

**Glen Hodgson**  
**Vice-président et économiste en chef adjoint**  
[ghodgson@edc.ca](mailto:ghodgson@edc.ca)

Août 2004

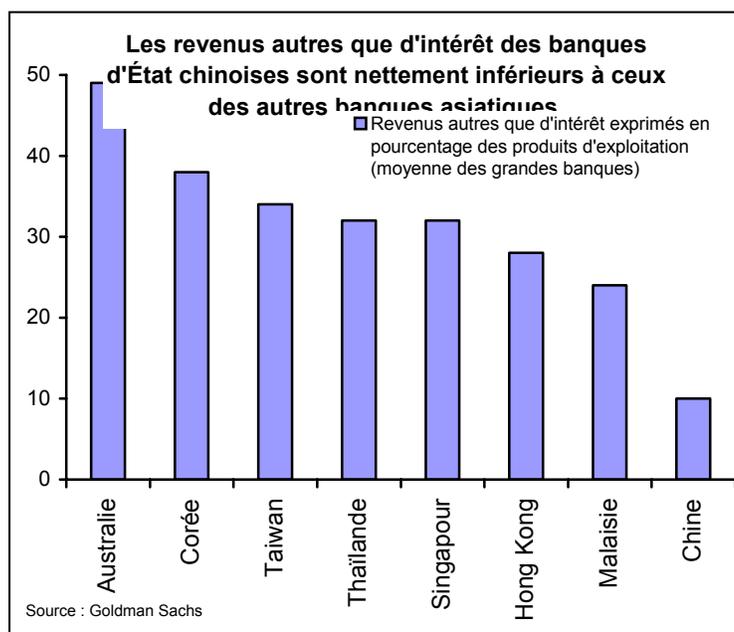
### Une réforme du système bancaire chinois est-elle possible ?<sup>1</sup>

#### L'enjeu

Dans pratiquement tous les pays, un système financier et bancaire efficace est le flot nourricier d'une croissance économique soutenue. Il est généralement admis chez les économistes que le manque de profondeur du secteur financier, qui se manifeste habituellement par une dépendance excessive à l'endroit des banques comme sources d'intermédiation financière, a joué un rôle crucial dans la crise asiatique de la fin des années 1990. Pour que les succès de la transformation économique se poursuivent en Chine, une réforme du secteur bancaire est indispensable. C'est en effet là que se situe le talon d'Achille de la nouvelle économie chinoise.<sup>2</sup>

#### Le système bancaire actuel

Quelles sont les caractéristiques les plus représentatives du système bancaire chinois actuel? Celui-ci descend directement du système bancaire hérité de la période communiste. Les banques étaient à cette époque des banques « à vocation particulière ». Plutôt que de convertir l'épargne en investissements et en prêts à la consommation à des taux d'intérêt fixés par le marché, les banques chinoises ont, au cours des 50 dernières années, regroupé les épargnes des particuliers et les ont utilisées dans la poursuite des priorités politiques et sociales du Parti. Dans ces conditions, il ne faut pas se surprendre que les prêts non productifs (PNP) représentent 20 % ou plus de l'encours de l'ensemble du système bancaire, un héritage du régime communiste et du système d'économie planifiée.



<sup>1</sup> Tiré d'un article de G. Hodgson intitulé *Les risques de la transformation économique chinoise sont-ils gérables?*, juin 2004, affiché sur le site [www.edc.ca](http://www.edc.ca).

<sup>2</sup> Dans une étude récente, la maison Fitch utilisait aussi l'expression « talon d'Achille » pour qualifier le système bancaire russe. Nous divergeons d'opinion avec Fitch à ce sujet. Il est vrai que le système bancaire russe est tout sauf sain, mais nous pensons que d'autres facteurs structurels, comme la dépendance économique excessive de la Russie à l'endroit du secteur pétrolier et gazier et l'insuffisance des réformes dans le reste de l'économie, font courir davantage de risques au développement de la Russie que le système bancaire.

Les quatre grandes banques d'État chinoises, en l'occurrence la Banque de Chine, la Banque chinoise pour la construction, la Banque industrielle et commerciale et la Banque agricole de Chine, constituent le cœur du système financier de la Chine. Collectivement, elles procurent du travail à 1,4 million de travailleurs dans leurs 116 000 succursales réparties partout sur le territoire. Malgré une certaine diminution de leur part de marché, ces banques représentent encore près de 75 % de l'actif bancaire chinois. Cependant, compte tenu du lourd héritage venu du système d'économie planifiée, les autorités estimaient en 2003 que 25 % de leur actif était constitué de PNP; le secteur privé estimait plutôt cette proportion à près de 40 %. Selon les normes comptables occidentales, ces banques auraient été déclarées insolvables il y a bien longtemps. Un grand nombre d'autres banques d'État ou de coopératives de crédit ont aussi émergé, cherchant habituellement à s'acquitter d'un mandat sectoriel ou régional. Finalement, plus de 170 banques étrangères ont aussi été autorisées à exercer certaines activités sur le marché chinois, mais collectivement, elles ne représentent que 1 % de l'encours global des prêts.

Compte tenu de l'ampleur du problème des PNP, la réforme du système bancaire figure en tête de liste des priorités de l'administration. Il est vrai que l'arrivée des banques étrangères amènerait, par le jeu de la concurrence, une certaine vitalité à ce secteur, mais la décision cruciale est celle qui fixera le sort des quatre grandes banques d'État. Peuvent-elles être transformées en entités commerciales viables? Une réforme a été amorcée en 1998 : les autorités ont procédé à une recapitalisation à hauteur de 33 G USD des quatre grandes banques. Quatre sociétés de gestion de l'actif (AMC) ont ensuite été créées en 1999, ce qui a permis de radier 170 G USD d'actifs douteux des livres. Toutefois, les résultats de ces deux mesures ont été mitigés. Le bilan actuel des sociétés de gestion de l'actif ne témoigne pas d'une très grande efficacité en matière de recouvrement. Les livres comptables des banques indiquent en effet un seul ajustement positif, et très peu de progrès véritables ont été accomplis sur le plan de l'efficacité opérationnelle au cours des années suivantes.

À la fin de 2003, dans un effort pour pousser plus loin le processus de réforme, l'administration a recapitalisé la Banque de Chine et la Banque chinoise pour la construction en leur versant une somme additionnelle de 45 G USD en plus de radier les PNP accumulés par ces deux banques. Celles-ci sont dans les faits devenues les sujets d'un ambitieux projet pilote visant à les convertir en banques commerciales à part entière. Elles devraient éventuellement être transférées à des actionnaires de l'extérieur, être dotées d'une structure de gouvernance moderne et être inscrites en bourse<sup>3</sup>. La recapitalisation des banques est financée en puisant dans les énormes réserves de change de la Chine. L'entité publique par l'entremise de laquelle ces nouveaux capitaux transitent espère que les deux banques recapitalisées obtiendront un rendement comparable à celui des obligations du Trésor américain et paieront un dividende régulier sur l'investissement effectué.

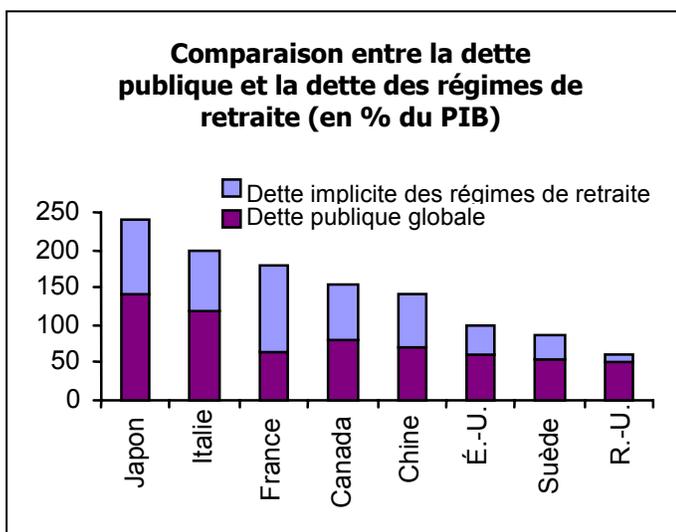
En outre, des changements de réglementation significatifs sont actuellement en cours afin d'améliorer la qualité de l'actif futur des banques. Un nouvel organisme de réglementation chinois, la Commission chinoise de réglementation des banques (CCRB), est en voie de mettre en œuvre une nouvelle réglementation prudentielle qui améliorera substantiellement la capacité du législateur d'évaluer avec précision la santé financière des banques chinoises et la qualité de leur mode de gestion. En outre, de nouvelles exigences quant au niveau de fonds propres raffermiront sensiblement les exigences antérieures qui étaient plutôt laxistes.

---

<sup>3</sup> Fitch Ratings, « *China's Banks: the Recap and Beyond* », avril 2004

En définitive, étant donné que les grandes banques, les AMC et la plupart des autres institutions financières appartiennent à l'État, les coûts et les risques de la réforme bancaire seront entièrement assumés par l'État. Si une crise bancaire devait survenir, elle se transformerait donc rapidement en crise des dépenses publiques. Officiellement, la dette publique chinoise se situe à environ 15 % du PIB, mais si tous les engagements éventuels liés à la restructuration des banques et à la dette extérieure sont comptabilisés, ce ratio grimpe à environ 85 % du PIB. Il est même encore plus élevé lorsque les engagements implicites liés aux régimes de retraite sont pris en considération.

Pourtant, au cours des six dernières années, les taux d'intérêt plus bas et la croissance économique soutenue ont permis à l'administration de réduire le service de sa dette. À titre d'indication, mentionnons que les paiements totaux sur la dette et d'intérêts exprimés en proportion des dépenses publiques sont en baisse à près de la moitié du niveau qu'elles atteignaient en 1998. Sur le plan international, la dette publique et la dette implicite des régimes de retraite chinois sont en fait inférieures à celles de nombreux pays industrialisés dont la population est vieillissante comme le Japon, l'Italie, la France et le Canada.



### Évaluation de la capacité de réforme

Donc, en ce qui concerne la capacité de la Chine à réformer son système bancaire, le verre est-il à moitié plein ou à moitié vide? La part des créances intérieures détenues par les quatre grandes banques a diminué de manière significative au cours des dix dernières années. Les coopératives de crédit, caisses populaires, banques municipales, fonds de capital de risque étrangers et les marchés boursiers sont tous de plus en plus ouverts au secteur privé et aux exigences commerciales. Malgré leur succès mitigé, les efforts de réforme déployés à ce jour témoignent d'une détermination certaine à contrer la menace que laisse planer le système bancaire chinois sur le développement futur du pays et la Chine semble avoir la capacité financière requise pour mener à terme cette réforme. Finalement, conformément à l'accord d'accèsion de la Chine à l'OMC, le pays s'est engagé à ouvrir graduellement certains pans du secteur bancaire aux banques étrangères, en commençant par un accès limité au marché de change en 2002 pour en venir progressivement aux services bancaires de détail en 2006.

Par contre, la quantité actuelle de PNP reste énorme en proportion du PIB. La gestion de cet excédent de prêts non productifs monopolisera des ressources financières importantes pendant encore de nombreuses années. Certaines données récentes permettent de croire que deux des quatre grandes banques d'État chinoises — la Banque de Chine et la Banque chinoise pour la construction — s'efforcent actuellement d'accélérer les réformes internes et ont donc réduit considérablement leur ratio de PNP. Il reste que dans la foulée des

investissements frénétiques effectués en 2003 et au début de 2004, une nouvelle vague de PNP pourrait bien frapper ces banques et d'autres.

Les conditions qui sont faites aux banques étrangères pour accéder au marché chinois sont loin d'être égales à celles des banques chinoises, malgré les engagements en ce sens pris par la Chine au moment de son accession à l'OMC. Le capital réglementaire minimum exigé d'une banque étrangère pour obtenir le permis d'exploiter une succursale est très élevé, ce qui décourage les banques étrangères de s'installer en Chine. À cet égard, mentionnons cependant que les autorités chinoises viennent tout juste d'annoncer une réduction du capital réglementaire minimal requis par succursale, le faisant passer de 500 M RMB à 300 M RMB (36 M USD), ce qui constitue assurément une évolution positive dans la mesure où elle dénote une intention véritable des autorités de favoriser la venue de banques étrangères sur le marché chinois et ce faisant, d'intensifier la concurrence sur les marchés financiers intérieurs. En définitive, la modification de la culture du crédit à l'intérieur des quatre grandes banques et des autres banques d'État sera probablement la plus grande difficulté à surmonter si l'on souhaite éviter une deuxième vague de PNP. Une génération entière de banquiers est actuellement en recyclage en Chine; ils apprennent comment accorder du crédit en s'appuyant sur des critères financiers plutôt que sur des objectifs sociopolitiques. Le succès de cette « révolution culturelle » à l'intérieur du secteur bancaire public chinois reste à démontrer.

## **Conclusion**

Dans l'ensemble, nous pensons que les autorités centrales chinoises disposent des outils nécessaires pour gérer la réforme grandement nécessaire du système bancaire. À ce jour, la tangente prise par le programme de réforme témoigne d'une véritable détermination à annihiler la menace potentielle que fait planer sur le développement économique futur de la Chine l'évolution de son système bancaire. La Chine semble par ailleurs disposer des moyens financiers nécessaires pour procéder aux réformes nécessaires.

Néanmoins, la route sera semée d'embûches. Des changements fondamentaux devront être apportés à la culture de crédit interne des banques. Un changement systémique de cette importance entraînera des coûts appréciables. La Chine doit par ailleurs continuer de favoriser la venue de banques étrangères sur son marché intérieur afin d'assurer une certaine concurrence et de générer de l'innovation dans le secteur de l'intermédiation financière. La réforme du secteur financier reste le talon d'Achille de la transformation économique chinoise et il est trop tôt pour crier victoire, compte tenu des nombreuses mesures importantes qui doivent encore être prises.

---

*Les vues exprimées dans ce propos sont celles de l'auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue d'EDC.*