

LE SYSTÈME FINANCIER CHINOIS

ANNE-ELISABETH IBAZIZEN *

Lorsque, à la fin des années 70, DENG Xiao Ping lance son pays dans un large programme de réformes, il en annonce l'objectif : faire de la Chine une grande puissance d'ici l'an 2000 ; en d'autres termes, la Chine devrait désormais se mesurer non plus à elle-même, comme elle le fait depuis deux mille ans, mais au reste du monde. Ouverture, libéralisation économique, liberté d'entreprendre, certes, mais le secteur étatique trop longtemps figé ne pouvait, en dépit de réformes profondes, être immédiatement réactif. Cette évidence est particulièrement frappante en ce qui concerne le système financier. Ce dernier, monoforme pendant trente ans, ne pouvait anticiper sur le changement, aussi allait-il le subir ou, tout au plus, s'adapter tant bien que mal. Dans cette adaptation, les réformes du secteur financier public ont certes joué un rôle, mais le pragmatisme « à la chinoise » a fait le reste et l'on verra qu'à côté d'un système bancaire étatique s'est développé, en complément indispensable à ce dernier, un ensemble financier non bancaire échappant à tout contrôle formel.

187

Premières adaptations

Eclatement du système monobancaire

Lorsque, à la fin des années 70, le programme de libéralisation de l'économie chinoise est lancé, entraînant un assouplissement du plan directif et la relance de l'économie, la Banque Populaire de Chine faisait fonction d'établissement bancaire unique. Son rôle était de mobiliser les dépôts permettant le financement du plan dont la mise en oeuvre relevait des prêts budgétaires, elle jouait en outre le rôle de guichet du Trésor Public. Ses départements, spécialisés dans les grands secteurs de l'économie, étaient responsables des transactions avec les entreprises publiques. Ainsi, le système financier était étranger à la performance macro-économique du pays et des réformes s'imposaient dans le secteur bancaire.

Une première restructuration est ébauchée au début des années 80. Au système monobancaire s'est substitué alors une organisation dans laquelle les attributions de la Banque Populaire de Chine tendaient à

* Consultant. Ancien Directeur Asie, Caisse nationale de Crédit agricole.

devenir plus proches de celles d'une Banque Centrale (1984), tandis que ses fonctions spécialisées, jusqu'alors traitées au sein de ses divers départements, étaient peu à peu éclatées entre diverses entités : la Banque de l'Industrie et du Commerce, créée en 1984, se chargeait de la fonction commerciale ; la Banque de la Construction, détachée du Ministère des Finances en 1985, se voyait confier les projets d'infrastructure ; la Banque de Chine assurait la gestion des transactions de toutes natures avec l'étranger ; enfin, la Banque Agricole de Chine reprenait les opérations de banque rurale.

En 1986, une réglementation sur le contrôle des banques est promulguée qui, d'une part, définit la Banque Populaire de Chine comme un « organe du gouvernement » et comme « la banque centrale à travers laquelle l'Etat dirige et administre le secteur monétaire » ; qui, par ailleurs, consacre la spécificité des institutions bancaires précitées désormais appelées « Banques Spécialisées » ; qui, en troisième lieu, élargit le rôle des coopératives de crédit rurales et urbaines ; qui enfin, autorise l'implantation de banques étrangères, notamment dans les zones économiques spéciales.

Il y a donc bien, dans cette période, modification de la structure et du fonctionnement du système bancaire. Toutefois, ce dernier continue à servir de canal dans la réalisation du Plan et la viabilité financière des projets n'entre toujours pas en ligne de compte. Les institutions financières cherchent cependant, timidement, à assumer un rôle d'intermédiaire financier. Les crédits bancaires remplacent le budget de l'Etat comme source de financement de l'investissement. Une décentralisation des ressources se traduit par un développement des dépôts d'épargne des ménages, dont l'intermédiation est assurée par les banques, et l'Etat perd peu à peu sa position de principal épargnant dans l'économie chinoise. C'est ainsi que la part respective de l'Etat dans l'épargne est passé de 42,8 % en 1979 à 20,6 % en 1984 et celle des ménages de 23,6 % en 1979 à 46 % en 1984. Cette montée de l'épargne des ménages, fait marquant de la décennie 80, amorcée après les changements de politique de 1978, correspond à l'augmentation du revenu des ménages liée à la croissance économique. Il est à souligner que cette épargne des ménages devient alors un élément déterminant dans l'équilibre macro-économique chinois.

La mise en place, au début des années 80, de ces grandes banques spécialisées, constituait une première étape, certes importante, mais insuffisante : d'une part, la réglementation demeurait trop rigide, d'autre part ces banques se consacraient essentiellement au financement du secteur public. Or la croissance spectaculaire du pays était en grande partie assurée hors secteur public. Ainsi un champ, laissé vide, était ouvert au développement d'intermédiaires financiers, non bancaires,

qui allaient faire face aux besoins de ce secteur non étatique, alors en plein essor (50 % de la production industrielle).

Dans la période 1988-92, une moindre priorité est donnée aux réformes structurelles qu'à la maîtrise des pressions inflationnistes.

C'est sur la base d'un bilan critique des réformes du début des années 80 que s'ouvre, à l'automne 1993 sous l'impulsion du IIIème plénum du XVème Comité Central, une nouvelle étape de réformes. En effet, le Conseil des Affaires d'Etat prend, en décembre 1993, la décision d'une réforme compatible avec l'établissement, à la fin du siècle, d'une économie de marché. Celle-ci a pour objectif la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire et le réaménagement du système bancaire avec la création d'institutions nouvelles. Deux dispositions législatives en constituent les piliers, d'une part la loi sur la Banque Centrale et, d'autre part, celle sur les banques commerciales.

Mise en place d'un cadre institutionnel

Loi sur la Banque centrale (mars 1995)

La loi établit la Banque Populaire de Chine comme une entité légale dépendant directement du Conseil des Affaires d'Etat et non du Ministère des Finances. Elle spécifie son autonomie, en particulier la Banque Centrale n'apporte plus sa contribution au financement à court terme du budget de l'Etat. Pour se financer, la Banque Centrale aura la possibilité de réaliser des opérations d'open market portant essentiellement sur des bons du trésor. Par ailleurs, la répartition des concours financiers, qui avaient été décentralisée après 1984, est recentralisée : en particulier, les succursales de la Banque Populaire de Chine ne pourront plus, comme par le passé, accorder des concours financiers à des entités locales, concours qui dénaturaient la politique monétaire. Ces pressions des autorités locales avaient été rendues possibles par la décentralisation de la période précédente. Cette décentralisation avait cependant permis, et cela constituait un élément positif, de parfois allouer des ressources à des entreprises dynamiques du secteur privé plutôt qu'aux entreprises publiques, souvent peu rentables.

Si cette loi spécifie l'autonomie de la Banque Centrale, elle en définit également les fonctions. Sa mission est double :

- elle supervise le secteur financier : la création de nouvelles banques (chinoises ou étrangères) et leur contrôle (obligation de présenter des états financiers annuels) relève de son autorité. La Banque Centrale a la possibilité de mettre sous tutelle des institutions en crise ;
- elle formule et met en oeuvre la politique monétaire. La loi autorise la Banque Centrale à utiliser divers instruments : encadrement du crédit (cf. plan de crédit), réserves obligatoires, taux d'intérêts, opérations d'open market, ainsi que « tout autre instrument de politique

monétaire » défini par le Conseil des Affaires de l'Etat. De fait, ce sont essentiellement les instruments directs de contrôle de la masse monétaire qui sont utilisés ; plus précisément un plan de crédit, défini chaque année par la Banque Centrale et la Commission d'Etat au plan, permet de plafonner le volume des crédits distribués par les quatre grandes banques d'Etat (jusqu'alors « spécialisées » : Banque Industrielle et Commerciale de Chine, Banque de Chine, Banque Agricole de Chine, Banque de la Construction du Peuple de Chine).

Les autres institutions bancaires sont soumises à un plan de crédit restreint, leur donnant l'obligation de présenter un objectif de dépôt à atteindre. Elles reçoivent en contrepartie une autorisation fixant le montant annuel des crédits qu'elles peuvent accorder. Il s'agit d'un quota à respecter et non d'un objectif à atteindre.

Quant aux institutions financières non bancaires, qui seront traitées dans la seconde partie de cette étude, elles ne sont pas soumises au plan de crédit, mais à un cadre général.

En complément de la loi sur la Banque Centrale, une loi sur les banques commerciales est promulguée quelques mois plus tard.

Loi sur les banques commerciales (mai 1995)

190

La loi a pour objectif la séparation des activités de banque commerciale et de banque d'investissement et par conséquent les banques « spécialisées » devront se convertir en banques commerciales, menant leur activité sans interférence des pouvoirs publics, tandis que des banques de développement, nouvellement créées, seront désormais chargées de la distribution des prêts d'intérêt public.

Cette loi a les caractéristiques suivantes :

— premièrement, elle délimite le domaine d'activité des banques (collecte de dépôts, octroi de prêts, gestion de comptes résidents et étrangers, émission d'obligations, escompte d'effets de commerce...);

— deuxièmement, elle définit des règles de gestion et fixe des ratios prudentiels - ceci est d'autant plus important qu'il s'agit de rendre les banques responsables de leur rentabilité - (nécessité de détenir un capital supérieur à 8 % des actifs pondérés en fonction des risques ; obligation de constituer des provisions pour risque de non recouvrement ; maintien d'un ratio de prêts sur total de dépôts inférieur à 75 % ; impossibilité d'engager sur un même emprunteur plus de 10 % du capital...);

— troisièmement, elle régleme les conditions d'octroi de prêts : il s'agit tout en visant à améliorer la sûreté des engagements (étude approfondie des dossiers d'octroi de prêts ; recours plus systématique à des garanties...) à accroître l'autonomie des banques commerciales qui ont, en principe, toute latitude de ne pas tenir compte des pressions

émanant de telle ou telle autorité. De fait, depuis 1996, une certaine liberté est laissée aux banques commerciales pour l'octroi des prêts destinés à financer des investissements à condition qu'elles respectent leur plafond de crédit (la marge de manoeuvre était jusque là limitée au financement des fonds de roulement).

Cette série de réformes constitue certes une avancée mais elle est plus « potentielle » qu'effective. De nombreux problèmes devront être résolus avant que l'on puisse parler, dans l'exploitation des banques commerciales, d'un fonctionnement réel sur des bases commerciales. La création de banques de développement aurait dû permettre aux banques commerciales de sortir de leur bilan les engagements d'intérêt public liés au plan. Toutefois, la réalité est différente et le poids des créances improductives reste lourd puisque leur montant est estimé à 20 % des engagements des banques commerciales (cf. prêts accordés à des entreprises publiques non solvables qu'il faudrait passer par pertes et profits). L'interférence des pouvoirs publics ne semble pas être totalement levée. Ainsi, dans ce contexte resté rigide pour les banques commerciales, assiste-t-on, dans la distribution du crédit, à un glissement de la part des banques commerciales au profit des institutions financières non bancaires.

Structure du système financier : juxtaposition de deux ensembles

191

Le système financier chinois d'aujourd'hui présente bien peu de ressemblance avec celui qui était en place avant le début des réformes de 1978. Au système monobancaire s'est substitué un système qui se caractérise par le juxtaposition de deux ensembles.

Le premier, le plus important, et que l'on peut qualifier de formel, demeure sous la tutelle de l'Etat, via la Banque Centrale ou Banque Populaire de Chine. Il regroupe les quatre banques d'Etat dites « spécialisées » dans les années 80 et qui, depuis la réforme de 1995, sont devenues les quatre grandes banques commerciales d'Etat ; trois banques de développement et une douzaine de banques commerciales, qui disposent soit d'une couverture nationale, soit d'une couverture régionale.

Le second, qui constitue une spécificité du système financier chinois, s'est développé avec pragmatisme pour répondre à une demande du secteur non étatique et en réaction à la réglementation trop contraignante, notamment en matière de prêts et de taux d'intérêt à laquelle sont soumises les banques d'Etat. Ainsi est apparue, à partir du début des années 80, une prolifération d'institutions financières non bancaires. Le développement de ces établissements s'est révélé, comme souli-

gné précédemment, déterminant pour la croissance du secteur non étatique qui ne reçoit que 15 % des prêts distribués par le secteur financier formel, alors qu'il représente environ la moitié de la production industrielle. La juxtaposition de ces deux ensembles n'est pas sans créer des tensions au sein du système bancaire chinois ni sans compliquer l'instabilité macro-économique.

ENSEMBLE BANCAIRE FORMEL

BANQUE CENTRALE

- Banque Populaire de Chine (PBC)

BANQUES COMMERCIALES D'ÉTAT (ex banque spécialisée)

- Banque Industrielle et Commerciale de Chine (ICBC)
- Banque de Chine (BOC)
- Banque Agricole de Chine (BAC)
- Banque de Construction de Chine (CCB)

BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

- Banque d'Etat pour le Développement
- Banque de Chine pour l'Implantation et l'Exportation
- Banque de Développement Agricole

BANQUES COMMERCIALES DE COUVERTURE NATIONALE

- Banque de Communications (BOCOM)
- CITIC Industrial Bank
- China Everbright Bank
- Hua Xia Bank
- China Min Sheng Bank

BANQUES COMMERCIALES DE COUVERTURE RÉGIONALE

- China Investment Bank
- Guangdong Development Bank
- Shenzhen Development Bank
- Pudong Development Bank
- Fujian Industrial Bank
- Yantai Housing Saving Bank

INSTITUTIONS FINANCIÈRES NON BANCAIRES

- Trust and Investment Companies (TIC)
- International Trust and Investment Companies (ITIC)
- Coopératives Rurales de Crédit
- Coopératives Urbaines de Crédit

*Rigueur à la chinoise : l'ensemble bancaire formel**Banque centrale : la Banque Populaire de Chine (PBOC)*

Au sommet de la structure du système financier chinois se trouve la Banque Populaire de Chine dont le rôle a été évoqué précédemment à propos de la mise en place de la législation de 1995. Rappelons simplement que la Banque Populaire de Chine, qui a joué pendant plus de trente ans le rôle monobancaire décrit précédemment, ne peut conformément à l'article 7 de la Loi de 1995 subir l'interférence ni d'une autorité locale, ni d'un organisme gouvernemental, ni d'aucune collectivité.

Le Gouverneur, choisi par le Congrès National du Peuple sur proposition du Premier Ministre, est nommé par le Président. Il est assisté de quatre Vice-Gouverneurs, nommés par le Premier Ministre. L'actuel Gouverneur DAI Xianglong a remplacé, en juin 1995, ZHU Rongji, devenu Vice-Premier Ministre.

La banque emploie plus de deux cent mille personnes.

Les deux principales missions de la Banque Centrale ont été indiquées : supervision du système financier et contrôle de la politique monétaire. La mise en oeuvre de cette dernière appelle quelques commentaires : il a été souligné que le principal instrument utilisé était le plafonnement des crédits distribués par les quatre grandes banques commerciales d'Etat.

Toutefois, en 1996, bien que le plan de crédit ait couvert 60 % de la croissance nette du total des crédits du secteur bancaire, il semble que ces quatre banques aient disposé d'un peu plus d'autonomie que dans le passé dans la répartition du type d'investissements à l'intérieur de leur plafond de crédit. De fait, il semble que soit actuellement à l'étude, un système moins contraignant qui restituerait progressivement, toujours à ces mêmes banques, l'autonomie de leur politique de crédit sous la supervision de la Banque Centrale.

Les instruments indirects de régulation du crédit, telles les réserves obligatoires (actuellement 13 % des dépôts) ou tels les taux d'intérêt ne sont que peu utilisés pour la politique monétaire. Pourtant les réformes auraient dû impliquer un ajustement plus fréquent des taux d'intérêt. Il est à espérer que la création en avril 1997 d'un Comité de politique monétaire, avec rôle consultatif, jouera à l'avenir un rôle déterminant. Cette création ne semble toutefois pas traduire une plus grande autonomie donnée à la Banque Centrale puisque les décisions de politique monétaire (modification des taux d'intérêt, fixation de l'objectif annuel d'inflation...) restent du ressort du Conseil des affaires d'Etat. Il n'en demeure pas moins que l'existence même de ce Comité permettra d'encadrer le processus de décision, d'en contrôler l'application et de créer une plus grande transparence. Par ailleurs, l'établissement de ce

Comité de politique monétaire s'est accompagné d'une réorganisation interne de la Banque Centrale avec création d'une direction en charge de la politique monétaire ; nul doute que cela donne à cette dernière une importance accrue, ce qui est tout à fait déterminant dans une économie de plus en plus régie par des mécanismes de marché.

Les autres instruments indirects ne sont intervenus que récemment : ainsi, les opérations d'open market n'ont commencé à être pratiquées qu'en avril 1996, sans que ce marché puisse avoir un effet significatif sur la masse monétaire (cf. taux d'intérêt administrés ; banques soumises à des quotas de crédit). Quant au marché interbancaire, il fonctionne de façon unifiée depuis janvier 1996.

Actuellement, il semble bien que la Banque Centrale souhaite passer progressivement d'une allocation centralisée des ressources de crédit, à un système dirigé par le refinancement des banques sur le marché interbancaire, dans lequel les taux seraient déterminés par le marché et les taux directeurs par la Banque Centrale.

On peut cependant souligner que la politique monétaire a rempli son objectif en matière de contrôle de l'inflation, puisque celle-ci a été ramenée de 24 % en 1994 à 6 % en 1996.

Avant d'en terminer avec la Banque Centrale de Chine, reste une question à évoquer : celle de la relation de la Banque Populaire de Chine avec Hong Kong. D'après une récente déclaration de son Gouverneur, la Banque Centrale de Chine gardera des liens de coopération étroite avec l'Autorité Monétaire de Hong Kong. Ainsi, la Banque Centrale de Chine interviendrait pour soutenir le dollar de Hong Kong (qui garde son statut de monnaie étrangère) sur la base d'accords de maintien de la stabilité des monnaies passées avec Hong Kong et d'autres banques centrales d'Asie.

Banques commerciales¹

Viennent ensuite les quatre banques commerciales d'Etat issue de la réforme de 1995, mais initialement établies en tant que « banques spécialisées » (début des années 80). Respectivement :

— La Banque Industrielle et Commerciale de Chine (ICBC), créée en 1984, est la banque commerciale la plus importante de Chine et elle occupe le dixième rang mondial en termes de total de bilan. Elle collecte environ la moitié des dépôts du pays et distribue la même proportion de crédits. Elle emploie plus de 500 000 personnes à travers un réseau d'une extrême densité (32 000 agences). Ses implantations à l'étranger se situent

1. Ces banques sont plus connues sous leur sigle de langue anglaise, respectivement : Industrial and Commercial Bank of China : ICBC ; Bank of China : BOC ; Agricultural Bank of China : ABC ; China Construction Bank : CCB. Il en est de même pour la Bank of Communications : COCOM de Shanghai.

à Londres, Tokyo, Singapour, Hong Kong ; de plus, elle a créé plusieurs banques en joint ventures dont l'une avec la Banque Asiatique de Développement et une société de Hong Kong (Xiamen International Bank) ; une autre avec la BNP (International Bank of Paris and Shanghai). Elle finance les entreprises publiques (notamment secteurs de la chimie et transport ferroviaire).

Fin 1995, son total de bilan s'élève à 374 Mds USD. Les dépôts des banques s'élèvent à 33 % du passif, ceux de la Banque Centrale à 9 %, les dépôts clients à 50 % ; ces derniers financent tout juste les crédits clients qui forment environ la moitié des actifs (faible liquidité). Les prêts non performants de cette banque représenteraient un tiers de ses encours, alors que les provisions ne s'élèvent qu'à 0,7 % des engagements.

La sous capitalisation se détériore en raison de l'augmentation du total de bilan. Les fonds propres sont passés de 5,70 % du total de bilan en 1991 à 3 % en 1995.

Le résultat de l'exercice 1995 se situe à 563 Mio USD et traduit une faible rentabilité.

— La Banque de Chine (BOC), initialement créée en 1912 à Shanghai, est la deuxième banque du pays par son total de bilan ; elle est en charge des opérations de financement du commerce extérieur, notamment du secteur public ainsi que de deux tiers des opérations du marché des changes. Elle dispose d'un réseau domestique de près de 12 500 agences et d'un réseau international important : plus de 500 implantations (dont la majorité à Hong Kong), y compris à Londres, New York, Paris.

Son total de bilan s'élève à 238 Mds USD fin 1995.

Les dépôts clients s'élèvent à 57 % du passif ; les dépôts de banques à 22 % et ceux de la Banque Centrale à 10 %. Les crédits clients représentent 48 % des actifs (une partie réalisée par les agences à l'étranger). Le reste de l'actif est formé de placements interbancaires (37 %), d'un portefeuille obligataire (7 %). Plus de la moitié des dépôts comme des crédits se font en devises. Les provisions s'élèvent à 2,1 % des crédits et couvriraient les prêts non performants.

— La Banque Agricole de Chine (BAC), initialement créée en 1955, avant de devenir un département de la Banque Centrale en 1957 et d'acquérir à nouveau son autonomie en 1979, tout en reprenant le financement du secteur rural. Le financement d'intérêt public du secteur agricole, dont la BAC assurait la charge, a été confié en 1995 à l'une des banques de développement : la Banque de Développement Agricole. La BAC a cependant, en raison de son implantation très diffuse, continué à gérer des prêts (moyennant commissions) pour le compte de la Banque de Développement Agricole.

Le réseau de la BAC comprend près de 66 000 agences et plus de

530 000 employés). Elle dispose d'une succursale à Singapour et Hong Kong, un bureau à Londres, Tokyo et récemment à New York. Elle possède une filiale (Great Wall Trust and Investment Corporation) spécialisée dans les opérations d'investissements et de bourses.

La BAC demeure la banque du monde rural mais au sens large : les prêts au secteur agricole ne représentent qu'un tiers des encours en 1996, 46 % vont au secteur commercial et industriel et 14 % aux entreprises petites et moyennes des villages ou des bourgs. Ses dépôts représentaient, fin 1996, 13,9 % du total des dépôts des institutions financières chinoises. Cette banque est la première à contrôler la qualité des engagements qu'elle prend et elle a créé, en juin 1997, un comité d'audit. Par ailleurs, elle s'adapte à la demande, notamment en distribuant des produits d'assurance, en s'ouvrant à des opérations internationales, en commercialisant des cartes de crédit.

Son total de bilan représentait 175 Mds USD fin 1996, soit une progression de 19 % par rapport à 1995.

Les dépôts clientèle s'élèvent à 65 % du passif ; les dépôts bancaires, dont les 3/4 proviennent de la Banque Centrale, forment 23 % du passif. Les prêts, dont 89 % sont à court terme, s'élèvent à 107 Mds USD (61 % des emplois). Les provisions représenteraient moins de 0,5 % de l'encours total des prêts. La capitalisation est faible : les fonds propres sont passés de 3,6 % en 1994 à 2,9 % du total de bilan.

Le bénéfice après impôt atteint en 1996, 252 Mio USD et traduit une faible rentabilité.

— La Banque de Construction de Chine (CCB), créée initialement en 1954 comme département du Ministère des Finances en charge du financement des projets d'infrastructure, acquiert son autonomie en 1985. Bien qu'elle ait été habilitée à intervenir dans tous les secteurs de l'économie, elle finance de nombreux projets à moyen et long terme. Elle développe cependant de nouvelles activités (leasing, cartes de crédit). La création, en 1994, de la Banque d'Etat pour le Développement aurait dû alléger la CCB des financements d'intérêt public. En tous cas, la CCB a mis en place un mécanisme d'évaluation des risques, ce qui la prépare à réagir avec professionnalisme dans l'étude de ses dossiers.

La CCB dispose d'un réseau de 14 000 agences et 28 000 guichets et emploie plus de 355 000 personnes. Elle a, depuis 1986, développé un réseau international avec une succursale à Hong Kong et des bureaux à Londres, Francfort, Tokyo, Singapour et Séoul. Elle a créé en partenariat avec Morgan Stanley en 1995 une banque d'affaires (China International Capital Corporation Ltd).

Son total de bilan est de 256 Mds USD en 1996 (soit une progression de 23 % par rapport à 1995).

Les fonds propres de cette banque par rapport au total de bilan ne

cessent de se dégrader : 7,3 % en 1989 et 2,8 % en 1994. La part des créances douteuses représenterait le tiers de son portefeuille et le provisionnement de ces créances est très insuffisant.

Ces quatre banques commerciales d'Etat ont conservé une place prépondérante tant dans la collecte des dépôts (près de 80 % du total des dépôts) que dans la distribution des crédits (deux tiers du total des crédits surtout), destinés au financement des entreprises du secteur étatique (essentiellement financement des fonds de roulement). Toutefois la qualité de leurs actifs restent souvent très médiocre, leur rentabilité faible et le montant de leurs fonds propres, par rapport à leur total de bilan, n'a cessé de baisser comme l'indique le tableau ci-après. Le problème de leur recapitalisation se pose donc de façon cruciale pour le gouvernement chinois.

Tableau 1 :
Ratio fonds propres / total de bilan (en %)

	1989	1991	1994
Banque Industrielle et commerciale de Chine	6,5	5,7	3,3
Banque de Chine	5,4	4,8	4,4
Banque Agricole de Chine	6,3	4,7	3,6
Banque de Construction de Chine	7,3	5,1	2,8

197

Source : Almanac of China's Finance and Banking 1995

De plus, ces banques devront affronter de nombreuses difficultés avant que leur transformation en véritable banque à vocation commerciale soit achevée et ceci pour plusieurs raisons. Tout d'abord leur taille constitue un handicap dans la définition d'une stratégie et dans la prise de décision. A cela s'ajoutent des difficultés internes tels qu'une organisation mal adaptée, un sureffectif et surtout un personnel souvent mal rôdé à des méthodes d'analyse financière efficace. Ainsi, ces banques doivent faire face à une mutation devant leur permettre de passer d'intermédiaires passifs dans le financement de projets publics en entités réactives capables d'élaborer une politique de prêt sur une base commerciale et sur la base d'analyse des risques financiers.

Un allègement du poids du plan de crédit constitue également un élément déterminant, mais, comme indiqué précédemment, des dispositions allant dans ce sens sont actuellement à l'étude.

Enfin, une solution reste à élaborer en liaison avec le gouvernement pour résoudre le poids des créances non productives qui grèvent lourdement leur portefeuille. Sur ce point, le Gouverneur DAI a, dans une récente déclaration, indiqué que l'objectif de ramener l'encours des

prêts douteux de 20 % à 10 % du total des engagements des quatre banques commerciales d'Etat était fixé pour les cinq ans à venir. La proportion des prêts douteux des autres banques commerciales devrait être ramenée à 6 ou 7 % du total des prêts. De plus, l'octroi de subventions pour couvrir les pertes enregistrées sur les prêts liés à des projets d'infrastructure notamment en province, devrait contribuer à réduire l'encours des prêts douteux.

Pour conclure, on peut toutefois souligner que l'actionnariat public de ces banques les met en position de risque quasi souverain ; il est en effet probable que les autorités publiques seraient amenées à les soutenir en cas de défaillance afin d'éviter une crise systémique.

A côté de ces banques commerciales d'Etat, se sont développés, après 1987, une douzaine d'établissements bancaires ayant une couverture nationale ou régionale. Citons pour mémoire : l'une d'entre elles, en raison à la fois de son importance et de son management : la Banque des Communications (BOCOM) ; la seconde, de création récente, car elle est, avec un actionnariat exclusivement privé, l'expression d'une tendance nouvelle : la China Minsheng Bank.

— La Banque de Communications (BOCOM). Initialement créée en 1908, elle fut nationalisée en 1949 et rétablie à Shanghai en 1987 sous forme de société par actions avec un capital détenu pour 45 % par la municipalité de Shanghai, pour 30 % par des entités publiques locales, pour 25 % par l'Etat. A la fois par son mode de fonctionnement par sa stratégie commerciale et par la gamme importante de services offerts, cet établissement est, sans nul doute, celui qui se rapproche le plus du fonctionnement d'une banque commerciale de type occidental.

La BOCOM dispose de 90 agences locales et de trois filiales spécialisées (leasing, assurances). Elle est implantée à Hong Kong (26 agences), Tokyo et New York, sous forme d'agence et à Londres, Francfort, Singapour sous forme de bureau. Elle finance des entreprises en majorité publiques et des sociétés mixtes (joint-ventures) du secteur industriel.

Son total de bilan fin 1995 s'élève à 40 Mds USD.

Les dépôts clients représentent 83 % du passif, l'interbancaire en représente 6 %. Les prêts clients forment 49 % de l'actif.

La capitalisation se maintient à 6,1 % du total de bilan.

Le montant des créances douteuses se situeraient entre 7 et 8 % des encours, et les provisions s'élèvent à 1,1 % du portefeuille.

La BOCOM a fait des efforts importants de formation professionnelle. Elle présente une surface financière non négligeable et une rentabilité acceptable. Le résultat net après impôts a été de 454 Mio USD (+ 8 %) et entièrement transféré dans les réserves.

— La China Misheng Bank, créée en janvier 1996 est la première banque chinoise dont l'actionnariat est composé d'entreprises privées. Sa création a été très soutenue par les autorités publiques et notamment par la Banque Centrale.

Les banques de développement

La réforme de 1995 sur les banques commerciales visait à libérer ces banques du poids des crédits d'intérêt public qu'elles avaient jusqu'alors assumé, par la création de trois entités spécifiques qui devaient désormais porter l'ensemble de ces financements.

— La Banque d'Etat pour le Développement créée en mars 1994 par l'absorption de six sociétés d'Etat d'investissement, couvrant notamment les secteurs de l'énergie, des transports, des textiles. Elle dépend directement du Conseil des affaires de l'Etat. Sa vocation est d'assurer le financement à long terme de gros projets d'infrastructure et d'industrie de base.

— La Banque de Chine pour l'Importation et l'Exportation. Créée en 1994, elle a pour rôle de promouvoir le commerce extérieur chinois en apportant des financements par crédit à l'exportation.

— La Banque de Développement Agricole. Créée en 1994, son rôle est d'assurer le financement du développement agricole et d'appliquer la politique gouvernementale en matière de prêts à taux bonifiés dans le secteur de l'agriculture. La plupart des projets agricoles impliquant des équipements importants en matière d'irrigation ou d'innovation technique bénéficient du soutien de cette institution.

Le rôle des banques de développement demeure incertain. Tout d'abord, on peut se poser la question de savoir dans quelle mesure elles subissent une pression réelle pour reprendre les prêts d'intérêt public précédemment accordés par les ex banques spécialisées. Il semble que la Banque Agricole de Chine et la Banque Industrielle et Commerciale de Chine aient transféré une partie de leurs prêts d'intérêt public à la Banque de Développement Agricole ; toutefois, la Banque d'Etat pour le Développement semble peu disposée à ce type de transfert. En second lieu, on peut se demander si elles sont un simple instrument entre les mains de la Commission du plan ou si elles disposent de l'autonomie minimum leur permettant d'évaluer de façon indépendante la faisabilité financière et technique des projets à financer de façon à ne pas développer à l'avenir trop de prêts non performants. La réalité est sans doute entre les deux : en effet, certains projets approuvés par le Conseil des affaires de l'Etat, sur avis de la Commission du plan, semblent avoir été rejetés par le Comité de crédit de la Banque d'Etat pour le développement ; dans la même optique, cette même banque aurait pris l'initia-

tive de chercher des garanties en contrepartie des prêts, ceci auprès d'autres entreprises, voire auprès de banques commerciales, ce qui ôterait toute rationalité au principe même de la création des banques de développement. Actuellement, il semble indispensable que le fonctionnement et le rôle des banques de développement soient précisés (limitation des opérations financées par ces banques, possibilité pour ces banques de mettre un veto à un financement si la faisabilité du projet n'est pas assurée) ; mise en place d'une politique de provisions pour créances irrécouvrables.

Pragmatisme à la chinoise : les institutions financières non bancaires

Parce que les réformes du système financier ont été insuffisantes et parce que la réglementation est demeurée trop rigide, sont apparues dès le début des années 80 des institutions financières adaptables, innovatrices et particulièrement proches de leurs emprunteurs, qui se situent dans le secteur non étatique. Elles sont de nature diverse et regroupent essentiellement des TIC (Trust and Investment Companies ou ITIC, International TIC) qui sont pour la majorité des filiales plus ou moins directes des banques commerciales d'Etat (185 sur un total de plus de 300), les coopératives rurales de crédit, les coopératives urbaines de crédit.

200

L'absence de réglementation des institutions financières non bancaires constitue un risque important pour le système financier chinois. Ainsi, la majorité des TIC (sociétés de gestion de portefeuilles et d'investissements) n'appliquent pas l'obligation auxquelles sont soumises les banques commerciales de détenir un capital supérieur à 8 % du total des actifs, pas plus qu'elles ne se soumettent au principe de ne pas dépasser un montant de plus de 10 % du capital comme engagement sur un même emprunteur.

Les TIC ou ITIC

Ces établissements apparaissent à la fin des années 70 dans le cadre de la réforme économique. Leur croissance est liée à plusieurs formes de demande :

Tout d'abord les prêts des banques publiques ne pouvaient pas répondre au besoin du marché et les banques ont été encouragées à créer des départements de gestion habilités à traiter des opérations qu'elles-mêmes ne pouvaient pas gérer. Ces départements se sont détachés des banques pour devenir leurs propres filiales, la banque mère restant une source directe ou indirecte du funding (cf. dépôts à long terme en excédent), tandis que ces nouveaux établissements permettaient de contourner l'encadrement du crédit. Citons plusieurs exemples : l'ICBC TIC, filiale de l'ICBC, établie en 1985 dont le total de bilan s'élevait à 807

Mio USD fin 1995. De même, la Tianjin TIC, ancienne filiale de l'ICBC, a diversifié son actionariat entre l'ICBC et diverses entités de la ville de Tianjin ; son total de bilan en mars 1996 s'élevait à 626 Mio USD (financement des entreprises dans les bourgs, ainsi que des sociétés mixtes, ou des sociétés étrangères). La filiale d'une autre grande banque, la PCBC TIC, présentait, fin 1994, un total de bilan de 783 Mio USD.

Ainsi, certaines administrations locales comptent sur ces TIC pour palier à la limitation des ressources fournies dans le cadre du plan de crédit.

En second lieu, le gouvernement a encouragé des créations telles que la CITIC en 1979 (China International Trust and Investment Corporation) comme fenêtre pour des investissements étrangers et certaines provinces ont fait de même. La CITIC dépend du Conseil des affaires de l'Etat. Son total de bilan s'élevait à 20 Mds USD fin 1995 (40 % de ses investissements sont à l'étranger). D'autres institutions dépendent d'entités gouvernementales comme la CITICED qui appartient au Ministère des Finances. En dehors du financement de projets industriels et agricoles, la CITICED est très engagée dans des activités de gestion de portefeuilles. Enfin, des organismes régionaux sont à l'origine de TIC comme la SITICO dont le principal actionnaire est la municipalité de Shanghai qui joue un rôle prépondérant dans le développement économique de Shanghai. La SITICO est actionnaire de nombreuses entreprises de Shanghai ; elle a investi dans l'immobilier et a considérablement facilité les contacts entre la municipalité et des sociétés étrangères.

Certes, ces institutions présentent un handicap par rapport aux banques d'Etat dans le domaine de la collecte, car elles ne bénéficient pas du privilège de la garantie de l'Etat réservée aux banques publiques. Mais, dans la mesure où elles ne sont prisonnières ni du carcan du plan de crédit, ni de la réglementation rigide appliquée aux banques d'Etat, ni du contrôle auquel ces mêmes banques sont soumises elles constituent une concurrence importante, notamment dans la distribution du crédit. De fait, dès leur apparition, ces institutions ont été discrètes sur les taux appliqués et sur la maturité offerte dans le cadre des prêts. Elles ont eu accès à des sources de funding autres que les dépôts traditionnels et ont joué un rôle de compétition vis à vis des institutions financières traditionnelles. Aujourd'hui, leur contrôle est devenu extrêmement difficile. Par ailleurs, ces institutions posent des problèmes pour la politique monétaire, et l'absence de réglementation de ces institutions peut constituer un risque important pour le système financier chinois.

Les coopératives rurales de crédit

C'est, dès le début des années 50, que se sont développées les premières coopératives de crédit. Elles intervenaient alors comme relais de la

Banque Populaire de Chine, dans la collecte de l'épargne rurale et parallèlement se substituaient, par des prêts souvent bonifiés, aux pratiques usuraires existant avant 1949, dans le financement du secteur agricole. Elles avaient l'avantage d'avoir une implantation extrêmement dense, ce qui leur permettait d'être en contact permanent avec le milieu qu'elles finançaient.

L'importance de leur rôle et le degré de leur autonomie ont évolué pour ne pas dire considérablement fluctué entre 1952 et 1979 en fonction des options politiques retenues au niveau national. Ce n'est qu'après la recréation de la Banque Agricole de Chine en 1979 et qui après que leur statut ait été arrêté (système coopératif mutualiste) et leur autonomie assurée, que leur rôle a été mieux défini : collecte de l'épargne en milieu rural et prêts dans ce même secteur. D'une façon générale, les coopératives de crédit rural drainent plus les dépôts à terme des ménages que ceux des entreprises ; pour les prêts ce sont surtout les entreprises qui en bénéficient.

En 1990, « une réglementation sur l'administration des coopératives rurales de crédit », a été promulguée en 1990, qui tend à préciser la nature de leur activités. Il est à souligner que leur rôle est aujourd'hui beaucoup plus significatif dans la collecte en secteur rural que dans la distribution du crédit et par conséquent leur rôle de stimulant dans le développement de la production agricole, qui avait été leur mission première, s'est estompé.

Leur structure est pyramidale : à la base des bureaux, soit de crédit, soit d'épargne, contrôlés au niveau des communes par des succursales, ces dernières étant regroupées au sein de fédérations de cantons. Le Conseil d'administration élu par les sociétaires et un Conseil de surveillance supervisent la gestion des coopératives rurales de crédit. Cette organisation n'était pas sans avoir quelques similitudes avec celle du Crédit Agricole français qui, au début des années 80, avait développé une coopération technique importante avec la Banque Agricole de Chine.

Cet ensemble est supervisé par la Banque Agricole de Chine (BAC) tant au niveau régional que national. Ainsi, jusqu'à présent, la BAC gérait les coopératives de crédit qui lui assuraient la collecte des dépôts (moyennant commissions) et qui conservaient des fonds pour octroyer des prêts. Il semble toutefois, que soit en cours une plus grande autonomie des coopératives vis à vis de la BAC. Ainsi, les dépôts des coopératives de crédit seraient remplacés dans le bilan de la Banque Agricole de Chine par des emprunts auprès de la Banque Centrale. Cette séparation des deux systèmes serait très positive à la condition que les coopératives rurales de crédit soient placées, comme les autres institutions financières, sous le contrôle de la Banque Centrale.

Les coopératives urbaines de crédit

Toujours à la suite des réformes de la fin des années 70, la Chine voit se développer dans les villes des entreprises collectives et privées. Leurs besoins de financement vont grandissant et les grandes banques d'Etat, handicapées à la fois par le poids du plan du crédit et par leur manque de flexibilité, ne peuvent répondre à cette demande. Seule la Banque Industrielle et Commerciale de Chine se dotait timidement, au milieu des années 80, de services spécialisés pour répondre à l'attente de ce type de clientèle. Mais une fois encore, pour faire face à ce vide bancaire, vont apparaître des instruments adaptés à la situation : les coopératives urbaines de crédit.

Elles se créent sous forme d'association dont les membres sont des entreprises collectives ou privées et des particuliers. Tout comme les coopératives de crédit rurales, elles disposent d'une autonomie de fonctionnement, d'une organisation collective et d'une gestion mutualiste. Un comité représentatif des actionnaires élit chaque année un Conseil ainsi qu'un Comité directeur qui assume le contrôle des opérations. Responsable de leurs profits et pertes, les coopératives urbaines de crédit ont une grande souplesse de fonctionnement. Notons par exemple qu'elles peuvent, à l'intérieur d'une fourchette fixée par la Banque Populaire de Chine, déterminer les taux d'intérêt appliqués à leurs prêts.

L'implantation des coopératives urbaines de crédit est limitée aux villes, grandes et moyennes. A Pékin sont implantées une soixantaine de coopératives urbaines de crédit.

Une première « réglementation provisoire de l'administration des coopératives urbaines de crédit » est mise en place en 1986. Celle-ci est complétée par de nouvelles dispositions en 1989 qui définissent le champ d'action des coopératives : collecte des dépôts auprès des entreprises collectives ou privées urbaines et des ménages en zone urbaine ; octroi de prêt à cette même clientèle à l'intérieur d'un plafond de crédit dans le cadre du plan de crédit global. Par ailleurs, toujours en 1989, un certain nombre de directives sont sorties notamment l'obligation de respecter un certain nombre de ratios.

Malgré ces dispositions réglementaires, la Banque Populaire de Chine établit, fin 1989, que la situation de certaines coopératives urbaines de crédit devenait trop précaire : insuffisance de fonds propres et surendettement par rapport aux ressources ; dépassement du plafond de crédit fixé par le plan du crédit général ; non respect du coefficient de réserve obligatoire ; intervention d'autorités locales dans les opérations des coopératives. Des mesures sont donc prises fin 1989 entraînant la liquidation ou la fusion d'un certain nombre de coopératives et un renforcement des fonds propres pour d'autres. Bref, un assainissement

des coopératives urbaines de crédit est effectué mais depuis le début des années 90 leur nombre a recommencé à considérablement augmenter.

La plupart des coopératives urbaines de crédit sont très rentables. Tout d'abord leurs charges fixes sont faibles au regard de celles des banques d'Etat et leur coût d'intermédiation est également inférieur. Limitées dans leur encours de prêt par un plafond de crédit dans le cadre du plan de crédit global, elles peuvent placer leurs excédents de dépôts soit en effectuant des dépôts auprès des banques d'Etat soit en les prêtant sur les marchés interbancaires (la part des prêts interbancaires représentait 15 % des actifs des coopératives de crédit urbain en 1993 tandis que le pourcentage des emprunts interbancaires dans le passif des coopératives est très inférieur). Les dépôts des ménages (surtout à terme) représentent 20 % du total du passif et sont en forte progression.

Malgré leur essor, les coopératives urbaines de crédit peuvent se heurter à de graves difficultés : méconnaissance de l'analyse de risque qui aboutit au développement d'importantes créances douteuses ; octroi de crédits ou collecte de dépôts hors secteur d'intervention autorisé ; interférence d'autorités locales dans leur fonctionnement. Pour palier ces difficultés, il sera à l'avenir nécessaire d'édicter une réglementation plus stricte. Ces établissements devront sans doute être transformés en établissements bancaires sous contrôle de la Banque Centrale.

204

Ainsi, se présente la structure du système financier de la Chine. Si les réformes sont positives dans leur intention, les mesures déjà prises ne constituent que le début d'une longue période, au cours de laquelle des adaptations seront nécessaires, pour que le secteur financier puisse véritablement jouer un rôle dynamique dans le processus de croissance de l'économie du pays. Ainsi, la Banque centrale aura-t-elle, notamment, à consolider son rôle dans le contrôle des agrégats monétaires. Une adaptation de la réglementation apparaît indispensable : en tout premier lieu, séparation du secteur bancaire et des institutions financières non bancaires avec établissement d'un cadre réglementaire et d'une véritable tutelle sur ces dernières car si celles-ci ont joué avec pragmatisme un rôle tout à fait déterminant au cours des dernières années, elles constituent, en raison d'un manque à la fois de réglementation et de contrôle, un grave danger pour le système financier chinois.

La transformation des banques commerciales (recapitalisation, introduction de procédures d'évaluation des prêts, mise en place d'une politique de provisionnement pour créances douteuses...) et la redéfinition du rôle des banques de développement restent également non moins urgentes.

Parallèlement aux réformes institutionnelles, des adaptations sur le plan humain faciliteront la maîtrise d'une sophistication de plus en plus poussée du système financier. En effet, la demande sera de plus en plus diversifiée et présente au fur et à mesure que les réformes se multiplient dans les autres secteurs de l'économie chinoise notamment la réforme des entreprises.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Allsopp C. - Macroeconomic control and reform in China. *Oxford Review of Economic Policy*. vol. 11-4, 1995.
- Almanach of China's Finance and Banking - People's China Publishing House, 1995.
- Asian Development Bank Outlook - Oxford University Press, 1993.
- Bang E. - PRC Commercial Banking Law. *China Law and Practice*, Juin 1995.
- Banque Populaire de Chine - Rapport annuel, China financial publishing House, Beijing, 1995.
- Banque Mondiale - Rapport sur le développement dans le monde, Washington DC, 1997.
- Byrd W. - China's Financial System. The changing role of banks, Westview Press Boulder Colorado, 1983.
- Dipchand Cr., Yichun Z., Mingjia M. - The Chinese Financial System, Greenwood Press Westport Connecticut .
- Fisher S. - Socialist Economy Reform : Lessons of the first three years in American Economic Review , vol. 83 n°2.
- Fukazadu K., Wall D. - La longue marche de la Chine vers une économie ouverte , OCDE, Paris, 1994.
- Fukazaku K. - China as a leading Pacific Economy. Technical paper n° 89 OCDE, Paris 1993.
- Girardin E. - Réforme du système bancaire et encadrement du crédit en Chine, OCDE, Paris, 1997.
- Harrold P., Lall R. - China reform and development in 1992-1993, World Bank Discussion Paper, n° 215, 1995.
- Lee C.H., Reisen - De la réforme à la croissance, la Chine et d'autres pays en transition en Asie et en Europe centrale et orientale. OCDE, Paris, 1994.
- Spence J. - The search of modern China, Hutchinson, Londres, 1990.
- Tam O.K. - Financial reform in China routledge, Londres, 1995.
- Vogel E.F. - One step ahead in China, Harvard University Press, Cambridge, 1989.
- World Bank - China : Financial sector policies and institutional development, A World Bank Study, Washington DC, 1990.
- World Bank - China : Reform and the role of the plan in the 1990's, Washington DC 1992.
- World Bank - The East Asian Miracle : Economic growth and public policy, Oxford University Press, New York, 1993.

- World Bank - China's non bank financial institutions : Trust and Investment Companies World Bank Discussion Paper n° 358, 1997.
- World Bank - People's Republic of China, Recent Economic Developments , IMF Staff Country Report n° 97-71, IMF , Washington DC, 1997.
- World Bank - People's Republic of China, Selected Issues, IMF Staff Country Report n° 97-72, IMF , Washington DC, 1997.