

L'ORGANISATION DE LA COOPÉRATION ENTRE INSTITUTIONS PRIVÉES : LE CAS DE L'INSTITUT DE FINANCES INTERNATIONALES

ANDRÉ DE LATTRE *

Créé en juin 1983 à l'initiative d'un groupe de banques américaines et européennes pour faire face au problème de la dette bancaire des pays en voie de développement à revenu moyen, et réunissant à l'origine quelque 200 banques commerciales, l'Institut de Finances Internationales (the Institute of International Finance, Inc.) poursuit aujourd'hui, avec encore quelque 200 membres (banques et institutions financières) son activité dans les domaines que l'évolution récente des marchés financiers a ouverts à la réflexion et à l'analyse : produits dérivés, ratios de capital, etc.

81

L'histoire encore brève de cette jeune institution et son champ d'activité valent d'être exposés en quelque détail car il s'agit d'une initiative originale, celle d'une concertation entre banques qui n'avait d'équivalent dans le passé, ni avant ni après la dernière guerre mondiale.

Jusqu'à la guerre de 1939, les financements internationaux ne mettaient qu'exceptionnellement en cause les banques commerciales. Les pays qui faisaient appel à l'épargne étrangère pour financer leur développement ou leur reconstruction émettaient des emprunts sur les grands marchés de capitaux. Après les emprunts russes ou chinois des premières années du siècle, on connut ainsi les emprunts émis par des Etats sous l'égide de la Société des Nations (Autriche, Roumanie), par des Collectivités locales (ville de Copenhague) ou pour la réalisation de grandes infrastructures, (chemins de fer du Danube Save Adriatique, chemins de fer pontificaux, etc). Les rééchelonnements, voire les défauts de paiement, confrontaient les émetteurs de ces emprunts aux diverses associations nationales de porteurs de valeurs mobilières de France, d'Angleterre, des Etats-Unis, etc. Si celles-ci maintenaient naturellement entre elles des contacts assez étroits, il n'existait aucun organisme international appelé à parler en leur

* Ancien Directeur général de l'Institut de finances internationales (1983-1987).

nom. Elles se bornaient à siéger aux côtés des gouvernements de leur pays lors des conférences internationales. (Conférence des dettes allemandes, 1950, des dettes autrichiennes, 1952, etc). Les banques commerciales ne commencèrent à détenir, et d'ailleurs au début pour des montants fort modestes, des créances sur les pays en voie de développement qu'à partir des années 1950. Avant que ne soit créée, au début des années 1960, sous l'égide de la Banque Mondiale, l'Association internationale pour le développement, le financement du développement était le fait pour une part de la Banque Mondiale, et pour l'essentiel celui des Etats des pays industrialisés qui consentaient soit des prêts de leur institution d'aide (Kreditanstalt für Wiederaufbau en Allemagne, Caisse Centrale de Coopération Economique en France), soit des garanties de leurs organismes d'assurance crédit (Hermès, Coface, ECGD), permettant l'octroi de crédits à long terme. Seule la part non garantie de ces crédits (en général 5% du total), était portée directement par les banques.

Au fil du temps ce pourcentage fut généralement élevé à 10%, et les banques en vinrent à consentir ce qu'il était convenu d'appeler des « crédits financiers », le plus souvent pour le financement de dépenses locales accompagnant ces grands projets.

Aussi les rééchelonnements furent-ils dans un premier temps consentis par les seuls Etats, dans le cadre d'une concertation « ad hoc », organisée par pays débiteur, au cours de réunions tenues ici ou là, mais le plus souvent au Ministère des Finances français, à l'initiative de la Direction des Finances Extérieures de ce Ministère. Cette organisation, connue sous le nom de Club de Paris vit le jour vers 1955 et, quarante ans plus tard, elle poursuit son action dans des conditions qui ont au total peu varié.

Ce n'est qu'au début des années 1970 que des banques créancières mirent sur pied quelques mécanismes de négociation pour procéder au rééchelonnement des dettes de certains pays particulièrement impécunieux : Zaïre, Pérou, Pologne (1970-1972).

Il en alla bien différemment après les deux chocs pétroliers (1973 et 1978) qui conduisirent les banques à un « recyclage » massif des fonds déposés sur leurs livres par les nouveaux créanciers. Ces « pétro-dollars » furent en effet reprêtés aux pays en voie de développement, principalement ceux d'Amérique Latine, sous forme de crédits à moyen terme, - cinq à sept ans -, à taux variable, trop souvent affectés au financement de projets d'une rentabilité insuffisante, voire à la seule couverture de déficits budgétaires croissants des pays emprunteurs. Le fragile équilibre de cet édifice allait être mis en péril à partir de l'automne 1979, lorsque sous l'autorité de Paul Volcker, la Réserve fédérale américaine entreprit de mettre fin au « benign neglect » à l'égard du dollar et à combattre l'inflation en relevant à 20% le niveau des taux d'intérêt. D'un coup le service de la

dette envers les banques des pays en voie de développement à revenu moyen (sans même parler des pays pauvres), qui atteignait au début des années 1980 un ordre de grandeur de quelque 650 milliards de dollars, fit peser sur ces pays une charge insupportable.

Curieusement, peu d'observateurs en furent conscients, à l'exception de quelques hommes politiques américains comme le Sénateur Bill Bradley, et surtout le directeur général du FMI, Jacques de Larosière, qui en tant que directeur du Trésor français, avait eu à mettre en oeuvre le difficile rééchelonnement des dettes de la sidérurgie française. On sait comment le 15 août 1982, après la baisse des cours du pétrole depuis le début des années 1980, le Mexique annonça qu'il ne pouvait faire face à ses échéances. La « crise de la dette », qui devait durer dix ans, venait de commencer.

C'est cependant quelques mois avant cette date qu'un petit groupe de banquiers réunis à Ditchley Park en Angleterre, sous l'égide du Royal Institute of International Affairs avait pris en considération la suggestion faite par William McDonough, alors Executive Vice President de la First National Bank of Chicago, et aujourd'hui président de la Banque Fédérale de Réserve de New York, de créer, entre banques créancières, un organisme de concertation propre à faciliter leur réflexion et à conforter leur pouvoir de négociation. « Just do it », dit M. de Larosière. L'Institut de Finances Internationales était né.

Dans un premier temps, l'on se demanda s'il ne convenait pas de charger le nouvel organisme d'être lui-même, au nom des banques, le négociateur des rééchelonnements. Cette idée fut vite abandonnée. Outre que les situations des banques créancières étaient fort différentes (par leur taille, par le régime fiscal qu'appliquaient aux provisions les divers ministères des finances des pays créanciers), un tel regroupement aurait immédiatement fait ressurgir l'idée d'un cartel de débiteurs, qui commençait à circuler dans certains pays d'Amérique Latine. Une telle orientation eut été totalement contraire à la stratégie du « cas par cas », qui allait progressivement s'ébaucher à partir de 1983, liant les concessions en matière d'étalement des échéances ou de fourniture d'argent frais à des progrès tangibles dans la remise en ordre de la politique économique de chaque pays débiteur.

La négociation serait donc le fait des « Advisory Committees », petits groupes des douze ou quinze banques principales créancières d'un débiteur donné. Ces comités étaient présidés par une grande banque, Chase Manhattan (Vénézuéla), BNP (Maroc), et le plus souvent City Bank (Mexique, Argentine, Brésil), le négociateur de cette dernière banque, William C. Rhodes, s'étant imposé par sa compétence, son inlassable dévouement et les liens créés avec le personnel dirigeant des pays d'Amérique Latine, comme l'un des acteurs essentiels de cette histoire fertile en rebondissements.

Se tenant à l'écart de la négociation, l'Institut de Finances Internationales serait donc appelé à fournir à ses membres les services les plus variés, allant de l'analyse économique approfondie du « risque pays » (les rapports du FMI n'étant en principe pas susceptibles d'être communiqués aux banques privées), à la concertation sur les divers problèmes nés de la crise. Même ainsi limitée, la création de la nouvelle institution risquait de se heurter à la rigueur de la législation anti-trust des Etats-Unis. Beaucoup pensaient que le simple fait pour les banques américaines de se réunir pour échanger statistiques et réflexions tomberait sous le coup de cette législation. Il fallut donc prendre à cet égard d'autant plus de précautions que la nouvelle institution devait s'installer aux Etats-Unis, siège des plus grandes banques créancières, en même temps que des organisations internationales directement concernées, le FMI et la Banque Mondiale.

Le 14 juin 1983, l'Institut de Finances Internationales était créé et commençait à réunir les banques membres en même temps qu'à recruter un personnel peu nombreux mais de qualité, pour commencer ses opérations le 1er janvier 1984.

I - Les banques membres et le financement, les hommes

84

Lors de l'annonce du défaut mexicain en août 1982, l'on avait dénombré quelque 1000 banques concernées. Après déduction des doubles emplois (Paribas, Paribas Genève et Paribas Londres) et la soustraction des « Investment Banks » qui ne portaient pas directement de créances, c'est environ 500 à 600 banques qui étaient réellement créancières (567 dans le cas de l'Argentine quelques semaines plus tard). Mais beaucoup d'entre elles n'étaient impliquées que parce qu'elles avaient souscrit pour des montants modestes, et sans avoir bien conscience des risques encourus, à des « Jumbo loans » pilotés par les grandes banques ; aussi préférèrent-elles passer leurs créances par pertes et profits ou les céder à bas prix.

En définitive, 189 banques du monde entier adhèrent à l'Institut dès sa création. Ce chiffre se réduisit au fil du temps, à la fois par l'évolution naturelle du milieu bancaire (fusions absorptions, etc) et du fait qu'un certain nombre de banques, notamment les banques régionales américaines, profitèrent du développement du marché secondaire des créances (le « grey market ») pour se retirer, parfois même en fermant leur service étranger. En contrepartie, l'Institut fut en mesure d'attirer comme Membres associés de nombreuses institutions financières (Coface, Hermès, ECGD, Exim Bank, etc) et des organismes internationaux.

Jusqu'en 1994, les cotisations qui permettent à l'Institut de financer un budget annuel de l'ordre de 5 millions de dollars, furent basées sur le niveau de créances détenues par les banques membres à l'égard des pays

en voie de développement. Ainsi, le Conseil d'administration était-il composé d'un certain nombre de représentants des banques du groupe 1 (une quinzaine de banques détenant plus de 10 milliards de dollars de créances, cotisation de l'ordre de 100 000 dollars), du groupe 2 (une quarantaine de banques détenant des créances comprises entre 2 et 10 milliards de dollars, cotisation de l'ordre de 40 000 dollars), et du groupe 3 (environ 120 banques détenant des créances inférieures à 2 milliards de dollars, cotisation d'environ 12 000 dollars). Le Conseil fut présidé pendant les dix premières années par un banquier américain, (Richard D. Hill, ancien Président de la Bank of Boston, puis Barry Sullivan, Président de la First Chicago) pendant que le Managing Director était un européen, (André de Lattre puis Horst Schulmann), puis par Antoine Jeancourt-Galignani, Président de la Banque Indosuez, puis Toyoo Gyothén, Président de la Bank of Tokyo cependant que le Managing Director est un américain, Charles H. Dallara.

L'effectif de l'Institut est modeste, une vingtaine d'économistes de haut niveau répartis en cinq directions régionales, au total 35 personnes environ. Son efficacité est largement démultipliée par l'existence de divers comités faisant appel au personnel des banques membres ; ainsi du Comité économique, qui se réunit deux fois par an pour valider les hypothèses de base des prévisions de l'année à venir (évolution des principales monnaies, cours du pétrole, taux d'intérêt, etc). De même les missions d'enquête conduites par les directions géographiques dans les pays débiteurs sont le plus souvent constituées d'un membre du personnel de l'Institut et d'un ou deux économistes de banques membres, américaines, européennes ou japonaises. Enfin, deux assemblées annuelles, l'une au printemps, à une date proche de la réunion de l'Association américaine des banques actives dans le commerce extérieur, l'autre à l'automne pendant la session annuelle des Assemblées du FMI et de la Banque Mondiale, sont l'occasion de présenter à l'ensemble des membres, au cours de séminaires régionaux ou de groupes de travail spécialisés, les travaux les plus récents de l'Institut.

85

II - Les missions de base

L'Institut est d'abord un organisme d'étude sur les politiques économiques suivies par les pays débiteurs. Appuyées sur une banque de données très complète, les études sont présentées sous forme de rapports couvrant les aspects essentiels des grands agrégats, - croissance, consommation, balance des paiements etc., et les politiques suivies. Elles couvrent une soixantaine de pays. Historiquement, ceux qui ont fait l'objet de la surveillance la plus étroites ont été les quinze pays dits du « plan Baker », à

savoir ceux qui avaient demandé, à partir de 1982, le rééchelonnement de leur dette ; certains d'entre eux ont pu parfois faire l'objet de trois ou quatre rapports par an. Progressivement les analyses se sont étendues aux autres pays à revenu moyen n'ayant pas fait l'objet d'un rééchelonnement (Indonésie, Malaisie, Thaïlande, etc) puis, vers la fin des années 1980, aux pays d'Europe Centrale et de l'Est, aux anciens pays membres de l'URSS, et naturellement à la Chine Populaire.

En complément de ces rapports, l'Institut fournit régulièrement à ses membres une mise à jour trimestrielle des accords de restructuration passés avec les banques commerciales (« le Club de Londres ») ou avec les créanciers officiels (« le Club de Paris »), ainsi qu'une revue économique mensuelle des chiffres significatifs des 25 principaux emprunteurs.

Ainsi, le fait que de nombreux pays débiteurs, notamment d'Amérique Latine, peuvent être considérés comme ayant réglé le problème de leurs dettes à l'égard des banques dans le cadre des accords « Brady », n'a pas pour autant fait disparaître l'intérêt de l'Institut pour les banques membres. La Russie, les pays de l'Europe de l'Est, la Chine, le Vietnam, sont venus reconstituer le « fonds de commerce » des pays soumis à son analyse économique.

86 C'est aussi que, dans le même temps, l'Institut est devenu pleinement ce que ses concepteurs souhaitaient qu'il fut, le porte-parole de la communauté bancaire.

III - L'Institut porte-parole des banques

Au cours des premières années, la définition de ce rôle de porte-parole n'alla pas sans difficultés. Il convenait en effet d'éviter toute équivoque entre les prises de position de caractère général, qu'il revenait à l'Institut de préparer voire d'annoncer, et les positions de négociation qui devaient rester du ressort des « Advisory Committees » chargés des relations avec chaque pays débiteur. Ainsi lorsqu'en octobre 1985, M. Jim Baker, Secrétaire américain au Trésor, proposa le plan qui porte son nom, l'Institut put faire part de l'intérêt de principe de la communauté bancaire internationale, mais laissa à chaque groupe national de banques créancières le soin de dire dans quelle mesure et à quelles conditions (bienveillance des autorités de contrôle, régime fiscal des provisions, etc), elles envisageraient d'apporter les concours financiers (« new money ») espérés.

Par la suite, les banques comprirent mieux l'intérêt que pouvait présenter pour elles, la définition d'une position commune face aux trois autres acteurs principaux de la stratégie de la dette, à savoir les pays débiteurs, les organismes internationaux et les gouvernements des pays créanciers. Aussi, le Directeur Général de l'Institut prit-il l'habitude d'adresser deux

fois par an aux Présidents du Comité Intérimaire du FMI et du Comité du Développement de la Banque Mondiale, lors de leurs réunions de printemps et d'automne, une lettre dont le texte soigneusement pesé et formellement approuvé par le Conseil d'administration de l'Institut, attire par exemple l'attention de la Banque Mondiale sur l'intérêt de développer les techniques de co-financement ou de garantie, souligne la nécessité pour les gouvernements des pays créanciers d'ouvrir plus largement les vannes de l'assurance crédit vers tels ou tels pays ou régions, recommande de promouvoir la réforme des mécanismes financiers dans les pays débiteurs pour y encourager l'épargne et éviter les évasions de capitaux, etc.

Dépassant le cadre des relations directes de créancier à débiteur nées de la crise de la dette, l'Institut put profiter de son rôle de forum impartial et du grand potentiel de compétence de ses banques membres pour promouvoir l'analyse des grands problèmes d'intérêt commun. Comment faire en sorte qu'existe entre tous les acteurs du financement international ce fameux « level playing field », (littéralement cette aire de jeu sans aspérités), nécessaire à l'exercice d'une concurrence loyale ? Comment résoudre la contradiction dans l'attitude des autorités de contrôle bancaire, qui sont normalement attentives à ce que les créances soient évaluées à leur juste valeur (« marked to market ») et non à leur valeur historique qui pouvait, dans le cas des plus mauvais débiteurs, être dix fois supérieure, et qui, dans le même temps, invitent les banques à consentir à ces mêmes débiteurs de nouveaux prêts dans le cadre des plans Baker ou Brady ? Comment faire régner une concurrence loyale entre des banques européennes qui, pour la plupart, notamment les banques suisses, allemandes et françaises, étaient largement autorisées par leurs autorités fiscales à provisionner avant impôt leurs créances sur l'Amérique Latine, des banques américaines qui ne bénéficiaient pas des mêmes facilités, mais n'y voyaient guère d'inconvénient car d'autres techniques (usage des « municipals bonds », etc) leur permettaient de ne pas payer d'impôts, et des banques japonaises que, de son côté, le Ministère des Finances japonais n'autorisait à effectuer aucune déduction. L'Institut apporta une contribution essentielle à l'adoption de règles plus cohérentes.

Ce fut le cas également lors de la définition par les autorités monétaires des grands pays industriels des ratios de capital minimum (ratio Cooke) qui, on le sait, obligent les banques à détenir un minimum de fonds propres égal à 8% (deux groupes de premier et second rang de 4%) du montant de leurs engagements. C'est l'Institut qui organisa pour la première fois des réunions permettant aux membres des Comités d'autorités de contrôles de la Communauté Economique Européenne, et de la Banque de Règlements Internationaux à Bâle (Comité Cooke) de rencontrer des représentants de banques de diverses nationalités, et non pas

seulement comme par le passé les banques de leur propre pays. Ainsi furent affinées les notions de risque pondéré (« risk weighted assets ») qui sont aujourd'hui à la base de l'évaluation des risques bancaires, ou les recommandations appropriées en ce qui concerne le hors-bilan qui ont fait l'objet d'un rapport rendu public par l'Institut en 1994.

Il en fut de même lorsque se développa à partir du début des années 1990 l'usage des produits dérivés. A la fin de 1992, l'Institut mit en place un groupe de travail sur ces produits. Composé de dirigeants de banques européennes, japonaises et américaines, ce groupe travailla en liaison avec le comité spécialisé du Groupe des Trente qui publia en 1993 le premier rapport sur l'utilité et les risques des produits dérivés. Après des travaux très approfondis menés au cours de l'hiver 1992, l'Institut publia en mai 1993 un rapport intitulé « Integrated Bank Regulatory Approach to Derivative Activities » qui constitue aujourd'hui la base des réflexions indispensables en ce qui concerne le contrôle interne des engagements des banques, ainsi que l'ont bien montré nombre d'événements survenus en 1994 et 1995 (Metalgeseellschaft, Lehman Brothers, Barings, etc).

La crise déclenchée dans les derniers jours de 1994 par la dévaluation du peso mexicain, et qui a profondément secoué les marchés en émergence, a fait quelque peu oublier les heureux résultats enregistrés à partir de 1992-1993 dans la structure du financement du développement des pays à revenu moyen. Alors qu'en effet les accords Brady pouvaient être considérés comme mettant fin au problème de la dette bancaire, les investissements étrangers, dont on avait pendant tant d'années espéré le retour, vinrent prendre le relais et assurer à partir de 1992-1993 l'essentiel du financement extérieur soit par investissement direct soit par achat sur les bourses, en quelque sorte redécouvertes, des marchés en émergence.

L'Institut s'est efforcé pendant ces années d'animer et de canaliser la réflexion sur ses diverses sources de financement en organisant une conférence annuelle sur le financement de projets « Annual Conference on Project and Investment Finance », en suscitant des rencontres avec les organismes d'Assurance crédit des pays du Groupe des 7, avec la Société Financière Internationale (IFC) ou avec la Banque Mondiale pour l'encourager à utiliser éventuellement d'autres techniques que les prêts directs, et notamment les garanties permises par ses statuts mais jusqu'à présent peu utilisées.

IV - L'avenir de l'Institut

Douze ans après sa création et par une sorte de pèlerinage aux sources, une quarantaine de grands dirigeants de la communauté financière internationale se sont réunis en avril 1994 à Ditchley Park pour esquisser les grandes lignes de l'avenir de l'Institut.

Pour tenir compte de la fin de l'activité liée à l'existence de la dette bancaire des années 1980, le financement de l'Institut sera dorénavant assuré par des cotisations assises non plus sur le montant des créances de chaque établissement à l'égard des pays en voie de développement mais sur le total du bilan ; d'autre part, de nombreux membres associés, dont la vocation n'était pas de détenir des créances, sont venus rejoindre les rangs de l'Institut. Si celui-ci restera donc le porte-parole de la communauté des banques, il deviendra toujours davantage celui de l'ensemble des institutions et organismes qui dans le secteur privé sont concernés par le financement du développement.

Initiative d'un petit nombre de banques, mise sur pied dans l'urgence en 1983 pour accompagner la définition et la mise en oeuvre par les gouvernements et les organisations internationales de la stratégie de la dette, l'Institut a, à la fois su tenir le rôle qui lui était imparti et projeter dans l'avenir une réflexion plus vaste.

Pendant de nombreuses années, comme les dirigeants du FMI et de la Banque Mondiale, il n'a cessé d'oeuvrer pour que les pays débiteurs mettent leurs affaires en ordre, réduisent et fassent disparaître leurs déficits budgétaires destructeurs d'épargne, réforment, vendent ou ferment les entreprises publiques improductives, maintiennent des taux d'intérêt réels positifs, évitent toute surévaluation durable de leur monnaie, et cela jusqu'à ce que le retour de la confiance permette à l'investissement étranger et au rapatriement de capitaux d'assurer un financement extérieur autrefois trop largement basé sur l'endettement bancaire. C'est une satisfaction qu'après dix ans d'efforts, ces thèses soient aujourd'hui reconnues et mises en oeuvre partout dans le monde.

89

Sa tâche n'est pas pour autant terminée. Dans un monde où l'internationalisation des échanges, la circulation immédiate de l'information, l'effacement des fuseaux horaires, la multiplication des instruments financiers de placement et de couverture rend chaque jour plus nécessaire la définition des mécanismes de contrôle et des conditions d'une concurrence loyale, la tâche de cette institution originale, la seule de ce type créée par entente spontanée entre des partenaires financiers aux intérêts divers, apparaît pour l'avenir plus que jamais nécessaire.