

UNE RESTRUCTURATION DU SECTEUR BANCAIRE : L'EXEMPLE SERBE

JEAN-MICHEL PAILLÈS *

BENOÎT DURAND **

MIKAËL POSNIC ***

Le 29 juin dernier s'est tenu à Bruxelles, sous la coprésidence de la Commission européenne et de la Banque mondiale, la première conférence des donateurs pour la République Fédérale de Yougoslavie (Serbie/Monténégro). Au terme de la conférence, la RFY a obtenu des engagements de financement conséquents (1,3 Md\$), marquant un peu plus son retour dans la communauté internationale. S'il s'agit, indéniablement, d'un succès pour le gouvernement yougoslave, l'ampleur des réformes à poursuivre pour amener la fédération yougoslave à l'économie de marché, est immense.

467

La Serbie, composante essentielle de la RFY (95 % de la population et du PIB), affiche la volonté de réaliser rapidement sa transition vers l'économie de marché. Après avoir annoncé des modifications de son cadre juridique et fiscal, elle doit, en parallèle, s'attaquer à la réforme du secteur bancaire. En effet, la Serbie ne dispose pas aujourd'hui d'établissements capables de jouer leur rôle d'intermédiation et d'accompagner la transition économique.

Le Monténégro prend, quant à lui, de plus en plus ses distances avec la fédération yougoslave. Déjà, lors des bombardements de l'OTAN, le gouvernement monténégrin avait soutenu la communauté internationale. L'instauration du deutschmark comme monnaie officielle en novembre 2000 consacre la rupture de l'économie monténégrine avec le reste de la Yougoslavie. C'est pourquoi, le système bancaire monténégrin a été exclu du champ de l'étude.

* Associé Andersen, Département Développement International.

** Directeur technique, Andersen, Département Développement International.

*** Consultant, Andersen, Département Développement International.

*UN CONSTAT S'IMPOSE : APRÈS 10 ANS DE GUERRE
ET DE SANCTIONS INTERNATIONALES,
L'ÉCONOMIE SERBE EST EXSANGUE*

En 2000, le PIB serbe était évalué à seulement 40 % du PIB de 1990¹. Ce seul chiffre permet de mesurer l'ampleur de la régression économique qu'a connue la Serbie en 10 ans. Les difficultés, qui ont débuté avec la guerre, ont été largement amplifiées par les sanctions internationales, l'isolement économique, le pillage du secteur public et les déséquilibres budgétaires.

Face aux besoins de financement générés par le conflit, le gouvernement yougoslave a utilisé tous les moyens à sa disposition. La première source de financement a été le recours à l'endettement :

- extérieur, soit les dettes auprès des organismes multilatéraux, des gouvernements étrangers et des banques commerciales, mais aussi, les dettes générées par la confiscation des réserves obligatoires des banques de l'ancienne fédération yougoslave, dettes liées au refus de partager les actifs de l'ex-fédération yougoslave. Au total, fin 2000, la dette extérieure s'élevait à près de 12,3 Md\$², soit près de 180 % du PIB ;

468

- interne, qui correspond à l'engagement pris en 1997 de restitution des dépôts en devises des citoyens yougoslaves confisqués en 1991, à l'accumulation des arriérés de salaires, de retraites, de l'endettement du secteur public. Le montant total de cette dette interne serait de l'ordre de 7,5 Md\$³ (la seule restitution des dépôts en devises est estimée à plus de 3 Md\$).

La RFY avait déjà accumulé un endettement élevé dans les années 1980, notamment auprès des organismes multilatéraux (FMI en particulier). Compte tenu de la dégradation de l'économie yougoslave, cet endettement à la fin des années 1990, n'est plus compatible avec les capacités de remboursement de la Serbie. Un rééchelonnement et un abandon partiel de la dette ont, d'ailleurs, été demandés, en mai 2001 par le gouvernement yougoslave.

Parallèlement à la croissance de l'endettement, les déficits publics ont également été largement financés par la création monétaire générant une inflation endémique. Les crises d'hyper-inflation de 1992-1994 illustrent les effets de la création monétaire avec des taux dépassant les 100 000 %.

Conjuguée à l'absence de convertibilité du dinar, l'inflation a conduit à une forte diminution des salaires réels et du patrimoine des épargnants (en terme réel, le salaire moyen a diminué de près de 44 % depuis 1989). Avec la confiscation des avoirs en devises, puis avec les crises successives d'hyper-inflation, la confiance à l'égard de l'État et du système bancaire

s'est considérablement réduite entraînant une forte croissance de la thésaurisation de devises fortes (la Banque Nationale de Yougoslavie estimait en septembre 2001 que cette thésaurisation était comprise entre 2 et 9 Md DEM).

L'économie serbe a souffert de l'isolement et de la destruction d'une partie de son infrastructure. Cet isolement s'est renforcé tout au long des années 1990 :

- les deux embargos successifs sur la Serbie (1992-1995 et 1998-1999) ont conduit à une sévère contraction des échanges commerciaux. De 4,5 Md\$ en 1989, les exportations se sont réduites à moins de 1,4 Md\$ en 1995 ;
- l'éclatement de la fédération yougoslave a également tari de nombreux débouchés de l'économie serbe situés dans les républiques de l'ancienne fédération.

Souvent en mauvais état, les infrastructures serbes ont été, qui plus est, très amoindries par les bombardements de l'OTAN. Dans le domaine du transport, la destruction des ponts empêche la Serbie de profiter de sa situation géographique privilégiée. L'infrastructure énergétique a également beaucoup souffert, malgré les efforts de reconstruction, seul 15 % de la capacité perdue avait été reconstruite en 2000. Le coût des reconstructions est estimé à 3,8 Md\$ tandis que les coûts indirects (baisse du PNB, coût humain) sont évalués à 23,2 Md\$⁴.

469

À l'issue de plusieurs années de sanctions internationales, le potentiel industriel est durablement affecté : en 1999, la production industrielle était inférieure de 40 % à celle de 1989.

La balance commerciale, structurellement déficitaire (de 1,5 à 2 Md\$ tout au long des années 1990), illustre également ce manque de compétitivité de l'économie serbe.

De même, le secteur public reste très pénalisant. Les ressources publiques ont été largement ponctionnées par l'entourage du SPS (Parti Socialiste de Serbie), en particulier dans l'industrie du tabac, le secteur de l'énergie ou au travers de sociétés d'import-export. L'ampleur de la fraude est difficile à évaluer, néanmoins le soudain enrichissement d'une minorité proche de Milosevic et du SPS laisse penser qu'elle a été importante.

Le sureffectif et l'encadrement des prix n'ont jamais permis au secteur public d'être rentable (fin 1998, les pertes cumulées des entreprises publiques représentaient 123 % du PIB⁵). Malgré l'ampleur des pertes, aucune mesure d'ajustement n'a été prise pour l'instant (crainte de l'impact social alors que le taux de chômage dépasse 30 %). En 2001, la libéralisation des prix a débuté, notamment dans le domaine de l'énergie générant une nouvelle poussée de l'inflation.

Tableau n°1
Quelques chiffres-clés

En Md de \$	1996	1997	1998	1999 ⁶	2000
PIB	17,3	19,7	16,5	10,2	10,9
Inflation (%)	92,7	18,5	29,8	42,4	75,7
Exportation	1,8	2,4	3,0	1,7	1,9
Importation	4,1	4,8	4,8	3,3	3,8
Balance commerciale	-2,3	-2,4	-1,8	-1,6	1,9
Dette extérieure	13,4	15,1	13,7	12,9	11,7

Source : Bureau Fédéral des Statistiques, RFY.

*LES BANQUES ONT ÉTÉ TRÈS AFFECTÉES
PAR LA DÉGRADATION DE L'ÉCONOMIE SERBE*

Un secteur public encore très présent

La dégradation continue de l'économie serbe a fortement affecté la solvabilité de l'ensemble des agents sur lesquels les banques serbes avaient des engagements. L'étude de la structure des crédits permet de constater que la concentration des risques se fait sur les entreprises publiques et l'État.

470

Tableau n°2
Structure des crédits domestiques

En %	1997	1998	1999	2000
Crédits au gouvernement	3,1	2,1	1,5	1,4
Indemnités dues par le gouvernement suite au gel des dépôts en devises étrangères	36,0	35,9	36,1	47,2
Crédits aux entreprises ⁷	51,3	52,5	53,0	44,5
Crédits aux particuliers	2,7	2,5	2,5	0,6
Autres crédits	6,9	7,0	6,9	6,2
Total	100	100	100	100

Source : Rapport de la Banque mondiale préparé pour la Conférence des Donateurs, juin 2001.

De plus, et c'est une des raisons de la fragilité du système bancaire serbe, la majorité des banques serbes a été et reste majoritairement détenue par des entreprises publiques. L'exemple de Beogradska Banka, première banque yougoslave, illustre particulièrement bien cette situation. Malgré la présence de 24 000 actionnaires, la détention du capital est concentrée entre quelques grandes entreprises publiques : SARTID (sidérurgie), Javno Preduzece Elektroprivreda (électricité), DIN Fabrika Duvana (tabac), PKB (combinat agricole), ... Dès lors, on comprend bien les conflits d'intérêts qui peuvent survenir entre l'entreprise actionnaire et la même entreprise emprunteuse.

La faiblesse des contrôles internes et l'absence de management par les risques ont accentué la dégradation de la solvabilité des banques serbes. L'audit commandé en décembre 2000 par la Banque Nationale de Yougoslavie faisait état de 10,4 Md\$ de créances douteuses au bilan de l'ensemble des banques yougoslaves. Fin 2000, seules 9 banques respectaient le ratio de solvabilité établi par le comité de Bâle⁸.

De même, la trop forte subordination de l'épargne au pouvoir politique a ruiné la confiance des épargnants :

- en 1991, les dépôts en devises fortes des épargnants étaient confisqués pour aider l'effort de guerre. Fin 2000, ces dépôts représentaient, avec leurs intérêts (2 % annuels), 7,4 Md DEM⁹ ;
- les crises d'hyper-inflation générées par la politique monétaire du gouvernement yougoslave ont laminé le patrimoine des ménages.

Cette perte de confiance a entraîné une croissance de la thésaurisation de devises fortes, privant les banques de ressources.

Une restructuration rapide est donc indispensable. En effet, les faibles ressources des banques serbes sont actuellement bloquées sur des actifs non-performants. Vu leur manque de liquidité, elles sont dans l'impossibilité de jouer leur rôle d'assistance au développement économique. La restructuration bancaire semble prioritaire afin de restaurer la confiance et d'augmenter les ressources.

471

Panorama du paysage bancaire serbe

Le secteur bancaire serbe reste encore aujourd'hui très atomisé. La majorité des 83 banques serbes affiche une taille modeste. Seules 4 ou 5 banques liées ont une taille suffisante pour intervenir significativement dans le financement de l'économie. Par ailleurs, des filiales de banques étrangères sont apparues, avec toutefois des activités très restreintes.

De son côté, en vue de favoriser la restructuration du secteur, la Banque Nationale de Yougoslavie a classé les banques en 3 catégories : les banques « problématiques », les banques à « consolider » et les banques à « liquider ».

La catégorie des banques « problématiques » est essentiellement constituée par les banques traditionnelles de réseaux (Beogradska Banka, Jugobanka, Vojvodjanska Banka, Invest Banka). Ces banques ont en commun leur ancienneté (fondées avant 1989), leur taille (ce sont les plus grandes banques de Serbie) et leurs liens avec le secteur public.

Malgré leur taille et l'importance de leurs réseaux, ces banques ont une très faible collecte d'épargne. Leurs modestes liquidités financent d'autres établissements bancaires et des entreprises publiques, le tout essentiellement à court terme.

Elles concentrent une grande partie des créances douteuses du secteur, présentant des fonds propres réels très largement négatifs

(-1,4 Md\$)¹⁰. L'importance du risque systémique rend, toutefois, improbable une défaillance pure et simple de l'un de ces établissements.

Le gouvernement serbe envisage de privatiser les établissements les « plus sains » (Beogradska Banka, Vojvodjanska Banka, Invest Banka). L'importance des coûts de fonctionnement (effectifs pléthoriques, nombreuses agences) rend certains établissements difficilement privatisables en l'état. Ces derniers devraient être restructurés de façon drastique avant d'être mis sur le marché.

On retrouve, dans les deux autres catégories (banques à « recapitaliser » ou à « liquider »), la majorité des banques petites et moyennes (Atlas Banka, Delta Banka, Karic Banka, ...). Généralement récentes, ces banques sont nombreuses et caractérisées par une capitalisation modeste. Malgré cet handicap de taille, certaines affichent une rentabilité acceptable tandis que d'autres sont largement insolvables.

En 1993, la loi bancaire prévoyait déjà de liquider une trentaine de banques parmi les plus modestes toutefois une seule est allée, à ce jour, au bout du processus. En 2001, les critères déterminants de classement sont :

- des critères financiers (fonds propres, total bilan, pertes potentielles) ;
- la qualité du management et l'existence de procédures de contrôle ;
- les perspectives de rentabilité, de privatisation ;
- l'existence d'un risque systémique ;
- le coût d'une éventuelle consolidation.

472

C'est très certainement dans cette catégorie d'établissements que le nombre de liquidations devrait être le plus important. Le relèvement du capital minimum requis à 5 M\$ devrait contribuer à faire disparaître les établissements les plus modestes¹¹.

Par ailleurs, la présence des banques étrangères est encore limitée (Société Générale ou, depuis peu, la banque autrichienne Raiffensen) et leur activité restreinte (banque d'investissement). Seule Micro Finance Bank (BERD est au capital) s'est spécialisée dans le crédit d'investissement aux PME.

Le mouvement de privatisation doit accélérer l'ouverture du marché serbe aux banques étrangères (une dizaine de banques occidentales étudierait des acquisitions en Serbie).

STRATÉGIES DE RESTRUCTURATION DU SECTEUR BANCAIRE SERBE

Conditions préalables

Rétablir la confiance générale

Restaurer les équilibres macroéconomiques est un des objectifs prioritaires que s'est fixé le gouvernement yougoslave.

Afin de parvenir à la stabilité monétaire, le nouveau gouvernement yougoslave mène une politique monétaire restrictive. Celle-ci a permis de modérer l'inflation sur les quatre premiers mois de l'année 2001, toutefois, les hausses de prix dans les services publics laissent penser que le taux 2001 pourrait tout de même être compris entre 40 et 50 %.

Les équilibres budgétaires ne pourront être rétablis en 2001. Les réajustements de prix dans le secteur public devraient permettre de réduire le déficit cumulé des entreprises publiques. En revanche, la réforme fiscale devrait diminuer à court terme les ressources financières de l'État.

Concernant la réduction du déficit commercial, cet objectif apparaît réaliste à moyen terme. Le renforcement de la compétitivité des entreprises yougoslaves passe par un renforcement de leur assise financière.

Par ailleurs, il semble nécessaire de clarifier la fiscalité et le cadre juridique. Pour cela, 25 nouvelles lois fiscales ont été adoptées par le Parlement serbe. D'une façon générale, elles visent à simplifier le système fiscal et à alléger la pression fiscale sur les employeurs.

La diminution de la pression fiscale doit permettre d'élargir les bases d'imposition en stimulant l'activité. Dans le même temps, les moyens de contrôle de l'administration fiscale devraient être renforcés afin de lutter contre la fraude fiscale.

D'autres lois ont également été adoptées visant à moderniser le cadre comptable serbe, à revoir les tarifs douaniers, à protéger les investissements étrangers.

Renforcer la réglementation prudentielle et le pouvoir des autorités de tutelle

Tout d'abord, la solvabilité du système bancaire doit être renforcée. En effet, fin 2000, l'ensemble du système bancaire serbe affichait un capital négatif proche de 30 % du PIB¹² et ne pouvait évidemment pas respecter le ratio de solvabilité établi par le comité de Bâle¹³.

Il est nécessaire d'amener progressivement les banques serbes à se rapprocher des normes internationales (une première étape pourrait être de respecter un ratio de solvabilité de 4 %). La mise en place d'un ratio réglementaire de division des risques doit permettre également d'éviter la trop forte concentration des risques.

Parallèlement au renforcement de la réglementation prudentielle, il faut également accroître le pouvoir de contrôle des autorités de tutelle. Cet accroissement passe par la mise en place d'un *reporting* précis ainsi que par des contrôles sur place des crédits. Il est également indispensable de garantir l'indépendance des organes de contrôle.

Trouver des solutions alternatives de financement des entreprises

En attendant que les banques puissent jouer leur rôle de cristallisation des ressources, les entreprises serbes doivent trouver des alternatives de financement.

L'objectif de la loi de privatisation de juin 2001 est de privatiser les 4 500 entreprises d'État ou autogérées dans un délai de 4 ans. Les entreprises les plus importantes du secteur public (chemins de fers nationaux, électricité, pétrole, ...) devraient faire l'objet de restructurations avant cessions. Les personnes physiques ou morales étrangères auront la possibilité d'acheter jusqu'à 70 % du capital des sociétés. Ces dernières seront vendues, soit par voie d'appel d'offre, soit aux enchères.

La participation au capital de groupes étrangers devrait procurer de nouvelles sources de financement pour les entreprises privatisées.

A contrario, le manque de volume, de liquidité et de transparence limite l'accès des entreprises serbes aux marchés de capitaux. Le développement de la bourse de Belgrade ne semblant pas être la priorité du gouvernement, ces ressources seront vraisemblablement limitées.

En revanche, à l'issue de la conférence des donateurs qui s'est tenue en juin 2001, les besoins de financement liés au programme économique de reconstruction (ERTP14) ont été couverts pour l'année 2001, soit 1,28 Md\$. Le programme ERTP prévoit notamment d'intervenir dans le développement du secteur privé et des entreprises : diagnostic, stratégie de réforme, détermination des priorités d'investissement¹⁵. Les principaux donateurs sont l'Union européenne (740 M€), le FMI (259 M\$¹⁶) et la Banque mondiale (230 M\$).

La BERD devrait jouer un rôle particulièrement actif dans le financement des PME :

- en finançant des projets d'investissement via Micro-Finance Bank ou le programme DIF (Direct Investment Facility) ;
- en assurant une assistance technique à travers le Business Advisory Service (BAS)¹⁷.

Compte tenu de la faiblesse des autres sources de financement, l'aide internationale devrait constituer la principale ressource durant les premières années de la transition économique. D'autant plus que les besoins de financement ont été évalués à 3,9 Md\$ pour la période 2001-2005¹⁸.

*Mettre en œuvre des stratégies de restructuration**Liquidation de banques*

Entre 20 et 30 banques serbes les plus insolubles pourraient faire l'objet d'une liquidation¹⁹. Afin de limiter le risque systémique, cette

opération devrait être concentrée sur des banques de taille modeste.

La longueur du processus implique l'intervention d'une institution indépendante chargée de la réalisation des actifs des banques liquidées. Dans le cas serbe, ce rôle revient à la Bank Rehabilitation Agency (BRA). La BRA n'est pas une institution nouvelle puisqu'elle a déjà pour rôle, depuis près d'une dizaine d'années, de superviser la restructuration du secteur bancaire. Son efficacité s'est, toutefois, révélée modeste puisqu'une seule banque a été, pour l'instant, au terme du processus de liquidation.

La méthodologie pourrait être la suivante :

- analyse exhaustive du bilan (valorisation de l'ensemble des actifs, détermination du niveau des provisions de liquidation dresser une liste des débiteurs et créditeurs) ;
- déterminer les priorités de remboursement de la dette (l'indemnisation des déposants, le passif social, la part de la dette remboursée) ;
- évaluer les *cashflows* futurs (le *cash in* provenant des cessions d'actifs et le *cash out* provenant du paiement des débiteurs et du remboursement de la dette) ;
- établir le besoin de financement lié à la liquidation (résultat de la différence des *cash in* et *cash out*).

Dans le cas serbe, la BRA devrait se voir transférer les actifs des banques et assurer la gestion du processus d'indemnisation des débiteurs.

475

Recapitalisation ou programme de stabilisation

Le coût d'une recapitalisation complète du secteur bancaire serbe semble prohibitif (voir tableau n° 3). Même en tenant compte des recettes fiscales potentielles à long terme, cette option ne semble pas adaptée à la situation serbe.

Une partie des banques d'État serbes pourraient, tout de même, faire l'objet d'une recapitalisation afin de limiter le risque systémique.

Par ailleurs, l'objectif du programme de stabilisation est de consolider suffisamment les banques viables pour les amener au processus de privatisation.

Dans un premier temps, une recapitalisation partielle pourrait intervenir afin de conforter l'assise financière de la banque.

Puis, la BRA devrait jouer un rôle actif de conseil voire de remplacement du management de la banque, l'objectif étant de restaurer rapidement la rentabilité. La réduction des coûts associée à un encadrement très strict des crédits pourrait permettre de retrouver rapidement la rentabilité (délai de 12 à 18 mois).

À l'issue de cette opération, la privatisation permettrait de pérenniser

la banque en l'adossant à un groupe étranger ou à un groupe d'investisseurs locaux.

Tableau n°3
Coûts estimés des différentes alternatives

En M DEM	Liquidation		Recapitalisation		Stabilisation	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
6 banques « traditionnelles »	130	451	2249	672	1447	710
23 banques les plus insolubles	139	261	139	261	139	261
Coûts des autres banques	78	216	78	216	78	216
TOTAL	347	929	2466	1149	1663	1187

Sources : Rapport de la Banque mondiale préparé pour la Conférence des Donateurs, juin 2001²⁰.

Le gouvernement serbe est allé très vite dans sa marche vers l'économie de marché. En un an, il a :

- mis en œuvre un programme de stabilisation macroéconomique ;
- réformé le cadre juridique et fiscal ;
- entamé le processus de privatisation de l'économie.

476

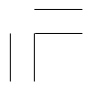
Afin de poursuivre les réformes, il est indispensable d'améliorer rapidement les capacités de financement des banques serbes. Cette amélioration passe par la disparition des établissements insolubles, une consolidation des banques les plus fragiles et le renforcement de la capitalisation de l'ensemble du système bancaire. L'engagement de la communauté internationale donne aujourd'hui les moyens d'entamer le programme de réhabilitation des banques. Celui-ci doit être conduit rapidement, sous peine de voir les investisseurs locaux et internationaux douter de la volonté du gouvernement serbe, hypothéquant la suite des réformes et le processus de privatisation.



NOTES

1. Bureau Fédéral des Statistiques, RFY.
2. Rapport de la Banque mondiale préparé pour la Conférence des Donateurs, juin 2001.
3. Banque Nationale de Yougoslavie.
4. Rapport du Groupe 17, juin 2000.
5. Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, mai 2001.
6. Exclusion du Kosovo à partir de 1999.

UNE RESTRUCTURATION DU SECTEUR BANCAIRE :
L'EXEMPLE SERBE

7. Les crédits aux entreprises publiques représentaient 85 % du total en février 2001.
Banque Nationale de Yougoslavie, *Economic Review*, avril 2001.
8. Communiqué de la Banque Nationale de Yougoslavie, 25 mai 2001.
9. Rapport de la Banque mondiale préparé pour la Conférence des Donateurs, juin 2001.
10. Audit commandé par la Banque Nationale de Yougoslavie, décembre 2000.
11. BC Bank Credit et Omega Bank ont ainsi perdu leur licence bancaire en août 2001 en raison de l'insuffisance de leurs capitaux propres, Banque Nationale de Yougoslavie.
12. Audit commandé par la Banque Nationale de Yougoslavie, décembre 2000.
13. Fonds propres / engagements pondérés > 8 %.
14. Economic Recovery and Transition Program.
15. Rapport de la Banque mondiale. Federal Republic of Yugoslavia, Transitional Support Strategy, juin 2001.
16. Une ligne de crédit stand-by de 65 M\$ a été confirmée le 19 septembre 2001.
17. Rapport de la BERD, Federal Republic of Yugoslavia, 2001 Action Plan, janvier 2001.
18. Déclaration du ministère des Affaires étrangères du 2 juillet 2001 suite à la Conférence des Donateurs.
19. Banque Nationale de Yougoslavie.
20. La Banque Nationale de Yougoslavie estime, pour sa part, les besoins de financement liés à la restructuration du secteur bancaire à 300 M\$ pour la seule année 2001.





LES ASPECTS
ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX
DE LA TRANSITION

