

Les réformes du système bancaire et financier chinois

Deux associés du cabinet Gide Loyrette Nouel reviennent sur les grandes évolutions de la réglementation bancaire chinoise. Les autorités chinoises se font les défenseurs du concept d' "écologie financière", ou comment mener des réformes qui satisfont les exigences de l'OMC, tout en préservant les intérêts des acteurs chinois.

■ Dans l'esprit de nombreux économistes et banquiers occidentaux, la réforme du secteur bancaire et financier chinois postule sans délai une dérégulation financière, l'ouverture et la privatisation du système bancaire, la désintermédiation et le développement des marchés financiers, et l'ouverture aux mouvements internationaux de capitaux. Leur impatience s'est certainement forgée en pressentant le potentiel incroyable des marchés bancaires et financiers chinois, au moment de l'adhésion de la Chine à l'Organisation Mondiale du Commerce en 2001, et, d'un autre côté, en constatant le rôle encore marginal des banques étrangères. Au reste, il faut admettre que ces réformes sont autant de défis et de remises en cause, implicites et explicites, des prémisses idéologiques du système chinois et, surtout, du pré carré bancaire constitué par le Gouvernement chinois depuis l'ère Deng Xiaoping. Ce sont là certainement les raisons pour lesquelles, à l'occasion du premier Forum financier franco-chinois en septembre 2006, le Gouverneur de la Banque Centrale chinoise, M. ZHOU Xiaochuan, a développé le concept d' « écologie financière » exigeant que l'évolution et l'ouverture du système financier ne se fassent pas de manière désordonnée ou précipitée et, en tout cas, au détriment des acteurs chinois.

Mais, à dire vrai, au-delà des différents discours et des souhaits, le secteur bancaire, et plus généralement la finance chinoise, ont bel et bien connu et connaissent encore des transformations

impressionnantes au regard de leur modèle de départ où, jusqu'au début des années 80, n'existait encore que la seule Banque Populaire de Chine, jouant à la fois le rôle d'une banque centrale et celui de financier de l'économie, contrôlant aussi bien la politique monétaire, les réserves de change, que les dépôts et les prêts.

“Au-delà des différents discours et des souhaits, le secteur bancaire, et plus généralement la finance chinoise, ont bel et bien connu et connaissent encore des transformations impressionnantes au regard de leur modèle de départ.”

Les échéances imposées à la Chine par l'Organisation Mondiale du Commerce (i.e. ouverture du secteur à la fin 2006), et en particulier l'entrée en vigueur, le 11 décembre 2006, de la nouvelle loi sur les banques étrangères en Chine (abrogeant ainsi la loi antérieure du 20 décembre 2001), invitent à un bilan critique des réformes passées et à une appréciation des perspectives à venir, en se concentrant sur leurs trois axes essentiels : (i) la restructuration des acteurs du secteur, principalement les grandes banques d'Etat et le traitement des créances douteuses qu'elles ont accumulées, (ii) la libé-

Guillaume Rougier-Brierre
Associé



Warren Hua
Associé



Gide Loyrette Nouel

ralisation financière au travers notamment de l'ouverture du marché aux acteurs étrangers, et (iii) le renforcement du contrôle et de la supervision du secteur dans le souci de rendre effective l'application des pratiques et standards internationaux dans tous les domaines, de la gestion du risque à la corporate governance, en passant par les normes comptables de sincérité et transparence.

Mise en perspective des réformes passées

L'émergence d'acteurs chinois

La réforme du système bancaire a, à proprement parler, commencé dès 1984 lorsque l'Etat décida la partition de la Banque Populaire de Chine, la recentrant sur son seul rôle de banque centrale et la tenant à l'écart des quatre banques d'Etat spécialisées (Agricultural Bank of China, Industrial and Commercial Bank of China, Bank of China et China Construction Bank). Trois banques dites « politiques » furent ensuite créées, en 1994, pour prendre le relais des quatre grandes banques d'Etat en matière de financement du développement. En 1995, la Loi de la République Populaire de Chine sur les Banques Commerciales entrainait en vigueur, conférant ainsi aux quatre banques précitées la qualité de banque commerciale, et leur donnant une autonomie de gestion avec, en retour, les risques de mauvaise gestion, de gaspillage de liquidités surabondantes, et d'accumulation de créances douteuses.

Conscient des risques pris, le Gou-

vernement chinois introduit un concept de Corporate Governance en vue d'améliorer la gestion des quatre banques d'Etat. Dans cet esprit, en décembre 2003, Central Huijin Investment Co., Ltd. fut créée par le Conseil d'Etat dans le but de gérer les participations de l'Etat dans ses banques et de le représenter de façon adéquate, agissant comme un actionnaire et proposant des réformes structurelles afin de résorber les risques liés à une gestion douteuse de mastodontes, de filiation bureaucratique, décentralisés à l'excès. Par ailleurs, le souci d'amélioration de la qualité des actifs bancaires a commandé le transfert des créances douteuses accumulées par les banques d'Etat à des sociétés de gestion d'actifs, mises en place en 1999, et des recapitalisations conséquentes. Ce procédé interventionniste reste encore d'actualité. Tout particulièrement pour l'Agricultural Bank of China, qui représente aujourd'hui plus de la moitié des créances douteuses du pays et reste dans l'attente d'une recapitalisation éventuelle.

Les débuts du contrôle et de la supervision bancaire

La crise financière qui frappa l'Asie en 1997, bien que d'intensité moindre en Chine, fut une première occasion de mesurer les risques encourus par le système bancaire chinois. S'ensuivit la création de la Commission Chinoise de Régulation des Valeurs Mobilières (« CSRC ») et de la Commission Chinoise de Régulation des Assurances (« CIRC »).

En outre, un système de classification des emprunts et garanties selon leur qualité et la nature des risques induits fut créé, et les mesures de contrôle et de supervision des banques renforcées. Un meilleur contrôle interne des banques, une supervision accrue de la part de l'administration via la création de la Commission Chinoise de Régulation Bancaire (« CBRC ») et un contact grandissant avec les étrangers prenant des participations dans les banques chinoises furent autant de vecteurs de développement et de réforme. Combiné à l'engouement pour la Chine – excessif selon certains –, cela a en partie facilité la réussite des introductions en bourse des grandes banques chinoises (comme CCB, BoC, ICBC), notamment en 2006 sur le marché hongkongais, avec des levées de fonds sans précédent.

Les premiers effets de l'adhésion à l'OMC

Avec l'entrée de la Chine dans l'Organisation Mondiale du Commerce en 2001, le protocole d'adhésion a mis en place un calendrier précis d'ouverture du marché bancaire aux étrangers. Ce fut en tout cas le véritable point de départ de l'ouverture du marché grâce à de nombreuses prises de participation dans les banques domestiques chinoises. Pour autant, l'activité bancaire reste alors défi-

“La méthode la plus rapide d'introduction sur le marché chinois reste donc encore la prise de participation et/ou le développement de partenariats.”

nie par le catalogue guidant les investissements étrangers comme une activité dite « restreinte » et les articles 8 et 9 du règlement CBRC de 2003 régissant les investissements étrangers dans le secteur bancaire chinois limite la prise de participation étrangère individuelle à 20 % du capital de la cible et la prise de participation étrangère totale à 25 % du capital. Le dépassement de ce second plafond est sanctionné par le changement de la qualification de l'institution financière de domestique à étranger, ayant pour conséquence de limiter significativement les activités autorisées. En effet, les banques « étrangères » n'avaient, jusqu'il y a peu, accès qu'à quelques villes, peu de clients et un champ d'activités restreint.

Avenir des réformes en cours

Les progrès relatifs de l'ouverture du marché aux étrangers

Le 11 décembre 2006, la nouvelle loi sur les banques étrangères en Chine est toutefois entrée en vigueur, abrogeant ainsi la loi antérieure du 20 décembre 2001 et ouvrant plus avant le marché chinois aux étrangers, sous certaines conditions.

La loi élargit, non seulement l'étendue de l'implantation géographique des étrangers, mais aussi la catégorie d'activités envisageables, les formes que peut prendre l'implantation, et le type de clientèle. En effet, les banques étrangères peuvent

désormais s'implanter sur la totalité du territoire chinois, sous forme de succursale, de filiale coentreprise ou encore de société à capitaux intégralement étrangers. Elles peuvent de surcroît fournir un éventail élargi de services comprenant les activités en monnaie chinoise (dépôt, prêt, change, instruments négociables, lettres de change, cartes de crédit etc.), à des clients aussi bien chinois qu'étrangers, personnes physiques comme personnes morales.

Cependant, le coût d'accès au marché reste élevé : un milliard de yuans en capital social intégralement libéré pour les coentreprises ou les sociétés à capitaux intégralement étrangers et 100 millions de yuans de fonds de roulement, non rémunérés, mis à disposition pour chaque succursale. De surcroît, il est impératif de filialiser ses succursales pour n'être soumis à aucune restriction de champ d'activité. Outre des exigences exorbitantes en matière de capital social, la nouvelle loi requiert des actifs d'une valeur de dix milliards de dollars américains et la présence d'un bureau de représentation sur le territoire chinois, depuis plus de deux ans pour créer des banques à capitaux intégralement étrangers.

La méthode la plus rapide d'introduction sur le marché chinois reste donc encore la prise de participation et/ou le développement de partenariats. Le pourcentage de participation de 20% précédemment évoqué reste toutefois applicable et l'administration ne semble pas prête à le supprimer afin d'éviter l'acquisition trop rapide de parts de marché par les acteurs étrangers. La combinaison des dispositions de la nouvelle loi avec le règlement sur les prises de participation des banques étrangères dans des banques chinoises reste toutefois encore confuse sur certains points.

L'amélioration impérieuse de la gestion des risques

Comme nous l'indiquions ci-dessus, la réforme bancaire permet à présent une plus grande transparence, notamment grâce au système de classification des prêts en cinq catégories adopté en 2002 et renforcé en 2004. La nouvelle réglementation prévoit des règles prudentielles requérant des banques l'établissement d'un authentique système de risk management, associé à des règles de fonctionnement internes strictes. Les banques doivent entre autres créer des réserves visant à compenser les

créances douteuses le cas échéant. Les risques de crédit sont significatifs, mais il semble que fin 2005, 53 banques domestiques représentant 75% des actifs bancaires, aient malgré tout respecté le ratio Cooke de 8% des accords de Bâle I.

L'essentiel reste toutefois encore à faire, notamment au travers de la promotion d'une forte culture en suivi et contrôle de gestion du risque au sein même des institutions financières. A cet égard, la mise en œuvre effective du nouveau dispositif d'adéquation des fonds propres, Bâle II, est un défi clé pour les banques résidentes. Le paradoxe tient à ce que les grandes banques étrangères présentes en Chine vont adopter sans attendre l'approche la plus avancée permise par Bâle II pour évaluer et gérer les risques de crédit, les risques de marché et le risque opérationnel, alors que, même si la CBRC pousse à l'adoption des grands principes de l'accord de Bâle, il y a fort à parier que les banques chinoises auront peut-être, pour un certain temps encore, du retard en la matière.

En effet, les risques opérationnels, entre autres, ne sont pas des moindres. Les niveaux de hiérarchie surabondants et un contrôle défaillant de la périphérie par le centre sont la source de prise de risques encore difficilement contrôlés et parfois de phénomènes de corruption. Il paraît donc crucial que les grandes banques chinoises mettent en place un système de contrôle des risques plus efficace et modifient la culture managériale de leur personnel. De fait, il y aura là peut-être une distorsion de concurrence, chacun, étrangers ou chinois, ne « jouant » pas en même temps selon les mêmes règles.

Au total, l'approche choisie pour la réforme du secteur bancaire chinois est volontairement graduelle pour permettre aux acteurs locaux d'évoluer et de rester incontournables, mais elle n'en demeure pas moins très volontariste et authentiquement lucide sur les fragilités du système actuel. On en veut pour preuve les derniers débats en janvier 2007 lors des cercles financiers de Pékin au terme desquels un consensus se dégagait pour l'instauration d'un système d'assurance et de garantie des dépôts, conforme à la pratique internationale. Désormais, les acteurs chinois pourraient avoir à payer pour les propres errances et non seulement compter sur des interventions publiques, même si cette époque ne semble pas avoir complètement vécu.●