que très rarement acquis l'expérience minimum pour assumer le rôle qui leur incombait désormais, celui d'intermédiaire. Ils allaient également devoir assumer la responsabilité des décisions qu'ils devaient maintenant prendre.

Des approches similaires à la réforme...

3

L'ensemble de ces pays a pu bénéficier du soutien massif des organisations internationales, des gouvernements et des Banques centrales des pays occidentaux pour les aider à mettre en place un système bancaire stable, nécessaire au soutien de la croissance économique. Ces programmes d'aide comprenaient en général trois volets : le premier concernait le cadre institutionnel (réglementation, supervision bancaire et règles comptables), le deuxième cherchait à améliorer le fonctionnement opérationnel (gouvernement d'entreprise, liquidation et fermeture des banques, privatisation) et un troisième apportait son concours à la restructuration financière, c'est-à-dire trouver une ou des solutions au problème du portefeuille des crédits douteux.

...conduisent à une structure similaire du système...

Au motif d'encourager la concurrence, les autorités ont accordé avec une grande facilité des licences bancaires. Ainsi d'un système mono-bancaire à la fin des années 1980, la Lettonie (2,6 millions d'habitants) avait accordé 62 licences et la Géorgie 226 (4,6 millions d'habitants) en 1994, la Russie près de 3 000 licences, l'Ukraine 230 et le Kazakhstan 204 en 1995. Ces « banques de poche », souvent filiales de groupes industriels ou rassemblant quelques membres de réseaux influents n'ont, à de rares exceptions près en Russie et au Kazakhstan,

pas réussi à contester le marché. Ce sont le plus souvent les anciennes grandes banques d'État issues de l'éclatement de la banque unique qui se sont progressivement imposées alors que les banques de poche disparaissaient au fur et à mesure des crises bancaires ou que les autorités bancaires retiraient leur licence à des banques dont les actionnaires ne pouvaient répondre aux exigences réglementaires, en particulier celles concernant le niveau de fonds propres. Ainsi, après une forte augmentation du nombre de banques, la tendance depuis quelques années est à la diminution.

Après dix ans de réforme, ou de tentatives de réforme, le taux de concentration des systèmes bancaires des pays de l'Est sont souvent proches et parfois comparables à ceux observés dans les pays de l'Union européenne. En Pologne, les dix plus grandes banques contrôlaient 82 % des actifs, 86 % des dépôts et 78 % des crédits à la fin de l'année 2000, alors que 73 banques opéraient encore dans le pays. En Hongrie, les cinq plus grandes banques avaient 57 % du marché, les dix premières 70 % des actifs bancaires. En Bulgarie, huit banques détenaient 75 % des actifs bancaires dès 1995. Au Kazakhstan, trois banques contrôlaient 56 % des actifs à la fin de l'année 2000 et avaient réalisé environ 50 % des résultats du secteur. En Russie, les 10 premières banques détenaient 60 % des actifs bancaires fin 2000 malgré la présence de 1 311 banques. En France, les 10 premières banques contrôlaient 70 % des actifs à la fin de l'an 2000. Le nombre d'acteurs reste donc élevé malgré une tendance à la baisse, mais les marchés locaux sont effectivement dominés par un nombre limité d'établissements.

...qui laisse apparaître encore de nombreuses faiblesses

Des acteurs encore souvent marginaux

Les banques restent des acteurs marginaux qui exploitent encore peu les opportunités qui s'offrent à elles car elles ne sont pas encore assez performantes.

Tous les systèmes bancaires des pays de l'Est ont montré leur fragilité lors de la crise bancaire en Russie de 1998 : retrait de dépôts, chute du volume des prêts, pertes... Malgré ces crises (15 des 18 plus grandes banques de Russie n'étaient pas solvables à l'issue de la crise de 1998) et les difficultés de mise en place des réformes, la reprise de la croissance économique, observée depuis 1993 dans la plupart des pays d'Europe Centrale et, depuis 1999, dans ceux de la CEI, a été possible. Aujourd'hui, le rôle des banques dans l'économie reste toujours modeste :

- les actifs du secteur bancaire représentent moins de 70 % du PIB dans les pays d'Europe de l'Est, sauf dans le cas de la République

tchèque, où ils atteignaient 140 % contre 70 % en Hongrie, 62 % en Pologne, 35 % en Russie. Le ratio varie entre 3 et 15 % dans les pays de la CEI contre plus de 200 % dans les pays de l'OCDE (245 % en France) ou 100 % dans les pays en transition tels que la Malaisie ;

- dans le portefeuille d'actifs, les titres d'État conservent souvent une place significative soit environ 20 % des actifs. Les gouvernements confrontés à des problèmes de financement du déficit budgétaire n'ont pas hésité à émettre des titres à des conditions paraissant particulièrement attrayantes pour les investisseurs. Par exemple, les bons du Trésor du Kazakhstan à 3 mois offraient un rendement réel supérieur à 28 % au cours de l'année 1998, une situation relativement fréquente dans les pays de la CEI au cours des cinq dernières années ;
- quant aux crédits accordés au secteur privé, ils ne constituaient qu'environ un tiers du PIB pour les pays d'Europe Centrale et de l'Est (25 % en Pologne et 23 % en Hongrie) à la fin de l'année 1999 et moins de 15 % dans la plupart des pays de la CEI (15 % en Russie) contre environ 90 % en moyenne pour les pays de l'OCDE. Le crédit aux particuliers ne dépasse pas 10 % (en Russie) du portefeuille contre environ 50 % dans les pays occidentaux.

Des acteurs de petite taille

En conséquence, les banques des pays de l'Est restent de taille particulièrement modeste à l'échelle internationale. L'ensemble des actifs des 100 premières banques d'Europe Centrale et de l'Est, soit environ 200 Md\$ à la fin de l'année 2000 équivalaient à moins de la moitié du pied de bilan de l'une des vingt-deux premières banques du monde. Les fonds propres de l'ensemble des banques russes s'élevaient à environ 10 % des fonds propres de l'ensemble des établissements de crédits situés en France à la fin de l'année 2000. Malgré la concentration des actifs sur les dix premières banques dans de nombreux pays (60 % des actifs en Russie, 70 % en Hongrie, 82 % en Pologne), aucun établissement, sauf la Sberbank, qui collecte pourtant 85 % de l'épargne des particuliers russes et affichait un total d'actifs de 14 Md\$ à la fin 1999, n'a acquis une taille considérée nécessaire pour pouvoir exploiter des économies d'échelle¹. Ce problème de taille critique continuera à se poser dans un contexte national pour chacun de ces pays. Parmi les 27 pays de la zone, seuls trois (la Russie, l'Ukraine et la Pologne) semblent avoir un marché domestique suffisamment important pour que plusieurs établissements de crédit domestiques puissent s'y livrer une véritable concurrence. La Roumanie et l'Ouzbékistan pourraient être ajoutés, mais 21 de ces pays ont une population égale ou inférieure à 10 millions d'habitants, soit l'équivalent de l'agglomération parisienne.

5

Si les plus grandes banques locales restent de taille très modeste sur le plan international, elles apparaissent dominantes aux centaines, voire milliers de petites banques souvent d'origine coopératives (exemple en Pologne) ou des filiales de grandes entreprises (exemple en Russie). Cet émiettement du marché est une source de fragilité et un obstacle dans certains pays à la mise en place de mécanismes de mutualisation des risques. La consolidation est inévitable, mais son processus pourrait être coûteux tant en termes budgétaire que pour les clients. Le dernier rapport annuel de la Banque centrale de Pologne mettait en évidence la pression croissante sur les petits établissements et l'écart qui se creusait entre établissements en cours de restructuration profonde et ceux qui survivaient sur une niche de plus en plus contestée.

Des acteurs peu performants malgré des marges d'intermédiation élevées

Petites, les banques des pays de l'Est sont peu performantes, elles ont :

- des marges d'intermédiation élevées, souvent encore 5 % à 10 % contre moins de 2 % en France ;
- des taux d'intérêts parfois très élevés sans que cette tarification soit modulée en fonction de la qualité de l'emprunteur ;
- des coûts d'exploitation toujours très élevés. Le coût total du personnel des banques polonaises dépassait 2 % du total des actifs en 2000 contre moins de 1 % pour l'ensemble des établissements de crédits situés en France en l'an 2000 et les frais d'exploitation s'élevaient à 3,6 % contre 1,46 % en France. En Russie, ces frais s'élevaient en 1999 à environ 10 % des actifs bancaires ;
- une qualité de crédits toujours médiocre : le taux de crédits compromis sur l'ensemble du portefeuille dépassait souvent 50 % il y a 5 ans. En dépit de la reprise économique dans les pays d'Europe de l'Est depuis plusieurs années, le taux reste toujours élevé alors que l'application des règles locales et des normes internationales devient plus rigoureuse en général, mais demeure parfois aléatoire. À la fin des années 1999 et 2000, le taux des créances douteuses sur encours bruts dépassait 10 % (17,5 % sur les prêts aux entreprises en Pologne fin 2000). Dans les pays de la CEI, ce taux atteint souvent encore 20 à 30 %. Ces taux faciaux sont à comparer avec un taux de 5 % à la fin 2000 pour l'ensemble des établissements de crédit français qui doivent en outre appliquer des règles de déclassement de manière beaucoup plus stricte. En République tchèque, le montant des créances douteuses atteignait, fin 2000, 18,4 % du PIB avant la résolution du problème de l'IPB qui, à lui seul, avait un coût équivalent à 5 % du PIB ! L'amélioration de la gestion du risque de crédit est un élément central d'une meilleure maîtrise du risque, elle-même clé de la pérennité des systèmes bancaires des pays de l'Est (voir *supra*).

Cependant, ces banques affichent en moyenne des taux de rentabilité et des ratios de solvabilité apparemment élevés. Le taux moyen avant impôts de rentabilité sur actifs des banques commerciales est beaucoup plus élevé pour les banques commerciales situées à l'Est que pour celle situées dans l'Union européenne : 2,8 % au Kazakhstan, 1,6 % en Pologne, 1,27 % en Hongrie contre 0,66 % en France en 2000. De même, le taux affiché de rentabilité avant impôts des fonds propres en 2000 était de 13,8 % au Kazakhstan, 15,2 % en Hongrie contre 15 % en France. Ces derniers taux nominaux atteints dans les pays de l'Est ne sont cependant pas comparables puisque les taux d'inflation, les politiques de résultat à travers les approches de provisionnement des créances douteuses et les niveaux de fonds propres différent. En réalité, la rentabilité des banques des pays de l'Est, même si elle s'améliore dans certains pays (Pologne, Hongrie), reste en termes réels généralement très faible et souvent négative en 2000.

Quant aux niveaux de fonds propres, ils paraissent élevés (12 % du bilan en Hongrie, 16 % au Kazakhstan) mais faibles rapportés aux risques. Ils sont inférieurs ou proches du montant des créances douteuses nettes pour plusieurs systèmes. Le même ratio s'élevait à 12,8 % à la fin 2000 pour les établissements français. Par ailleurs, ces ratios se détériorent rapidement car la rentabilité est trop faible, et ce, d'autant plus vite que la réintermédiation de l'activité prêt s'accroît et/ou que la devise locale dévalue. Au cours de la seule année 2000, le ratio de solvabilité a baissé en Hongrie de 15,2 % à 14 %. En Russie, où la part des actifs en devises étrangères représente 48 % des actifs fin 1999 contre 30 % avant la crise de 1998, les fonds propres ne représentaient plus que 46 % du niveau d'avant la crise.

Donc un fort potentiel

Faibles dans leur rôle d'intermédiaire, les banques des pays de l'Est bénéficient d'un fort potentiel de développement des services bancaires : tous les clients (particuliers comme entreprises) sont sous-équipés en matière de produits d'épargne, de nature de crédits (crédit hypothécaire et crédit consommation démarrent ou ont été lancés récemment), de moyens de paiement, de conseil. En Hongrie, moins du quart des ménages dispose d'une carte bancaire. Le système bancaire russe ne capte qu'environ 15 Md\$ de dépôts à la fin 2000 alors que l'épargne non intermédiée s'élèverait selon certaines estimations à quelques 40 Md\$.

Rôle marginal, performance médiocre, besoin de fonds propres et faible rentabilité réelle caractérisent encore les banques des pays de l'Est.

*MALGRÉ CES FAIBLESSES ENCORE PARTAGÉES,
DES DIFFÉRENCES FONDAMENTALES SONT APPARUES
ET DEVRAIENT S'ACCENTUER*

Si les principes des restructurations opérationnelles, institutionnelles et financières des systèmes bancaires étaient proches, leur application a connu des fortunes diverses. La différence la plus significative concerne la réforme opérationnelle. Les systèmes bancaires de la plupart des pays d'Europe Centrale et de l'Est ont été privatisés tandis que ceux des pays de la CEI restent dominés par des banques directement ou indirectement contrôlées par l'État.

Alors que les banques privatisées dans la première région contrôlent une forte majorité de l'ensemble des actifs (en Pologne 77 % fin 2000, plus de 80 % en Hongrie), l'inverse s'applique dans la CEI. Cependant, la Caisse d'épargne de Bulgarie, sous contrôle de l'État, recueillait 75 % des dépôts des particuliers. En Russie, la Sberbank a vu sa part de marché des dépôts des particuliers passer d'environ 50 % à 85 %, suite à la crise de 1998. À cette occasion, deux des plus grandes banques russes, SBS-Agro et Rossiyskiy Kredit, sont passées sous le contrôle direct de l'État. La crise en Russie et dans certains pays de la CEI a, non seulement retardé la privatisation des actifs bancaires, mais conduit à une nationalisation de fait.

8 Privatisées en Europe Centrale et de l'Est, les banques locales sont passées sous contrôle des banques étrangères (voir tableau n°1 en annexe). À la fin de l'année 2000, les banques détenues majoritairement par des actionnaires étrangers détenaient plus de 70 % des marchés bancaires polonais (75 %) et tchèque, 68 % du marché hongrois contre 6 % en Russie. Les banques d'Europe Continentale (à l'exception des espagnoles) ont été les plus grands investisseurs alors que les banques britanniques et japonaises ont été absentes du processus. Seuls, deux groupes américains, Citibank et General Electric, ont acquis des positions significatives.

L'importance de cette double évolution, privatisation puis prise de contrôle par des banques étrangères, fera l'objet d'une analyse spécifique dans la dernière partie de cet article.

Des règles à faire appliquer

La réforme institutionnelle a, certes, permis de mettre en place un ensemble de règles concernant la supervision, les accords et retraits d'agrément, les principes comptables... Mais la volonté et les moyens d'application ont varié d'une région à une autre dans la zone. Des 1311 banques opérant en Russie en janvier 2001, seules 132 banques avaient le capital minimum requis pour poursuivre leur activité. Malgré cette situation, le nombre de banques dont l'agrément a été retiré en 2000 n'était que de 38 contre 129 en 1999 et quelques 522 en 1996. La décision des

autorités bancaires de retirer l'agrément de la Promstroybank a été infirmée par les autorités politiques. Au sein même de la Banque centrale de Russie, l'application de la réglementation bancaire varie d'une région à une autre. Ainsi, 116 agréments bancaires ont été accordés en 1999 par les agences régionales de la Banque centrale de Russie contre l'avis du siège. Selon un rapport de la Banque centrale de Russie, 70 % des banques inspectées au cours de l'année 2000 ne respectaient pas les règles comptables. En matière de présentation des comptes, Viktor Geraskchenko, gouverneur de la Banque centrale, admettait que l'application des principes comptables internationaux, IAS, aux banques russes conduirait à reconnaître l'insolvabilité immédiate de plus du tiers des banques russes². La même lenteur à liquider et fermer les nombreuses banques (plus de 200) insolvables en Ukraine traduit la faiblesse des autorités bancaires centrales et régionales face aux autorités politiques et aux groupes d'intérêt qui profitent de cette situation pour transférer les actifs saisis à de nouvelles banques (*bridge banks*) avant l'intervention d'un administrateur provisoire ou d'un liquidateur.

Au Kazakhstan, 13 des 47 banques ne respectaient toujours pas les normes prudentielles de solvabilité au 1^{er} mai 2001.

Des moyens à engager

Quant à la restructuration financière, les approches suivies et les moyens consacrés ont divergé substantiellement d'une région à une autre. Les travaux de Fang, Zoli et Klytchnikova montrent que le coût cumulé des créances douteuses et des indemnités des dépôts a été en moyenne plus élevé en Europe Centrale et de l'Est (7 à 42 % du PIB) par rapport à celui observé dans les pays de la CEI. Cette différence de coût reflète une approche privilégiant la restructuration des banques existantes en Europe Centrale et une autre préférant la liquidation dans les pays de la CEI.

Si les systèmes bancaires des pays de l'Est demeurent fragiles car la maîtrise du risque y reste difficile, ces différences apparues au cours des trois à cinq dernières années indiquent néanmoins que les pays d'Europe Centrale et de l'Est semblent avoir franchi une étape décisive pour assurer une meilleure intermédiation bancaire et donc pouvoir contribuer au soutien de la croissance économique.

LA MAÎTRISE DU RISQUE : CONDITION NÉCESSAIRE D'UN SYSTÈME BANCAIRE PERFORMANT

L'amélioration de la maîtrise du risque permet dans une économie de marché de diminuer la marge d'intermédiation et donc d'inviter les agents épargnants et emprunteurs à recourir aux services des banques.

Or dans les pays de l'Est, la multiplicité des risques et leur accumulation ainsi que leur amplitude a rendu le coût d'intermédiation très élevé, voire prohibitif, laissant ainsi la voie à d'autres systèmes de financement parallèle, en particulier la dette inter-entreprise.

Une marge d'intermédiation très élevée pour absorber les risques

Le coût élevé d'intermédiation reflète trois éléments principaux du risque pris par les banques : le risque d'insolvabilité, ou coût du risque, reste très élevé. Si le problème des prêts hérités du régime antérieur a été largement résolu par une inflation très élevée (cas le plus fréquent des pays de la CEI), et/ou par le transfert de ces portefeuilles à des agences spécialisées dans la gestion des créances douteuses (*bad bank*), la qualité de la production est depuis restée médiocre, même si elle a eu tendance à s'améliorer dans certains pays de l'Europe de l'Est. Les taux de perte de la nouvelle production, difficiles à estimer (voir *supra*) continueraient à se situer entre 4 et 10 % dans de nombreux pays.

Le risque de transformation et de liquidité. L'essentiel des ressources des banques sont des dépôts à vue dont la volatilité a été mise en évidence dans beaucoup de pays. Par ailleurs, le marché interbancaire est peu liquide. Le 24 août 1995, le marché interbancaire russe a cessé de fonctionner et les partenaires ont retiré massivement leurs dépôts. En conséquence, les maturités contractuelles des prêts et dépôts avec les clients, entreprises ou particuliers sont encore courtes.

Le risque politique et économique est reflété dans la prime de risque qu'exigent ou devraient exiger les investisseurs en capital et autres bailleurs de fonds dans les banques. Un calcul théorique et simple, voire simplificateur tend à montrer que le coût du capital devient un multiple du taux d'inflation estimé. Si le taux des bons du Trésor à 3 ou 12 mois reflète le taux d'un investissement sans risque et doit en moyenne assurer une protection contre l'inflation, la prime de risque au-dessus de ce taux devrait selon les pays être de 30 %, 100 % voire 150 % pour refléter le risque politique et la volatilité de l'environnement économique. Or le taux réel des bons du Trésor a connu dans de nombreux pays des fluctuations considérables passant en quelques mois d'une valeur négative à des valeurs positives très élevées +20 %, 30 % et plus, d'où la spéculation sur les GKO en Russie. Cette volatilité des taux d'intérêt entraîne non seulement une volatilité du coût du capital, mais a des conséquences directes sur le coût du risque dans la mesure où les emprunteurs peuvent se trouver soudainement confrontés à des charges d'intérêt qu'ils ne peuvent plus supporter lors du renouvellement d'un prêt.

Au-delà de ces éléments de risque, la marge d'intermédiation doit également absorber les coûts opérationnels. Or ceux-ci sont également

élevés (souvent entre 3 et 10 %). Le coût du crédit, dans cette approche simplifiée, peut donc représenter 130 % à 200 % de taux d'inflation, plus 7 à 20 % pour absorber les coûts du risque et opérationnels. Les sociétés emprunteuses paient souvent peu d'impôts sur les sociétés. Le coût effectif du crédit après impôt est donc proche du taux nominal de crédit. Dans cet environnement très volatile, la détermination d'un taux d'intérêt entre le prêteur et l'emprunteur devient particulièrement difficile. En outre, les emprunteurs négocient peu : relation avec une seule banque, manque de compétence, rationnement, circuits de financement contrôlés par des réseaux... En conséquence, l'activité de prêt des banques se limite au financement des activités à cycle très court et offrant des marges très substantielles, d'où l'importance des prêts liés aux activités commerciales (import-export), matières premières, changes et titres. Cette volatilité des conditions d'exploitation (prêts courts et taux d'intérêt) s'est traduite par une volatilité des résultats, mais aussi par des crises de solvabilité des banques dans la plupart des pays.

Un changement de nature de l'activité d'intermédiation bancaire dans les pays de l'Est a requis ou devra passer par une stabilisation de l'environnement politique et économique, une amélioration de la productivité du système bancaire et une réduction du coût du risque.

Réduire le coût du risque dans les pays de l'Est

11

Réduire le coût du risque des systèmes bancaires dans les pays de l'Est nécessite une amélioration de la production, de la diffusion et du contrôle de l'information, une plus grande diversification et une meilleure liquidité des actifs.

Ceci implique que la qualité de l'information produite, les conditions d'échange et de contrôle de l'information par les différentes parties prenantes (déposants, banques, emprunteurs, actionnaires, Banque centrale, gouvernement) s'améliorent.

L'information produite reste médiocre

Les conditions de production de l'information restent médiocres. L'information produite par les entreprises et les banques n'est pas systématiquement présentée selon des normes cohérentes dans les temps et/ou comparables avec les normes internationales. Différentes normes peuvent continuer de coexister laissant à l'émetteur de l'information la possibilité de se livrer à des arbitrages qui restent obscurs pour l'analyste. Les normes tardent à être adaptées aux innovations financières. Ainsi les engagements des banques sous forme de *wechsels* (billet à ordre et lettre de change), n'ont pas figuré dans les comptes pendant longtemps dans certains pays de la CEI alors qu'ils constituaient un volume important du financement garanti par les banques.

L'information est souvent produite avec des délais trop importants dans un environnement trop volatile. En conséquence, son utilité devient rapidement très aléatoire. Cette volatilité de l'environnement rend difficile également la préparation de prévisions fiables. Améliorer la production d'information est une étape nécessaire pour que le financement sur la base de flux de trésorerie prévisionnels puisse prendre son essor. Quant au financement sécurisé sur des actifs, la sécurité de l'environnement juridique doit être accrue.

L'échange de l'information n'est pas ouvert

L'information disponible devient un moyen de pouvoir dans lequel quelques-uns vont refuser l'accès à l'information aux concurrents potentiels afin de créer une rente plus ou moins importante pendant une période plus ou moins longue. L'appropriation de l'information se réalise dès la source soit par la force, soit par une association entre l'émetteur et l'exploitant de l'information puis peut s'institutionnaliser dans des prises de participation. Ce manque de transparence dans la diffusion d'information ainsi que d'indépendance entre les parties à l'échange reste un des facteurs majeurs de fragilité des systèmes bancaires particulièrement dans les pays de la CEI.

12

Dans ces pays et parfois parmi les pays les plus importants, les banques sont encore étroitement liées à des réseaux en charge de monopoliser les informations afin de les exploiter dans des structures de groupe plus ou moins formalisées. Les pouvoirs publics et les autorités bancaires peuvent jouer volontairement ou non un rôle de complice dans la création de la rente. Elles peuvent par exemple diffuser une information de manière sélective ou être lentes dans la mise en œuvre de la réglementation. Parmi la multitude d'exemples possibles, la création des « banques ponts » a permis de transférer les actifs sains de banques russes condamnées à la liquidation au profit de quelques anciens actionnaires et au détriment de ceux qui n'appartenaient pas à un réseau d'actionnaires initiés. Les transferts sélectifs n'auraient pas été possibles sans une coopération volontaire ou non des autorités judiciaires, bancaires voire gouvernementales. Le cadre juridique même s'il est insuffisant, existe le plus souvent pour réguler l'échange d'information. L'application de ces règles reste aléatoire dans de nombreux pays de la zone.

Les conditions de contrôle de la production, de la diffusion et de l'échange de l'information se modifient lentement

Cette amélioration ne se réalise que très lentement à des rythmes différents au sein de la zone à travers un renforcement des compétences et une mise en œuvre plus stricte des règles existantes, en particulier avec l'application de sanctions.

Au niveau des compétences, le déficit est à la fois qualitatif et quantitatif. Celui-ci ne pourra être comblé qu'en poursuivant les efforts entrepris avec le soutien de la communauté internationale. Si les progrès en matière de technique bancaire, système d'information ont été significatifs, le niveau des compétences en matière d'évaluation et du contrôle du risque reste faible. De même, la formation de juges et d'auxiliaires de justice en matière financière s'avère difficile, domaine nouveau, la jurisprudence reste à créer dans chaque pays. Cet effort est cependant nécessaire pour que le droit soit appliqué.

Outre la rareté des compétences, la multiplicité des règles, le manque de cohérence due à la cohabitation de règles nouvelles et anciennes non abrogées, la lenteur de mise en action et de prise de décision, la non-application des décisions prises, l'absence d'indépendance des juges sont autant de menaces pour les acteurs qui refusent d'appartenir à un réseau plus ou moins structuré. L'absence de contre-pouvoir public et indépendant laisse de trop nombreux agents économiques face aux réseaux, groupes monopolisant l'information et son exploitation. Cette asymétrie est une des causes essentielles du manque de confiance de nombreux agents économiques seuls dans leur système bancaire. L'autodiscipline (*self regulation*) des principaux agents n'a pas d'histoire. La possibilité de voir sanctionner les abus de pouvoir par des autorités indépendantes contribuerait au développement d'un climat de confiance dans la négociation entre les parties prenantes.

13

La diversification des risques est limitée

Les portefeuilles d'activité des banques sont globalement moins diversifiés que dans les pays développés. Si elles émanent d'anciennes banque d'État, les banques ont des activités concentrées sur la clientèle entreprise publique ou privatisée, appartenant à un secteur (agriculture, étranger, construction...) et/ou situées dans une région où un nombre limité d'entreprises plus ou moins intégrées domine. Dans ces conditions, le risque systémique demeure. Dans un premier temps, les dirigeants des banques ont « diversifié » leurs activités sur des marchés nouveaux : changes et titres d'État. La diversification du portefeuille de crédit reste modeste : les particuliers, avec l'introduction du crédit hypothécaire et du crédit consommation, ne représentent qu'environ 10 % du portefeuille dans les pays les plus avancés de l'Europe Centrale et de l'Est contre environ 50 % dans les pays développés. Dans cette zone, les commissions prennent une part de plus en plus importante dans le produit brut bancaire et atteignaient près de 20 % dans le système bancaire en 2000.

La liquidité des actifs est faible

Une meilleure liquidité des actifs, soit détenus en portefeuille, soit reçus comme sécurité par les banques dans le cadre d'un contrat de prêt contribuerait à une meilleure évaluation des actifs. Dans le cas des portefeuilles de crédit, une plus grande liquidité permettrait une diversification plus rapide des risques de crédit et donnerait un signal, à travers le prix, de l'adéquation du niveau de provisions sur ce portefeuille. Dans le cas des actifs réels reçus en garantie, la liquidité de ces actifs permet d'apprécier le niveau de sous-couverture des risques liés aux créances douteuses. Le développement des marchés de capitaux et la diversification des activités des banques dans le domaine du crédit hypothécaire sont de nature à améliorer la gestion du risque.

La réduction du coût du risque n'implique pas seulement une modification des modes de gestion des banques mais une évolution des relations entre autorités publiques (exécutif, législatif et judiciaire), autorités bancaires, banques et clients. Durant cette transition, les progrès réalisés par chaque pays peuvent être appréciés en fonction de l'évolution d'indicateurs tels que la réduction de la dette inter-entreprises ainsi que le volume et le coût de l'intermédiation.

La dette inter-entreprises

14

L'importance prise par la dette inter-entreprises durant la transition des pays de l'Est s'explique largement par l'incapacité des systèmes bancaires à maîtriser le risque et donc à rationner correctement le crédit. Le volume des prêts inter-entreprises a représenté plusieurs fois les volumes des prêts accordés par les banques dans de nombreux pays. Face aux besoins de financement exprimés par les entreprises, les banques ne pouvaient, dans de nombreux cas, évaluer le risque et/ou obtenir les garanties nécessaires. Le niveau de taux est jugé d'ordre secondaire par l'emprunteur potentiel. Si la qualité des garanties est *a priori* suffisante, l'exercice des droits concernant ces garanties (reconnaissance du titre de propriété, exécution des décisions des tribunaux) est trop incertain, conduisant les banques à renoncer à contracter un prêt. Devant ces difficultés, les entreprises ont utilisé un circuit de financement parallèle. Pour de nombreux fournisseurs, le crédit client était et reste le moyen d'écouler, à court terme, une production pas nécessairement compétitive dans une économie concurrentielle et de retarder ainsi l'adaptation de la production à la demande ou la faillite. Les clients acceptent d'autant plus facilement ce crédit qu'il constitue en réalité une diminution de prix d'autant plus substantielle que l'inflation est forte. Par ailleurs, les entreprises accordant un crédit client sont souvent dans une position de mieux évaluer le risque de leur client (connaissance du secteur, des produits, des clients...) et de réguler le montant du crédit

accordé en arbitrant entre le propre écoulement de leur production et le règlement reçu par les clients. En cas de difficultés, les entreprises prêteuses exercent, parfois avec des méthodes fortes, le « droit de réserve de propriété », à défaut de pouvoir l'exercer devant les tribunaux.

Les entreprises ont également recours à un arbitrage complémentaire entre l'arrêt de livraison (mesure fréquemment utilisée par les producteurs d'énergie électrique) et les retards de paiement des salaires et des impôts. Le circuit de financement parallèle présente donc l'avantage apparent d'un crédit gratuit, les inconvénients sont cependant majeurs dans la mesure où il retarde le processus d'ajustement, crée des distorsions en faveur d'activités à cycle court (commerce, matières premières...) au détriment de l'investissement industriel, ne permet pas la transformation et nuit donc à l'allocation optimale des capitaux. Enfin, la dette inter-entreprises a créé des fragilités dans certains secteurs, puisque la faillite d'un seul participant a des conséquences sur les entreprises en amont. En conséquence, la réduction de l'importance relative de ce circuit dans les pays de l'Est par rapport au financement intermédié par les systèmes bancaires traduit une amélioration de la performance des systèmes bancaires.

*LES BANQUES ÉTRANGÈRES JOUENT UN RÔLE ESSENTIEL
DANS L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE
DES SYSTÈMES BANCAIRES*

15

Si on ne peut sous-estimer l'importance du rôle, dans l'amélioration de la performance de leurs systèmes bancaires, de la stabilisation macro-économique dans les pays situés dans la zone Europe Centrale et de l'Est (États baltes inclus) qui connaissent depuis huit ans la croissance économique, une baisse tendancielle de l'inflation et des améliorations apportées aux structures et à la législation, la privatisation des banques et l'entrée massive des banques étrangères (tableau n°2 en annexe) à cette occasion joue un rôle central dans la croissance et la qualité de l'intermédiation de ces pays, même si cette présence massive n'est pas sans soulever quelques difficultés. La comparaison entre le modèle suivi par ces pays, par opposition à celui de la plupart des pays de la CEI éclaire l'apport de ces banques étrangères.

Cet apport a fait l'objet de plusieurs études au cours des deux dernières décennies. Les principales conclusions de deux d'entre elles sont rappelées ici. La première réalisée par Claessens, Demirgüç-Kunt et Huizinga conclut, à partir d'un échantillon de 80 pays, que l'apport des banques étrangères en termes d'efficacité sur le coût de l'intermédiation bancaire est fonction du niveau de développement du pays et de son système bancaire. Dans les pays en voie de développement, les banques

étrangères tendent à avoir des marges d'intérêt, des coûts d'exploitation et des résultats supérieurs aux banques locales alors que dans les pays développés, la tendance serait exactement inverse. Les travaux de Rugraff sur les pays d'Europe Centrale et plus particulièrement en Hongrie concluent que l'arrivée des banques étrangères conduit à une réduction du coût d'intermédiation (« effet prix ») et qu'au-delà, les effets qualitatifs sont particulièrement importants, puisqu'une concurrence se créerait entre les établissements étrangers et les banques locales. Les banques étrangères seraient donc, selon une étude, plus coûteuses que les banques locales, moins coûteuses et plus profitables dans l'autre.

L'analyse des premiers résultats après seulement quelques années (souvent deux, maximum cinq ans) de présence significative d'un large échantillon de banques étrangères dans les pays d'Europe Centrale et baltiques permet de constater que l'apport essentiel est jusqu'ici de nature qualitative. Le standing des banques internationales retenues par les autorités locales était pour elles un gage, puisqu'un échec ne serait pas sans répercussions sur l'ensemble du réseau international de ces banques et sur l'avenir politique de ces autorités. Il prépare l'avenir à une réduction très sensible et durable du coût d'intermédiation dans les années à venir. Néanmoins, on observe que les entreprises situées dans les pays où la majorité du système bancaire est contrôlée par des banques étrangères ont pu bénéficier d'une forte réduction de la marge d'intérêt, mais le lien causal n'est pas établi.

16

La baisse de la marge d'intérêt et les banques étrangères

Il faut d'abord relever que les banques localement ont vu leur notation s'améliorer avec l'arrivée d'actionnaires étrangers, mais la répercussion de ce moindre coût de refinancement auprès des emprunteurs est difficile à mesurer. Par contre, la réduction de la marge d'intérêt est observable dans plusieurs pays tels que la Hongrie (environ 2,7 % de marge nette sur les actifs totaux en 2000, contre environ 4,7 % sur la période 1988-1995) et en Pologne (environ 4 % en 2000 et 1999, contre 6 % sur la période 1988-1995). Les entreprises sont les bénéficiaires principales de cette diminution car derrière cette moyenne, la structure des portefeuilles d'actifs des banques s'est modifiée avec une diminution relative des placements en titres d'État (générant en principe des marges plus faibles que les prêts aux entreprises) et l'apparition certes modeste mais réelle des prêts aux particuliers avec des marges nettement plus élevées (environ 8 à 12 % en moyenne). De surcroît, les entreprises locales emprunteuses sont devenues filiales de groupes internationaux suite à la vague de privatisation des cinq dernières années, et comme en témoignent les montants élevés, par rapport au PIB, d'investissements étrangers dans des pays tels que la Hongrie, la Pologne et la République tchèque.

Ces entreprises rachetées ou créées par des groupes internationaux ont pu bénéficier de meilleures conditions pour emprunter localement.

Cette réduction de la marge d'intérêt peut également être expliquée par la baisse tendancielle des taux nominaux d'intérêt qui conduit après un délai d'ajustement à des marges moins élevées. De plus, les banques procèdent à des risques suite aux crises de solvabilité durant les premières années de transition (courbe d'expérience du risque). La baisse de la marge d'intérêt ne peut être seulement le résultat de l'arrivée d'actionnaires majoritairement étrangers, d'une intensification de la concurrence qui, au demeurant reste faible sauf pour quelques clients (grandes filiales de groupes multinationaux), mais s'explique mieux par un environnement économique en voie de stabilisation et par la volonté des banques de ne pas pénaliser des projets d'entreprises mieux sélectionnés. En revanche, l'apport des banques étrangères au-delà du nom, de l'image et des moyens financiers, se manifeste dans les trois domaines suivants :

- les agents économiques se bancarisent, ce qui permet une diversification des clientèles et des activités des banques ;
- la maîtrise des risques s'améliore : une culture de risque se diffuse ;
- les rapports de pouvoir entre les différentes parties prenantes se modifient, contribuant à une plus grande confiance des agents économiques dans leur système bancaire, une plus grande transparence et un meilleur gouvernement des banques, des entreprises et des autorités.

Tous ces apports nécessitent des investissements qui ne permettent pas une réduction immédiate des coûts opérationnels mais changent la qualité de l'intermédiation à court terme.

La bancarisation et la diversification sous l'impulsion des banques étrangères

Depuis la prise de contrôle par des banques étrangères de la majorité des activités bancaires en Pologne et en Hongrie, la bancarisation s'accélère avec un élargissement de l'offre de produits et services qui encourage les agents économiques à utiliser plus les services traditionnels et à adopter des nouveaux produits et services. Ainsi le nombre de comptes courants en Pologne a augmenté de 28 % en 1999 pour atteindre 9 millions en fin d'année pour une population de 39 millions d'habitants. Le nombre de cartes bancaires s'est accru de 36 % en 2000 pour passer de 8,6 à 11,3 millions. Cette forte progression a été possible grâce à une extension rapide des réseaux de distribution. Alors que 363 agences avaient été ouvertes au cours des années 1996, 1997 et 1998 soit environ 120 par an, quelque 542 étaient ouvertes en 1999 et en 2000, soit 271 par an. Ainsi il y avait une agence pour 16 000 Polonais à la fin de l'année 2000 (2 340 en France à la même date mais 42 000 en

Russie) contre une agence pour 26 000 habitants cinq ans plus tôt. Parallèlement à cette extension du réseau d'agences, le nombre des distributeurs automatiques de billets passait de 2 000 à 5 300 au cours de la seule année 2000 et plusieurs banques développaient également leurs services Internet. En Hongrie, les particuliers familiarisés avec les services bancaires traditionnels ont commencé à arbitrer leurs comptes d'épargne pour investir dans des produits plus sophistiqués et attractifs : OPCVM, fonds de pension et assurance-vie. L'arrivée d'établissements de crédit étrangers dans ces pays a facilité l'essor du crédit hypothécaire et du crédit à la consommation (acquisition automobile ou autres produits durables) lancé par des établissements spécialisés (Cetelem par exemple, filiales de grands groupes automobiles) voulant soutenir la vente de leurs produits. Ces prêts aux particuliers constituent environ 10 % des portefeuilles de crédit en Pologne et 6 % en Hongrie. Le taux d'endettement financier par rapport aux revenus disponibles n'était toujours que de 7 % à la fin de l'année 2000, contre environ 50 % dans l'Union européenne. Les perspectives sont donc excellentes dans la mesure où taux d'endettement et revenus devraient progresser et où le cadre juridique s'améliore. Confirmée par diverses enquêtes auprès des consommateurs, la confiance des particuliers dans leur système bancaire progresse. L'allongement des maturités de l'épargne déposée en est une autre manifestation.

18

Les banques étrangères facilitent l'accès des grandes entreprises aux marchés de capitaux internationaux, mettent à leur disposition des moyens de paiement électroniques qui réduisent les charges administratives et le *float*.

Les banques acquises par des étrangers accroissent leur part de marché grâce à cette offre plus abondante. Leurs sources de revenus se diversifient : la marge d'intérêt provient dorénavant, outre des prêts aux entreprises et des titres d'État, des prêts aux particuliers et des placements interbancaires. Quant aux commissions, elles connaissent une forte croissance pour atteindre environ 20 % du produit net bancaire en moyenne en Hongrie et en Pologne.

La maîtrise du risque et les banques étrangères

Les banques étrangères jouent un rôle très significatif dans l'amélioration de la qualité des informations produites, de leur exploitation et de leur distribution, accélérant ainsi le processus de restructuration des entreprises ou de leur mise en liquidation.

Au niveau de la production d'information, les banques étrangères exigent progressivement des entreprises des informations comptables et financières plus proches des normes internationales, les incitant à faire appel soit à des cabinets internationaux, soit à des experts locaux ayant

acquis des compétences au cours des dernières années. De même, les négociations autour des prévisions (*business plans*) et autres plans d'entreprise obligent les chefs d'entreprise à mettre en œuvre des méthodes plus rigoureuses d'appréciation des opportunités et des risques. Les entreprises sont d'autant plus incitées à le faire que les banques à capitaux étrangers ont eu tendance à être particulièrement sélectives dans la période suivant la prise de contrôle d'une banque locale. Durant cette phase, l'accès à de nouveaux crédits est plus restrictif et les conditions renégociées. Cette discipline est progressivement renforcée dans des clauses contractuelles par lesquelles les emprunteurs doivent fournir des informations au cours de la vie du prêt selon certaines normes et dans des délais précis. L'apprentissage et le transfert de savoir-faire financier se trouvent ainsi accélérés. Cette adaptation coûteuse dans un premier temps pour les entreprises en termes de formation, acquisition de logiciels, consultation des cabinets externes... conduit néanmoins à une réduction d'asymétrie d'information qui se traduit à plus longue échéance par une plus grande confiance entre l'entreprise et sa banque, une meilleure évaluation du risque et donc une meilleure tarification. Dans le cas où l'entreprise ne peut répondre à ces nouvelles exigences, l'entreprise perd la possibilité d'emprunter auprès de la banque passée sous contrôle étranger. L'entreprise locale devient rapidement illiquide puisque les autres banques adoptent progressivement des politiques similaires de crédit.

19

À la discipline qu'elles imposent à leurs clients emprunteurs, les banques étrangères apportent une gestion plus rigoureuse de la chaîne de crédit : analyse, documentation, suivi, gestion des douteux et contentieux et politique de provisionnement. Le transfert des procédures de crédit et leur adaptation aux conditions locales permet au système bancaire local de bénéficier d'une courbe d'apprentissage beaucoup plus rapide que dans les pays où ces procédures doivent être élaborées *de novo*, expérimentées et approuvées par l'entière hiérarchie de banques locales. Ces dernières sont elles-mêmes d'autant plus incitées à les mettre en œuvre que la présence de banques étrangères sur le marché local est forte. Une évaluation plus fine du risque de crédit entraîne une tarification du taux de crédit plus différenciée. Les écarts de marge d'intérêt sur les prêts accordés aux particuliers et ceux accordés aux entreprises reflètent non seulement des coûts opérationnels différents, mais une prise de risque spécifique dans des garanties hypothécaires par exemple pour les particuliers. Gestion plus rigoureuse de la filière crédit, application des normes comptables internationales en termes de présentation des encours douteux et des provisions créent une saine pression sur les banques locales et sont de nature à recréer un climat de confiance entre les agents économiques et les banques. La taille et le prestige des banques

internationales actionnaires majoritaires sont naturellement avec la qualité de l'offre, de nature à réintermédier l'épargne et le crédit. Plus généralement, c'est un nouvel équilibre de pouvoir qui s'instaure entre les parties prenantes dans lequel les banques étrangères servent d'aiguillon.

Une redistribution du pouvoir suit l'impulsion des banques étrangères

Dans les régimes communistes, le pouvoir était concentré au niveau du parti. La mono banque allouait les crédits selon des procédures administratives. L'intervention du gouvernement central ou régional ou de quelques réseaux influents proches du pouvoir reste fréquente pour l'attribution de crédits, voire permanente, dans certains pays de la CEI.

L'arrivée d'actionnaires étrangers dans des banques locales conduit à une redistribution du pouvoir et des responsabilités entre les différentes parties prenantes. La présence massive de ces banques réduit les possibilités des gouvernements de prendre *de facto* les décisions de gestion, en particulier dans la distribution des crédits. Une rupture dans un domaine, où le gouvernement exerçait habituellement son pouvoir, s'est produite avec la privatisation des banques d'État au profit d'actionnaires étrangers. Les décisions d'allocation de crédit répondent d'abord à des critères économiques et financiers, non plus politiques comme c'était le plus souvent le cas. De même, la Banque centrale et les autorités de supervision doivent se concentrer sur leurs fonctions essentielles. La nature de leur pouvoir en est profondément modifiée. Par ailleurs, elles peuvent néanmoins bénéficier du savoir-faire et de l'expérience dans des pays étrangers pour faire évoluer le cadre réglementaire à travers les échanges plus fréquents qu'elles ont avec les banques étrangères. Elles servent également de relais dans l'amélioration des pratiques bancaires auprès des banques locales en les incitant à adopter les meilleures.

À cet égard, les banques étrangères et leurs organisations professionnelles appuient les propositions des organismes internationaux demandant des améliorations concernant la protection du droit de propriété, des droits des créanciers, des procédures d'administration provisoire et de liquidation. Les banques étrangères servent donc de référence (*benchmark*) et d'incitation à la réforme car elles sont plus indépendantes des pouvoirs locaux pour les décisions de gestion. Alors que les conseils d'administration des banques de la CEI sont encore peuplés de représentants gouvernementaux et de leurs réseaux, les banques situées dans les pays d'Europe Centrale et baltes sont dotées de conseils d'administration qui exercent de plus en plus une fonction de contrôle correspondant aux objectifs économiques de l'établissement. Ce meilleur gouvernement des banques est de nature à réduire le risque du système bancaire et à rétablir la confiance des agents dans les banques. À ce stade

de la transition, l'apport des banques étrangères paraît d'abord qualitatif : confiance et intermédiation, nouvel équilibre de pouvoir et mise en jeu des négociations entre les parties prenantes ouvrant la voie à une meilleure maîtrise du risque qui peut expliquer une partie de la baisse des marges de taux d'intérêt observées. Ces réformes ont néanmoins nécessité des investissements importants et coûteux.

Des investissements importants

Les coûts d'exploitation restent encore élevés. La baisse des coûts d'exploitation est la seconde voie qui doit permettre de réduire le coût d'intermédiation. On pourrait estimer que l'arrivée des grandes banques internationales allait entraîner une amélioration immédiate de la réduction des coûts. Or, c'est une stabilisation et même une détérioration que l'on observe après la prise de contrôle par les banques étrangères. Ainsi le ratio frais d'exploitation sur le total de bilan qui évoluait en Hongrie entre 2,9 % et 3,4 % entre 1993 et 1995 s'est stabilisé autour de 3,6 % depuis (an 2000 compris). C'est ce dernier chiffre que l'on observe en Pologne depuis plus de cinq ans. Ces observations confirmeraient les résultats des travaux de Claessens, Demirgüç-Kunt et Huizinga situant ces pays véritablement entre pays en voie de développement et pays développés. En effet, la stabilité récemment observée de ce ratio reflète les investissements très importants réalisés par les banques étrangères en hommes, systèmes, moyens de communications et réseaux. En ce qui concerne les hommes, les banques étrangères ont fait appel à des banquiers expérimentés, bénéficiant d'un statut d'expatrié et donc coûteux, pour prendre le contrôle mais aussi former des cadres locaux. Programmes de formation, voyages... ont entraîné des frais qui ont été immédiatement comptabilisés alors que les bénéfices de ces échanges se feront sentir pendant de nombreuses années. Les frais de personnel ont également augmenté suite aux restructurations. Les banques étrangères ont à la fois procédé à des licenciements pour réduire les sureffectifs (exemple de la Citibank avec la Bank Handlowy en Pologne) mais aussi recruté d'autres compétences pour améliorer le service, réaliser et exploiter les investissements réalisés. Néanmoins le solde net d'emploi en Pologne a été négatif puisqu'au cours de l'année 2000, quelques 4 100 emplois ont disparu pour un effectif total de 145 541 à la fin de l'année 2000. Coûts de personnel stables, voire en augmentation relative mais le niveau de compétence s'est accru.

Les banques étrangères ont également apporté leurs compétences en matière de systèmes d'information qui devaient être totalement refondus. Il faut également développer ou acquérir des logiciels pour les nouveaux produits et services offerts. Ces projets difficiles à maîtriser en général peuvent être menés avec les meilleures compétences, la Citibank semblant être la référence reconnue dans le domaine. Devenus membres de réseaux

internationaux et ayant également investis dans la création d'agences, l'installation de Dab, le développement de banques directes, de services de paiement électroniques, les banques ont également investi en infrastructures de communication.

L'apport des banques étrangères paraît à ce stade essentiellement qualitatif. Les grands bénéficiaires sont les agents économiques qui reprennent confiance dans leurs banques, y trouvent une offre de produits beaucoup plus riche, une meilleure qualité de service et dans le cas des entreprises, une réduction sensible du coût des emprunts. Une réduction sensible du coût d'intermédiation nécessitant une réduction du risque et des coûts d'exploitation ne devrait être que progressive dans la mesure où l'amortissement des investissements réalisés est important et que la rentabilité des fonds propres reste faible. Faute de données, il est malheureusement très difficile d'évaluer aujourd'hui la rentabilité de capitaux effectivement investis mais celle-ci semble encore faible, ce qui a conduit quelques grands établissements internationaux à vendre leur participation. Les difficultés opérationnelles pour mettre en œuvre les politiques de crédit, les plans de formation, réaliser des investissements, faire évoluer la culture d'entreprise... ou les erreurs d'appréciation de l'environnement social, politique et économique ont été souvent sous-estimées et pourraient décourager encore quelques autres institutions internationales.

22

Le danger nationaliste

Par ailleurs, la lenteur du processus de réduction du coût d'intermédiation pourrait également réveiller des réactions nationalistes qui étaient apparues lors du processus de privatisation de quelques grandes banques locales. Un tel réveil retarderait la privatisation des dernières banques encore sous contrôle direct ou indirect de l'État mais aussi l'ouverture aux banques étrangères dans les pays de la CEI. Or plusieurs pays d'Europe Centrale doivent encore régler le problème des banques spécialisées (agriculture par exemple en Pologne) ou de caisses d'épargne ou de banques coopératives qui doivent soit être modernisées et/ou consolidées. À moyen terme, un réveil nationaliste pourrait être un frein à une consolidation régionale plus ou moins étendue des *back-offices*, systèmes d'information afin de mieux bénéficier d'économies d'échelle entre pays de la zone. Cette difficulté paraît particulièrement grande pour les pays situés dans la zone sud de l'Europe Centrale car aucun ne représente un marché significatif (sauf la Roumanie). Sans une possibilité de regroupement des moyens, les banques internationales seront peu enclines à s'intéresser à ces marchés, dont quelques-uns restent des risques politiques et économiques (pays de l'ex-Yougoslavie à l'exception de la Slovénie).

Le modèle suivi par les pays d'Europe Centrale produit des premiers résultats en termes de niveau et coût d'intermédiation, offre de produits et

services, culture de risque. La contribution du système bancaire à la croissance économique devrait s'accélérer. La perspective d'intégration de plusieurs pays d'Europe Centrale et de l'Est au sein de l'Union européenne favorise la modernisation des systèmes bancaires. Un cercle vertueux malgré de nombreuses difficultés se met en place dans ces pays. Le retard pris par les autres pays (essentiellement ceux de la CEI) devrait s'accroître dans les prochaines années et il convient donc aux autorités de ces pays de manifester une réelle volonté de mettre en œuvre un modèle comprenant : une concentration des efforts sur les principales banques du pays, restructuration financière quand elle est nécessaire, une privatisation et le respect des règles du jeu existantes tout en continuant de les faire évoluer. Le choix d'actionnaires de référence d'origine étrangère se heurte certes à des problèmes de nationalisme mais peu d'alternative paraissent en mesure de créer un gouvernement d'entreprise et la transparence nécessaires. Les jumelages, partenariats, positions de minoritaires paraissent être des palliatifs dont les échecs sont manifestes car ces solutions n'apportent pas un changement de culture durable. À défaut de s'engager dans cette voie, ces pays continueront de mal allouer leurs ressources et de freiner leur développement économique. Les autorités politiques et bancaires ont donc une lourde responsabilité dans l'évolution des systèmes bancaires. Le système de sélection de ces autorités n'est pas indifférent : démocratie, niveau de développement et système bancaire performant riment ensemble dans la durée.

23

ANNEXE

Tableau n°1

Notation des progrès réalisés par les systèmes bancaires des pays de l'Est

Progrès significatifs		Progrès lents	
Bulgarie	3	Albanie	2+
Croatie	3+	Arménie	2+
République tchèque	3+	Azerbaïdjan	2
Estonie	4-	Biélorussie	1
Macédoine	3	Bosnie Herzégovine	2+
Hongrie	4	Géorgie	2+
Lettonie	3	Kazakhstan	2+
Lituanie	3	Kirghistan	2+
Pologne	3+	Moldavie	2+
Roumanie	3-	Russie	2-
Slovaquie	3	Tadjikistan	1
Slovénie	3+	Turkménistan	1
		Ukraine	2
		Ouzbékistan	2

Source EBRD - Transition Report (2000) p. 14 et 15

Notes de 1 à 5 avec notes attribuées de 1 à 2+ avec 1 peu de progrès au-delà de la mise en place d'un système bancaire à deux étapes, et 4+ normes et standards des pays industriels les plus avancés.

Tableau n°2

Actionnaires stratégiques des banques en Europe Centrale et de l'Est

Bulgarie

Bulbank	Unicredito
United Bulgarian	National Bank of Greece
Expressbank	Société Générale

Croatie

Zagrebacka Banka	Investisseurs internationaux majoritaires (65 %)
Splitska Banka	Unicredito
Privedna Banka Zagreb	Intesa
Rijecka Banka	Bayerische Landesbank

République tchèque

CSOB	KBC
Ceska Sporitelna	Erste Bank
Zivnostenska Banka	Banka Bankgesellschaft Berlin
Agrobanka	GE Capital
Komercni Banka	Société Générale

Estonie

Hansabank	Swedbank
Eesti Uhisbank	SEB
Sampo Bank (ex. Optiva)	Sampo Bank

Hongrie

K&H Bank	KBC (+ABN AMRO)
MKB	Bayerische Landesbank + BAWAG
Budapest Bank	GE Capital
CIB	Intesa
OTP	Secteur privé (pas d'actionnaire majoritaire)

Lettonie

Unibanka	SEB
Hansabank Latvija	Swedbank

Lituanie

Vilnius Bank (+Hermis)	SEB
LZUB (Agricultural Bank)	Privatisation à l'automne 2001

Pologne

PEKAO S.A.	Unicredito
Bank Slaski	ING
Zachodni WBK	Allied Irish Banks
Kredyt Bank	KBC
PKO BP	Pas encore privatisée (État)
BRE	Commerzbank
BPH	Hypovereinsbank
Bank Handlowy	Citigroup
PBK	Bank Austria (Hypovereinsbank)
BIG Bank	Gdanski BCP + Eureko
BGZ	Pas encore privatisée (État)
EFL (société de leasing)	31 août 2001 l'État a déclaré vendre 66 % aux seules banques coopératives Crédit Agricole

Roumanie

Banca Romana pentru Dezvoltare	Société Générale
Banca Comerciala Romana	Privatisation en cours
Banca Agricola	RZB

Slovaquie

Tatra Banka	RZB
Polno'banka	Unicredito
Slovenska Sporitelna	Erste Bank
VUB	Intesa

Slovénie

SKB Banka	Société Générale
Nova Ljubljanska Banka	État - 1 ^{ère} phase de privatisation en mars 2002
Nova Kreditna Banka Maribor	État - l'État a mis en vente 65 % de ses parts le 16.07.01

Source : Moody's et auteur.

NOTES

1. Plusieurs études estiment la taille critique minimale atteinte à environ 10 Md\$ d'actifs pour une banque commerciale.
2. Entretien avec *the Banker* du 3 mai 2001.

25

BIBLIOGRAPHIE

- M. AGLIETTA (2001), « Systèmes financiers et régimes de croissance » - *Revue d'économie financière* n°61.
- A. BESANÇON (2001), « Thèses sur la Russie passée et présente » - *Commentaire Été*, volume 24, numéro 94.
- C. DE BOISSIEU, D. COHEN et G. DE PONTBRIAND (1996), « Les banques russes, un système fragile » - *Revue Banque* mai.
- C. DE BOISSIEU, D. COHEN et G. DE PONTBRIAND (1995), « The fragility of the Russian Banking system » - *Working Paper* Russian European Center for Economic Policy - September.
- C. DE BOISSIEU, D. COHEN et G. DE PONTBRIAND (1994), « Le comportement des entreprises russes face à la transition » - *Revue Politique Étrangère* - Été.
- C. DE BOISSIEU, D. COHEN et G. DE PONTBRIAND (1993), « Gérer la dette interentreprises » - *Économie Internationale* Revue du CEPII n°54 : Russie l'an II de la transition - 2^{ème} trimestre.
- C. DE BOISSIEU, D. COHEN et G. DE PONTBRIAND (1993), « Les évolutions récentes des mécanismes de paiement en Russie » - *Banque Stratégie* - Octobre.
- G. DE PONTBRIAND (2000), « Réhabiliter ou liquider les banques dans les pays de la CEI » - *Banque Stratégie* n°175 - Octobre - p. 48-52.
- S. CLAESSENS, A. DEMIRGÜÇ-KUNT and H. HUIZINGA (1998), « How does foreign entry affect the domestic banking market ? » - World Bank Policy Research - *Working paper* n°1918 revised May.
- H. FANG, E. ZOLI and I. KLYTCHNIKOVA (2000), « Banking crisis in transition economies : fiscal costs and related issues » - World Bank Policy Research *Working Paper* n° 2484 - World Bank 11/2000.

- A. MEHL (2000), « Les systèmes bancaires dans les PECO » - *Courrier des pays de l'Est*, octobre - n° 1009.
- E. RUGRAFF (1999), « Concurrence bancaire et transition financière dans les pays d'Europe Centrale : l'apport des banques étrangères » - *Revue d'économie financière* n° 55 - p 113-134.
- COMMISSION BANCAIRE (2000), Rapport.
- EBRD, Transition reports 2000 and 1999 - Updates May 2000 and April 2001.
- THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION (2001), Bulletin of Banking Statistics n°7 - Moscow 2001.
- NATIONAL BANK OF POLAND (2001), « General Inspectorate of Banking Supervision - Summary evaluations of the financial situation of polish banks » - 2000 - Warsaw, April.
- NATIONAL BANK OF KAZAKHSTAN (2001), « Current situation of the banking sector » - site internet www.nationalbank.kz/eng/banksystem/BS-History, August.
- NATIONAL BANK HUNGARY (2000), Annual report.
- NATIONAL BANK OF ROMANIA (2000), Annual report.