

LA DEUXIÈME RÉFORME BANCAIRE DANS LES ÉCONOMIES EN TRANSITION D'EUROPE CENTRALE

ENLISEMENT OU NOUVEL ÉLAN ?

DOMINIQUE LACQUE-LABARTHE *

La transition vers l'économie de marché des pays d'Europe centrale s'accompagne d'une réforme bancaire. C'est notamment le cas en Hongrie (1987), en Pologne (1989) et dans l'ancienne Tchécoslovaquie (1990). Pour l'essentiel, la restructuration du secteur bancaire dont il s'agit se fait à partir de l'éclatement de l'ancienne monobanque d'Etat en deux groupes d'établissements : la banque centrale d'une part, des établissements publics bancaires, d'autre part, les uns institutions spécialisées, les autres, anciennes branches ou succursales régionales de la monobanque. Ces établissements deviendront «banques commerciales» lorsqu'ils seront, progressivement, dotés de conseils d'administration ou de directoires et qu'une partie de leur capital sera distribuée à des entreprises publiques et d'autres entités. A ces banques publiques, viendront s'ajouter un plus ou moins grand nombre de banques privées formant d'ailleurs un groupe très hétérogène.

Du point de vue de l'ajustement macro-économique, la récession se poursuit, sauf en Pologne depuis le printemps 1993 où la production repart. Certes l'inflation, partout, a diminué, l'économie paraît plus sensible aux variables de commande, en particulier les taux d'intérêt réels qui sont devenus positifs. Les déficits budgétaires s'aggravent et on enregistre une absence d'entrées significatives de capitaux étrangers, avec une forte pression du F.M.I. qui conditionne les prêts à une poursuite drastique de politiques monétaires et budgétaires rigoureuses.

179

* *Professeur, Laboratoire d'analyse et de recherche économiques, Université Bordeaux I.*
Le présent texte a fait l'objet d'une communication au XLIIe congrès annuel de l'Association française de science économique, 1993. Il s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche de la Communauté européenne PHARE-ACE (n° ERB 4012 PL 900 69), «Financial Reform in Central and Eastern Europe». Une version préliminaire a été discutée lors d'une conférence organisée à Prague par l'Institut d'études économiques de la Banque nationale tchèque les 3 et 4 septembre 1993.

Dans le secteur financier, la situation paraît encore pire. La réforme bancaire n'a pas beaucoup fait progresser l'élimination des créances irrécouvrables des banques sur les entreprises qui menacent de faillite aussi bien les débiteurs que les créanciers et détériorent l'équilibre budgétaire de l'Etat. En outre, les rapports entre l'Etat, les entreprises et les banques sont toujours aussi ambigus. La confusion des droits de propriété, les participations croisées et les conflits d'intérêt empêchent tout partage cohérent des risques et des responsabilités de gestion.

La réforme bancaire n'a pas empêché non plus que des banques publiques et privées soient aujourd'hui réputées insolvables. Il y a même eu quelques faillites officiellement déclarées en Pologne en 1992. Il est aussi fait état, globalement, d'un resserrement du crédit. La liste des dysfonctionnements bancaires peut encore s'allonger avec la séparation des marchés des dépôts et du crédit, une excessive concentration géographique ou sectorielle des prêts, des fonds propres bancaires insuffisants, des procédures comptables incertaines, des systèmes de paiement inadaptes et archaïques, une supervision et un contrôle des banques inadéquats (*Sheng, 1991. a*). Certains observateurs vont jusqu'à évoquer un risque de crise bancaire aiguë et généralisée.

180

Face à cette situation, une seconde vague de réformes bancaires se met en place, en 1991-92, dans les pays intéressés. Cette fois, la réforme concerne la surveillance et le contrôle bancaire. Elle n'est cependant pas sans conséquence sur la structure du secteur bancaire puisqu'elle révèle l'insolvabilité latente de banques qui n'ont désormais d'autres solutions que la faillite ou la fusion-acquisition dans une autre banque. Par ailleurs, rien ne garantit que le contrôle prudentiel mis en vigueur dans la seconde réforme bancaire soit efficace pour guérir les défauts dont souffrent les banques et en prévenir la crise.

Deux problèmes vitaux pour la réussite du système bancaire sont au cœur de tous les débats et des réformes.

Le premier est celui de la rentabilité des banques qui conditionne leur survie à moyen et long terme ainsi que l'offre de fonds prêtables à l'économie. De ce point de vue, on peut arguer que la première réforme bancaire a mis en danger la pérennité des banques qu'elle créait et que la seconde réforme bancaire amorce seulement la mise en œuvre de conditions d'exploitation normales sans garantir une profitabilité suffisante des banques, tant que la question lancinante des créances irrécouvrables n'est pas réglée une fois pour toutes.

Le second problème est celui de l'attitude des banques face aux risques et, en particulier, celui de contrepartie. C'est un problème d'adéquation du capital et de composition des passifs bancaires. A cet égard, la solution choisie dans les premières réformes bancaires a créé une situation de

hasard moral dans l'ensemble du nouveau système bancaire dans laquelle les établissements se trouvaient complètement irresponsables et indifférents vis-à-vis des risques qu'ils prenaient. Les nouvelles réformes, probablement trop exigeantes, accentuent les défauts précédents et peuvent avoir créé une préférence pour le risque de la part des banques en leur demandant, trop vite, trop tôt, un niveau de fonds propres excessif. Une autre dimension du risque importante est le risque systémique qui affecte la modernisation des paiements et du règlement des transactions. A la suite des premières réformes, ce risque s'est manifesté avec beaucoup d'acuité et les autorités monétaires ont fait preuve d'une incurie totale pour y faire face quand même elles n'en ont pas purement et simplement aggravé les premières manifestations. Quant aux nouvelles réformes, elles manifestent leurs plus graves lacunes à cet égard car trop peu est fait pour permettre la supervision et le contrôle des comportements bancaires en matière de règlements de leurs transactions mutuelles.

En somme, les nouvelles réformes bancaires ne corrigent que très partiellement les problèmes apparus à la suite des premières restructurations. Les difficultés restent largement pendantes et obèrent, dès le départ, les chances de réussite des nouvelles réformes. Pourtant, ces nouvelles réformes vont dans la bonne direction dans la mesure où elles créent de nouvelles incitations et des mécanismes sur le marché du crédit qui apparaissent de nature à fonder des systèmes bancaires plus robustes et performants.

181

La profitabilité des banques

Avant la réforme, les banques remplissaient une fonction de «service public du crédit» et se préoccupaient de la disponibilité des fonds offerts aux secteurs d'activité choisis par le plan. Les prêts bancaires se confondaient avec des subventions. Les banques ne choisissaient pas les projets et ne se préoccupaient directement ni de leur rentabilité, ni même de l'exécution du service de la dette puisque le renouvellement était automatique.

Les nouvelles banques commerciales, nées de l'éclatement de la monobanque d'Etat, héritent les dettes accumulées par les entreprises publiques sous l'ancien système. Même si l'hyperinflation réduit la valeur réelle de ces dettes et même si des plans de conversion partiels parviennent à en diminuer le poids, de lourdes charges grèvent les comptes d'exploitation des banques commerciales.

Pas plus la première vague de réformes bancaires que la seconde ne traitent directement le problème de cet endettement excessif qui empêche les banques de réaliser une profitabilité suffisante. Des progrès seront

toutefois réalisés dans les réformes bancaires de deuxième génération, au moins en ce qui concerne l'offre de prêts nouveaux à l'économie.

Le poids des créances irrécouvrables

Les conditions de rentabilité des divers types de banques diffèrent parce que, notamment, les dettes irrécouvrables ne les affectent pas de la même manière. Néanmoins, les mêmes conditions d'exploitation peu contraignantes affectent l'ensemble du système bancaire.

Les banques commerciales publiques

Elles forment le groupe le plus exposé aux pertes d'exploitation parce que leurs bilans sont alourdis par les créances irrécouvrables.

Le volume de ces créances irrécouvrables de la banque d'Etat initiale n'a pas été équitablement réparti entre les succursales régionales au moment de la restructuration mais en fonction d'un critère de proximité géographique. Ainsi, en Pologne, la Banque Slaski de Katowice hérite dans son bilan les prêts à l'industrie charbonnière et sidérurgique concentrée dans la région et en pleine récession. De même, dans le sud-est, la Banque Przemyslowo Handlowy de Cracovie se retrouve avec tous les problèmes des usines d'armement, un secteur sinistré.

182

Plus grave encore est le fait que les créances non recouvrables s'accumulent sur les entreprises dynamiques, celles qui ont investi dans une modernisation de leur équipement et qui ont réalisé des gains de productivité. En effet, lorsque les taux d'intérêt réels sont devenus positifs, la charge du service de la dette est rapidement devenue croissante et hors de portée de ces entreprises pourtant prometteuses.

La récession accompagnant la transition vers l'économie de marché est renforcée aujourd'hui par l'effondrement de la demande dans l'ancienne Union soviétique et par la chute des débouchés (notamment agricoles) dans les pays d'Europe occidentale où la récession conjoncturelle se prolonge. Dans ces conditions, sauf en Pologne où la production repart, les autres pays d'Europe centrale ne parviennent pas à retrouver la croissance et les difficultés financières des entreprises et des banques ne peuvent que s'aggraver.

Les banques privées

Bien que les situations diffèrent d'un pays à l'autre, les banques privées ont des difficultés à obtenir une part significative du marché des prêts. Ces banques sont en général de petite taille, mal dotées en fonds propres et n'opèrent que dans une aire géographique restreinte. Leur part de collecte sur le marché des dépôts est également limitée et elles se plaignent de

conditions d'exercice non concurrentielles par rapport aux grandes banques publiques ou aux banques spécialisées.

La rentabilité de ces banques n'est pas vraiment menacée par le poids des créances irrécouvrables. Elle l'est plutôt par le manque d'occasions de prêter car les établissements, trop petits et mal connus, sont en fait évincés du marché du crédit. Au surplus, ils manquent de ressources primaires et donc de fonds prêtables et, dans certains cas, ils n'ont pas accès au refinancement de la banque centrale. Comme le marché interbancaire est des plus limités et que l'emprunt à l'étranger est inaccessible, les petites banques privées souffrent en réalité d'une insuffisance de liquidités.

Des comportements bancaires sous-optimaux

Les premières réformes ont laissé les banques complètement démunies pour traiter le problème des créances irrécouvrables. Elles ont même laissé subsister une réglementation fiscale qui conduit à dissimuler l'accumulation des impayés dans des profits bancaires fictifs. On voit aussi apparaître un comportement de passivité de la banque créancière. Les banques enfin rationnent le crédit et le mécanisme des taux d'intérêt ne remplit pas son rôle d'allocation optimale des ressources.

La dissimulation fiscale des pertes

Les profits des banques, et notamment ceux des banques publiques, constituent une source appréciable des ressources fiscales de l'Etat. Les banques qui chercheraient à provisionner les pertes occasionnées par la défaillance des entreprises dans le service de leur dette, seraient découragées de le faire par l'Etat lui-même, pour des raisons fiscales, si les provisions diminuaient les profits imposables. Par suite, l'Etat n'a pas prévu pour les banques la possibilité de faire des provisions, ou, si cette possibilité existe, les provisions ne sont pas déductibles du profit imposable. Au contraire, les intérêts impayés continuent à être capitalisés et enregistrés au bilan des banques sous la rubrique de revenus futurs à encaisser. Fiscalement, ces intérêts sont donc traités comme un revenu de créance courant et taxés comme tel. En outre, les profits de la banque sont fictivement maintenus ce qui permet d'afficher un niveau de performance élevé. En fait, cette illusion comptable et cette ponction fiscale, loin de prouver la profitabilité des banques, conduisent plutôt à une détérioration de la qualité de leur portefeuille d'investissement.

Pour des raisons comparables, les entreprises qui font des pertes et qui, en particulier, suspendent le paiement du service de leur dette, sont maintenues en vie, de façon à ne pas réduire l'assiette de l'impôt, même s'il ne s'agit que de taxer des profits comptables et fictifs. De toute façon, les banques ne prennent pas la responsabilité de couper les crédits à ces

entreprises en difficulté. Localement, la pression des syndicats est forte pour que les procédures de faillite (si elles existent) ne soient pas mises en œuvre afin de ne pas augmenter le chômage. En outre, l'Etat, au cœur d'un conflit d'intérêt, ne peut dresser des banques publiques contre des entreprises publiques sous peine de perdre la source même de ses ressources fiscales.

La passivité des banques créancières

Même dans les pays où une législation sur la faillite des entreprises est en place depuis plusieurs années, comme en Hongrie depuis 1986, les banques sont massivement réticentes à exercer leurs droits et ne cherchent pas systématiquement à recouvrer leurs créances en déclenchant les procédures légales. Les raisons, bien documentées par Janet Mitchell (1993) ne tiennent pas, pour l'essentiel, à des insuffisances des procédures judiciaires car les lois, régulièrement modernisées, sont en général techniquement bien faites et sans défaut majeur.

Un premier cas de passivité se rencontre lorsque la valeur espérée des créances est négative. Les équipements de la firme peuvent être obsolètes, aucun repreneur potentiel ne se manifeste ou encore les coûts inévitables pour mener à bien la procédure de liquidation de la firme en difficulté excèdent sa valeur résiduelle. Pour peu que les recettes de la firme continuent à excéder ses coûts variables, la banque a intérêt à ne pas mettre celle-ci en faillite.

La banque créancière peut aussi trouver avantage à ne pas révéler à son actionnaire principal qui est souvent l'Etat, le triste état de son portefeuille d'actifs. Si elle le fait, elle s'écarte d'elle-même de la liste des banques privatisables, elle détériore son éventuelle notation par des agences d'évaluation étrangères, elle ruine sa propre réputation, ses dirigeants risquent de perdre leur poste, etc.

Si la banque rend publiques les informations relatives à la mauvaise qualité de ses actifs, elle risque aussi de susciter la défiance des déposants qui préféreront déplacer leurs fonds vers d'autres établissements. C'est ainsi que des banques privées peuvent subir des pertes de parts de marché au bénéfice de banques publiques réputées garanties par l'Etat. Des ruées bancaires de ce type restent latentes et peuvent facilement dégénérer en véritables paniques.

Enfin, si la banque est persuadée de bénéficier en toute circonstance des refinancements nécessaires malgré la détérioration de son portefeuille d'actifs, ni elle-même, ni ses déposants n'ont avantage à déclencher la faillite des débiteurs. Il est plus facile de renouveler les prêts pour maintenir à flot la firme en difficulté en attendant un (hypothétique) redressement de ses résultats ou qu'un autre créancier se risque le premier à

engager à la place de la banque les procédures nécessaires.

La portée de ces phénomènes de passivité est suffisamment grande actuellement pour qu'on lui attribue une part essentielle dans la survie artificielle de firmes insolubles. Il faut noter aussi que la passivité du créancier n'étant jamais assurée complètement à l'avance, la firme en difficulté a toujours la possibilité de se tourner vers des procédures informelles de crédit implicite, en particulier l'accumulation de retards de paiement vis-à-vis d'autres firmes (qui, de leur côté font de même envers leurs propres fournisseurs). C'est l'une des explications de l'accumulation des dettes interentreprises qui, elles non plus, ne font pas l'objet de procédures de recouvrement. La passivité des créanciers se partage donc entre tous les partenaires, les banques, les firmes et, de façon ultime, l'Etat lui-même.

Le rationnement du crédit

Sur le marché des prêts, des firmes ne parviennent pas à emprunter les fonds qu'elles seraient disposées à utiliser pour financer des projets d'investissement. Les banques, dûment sollicitées pourtant, refusent de résorber la demande excédentaire de prêts en relevant les taux d'intérêt débiteurs au-delà du niveau à partir duquel s'opérerait une détérioration de la qualité moyenne des emprunteurs potentiels, les plus enclins à prendre des risques élevés se substituant aux plus prudents. Les banques préfèrent fixer un taux d'intérêt qui maximise leur profit attendu et limiter le volume de prêts accordés à ce taux. A un taux plus élevé, leur profit espéré diminuerait pour deux raisons.

185

D'abord, en raison d'un effet de sélection contraire, les emprunteurs prudents sont découragés et retirent leur demande de prêt dont le coût est trop élevé pour le rendement modéré attendu. La banque perdrait donc les clients qui seraient pourtant à même de lui assurer des remboursements réguliers et donc un revenu sûr. En outre, d'autres emprunteurs seraient incités à demander le financement de projets plus risqués, présentant une probabilité de défaillance plus élevée et assortis d'un taux de rentabilité espérée supérieure qui les autoriserait à accepter un coût d'emprunt plus élevé, sachant que le surplus leur resterait acquis en cas de succès du projet (effet d'aléa moral). Si les pertes induites par les incidents de paiement dans le service de la dette l'emportent sur les gains marginaux en revenus d'intérêt, alors le profit espéré par la banque qui ne prêterait qu'aux emprunteurs plus risqués devrait être inférieur à celui de la banque qui renonce à relever son taux d'intérêt.

Une telle hypothèse peut être utile pour expliquer le comportement des banques (en particulier les petites ou moyennes banques privées) en Europe centrale. Les coûts qu'elles doivent supporter pour acquérir des

informations sur les investisseurs potentiels et sur leurs projets sont considérables. Elles doivent donc prendre leurs décisions d'octroi de prêts en information très limitée. Elles doivent aussi éviter de recourir à des variations trop fréquentes des taux débiteurs, de façon que les emprunteurs puissent s'habituer aux calculs d'actualisation des rentabilités et des coûts attendus de leurs projets dans des conditions de stabilité acceptables. Les banques doivent enfin s'efforcer de fidéliser leurs clients, les inciter à révéler leur attitude face au risque et leur faire comprendre que des relations à long terme, impliquant le renouvellement des contrats, s'établiront plus facilement si les firmes se comportent en investisseurs prudents et fiables dans l'exécution de leurs obligations contractuelles de remboursement.

Le défaut principal du modèle de rationnement d'équilibre du crédit évoqué ci-dessus est qu'il s'adresse à des banques normalement réglementées qui provisionnent, en franchise d'impôt, lorsqu'elles anticipent des incidents de paiement chez leurs clients et qui disposent, si les défaillances sont plus graves, des recours légaux et de moyens de sanction allant jusqu'à la faillite de l'entreprise illiquide ou insolvable.

On a vu que ces conditions ne sont généralement pas encore remplies en Europe centrale. Peut-être faut-il alors expliquer le peu d'empressement des banques à financer des projets risqués simplement par la faible rentabilité espérée de ces investissements (la liaison positive entre rendement et risque ne se vérifie pas toujours), ou encore par l'effet de la récession qui déprécie la valeur des actifs réels dont les firmes font l'acquisition grâce aux prêts bancaires.

La supervision et le contrôle du marché des prêts

La seconde vague de réforme bancaire, au début des années 90, s'attache à doter les marchés de prêts bancaires de structures et de mécanismes destinés à inciter les banques à assumer leurs fonctions normales. Trois sont essentielles (Rochet, 1992) :

– gérer pour le compte de la clientèle les moyens de paiement et en particulier le service de liquidité qui est fourni aux déposants. En Europe centrale, cette fonction ne peut être assumée que si les banques obtiennent un accès sans entrave au marché des dépôts trop souvent accaparé par des institutions publiques qui monopolisent l'épargne ;

– assurer le crédit, c'est-à-dire le financement de projets industriels et commerciaux pour lesquels il serait impossible de trouver des fonds directement sur des marchés financiers inexistantes ou embryonnaires. Cela implique que le financement hors marché par arriérés de paiements interentreprises soient canalisés vers un marché dûment constitué de découverts personnels ou de mobilisation d'effets commerciaux avec

toutes les garanties juridiques d'un droit cambiaire moderne ;

– transformer la maturité moyenne des dépôts et des prêts dans des conditions de sécurité acceptables en cas de défaut des emprunteurs ou de besoin inopiné de liquidité des déposants, de façon à éviter que la banque illiquide soit mise en danger.

Le rôle de la banque est irremplaçable dans chacune de ces activités où elle fournit un service spécifique (*Lewis, 1992*). C'est d'abord la production d'une assurance de liquidité, c'est-à-dire d'une garantie donnée aux déposants qu'ils peuvent disposer de la valeur nominale de leurs dépôts quand ils le souhaitent. C'est ensuite la sélection et la surveillance des projets qui représentent cette partie de l'activité de crédit que les marchés financiers ne peuvent pas assurer aussi bien que les banques. C'est enfin la limitation du risque de liquidité à travers la constitution d'un volume de réserves (ou de possibilités de refinancement) suffisant et la prévention du risque de faillite de la banque par le choix adéquat de la structure de son passif et de son actif.

Les moyens qu'instaure la seconde réforme bancaire pour répondre à ces objectifs sont des plus classiques. Ils visent au nettoyage des bilans des banques, à l'obligation de provisionner les prêts non performants, à instaurer une surveillance des risques et à assurer des conditions de concurrence acceptable entre les établissements de crédit.

187

Le nettoyage des bilans des banques

Un assez grand nombre de solutions sont, en principe, envisageables. La première est évidemment la dépréciation de la valeur réelle des dettes des entreprises par l'inflation, encore que leur valeur nominale reste inscrite au bilan des banques créditrices. Cette solution présente toutefois le double inconvénient de n'être pas définitive si l'inflation ralentit ultérieurement, et de compromettre l'ajustement macro-économique si l'inflation se maintient à son niveau élevé. Une autre solution consiste à échanger une part importante des dépôts de l'Etat dans les banques en actions ; même s'il en résulte une certaine recapitalisation des banques et si elles effacent, en compensation, leurs créances irrécouvrables sur les entreprises insolubles, les banques risquent de manquer de liquidités. L'échange de dettes des entreprises contre des actions est plus judicieux que celui de dépôts bancaires. L'inconvénient est que les banques en viennent à gérer directement les entreprises dont elles prennent le contrôle si leurs prêts étaient importants, une tâche qui ne correspond ni à leur vocation, ni à leur savoir-faire. En outre, l'acquisition d'actions de firmes insolubles ne résout pas l'insolvabilité des banques : dans une certaine mesure, de mauvaises actions ne valent pas mieux que de mauvaises créances.

L'une des solutions les plus populaires est l'échange de dettes irrécou-

vables d'entreprises issues de prêts bancaires par des actifs garantis par l'Etat. Il peut s'agir aussi bien d'obligations du Trésor que de titres hypothécaires garantis ou de créances sur des fonds de privatisation. Une préférence peut s'exprimer en faveur de bons du Trésor à court terme renouvelables, moins exposés au risque d'inflation et au risque de taux d'intérêt que les obligations à long terme. Les incidences fiscales pour l'Etat sont toutefois différentes si on opte pour une substitution une fois pour toutes de l'encours de dette ou pour un flux progressif de substitution. En outre, l'intervention directe de l'Etat pose problème car si elle a lieu une fois, pourquoi ne se produirait-elle pas aussi ultérieurement si les mêmes entreprises sont à nouveau défailtantes ?

Une variante de la solution précédente consiste à créer une agence indépendante de l'Etat, par exemple une caisse de conversion ou de consolidation, qui se finance par émission de titres à long terme (bénéficiant éventuellement de la garantie de l'Etat, par exemple pour ses émissions à l'étranger ou sur l'euro-marché) ; elle rachète les créances irrécouvrables des firmes aux banques et les revend à un prix de marché plus ou moins en décote par rapport à leur valeur nominale en facilitant les opérations de restructuration ou de liquidation de ces firmes sans que les banques aient à intervenir directement.

188

Aucun des trois pays considérés n'a vraiment pu ou voulu régler une fois pour toutes le problème des créances irrécouvrables accumulées par ses banques. La Pologne a laissé l'hyper-inflation de 1989-90 éroder la valeur de ces dettes mais elles sont réapparues peu après. La Hongrie a finalement instauré des garanties d'Etat pour une fraction des créances douteuses à la condition que les responsables des banques interviennent plus rigoureusement dans les plans de redressement des entreprises. La Tchécoslovaquie, en mars 1991, a créé une Banque de consolidation pour traiter le problème particulier des crédits perpétuels de stockage. Depuis une loi de décembre 1992, les banques polonaises sont engagées dans un vaste programme de désendettement qui prévoit notamment qu'elles pourront échanger des créances douteuses contre des participations dans les entreprises débitrices, par ailleurs restructurées grâce à l'adoption d'un «pacte gouvernemental sur l'industrie» ; elles pourront également vendre leurs créances aux enchères.

Le provisionnement des créances douteuses

De nouvelles règles de comptabilité bancaire n'ont été adoptées que très récemment ou sont encore en préparation. L'adoption des nouveaux standards concerne aussi les entreprises. L'ensemble des dispositifs est conforme, en fait, aux règles comptables généralement acceptées dans les pays occidentaux.

La Hongrie a adopté de nouveaux règlements en décembre 1991 et janvier 1992. Toute société en retard de plus de 90 jours pour le paiement de ses dettes doit se voir appliquer la loi sur les faillites, les dirigeants risquant des poursuites pénales s'ils ne déposent pas le bilan. Des règles d'amortissement et de constitution de réserves pour dépréciation d'actifs sont aussi mises en vigueur. Pour les banques commerciales, les provisions pour créances douteuses deviennent obligatoires. Les actifs doivent être classés en créances dégradées («substandard») si elles concernent des secteurs à haut risque ; créances douteuses, si l'emprunteur a enregistré des pertes depuis deux ans ou si ses arriérés de remboursement excèdent 60 jours ; créances irrécouvrables si l'emprunteur fait l'objet d'une procédure de faillite. Les provisions sont alors respectivement de 20, 50 et 100%.

Une ordonnance de la Banque nationale de Pologne de novembre 1992 oblige aussi les banques à provisionner leurs créances douteuses ou irrécouvrables dans des proportions qui vont aussi de 20 à 100%, selon qu'elles appartiennent à l'une ou l'autre des cinq catégories prévues par la nouvelle réglementation. L'adoption de règles comparables était en préparation, au printemps 1993, en République tchèque après que des retards aient été pris dans l'application de la loi sur les faillites d'entreprises qui est directement liée au problème des créances douteuses des banques.

Là où les provisions ne sont pas constituées en franchise d'impôt, comme apparemment, en Pologne, surgit un délicat problème d'élargissement de l'écart entre taux d'intérêt débiteurs et créditeurs. Les taux servis sur les dépôts sont aussi bas que possible, négatifs même en terme réels, aux dépens des placements à long terme ; les taux appliqués aux prêts, au contraire, ont tendance à être relevés par les banques, ce qui conduit les emprunteurs scrupuleux, qui payent un taux débiteur identique, à subventionner les prévisions bancaires sur créances douteuses et irrécouvrables. S'il y a, par là-même, une forme de mutualisation des pertes qui peut être socialement désirable, elle s'accompagne d'une distorsion du rôle des taux d'intérêt et de l'allocation des ressources financières.

189

La surveillance des risques

Une banque bien gérée doit diversifier son portefeuille d'actifs pour éviter de trop dépendre d'un seul débiteur ou d'un groupe de débiteurs trop spécialisés par l'activité ou l'aire géographique. La limite des prêts à un même débiteur est 25% du capital de la banque en Hongrie et en Tchécoslovaquie, seulement 15% en Pologne.

Les prêts qu'une banque peut consentir à un de ses actionnaires créent le risque d'un traitement trop favorable et discriminatoire par rapport aux autres emprunteurs potentiels. La limite est fixée à 5% du capital en Hongrie, à 15% en Pologne et dans l'ancienne Tchécoslovaquie.

Les banques commerciales tchèques et polonaises sont des banques universelles et elles peuvent investir à long terme dans l'immobilier ou l'acquisition de titres des entreprises jusqu'à 25% du capital. En Hongrie, les banques de dépôt sont séparées des banques d'investissement et seules ces dernières peuvent investir jusqu'à 100% de leur capital (contre 15% seulement pour les banques de dépôt).

Enfin, il n'y a pas de séparation entre le commerce et la banque puisque un individu ou une firme peut détenir intégralement une banque tchèque, jusqu'à 50% une banque polonaise et 25% une banque hongroise. Les participations étrangères ne sont pas limitées.

La définition de telles règles de comportement prudentiel est indispensable pour fixer un code de bonne conduite. Encore faut-il, comme les règles relatives aux provisions des banques, que ces obligations soient rendues contraignantes pour avoir une efficacité. Le rôle attendu des autorités de surveillance qui doivent examiner les états comptables et prudentiels des banques est donc important.

En même temps, on ne peut s'empêcher de craindre que ces règles soient trop rigoureuses pour des banques qui n'ont jamais eu, jusqu'ici, à se préoccuper d'évaluer un risque de crédit. Ce qui peut être redouté, c'est que la barre soit mise trop haut et que les gestionnaires des banques, effrayés par les obligations qui leur incombent, renoncent à prendre des risques raisonnables et cantonnent leurs investissements dans des placements à l'étranger ou encore dans des portefeuilles d'actifs sans risque comme des bons du Trésor ou des obligations d'Etat. Le risque d'une contraction globale du crédit bancaire, transposition à l'échelle macro-économique du comportement micro-économique de rationnement, ne serait pas alors à écarter.

L'octroi de licences bancaires nouvelles

Il conditionne la vitalité de l'industrie bancaire en créant des conditions d'entrée plus ou moins libérales et donc, en principe, une concurrence accrue. En Hongrie, le nombre de banques est passé de 19 fin 1987 à 37 fin 1991 ; en Pologne, de 18 au début 1989 à 86 fin 1991 ; en Tchécoslovaquie, de 7 au début 1990, à 27 fin 1991 et 45 fin 1992.

Le capital minimum pour une nouvelle banque commerciale est de 13,3 millions de dollars en Hongrie, 6,6 pour une banque spécialisée. En Pologne, le seuil a d'abord été fixé à quelque 2 millions de dollars (20 milliards de zlotys) pour être relevé en 1992 à 70 milliards de zlotys de façon assez inattendue (*Raczko, 1993*), tandis que certains services bancaires (accès aux comptes en devises par exemple) ne peuvent plus être délivrés que par des banques dont les fonds propres atteignent au minimum 105 milliards de zlotys.

Ces deux exemples opposent une politique prudente et régulière du développement des banques privées à une attitude plus instable qui alterne une expansion quelque peu anarchique, puis un raidissement très net. L'expérience d'un développement rapide des banques privées a manifestement déçu en Pologne : trop petite taille, peu d'occasions de prêter, une faible rentabilité, une qualité insuffisante de la gestion, etc. C'est à un retour vers les grandes banques que l'on assiste, les pouvoirs publics comptant sur leur savoir-faire en matière de gestion d'une part, sur la possibilité de mieux contrôler l'offre de crédit largement concentrée dans le bilan de ces quelques grandes banques, d'autre part.

Ce repli n'est pas sans inconvénient pour le dynamisme du secteur bancaire tout entier. Les grandes banques publiques sont *a priori* moins promptes que les petites banques privées à prendre des initiatives, à sortir des routines dans lesquelles elles sont engluées puisque rien de fondamentalement nouveau ne s'est produit depuis que ces banques sont nées de l'éclatement de la mono-banque d'Etat. En fait, la prise en compte du comportement des banques face à la rentabilité des projets qu'elles financent ne suffit pas. Il faut aussi intégrer l'ensemble des risques qu'elles présentent ; là encore, il n'est pas certain que ni la première, ni la seconde réforme bancaire soient parvenues à instaurer une situation parfaitement satisfaisante.

191

Les risques bancaires

Les dimensions du risque bancaire sont multiples en Europe centrale et particulièrement aiguës. Un premier type de risque est celui qui affecte le secteur bancaire tel que la première réforme bancaire l'a façonné. C'est un risque moral qui se traduit par le maintien en vie d'un certain nombre de banques insolubles selon les critères comptables et économiques habituels dans les économies libérales de marché. Le second type de risque important est présent dans le système des paiements et il résulte de l'archaïsme et des défauts des modes de compensation et de règlement des dettes interbancaires. C'est donc un risque systémique au sens étroit et technique du terme.

Risque moral et risque systémique sont des produits de l'ancien système bancaire et les premières réformes des années 80 les ont aggravés. Les secondes réformes bancaires en cours y ajoutent des contraintes supplémentaires avec l'instauration d'un ratio Cooke compatible avec les normes de fonds propres des banques occidentales. Ce ne peut être une solution au risque moral et au risque systémique que dans des conditions très difficiles à remplir en l'état actuel des comportements des banques et des autorités de surveillance.

La présence d'un risque moral dans le secteur bancaire

Une définition possible du risque moral est cette situation asymétrique dans laquelle une banque garde pour elle-même les profits plus élevés que les résultats qu'elle escompte si la conjoncture est favorable, tandis qu'elle se dispense d'assumer le coût des pertes qu'elle réalise lorsqu'une conjoncture défavorable affecte les projets qu'elle finance. De la sorte, la banque est toujours incitée à offrir des prêts sur des projets risqués à des taux d'intérêt plus élevés : elle manifeste une préférence pour le risque et son comportement devient une menace pour l'ensemble du secteur bancaire. Le fonctionnement de ce dernier s'en trouve perturbé.

Le refus des faillites bancaires

Les banques insolubles, en Europe centrale, ne font généralement pas faillite. Il a été fait état de trois cas de faillite bancaire en Pologne, dont une qui s'est accompagnée d'une course aux guichets des déposants à Lublin. Chacun de ces cas est lié à une « affaire » particulière et donc plus ou moins anecdotique. Au printemps 1993, huit cas de banques insolubles sont mentionnés parmi les banques privées de taille moyenne et, jusqu'à ce qu'elles accumulent les pertes, figuraient au nombre des établissements prometteurs. En Hongrie, les fonds propres des deux plus grandes banques – Magyar Hitel Bank et Kereskedelmi Bank – sont tombés à une valeur nulle selon les règles comptables occidentales. En République tchèque, des informations comparables circulent sur l'insolvabilité potentielle de plusieurs banques.

Une première série de cas dans lesquels les banques survivent malgré leur insolvabilité semble relever de la doctrine *too big to fail* si fréquemment rencontrée dans tous les pays et pas seulement en Europe centrale. Implicitement, l'Etat donne sa garantie que chacune de ces banques publiques reste sous sa protection, que les déposants ne doivent pas craindre une suspension des paiements et que les dettes interbancaires seront honorées. En d'autres termes, l'Etat prend à sa charge les pertes de la banque en défaut et justifie son assistance par la préparation de mesures d'assainissement qui achèveront la restructuration bancaire en application des réformes successives. La justification ultime de cette prise en charge complète est la crainte que l'arrêt des prêts aux firmes en difficulté n'aggrave la récession, augmente les faillites dans l'industrie et le chômage.

L'autre série de banques en état virtuel de cessation de paiement correspond plutôt à des banques privées qui n'ont pas su acquérir une taille suffisante sur le marché des prêts et des dépôts et diversifier leur bilan dans des proportions qui les immunisent contre la défaillance d'un de leurs débiteurs ou d'un secteur d'activité important. Ces banques ne

bénéficient pas de la même sollicitude que les grandes banques publiques. Elles ne peuvent rassurer les déposants par un système de garantie ou d'assurance. Seule une solidarité de place peut les épargner, le sauvetage prenant la forme d'une fusion-acquisition par une autre banque. Cependant, le refus de la faillite pure et simple que l'Etat propose au secteur bancaire privé, lui est préjudiciable. L'argument avancé est que la faillite de banques privées, démunies de système de garantie des dépôts, sonnerait le glas de l'ensemble du secteur privé. En effet, si les autres banques privées n'acceptaient pas les reprises de banques en difficulté, les dépôts des agents non financiers reflueraient vers le secteur bancaire public. Cet argument est notamment implicite dans l'attitude des autorités bancaires polonaises depuis 1992 qui souhaitent manifestement réduire le nombre de banques privées (cf. le relèvement du capital nécessaire pour conserver une licence) et réorienter la collecte de dépôts en faveur des banques publiques. Les banques privées pourraient répondre que le secteur privé est viable si les conditions de concurrence qui lui sont faites sont équitables, en particulier si les pouvoirs publics étendent à son profit la garantie des dépôts. Dans la négative, les banques privées devraient créer leur propre système de protection mutuelle plutôt qu'accepter la solution alternative des fusions-acquisitions «arrangées» sous l'égide de l'Etat. Et si par ailleurs, les fonds propres de certaines banques deviennent négatifs, le secteur privé devrait être le premier à exiger la liquidation des banques insolvables, tout en indemnisant les déposants par ses propres moyens. La seule voie normale de régulation du nombre d'établissements dans le secteur bancaire est la faillite, et non la concentration, qui est le principal mécanisme de sortie de l'industrie bancaire.

193

En effet, la faillite est la conséquence d'une insuffisante rentabilité. Organiser la reprise d'un établissement non rentable par un établissement rentable ne peut que dégrader les résultats du repreneur et menacer sa survie. C'est d'ailleurs ce qui s'était passé quand la mono-banque d'Etat avait éclaté en un certain nombre de banques publiques il y a quelques années. Imposer aujourd'hui une solution du même genre au secteur privé relève de la même erreur. Mettre le secteur bancaire privé à contribution pour aider les banques publiques ne sauvera pas ces dernières mais contribuera à mettre en danger l'ensemble de l'industrie bancaire.

Le comportement des banques face à la norme de fonds propres

La seconde vague de réforme bancaire introduit une nouvelle norme de fonds propres qui est directement comparable au ratio Cooke international ou au ratio de solvabilité européen. L'application de la norme doit être modulée selon le type de banque et les délais fixés sont plus ou moins longs selon les pays ; l'ajustement des banques tchèques, par exemple,

doit être achevé à la fin de 1995, contre 1993 pour les banques hongroises.

Cette nouvelle contrainte se justifie par le fait que toutes les banques sont maintenant devenues des banques commerciales, y compris les banques qui avaient reçu un statut d'établissement public lors de la restructuration des systèmes bancaires. Ces banques sont des sociétés par actions qui engagent, par leur exploitation, leur responsabilité commerciale. Le degré de garantie de leur survie, si leur capital devient nul ou négatif, est très différent. Les banques à capital public bénéficient d'une garantie virtuellement illimitée, en contradiction avec la responsabilité commerciale que leur confère leur statut de société anonyme. Les banques privées, de leur côté, ne bénéficient d'aucune garantie de secours, privée ou publique, même si elles comptent, parmi leurs actionnaires, des entités publiques.

Les conditions d'exercice de leur activité étant différentes, les diverses banques n'ont aucune raison de réagir uniformément à la norme qui les oblige à accroître, au passif, de leur bilan, la part des fonds propres par rapport à celle des dépôts et autres engagements qu'elles émettent, c'est-à-dire leur levier d'endettement exigible à vue et à terme.

La théorie prédit que les banques à faible aversion au risque choisissent un levier d'endettement relativement fort (un capital faible) et un degré de risque sur leur portefeuille d'actifs relativement élevé. Il y aurait donc une corrélation négative entre le niveau de risque de la banque et son ratio de fonds propres. On en conclut généralement que si la réglementation prudentielle des banques leur impose une augmentation de leur ratio de fonds propres, elles tendent à restaurer la rentabilité de ce capital, en augmentant le risque de leur portefeuille.

Ce comportement est en effet celui qu'on peut attendre, voire observer, dans les banques des grands pays industriels, et notamment aux Etats-Unis, sans qu'on sache d'ailleurs très bien si c'est la hausse de la norme de fonds propres qui en est responsable ou si cet effet n'est pas plutôt celui induit par la sécurité illusoire que donne aux banques le système très particulier de prime forfaitaire d'assurance dépôt proposé par le FDIC jusqu'en 1991.

Il en va autrement dans les pays d'Europe centrale. Les banques, pour commencer, n'ont guère de possibilités pour émettre des fonds propres nouveaux : le marché des actions est étroit, toutes les banques ne peuvent pas faire appel à l'épargne publique, il n'existe pas de quasi-fonds propres acceptables dans le noyau 2 du ratio Cooke (titres de dette subordonnée) etc. Pour les banques publiques, l'Etat-actionnaire ne peut augmenter ses dotations par simple apport d'espèces, compte tenu du déficit budgétaire et de la priorité donnée à l'élimination ou à la conversion des créances douteuses et irrécouvrables. La première difficulté, pour toutes les ban-

ques, est donc l'obtention des fonds propres nécessaires au respect de la norme. Or si les banques ne les obtiennent pas à l'extérieur et si la mise en réserve de profits est insuffisante, la norme reste inappliquée et, en l'absence de sanctions crédibles, les autorités de contrôle voient leur réputation compromise.

En admettant que les fonds propres nécessaires puissent être obtenus, les banques prendront-elles plus de risque pour augmenter la rentabilité de leurs prêts ? Si elles le font, elles se heurtent à l'exigence de provisionner les prêts non performants, sans avantage fiscal, ce qui ampute leurs profits. Il apparaît ainsi un conflit entre l'effet de la hausse désirée des fonds propres qui incite les banques à prendre plus de risques pour augmenter les profits et l'effet immédiat de la hausse des provisions qui réduit ces mêmes profits. Les banques peuvent alors préférer sortir de ce dilemme en réduisant leur portefeuille d'actif, le volume des prêts nouveaux diminuant, le souci de maintenir la qualité des prêts ayant priorité sur les autres considérations.

On peut donc suggérer que la nouvelle norme de fonds propres peut être soit inefficace, soit conduire à une contraction du crédit. L'effet *credit crunch*, quoique controversé sinon hypothétique, n'est pas propre aux pays d'Europe centrale. L'inefficacité possible de la norme est plus étonnante. On reproche à cette norme un effet pervers là où une assurance-dépôts trop laxiste crée une impunité factice des banques, comme aux Etats-Unis. En Europe centrale, la garantie de l'Etat aux banques publiques peut jouer le même rôle que l'assurance-dépôt et on pourrait alors s'attendre à une prise de risque supplémentaire de leur part. Toutefois, pour les banques privées, comme pour les banques publiques, la nouvelle obligation de provisionner les prêts non performants semble devoir imposer une contrainte forte dans la mesure où, et si, elle est assortie d'une sanction fiscale immédiate.

On pourrait admettre que la contrainte des provisions doit être prioritairement imposée aux banques et vérifiée par les autorités de surveillance. Assortie d'une contrainte fiscale qu'il faut maintenir, elle est assez simple d'application et peut jouer un rôle éducatif pour les nouveaux gestionnaires des banques. Quant au ratio Cooke, sa mise en œuvre semble prématurée dans des pays où les marchés des émissions publiques de fonds propres sont encore embryonnaires. On ne devrait pas non plus oublier que selon ses propres concepteurs cette norme est réservée aux banques qui ont une activité internationale significative et qui rendent publics tous les éléments de comptabilité et de gestion permettant aux agences de notation de les classer chaque trimestre. Ce niveau d'exigence ne peut concerner, pendant encore un certain nombre d'années, qu'un tout petit nombre de banques dans chacun des pays d'Europe centrale.

Les débuts de la privatisation des banques

Il n'y a rien d'absurde à demander à une banque publique de respecter le ratio Cooke ou le ratio européen de solvabilité si sa gestion est complètement indépendante de l'Etat, c'est-à-dire s'il n'existe aucune certitude sur un éventuel sauvetage automatique en cas de difficulté de la banque. A vrai dire, même en France ou au Royaume-Uni où il existe (encore) des banques publiques, ce doute existe et introduit un aléa moral. Le meilleur moyen de s'en affranchir est donc la privatisation des banques assortie d'une surveillance rigoureuse par les autorités publiques et d'un filet de sécurité pour que l'éventuelle faillite d'une banque insolvable ne risque pas d'entraîner la défaillance d'autres banques solvables, interrompant ainsi le fonctionnement du système des paiements et l'intermédiation financière.

Même dans les pays d'Europe centrale où la privatisation est bien amorcée, celle des banques se fait plus lentement que celle des entreprises, en Hongrie et en République tchèque notamment. En Pologne, les deux vont de pair, même si, naturellement, les nombres de banques et d'entreprises ne sont pas comparables. Les deux méthodes ont leurs avantages et leurs coûts et on ne revient pas ici ni sur le problème de l'ordre à suivre dans la séquence des privatisations, ni sur celui des participations des banques au capital des entreprises et réciproquement, ni sur celui du contrôle de la gestion des firmes par des représentants des banques aux conseils d'administration ou de directoire (*Mullineux, 1993*).

Après bien des retards, la Pologne, par exemple, a réussi en 1993, à privatiser deux des neuf banques publiques nées de l'éclatement régional de l'ancienne banque d'Etat en 1988. Ce fut d'abord la Wielkopolski Bank Kredytowy (WBK) à Poznan, opération menée par la merchant bank londonienne Henry Schroder Wagg, puis la Gornoslaski Bank Gospodarczy (Bank Slaski) à Katowice, dont le conseil était Paribas. Dans le cas de la WBK, les parts existantes furent souscrites pour un montant de 200 milliards de zlotys pour le compte du Trésor à raison de 20% pour de petits porteurs, 7,2% de gros investisseurs polonais et étrangers, 14,3% pour les employés, le Trésor en retenant 30%. Le reste du capital de la banque, 28,5% d'actions nouvelles, souscrit par la Banque européenne de reconstruction et de développement pour 210 milliards de zlotys (12,7 millions de dollars) représente une injection nouvelle de fonds propres.

D'autres méthodes sont concevables qui feraient intervenir les fonds d'investissement prévus par la loi sur la privatisation de masse, ou encore une banque de développement comme la Polski Bank Rozwoju, créée en 1990, et qui a vocation à prendre des participations ou encore la Banque polonaise d'investissement qui canaliserait vers la recapitalisation des banques une partie du fonds de stabilisation du zloty, créé par le G7, et qui

est restée inutilisée depuis 1990.

En tout état de cause, la privatisation des banques reste étroitement liée à l'assainissement de leur bilan, c'est-à-dire à la restructuration ou à la faillite de nombreuses entreprises. A vrai dire, on ne peut s'empêcher de penser que de même que l'imposition d'une norme de fonds propres aux banques est peut-être prématurée, de même la privatisation des banques n'apparaît pas s'imposer par son urgence absolue. Il y a d'autres moyens de recapitaliser les banques que leur imposer une norme trop élevée et de les confronter, en même temps, aux conflits d'intérêt qui ne peuvent manquer de survenir entre gestionnaires et actionnaires. Au surplus, il conviendrait aussi de savoir comment les autorités de contrôle entendent traiter le secteur bancaire privé. L'exemple polonais depuis 1992 soulève quelques réticences : à quoi bon privatiser des banques si c'est pour, ensuite, organiser les fusions-acquisitions, orienter les parts de marché, fausser les conditions de la concurrence, priver les banques du système de sécurité publique dont il a nécessairement besoin ? Privatiser, dans ces conditions, n'est guère plus qu'un slogan auto-justificatif.

Le risque systémique

Le risque systémique apparaît dès lors qu'une banque se refuse (volontairement ou non) à prendre en compte les conséquences que son comportement peut entraîner sur les autres membres du système bancaire (Dietsch, 1993). C'est en particulier le cas pour les opérations directes de prêt à l'économie où la banque impose, à travers le risque qu'elle prend à son compte, un risque supplémentaire à toute banque dont elle est elle-même débitrice dans le système des paiements interbancaires. Il en résulte que le coût social du risque est supérieur à la somme des coûts privés supportés par les participants au système. Ce dernier est donc en situation latente de risque, génératrice d'instabilité financière.

Ces défaillances peuvent tout particulièrement se manifester dans les systèmes de paiement interbancaires et révéler les lacunes de la surveillance bancaire. Il doit alors rapidement être procédé à un renforcement des systèmes de sécurité.

Les défaillances des systèmes de paiement interbancaires

La restructuration des systèmes de paiement a été ignorée à l'occasion des premières réformes bancaires des pays d'Europe centrale. Ces pays ont donc dû se contenter du fonctionnement de systèmes obsolètes, sous-équipés du point de vue informatique, et, partant, d'une extrême lenteur aussi bien du point de vue du règlement des dettes nettes interbancaires que du point de vue de la communication des informations d'une ville à l'autre. L'ampleur du scandale financier de l'Art-B en Pologne est un

exemple typique (et l'un des rares rendus publics) des difficultés et des risques de fonctionnement des systèmes de paiement.

Il y a au moins deux aspects importants dans l'affaire de l'Art-B. Au départ, une affaire assez banale de prêts importants sur la base de garanties largement factices ou frauduleuses, c'est-à-dire une escroquerie que les autorités de surveillance tardent beaucoup soit à révéler, soit à découvrir. Le second aspect est lié à l'archaïsme des règlements interbancaires. Une banque privée (la BHK Bank récemment fermée par la Banque Centrale) a aidé l'Art-B à exploiter la lenteur des communications dans une affaire de rotation de chèques sans provisions portant sur plusieurs milliards de zlotys. Il s'agissait d'encaisser des chèques tirés sur des comptes insuffisamment approvisionnés et d'en dépenser le montant avant que les chèques soient rejetés en compensation par les banques chargées des encaissements, lesquelles ne pouvaient vérifier les provisions auprès des banques tirées et prenaient néanmoins le risque de créditer les comptes sur lesquels s'effectuaient les remises ! Ici encore la défaillance des autorités de surveillance est patente.

Même dans le cas où les fraudes sont décelées suffisamment tôt, les caractéristiques techniques du système des paiements peuvent s'avérer plus ou moins déstabilisatrices. En particulier, dans un système à règlement net après compensation des dettes et créances mutuelles, l'autorité de tutelle n'a d'autre solution que de révoquer *ex post* les paiements irréguliers puisque même la banque créditrice s'est servie de ces créances pour payer ses propres dettes. Une banque parfaitement solvable peut donc être mise en position d'illiquidité et menacer à son tour les autres banques dont elle est débitrice.

La modernisation des systèmes de paiement est donc une nécessité. Le projet Telbank en Pologne semble répondre à cette attente. Sous l'égide de la Narodowy Bank Polski (NBP), de l'Union des banques polonaises et de plusieurs banques particulières, le réseau mis en place reliera 17 villes pour régler les transactions bancaires et bénéficiera d'une informatisation aux standards internationaux. Il reste à savoir comment ce réseau sera associé à la chambre de compensation nationale (KIR – Krajowa Izba Rozrachunkowa), dont il semble que seules les 14 grandes banques soient des membres à part entière (*Raczko, 1993*) pour le moment.

Au-delà de ces problèmes de jeunesse, il importe surtout de concevoir les règles de fonctionnement du système de paiements interbancaires de façon à minimiser les risques. A cet égard, l'élimination du risque moral ne peut résulter que de l'irrévocabilité des paiements. Un système de règlements bruts limite aussi les risques de défaut en cascade et semble mieux à même d'assurer la stabilité financière. Il n'est par certain qu'en Pologne et dans les autres pays d'Europe centrale, ces questions relatives au cœur

du mécanisme des paiements et à leur sécurité aient bien reçu toute l'attention qu'elles méritent.

Le filet de sécurité bancaire

Le garant ultime de la stabilité financière est naturellement l'Etat puisqu'il peut, seul, compenser les externalités qui résulteraient d'une contagion des défaillances bancaires.

La difficulté principale tient au nécessaire désengagement de l'Etat qui doit cesser d'être à la fois le propriétaire des banques, l'offreur de prêts, le demandeur de prêts, le garant des crédits, des dépôts et des banques elles-mêmes, quoiqu'il arrive...

Certes, la Banque centrale doit être le prêteur en dernier ressort chaque fois qu'un phénomène d'illiquidité compromet la sécurité de tout le système bancaire. Mais en fait, le prêteur en dernier ressort n'est crédible que s'il intervient aussi peu que possible. La Banque Centrale doit multiplier les moyens d'action avant de remplir sa fonction de prêteur ultime.

Il s'agit d'abord de définir les sanctions en cas de manquement aux obligations du contrôle bancaire. Elles doivent aller de l'amende jusqu'au retrait d'agrément et à la mise en œuvre d'une procédure judiciaire de liquidation. Une sanction particulièrement efficace consiste à relever de leur fonction les gestionnaires et à nommer un administrateur provisoire. Ce faisant, la Banque centrale se substitue à l'actionnaire défaillant qui n'a pas su ou voulu sanctionner les manquements des gestionnaires à la réglementation.

199

La question de savoir si la Banque Centrale doit exercer elle-même la surveillance des banques commerciales ou si ce rôle doit être dévolu à une Agence indépendante, comme en Allemagne, mérite aussi d'être discutée. La Hongrie paraît avoir une préférence pour ce système. Le Trésor pourrait intervenir lui aussi, comme il le fait aux Etats-Unis avec le *Comptroller of the Currency*. En fait, c'est une question qui est complémentaire de celle de l'indépendance de la Banque Centrale elle-même vis-à-vis du gouvernement ou du Trésor qui en est l'émanation financière.

Certes, il est essentiel que tous les organes participant au filet de sécurité des banques travaillent en concertation les uns avec les autres. Il serait naïf de croire que la bonne entente est naturelle. La réforme bancaire devrait se préoccuper d'organiser cette coopération nécessaire. Il est sans doute dommage que la seconde vague des réformes ait en grande partie laissé cette question non résolue.

Une des premières conclusions qui ressort de l'analyse précédente est l'interdépendance des problèmes. On ne peut assainir les banques sans assainir les entreprises, privatiser les unes sans privatiser les autres, res-

structurer le secteur bancaire public sans savoir quelle place on réserve aux banques privées, etc.

Même s'il est extrêmement difficile de concevoir un plan d'ensemble unique, la méthode consistant à réformer par vagues successives, domaine après domaine, paraît dangereuse. La restructuration du secteur bancaire public a créé un dangereux aléa moral que la seconde réforme bancaire, tournée vers d'autres problèmes, laisse largement inchangé.

Concernant le comportement individuel des banques, la principale difficulté semble être de les inciter à prendre raisonnablement le risque de prêter aux entreprises. Il faut qu'elles apprennent à évaluer les projets, à connaître leurs clients, à tisser des relations à long terme avec eux, manier le jeu subtil des renouvellements, ou au contraire, des suspensions de contrats de prêt, exiger que les emprunteurs engagent des garanties sérieuses, autofinancent largement leurs propres projets et les auto sélectionnent. Dans le nécessaire partage des risques, il faut rechercher l'autoprotection par l'internalisation des coûts.

Il ne faut donc pas multiplier les difficultés réglementaires et prudentielles. Si l'obligation de provisionner les prêts non productifs est bien comprise et mise en œuvre, le ratio Cooke peut attendre. On peut concevoir un calendrier des réformes. Le contrôle de l'adéquation du capital n'a de sens que pour des banques déjà bien surveillées et au comportement commercial bien établi.

Le problème des coûts de faillite est essentiel. C'est lui qui règle une part importante des conflits entre gestionnaires et actionnaires. C'est lui qui transforme des banques qui prennent des risques inconsidérés en banques prudentes. Il faut donc organiser la faillite des banques insolvables et que les pouvoirs publics s'abstiennent d'organiser des sauvetages chaque fois qu'une banque connaît des difficultés.

La véritable contrepartie des faillites est le filet de sécurité, en particulier un système d'assurance des dépôts assorti de primes indexées sur les risques incorporés dans le portefeuille d'actifs de la banque. Mais les limites de l'assurance des dépôts justifient l'existence du prêteur en dernier ressort. Pour autant, celui-ci ne doit pas s'ériger en garant des dépôts.

La fiscalité est, enfin, une préoccupation majeure en matière bancaire. Mal conçue, elle introduit des distorsions dans l'allocation des ressources. Bien utilisée, elle peut devenir un complément efficace des sanctions ou même se substituer à elles comme on le voit à propos des provisions sans franchise fiscale.

L'agenda des réformes à compléter paraît donc particulièrement chargé. C'est dire qu'une troisième vague devrait bientôt compléter les deux précédentes et, autant que possible, corriger les défauts qu'elles ont créés dans les nouveaux systèmes bancaires d'Europe centrale

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Begg D. et R. Portes (1993), «Enterprise Debt and Financial Restructuring in Central and Eastern Europe», *European Economic Review*, vol. 37, 396-407.
- Begg D. et R. Portes (1993), «Enterprise Debt and Economic Transformation : Financial Restructuring in Central and Eastern Europe», in C. Mayer et X. Vives, eds, «Capital Markets and Financial Intermediation», *Center for Economic Policy Research*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Belka M. et A. Mullineux (1993), «Hardening the Micro Budget Constraint : Bank Behaviour and Corporate Governance in Poland and the (Ex-) CSFR», University of Birmingham, International Finance Group.
- Calvo G.A. et J.A. Frenkel (1991), «Credit Markets, Credibility, and Economic Transformation», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 4, Fall, 139-148.
- Caprio G. et R. Levine (1991), «Reforming Socialist Economics : Issues for the Financial Sector», World Bank, Financial Policy and Systems Division.
- Carter P. (1992), «Financial Sector Reform in Central and Eastern Europe», *European Investment Bank Papers*, n° 18.
- Coricelli F. et A. Thorne (1992), «Creating Financial Markets in Economies in Transition», World Bank, ECA-MENA Technical Department.
- Dietsch M. (1992), «La protection contre le risque systémique et la fonction de prêteur en dernier ressort», Commission bancaire (France), *Le risque systémique*, Rapport 25 mai ; annexes, vol. 1.
- Goodhart C.A.E. (1988), «Bank Insolvency and Deposit Insurance : A Proposal», in P. Arestis, ed., *Contemporary Issues in Money and Banking*, London, Macmillan, 49-68.
- Hrncír M. et R. Matousek (1993), «Financial Intermediation in the Former Czechoslovakia – Lessons and Progress Evaluation», Czech National Bank, Institute of Economics.
- Lacoue-Labarthe D. (1993), «L'organisation de systèmes bancaires sûrs et efficaces en Europe centrale et orientale», Banque de France, *Cahiers économiques et monétaires*, n° 41, 93-111.
- Levine R. et D. Scott (1992), «Old Debts and New Beginnings : A Policy Choice with Dynamic Implications for Transitional Socialist Economies», World Bank, Financial Policy and Systems Division.
- Lewis M.K. (1991), «Theory and Practice of the Banking Firm», in C.J. Green et D.T. Llewellyn, eds, *Surveys in Monetary Economics*, vol. 2, «Financial Markets and Institutions», Oxford, Basil Blackwell for the Money Study Group, 116-165.
- McKinnon R.I. (1991), «The Order of Economic Liberalization ; Financial Control in the Transition to a Market Economy», Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Mitchell J. (1993), «Creditor Passivity and Bankruptcy : Implications for Economic Reform», in C. Mayer et X. Vives, eds, «Capital Markets and Financial Intermediation», *Center for Economic Policy Research*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Mullineux A. (1993), «Privatisation and Banking Sector Reform : Lessons from Poland», Paper presented at the Xth Annual Conference on Monetary Economics and Banking, Bordeaux, France, June, 10-11.
- Raczko A. (1993), «Analysis of Changes in the Banking Sector in 1992», University of Lodz, Institute of Economics.
- Rochet J.C. (1992), «Towards a Theory of Optimal Banking Regulation», Banque de France, *Cahiers économiques et monétaires*, n° 40, 275-284.
- Sheng A. (1991.a), «Bank Supervision in Central and Eastern Europe», World Bank, Financial Policy and Systems Division.
- Sheng A. (1991.b), «Bad Debts in Transitional Socialist Economies», World Bank, Financial Policy and Systems Division.
- Stiglitz J. et A. Weiss (1981), «Credit Rationing in Markets with Imperfect Competition», *American Economic Review*, 71, June, 393-410.
- Thorne A. (1992), «The Role of Banks in the Transition : Lessons from Eastern European Countries' Experience», World Bank, ECA-MENA Technical Department.
- Várhegyi E. (1993), «The Modernisation of the Hungarian Banking Sector», in I.P. Székely et D.M.G. Newbery, eds, «Hungary : An Economy in Transition», *Centre for Economic Policy Research*, Cambridge, Cambridge University Press, 149-162.