

TRANSFORMATIONS DU SYSTÈME BANCAIRE EN RUSSIE

MIKHAIL LITVIKOV *

En août 1995, le marché interbancaire russe a connu une crise grave qui a tourné la page dans l'évolution du système bancaire en Russie. Avec les faillites, la crise a mis un terme à l'époque de l'expansion anarchique du secteur bancaire dans ce pays ¹. De même, elle a attiré une plus grande attention aux problèmes bancaires en Russie. Ainsi, le public, qui attendait avec impatience la stabilisation financière, a eu la surprise désagréable de découvrir les faits suivants : une moitié des banques russes est incapable de se conformer aux ratios prudentiels ; seuls 35 % des banques ont une structure financière jugée solide ; un quart des banques ont enregistré de lourdes pertes en 1996 ; presque 400 établissements (soit 16 % des banques russes) ont déjà perdu leurs fonds propres et quelques 492 banques se sont vu retirer leurs licences vers l'octobre 1996 ². Pour leur part, les spécialistes en matière de banques ont constaté la fermeture massive des comptes de correspondance entre les banques commerciales ³, la rupture des relations interbancaires ⁴ et l'incapacité du système bancaire d'assurer la fluidité de transferts des fonds entre les secteurs et entre les différentes régions de la Fédération de Russie ⁵. Si tout le monde s'accorde à admettre que la restructuration du système bancaire russe est une nécessité absolue, les avis des experts semblent diverger en matière de diagnostic de la crise structurelle et de moyens à déployer pour y faire face. Certains spécialistes pensent que « la situation au sein de l'économie et du secteur bancaire ne permet pas de compter sur l'assainissement du système bancaire russe par la seule voie de retraits des licences et de faillites des petites banques » ⁶. Ils souhaitent que la Banque centrale rationalise et assouplisse le contrôle du système ban-

133

* Chercheur, M.I.N.I-FORUM, Université Paris X Nanterre. Cet article est composé d'extraits de la thèse de doctorat (nouveau régime), « Transformations du système financier dans la transition économique de la Russie », soutenue par l'auteur en 1995 à l'Université de Paris X Nanterre.

1. *Bizness i banki*, 1996, N° 34, p. 1.

2. *Den'gi i kredit*, 1996, N° 11, p. 11 - 12 ; *Finansovye izvestija*, 1996, N° 104, p. 3 ; *Bizness i banki*, 1996, N° 27, p. 1.

3. *Den'gi i kredit*, 1996, N° 11, p. 46.

4. *Bizness i banki*, 1996, N° 43, p. 2.

5. *Bizness i banki*, 1996, N° 34, p. 1.

6. *Bizness i banki*, 1996, N° 45-46, p. 1.

caire. D'autres experts se laissent effrayer par la crise et prônent la nationalisation pour sauver des banques en difficultés⁷. Souvent, ils partent de l'hypothèse que le système bancaire russe n'est plus capable de se développer, et ils discutent du nombre optimal des banques qu'il faudrait laisser opérer en Russie⁸. Par ce dernier point, la discussion nous renvoie à l'époque déjà lointaine, lorsque la réforme bancaire de 1987 a entamé les transformations qui ont détruit l'ancien système bancaire soviétique et posé des fondements du futur système bancaire russe. Rappelant les principales mutations systémiques qui se sont produites depuis 1987, le présent texte a pour objectif de mettre en lumière les principaux problèmes structurels du système bancaire en Russie.

La réforme bancaire de 1987 a été initialement conçue pour adapter le secteur financier de l'URSS aux impératifs des réformes économiques initiées par M. Gorbatchev⁹. Le but officiel de la réforme bancaire consistait à améliorer les dispositifs du contrôle de l'économie et la qualité des services rendus par les banques. Pour atteindre ces objectifs, les réformateurs ont apporté plusieurs changements importants au système bancaire soviétique, touchant à tous les aspects de son organisation et de son fonctionnement. De nombreuses dispositions de l'ancienne réglementation bancaire ont été abrogées ou modifiées¹⁰. Et, depuis le 1^{er} janvier 1988, le système bancaire a pris une forme nouvelle. De nouvelles configurations des réseaux bancaires, des relations entre les banques, ainsi qu'entre les banques et leurs clients, qui furent établies à la suite de la réforme, ont marqué le début des transformations du système bancaire en URSS. Mais, contrairement à tous les espoirs des réformateurs, les innovations ont amplifié la crise de l'économie soviétique.

La réorganisation des réseaux des anciennes « Gosbank », « Stroïbank », « Vneshtorgbank » et « Gostroudsberkassy » représente la façade de la réforme. La réorganisation avait un double objectif : créer des banques spécialisées sur la base d'anciens réseaux bancaires et transformer la « Gosbank », qui perdait ses nombreuses agences locales, en une vraie banque centrale de l'URSS. C'est ainsi que de nouvelles banques spécialisées — l'« Agroprombank » (Banque pour le financement du secteur agricole), la « Promstroïbank » (Banque pour le financement du secteur industriel), la « Zhilsotsbank » (Banque pour le financement du secteur tertiaire), la « Vnesheconombank » (Banque pour le

7. *Bizness i banki*, 1996, N° 34, p. 2.

8. *Den'gi i kredit*, 1996, N° 11, 10-11.

9. Voir : *XXVII s'ezd KPSS i razvitiye denezno-kreditnoj sistemy SSSR*. Moscou, 1987.

10. *Levichuk I. V. Banki v uslovijakh samofinansirovaniya khoziajstva*. Moscou, 1990.

financement des relations économiques extérieures) et la « Sberbank » (Banque d'épargne) — ont été mises en place. La création des banques spécialisées aurait, probablement, pu avoir un effet positif sur l'économie, si la réforme n'avait pas engendré certaines contradictions au sein du système bancaire en URSS.

Quant à la première contradiction, il faut souligner qu'en réalité les nouvelles banques spécialisées n'étaient pas vraiment spécialisées, sauf, peut-être, la « Sberbank » et la « Vnesheconombank ». En effet, les filiales et les agences locales, « échelon de base » du système bancaire, continuaient à travailler avec la clientèle de toutes spécialisations qu'elles ont héritée des anciennes banques publiques. La véritable spécialisation des banques était pratiquement impossible à cause du sous-développement des réseaux bancaires : dans de nombreuses régions de l'URSS, il n'y avait qu'une seule banque, désormais « spécialisée », pour les agents des différentes spécialisations. Dans les régions plus « bancarisées », la « migration » des agents économiques entre les banques, qui avaient obtenu vers 1989 le droit de choisir et de changer librement d'établissement bancaire ¹¹, ainsi que la constitution de « nouvelles » banques commerciales à caractère universel, ne pouvaient aboutir à rien d'autre qu'à la déspecialisation progressive des banques « spécialisées ». Par conséquent, la spécialisation bancaire n'existait que dans l'appartenance administrative à un organisme de tutelle et ne se faisait sentir qu'au niveau de la gestion ¹².

135

C'est bien au niveau de la « gestion » du système bancaire que se trouve la deuxième contradiction issue de la réforme. Dans la mesure où les filiales locales étaient déspecialisées et la planification continuait encore à représenter le cadre légal du contrôle des activités bancaires, l'échelon de base du système bancaire était tenu de suivre non seulement les prescriptions du plan mis au point par son organisme de tutelle, comme c'était le cas avant la réforme, mais aussi les plans des autres banques spécialisées. Les filiales locales devaient donc tenir compte de 3 à 4 plans de la même nature, qui étaient élaborés par différentes banques indépendantes et qui concernaient la clientèle de « leur » spécialisation ¹³. Cette planification multicentriste ne pouvait guère améliorer les performances du contrôle du système bancaire. Ceci, pour les raisons suivantes.

Premièrement, parce que le champ d'application des plans d'une banque spécialisée a cessé de correspondre aux plans des établissements

11. *Levtchuk I. V. Banki v usloviakh samofinansirovanija khoziajstva. Moscou, 1990, p. 6 ; Den'gi i kredit, 1989, N° 11, p. 11 ; Den'gi i kredit, 1990, N° 6, p. 17.*

12. *Levtchuk I. V. Banki v usloviakh samofinansirovanija khoziajstva. Moscou, 1990, p. 14.*

13. *Levtchuk I. V. Banki v usloviakh samofinansirovanija khoziajstva. Moscou, 1990, p. 19 ; Den'gi i kredit, 1989, N° 3, p. 12.*

faisant partie de son réseau. Par conséquent, il n'était plus possible de suivre les modalités de l'exécution du plan. En réalité, le suivi n'était possible que pour ses propres plans à l'intérieur de son propre réseau. Quant au reste, les banques devaient se contenter du contrôle postérieur.

Deuxièmement, parce que, après avoir perdu ses agences locales, la « Gosbank », qui devait se transformer en banque centrale, s'est retrouvée démunie d'instruments indispensables au suivi des activités bancaires¹⁴. Ceci, pour les mêmes raisons que pour les banques « spécialisées ». La « Gosbank » est donc devenue l'observateur externe et impuissant, son contrôle n'allant pas plus loin que l'émission des circulaires et l'intermédiation dans le marchandage des plans annuels entre les banques « spécialisées » et les organes d'Etat. Une fois devenue « centrale », la « Gosbank » a perdu toute sa puissance vis-à-vis du système bancaire.

Si la réorganisation des réseaux des anciennes banques publiques est à l'origine de la détérioration du contrôle du système bancaire, la perte définitive du contrôle était provoquée par l'autorisation de créer de « nouvelles » banques commerciales. Ces dernières n'étant soumises au contrôle planifié que dans la mesure où elles avaient parmi leurs clients les entreprises publiques, qui étaient, à leur tour, encore soumises à un plan quelconque. Pour les autres clients, les relations avec les « nouvelles » banques commerciales échappaient au contrôle planifié. Au fur et à mesure que les « nouvelles » banques commerciales et leurs clients devenaient de plus en plus nombreux, le contrôle du système bancaire perdait sa performance, et la situation s'aggravait. Pour remédier à la situation, il fallait donc procéder à une nouvelle série de réformes qui ont marqué la deuxième transformation du système bancaire en URSS.

Les autorités bancaires se sont décidées à tenter cette transformation, en se fixant pour objectif de moderniser et d'homogénéiser les divers dispositifs de contrôle des activités bancaires en URSS. Sur le plan historique, les premières à tenir compte des innovations de la « Gosbank » étaient les « nouvelles » banques commerciales¹⁵. Parmi ces innovations se trouvent le montant minimum des fonds propres, les ratios prudentiels, les réserves obligatoires et le taux directeur applicable aux crédits « centralisés » de la « Gosbank ». Dans la mesure où la modernisation n'avait touché qu'une partie de la communauté bancaire, la régulation du système bancaire est devenue hétérogène. L'effet déstabilisant de cette hétérogénéité aurait probablement pu être neutralisé, si la moder-

14. Voir : Den'gii kredit, 1989, N° 11, p. 9 ; Den'gii kredit, 1990, N° 1, p. 3-13 ; Den'gii kredit, 1990, N° 2, p. 7.

15. Conformément à la nouvelle réglementation bancaire en URSS, les banques commerciales pouvaient exister sous deux formes différentes : « banque commerciale » et banque « coopérative ».

nisation avait été capable de renforcer le contrôle que la « Gosbank » cherchait à répandre sur les activités des « nouvelles » banques commerciales. Or, ce n'était pas le cas. Etant « expulsée » du système bancaire, la « Gosbank », comme dans le cas de la « régulation planifiée » des banques « spécialisées », n'avait pas de moyens pour contrôler de façon efficace et continue l'application des normes qu'elle avait formulées. Il n'est pas étonnant que les banques commerciales profitassent de l'hétérogénéité du système et de l'impuissance de la « Gosbank ». Certaines banques procédaient à la constitution ou à l'augmentation « fictive » du capital statuaire¹⁶. D'autres banques trafiquaient la structure du bilan, sans avoir la moindre crainte que la « Gosbank » constate la tricherie¹⁷. De même, les unes comme les autres exploitaient à la merveille l'impossibilité technique de consolider, ni de vérifier rapidement leurs bilans consolidés pour éviter à déposer des fonds à la « Gosbank », au titre des réserves obligatoires¹⁸. L'infraction ne se vérifiait qu'après de longues recherches. Malgré le chaos croissant, la situation aurait pu être encore tenable, si les réseaux bancaires n'avaient pas bougé. Or, ils ne cessaient d'évoluer. C'est l'évolution des réseaux bancaires qui a condamné la réforme à l'échec. Leur évolution extrêmement rapide et presque incontrôlable avait pour origine l'application des principes de l'autonomie comptable et de l'autofinancement (« à la mode » dans les années 1987 à 1989) aux banques dont le contrôle planifié s'est détérioré¹⁹. L'autonomie des banques « spécialisées » a finalement abouti à la décomposition progressive de leurs réseaux sur une base régionale et à la transformation de leurs établissements centraux en des compagnies « holding ». Cette nouvelle mutation du système bancaire a cessé d'être une réforme au sens strict du terme. Elle était réalisée sur l'initiative des autorités des républiques et des régions, qui cherchaient à soumettre les banques-résidentes, y compris les établissements correspondants de la « Gosbank », sous leur contrôle au détriment du « Centre ». C'est ainsi que l'année 1990 est entrée dans l'histoire en tant que période de la « Guerre des banques » de différents échelons²⁰. Les républiques et les régions ont emporté la victoire : les banques ont été « nationalisées » et « régionalisées ». La majorité des républiques, dont la Russie, se sont dotées de leurs propres banques centrales²¹. La fissure entre le « Centre » et les républiques a brisé le système bancaire de l'URSS. La coexis-

16. Voir à ce propos : Den'gi i kredit, 1990, N° 4, p. 32.

17. Den'gi i kredit, 1990, N° 9, p. 10.

18. Den'gi i kredit, 1990, N° 10, p. 19 ; Den'gi i kredit, 1991, N° 7, p. 41.

19. Arrêté du Conseil des Ministres de l'URSS N° 280 du 31 mars 1989 « Sur l'application aux banques spécialisées d'Etat des principes de l'autonomie comptable et de l'autofinancement ».

20. Commerciant, 1990, N° 30, p. 6.

21. Den'gi i kredit, 1990, N° 9, p. 4.

tence et compétition entre la « Gosbank » de l'URSS et les banques centrales des républiques ne pouvaient ni améliorer ni remettre en place le contrôle des activités bancaires. Une anarchie succédait à la détérioration et à la perte du contrôle au cours des années précédentes.

L'attitude libérale que les autorités monétaires russes ont héritée de leurs homologues soviétiques était dans une grande mesure due à l'anarchie qui a profondément marqué toute évolution ultérieure du système bancaire en Russie.

Parmi les tendances d'évolution, la plus spectaculaire est, certes, liée à l'accroissement rapide du nombre des établissements bancaires en Russie. De 1992 à 1994, le nombre des banques a augmenté de 1580 à 2 132²². Les autorités bancaires cherchaient à accroître la densité du réseau bancaire en Russie. En effet, une banque pour 40 000 personnes au 1^{er} janvier 1992²³ était jugée largement insuffisante²⁴, et la constitution accélérée de nouvelles banques était considérée comme indispensable²⁵. Or, la création de nouvelles banques, quant à elle seule, ne suffisait pas à résoudre de nombreux problèmes systémiques du secteur bancaire en Russie.

Le premier problème porte un caractère structurel. Dominée par la constitution de nouvelles banques, l'évolution du secteur bancaire n'a pas pu rééquilibrer le système composé par de grands groupes bancaires - héritiers d'anciens réseaux de banques spécialisées, d'un côté, et de petits établissements nouvellement créés, de l'autre. Pour rééquilibrer le système bancaire russe, il fallait que la Banque centrale de Russie (BCR) puisse mener en même temps deux réformes opposées : l'une consistant à favoriser la déconcentration (ou, plutôt, la restructuration, mais pas la désintégration !) des grandes banques publiques, l'autre encourageant la concentration des nouvelles banques privées²⁶. Ces deux réformes étaient indispensables, notamment à cause de la coordination déficiente à l'intérieur des réseaux des anciennes grandes banques et de la prépondérance quantitative des banques de petite et de moyenne taille (75 % des établissements bancaires) au sein du système bancaire russe²⁷. A cet effet, les autorités bancaires russes ont choisi une stratégie évolution-

22. IMF Economic Review. *Russian Federation*, 1993, N° 8, p. 24 ; Bulleter' bankovskoj statistiki, 1994, N° 5, p. 16.

23. Den'gi i kredit, 1993, N° 1, p. 11.

24. Den'gi i kredit, 1992, N° 9-10, p. 15.

25. Den'gi i kredit, 1993, N° 3, p. 34.

26. *La nécessité et les modalités de ces réformes ont fait l'objet d'une large discussion dans la communauté bancaire russe.* (Voir : Den'gi i kredit, 1992, N° 7, p. 22 ; Den'gi i kredit, 1992, N° 8, p. 41 ; Den'gi i kredit, 1992, N° 9-10, pp. 16, 18, 22 ; Den'gi i kredit, 1993, N° 1, pp. 5, 10 ; Den'gi i kredit, 1994, N° 1, pp. 4-5, etc.). *L'opinion de la BCR était la suivante : « les banques de petite taille, difficiles à contrôler, représentent un danger pour le système bancaire en général ».* (Bizness i banki, 1994, N° 20, p. 5.)

27. Den'gi i kredit, 1993, N° 7, p. 6.

niste²⁸ qui prévoyait « à la fois la résistance à la décomposition et l'encouragement à l'intégration au cours de la transition du système bancaire vers les principes de marché »²⁹. Il s'agissait de mettre au service de la restructuration du système bancaire les différents instruments, tels que le montant minimum des fonds propres et les modalités de l'octroi des licences aux banques commerciales nouvellement créées.

L'augmentation progressive du montant minimum des fonds propres devait, théoriquement, empêcher la création de nouvelles banques minuscules³⁰ et inciter les petites banques déjà existantes à se montrer plus favorables à l'idée de la consolidation. Pour la première fois, la BCR a exigé des banques commerciales d'augmenter leurs fonds propres en 1992, avec une date limite fixée au 1^{er} juillet 1993³¹. Or, seuls 19,5 % des banques concernées se sont conformées dans les délais requis au critère de 100 millions de roubles³². Bien que 86,5 % des banques aient dépassé le montant minimum des fonds propres au début de 1994³³, seuls 205 établissements bancaires ont choisi de se transformer en filiales d'autres banques, donc, de suivre la voie de la consolidation³⁴. En février 1994, la BCR a annoncé une nouvelle augmentation du montant minimum des fonds propres³⁵. Elle a relevé le seuil d'entrée au système bancaire jusqu'à 2 milliards de roubles, en fixant pour les banques existantes un calendrier pluriannuel pour accroître les fonds propres. Dès lors, le seuil des fonds propres ne cesse d'augmenter. A la fin de 1996, pour les banques nouvellement créées, le seuil du capital minimum a été établi à hauteur de 13,5 milliards de roubles³⁶. D'autre part, les banques existantes

28. Bien que les partisans d'une stratégie évolutionniste (comme tous leurs opposants, d'ailleurs) voyaient « dans la structure perverse du système bancaire, l'une des causes de l'inefficacité de la régulation » (Den'gi i kredit, 1992, N° 9-10, p. 18), ils insistaient sur l'idée que « les changements dans le système bancaire doivent se réaliser d'une manière évolutive, tout en reflétant les mutations réelles de l'économie... » (Den'gi i kredit, 1993, N° 3, p. 4) et indiquaient que « le futur système bancaire ne pourrait pas parfaitement correspondre aux systèmes classiques à deux niveaux, puisque c'est un système de l'économie en transition et en mutation, qui (l'économie en transition) M.L.] est marquée par l'instabilité extrême et par des brusques changements dans la structure de l'économie réelle » (Den'gi i kredit, 1993, N° 1, p. 5).

29. Den'gi i kredit, 1993, N° 1, p. 5.

30. Rappelons qu'environ un tiers des petites banques ont été créées sur une base de succursales des anciennes banques spécialisées. Il est clair que cette transformation n'avait pas contribué à la bancarisation du pays (Den'gi i kredit, 1993, N° 7, p. 17).

31. La BCR a demandé aux banques commerciales existantes d'augmenter leurs capitaux, avant le 1^{er} juillet 1993, jusqu'à un nouveau montant minimum de fonds propres fixé à hauteur de 100 millions de roubles. En même temps, pour les « établissements de crédit », ayant le droit d'effectuer un certain nombre d'opérations bancaires, la BCR a établi le seuil des fonds propres à hauteur de 50 millions de roubles (Den'gi i kredit, 1993, N° 7, p. 17).

32. Den'gi i kredit, 1993, N° 7, p. 17.

33. Calculé d'après : Bulletin' bankovskoj statistiki, 1994, N° 5, p. 15.

34. Calculé d'après : Vestnik Banka Rossii, 1994, N° 13, p. 1.

35. « Sur l'augmentation du montant minimum du capital pour les banques commerciales »// Télégramme de la BCR, N° 47-94, 21 février 1994.

36. Bizness i banki, 1996, N° 42, p. 3.

sont tenues d'augmenter, avant le 1^{er} janvier 1999, leurs fonds propres jusqu'au niveau cible qui correspond à 5 millions d'Ecu ³⁷.

La stratégie de la BCR est donc indissociable avec la recapitalisation des banques russes ³⁸ dont la majorité reste non seulement sous-capitalisée, mais aussi trop faible sur le plan des fonds propres (cf. tableau 1).

Tableau 1 :
Structure du système bancaire russe selon les fonds propres
(1^{er} mars 1996)

N°	Tranche	Nombre de banques	% du total
1	Moins de 100 millions de roubles	41	1,8
2	De 100 à 500 millions de roubles	578	25,4
3	De 500 à 1 milliard de roubles	261	11,5
4	De 1 à 5 milliards de roubles	812	35,7
5	De 5 à 20 milliards de roubles	477	21,0
6	Plus de 20 milliards de roubles	106	4,7
	Total	2 275	100

Source : *Den'gi i kredit*, 1996, N°3, p. 80.

Depuis 1995, la BCR a également durci les modalités d'octroi des licences aux banques commerciales nouvellement créées. Les candidates doivent désormais justifier leur capacité de se conformer aux différentes normes techniques fixées dans de nombreux circulaires de la BCR ³⁹.

Par ces mesures, la BCR a définitivement mis un terme au « bricolage » généralisé des petites banques en Russie ⁴⁰. En même temps, elle a

37. « A partir du 1^{er} mars 1994, la BCR cesse d'accepter à l'enregistrement les documents constitutifs des nouvelles banques commerciales dont le capital statuaire déclaré est inférieur à 2 milliards de roubles... ; le montant du capital minimum sera soumis à la modification trimestrielle proportionnellement à la dépréciation du rouble ». Pour les banques commerciales déjà enregistrées, une période de 5 ans (avant le 1^{er} janvier 1999) est fixée, pour qu'elles puissent augmenter leurs capitaux jusqu'à 5 millions d'ECU. Pour les banques commerciales autorisées à exécuter un nombre restreint d'opérations bancaires, le chiffre correspondant, qui est actuellement établi à hauteur de 500 millions de roubles, sera de 1 million d'ECU pour le 1^{er} janvier 1999. Les chiffres cités ci-dessus ne s'appliquent pas aux établissements bancaires déjà constitués, qui exercent leur activité sur une base de coopération de crédit (Ibid).

38. La nécessité de procéder à la recapitalisation progressive des banques russes a été soulignée par M. Aglietta lors de son intervention pendant la VII^e session du Séminaire franco-russe sur les problèmes monétaires et financiers de la transition en Russie, 4-7 juillet 1994, Paris.

39. *Finansovye investija*, N° 104, 12 novembre 1996, p. 3.

40. *Den'gi i kredit*, 1994, N° 3, p. 63. Si, au début des années 1990, on créait en Russie quelques 300 nouvelles banques par an, ce chiffre a été de 86 banques en 1995. Pour les 10 premiers mois de 1996, seuls 15 établissements bancaires ont réussi à se faire enregistrer auprès de la BCR (*Den'gi i kredit*, 1996, N° 11, p. 12).

échoué dans d'autres domaines. Par exemple, la BCR n'a pas réussi à favoriser la reprise des petites banques défailtantes par d'autres établissements bancaires. Sur 532 banques qui se sont vu retirer leurs licences depuis 1988, seule une trentaine d'établissements a été rayée du registre des banques russes⁴¹. Les autres 500 banques continuent à exister dans « l'au-delà » juridique russe. Même en crise, le secteur bancaire se montre peu favorable à l'idée de consolidation. Faut de la législation appropriée, les fusions des banques sont encore plus rares que les cas d'absorption. Par conséquent, les petites banques sans réseaux ont du mal à se regrouper de façon à créer des réseaux bancaires performants. D'autre part, le système bancaire russe porte encore quelques traces de son ancienne hyperconcentration. Il suffit de s'adresser à la liste des plus grandes banques russes pour constater que la « Vneshtorgbank » dépasse tous les concurrents par le montant de ses actifs⁴². La « Sberbank », qui ne figure pas sur cette liste, continue d'attirer, à elle seule, quelques 70 % des dépôts bancaires des ménages⁴³. Dans des formes nouvelles, ces deux banques parviennent encore à maintenir une certaine cohérence interne pour agir en réseaux. Les autres banques issues d'anciens établissements publics ont perdu cette capacité. Dans le contexte du marché interbancaire fragilisé, ni les « associations » des banques, ni les « holdings » bancaires ne sont capables de remplacer les réseaux désintégrés. Même s'il faut reconnaître que le système bancaire russe a connu un certain progrès dans son rééquilibrage, la restructuration passait par la destruction plutôt que par la consolidation des structures bancaires en Russie.

Le deuxième problème systémique porte un caractère géographique. La constitution des nouvelles banques s'est avérée incapable d'adoucir les disparités interrégionales, qui existaient à l'époque soviétique sur le plan de la « bancarisation » du pays. De plus, les disparités ont tendance à s'élargir. De 1992 à 1994, malgré la hausse, parfois sensible, du nombre des banques pratiquement dans toutes les grandes régions économiques de la Russie, l'écart entre la région la plus « bancarisée » (le « Centre ») et la région la plus pauvre en banques (le « Centre - Terre Noire »), qui sont des régions voisines, est passé de 494 à 774 établissements bancaires. Il n'y aurait rien d'anormal dans la différenciation des régions, notamment dans l'optique de la création des nouveaux centres financiers en Russie et des différents poids économiques des régions russes, si les banques résidentes des régions les moins « bancarisées » étaient suffisamment nombreuses pour assurer le fonctionnement nor-

41. *Finansovye izvestija*, N° 104, 12 novembre 1996, p. 3.

42. *Ekonomika i zhizn'*, 1996, N° 46, p. 5.

43. *Finansovye izvestija*, N° 102, 31 octobre 1996, p. 4.

mal de l'économie régionale. Or, l'ombre de la « monobanque » soviétique - un établissement bancaire pour une localité - est toujours présente dans un certain nombre de régions russes ⁴⁴. En 1994, il y avait 24 circonscriptions administratives (« oblast' ») avec un nombre de banques inférieur à 10 établissements, 8 « oblast' » avec un nombre de banques inférieur à 5 établissements et 1 région administrative sans aucune banque commerciale ⁴⁵. Dès lors, la situation ne s'est pas améliorée. Au contraire, la crise bancaire a provoqué la destruction massive des banques, dont les régions russes ont beaucoup souffert ⁴⁶. Dans ce contexte de crise, les actions de la BCR, qui freinent la constitution de nouvelles banques commerciales, ne laissent aux régions concernées que deux possibilités pour accéder aux services bancaires dans l'avenir. Il s'agit de favoriser l'implantation des filiales des grandes banques commerciales et de promouvoir la création d'établissements de crédit autres que les banques.

Quant à l'implantation des filiales, il faut reconnaître que le système bancaire a enregistré un certain progrès dans ce domaine. De 1992 à 1996, les banques commerciales ont réussi à développer leurs réseaux de filiales, qui sont passés de 2 906 à 5 533 établissements ⁴⁷. Les filiales sont pourtant réparties de façon très inégale sur le territoire de la Russie ⁴⁸. Le nombre de filiales varie fortement suivant les régions. La répartition interrégionale des filiales répète, en général, celle des banques. Par conséquent, les régions sous-bancarisées profitent très peu de l'évolution des réseaux bancaires dont la progression reste insuffisante. De plus, le « pont » que les réseaux des filiales pourraient créer entre les principaux centres financiers du pays et les « régions » est assez étroit (cf. tableau 2).

44. « Si on ne prend pas en considération les banques moscovites, ni les banques implantées dans 2 ou 3 autres grands centres économiques, il s'avère qu'une majorité écrasante de circonscriptions administratives (« rayon ») ne disposent que d'un seul établissement bancaire ; une partie d'entre elles n'est pas bancarisée du tout. » (Business i banki, 1994, N° 21, p. 1 ; voir également : Den'gi i kredit, 1994, N° 1, p. 11 ; Business i banki, 1996, N° 13, p. 1, etc.).

45. Il s'agit de « Tchukotsky avtonomny okrug » (Buleten' bankovskoj statistiki, 1994, N° 4, p. 9-10).

46. Business i banki, 1996, N° 11, p. 1.

47. Selon les données officielles de la BCR.

48. Buleten' bankovskoj statistiki, 1994, N° 4, p. 9-10.

Tableau 2 :
Banques et filiales avant la crise bancaire de 1995

Région	Nombre de banques	Nombres de filiales des banques	
		Résidant dans la même région	Résidant dans d'autres régions
Moscou	959	214	251
Saint-Pétersbourg	53	53	60
Région de Moscou	41	130	60
Région de Léningrad	6	21	48
Région de Nijny-Novgorod	30	54	52
Région de Novossibirsk	36	26	54
Krasnodarsky kraj	72	132	56
Total (en Russie)	2 543	2 816	2 730

Source : V. I. Boukato, U. I. Lvov « *Banki i bankovskije operatsii v Rossii* », Moscou, 1996, p. 32.

Dès lors, la situation s'est plutôt dégradée. Mais, la BCR, qui « n'a pas de stratégie claire en matière de régulation du développement des réseaux de filiales des banques commerciales »⁴⁹, ignore, semble-t-il, toujours la gravité du problème. La situation est pourtant aussi complexe qu'hétérogène. Dans certaines régions, les autorités résistent à l'implantation des banques « étrangères » sur leur territoire⁵⁰. Dans d'autres, les autorités régionales utilisent les avantages fiscaux pour inciter les banques à s'installer chez elles⁵¹. Par contre, certaines régions « périphériques », qui sont démunies des filiales des grandes banques commerciales, semblent être soit pratiquement désintéressées soit complètement désespérées de trouver une solution rationnelle du problème⁵². Secouées par la crise, les banques commerciales ont perdu la bataille dans la « guerre de conquête » des régions russes⁵³. Même la « Sberbank », omniprésente, a commencé, sans faire de la publicité, à fermer progressivement ses filiales dans les régions appauvries, notamment dans le Nord de la Russie⁵⁴. La victoire des banques est pourtant indispensable à la restructuration des réseaux bancaires en Russie.

49. *Commersant*, 1994, N° 27, p. 6.

50. « Les faits confirment que les autorités régionales s'adressent parfois à « leurs » directions régionales de la BCR avec la « demande » de « prendre en considération » leurs arrêtés qui interdisent l'enregistrement des filiales... ». « La force qui organise cette résistance sont les banques régionales », qui craignent la concurrence venue de l'extérieur (*Commersant*, 1994, N° 27, p. 6).

51. Par exemple, à St. Pétersbourg, en Tchouvachie etc. (*Business i banki*, 1996, N° 11, p. 1).

52. Il s'agit des régions de l'Extrême Orient et du Nord de la Fédération de Russie.

53. *Commersant*, 1994, N° 27, p. 6.

54. *Business i banki*, 1996, N° 13, p. 5.

Quant à la création des établissements de crédit autres que les banques, elle est directement liée au troisième problème systémique que nous révèle l'évolution du secteur bancaire en Russie. Ce problème est le suivant : la constitution de nouvelles banques commerciales et la réorganisation d'anciennes banques publiques ont renforcé l'universalisme spontané des banques russes. L'ancienne classification des banques, qui était encore applicable en 1992, ne l'est plus aujourd'hui⁵⁵. La déspecialisation des banques « spécialisées », qui se faisait encore sentir à l'époque soviétique, a logiquement abouti à ce que leurs héritiers russes ne conservent la spécialisation initiale que dans la mesure où ces établissements servent d'intermédiaires pour canaliser le financement public vers un secteur donné de l'économie russe⁵⁶. Or, ces établissements ne sont plus des intermédiaires exclusifs. Le critère correspondant est devenu trop ambigu pour ne pas dire qu'il a perdu sa validité.

La mutation la plus spectaculaire s'est produite au niveau des banques sectorielles (« banques de poche » de certaines grandes entreprises industrielles), qui ont démontré une capacité d'adaptation tout à fait impressionnante. Depuis 1993, les « banques de poche avaient rapidement atteint le nouveau niveau [qualitatif - M.L.], les particularités sectorielles n'étant conservées que dans leurs dénominations »⁵⁷. L'universalisation des établissements bancaires est donc une tendance générale en Russie. On peut dégager au moins deux facteurs qui ont poussé le système bancaire russe vers l'universalisme.

Le premier facteur tient à l'environnement mouvementé de l'économie russe. De 1992 à 1994, elle a été secouée par une inflation très forte. Depuis 1995, l'économie russe souffre des désordres liés à la contraction de la production, à la régionalisation des activités et à la faiblesse du cadre législatif. Pour les banques, la seule possibilité de survivre dans l'environnement aussi incertain était de pouvoir diversifier à la fois leurs activités et leurs clients⁵⁸. Les mutations rapides de l'environnement économique nécessitent une réponse adéquate de la part des banques russes. Celles-ci doivent pouvoir réajuster rapidement leurs portefeuilles de façon à réorienter le financement d'une activité à l'autre. Par son incertitude « génétique », l'environnement économique contribue à déterminer le type du système bancaire en Russie.

55. *Bizness i banki*, 1994, N° 2, p. 1-2.

56. La « Sberbank » représente, peut-être, une exception, car la structure de ses opérations, malgré toutes innovations et diversifications, continue encore à ressembler à l'activité d'une caisse d'épargne, mais d'une taille monstrueuse (Voir : *Den'gi i kredit*, 1992, N° 9-10, p. 24 ; *Babintseva N., Litviakova M., Savkoitch O. Das Sparkassenwesen in Russland und der ehemaligen UdSSR//Sparkasse*, 1994, N° 8, p. 346-354).

57. *Ekonomika i zhizn'*, 1994, N° 19, p. 7.

58. « L'asystémie actuelle des banques commerciales, le caractère universel des opérations de chacune entre elles ne sont pas l'impératif de l'économie en transition..., ce n'est qu'une forme spécifique de leur capacité de survivre... » (*Den'gi i kredit*, 1994, N° 3, p. 10).

Le deuxième facteur est lié au caractère incomplet de la législation bancaire en Russie. Jusqu'à ces derniers temps, la législation restait largement inspirée par des textes adoptés à la fin de l'époque soviétique, qui ne correspondaient plus aux réalités ayant subi une forte évolution depuis 1987⁵⁹. Parmi les nombreux défauts, la définition extrêmement floue des critères, qui permettent de distinguer non seulement les banques des autres établissements de crédit⁶⁰, mais aussi les banques des établissements non-financiers, s'est avérée riche des conséquences désagréables. D'abord, les banques, en 1992, cherchant à s'assurer contre l'inflation élevée, se sont lancées dans les activités purement commerciales⁶¹. Avec la réduction du taux d'inflation, de nombreuses banques ont donc vu la qualité de leurs actifs détériorer. Ensuite, les sociétés commerciales ont pris goût d'opérations bancaires. Elles ont entamé la collecte de dépôts auprès du public. Ces activités ont vite tourné en scandale. Le scandale a poussé les autorités russes à accélérer la modernisation de la législation bancaire. Plusieurs textes importants sont entrés en vigueur depuis 1995⁶². Même s'ils n'ont pas réglé tous les problèmes, et s'il reste encore beaucoup de « zones d'ombre » dans la législation bancaire russe, les nouveaux textes ont apporté plus de clarté à la définition d'un établissement de crédit et ont contribué à éclaircir le problème de la participation des banques commerciales aux capitaux des sociétés russes. En effet, les autorités bancaires avaient quelques raisons pour s'inquiéter des activités financières des banques⁶³. La participation aux capitaux des compagnies commerciales a brusquement augmenté, en passant de 18 % (fin 1992) à 24 % (avril 1993) des fonds propres du système bancaire⁶⁴. Après les activités commerciales, la prise des participations est devenue la deuxième stratégie des banques désirant créer des îlots de stabilité dans un environnement mouvementé. Les autorités bancaires ont fini par reconnaître, sous certaines conditions, le droit des banques à opérer sur le marché des actions. Les banques pouvaient désormais participer ouvertement à la création de grands groupes financiers et industriels. De 1995 à 1996, le nombre de groupes a doublé. En février 1996, quelques 270 entreprises et 70 banques ont servi de base à une trentaine de groupes recensés⁶⁵. En don-

59. Voir : *Bizness i banki*, 1994, N° 21, p. 2 ; *Bizness i banki*, 1994, N° 31, p. 1-2.

60. *Den'gi i kredit*, 1993, N° 1, p. 10.

61. *Den'gi i kredit*, 1992, N° 7, p. 34, 43.

62. *Bizness i banki*, 1996, N° 15, p. 4 ; *Bizness i banki*, 1996, N° 17, p. 1-3 ; *Bizness i banki*, 1996, N° 21, p. 1 etc.

63. Il s'agit de la pratique des participations croisées, qui permettait aux banques d'augmenter leurs fonds propres de manière fictive.

64. *Den'gi i kredit*, 1993, N° 7, p. 18 ; *Den'gi i kredit*, 1993, N° 9, p. 43 ; *Ekonomika i zhizn'*, 1993, N° 20, p. 6.

65. *Bizness i banki*, 1996, N° 13, p. 1.

nant leur accord à la création des groupes financiers et industriels, les autorités russes ont accepté la conception de la banque universelle ⁶⁶.

Cette conception avait un impact négatif sur le développement des établissements de crédit autres que les banques. Ceci, parce que le système fondé sur le principe de la banque universelle est incapable de les générer. De plus, il n'en a pas besoin. Par conséquent, les établissements concernés ne peuvent apparaître qu'en dépit du système bancaire. Or, à cause de la privatisation « gratuite », les banques d'investissement et les fonds d'investissement (autres que « des chèques de privatisation ») n'ont pas pu se développer ⁶⁷. Faute d'une législation appropriée, les organismes du crédit mutuel, les coopératives ou les unions de crédit ont, eux-aussi, connu pratiquement le même sort ⁶⁸. Au 1^{er} juin 1994, la Russie ne comptait que 12 établissements de crédit spécialisés ⁶⁹. Au 1^{er} octobre 1996, il n'y avait que 21 établissements de ce type. Ainsi, leur développement reste très insuffisant. En revanche, les établissements financiers, dont les activités les éloignaient du système bancaire, ont connu plus de succès en Russie. Il s'agit principalement des compagnies d'assurances dont le nombre est passé de 1871 établissements en 1994 à presque 3 000 établissements en 1996 ⁷⁰. Les fonds d'investissement (dits des « chèques de privatisation ») progressaient au même rythme artificiel que la distribution à la population russe des chèques de privatisation. Une des principales raisons du développement des établissements financiers non-bancaires en Russie tient à ce que le montant minimum de leurs fonds propres est nettement inférieur au seuil fixé pour les établissements bancaires. La création d'établissements financiers autres que les banques, mais pouvant toutefois effectuer un certain nombre d'opérations bancaires, était donc une réaction logique de l'économie qui cherchait à s'adapter aux règles que les autorités bancaires essayaient d'imposer au système bancaire.

On peut donc conclure que le système bancaire en Russie est un système des banques universelles, qui reste encore très déséquilibré sur le plan structurel et souffre de fortes disparités régionales. Ces caractéristiques sont à la source d'une extrême fragilité du système bancaire en Russie.

66. *Den'gi i kredit*, 1993, N° 7, p. 20.

67. *Ekonomika i zhizn'*, 1994, N° 20, p. 9.

68. *Ekonomika i zhizn'*, 1994, N° 28, p. 18).

69. *Vestnik Banka Rossii*, 1994, N° 13, p. 1.

70. *La répartition géographique des compagnies d'assurance souffre des mêmes disparités régionales que les banques commerciales* (*Ekonomika i zhizn'*, 1994, N° 10, p. 14).