

LES AUTORITES PRUDENTIELLES ET LES BANQUES DES PAYS INDUSTRIALISES FACE AUX NOUVELLES FORMES DU RISQUE-PAYS

Le risque-pays, apparu comme un risque politique avec ses composantes risque souverain et risque de transfert, semble s'être diversifié avec les crises financières récentes (Asie, Russie, Brésil). De manière schématique, les crises apparaissant sur les marchés financiers se transmettent aux systèmes bancaires, dont les difficultés affectent à leur tour l'économie réelle.

Deux phénomènes ont particulièrement contribué à accroître la dimension globale du risque-pays : d'un côté, l'évolution de l'environnement financier international et les stratégies de diversification de portefeuille ont favorisé l'augmentation de la part des risques internationaux dans les bilans des banques occidentales ; de l'autre, la fragilité structurelle de certains systèmes financiers des pays émergents est susceptible de constituer un terrain favorable à l'accumulation de risques élevés dans les bilans bancaires locaux.

Par ailleurs, l'abondance et la circulation rapide des capitaux peuvent être source de volatilités importantes des marchés. Enfin, des débats existent sur les éventuels effets amplificateurs des normes prudentielles en cas de crise.

Cette évolution conduit les banques à s'adapter à la nouvelle donne. Les crises récentes ont ravivé la nécessité de gérer les risques-pays en mettant fin à la perception que ces activités se seraient banalisées. Le changement de nature du risque-pays complique son évaluation : il est, en effet, indispensable d'évaluer les nouvelles catégories de risques, ce qui est plus difficile que la détection du seul risque politique. Les établissements de crédit doivent, à cette fin, renforcer leurs pratiques en améliorant le processus de contrôle interne ainsi que les méthodes d'appréciation des risques.

Les autorités de contrôle bancaire doivent également ajuster leur action à la modification de la nature du risque-pays. Leur réponse consiste à aménager les modalités nationales du suivi des engagements internationaux des banques et à renforcer leur coopération.

Par ailleurs, l'approfondissement de la réglementation prudentielle internationale est également de nature à accroître la stabilité financière globale.

De tous les risques liés à l'activité bancaire que le Secrétariat général de la Commission bancaire est amené à surveiller, le risque-pays demeure encore l'un des plus difficiles à mesurer.

Son importance prudentielle n'en est pas moins grande, comme l'avait déjà démontré en son temps la crise d'endettement des pays d'Amérique latine, qui avait alors lourdement affecté les banques internationales. Aujourd'hui, il apparaît que les crises récentes ont révélé un changement de nature du risque-pays, amplifiant sa portée : des pays comme la Thaïlande, l'Indonésie, le Brésil et, en particulier, la Corée, initialement considérés comme des risques de bonne qualité, se sont au contraire révélés être porteurs de grandes incertitudes.

L'enjeu pour les autorités prudentielles consiste à adapter les normes et les règles d'analyse prudentielles aux nouvelles formes du risque-pays. Pour les banques, outre les conséquences d'une redéfinition des risques en termes d'exigences prudentielles, c'est tout leur processus d'analyse et de gestion des encours internationaux qui doit évoluer vers une plus grande sophistication.

1. LES NOUVELLES FORMES DU RISQUE-PAYS

1.1. LES CRISES FINANCIERES RECENTES REVELENT UN CHANGEMENT DE NATURE DU RISQUE-PAYS

1.1.1. L'optique traditionnelle

Traditionnellement, le risque-pays se subdivisait en risque souverain et risque de non transfert.

Traditionnellement, le risque-pays recouvre deux aspects :

- le risque souverain, qui caractérise l'incapacité d'un État à honorer ses engagements (insolvabilité du débiteur) ;
- le risque de non transfert, qui caractérise le risque d'une insuffisance de devises pour permettre le remboursement des concours octroyés par les débiteurs étrangers (illiquidité de la créance).

Cette typologie du risque-pays a été, en particulier, héritée de la crise des pays d'Amérique latine des années quatre-vingt, et a constitué jusqu'en 1994, avec la crise mexicaine, un modèle assez satisfaisant d'analyse et de réduction de ce type de risque. Il a ainsi permis d'établir des instruments relativement pertinents de prévision et de gestion du risque-pays fondés sur des indicateurs de type macro-économique.

Or, les constats sont assez unanimes pour dire aujourd'hui que les modèles traditionnels ont été dans l'ensemble incapables de prévoir la propagation et l'ampleur des crises financières survenues en Asie du Sud-Est depuis mars 1997 et de proposer des traitements satisfaisants, même s'il n'y a pas de consensus en ce qui concerne les solutions à adopter.

1.1.2. Les évolutions récentes

Les crises financières récentes ont renouvelé l'analyse.

Les crises financières récentes (Asie, Russie, Brésil) cumulent assez traditionnellement des aspects financiers, économiques et politiques, mais, au-delà, semblent être à l'origine d'une typologie nouvelle de risques. Le risque-pays prend, en effet, une dimension globale : de manière très schématique, les crises apparaissent sur les marchés financiers, se transmettent aux systèmes bancaires locaux, dont les difficultés affectent à leur tour l'économie réelle ; de fait, l'intervention des États pour soutenir les systèmes bancaires entérine le transfert de risques privés sur un risque souverain.

Ainsi, la crise asiatique se distingue des crises précédentes, moins par sa durée que par sa capacité à évoluer en se propageant, sous des formes différentes, d'un secteur ou d'un marché à un autre et d'un pays à un autre.

Selon certaines analyses récentes ¹, les crises russe et brésilienne doivent s'interpréter comme les conséquences d'un mécanisme commun de propagation complexe, plutôt que comme des crises individuelles. En effet, on ne peut pas affirmer que la crise financière actuelle échappe à toute logique économique, lorsqu'on l'examine dans sa globalité.

Les pays frappés par la crise étaient fragilisés par des déséquilibres structurels.

Les crises des pays émergents auraient ainsi été sélectives dans leur propagation : comment expliquer autrement le fait que des pays aux caractéristiques très semblables et fortement intégrés dans une même zone économique comme Taiwan, Singapour et dans une certaine mesure la Chine, n'ont pratiquement pas été touchés par la crise financière initiale de leurs voisins ² ? De même, comment expliquer que le Mexique a pu résister à la crise, au contraire du Brésil ? Il semble que les crises n'aient pas frappé au hasard, mais là où des doutes importants sur les déséquilibres structurels d'un système — financier, économique, politique, etc — ont surgi. Ces doutes ont nourri une crise de confiance à l'origine de chocs violents sur les marchés (crise de change, crise de liquidités) qui, sous la conjonction de comportements mimétiques des investisseurs et des différents intervenants sur les marchés d'une part, et des faiblesses relatives au système attaqué, d'autre part, se sont transformées en crises systémiques de marché. Cette première séquence s'est retrouvée dans tous les pays affectés.

1 Cf notamment Guy Longueville « *La transmission internationale des crises* » MOCI 1999, Masson 1998, Goldstein 1998, Jeanne 1997, Masson et Mussa 1995.

2 Même si les conséquences secondes sur leur croissance commencent à se faire ressentir.

Ces crises systémiques de marchés seraient à l'origine d'un lent processus déflationniste dans les pays touchés : les ajustements de change ont initialement fait baisser les prix des matières premières et des produits industriels exportés par les pays émergents, mais l'avantage compétitif qui en a résulté a en grande partie conduit à un excès global de l'offre, qui fait à son tour diminuer les prix. Ce processus déflationniste aggrave la récession par ailleurs provoquée par une crise systémique de crédit. Cette deuxième séquence se retrouve également dans tous les pays ayant connu une crise.

La crise systémique de crédit n'apparaît que dans une troisième étape et de manière indirecte : le maintien durable d'un niveau élevé des taux d'intérêt à court terme pour retenir les capitaux internationaux asphyxie une économie généralement fortement endettée à court terme. Par ailleurs, les importantes dévalorisations de change résultant de la crise de marché renchérissent d'autant la dette en devises des entreprises, ce qui précipite leur défaillance, et dans certains cas, celle des banques elles-mêmes insuffisamment couvertes contre le risque de change. Les défaillances des débiteurs s'accumulent et menacent à leur tour la solvabilité des banques qui, pour respecter les normes prudentielles, peuvent être amenés à restreindre leur distribution de prêts, aggravant encore la récession de l'économie. Les États peuvent être alors contraints d'intervenir pour soutenir les systèmes bancaires défaillants, mais ce faisant ils prennent le risque d'accentuer l'aléa moral. La crise se propage alors au marché de la dette. Cette dernière séquence se retrouve également de manière plus ou moins intense selon la qualité du système bancaire dans tous les pays en crise, et, en particulier, dans les pays d'Asie où l'intermédiation est très importante.

Des crises systémiques de crédit peuvent succéder aux crises systémiques de marché.

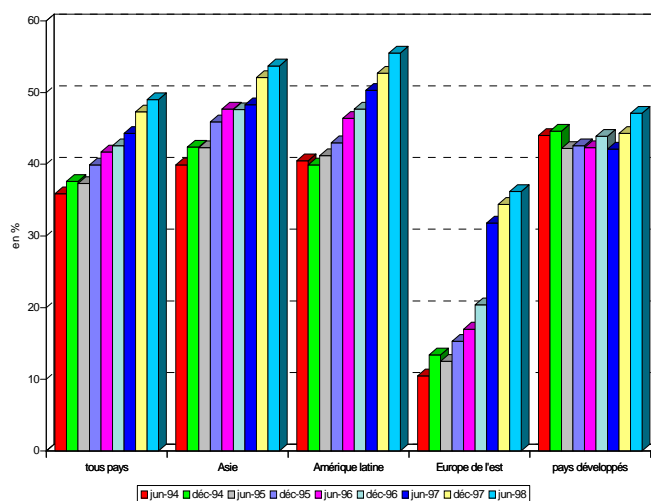
La combinaison des deux dernières séquences créerait alors une spirale dépressive déflation-récession dans les économies des pays en crise. De financière, la crise devient économique et profonde.

1.2. L'ENVIRONNEMENT FINANCIER INTERNATIONAL CONTRIBUE A RENFORCER LA DIMENSION SYSTEMIQUE DU RISQUE-PAYS

Les banques jouent un rôle important dans la gestion d'une crise financière et son éventuelle propagation. En effet, outre l'intermédiation du financement de l'économie, elles assurent le bon fonctionnement des systèmes de paiement et sont devenues des acteurs incontournables des marchés financiers. Si les crises financières naissent en général sur les marchés, leur caractère systémique dépend, en partie, de la capacité des systèmes bancaires à amortir ces chocs. À cet égard, les crises récentes semblent constituer l'une des illustrations les plus marquantes des conséquences d'une fragilisation excessive des systèmes bancaires et financiers internationaux, dont les facteurs suivants contribuent, notamment, à expliquer l'origine.

1.2.1. La déréglementation des marchés et l'internationalisation des économies

Part des concours à l'économie dans les engagements bancaires internationaux ventilés par zone



Source : BRI

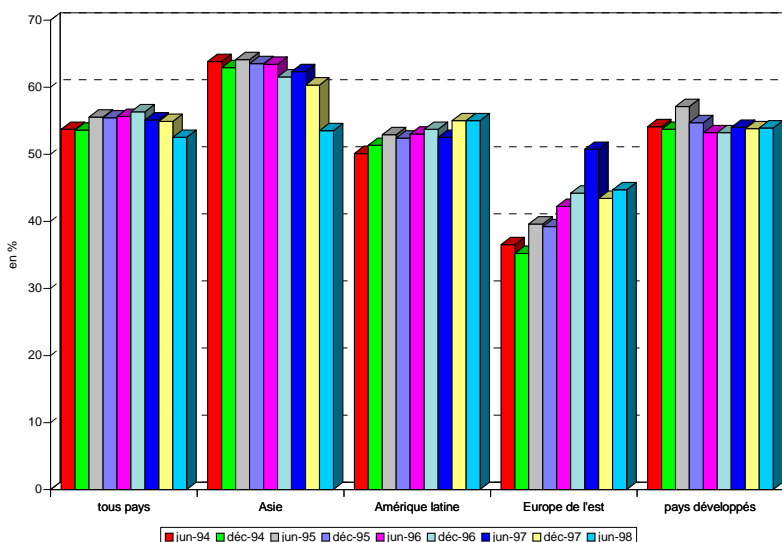
Le volume important des mouvements de financement internationaux vers les pays émergents...

L'ouverture des marchés de capitaux ainsi que l'internationalisation de l'offre et de la demande de financements ont eu pour conséquence l'essor de la part des créances sur des contreparties internationales dans les portefeuilles d'actifs bancaires : parallèlement à une augmentation globale des volumes, les parts relatives des crédits à l'économie¹ dans l'ensemble des engagements bancaires internationaux n'ont cessé de croître, notamment sur les pays émergents d'Asie et d'Amérique latine — qui ont représenté au début de 1998 plus de 50 % des engagements internationaux — où ils ont constitué jusqu'en 1998 la plus grande part des concours, alors que la désintermédiation a plutôt caractérisé les pays industrialisés.

1 Les crédits à l'économie sont constitués de crédits bancaires aux agents privés non financiers.

1.2.2. Une circulation rapide des capitaux

Part des engagements à moins d'un an dans le total des engagements internationaux ventilés par zone



Source : BRI

... et sa concentration sur le compartiment court terme a pu provoquer une certaine volatilité des bilans bancaires.

Par ailleurs, le terme très court des financements octroyés (plus de la moitié est à moins d'un an) contribue à sensibiliser les bilans bancaires aux cycles économiques. Le processus a deux volets :

- ces engagements à court terme, notamment ceux destinés aux pays dont l'économie n'est pas encore stabilisée, peuvent apparaître a priori moins risqués pour les prêteurs que les engagements à long terme ;
- toutefois, une telle caractéristique est susceptible d'introduire une grande volatilité dans la composition des bilans bancaires, qui est d'autant plus forte que l'horizon d'investissement est court. Cette instabilité intrinsèque des bilans bancaires peut être à l'origine d'une sur-réaction à tout retournement conjoncturel local.

1.2.3. Un excédent de liquidités internationales en quête de marchés

Le rôle des banques occidentales semble également avoir été important dans l'offre globale de liquidités internationales, notamment au travers d'une création monétaire d'euro-devises. Dans les pays émergents, l'expansion du crédit domestique, financé en grande partie par les banques étrangères, semble avoir été encore plus rapide que la croissance déjà élevée de leurs économies ¹, alors que dans le même temps l'inflation des prix des biens et services a nettement régressé.

Les crises ont pu être précédées de l'existence de « bulles » spéculatives.

Faute de données précises disponibles, une explication fréquente ² est que l'inflation résultant de cet excès de liquidités internationales se reporte sur le prix des actifs, notamment financiers et immobiliers, à l'origine de la formation de bulles spéculatives, dont l'éclatement engendre des crises bancaires graves. Ainsi, l'amorce de la crise asiatique a été provoquée par l'éclatement de la bulle immobilière en Thaïlande.

¹ En Thaïlande, par exemple, dans les années quatre-vingt-dix, la croissance de M2 aurait été supérieure de 10 % en moyenne à celle du produit intérieur brut, selon l'Agence financière pour l'Asie du Sud-Est.

² Cf notamment Kindelberger « *Manias, panics and crashes* » 1989, Mill « *Influence of credit on prices* » 1987.

Au total, la globalisation des systèmes financiers apparaît donc avoir renforcé, voire modifié, les relations entre la sphère financière et l'économie réelle, même s'il paraît encore difficile aujourd'hui de déterminer de manière claire le mécanisme de ces relations.

1.3. LES SYSTEMES BANCAIRES CONSTITUENT DES ELEMENTS CENTRAUX DE PROPAGATION DES CRISES FINANCIERES A L'ECONOMIE REELLE

Les systèmes bancaires apparaissent au centre des crises financières.

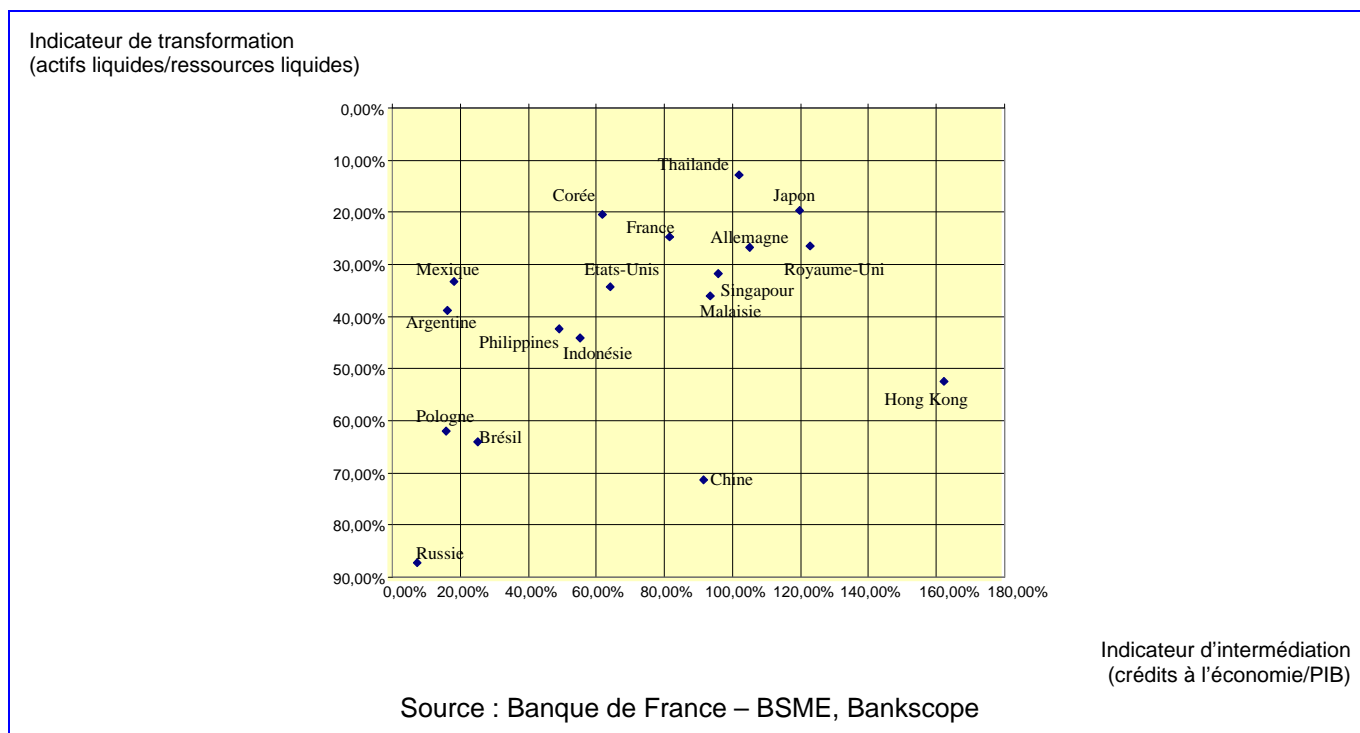
Outre les aspects d'environnement politique et économique qui peuvent être défavorables à la stabilité des systèmes bancaires, l'examen des structures mêmes de l'activité bancaire dans les pays en crise met en évidence des caractéristiques communes qui traduisent une fragilité intrinsèque des banques à un choc important. Les caractéristiques de l'intermédiation bancaire peuvent entraîner une insuffisante gestion des risques et des instruments financiers ; la transformation pratiquée peut exposer les établissements concernés à un risque de liquidité et de taux élevé ; la concentration des emprunteurs et du capital a nourri les bulles spéculatives ; la relative faiblesse des systèmes internes de contrôle des risques a pu aggraver leur accumulation.

1.3.1. Une activité d'intermédiation variable

Le graphique ci-dessous présente le degré d'intermédiation ainsi que le degré de transformation des différents systèmes bancaires.

Un degré d'intermédiation variable...

Situation 1996 avant crise



Les caractéristiques de l'intermédiation bancaire sont différentes selon qu'il s'agit des pays du Sud-Est asiatique, de l'Europe de l'Est ou de ceux d'Amérique latine.

1.3.1.1. Zone Asie

Malgré leur expansion rapide, fondée pour l'essentiel sur leur utilisation comme instruments de financement du développement industriel de leur pays, les systèmes bancaires des pays d'Asie apparaissent cependant assez « traditionnels ». Le crédit, au sens strict du terme, constitue en effet l'instrument privilégié d'intermédiation, tant du

côté des emplois des banques — le portefeuille de crédit représente généralement la majeure partie des actifs bancaires —, que du côté de leurs ressources, typiquement des refinancements directs à court terme. Il en résulte une transformation importante¹ qui expose les banques à un risque de liquidité élevé, qui s'est d'ailleurs concrétisé au moment de la crise asiatique.

1.3.1.2. Pays de l'Est

L'intermédiation dans les pays d'Europe de l'Est est au contraire très faible : elle se résume en grande partie à du financement de trésorerie pour les grandes entreprises ; du côté des ressources, les banques ont majoritairement recours au refinancement interbancaire et international. Cette dépendance à l'égard de ce type de refinancement rend les ressources particulièrement instables et sensibles au cours du dollar. La faible transformation qui en résulte, donc peu génératrice de marge, pousse les établissements bancaires à rechercher d'autres activités comme le négoce de titres d'État ou les opérations de change, au détriment du financement des investissements.

1.3.2. Une concentration de la demande de crédit et des titres de propriété

1.3.2.1. Zone Asie

La forte expansion du crédit a pu être accompagnée d'effets d'éviction et de concentration des actifs financiers et immobiliers.

La forte expansion du crédit bancaire domestique observée dans la plupart des pays d'Asie² a été accentuée par l'absence d'un véritable marché local des obligations³ — la faiblesse des émissions de titres de dette publique en particulier ne contribuant pas à alimenter et animer le marché —, qui contraint les entreprises à recourir à l'emprunt bancaire. Ce phénomène s'est accompagné d'effets pervers :

- d'une part, la distribution de crédits s'est fortement concentrée sur quelques groupes de débiteurs. L'effet d'éviction sur les autres types de clientèle a été tel que certains pays, comme l'Indonésie ou la Corée, ont été obligés d'introduire des ratios de prêts obligatoires⁴, contraignant les banques à accorder des crédits aux petites et moyennes entreprises ;
- d'autre part, la hausse du prix des actifs et l'expansion du crédit bancaire se sont mutuellement renforcées. Les prêts immobiliers, par exemple, se sont fortement accrus, alimentant un essor sans précédent dans ce secteur. Les emprunteurs ont continué dans ce contexte à lever des fonds — même à des taux d'intérêt élevés — pour acheter des actifs qui s'appréciaient rapidement, incitant d'autant plus les banques à octroyer des nouveaux crédits puisque la valeur théorique de leurs garanties augmentaient.

1.3.2.2. Pays de l'Est et Amérique latine

Dans les pays de l'Est et d'Amérique latine, cette concentration est due à un marché domestique étroit.

Dans les pays d'Europe de l'Est, la Russie en particulier, la concentration du crédit et du capital apparaît encore plus forte mais pour des raisons différentes. Contrairement aux pays d'Asie, le marché du crédit est très étroit, notamment du côté de la demande, ce qui accentue encore sa concentration. Dans les pays d'Amérique latine, l'étroitesse du marché réside plutôt du côté de l'offre : malgré des marchés domestiques importants, le niveau d'intermédiation reste traditionnellement assez faible.

1.3.3. Un effet de levier important

À rentabilité économique comparable, voire inférieure aux banques du G 10, les banques des pays ayant connu une crise enregistrent généralement des rentabilités nominales sur fonds propres équivalentes, voire plus élevées. Ceci ne reflète pas nécessairement des performances financières satisfaisantes, mais plutôt le produit mécanique d'un effet de levier important, traduisant un recours significatif aux ressources externes.

Des rentabilités financières élevées, partiellement dues à une faiblesse relative des fonds propres.

Cette situation est partiellement imputable à la relativement faible capitalisation dont souffrent ces systèmes bancaires. Ainsi, les résultats des banques de ces pays apparaissent fondés sur un effet-volume très important lié

1 La Chine constitue un cas particulier.

2 Plus de 10 % par an en termes réels depuis le début des années 1990.

3 Cf Cécile Sellier « Marchés émergents d'Asie du Sud-Est », Revue d'économie financière n° 44.

4 En Indonésie, ce ratio s'élève, par exemple, à 20 % des crédits distribués.

à une production nouvelle abondante en phase avec la croissance économique soutenue du pays, plutôt que sur des marges suffisantes pour couvrir les risques. En termes d'effet-prix, les banques semblent avoir cherché à diminuer le coût de leurs ressources par un recours accru à la transformation qui a fragilisé la structure de bilan. Il en résulte un niveau souvent insuffisant de fonds propres et/ou de ressources longues.

Des marchés boursiers locaux sont, dans l'ensemble, peu liquides.

Toutefois, ces niveaux souvent élevés de rentabilité nominale des fonds propres semblent paradoxalement traduire une prime de risque relativement modérée. En effet, les rendements réels des actions bancaires (c'est-à-dire déflatés du taux sans risque) mettent en évidence des primes faibles, voire négatives. Plusieurs hypothèses peuvent être formulées pour expliquer ce phénomène.

- La faible capitalisation des banques traduit moins des choix de structure financière (optimisation des ressources ou du capital...) qu'une insuffisante liquidité des marchés d'actions.
- D'autres facteurs, spécifiques aux banques, peuvent également être mis en évidence :
 - des contraintes réglementaires peuvent limiter l'accès des investisseurs étrangers au capital des banques, réduisant d'autant le nombre d'investisseurs potentiels ;
 - en outre, certaines pratiques relatives à la constitution de l'actionnariat bancaire peuvent induire des effets analogues (existence d'un actionnariat familial, liens entre les banques et leurs principaux clients...).

Les rendements apparents élevés des actions ne seraient donc que la traduction du manque de liquidité des marchés. Au-delà, la faiblesse relative des primes de risques, telles que mesurées par le rendement réel des actions bancaires, doit plutôt s'interpréter comme une sous-évaluation relative des risques bancaires par l'actionnariat.

1.3.4. Un contrôle interne perfectible

Les politiques économiques ont favorisé l'adossement des milieux industriels aux banques.

Le développement industriel accéléré choisi par la plupart des pays émergents impliquait un accès large aux sources de financement monétaire, eu égard à l'insuffisance de l'épargne nationale capable d'égaliser l'effort d'investissement. Cette politique consistant à adosser l'industrie au système bancaire a pu, dans certains cas, avoir des conséquences en matière de contrôle interne.

En outre, l'endettement des entreprises a été d'autant plus facilité qu'elles ont longtemps bénéficié de la garantie de l'État, ce qui peut également avoir affaibli la gestion du risque par les banques.

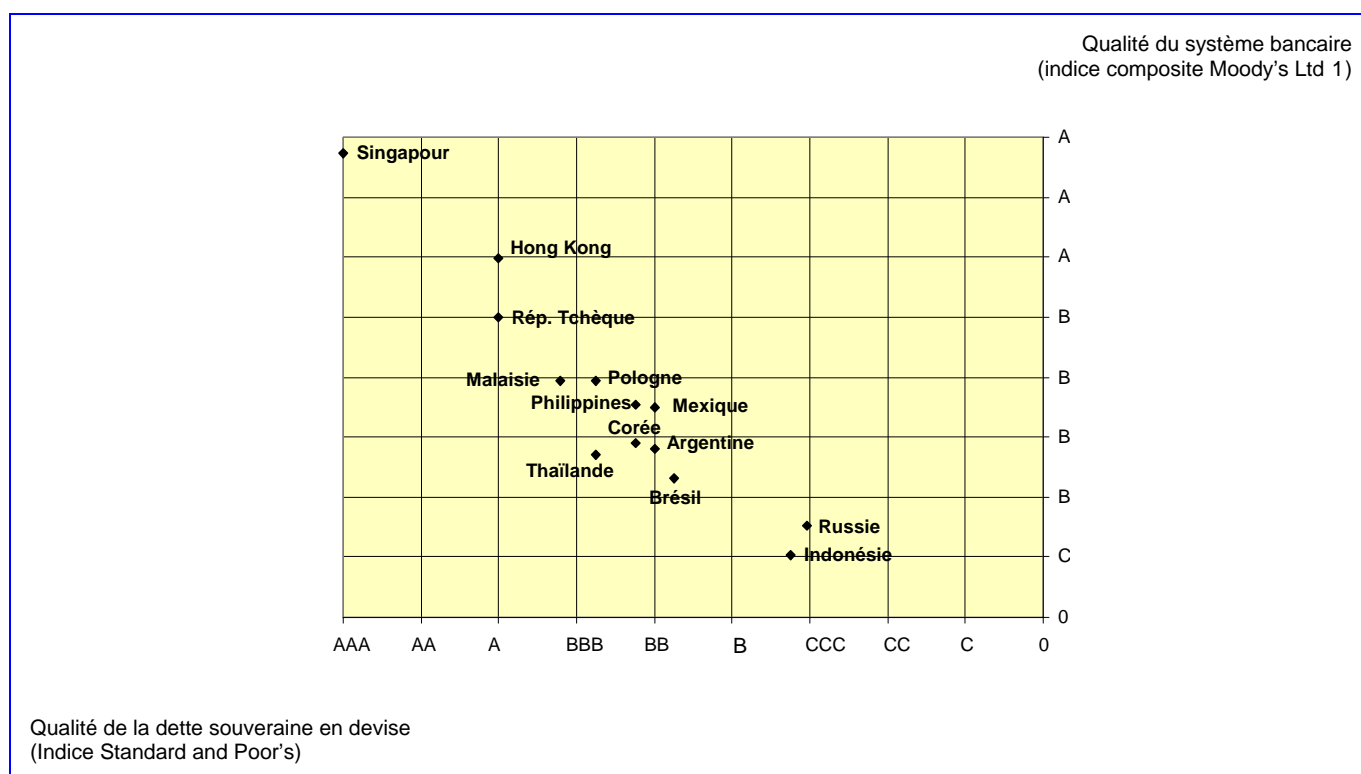
1.4. LES RISQUES DE MARCHE ET DE CREDIT JOUENT UN ROLE IMPORTANT DANS LA DETERMINATION ACTUELLE DU RISQUE-PAYS

Le soutien des États aux systèmes bancaires transfère des risques initialement privés sur un risque souverain.

Les manifestations financières des risques pays sont désormais davantage celles de crises des marchés financiers ayant des incidences sur les systèmes bancaires qui affectent à leur tour l'économie réelle du pays, dont la dégradation est susceptible de relancer à nouveau les turbulences sur les marchés financiers. Le risque-pays prend donc une dimension globale qui peut se différencier entre risque systémique de marché et risque systémique de crédit ¹. Outre la politique économique menée par les États, le risque-pays dépend également de plus en plus du comportement des agents privés, notamment lorsqu'il existe un soutien plus ou moins formalisé des États aux systèmes bancaires et financiers, ce qui revient à transférer un ensemble de risques initialement privés sur un risque souverain.

1 Guy Longueville, « Les nouvelles formes du risques pays » MOCI 1998.

Situation à septembre 1998



Le risque souverain apparaît corrélé avec le risque bancaire.

La corrélation du risque souverain et du risque bancaire apparaît, pour les pays affectés par la crise financière actuelle, au travers de l'examen de deux indicateurs construits à partir des notes des agences de notation internationales. Il s'agit de la qualité de la dette souveraine en devises, supposée représentative du risque souverain, et de la qualité du système bancaire, obtenue à partir des notes des principales banques des pays étudiés, pondérées par la taille respective de ces établissements.

L'étude historique de ces deux indicateurs montre que la dégradation du risque bancaire s'est toujours accompagnée in fine par une dégradation du risque souverain ; à l'inverse, outre l'impact mécanique d'une dégradation du risque souverain sur la qualité des risques privés — la qualité du risque souverain constitue, en effet, un plafond pour la qualité des risques privés —, cette détérioration entraîne, en général, un resserrement monétaire qui affecte le système bancaire.

1.4.1. Le risque systémique de crédit

Le risque bancaire est accentué par la forte intermédiation et la concentration du crédit.

L'étude des caractéristiques des systèmes bancaires des pays ayant connu une crise fait apparaître un risque systémique de crédit. La forte intermédiation et la concentration du crédit, précédemment évoquées, exposent particulièrement les banques à la dégradation de la solvabilité des débiteurs, qui ne cesse de s'aggraver avec la récession économique dans laquelle sont entrés beaucoup de ces pays. En Asie, les taux de créances douteuses portés par les banques sont ainsi estimés par les agences de notation entre 15 % et 50 % des portefeuilles pour 1998.

Par ailleurs, la faiblesse de la capitalisation et des marges bancaires (cf supra) ne permet pas d'envisager le renforcement rapide des fonds propres nécessaires à couvrir ces risques autrement que par un soutien de l'État, transformant le risque de crédit en risque souverain.

1 L'indice composite est calculé à partir des notations des principales banques du pays considéré pondérées par la taille des bilans.

1.4.2. Le risque systémique de marché

La forte transformation et la concentration des titres de propriété accentue le risque de marché.

Le risque systémique de marché apparaît tout aussi élevé. La forte transformation qu'opèrent, en particulier, les banques des pays d'Asie les expose, en effet, à un risque de liquidité et de taux important qui s'est largement concrétisé au cours de la crise financière actuelle. À l'inverse, les systèmes à faible transformation et faible intermédiation, comme ceux des pays d'Europe de l'Est, se trouvent directement exposés aux risques de marché du fait de l'importance de leurs activités dans ce domaine.

Par ailleurs, la concentration de la propriété rend également les banques de ces pays particulièrement sensibles aux fluctuations du prix des actifs financiers et des actifs immobiliers. En effet, ces actifs sont largement utilisés comme garantie et la dépréciation de leur valeur contribue à accentuer le risque de contrepartie.

Enfin, la forte dépendance des banques aux capitaux internationaux et leur rôle prépondérant sur les marchés locaux renforce le lien entre crises de marché et crises bancaires.

2. LA RÉACTION DES BANQUES INTERNATIONALES ET DES AUTORITÉS DE CONTRÔLE : VERS DE NOUVELLES POLITIQUES DE GESTION DU RISQUE ?

2.1. LA GESTION DES RISQUES-PAYS PAR LES BANQUES S'EST ADAPTÉE À LA NOUVELLE DONNE

2.1.1. Les leçons des crises récentes

Les engagements internationaux des banques doivent faire l'objet d'un examen spécifique.

La crise d'endettement de la décennie 1980 et les crises financières récentes ont montré que les engagements internationaux ne sont pas seulement un enjeu capital du développement des grandes banques internationales, mais qu'ils doivent également faire l'objet d'un examen spécifique. Cette maîtrise s'articule autour de procédures formalisées dans le cadre d'une gestion globale des risques, la définition de limites claires d'exposition en fonction des catégories de risques et d'engagements ainsi qu'une méthode précise d'évaluation des risques.

2.1.1.1. Les crises financières récentes ont ravivé la nécessité de gérer les risques-pays

Si dans les années 1980, la gestion active des risques-pays a permis de cantonner les effets de la crise...

La crise de l'endettement des années 1980 a confronté les banques internationales à des problèmes majeurs d'équilibre de bilan, compte tenu du poids des créances qu'elles détenaient sur des pays en cessation de paiement. À la suite de cette crise, les banques ont cherché à gérer activement leurs risques-pays afin de diminuer le risque sur le bilan global. Elles ont ainsi eu recours à une panoplie d'instruments variés : cessions de créances sur les marchés de dette, conversion en titres Brady des encours concernés, développement des opérations considérées comme moins risquées, défaisance, et plus récemment, recours aux dérivés de crédit. Parallèlement à cette politique de cession ou de transformation des créances, les banques ont sélectionné les opérations avec les pays à risques, dont la charge en fonds propres était la moins lourde et pour lesquelles le risque-pays pouvait être minoré (crédits commerciaux à court terme, opérations de crédit-bail gagées par des biens financés situés dans des pays non risqués, cofinancements avec la Banque mondiale, garanties bancaires...). La gestion active des risques-pays a ainsi permis de cantonner les effets négatifs de la crise d'endettement.

... elle ne s'est pas traduite par leur disparition. Les banques doivent également porter une attention accrue à la valeur des garanties.

Il convient, néanmoins, de prêter attention aux conséquences d'une utilisation abusive de ces techniques : elles permettent, certes, une diminution relative des risques mais pas leur disparition. La crise asiatique l'a clairement rappelé et a mis fin à la perception que les activités avec les pays émergents se seraient banalisées. Elle a aussi permis de relativiser la valeur de certaines garanties, mettant l'accent sur la nécessité pour les banques d'une

gestion non seulement des encours nets mais aussi des expositions brutes. Au total, les crises récentes ont renforcé l'attention que les banques doivent porter à l'appréciation des risques.

2.1.1.2. Le changement de nature des risques-pays complique son évaluation

L'évolution de la nature des risques-pays complique l'expertise et la prévision dans ce domaine aussi bien pour les institutions financières internationales, les autorités prudentielles que pour les banques elles-mêmes. Il est, en effet, nécessaire de réévaluer le risque-pays en distinguant les nouvelles catégories de risques, ce qui est plus difficile que la détection du seul risque politique.

Les risques de marché sont moins aisés à appréhender que les risques de défaut, dont l'évaluation repose sur une longue tradition qui s'appuie sur des séries statistiques connues et avec des historiques suffisamment longs. La théorie économique concernant les facteurs de déclenchement des risques de marché est, en revanche, moins assurée. Le champ des causes possibles est plus large et les mécanismes plus complexes. Les statistiques nécessaires ne sont pas toujours disponibles ou manquent de précision. L'évaluation des risques de marché ne dispose pas, par ailleurs, du recul historique voulu ce qui compromet dans l'immédiat la définition d'un modèle de prédiction pertinent.

La difficulté de cerner le risque systémique de contrepartie est tout aussi importante, d'autant que de nombreuses banques négligent cette approche en considérant qu'elle s'éloigne de l'analyse du risque-pays. La matérialisation de risques de marché va de pair avec celle de risques de non transfert. Un effondrement des variables de marché et un défaut de paiement aboutissent finalement au même résultat : une dévalorisation de la dette extérieure. En revanche, la situation de chaque contrepartie semble a priori s'éloigner de l'approche risques-pays : la cotation de chaque banque ou entreprise par les banques internationales suit encore souvent une grille propre indépendante de l'évaluation du pays dans lequel l'encours est situé. Pourtant, l'histoire récente des crises financières a montré que la situation a priori saine d'une entreprise pouvait se détériorer en cas de dégradation sensible de l'environnement économique. Un retournement des taux de change peut compromettre la rentabilité des banques et des entreprises endettées en devises (cas de l'Indonésie par exemple). Un risque systémique de contrepartie peut alors être identifié et se trouver rapidement aggravé par la montée des risques de marché.

Au sein des établissements, cette analyse du risque apparaît peu avancée. Des analyses sectorielles ont, certes, été développées, mais les interactions entre les données structurelles d'une économie et les évolutions conjoncturelles sont peu étudiées.

Les crises financières récentes ont également mis en lumière la nécessité de prendre en compte le risque de contagion. Jusqu'à présent, les analyses internes considéraient chaque pays individuellement ce qui empêchait l'intégration des effets de transmission d'un pays à l'autre, voire d'une zone géographique à l'autre.

Les banques doivent améliorer leur expertise dans le cadre global de la gestion des risques.

Au total, la nouvelle nature des risques-pays pose des défis non négligeables aux banques et à leurs systèmes internes. **Il faut tout d'abord améliorer l'expertise et surtout que les banques utilisent cette analyse dans un cadre global et opérationnel de gestion des risques.**

2.1.2. Les actions conduites par les banques

2.1.2.1. L'amélioration des pratiques d'évaluation des risques-pays

Des procédures formalisées...

Comme toute catégorie d'encours, l'octroi de crédits aux pays sensibles doit faire l'objet de procédures formalisées dans le cadre d'une gestion globale des risques. Les concours aux pays émergents doivent être strictement encadrés (autorisations, enveloppes) et nécessitent une surveillance particulière par le biais de procédures d'alerte. La gestion des risques-pays suppose la mise en place de limites spécifiques et la mise en œuvre de techniques permettant de les couvrir.

... avec des systèmes de limites d'exposition...

Il s'agit de définir des limites claires d'exposition en fonction des catégories de risques et d'engagements. Les banques ont ainsi revu leurs enveloppes de crédit en les différenciant davantage par groupes de pays et par natures de risques.

... fondés sur des outils adaptés.

Ces classements reposent sur des outils spécifiques pour identifier les économies vulnérables. Ces outils peuvent varier selon les banques : exploitation de statistiques, mises en place de ratings internes, recours à des analyses extérieures...

Les **méthodes traditionnelles** reposent sur l'exploitation d'indicateurs statistiques, dont la liste s'est étoffée à mesure du développement des services d'études en charge de l'évaluation des risques-pays. Ces indicateurs doivent permettre d'évaluer la situation économique, sociale et politique globale ainsi que des indicateurs plus spécifiques (service de la dette par exemple). La batterie d'indicateurs utilisée est de nature macro-économique, ce qui pose un problème puisque les dernières crises ont aussi des origines micro-économiques et structurelles (accumulation de créances douteuses, inefficacité des investissements dans l'immobilier par exemple, faiblesses structurelles des systèmes financiers).

La mise en place de **méthodes de notations internes** se caractérise par la substitution d'appréciations chiffrées aux commentaires subjectifs de fiches-pays. Il s'agit moins, en règle générale, d'attribuer à chaque pays une note absolue que de le classer dans une catégorie de risque. Il apparaît toutefois nécessaire d'affiner les notations internes risques-pays : toutes les contreparties d'un même pays n'offrent pas les mêmes garanties au niveau du risque, d'autant qu'elles sont plus ou moins soumises aux répercussions des conditions locales.

Quelle que soit la méthode retenue, les résultats peuvent être utilement confrontés aux analyses externes de la Coface, des agences de notation, des banques d'investissement,...

2.1.2.2. Certains progrès doivent encore être réalisés

Des progrès restent à accomplir afin de parfaire l'analyse des risques et de l'intégrer dans les procédures d'octroi d'engagements, ainsi que, globalement, dans le processus de contrôle interne des risques.

En dépit de l'amélioration constatée des pratiques, **les progrès qui restent encore à accomplir concernent la qualité des informations pertinentes pour l'analyse des risques et une meilleure prise en compte des évaluations dans les procédures d'octroi de prêts.**

Les banques dépendent largement de l'information disponible pour former leurs jugements. Diverses enquêtes récentes ont mis en évidence les lacunes des statistiques existantes concernant notamment les réserves de change, l'endettement du secteur privé, les instruments de dérivés de crédit. Pour remédier à cette situation, les organismes internationaux qui publient des statistiques (Fonds monétaire international, Banque des règlements internationaux...) entreprennent d'améliorer la fréquence et la qualité de leurs chiffres.

L'efficacité des évaluations risques-pays dépend de l'usage qui en est fait. Pendant un temps, elles ne s'intégraient pas dans la politique de gestion des risques et ne débouchaient même pas sur la fixation de plafond d'encours. Leur place dans le processus de contrôle interne des risques doit donc encore souvent être repensée.

2.2. LA REPONSE DES AUTORITES PRUDENTIELLES AU CHANGEMENT DE NATURE DU RISQUE-PAYS

2.2.1. L'évolution des modalités nationales du suivi des risques-pays

Les modalités actuelles de suivi des risques-pays connaissent une évolution significative.

Les autorités prudentielles, qui ont depuis longtemps identifié les risques potentiels liés à des expositions risques-pays excessives et mal gérées, ont progressivement mis en place des procédures de suivi des engagements internationaux des banques soumises à leur contrôle. Le recensement des engagements internationaux des établissements de crédit est, en effet, non seulement indispensable au plan macro-économique de collecte statistique à des fins de centralisation (statistiques de la Banque des règlements internationaux), mais aussi sur un plan prudentiel de surveillance des établissements eux-mêmes. Les modalités de ce suivi prudentiel évoluent rapidement pour cerner au mieux les risques et inciter les banques à améliorer leur gestion dans ce domaine.

2.2.1.1. Un suivi traditionnel qui nécessitait d'être réformé

Les systèmes de suivi traditionnel se distinguaient par la prise en compte des seuls risques de non transfert et souverains ainsi que par leur caractère prescriptif, caractéristiques qui ne semblent plus adaptées à la situation actuelle.

À l'origine, seul le risque de non transfert était pris en compte...

Les autorités prudentielles ont développé le suivi des risques-pays, à compter du début des années 1980, avec le déclenchement de la crise de l'endettement. C'est le cas de la France qui réalise une enquête annuelle depuis 1984, des États-Unis (1978), de la Suisse (1983)... **Les systèmes mis en place à l'origine par les contrôleurs bancaires ne prenaient en compte que le risque de non transfert**, ce qui n'est guère surprenant compte tenu

du contexte de leur mise en place. Ainsi, les banques françaises ne devaient déclarer que leurs engagements et les provisions afférentes que sur des pays connaissant des difficultés pour honorer le service de leur dette externe.

... et donnait, généralement, lieu à une recommandation en termes de taux de provisionnement.

Les systèmes traditionnels étaient prescriptifs : il s'agissait pour les autorités prudentielles de fixer les niveaux de provisions qu'elles jugeaient adaptés aux prises de risques des banques. Ainsi, le dispositif en vigueur en France, jusqu'en 1995, consistait à rétrocéder le taux moyen de provisionnement constaté sur la place. En fournissant des points de comparaison aux établissements, les autorités prudentielles françaises favorisaient l'accroissement du taux global de couverture. Cette politique a eu pour résultat une montée continue des provisions, passées d'un taux de 13,1 % en 1984 à près de 60 % en 1995. La méthode suivie par la Banque d'Angleterre consistait à indiquer aux banques, en accord avec les services fiscaux, chaque année de 1987 à 1998, les taux de provisionnement déductibles fiscalement pour chaque pays (approche dite de la « matrice »). En Belgique, le système actuel (en cours de redéfinition) repose sur le classement des pays connaissant des problèmes d'endettement en quatre catégories correspondant aux taux de provisionnement suivants : 20 %, 35 %, 50 % et 60 %. En Italie, les banques déterminent leurs provisions depuis 1993 par rapport à des minima arrêtés par l'Association des banques en accord avec la Banque d'Italie (15 %, 20 %, 25 %, 30 %, 40 % et 60 %).

La méthode d'évaluation des risques a également été affinée pour tenir compte des appréciations du marché (notations externes par exemple) et de données qualitatives sur les structures des pays émergents.

Les dispositifs traditionnels de suivi des risques-pays ont rempli leur rôle : les autorités de contrôle ont pu disposer des informations nécessaires et s'assurer que les banques mettaient en œuvre des politiques de provisionnement adaptées. Dans tous les pays occidentaux, les systèmes ont toutefois progressivement montré leurs limites, soit intrinsèques, soit liées au changement de nature du risque-pays.

Ces systèmes ont trouvé leurs limites

La fixation plus ou moins directe des taux de provisionnement semble avoir eu, dans certains cas, pour conséquence une certaine déresponsabilisation des banques. En France, le dispositif en vigueur jusqu'en 1995, fondé sur la rétrocession d'un taux moyen de provisionnement de place, a eu progressivement pour effet d'introduire une « norme » figeant le comportement des établissements et limitant leur réactivité face à des chocs imprévus, compte tenu du décalage inhérent au mécanisme. Par ailleurs, dès lors que les banques appliquaient les taux de provisionnement constatés l'année précédente, le taux de place était devenu une référence spontanée à l'arrêt des comptes, sans véritable incitation à analyser de manière fine les risques et la situation financière des pays concernés.

... et n'intégraient pas de façon satisfaisante le changement de nature du risque-pays.

Les dispositifs originels ne permettaient pas de rendre compte de façon satisfaisante du changement de nature du risque-pays, moins axé sur le seul risque de transfert que par le passé.

2.2.1.2. Les mesures mises en œuvre dans les pays du G 10

L'orientation actuelle des autorités de contrôle est d'élargir la notion de risques-pays et d'accorder une discrétion plus ou moins grande aux banques dans la détermination du niveau des provisions.

Les nouveaux systèmes ont adopté, dans l'ensemble, un champ très large.

Le champ des pays retenus par les différentes enquêtes dépasse désormais celui des seuls pays en situation de difficultés de paiement. Ainsi, le nouveau système belge (qui doit entrer en vigueur en juin 1999) sera davantage prospectif, puisqu'il doit permettre d'identifier les pays sensibles, avant même qu'un défaut de paiement formel ne se manifeste. C'est aussi le cas pour le nouveau régime risques-pays néerlandais entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998. En France, le principe de responsabilisation s'applique à travers l'élargissement du périmètre géographique des pays faisant l'objet d'une enquête. Avant juin 1998, l'analyse était limitée aux pays ayant obtenu ou sollicité un rééchelonnement de leur dette dans un cadre multilatéral, ou interrompu les paiements au titre de leur endettement, ou sur lesquels des provisions avaient été constituées. Désormais, seuls les pays du G10 et de l'Espace économique européen (soit 23 pays) sont exclus de la liste des pays recensés par le Secrétariat général de la Commission bancaire au titre des risques-pays.

Ces systèmes se veulent prospectifs et incitatifs.

Les autorités prudentielles s'attachent plutôt à inciter les banques à développer des systèmes internes cohérents de mesure, de suivi et de limitation des risques-pays plutôt que de fixer des taux précis de provisionnement. L'évolution rapide des signaux de marché et des variables pertinentes rend, en effet, souhaitable une plus grande responsabilisation des établissements concernés afin d'accroître l'efficacité et d'atteindre une couverture optimale du risque.

La Commission bancaire et financière belge doit, par exemple, entamer un dialogue avec les banques sur leur appréciation des risques ; ces dernières fixeront leurs provisions à l'intérieur d'une fourchette établie par la Commission. Aux Pays-Bas également, les banques déterminent leurs taux à l'intérieur de fourchettes définies en

concertation avec la Banque des Pays-Bas (0 %, 5 % – 35 %, 35 % – 65 % et plus de 65 %). En Allemagne, ni la Bundesbank, ni l'autorité de contrôle (le Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen) n'émettent de recommandations concernant les provisions. Les banques transmettent, néanmoins, régulièrement des informations sur leurs expositions et sur leurs méthodes de gestion des risques-pays aux auditeurs. Les banques britanniques sont appelées à fixer leurs provisionnements de façon autonome à partir de l'exercice de 1999.

En France, il appartient à chaque établissement, sous le contrôle de ses commissaires aux comptes, de déterminer le taux de provisionnement adéquat.

En France, il a été décidé de ne plus restituer le taux moyen de provisionnement de place à partir de 1995. Il appartient à chaque établissement, sous le contrôle de ses commissaires aux comptes, d'apprécier le niveau adéquat de provisionnement. Cette orientation générale n'exclut naturellement pas que des recommandations soient formulées par la Commission bancaire en ce qui concerne le taux de couverture souhaitable de certains types de concours en faveur de pays en situation de crise financière avérée. Par ailleurs, à la liberté ex ante laissée aux banques de leur politique de provisionnement, correspond, symétriquement, celle, ex post, dévolue à la Commission bancaire et à son Secrétariat général, le cas échéant, de réagir si le provisionnement retenu n'est pas considéré comme adéquat.

Les autorités prudentielles effectuent un contrôle a posteriori sur la cohérence des systèmes internes ainsi que sur l'appréciation des risques et de leur provisionnement.

Dans les dispositifs rénovés, **le contrôle des autorités prudentielles s'effectue donc a posteriori et porte principalement sur la cohérence des systèmes internes de suivi et d'analyse de chaque établissement ainsi que sur l'appréciation correcte des risques et de leur provisionnement, eu égard notamment à la volatilité des marchés, à la conjoncture économique et au risque des contreparties.** En France, les établissements sont ainsi invités conformément aux articles 18 et 24 du règlement n° 97-02 du Comité de la réglementation bancaire et financière relatif au contrôle interne, à développer leurs capacités internes et leurs outils d'évaluation du risque-pays. Aux États-Unis, des missions d'inspection sont organisées pour évaluer la qualité de la gestion interne des risques-pays par les banques.

L'opportunité de classer les pays selon leur degré de risque est appréciée différemment selon les autorités de contrôle. Ainsi aux États-Unis, un comité a été créé pour évaluer les risques de non transfert induits par chaque pays : l'ICERC (« Interagency Country exposure review Committee »). L'ICERC, composé de trois membres des agences de contrôle, se réunit trois fois par an pour examiner la situation des pays où les risques de transfert pour les banques américaines sont importants. L'examen aboutit à un classement des pays en 5 catégories (« pass », « substandard », « other transfer risk problem », « value impaired », « loss »). Ces catégories permettent aux examinateurs de cerner les zones à problèmes et d'évaluer les provisions et ratings internes des risques-pays par les banques américaines. Au total, les nouveaux régimes prudentiels de suivi des risques-pays impliquent une connaissance plus précise des risques-pays afin de pouvoir assurer un contrôle a posteriori efficace.

Les autorités prudentielles améliorent également leurs recensements afin d'avoir une vision exhaustive des engagements et de disposer de l'information plus fréquemment. Ainsi, la nouvelle base de recensement des encours français englobe l'ensemble des actifs (créances, engagements hors-bilan, titres, dérivés de crédit, défaisance) supportant effectivement les risques-pays et permet d'obtenir certaines sources d'information importantes en matière de risque de crédit et de marché, afin de dépasser la notion traditionnelle de risque-pays (décotes pour les créances secondaires, valorisation des titres par exemple). Par ailleurs, les autorités cherchent à obtenir des ventilations plus précises des encours selon la nature des contreparties et la maturité des créances. L'importance particulière que les établissements doivent accorder à la sélection de leurs contreparties a, en effet, été soulignée par la récente crise asiatique. C'est pourquoi tout affinement de l'information transmise aux autorités de contrôle permet de s'assurer du soin pris par les établissements dans la sélection de leurs contreparties.

2.2.2. L'accentuation de la coopération internationale

2.2.2.1. Renforcer les relations entre autorités prudentielles pour tenir compte de la nature systémique du risque-pays

Le Comité de Bâle a été le premier à promouvoir la coopération internationale, coopération renforcée au niveau de l'Union européenne.

Les premières initiatives pour instaurer une plus grande concertation entre autorités prudentielles ont été prises dans le cadre du Comité de Bâle réunissant les pays du G10 depuis 1975 à la Banque des règlements internationaux. Le Concordat de Bâle (1975) avait pour objectif premier d'éviter que les grands groupes bancaires internationaux échappent à une quelconque surveillance en exploitant les lacunes éventuelles des réglementations nationales. Les textes adoptés par le Comité de Bâle ont ainsi permis un contrôle prudentiel effectif sur les réseaux étrangers des banques internationales en organisant la coopération entre autorités du pays d'origine et du pays

d'accueil (surveillance bancaire sur base consolidée) selon des degrés de responsabilité divers. Cette collaboration est encore renforcée au niveau des instances de l'Union européenne.

Le rapport « Gestion des prêts bancaires internationaux » du Comité de Bâle (1982) définit des principes généraux.

L'harmonisation des réglementations prudentielles en matière de risques-pays a été jugée difficile à mettre en œuvre en dépit des réformes récentes qui vont souvent dans la même direction (cf supra). Il a donc été jugé préférable de poser des recommandations concernant les principes généraux devant être respectés en matière de gestion des risques-pays. Ainsi le rapport du Comité de Bâle intitulé « Gestion des prêts bancaires internationaux » (1982) définit certaines pratiques relatives aux méthodes d'évaluation des risques-pays par les banques, au recensement des engagements et au rôle des autorités de surveillance... Ce texte pourrait être complété, à la lueur des crises financières récentes. Par ailleurs, le onzième principe fondamental pour un contrôle bancaire efficace — ou « Core Principles » — (cf infra) précise que « les autorités de contrôle bancaire doivent s'assurer que les banques sont dotées de politiques et procédures adéquates pour identifier, suivre et contrôler le risque-pays et le risque de transfert liés à leurs activités internationales de prêt et d'investissement ainsi que pour constituer des réserves appropriées en regard de ces risques ».

Les autorités de contrôle ont également eu l'occasion de coopérer dans le cadre d'une gestion concertée des crises (Corée, Indonésie, Brésil), ce qui leur a permis de confronter leurs points de vue et leurs méthodes de suivi des risques.

2.2.2.2. Inciter les pays émergents à renforcer leur stabilité par un approfondissement de la réglementation prudentielle

Les conditions préalables à l'efficacité d'un contrôle bancaire sont définis dans les « Principes fondamentaux » du Comité de Bâle.

L'efficacité du contrôle bancaire dépend largement de la réunion de certaines conditions qui se traduisent par un environnement légal, économique et financier adapté. Ces conditions sont définies dans le document du Comité de Bâle sur les Principes fondamentaux pour un contrôle efficace ¹. Ces Principes, qui doivent servir de référence aux autorités prudentielles du monde entier, mettent en avant l'importance d'une bonne orientation des politiques macro-économique, la nécessité de mettre en place un gouvernement d'entreprise, de développer les infrastructures publiques, de disposer d'une discipline de marché et d'un système de garantie des dépôts.

Les principes fondamentaux définissent l'ensemble des règles prudentielles minimales nécessaires à un contrôle adapté des risques bancaires. Il appartient aux autorités nationales soucieuses de renforcer leur régime de surveillance de tirer parti de ce document pour prendre les mesures nécessaires afin de pallier d'éventuelles lacunes. Les Principes fondamentaux définissent le cadre d'exercice du contrôle bancaire et couvrent ainsi la procédure d'agrément, la réglementation prudentielle, les techniques de contrôle et les prérogatives des instituts de surveillance. L'enquête réalisée auprès de 120 pays sur leur mise en œuvre et présentée à la Conférence internationale sur le contrôle bancaire de Sydney en octobre 1998 a permis de mesurer l'ampleur des progrès restant à accomplir.

La mise en conformité de tous les pays avec ces principes nécessite, dans certains cas, des réformes profondes.

La mise en conformité des régimes prudentiels des pays émergents avec les principes édictés par le Comité de Bâle suppose, pour certains, une réforme profonde des cadres réglementaires et comptables, qui nécessitera du temps. Pour faciliter le processus, le Comité de Bâle a créé un groupe de liaison chargé de recenser les difficultés d'application et d'interprétation, un groupe de concertation, qui sert de forum d'échange sur les problèmes rencontrés, un groupe de travail sur la méthodologie des principes fondamentaux et un organisme de formation, l'Institut pour la stabilité financière. Les efforts concertés de ces organismes, du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, dont l'expérience sera un atout majeur pour l'évaluation du respect des Principes, devraient ainsi aider les pays concernés à renforcer leur stabilité financière.

2.2.2.3. Améliorer la transparence des marchés

La première leçon des crises récentes est la nécessité d'accroître la transparence des marchés.

Les crises financières internationales récentes ont démontré l'importance de la transparence financière. **L'absence de transparence accroît les difficultés des systèmes financiers et complique les efforts pour résoudre les crises.** Un niveau supérieur de transparence n'aurait sans doute pas empêché le déclenchement de la crise, mais aurait vraisemblablement pu contribuer à la prévenir en permettant un diagnostic plus rapide. Un système financier est transparent quand chaque intervenant a accès à une information claire et précise sur les structures, les acteurs et le fonctionnement de ce marché. La transparence contribue à l'allocation efficace des

1 Cf Rapport annuel de la Commission bancaire pour 1997.

ressources en permettant l'identification des risques et des opportunités ; elle est l'une des conditions requises pour réduire l'instabilité financière et promouvoir la discipline de marché.

Le Comité de Bâle a publié en septembre 1998 un document destiné à renforcer la transparence financière.

Le Comité de Bâle a publié, en septembre 1998, sous le titre « Renforcer la transparence financière », un ensemble de **recommandations destinées à rendre le système bancaire plus sain et plus sûr en améliorant la communication financière des établissements de crédit** à destination du public et des autorités de surveillance. La communication doit permettre d'apprécier la situation financière, les résultats et d'appréhender la gamme d'activités ainsi que l'exposition aux risques et les modalités de leur gestion. Une communication de qualité doit être complète et significative. Les informations doivent être portées à la connaissance du public dans les meilleurs délais pour préserver sa confiance. La rapidité de l'information ne doit pas être un préjudice à sa fiabilité. L'information doit être cohérente dans le temps : les établissements doivent fournir des éléments de comparaison quand ils changent de référentiel, afin de ne pas fausser l'analyse des tendances.

Tout comme pour les Principes fondamentaux, ces recommandations ont une portée universelle, même si elles s'appuient sur l'analyse des « bonnes pratiques » des banques des pays du G10. Elles visent à favoriser l'élévation du niveau de qualité de l'information financière, afin d'accroître la stabilité des marchés financiers.

Par ailleurs, le Comité de Bâle a récemment exploré plusieurs champs de renforcement de la réglementation prudentielle : évaluation des systèmes de contrôle interne mis en place par les banques, contrôle des établissements à fort effet de levier de type « hedge-funds », renforcement du contrôle du risque opérationnel, refonte du ratio international de solvabilité ¹. L'ensemble de ces réflexions s'adresse bien évidemment à toutes les banques, dans la mesure où l'adoption par les pays émergents de telles pratiques similaires constitue, sans doute, une première garantie de la stabilité des systèmes financiers.

À cet égard, la création d'un forum mondial sur la stabilité financière devrait apporter une contribution importante pour identifier et combler les failles possibles du système financier dans son ensemble.

*

* *

La multiplication récente des crises financières montre que les risques-pays sont plus difficiles à maîtriser. Il est devenu nécessaire d'envisager le risque-pays dans toute sa complexité et ses dimensions.

L'affinement des méthodes d'analyse peut aider à une meilleure compréhension des risques. Les outils d'analyse sont toutefois d'une utilité relativement réduite dans l'identification des moments exacts de retournements, mais ils jouent un rôle de force de rappel pour tempérer l'optimisme ou identifier les désajustements. Les banques doivent donc s'efforcer d'améliorer la qualité et le traitement des informations ainsi que l'intégration des évaluations dans la décision de prêt.

Le suivi prudentiel des engagements internationaux sur les pays émergents, mis en place au début des années 1980, s'il était adapté à la crise d'endettement, a atteint depuis ses limites. Les autorités de contrôle ont donc entrepris de réformer leurs dispositifs, afin de renforcer l'incitation prudentielle pour les établissements de crédit à suivre systématiquement au plus près l'évolution des risques-pays pour déterminer leur politique en matière d'engagements et de provisionnement.

La prévention des crises exigeant avant tout des systèmes financiers sains, les efforts des autorités de contrôle et des banques doivent être accompagnés d'efforts réalisés par les pays concernés eux-mêmes, afin de parvenir à la mise en conformité de leurs régimes prudentiels avec les normes internationales.

La réflexion engagée, à la suite de la crise asiatique, est riche de propositions concrètes, qui devraient aboutir à une plus grande maîtrise des risques-pays. Les questions liées à la gestion des crises continueront néanmoins de nécessiter une attention soutenue. En dépit des avancées récentes, les mesures de prévention n'écarteront jamais tout risque. Loin d'être un aveu d'impuissance, ce constat réaliste doit mobiliser l'ensemble des acteurs (banques, autorités de contrôle, organisations internationales, gouvernements) pour prévoir des solutions adaptées.

1 Cf les développements consacrés à ce sujet dans le présent Rapport.