



LE CONTRÔLE BANCAIRE

Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, tout comme d'autres marchés émergents, ont connu des crises bancaires qui ont freiné leur croissance et ont coûté de 10 à 20 % du PIB, voire plus, au budget de l'État. La situation s'est améliorée dans de nombreux cas, mais d'autres réformes demeurent nécessaires.

Robert Rennhack

SI, DANS LA RÉGION plus qu'ailleurs, les crises bancaires ont eu un effet redoutable, c'est en partie parce que les banques y jouent souvent un rôle d'intermédiation beaucoup plus important que dans le monde industrialisé. Dans bien des pays de la région, les compagnies d'assurances et les caisses de retraite privées commencent encore à se développer, et les marchés boursiers y demeurent relativement restreints.

Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer la plus grande vulnérabilité des banques de la région. Les dépôts sont généralement à court terme, car les épargnants doutent de la stabilité de la politique macroéconomique et de la qualité des établissements. Ces derniers tendent à maintenir une plus grande part de

créances parmi leurs actifs, et la valeur des titres du Trésor qu'ils détiennent accuse de grandes fluctuations. Qui plus est, en période de crise, les banques ont plus de mal à trouver un financement extérieur et, lorsque la conjoncture se détériore, il leur est parfois difficile de mobiliser des capitaux, ne serait-ce que parce que les marchés financiers internes sont peu développés.

Les problèmes qui ont frappé les systèmes bancaires de la région ont, pour la plupart, été déclenchés par des perturbations macroéconomiques. La plus spectaculaire a été, en décembre 1994, l'effondrement du peso mexicain qui a entraîné une dégradation de la qualité des créances des banques mexicaines et leur a bloqué l'accès à de nouveaux

financements. En Colombie, au Mexique et au Pérou, les banques ont eu du mal à s'adapter aux processus de libéralisation ou de privatisation, et en Argentine tout comme au Pérou au début des années 90, puis au Brésil vers le milieu de la décennie, la modération des taux d'inflation a entraîné des difficultés. Dans ces pays, les carences du contrôle bancaire ont grandement contribué aux problèmes; dans d'autres — au Paraguay, par exemple —, elles en étaient la cause principale.

Un contrôle bancaire plus rigoureux

De nombreux pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont donc adopté des réformes non seulement pour faire face aux problèmes des banques, mais également — et surtout — pour renforcer le contrôle bancaire et, partant, tenter de prévenir les crises. Ils ont ainsi adopté des normes prudentielles plus rigoureuses : niveaux minimums de fonds propres, meilleurs systèmes de contrôle de la qualité des actifs, provisionnement des créances douteuses et limites plus strictes à la concentration des risques. Beaucoup de pays ont d'ailleurs franchi un pas décisif en accordant un pouvoir accru aux organismes de tutelle et en favorisant une meilleure information sur la santé financière des institutions.

Les exigences en matière de fonds propres visent à limiter le risque moral, en mettant en jeu le capital des actionnaires. Elles permettent également de mieux armer les banques face aux revers de conjoncture et de faciliter la vente des établissements en difficulté. L'accord du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, conclu en 1988, puis amendé en 1997, recommandait un ratio de fonds propres pondéré en fonction des risques de 8 % pour les marchés financiers plus avancés et un chiffre supérieur pour les économies plus vulnérables. Il définissait une échelle de pondération des actifs tenant compte des risques de crédit et de marché pour ne pas pénaliser les banques dont les actifs présentent peu de risques. En 1998, beaucoup de banques d'Amérique latine et des Caraïbes avaient nettement dépassé la barre des 8 %. En 1995, le Brésil avait adopté une réglementation qui exigeait un ratio de fonds propres pondéré en fonction des risques d'au moins 32 % pour les nouveaux établissements financiers, chiffre progressivement ramené à 16 % durant les six premières années d'exploitation. Aux exigences de capitalisation, l'Argentine ajoute un ratio de liquidité de 20 %, car sa caisse d'émission restreint considérablement le rôle de prêteur en dernier ressort de la banque centrale. La plupart des pays opèrent une pondération pour tenir compte des risques de crédit, comme le recommandait l'accord de Bâle en 1988, mais ceux qui en appliquent une au titre du risque du marché sont moins nombreux.

Des conditions plus rigoureuses de provisionnement des prêts improductifs sont essentielles pour veiller à la liquidité des banques lors des fléchissements conjoncturels. Beaucoup de pays, dont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique, le Pérou et le Venezuela, distinguent cinq catégories

«De nombreux pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont ... adopté des réformes non seulement pour faire face aux problèmes des banques, mais également ... pour renforcer le contrôle bancaire.»

de créances. Les prêts dont le remboursement se déroule normalement sont classés dans la première. Les prêts improductifs (généralement définis comme étant ceux qui ont des arriérés de 30 à 90 jours) se répartissent entre les quatre autres catégories, avec des exigences de provisionnement plus élevées à mesure que se rallongent les retards. Dans bien des cas, cette méthode permet de réduire sensiblement les provisions pour créances garanties, ou d'ajuster en fonction des types de prêts (crédits à la consommation, etc.).

Les déboires qu'a connus le secteur bancaire durant ces deux dernières décennies s'expliquent également par une concentration excessive des risques. C'est pourquoi des pays comme El Salvador, le Guatemala, le Mexique, le Pérou et les membres de la Banque cen-

trale des Caraïbes orientales ont limité en pourcentage des fonds propres les prêts consentis à un même emprunteur ou à des personnes apparentées. Le risque net de change fait également l'objet de limitations dans la plupart des pays. En revanche, ce n'est généralement pas le cas de la concentration de créances dans un secteur économique particulier.

C'est bien souvent parce que les organes de contrôle n'étaient pas dotés des compétences voulues pour rappeler à l'ordre les banques qui s'écartaient des règles prudentielles, ou parce qu'ils manquaient de moyens face aux banques en difficulté, que les problèmes du secteur bancaire se sont propagés et que la facture a été aussi lourde. Aussi une réglementation a-t-elle été adoptée qui élargit le pouvoir des organismes de tutelle. En novembre 1995, au Brésil, alors que le processus de restructuration venait d'être engagé, la banque centrale a été habilitée à modifier la composition de l'actionnariat des banques privées, par le biais de fusions, acquisitions et autres modalités de restructuration. Par la suite, la législation bancaire allait être amendée à plusieurs reprises. Le Pérou a fait de même en 1993, 1996 et 1999, opérant une profonde transformation de son secteur bancaire, en élargissant notamment les pouvoirs de surveillance des autorités de tutelle. Le Mexique a également mis en œuvre de nombreuses réformes, dont, en 1995, une refonte des procédures d'inspection sur place et sur pièces. En Argentine, au Chili, en Colombie et ailleurs, le réformateur, soucieux de promouvoir l'indépendance des autorités de surveillance, les a protégées des influences intempestives des politiques et des actionnaires.

L'inexactitude des informations financières n'a pas non plus été étrangère aux difficultés qu'a connues le secteur. La plupart des pays, dont l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique, le Pérou et le Venezuela, ont imposé des obligations de publication des principaux états financiers — bilans, postes hors bilan, tableaux de trésorerie, comptes de résultat — auprès des organismes de contrôle et du public, ou renforcé celles qui existaient déjà. Les rapports financiers se conforment souvent aux principes comptables généralement acceptés sur le plan international. Certains pays, tels que

l'Argentine, le Brésil et le Pérou, ont créé des centres de renseignements financiers et exigent des banques qu'elles se soumettent à de fréquentes vérifications externes ou à l'analyse d'agences de notation indépendantes.

De nombreuses autres réformes financières ont été mises en chantier. Des dispositifs de garantie des dépôts ont été établis dans la plupart des pays, dont le Brésil, la Colombie, El Salvador, le Pérou et le Venezuela, pour rassurer les petits épargnants tout en réduisant le risque moral en laissant les gros déposants assumer leurs propres risques. Afin de promouvoir la concurrence, la Colombie, El Salvador, le Mexique, le Pérou et le Venezuela ont relâché les restrictions de participation étrangère au capital des banques. Le Pérou a privatisé des établissements publics et fermé certaines banques de développement, tout en convertissant certains établissements en banques de deuxième rang. Le Brésil, où existent d'importants marchés à terme, a par ailleurs mis en place une vaste réglementation des transactions sur instruments dérivés. Enfin, l'Argentine et le Pérou ont adopté des systèmes de règlement brut en temps réel.

Qu'attendre de la prochaine décennie?

Durant les vingt dernières années, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont enregistré de considérables progrès : dans l'ensemble, le contrôle bancaire y a gagné en efficacité. Cela dit, ces pays ne sont pas encore à l'abri des fluctuations des termes de l'échange ni des caprices des investisseurs, aussi doivent-ils maintenir vigoureusement le cap sur la réforme structurelle du secteur financier. Pour mieux gérer les conséquences locales des crises mondiales, ils doivent se doter d'un système financier solide. Si le Brésil a été en mesure de parer à la dépréciation du real au début de 1999, c'est en partie grâce aux vastes réformes financières qu'il avait engagées en 1994.

Quelques pays, tels que l'Argentine, le Brésil et le Chili, ont mis en oeuvre pratiquement toutes les grandes réformes. Il y a, à l'opposé, des nations qui n'ont que très peu avancé. Au milieu, on retrouve le groupe fourni des pays qui ont adopté des réformes nombreuses et importantes, mais qui ont encore du chemin à parcourir. L'une des principales tâches sera d'aligner sur les pratiques internationales les normes en matière de fonds propres et autres procédures comptables, telles que celles qui régissent l'évaluation des actifs. Si dans certains pays les responsables du contrôle bancaire ont un pouvoir juridique renforcé, dans beaucoup d'autres, dont l'Argentine, la Bolivie, la Colombie, le Guatemala et le Venezuela, ils demeurent juridiquement responsables des conséquences des décisions qu'ils prennent dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui nuit à leur indépendance. Un contrôle plus efficace du secteur bancaire peut encourager la croissance des autres intermédiaires financiers — associations d'épargne et de prêt, coopératives de crédit et autres sociétés de crédit immobilier — qui peuvent fonctionner comme des banques, mais sont soumis à un contrôle moins rigoureux. Par exemple, en Jamaïque, vers le milieu des années 90, les compagnies



Robert Rennhack
est Conseiller
au Département
Hémisphère occidental
du FMI.

d'assurances offraient des produits à court terme comparables aux dépôts bancaires. Tous les intermédiaires financiers doivent donc faire l'objet d'une étroite surveillance.

Une fois adoptées la législation et la réglementation pertinentes, il reste la tâche difficile et essentielle de l'application d'un cadre financier plus solide. Pour réduire le risque moral, il faut mettre en jeu l'argent des actionnaires et des dirigeants en cas de faillite. Il est essentiel de constituer un corps d'inspecteurs chargés de veiller, sur place, au respect des nouvelles normes. Exercer un contrôle, c'est également vérifier que les banques analysent minutieusement la solvabilité de leurs emprunteurs et qu'elles ne succombent pas à la tentation de surestimer la sécurité des crédits garantis. En effet, les marchés secondaires où se négocient les garanties sont généralement peu actifs, et il est

donc difficile d'évaluer ces dernières lorsque le prêt est consenti; du reste, leurs cours s'effondrent généralement quand survient une crise bancaire. Dans certains cas, les dispositifs de garantie des dépôts devraient être mieux financés.

La fonction de contrôle peut également profiter de la publication de meilleurs indicateurs avancés de la santé des banques. Bon nombre d'indices prudentiels actuels, dont le pourcentage de prêts improductifs, sont rétrospectifs. En outre, les banques en difficulté peuvent les manipuler en «régénérant» les prêts (c'est-à-dire en convertissant les créances impayées en nouveaux crédits). La surveillance bancaire pourrait également bénéficier d'un recueil systématique de données sur la valeur des biens fonciers (l'essor du marché immobilier n'est-il pas un signe précurseur de crise bancaire?) et sur les perspectives des principaux secteurs de l'économie. Enfin, les bilans devraient refléter le plus fidèlement possible les valeurs de marché.

La plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes doivent également renforcer leur capacité de surveillance des opérations avec l'étranger. Pour éviter toute surprise, il faut disposer d'informations sur la santé de l'ensemble des groupes bancaires. Il est donc nécessaire de surveiller la totalité des opérations des banques, y compris celles de leurs succursales, filiales et coentreprises à l'étranger, en leur appliquant des normes prudentielles, et d'échanger des informations avec les organismes homologues des autres pays. La même rigueur doit être appliquée aux banques nationales et aux établissements étrangers. Ce contrôle intégral revêt une importance toute particulière dans les pays où, tel le Costa Rica, il existe des secteurs financiers offshore, pour veiller à maintenir la séparation avec les activités soumises à la réglementation nationale. **F&D**

Lectures recommandées :

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, *Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace* (Bâle, 1997).

Liliana Rojas-Suárez et Steven R. Weisbrod, «Banking Crises in Latin America: Experience and Issues», *Banking Crises in Latin America*, publié sous la direction de Ricardo Hausmann et Liliana Rojas-Suárez (Washington, Banque interaméricaine de développement, 1996).