

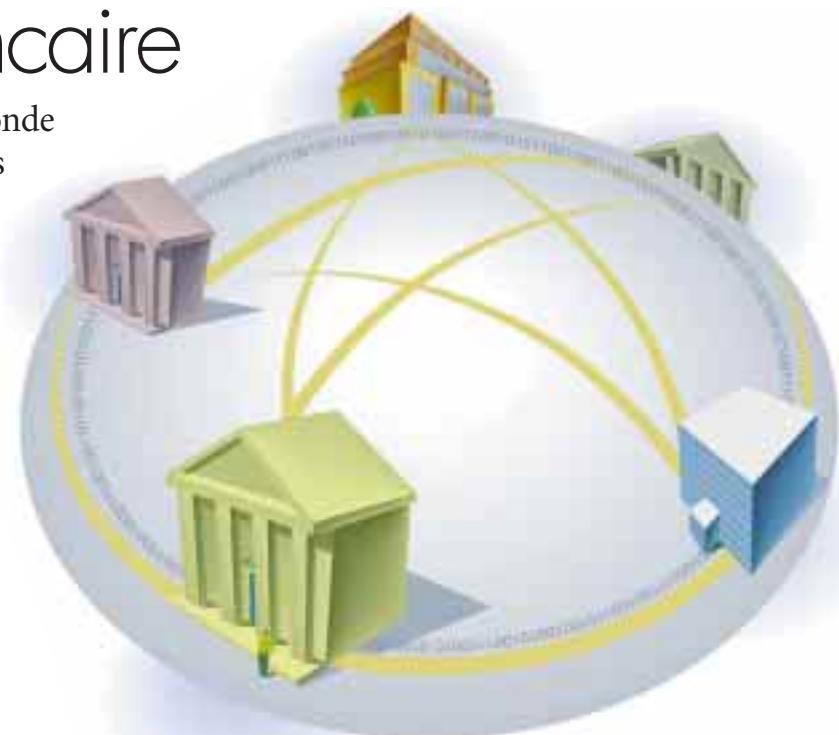
La métamorphose du secteur bancaire

Quatre tendances bouleversent le monde de la finance : le regroupement des institutions, l'universalisation des opérations, le développement de nouvelles technologies et la mondialisation des activités bancaires. Chacune de ces tendances soulève des questions de contrôle et de réglementation du secteur financier.

Tomás J.T. Baliño et Ángel Ubide

LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES du monde entier se regroupent à un rythme effréné. Leur nombre décline, leur taille moyenne s'accroît, et il est rare qu'une semaine ne s'écoule sans l'annonce de nouvelles fusions ou acquisitions. De fait, c'est grâce à plusieurs fusions que les plus grands groupes bancaires mondiaux ont vu le jour ces deux dernières années (voir le graphique). Aux États-Unis, une vague de fusions a été provoquée par la levée, en 1994, des restrictions applicables aux activités bancaires inter-États; de même, l'unification de l'Europe a stimulé l'intégration dans cette région, laquelle a été renforcée par l'introduction de l'euro en janvier 1999. Dans de nombreux pays émergents, tels que l'Argentine, le Brésil et la Corée, l'intégration est aussi déjà bien engagée, tandis que les banques cherchent à être plus efficaces et plus résistantes aux chocs.

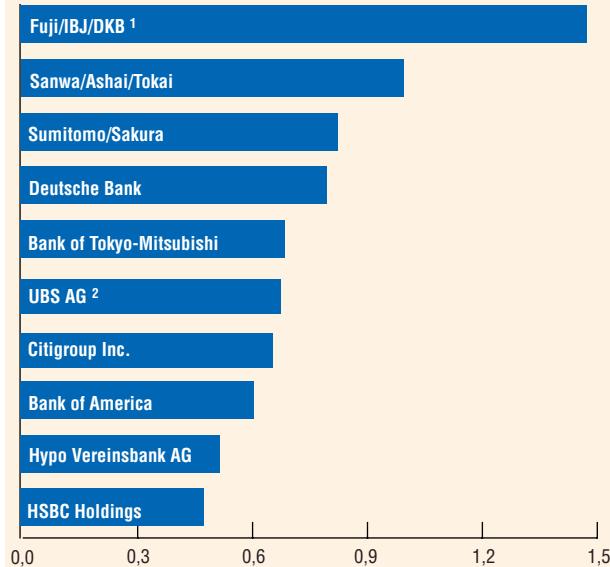
Cette intégration n'est toutefois pas restée confinée aux frontières nationales. Profitant d'un dynamisme générateur de puissants «fleurons nationaux», dans bon nombre de pays industrialisés, les institutions financières ont transcendé les frontières sans attendre que les possibilités de croissance et de progression de la rentabilité soient épuisées sur le plan national. Ce processus de mondialisation a été dominé par l'exploitation du potentiel de croissance des pays émergents par les groupes bancaires des pays industrialisés, comme en atteste l'expansion des banques espagnoles en Amérique latine, des banques allemandes en Europe orientale et des banques des



États-Unis en Asie de l'Est. Bien qu'à un rythme moindre, des regroupements transfrontières s'opèrent aussi entre banques de pays industrialisés, en premier lieu sous forme d'alliances stratégiques qui présentent certains avantages de la diversification sans les coûts inhérents à la fusion de cultures d'entreprise différentes.

Les avancées de la technologie, et en particulier l'essor impressionnant des services bancaires et de courtage sur Internet, ont permis à la mondialisation d'aller au-delà de la structure du capital des conglomérats financiers et d'atteindre les marchés de détail. De fait, de nombreuses banques profitent de leurs opérations en ligne pour se faire une place sur les marchés étrangers, se soustrayant ainsi au processus coûteux de la construction «en dur» d'un réseau d'agences. Par ailleurs, l'émergence d'alliances entre grandes banques et conglomérats du secteur des télécommunications laisse prévoir une concurrence féroce sur le marché de l'électronique. De même, l'apparition de banques virtuelles et la création de la monnaie électronique pour le marché mondial d'Internet ont permis l'essor d'institutions non bancaires (dont la plupart ne sont peut-être soumises à aucune réglementation) auprès desquelles les particuliers empruntent et placent leur argent. La rapidité accrue des communications appelle des

Les plus grands groupes bancaires mondiaux (selon le montant de leurs actifs, en billions de dollars, 1999)



Sources : Fitch-IBCA; estimations des services du FMI

¹ IBJ : Industrial Bank of Japan; DKB : Dai-Ichi Kangyo Bank.

² UBS : Union de banques suisses.

réactions plus vives de la part des marchés et des décideurs politiques, mais rend également l'information rapidement obsolète.

Le dernier instrument au service de cette transformation du secteur financier est l'universalisation des activités bancaires, laquelle rend de plus en plus floue la frontière entre les services financiers bancaires et non bancaires. Ce phénomène, déjà bien ancré dans certains pays européens, comme en atteste la distribution à grande échelle de produits d'assurance par l'intermédiaire des banques (dénommée *bancassurance*), annonce la formation de conglomérats qui fournissent tous types de services financiers. Dans une certaine mesure, le caractère irréversible de cette tendance a été confirmé, aux États-Unis, par la fusion de Citicorp et du groupe Travelers, suivie en 1999 de l'abrogation de la loi Glass-Steagall (qui limitait le financement sur fonds propres des banques et établissait une distinction artificielle entre banques d'investissement et banques commerciales).

Avantages et inconvénients

Les avantages et les inconvénients des quatre tendances énumérées précédemment ont fait couler beaucoup d'encre et suscité un débat animé. Du côté positif, les fusions et acquisitions de banques, pour autant qu'elles soient couronnées de succès, se solderont par une réduction des coûts et une rentabilité accrue, ce qui profitera aussi bien aux clients qu'aux actionnaires. La mondialisation permettra aux banques de diversifier plus facilement les risques et d'améliorer les résultats globaux des différentes économies, à la faveur d'une meilleure ventilation des ressources. Du côté négatif, l'intégration poussée trop loin pourrait conduire ses acteurs à abuser de positions dominantes sur les marchés et soulever des problèmes d'aléa moral — par exemple lorsque les institutions sont jugées trop grandes pour faire faillite. De surcroît, une participation excessive des banques sur les marchés de pays étrangers dont elles ne connaissent pas suffisamment la situation économique risquerait d'accroître leur vulnérabilité.

Un dossier important, examiné seulement depuis peu, concerne l'incidence des changements intervenus sur la politique et

le contrôle prudentiels, c'est-à-dire sur les risques systémiques et la capacité des autorités compétentes à les gérer. Première question : comment le risque doit-il être évalué et géré dans ce contexte ? L'utilisation croissante de produits dérivés et d'opérations hors bilan, conjuguée à la diversification et à l'internationalisation des activités bancaires, a vite rendu obsolètes les techniques traditionnelles de gestion des risques. Deuxième question : que faire lorsqu'une banque est en difficulté ? L'expérience démontre que la fermeture d'une grande banque peut poser problème en raison de ses répercussions systémiques et parce qu'elle risquerait de perturber gravement l'économie réelle. À cet égard, l'intégration internationale du secteur bancaire nuance considérablement le problème : quel marché convient-il de prendre en compte lorsqu'il s'agit de décider, par exemple, de soutenir une banque mondialisée en difficulté par l'injection de liquidités ou l'octroi de fonds publics ? Le sort d'une banque de la zone euro détenant, par exemple, 25 % des dépôts nationaux dans son pays d'origine mais seulement 1 % des dépôts dans la zone euro pourrait-il compromettre la concurrence au sein du système et la stabilité de ce dernier et, partant, cette banque mériterait-elle un traitement spécial ? Si une intervention du secteur public est opportune, se pose alors la question de savoir qui doit en être l'artisan. En vertu des conventions internationales, le contrôle des opérations d'une banque au niveau mondial incombe aux autorités de contrôle de son pays d'origine. Prenons l'exemple d'une banque domiciliée dans un pays A dont les opérations dans un pays B — bien que modestes au regard de l'ensemble de ses opérations — la placent en position dominante dans le pays B. Si cette banque devenait soudainement insolvable, les autorités de contrôle de son pays d'origine prendraient-elles pleinement en considération les graves perturbations de l'activité du pays B que sa liquidation risquerait d'engendrer et, par conséquent, accepteraient-elles de la soutenir financièrement, ce qui induirait un transfert de richesses du pays A vers le pays B ?

Enfin, le développement de nouvelles techniques financières, la mondialisation de l'investissement et les innovations technologiques ont considérablement accru l'étendue de la contagion et sa vitesse de propagation. C'est pourquoi une contraction inattendue des liquidités sur un marché financier donné peut rapidement s'étendre au marché mondial des capitaux. Là encore, la réaction des autorités de contrôle peut être dictée par la mondialisation. La Banque fédérale de réserve de New York serait-elle intervenue de la même manière pour faciliter la restructuration du fonds d'arbitrage Long-Term Capital Management si ses positions à risque avaient été étalées sur un grand nombre de marchés étrangers au lieu d'être concentrées essentiellement aux États-Unis ?

Gestion des risques liés à la mondialisation des activités bancaires

Face à ces interrogations, les responsables de la réglementation du secteur financier se sont attachés à accroître la transparence, ainsi qu'à renforcer la réglementation et le contrôle prudentiels de manière à ce que les risques liés à la mondialisation croissante des activités bancaires soient dûment pris en compte. Un premier pas vers l'amélioration de la surveillance des risques a consisté à promouvoir une plus grande transparence qui facilite la discipline et le contrôle des marchés, en permettant aux particuliers et aux autorités de contrôle des banques de

mieux évaluer les profils des risques des institutions financières. Une réforme plus fondamentale vise à parer aux faiblesses de la recommandation du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire relative aux normes de fonds propres adoptée en 1988. La rigidité de cette règle, conjuguée à la création de nouveaux marchés pour les dérivés de crédit et à l'essor sans précédent des cessions de créances et de la titrisation, a permis aux banquiers de gérer activement leurs risques et de se livrer à des pratiques d'arbitrage sur les fonds propres réglementaires. Ces pratiques aident les banques à réduire le degré de risque moyen de leur portefeuille, calculé conformément à la réglementation relative aux normes de fonds propres, de manière à abaisser leur niveau de fonds propres requis en vertu de l'Accord de Bâle, sans diminuer d'autant leur risque effectif. Cela rend la règle moins efficace en tant qu'instrument prudentiel.

Le Comité de Bâle a proposé un certain nombre de solutions à ces problèmes, dont une approche reposant sur des «classes de risques» qui imposerait des normes de fonds propres fondées sur les cotations d'organismes indépendants. Une autre solution serait de permettre aux banques d'appliquer les modèles de risque de crédit internes qu'elles utilisent déjà pour évaluer les risques de marché de leur portefeuille de négociation. Néanmoins, aucune de ces solutions n'est pleinement satisfaisante. L'élaboration des modèles de risque de crédit n'en est qu'à ses débuts, et il peut s'avérer difficile pour les autorités de contrôle d'évaluer si un modèle d'une banque donnée est adéquat, et comment il est utilisé. Lorsque l'on fait appel à des organismes de cotation, la question se pose de savoir comment évaluer les crédits des établissements non cotés. Un autre problème tient au fait que ces cotations n'ont pas pour objet de fixer les exigences en matière de fonds propres, et des événements tels que la crise asiatique de 1997 donnent à penser que les organismes de cotation peuvent passer d'un optimisme débordant au pessimisme le plus noir, ce qui transparaît dans leurs cotations. Ces organismes pourraient en outre se heurter à un conflit d'intérêts si leurs cotations servaient à évaluer les besoins en capitaux de leurs clients.

Une autre grande question en matière de réglementation a trait à la complexité et à la mondialisation des transactions financières, ainsi qu'à la création de grands conglomérats qui s'étendent sur plusieurs pays et rendent insatisfaisantes les évaluations réalisées au seul niveau national. Des institutions et groupes internationaux (tels que le FMI, la Banque mondiale, la Banque des règlements internationaux et le Comité de Bâle) ont soutenu et renforcé l'action menée par des organismes nationaux en vue de résoudre les problèmes que pose la mondialisation pour la stabilité des secteurs financiers.

Afin d'accroître la transparence, ces institutions et groupes internationaux ont commencé à élaborer des directives pour la consolidation des états financiers et pour une plus grande harmonisation internationale des normes de comptabilité et d'audit, ainsi que de la diffusion de l'information. Ils s'emploient en outre à repérer et à éliminer les disparités entre les réglementations en matière de contrôle, de sorte à éviter des problèmes tels que l'arbitrage sur les réglementations, qui consiste à tirer parti des réglementations moins strictes en vigueur dans une juridiction particulière ou pour certains types d'institutions. L'adoption et le contrôle de l'application de ces normes s'inscrivent dans cette action. Le FMI a, pour sa part, introduit la Norme spéciale de diffusion des données, le

Système général de diffusion des données, ainsi que le Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques et le Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière. Dans le cadre d'une initiative à laquelle sont aussi associés des organismes internationaux chargés d'élaborer des normes et des autorités de contrôle nationales, le FMI et la Banque mondiale ont entrepris une évaluation de la stabilité des secteurs financiers dans les pays membres qui se sont portés volontaires pour participer au Programme d'évaluation du secteur financier (PESF), actuellement mis en œuvre à titre expérimental. Ce programme prend en compte les liens entre les diverses institutions financières et les marchés, ainsi que la relation entre le secteur financier et la situation macroéconomique. Il a en outre pour objet d'évaluer l'application des normes et codes.

En se lançant dans cette entreprise, le FMI et la Banque mondiale se sont heurtés à des obstacles de taille. Les réglementations reposant en partie sur les législations nationales, leur simple transposition d'un pays à l'autre est impossible. De même, avec le temps, des pratiques nationales se sont développées dans le domaine des opérations financières et au sein des institutions, et leur modification peut s'avérer coûteuse. Comme nous l'avons indiqué précédemment, des efforts considérables sont actuellement consentis pour réviser l'Accord de Bâle de 1988, qui avait été conçu à l'intention des banques opérant sur la scène internationale. Cependant, au fil des années, de plus en plus de pays et de banques ont souhaité appliquer les dispositions de cet accord, qui était perçu comme un moyen d'améliorer la réputation des banques (y compris celles dont la présence internationale est limitée). Cette évolution est encore une manifestation de la mondialisation des marchés financiers, mais elle soulève des questions quant à la manière d'adapter ces dispositions à un plus large éventail d'institutions. Parallèlement, les Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace sont devenus essentiels pour l'amélioration du contrôle bancaire dans le monde entier.

Problèmes en suspens

En dépit de progrès sensibles, des problèmes perdurent. De fait, pour que les normes de fonds propres aient un sens, les définitions utilisées par les différents pays pour effectuer leurs calculs doivent être cohérentes. En outre, de plus amples progrès sont nécessaires pour garantir un échange d'informations adéquat entre les organismes de contrôle. Des efforts sont actuellement consentis dans ce sens. À cet égard, le Comité de Bâle a élaboré des directives pour l'échange d'informations sur les opérations transfrontières. Des travaux plus poussés seront nécessaires dans ce domaine. Comment offrir les incitations appropriées pour faire respecter les règles? Cette question peut être particulièrement compliquée en ce qui concerne les centres offshore, où la majorité des transactions financières s'effectuent uniquement entre non-résidents.

Nous l'avons déjà dit, l'universalisation du secteur bancaire conduit les entreprises à réaliser des opérations qui étaient l'apanage d'un autre type d'institutions. Par ailleurs, la complexité croissante de la finance a resserré les liens entre divers types d'institutions financières. Cette évolution a rendu nécessaire une approche globale de l'évaluation des risques qui transcende les domaines de compétence respectifs des institutions. Certains pays, tels la Corée et le Royaume-Uni, ont

résolu le problème en regroupant le contrôle prudentiel et la surveillance des institutions financières au sein d'un organisme unique. D'autres ont amélioré la coordination entre les différentes autorités de contrôle. Ces liens ont été reconnus au niveau international. Le Forum sur la stabilité financière, qui se compose d'organismes financiers nationaux et internationaux et a été créé en 1999, a pour mission de promouvoir la stabilité financière internationale par l'échange d'informations et la coopération internationale dans la surveillance et le contrôle financier. Dans l'exercice de son mandat, il s'attache à identifier les divergences entre les réglementations et à prendre des mesures pour les éliminer. Nous l'avons déjà dit également, le PESF repose sur une approche globale de l'identification des faiblesses communes à divers types d'institutions du secteur financier.

La mondialisation et le renforcement croissant des liens entre les intermédiaires financiers sont sources de problèmes pour les dispositifs de sécurité, tels que l'assurance des dépôts et les systèmes de prêteurs en dernier ressort. Quelles institutions et quelles opérations doit-on protéger? Qui doit couvrir les frais afférents aux dispositifs de sécurité et quand ceux-ci doivent-ils être déclenchés? Ces questions, déjà complexes dans le contexte d'un système bancaire simple opérant uniquement avec des résidents, deviennent bien plus compliquées dans le système financier mondialisé, d'autant que les activités bancaires sur Internet invalident les concepts fondés sur le domicile, comme le principe voulant que l'organe de contrôle soit celui du pays d'origine.



Tomás J.T. Baliño (à gauche) est Conseiller principal au Département de la monnaie et des changes du FMI.

Ángel Ubide est économiste au Département Europe I du FMI.

En somme, le secteur bancaire entre dans une ère nouvelle qui voit les frontières entre les pays et les institutions perdre de leur importance. Pour rester efficaces, les systèmes de contrôle et de réglementation devront inéluctablement adapter leur mode de fonctionnement. La priorité croissante accordée à la gestion des risques et à l'échange d'informations, ainsi qu'à la coordination à l'échelon international, est la preuve que des efforts d'adaptation sont entrepris. Néanmoins, il est difficile de répondre à certaines questions — notamment celle de savoir quelles mesures particulières doivent être prises pour les banques en difficulté. Adapter les cadres de contrôle et de réglementation à l'évolution rapide des marchés financiers restera une véritable gageure qui appelle la poursuite de la coopération entre les autorités de contrôle, les marchés et les acteurs de ces marchés. **F&D**

Le Bulletin du FMI vous tient au courant de l'action du FMI dans le contexte de l'évolution économique et financière mondiale. Vous y trouverez des articles qui traitent des questions d'actualité touchant au système monétaire international — telles que les progrès de la mondialisation, le renforcement de la transparence et l'évolution des économies en transition — ainsi que des analyses des politiques macroéconomiques et des études de pays.

Le *Bulletin* paraît 23 fois par an en anglais, en espagnol et en français (numéros de 16 pages). L'abonnement comprend en outre un *Supplément annuel consacré au FMI*, des suppléments thématiques périodiques et un index annuel.

La version intégrale de l'édition française du *Bulletin* et du *Supplément consacré au FMI* est affichée sur le site internet du FMI (<http://www.imf.org>).

Tarif de l'abonnement : 79 dollars par an (envoi par avion ou courrier rapide).

Le *Bulletin du FMI* est distribué gratuitement aux bibliothèques et enseignants des universités et à l'adresse professionnelle des hauts fonctionnaires nationaux et internationaux et des journalistes et auteurs de publications financières.

ADRESSEZ VOTRE DEMANDE D'ABONNEMENT À :

International Monetary Fund • Publication Services • Box FD-0002 • 700 19th Street, N.W. • Washington, DC 20431 •
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopie : (202) 623-7201 • Adresse électronique : publications@imf.org