



# Les banques internationales se replacent

Banque étrangère à Buenos Aires.

Stijn Claessens  
et Juan A. Marchetti

**La crise financière mondiale amène à s'interroger sur les risques et les avantages des services financiers internationaux, en particulier bancaires**

**L**A CRISE financière mondiale a entraîné une réévaluation des avantages et des risques de la finance — y compris les services financiers internationaux — qui, selon de nombreux observateurs, est devenue trop importante et trop compliquée et dont les produits, comme la titrisation et les dérivés, semblent n'offrir qu'une faible valeur ajoutée tout en générant de nombreux risques.

C'est dans le domaine de la banque internationale que cette réévaluation est la plus manifeste. Après deux décennies d'expansion rapide au-delà des frontières, la banque internationale se replie. Les prêts bancaires internationaux ont chuté après un pic pendant les trois premiers mois de 2008. La baisse a été particulièrement importante pour les prêts transfrontaliers directs; les prêts passant par les filiales étrangères sont restés plus stables. Ce repli a été surtout provoqué par les forces du

marché, quand les banques sous-capitalisées ont réduit leurs bilans. Certaines modifications des réglementations nationales ont aussi accru leur désir de se replier sur leurs bases.

Le repli s'explique en partie par des défauts de l'architecture financière mondiale, des mécanismes qui assurent la stabilité financière et le flux régulier des services et des capitaux entre pays. La crise a montré comment les problèmes survenus dans un pays peuvent se transmettre en grande partie à d'autres, et comment le manque de coordination entre les autorités de réglementation complique la gestion des crises et la liquidation des groupes bancaires en difficulté qui travaillent dans plus d'un pays. En outre, les incitations à surveiller et à soutenir les banques et leurs filiales étrangères peuvent différer entre les autorités du pays d'origine et celles du pays d'accueil. Dans de nombreux pays d'Europe centrale, orientale et du Sud-Est, par exemple, les filiales de banques d'Europe de l'Ouest jouaient un rôle systémique pour le pays d'accueil, même si elles comptaient peu dans les activités mondiales de la banque mère. Seule une coordination internationale étroite, dans le cadre de ce qu'on appelle l'Initiative de Vienne, a empêché l'apparition de problèmes graves pour les pays d'accueil quand les banques étrangères ont subi des chocs dans leur pays d'origine ou dans leurs transactions mondiales. Dans certains autres cas, quand les activités d'une banque étaient importantes par rapport à la taille de l'économie du pays d'origine, ce pays n'a pas toujours été capable ou désireux d'aider la banque mère et encore moins ses filiales.

## Développement de la mondialisation

Pendant les deux décennies qui ont précédé la crise financière mondiale, la mondialisation de ce secteur a énormément augmenté, en raison surtout :

- d'une forte progression des prêts bancaires transfrontaliers directs, des investissements directs étrangers et des autres formes d'entrées de capitaux, comme les investissements de portefeuille en actions et en obligations;
- de l'installation d'institutions financières à capitaux étrangers, en particulier de banques, dans d'autres pays.

La forte hausse des flux bancaires et autres mouvements financiers générateurs de dette a concerné une vaste gamme de pays. Entre 2002 et 2007, les flux de capitaux bruts sont passés d'environ 8 % du PIB des pays avancés à presque 25 %, et d'environ 2,5 % de celui des pays émergents à plus de 12 %. Si la mondialisation financière a réparti le risque entre davantage de pays, elle a aussi accru la probabilité qu'un choc négatif

dans un grand centre financier se transmette aux autres pays. Or c'est ce qui s'est produit. Après un pic au début de 2008, les flux mondiaux bruts de capitaux sont tombés à 1,3 % du PIB mondial en 2009, touchant les pays avancés autant que les pays émergents. Les flux ont un peu remonté en 2010, pour retomber avec l'intensification de la crise des dettes souveraines en Europe. En 2012, ils ne représentaient que 3,6 % du PIB mondial.

Parallèlement, les banques et autres institutions financières étrangères ont beaucoup augmenté leur présence avant la crise. Dans les deux décennies précédentes, les banques ont accru leur emprise mondiale en montant des opérations dans de nombreux pays par l'intermédiaires d'agences (extensions directes de l'établissement) et de filiales (qui sont enregistrées et capitalisées localement). Pendant la période 1995–2009, quelque 560 installations de banques étrangères ont eu lieu, faisant passer de 20 % à 34 % en moyenne leur part dans le total des établissements fonctionnant sur les marchés locaux (voir graphique). Quand les banques sont présentes physiquement et agréées dans le pays, il leur est plus facile de lever des fonds localement et de prêter aux entreprises et aux ménages du pays d'accueil. Elles peuvent aussi utiliser les capitaux de leur banque mère et se financer sur les marchés internationaux. La proximité avec le client final donne des avantages importants aux banques et aux autres fournisseurs de services financiers, notamment une meilleure évaluation des possibilités de croissance et des risques.

Dans certains pays, en particulier beaucoup de pays émergents d'Amérique latine et d'Europe centrale et orientale, les établissements étrangers dominent maintenant le système bancaire et parfois même en constituent l'essentiel. Dans d'autres, notamment beaucoup de pays avancés ou asiatiques, les banques étrangères jouent un moindre rôle. Cette différence s'explique par de nombreux facteurs, comme les réformes financières d'ensemble, notamment le degré d'ouverture à la concurrence étrangère; la privatisation des banques publiques qui a accompagné la transition des économies centralisées d'Europe de l'Est; et même les crises financières précé-

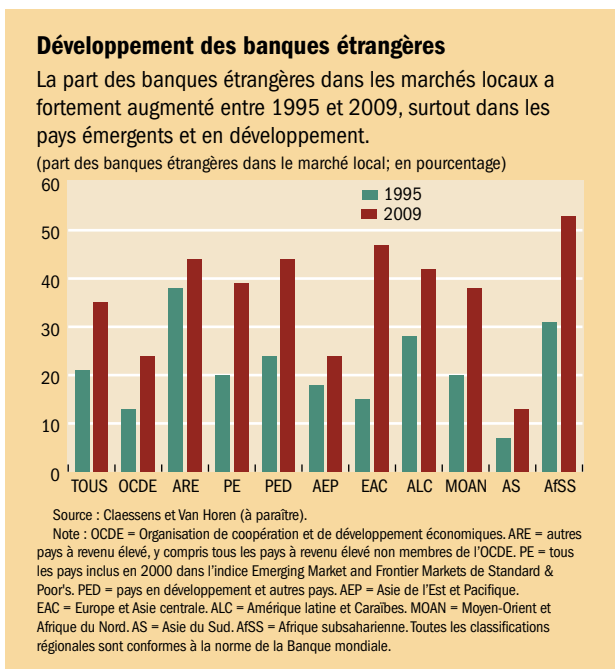
dent, qui ont souvent entraîné la vente de banques en difficulté à des entités étrangères. Depuis la crise récente, les nouveaux investissements des banques étrangères ont ralenti, et la situation s'est inversée dans certains cas quand les activités d'établissements étrangers ont été vendues à des institutions financières locales.

Bien que la crise financière mondiale ait amené une réévaluation des risques et des avantages de l'activité bancaire internationale et un resserrement des réglementations nationales, elle n'a pas découragé les pays, en particulier les pays émergents, de continuer à ouvrir leur secteur financier. En fait, les restrictions à l'accès au marché et les mesures discriminatoires (qui donnaient la préférence aux entreprises nationales) ont diminué sur les marchés de la banque, des titres et de l'assurance, et les réformes précédentes ont été consolidées (voir tableau). En outre, les pays ont continué de conclure des accords commerciaux préférentiels, qui donnent à leurs institutions financières l'accès aux marchés de leur partenaire. Cinquante-deux accords de ce type sont entrés en vigueur depuis le début de la crise, deux de plus qu'entre 2000 et septembre 2008. D'autre part, même si le cycle de Doha de négociations commerciales mondiales a peu progressé dans l'ouverture du marché et la réduction des obstacles au commerce des services financiers, plusieurs initiatives sont apparues récemment en vue de soutenir la libéralisation des services financiers. Trois d'entre elles promettent une libéralisation nouvelle et probablement significative : le Partenariat transpacifique entre 13 pays, le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis, et l'Accord sur le commerce des services, qui implique 21 pays et l'UE.

### Les deux aspects du commerce des services financiers

Le commerce des services financiers en général et la présence d'institutions financières étrangères en particulier présentent des avantages et des risques. Les recherches empiriques montrent que la présence de banques étrangères est généralement liée à un accroissement de l'efficacité et de la concurrence dans le secteur bancaire local, avec une baisse de la marge nette sur taux d'intérêt, une diminution des bénéfices excessifs et une réduction des coûts (Cull et Martinez Peria, 2010; OMC, 2011; Claessens et Van Horen, 2013). Ces effets semblent varier avec l'importance de la présence étrangère. On constate, par exemple, d'importants gains de compétitivité pour l'Amérique latine et l'Europe orientale, où les banques étrangères sont très présentes, et des progrès moins évidents en Asie, où elles sont moins nombreuses. Les effets de la présence étrangère sur l'accès au financement — qu'il s'agisse de crédit en général, de prêt aux petites et moyennes entreprises, ou d'accès aux services de dépôt et de paiement — sont plus ambigus. Ils varient entre pays selon l'ampleur de la participation étrangère, le degré de concurrence dans le secteur bancaire national, le niveau de développement et la capacité pour les banques étrangères de compenser le manque d'information par des techniques de prêt qui comportent, entre autres, le recours au nantissement et à l'évaluation de la solvabilité.

En termes de stabilité financière, les recherches récentes constatent des différences dans l'effet des chocs sur les pays selon l'ampleur relative de la présence étrangère, la distance entre les filiales et la banque mère, et la facilité avec laquelle les



## Ouvertures

Depuis 2006, la plupart des pays ont continué de libéraliser les services financiers.

Pays	Secteur	Mesure	Année
<b>Arabie saoudite</b>	Titres	Les étrangers non résidents peuvent acheter et vendre en bourse	2010
<b>Chili</b>	Assurance	Les compagnies étrangères peuvent créer des succursales	2007
<b>Chine</b>	Assurance	Les compagnies étrangères peuvent offrir l'assurance automobile obligatoire aux tiers	2012
	Titres	Les coentreprises bénéficient d'un champ d'activité plus vaste	2012
	Titres	Les maisons de titres peuvent avoir plus de capitaux étrangers	2012
	Finance	Les restrictions aux investissements étrangers sont éliminées	2012
	Banque et assurance	Les restrictions à la création d'agences directes sont éliminées	2009
<b>Colombie</b>	Finance	Les étrangers peuvent détenir complètement les sociétés financières non bancaires	2010
<b>Émirats arabes unis</b>	Banque	Un nombre limité d'agences de banques étrangères est autorisé	2010
<b>Inde</b>	Conseil financier	Les conseillers en investissement et gestionnaires de portefeuille étrangers sont autorisés	2010
<b>Israël</b>	Assurance	Les compagnies étrangères sont autorisées	2009
<b>Malaisie</b>	Banque et assurance	Les limites sur les capitaux étrangers sont réduites	2009
	Banque	La création d'agences directes est autorisée dans la banque de gros	2010
<b>Népal</b>	Banque	Des établissements étrangers peuvent prendre le contrôle de banques nationales	2010
<b>Nigéria</b>	Assurance	Les compagnies étrangères peuvent prendre le contrôle total	2006
<b>Pakistan</b>	Assurance	Les limites aux participations étrangères sont réduites	2012
<b>Russie</b>	Assurance	Le test de nécessité économique est supprimé pour l'octroi d'une licence	2007
<b>Samoa</b>	Assurance	Les limites des participations étrangères pour les courtiers sont réduites	2011
<b>Thaïlande</b>	Banque	L'ouverture d'agences par les banques étrangères est autorisée	2006
	Banque	Les limites au nombre de sous-agences ouvertes par les banques étrangères sont réduites	2010
	Banque	Les limites au nombre d'agences ouvertes par les filiales de banques étrangères sont réduites	2012
<b>Ukraine</b>	Banque	Les agences de banques étrangères sont autorisées	2006
<b>Viet Nam</b>	Banque	Les banques étrangères peuvent détenir complètement les banques et ouvrir des agences directes	2007

Source : Organisation mondiale du commerce/Banque mondiale, Integrated Trade Intelligence Portal Services.

établissements étrangers lèvent des fonds sur place. Deux effets principaux, assez contradictoires, sont observés :

- *Les prêts accordés par les filiales locales, qui lèvent une grande partie de leurs fonds dans le pays, sont généralement plus stables que les prêts transfrontaliers.* Les banques étrangères ont davantage réduit leurs prêts que les établissements nationaux en Europe orientale, mais on ne constate pas de différences notables dans les grands pays d'Amérique latine. Dans cette région, il y a moins d'agences et plus de filiales agréées localement qu'en Europe de l'Est, en partie à cause des préférences des autorités de réglementation dans ces pays.

- *Quand les banques mondiales subissent des chocs, elles rééquilibrent souvent leur portefeuille en quittant les marchés internationaux.* Bien qu'elles aient transmis les chocs des pays avancés aux pays émergents (en réorientant les liquidités à l'intérieur de l'établissement), les banques étrangères fonctionnant dans les pays avancés touchés par la crise ont aussi réduit leurs prêts locaux en rapatriant leurs fonds pour absorber les chocs dans leur pays.

## Réactions des autorités de réglementation

En général, la réaction des autorités de réglementation après la crise financière mondiale a consisté en un mélange de politiques nationales et coordonnées internationalement qui visait à réduire le risque de transmission transfrontalière des chocs et à atténuer les effets de ces chocs. Ces efforts comportaient l'amélioration du traitement des établissements internationaux en difficulté, qu'il s'agisse de les remettre sur pied ou de guider leur liquidation. On s'est entendu sur de nouvelles normes internationales pour les banques, comme celles qui nécessitent des fonds propres plus élevés et une meilleure gestion des liquidités (l'accord récent dit de Bâle III entre les principales autorités de réglementation). Des collèges ont été créés pour coordonner la surveillance des banques d'importance systémique mondiale. On a progressé dans le partage de l'information entre juridictions et la révélation des positions financières exposées, aidant éventuellement les organismes de contrôle à détecter plus tôt les risques et accroissant la discipline de marché. Les évaluations des systèmes financiers d'importance systémique sont plus fréquentes, et la surveillance financière a été accrue, notamment en ce qui concerne les effets sur les autres pays (FMI, 2012). D'autres réformes importantes comportent des règles pour les agences de notation, les dérivés négociés de gré à gré et la banque parallèle (voir «Qu'entend-on par banque parallèle?», dans le numéro de juin 2013 de *F&D*), bien que les progrès aient été moins rapides dans ces domaines (CSF, 2013).

Même si le fonctionnement et la stabilité du système financier international se sont améliorés, et que l'on ait préservé le système mondial ouvert où le commerce des services financiers est dans une grande mesure exempt de restrictions, les organismes de contrôle dans les pays émergents et avancés examinent et réglementent de plus près les activités locales des banques étrangères. Les autorités de réglementation des pays d'accueil, par exemple, ont encouragé les banques à conserver davantage de fonds propres et de liquidités localement et/ou à transformer leurs agences étrangères en filiales pour empêcher les établissements de déplacer facilement leurs fonds dans le cadre de leurs activités mondiales et permettre aux autorités de limiter les engagements internationaux des banques locales. Les organismes de contrôle se sont concentrés davantage sur la répartition des liquidités et des fonds propres entre les banques mères et leurs filiales étrangères.

Certaines nouvelles réglementations dans le pays d'origine cherchent aussi à limiter les transactions pour compte propre (dans lesquelles les banques vendent et achètent des titres pour elles-mêmes, ce qui les expose à la volatilité du marché) et à séparer cette activité de celle de dépôt, entre autres. Ces mesures de cloisonnement pourraient limiter l'exposition d'une transaction dans un groupe bancaire à d'autres transactions au sein du même groupe à mesure que les activités nationales et étrangères des filiales seront légalement séparées, mais elles pourraient aussi créer des inefficacités dans le fonctionnement interne des banques internationales.

## Prochaines étapes

Pour protéger les économies et les contribuables et atténuer, sinon éliminer, les effets négatifs qui pourraient provenir de l'interdépendance des systèmes financiers, il faut améliorer la réglementation et le contrôle des activités financières internationales. Malgré une meilleure coordination des réglementations au début de la crise, la

régulation et le contrôle financiers restent dans une grande mesure nationaux. Pour préserver les avantages et réduire les risques de l'intégration financière mondiale, il faut faire des efforts supplémentaires, notamment pour gérer la liquidation des établissements internationaux en difficulté et son élément le plus important, à savoir dans quel pays les contribuables vont payer et combien.

Finalement, c'est la crainte des coûts qu'implique la liquidation d'un établissement (et le traitement de ses filiales et succursales à l'étranger) qui a renforcé la perspective nationale des autorités de réglementation. Par exemple, les autorités suisses ont récemment proposé une méthode permettant de déterminer si les banques suisses ayant des activités mondiales et les banques étrangères fonctionnant en Suisse sont organisées de façon à faciliter la résolution des crises tout en protégeant l'important rôle systémique de ces établissements pour la Suisse.

Il est important de créer des dispositifs qui précisent comment les gouvernements contribuent au financement nécessaire pour traiter le cas d'un établissement en difficulté qui fonctionne au-delà des frontières, comment il faut répartir l'actif et le passif si un établissement est mis en faillite ou liquidé, et comment les coûts définitifs (y compris l'assurance des dépôts, les garanties des engagements autres que les dépôts assurés et les autres formes de soutien public) se répartissent entre les juridictions. Bien qu'elle en soit encore au stade de projet, l'Union bancaire de l'UE, avec ses réformes annexes, cherche à créer, codifier et institutionnaliser ces dispositifs.

Le problème du traitement des faillites n'est pas le seul obstacle au développement de la coordination entre autorités nationales. Des conflits peuvent survenir entre les autorités de contrôle du pays d'origine et celles du pays d'accueil quand une banque ou une filiale d'un établissement financier international éprouve des difficultés et que les autorités veulent conserver les fonds propres et les liquidités dans le pays, ou quand le cycle financier est à la hausse dans un pays, mais à la baisse dans l'autre, ce qui nécessite de coordonner les instruments d'action et leur application entre juridictions. De plus, l'absence d'action au niveau national peut avoir des retombées négatives sur d'autres pays. Certains mécanismes récemment créés, comme le Conseil de stabilité financière et l'accord entre les autorités de réglementation des États-Unis et du Royaume-Uni, s'attaquent à une partie du problème. Mais beaucoup de questions restent en suspens. Il sera, par exemple, difficile de faire en sorte que l'influence modératrice des réserves contracycliques, élément de l'accord de Bâle III qui pousse les banques à augmenter leurs fonds propres dans les bonnes périodes et à les diminuer dans les mauvaises, ne soit pas annulée par l'action des banques et autres institutions financières dans les pays qui ne sont pas soumis à ces règles.

Dans l'idéal, tous les pays devraient posséder un cadre réglementaire pour l'entrée et le fonctionnement des institutions financières étrangères qui soit neutre quant à leur origine, à condition que le pays d'origine ait un système adéquat de réglementation et de contrôle et puisse soutenir ses institutions si nécessaire. Toutefois, la prolifération d'accords commerciaux préférentiels signifie que l'on peut concéder un accès et des avantages particuliers à des institutions financières étrangères d'un seul pays. Cette évolution peut engendrer une concentration de services financiers dans un nombre limité de juridictions. Elle peut donner lieu à

des situations comme celle que l'on a connue en 1997 dans des pays d'Asie de l'Est où les banques japonaises prêtaient beaucoup, ou plus récemment dans des pays d'Europe centrale ou orientale où la présence de banques provenant de quelques pays d'Europe de l'Ouest a pris une importance systémique. Dans ces cas, les problèmes survenus dans le pays d'origine ont entraîné un repli et aggravé les difficultés de l'offre de crédit dans les pays d'accueil. La libéralisation multilatérale du commerce pourrait éviter le risque de concentration en autorisant l'entrée de banques étrangères saines venant d'autant de pays que possible. Les autorités de réglementation, en permettant une concurrence non faussée soutenue par un cadre de réglementation et de contrôle solide, pourraient non seulement faire en sorte que seules les banques étrangères les plus saines et les plus efficaces puissent entrer, mais aussi réduire le risque que des chocs dans un pays d'origine aient un effet négatif sur l'ensemble du marché du pays d'accueil.

L'intégration financière mondiale bénéficie généralement aux pays d'accueil en accroissant l'efficacité, la concurrence, la présence des produits et le transfert de savoir-faire et de technologie. Pourtant la crise récente a montré qu'elle peut aussi exposer les pays à de nouveaux risques et problèmes. Si les établissements étrangers ont, pour la plupart, continué à fournir des financements pendant les épisodes de difficultés financières locales, l'ouverture du secteur peut amplifier les effets sur les systèmes nationaux des tensions financières survenues dans d'autres parties du monde. Ce problème peut se poser non seulement dans les pays émergents, mais aussi dans les systèmes financiers et les pays plus développés.

Ces questions ne contredisent pas les arguments qui plaident pour l'intégration financière internationale. Elles incitent toutefois à une meilleure prise de conscience et à une combinaison habile de politiques nationales et internationales pour garantir que l'intégration financière se fasse avec un minimum de risques et un maximum d'avantages pour tous les pays. L'ouverture des frontières financières constitue un aspect important de cette démarche. En effet, conjuguée à d'autres efforts de soutien, elle peut garantir à la fois la fourniture efficace de services financiers internationaux et la réduction au minimum des risques qu'elle comporte. ■

*Stijn Claessens est Sous-directeur du Département des études du FMI, et Juan A. Marchetti est Conseiller à la Division du commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce.*

#### Bibliographie :

Claessens, Stijn, and Neelje Van Horen, 2013 "Impact of Foreign Banks," *The Journal of Financial Perspectives*, Vol. 1, No. 1, p. 1-14.

\_\_\_\_\_, à paraître, "Foreign Banks: Trends and Impact," *Journal of Money, Credit and Banking*.

Conseil de stabilité financière (CSF), 2013, "Progress of Financial Reforms," *Report to the G-20 (Basel)*.

Cull, Robert, and Maria Soledad Martinez Peria, 2010, "Foreign Bank Participation in Developing Countries: What Do We Know about the Drivers and Consequences of this Phenomenon?" *World Bank Policy Research Working Paper WPS 5398 (Washington)*.

Fonds monétaire international (FMI), 2012, "The IMF's Financial Surveillance Strategy," *IMF Policy Paper (Washington)*.

Organisation mondiale du commerce (OMC), 2011, "Trade in Financial Services and Development," *Background Note by the Secretariat S/ FIN/W/76 (Geneva)*.