



# Éviter les crises bancaires en Amérique latine

**Il est temps d'accorder aux autorités de supervision l'indépendance nécessaire pour qu'elles puissent faire leur travail**

*Agustín G. Carstens, Daniel C. Hardy et Ceyla Pazarbaşıoğlu*

**J**ULIO Maria Sanguinetti, ancien Président uruguayen (1985–95), a dit un jour : « le système bancaire ne vous mènera jamais au paradis, mais il peut vous précipiter en enfer en une après-midi ». L'écho de ses propos perdure en Amérique latine, où l'on s'ingénie à développer la résilience des systèmes financiers et à prévenir les crises, ou à en limiter le coût si elles se déclarent. Suite à la série de crises bancaires qui a frappé le continent dans les années 80, de nombreux pays ont engagé des réformes profondes, axées sur la consolidation du secteur bancaire, les privatisations et l'entrée de nouvelles institutions étrangères. Cette transformation est allée de pair avec le renforcement du cadre de régulation et la stabilisation monétaire. Les crises bancaires n'ont pas disparu pour autant, et les citoyens de ces pays conti-

nent d'en supporter le coût, ce qui alimente le scepticisme à l'encontre du libéralisme.

Certains pays ont cependant réduit leur vulnérabilité aux crises bancaires. L'émergence d'un consensus sur les orientations à donner au secteur financier et la nécessité de consolider des institutions cruciales semble être à l'origine de cette transition. C'est à peu près ce qui s'est passé avec la lutte contre l'inflation et la création de banques centrales indépendantes en Amérique latine : dans les années 70 et 80, une inflation très forte et volatile sévissait dans nombre de pays latino-américains. Un consensus s'est alors dégagé sur un double impératif : asseoir la stabilité des prix et, pour ce faire, renforcer les dispositifs institutionnels, notamment en accordant leur indépendance aux banques centrales. L'inflation a fini

Photo ci-dessus :  
Les Argentins protestent  
contre le plan de sauvetage  
des banques (2002).

Tableau 1

**Épisodes de crises et de tensions**

Les crises bancaires ont été bien trop monnaie courante en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Crises du secteur financier <sup>1</sup>	Dates de leur début
Argentine	1980, 1989, 1995, 2001
Bolivie	1986, 1994
Brésil	1990, 1994
Chile	1976, 1981
Colombie	1982, 1999
Costa Rica	1987
El Salvador	1989
Équateur	1982, 1996, 1998
Guyana	1993
Haïti	1994
Jamaïque	1995
Mexique	1981, 1994
Nicaragua	1990, 2000
Panama	1988
Paraguay	1995
Pérou	1993
République Dominicaine	2003
Uruguay	1981, 2001
Venezuela	1994

Tensions sur le système financier et crises évitées <sup>2</sup>	Dates de leur début
Bolivie	2003
Brésil	2002
Costa Rica	1994
Dominique	2003
Équateur	2002
Guatemala	1991, 2000
Jamaïque	1994, 2003
Paraguay	2002
Pérou	2002
Trinité-et-Tobago	1982
Venezuela	1978, 1985, 2002

Sources : publications du FMI et base de données de la Banque mondiale (Caprio and Klingebiel, 2003).

<sup>1</sup>Par là, on entend l'épuisement total des capitaux bancaires avec, en général, une ruée des déposants sur les banques.

<sup>2</sup>Valeur nette faible ou négative sans ruée des déposants sur les banques.

par diminuer et se stabiliser. Le même volontarisme s'impose aujourd'hui pour préserver la stabilité du secteur financier. À nos yeux, il peut être crucial à cette fin de doter les autorités de régulation et de supervision de l'indépendance dont elles ont besoin.

### Les crises bancaires coûtent cher

Les pays d'Amérique latine ont traversé de nombreuses crises financières (tableau 1). Ils semblent en avoir subi une quantité disproportionnée par rapport aux pays d'autres régions présentant un niveau de développement comparable. En outre, il y a lieu de s'inquiéter de la fréquence et de la gravité de ces crises, comme de leur tendance à se répéter. Cela dit, les arguments avancés ici valent très largement pour d'autres régions.

Dans la quasi-totalité des cas, les crises bancaires entraînent une vaste redistribution des avoirs et une diminution globale des revenus et des richesses. Leur coût global immédiat se mesure par un manque à produire, un accroissement des charges budgétaires et de la dette publique (tableau 2). D'autres coûts peuvent également être supportés par les actionnaires des banques, les déposants et, à terme, les cré-

diteurs et emprunteurs, qui pâtissent de la hausse des marges d'intérêt. Une crise bancaire dans un pays donné peut en outre engendrer des coûts — y compris une défaillance du système bancaire — dans d'autres pays avec lesquels il entretient des relations commerciales ou financières.

Le soutien direct à un système bancaire chancelant peut perturber la dynamique de la dette et rendre la viabilité de la dette encore plus aléatoire. L'expérience de six pays d'Amérique latine (Argentine, Colombie, Équateur, Mexique, République Dominicaine et Uruguay) frappés par des crises bancaires durant les dix dernières années montre combien les retombées peuvent être importantes et soudaines. Dans l'année qui a suivi leurs crises respectives, le ratio dette publique/PIB s'est accru en moyenne de quelque 40 points, dont la moitié environ correspond aux dépenses publiques initialement engagées pour résoudre ces crises. En un rien de temps, une crise bancaire peut ainsi quasiment annihiler les bienfaits de plusieurs années de gestion macroéconomique avisée (au plan budgétaire en particulier), comme ce fut par exemple le cas en République Dominicaine (voir encadré).

Il y a également un coût à plus long terme. Les caractéristiques institutionnelles qui font obstacle aux bonnes pratiques bancaires interagissent entre elles ainsi qu'avec les chocs infligés au pays; c'est peut-être l'une des raisons expliquant que certains pays connaissent des crises à répétition. Cette dynamique se manifeste notamment par de faibles taux d'épargne, très peu de relations financières à long terme, une dépendance à l'égard des financements extérieurs, de grandes marges de taux d'intérêt, une dollarisation et un fort endettement public. Cela tient au manque de confiance fondamental dans le système financier, résultant en grande partie d'une histoire caractérisée par des taux d'intérêt essentiellement négatifs, des dépréciations réelles, de mauvaises pratiques comptables, une protection insuffisante des droits des créanciers, des mesures budgétaires préjudiciables pour l'épargne (telles que la taxation des transactions financières) et l'échec des mesures de redressement adoptées à la suite des crises bancaires (par exemple le gel et le déblocage des dépôts, comme en Équateur à la fin des années 90).

Sur ce fond de politiques à courte vue et de carence de l'intermédiation financière, les retraits des déposants se traduisent rapidement par une contraction du crédit qui exacerbe la situation : les entreprises se retrouvent privées de fonds de roulement et les investissements se tassent. Les pays

Tableau 2

**Résoudre les crises, mais à quel prix?**

Les pertes de production et les coûts budgétaires sont énormes, et l'économie peut mettre des années à redémarrer.

	Nombre des crises bancaires (1994-2003)	Durée moyenne des crises (années)	Coûts budgétaires de la résolution des crises bancaires (% du PIB)	Pertes de production cumulées <sup>1</sup> (% du PIB)
Ensemble des pays	30	3,7	18	16,9
Pays à marché émergent	23	3,3	20	13,9
Pays développés	7	4,6	12	23,8
Crises bancaires uniquement	11	3,3	5	5,6
Crises bancaires et monétaires	19	4,1	25	29,9

Sources : Hoggarth and Saporta (2003); Hoelscher and Quintyn (2003); estimations des services du FMI.

<sup>1</sup>Écart par rapport à la croissance tendancielle trois ans après la crise.

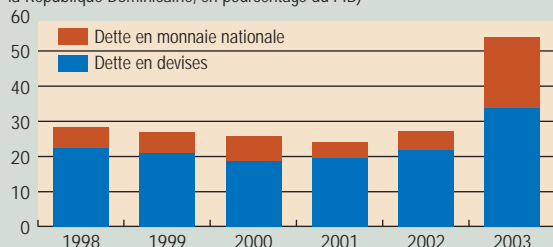
## La soudaine déroute de la République Dominicaine

Avant l'éclatement de la crise bancaire majeure qui a frappé la République Dominicaine en 2003, l'économie du pays était considérée comme l'une des plus performantes de la région, avec une croissance annuelle réelle du PIB de 6 % en moyenne durant les années 90, une inflation maîtrisée et un ratio dette/PIB de l'ordre de 25 %. La crise bancaire a déclenché une dépréciation marquée du peso, la monnaie nationale, qui a chuté en valeur réelle de près de 29 % en moins d'un an. Au cours de l'année qui a suivi la crise, le pays est entré en récession et le ratio dette/PIB a plus que doublé, passant à 57 % (voir graphique). La dette intérieure a augmenté, de même que la dette extérieure, la hausse de cette dernière étant pour une large part due à la forte dépréciation de la monnaie.

### Montée en flèche de la dette

Des années d'effort consacrées à l'assainissement des finances publiques peuvent être réduites à néant en quelques mois par une crise bancaire.

(encours de la dette du secteur public de la République Dominicaine, en pourcentage du PIB)



Source : estimations des services du FMI.

de la région n'ont que trop souvent connu cette situation, où le recul marqué des crédits nets au secteur privé augmente la probabilité et la gravité d'une crise bancaire et engendre un cercle vicieux.

### Les origines des crises

L'histoire des crises bancaires en Amérique latine, comme dans le reste du monde, confirme que les pathologies sont similaires, quand bien même les causes et les conséquences diffèrent. Elles résultent de mauvaises pratiques bancaires ou de politiques macroéconomiques malavisées (en général les deux facteurs s'additionnent). La nature des perturbations subies par les pays d'Amérique latine a changé au fil des années, mais les principales causes de leurs crises bancaires sont les suivantes :

- un boom du crédit au secteur privé, tant à l'investissement qu'à la consommation (Mexique, 1994; Colombie, 1999). Les phases d'hyperinflation s'achèvent sur un cycle particulier d'expansion et de récession (Bolivie, 1986);
- une libéralisation massive qui ne s'inscrit pas dans un cadre de régulation prudentielle adapté et efficace (Mexique, 1994; Chili, 1984). Notons cependant que des crises ont également secoué des systèmes fortement réglementés (Pérou, 1987);
- les effets directs des difficultés budgétaires sur le système bancaire intérieur, facteur qui semble être devenu une source de pression croissante sur les banques d'Amérique latine (Argentine, 2001);

- les effets de contagion et d'entraînement : le déclenchement d'une crise dans un pays incite les agents économiques à revoir leurs anticipations et, donc, à limiter leurs investissements dans d'autres pays (Argentine, 1995), ou bien la crise qui éclate dans un pays affecte directement la situation économique d'un autre pays (Uruguay, 2001);
- les chocs sur les termes de l'échange et les mouvements des taux de change réels (Venezuela, 1994; Équateur, 1998);
- l'instabilité politique, les conflits sociaux, voire civils, dans certains cas.

Ces perturbations subies par les pays latino-américains se sont conjuguées à un environnement institutionnel souvent incapable de faire front à la situation, ou qui exacerbe l'instabilité ou le coût de la crise. Par environnement institutionnel, on entend ici la gamme des caractéristiques juridiques et structurelles d'une économie, telles que l'organisation du système bancaire, la régulation prudentielle et la supervision bancaire, ainsi que le cadre général constitué par les pratiques comptables, le gouvernement d'entreprise, l'administration de la justice et le respect des droits de propriété.

L'environnement institutionnel n'est pas resté immuable. Il s'est nettement amélioré dans nombre de pays latino-américains durant les trente dernières années. Cependant, les mauvaises pratiques bancaires et la fragilité du cadre institutionnel ont largement contribué à affaiblir ces pays face aux crises financières qui ont succédé aux chocs et à aggraver ces crises.

Des carences dans les domaines suivants ont fait obstacle à l'adoption de saines pratiques bancaires et rendu certains pays d'Amérique latine encore plus vulnérables :

- règles prudentielles et supervision inadaptées et inopérantes;
- inefficacité des interventions et des mesures de redressement des banques;
- distorsions résultant de politiques délibérées et, plus particulièrement, influence de l'État sur les banques publiques;
- médiocrité de la structure et de la composition des finances publiques;
- défaillances au plan des pratiques comptables, des droits de propriété et du gouvernement d'entreprise;
- insuffisances de l'appareil judiciaire ainsi que du respect et de l'application des lois.

Des évaluations entreprises pour divers pays d'Amérique latine depuis 1999 au titre du programme d'évaluation du secteur financier (PESF) — outil de diagnostic du FMI et de la Banque mondiale permettant d'évaluer la santé des systèmes financiers nationaux — mettent en évidence des insuffisances communes dans des domaines tels que la supervision globale (permettant la prise en compte de tous les risques encourus par un groupe bancaire, indépendamment de leur localisation) et l'évaluation en temps opportun de la capitalisation réelle (qui permet de détecter rapidement les difficultés d'un emprunteur qui risquent d'empêcher le remboursement intégral d'un prêt).

L'inadéquation des règles et pratiques de supervision tient peut-être à ce que les superviseurs avaient rarement l'indépendance et le dispositif institutionnel nécessaires. Même s'ils savaient parfaitement ce qu'il convenait de faire, ils se heurtaient parfois à l'opposition de certains groupes d'intérêts ou n'avaient pas les pouvoirs juridiques ou les ressources nécessaires pour intervenir. En effet, les pays d'Amérique latine font notoirement peu de cas des principes fondamentaux de Bâle

relatifs à l'indépendance de l'autorité de supervision. La piètre performance de la région à cet égard explique peut-être en partie l'application erratique des autres principes fondamentaux de Bâle — même si le cadre de régulation de nombreux pays a été renforcé durant la période entre l'apparition de la crise et l'étude-diagnostic de leur système financier.

### limiter le coût des crises

Bien que chaque crise bancaire soit unique, les décideurs peuvent prendre diverses mesures pour promouvoir la mise en place d'un système financier qui favorise la croissance au lieu de grever les finances publiques. Les prescriptions habituelles en la matière sont notamment la stabilité des politiques macroéconomiques, la consolidation du cadre de régulation et de supervision, et l'amélioration des droits des créanciers et des dispositifs institutionnels connexes, comme les procédures d'insolvabilité et la législation des faillites. Dans le cas de l'Amérique latine, toutefois, certaines mesures justifient une attention particulière. Leur bonne mise en œuvre exige que l'on repense la politique du secteur financier en donnant, notamment, une indépendance accrue à l'autorité de régulation et de supervision.

Quelles devraient être les mesures prioritaires en Amérique latine? Premièrement, **les risques liés aux créances sur l'État doivent être pleinement reconnus**. L'histoire récente de l'Argentine, de l'Équateur et de l'Uruguay a prouvé qu'un surendettement souverain peut miner la santé du système bancaire. Les responsables de la régulation bancaire peuvent être amenés à adopter des mesures prudentielles visant à atténuer les répercussions des risques ou des pertes dus au surendettement souverain sur le système bancaire. En fonction des risques, certains pays — comme le Brésil en 1997-99 — ont imposé des critères de fonds propres plus draconiens que les normes internationales concernant les portefeuilles de créances publiques détenus par les banques en devises ou en monnaie nationale. D'autres pays, comme l'Argentine, ont fixé des limites aux créances des banques sur l'État, sur le modèle des plafonds sur les engagements sectoriels ou de montant élevé.

Deuxièmement, **les banques d'État doivent être gouvernées plus fermement**. L'organe de régulation doit pouvoir dicter des dispositions prudentielles aux banques publiques, et les sanctionner si nécessaire. Ces dispositions peuvent rendre leurs objectifs non commerciaux plus difficiles à atteindre ou relever les coûts explicites. Ainsi, les prêts aux secteurs prioritaires sont souvent caractérisés par de faibles taux de remboursement. Les règles prudentielles imposées exigeraient la mise en place rapide de provisions pour pertes intégrales, ce qui mettrait d'emblée en évidence toute subvention implicite.

Troisièmement, **la supervision et la régulation doivent s'adapter aux nouveaux enjeux**. Les superviseurs sont aujourd'hui confrontés à divers enjeux tels que la forte hausse des engagements hors bilan des banques — dans plusieurs pays d'Amérique latine, les engagements hors bilan étaient supérieurs au passif comptable — et l'expansion des opérations bancaires extraterritoriales, des conglomérats et des institutions financières transfrontières. Pour y faire face, les superviseurs doivent adapter les règles à mesure que les pratiques du marché évoluent, développer les compétences de leur personnel et déployer des effectifs suffisants pour assurer une surveillance efficace.

Quatrièmement, **les crises doivent être gérées efficacement**. Même les pays qui exercent une bonne supervision prudentielle peuvent se retrouver paralysés — pour des raisons compréhensibles — face à une crise bancaire. Ces circonstances peuvent révéler les insuffisances des institutions en place et de la législation en vigueur. L'établissement de plans d'urgence et de mécanismes pour résoudre les problèmes des institutions défaillantes peut être très utile, ne serait-ce que pour éviter les errements les plus flagrants qui caractérisent souvent la riposte immédiate aux difficultés du secteur bancaire.

### Consolider le consensus

En Amérique latine, nombre des décisions qui se révèlent aujourd'hui mal venues ne peuvent être imputées à l'incompétence technique ou à l'ignorance de la situation. Elles procédaient davantage d'un système politique qui privilégiait trop souvent les intérêts à court terme de groupes particuliers, plutôt que la stabilité et l'efficacité du secteur financier et les impératifs du développement à long terme. Les organes chargés de la régulation prudentielle et de la supervision bancaire — y compris les aspects techniques de la prise en charge des crises bancaires — doivent donc être à l'abri de toute influence politique immédiate et dotés des ressources et de l'autorité légale nécessaires pour intervenir dans l'intérêt général. Il n'est pas question ici de nier la nécessité de la responsabilité financière et du contrôle démocratique suprême, surtout lorsque des fonds publics importants sont en jeu. Il s'agit plutôt de mettre en place les dispositifs institutionnels reposant sur ce qui devrait désormais constituer un large consensus quant à la nécessité d'appliquer des politiques propres à garantir la bonne santé du secteur financier. ■

*Agustín G. Carstens est Directeur général adjoint du FMI. Daniel C. Hardy est Chef de division adjoint et Ceyla Pazarbaşıoğlu est Conseillère à l'assistance technique (et anciennement Vice-Présidente de l'Agence de régulation et de supervision bancaire de Turquie) au Département des systèmes monétaires et financiers du FMI.*

---

#### Bibliographie :

- Barth, James R., Gerard Caprio, and Ross Levine, à paraître, "Bank Regulation and Supervision: What Works Best?" *Journal of Financial Intermediation*.
- Caprio, Gerard, and Daniela Klingebiel, 2003, "Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises," *World Bank data set available via the Internet*: <http://econ.worldbank.org/view.php?id=23456>.
- Das, Udaibir S., Marc Quintyn, and Kina Chenard, 2004, "Does Regulatory Governance Matter for Financial System Stability? An Empirical Analysis," *IMF Working Paper 04/89* (Washington: International Monetary Fund).
- Hardy, Daniel C., and Ceyla Pazarbaşıoğlu, 1999, "Determinants and Leading Indicators of Banking Crises: Further Evidence," *IMF Staff Papers*, Vol. 46 (September), p. 247-58.
- Hoelscher, David, and Marc Quintyn, 2003, *Managing Systemic Banking Crises*, *IMF Occasional Paper 224* (Washington: International Monetary Fund).
- Hoggarth, Glenn, Ricardo Reis, and Victoria Saporta, 2002, "Costs of Banking System Instability: Some Empirical Evidence," *Journal of Banking and Finance*, Vol. 26 (May), p. 825-60.