

J. SOEDRADJAD DJIWANDONO¹

SYSTÈME BANCAIRE ET GESTION MACROÉCONOMIQUE : LE CAS DE L'INDONÉSIE

Cette communication² propose une analyse des mesures mises en œuvre pour faire face aux problèmes liés à la restructuration du système bancaire et au maintien de la stabilité monétaire en Indonésie. L'étude des difficultés auxquelles l'économie indonésienne est confrontée, des efforts et des politiques que ce pays a engagés jusqu'à présent, permet également d'en tirer quelques enseignements.

Santé du système bancaire et politique macroéconomique

De nombreuses études ont clairement démontré qu'il existe un lien étroit entre la santé du système bancaire, qui est l'objet d'analyses microéconomiques, et la politique monétaire, qui relève de la macroéconomie. Une bonne politique monétaire vise la stabilité monétaire, et une politique macroéconomique bien gérée a pour objectif la croissance et la stabilité ; elles ne sont cependant pas soutenables sans un système bancaire sain. Ces études montrent également que la santé du système bancaire devrait être traitée comme un objectif de politique monétaire, au même titre que la stabilité des prix et le taux de change. Selon Manuel Guitian, « la santé systémique des banques est désormais considérée comme l'un des éléments de la politique monétaire ; elle complète la politique macroéconomique générale, et constitue un objectif à part entière dans la recherche de l'équilibre et de la stabilité économique »³.

L'analyse de la restructuration bancaire en Indonésie proposée ici repose en partie sur l'adhésion à cet argument. Elle étudie cependant la relation étroite

1. J. SOEDRADJAD DJIWANDONO est actuellement chercheur associé, spécialisé sur le développement, au Harvard Institute for International Development (e-mail : sdjiwand@hiid.harvard.edu) ; il était Gouverneur de la Banque d'Indonésie jusqu'en février 1998.

2. Allocution prononcée à l'occasion du colloque "Vers la restauration d'un système bancaire sain au Japon et implications globales", organisé conjointement par le bureau du FMI à Tokyo et l'Université de Kobe, Kobe, 14 juillet 1998.

3. M. Guitian, "Banking Soundness : The Other Dimension of Monetary Policy", in C. Enoch & J.H. Green eds., *Banking Soundness and Monetary Policy : Issues and Experiences in the Global Economy*, FMI, 1997, pp. 41-68.

qu'entretiennent santé du système bancaire et politique monétaire dans le contexte plus large de la gestion macroéconomique.

Entre 1980 et l'éclatement de la crise asiatique en juillet 1997, plus de 130 pays ont connu des problèmes bancaires, qu'il s'agisse de *problèmes bancaires significatifs*, de *malaises bancaires* ou de *crises bancaires*. Il semble par ailleurs que la fréquence des problèmes ait augmenté en fin de période, et que leur nature comme leur intensité, de même que leurs ramifications, aient été de plus en plus sévères⁴. Ainsi, malgré une prise de conscience de la relation étroite qui lie les aspects micro- et macroéconomiques de la politique monétaire, un nombre croissant de pays auraient connu des problèmes bancaires de plus en plus sérieux, dont l'impact se serait aggravé.

Cette évolution a motivé de nombreuses études et suscité de multiples résolutions et propositions de politique économique, destinées à y faire face⁵. Parmi les récentes interventions de ce type, on peut citer en particulier le communiqué du G7, publié après le sommet de Lyon en juin 1996, ainsi que la déclaration, en septembre 1996, du Comité intérimaire du Fonds monétaire international, *Partenariat pour une croissance soutenable*.

Il convient tout d'abord de rappeler la proposition suivante : « *il est peu probable qu'une politique macroéconomique appropriée suffise à maintenir l'économie en équilibre, à moins qu'elle ne soit soutenue par des conditions micro-économiques sous-jacentes saines* ». Ceci est vrai aussi, tant dans le domaine budgétaire, que dans le domaine de la politique monétaire, qu'il s'agisse de la gestion du taux de change, de celle de la dette extérieure, ou de la question qui nous intéresse ici, c'est-à-dire la politique monétaire et l'état du système bancaire⁶. Cette proposition est par ailleurs largement reconnue et admise. Ses origines sont diverses : l'expérience de nombreux pays latino-américains au cours des années quatre-vingt, les problèmes qu'ont connus les institutions financières américaines, les difficultés qu'ont vécues les pays européens avec l'expérience du SME, la crise mexicaine, etc.⁷

Il y a une certaine ironie à rappeler le discours de clôture du colloque organisé par le FMI sur les banques centrales, au début de 1997, dans lequel le Directeur général, Michel Camdessus, annonçait : « *j'ai dit l'année dernière que, selon moi, la prochaine crise internationale commencerait par une crise bancaire, ou en inclurait du moins certainement une. Espérons que tous les efforts que nous engageons pour améliorer la prise de conscience des problèmes du secteur financier et pour rechercher des solutions conduiront à des réformes sérieuses – aussi bien sur le plan national qu'au plan international – qui promouvront santé bancaire et discipline de marché. Grâce à ces efforts, parmi lesquels s'inscrit ce séminaire,*

4. C.-J. Lindgren & al., *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, (FMI, 1996), tableau 2, et S. Fisher, "Bank Soundness and the Role of the Fund", in C. Enoch & J.H. Green, *op. cit.*, p. 22.

5. Les deux livres publiés par le FMI, mentionnés *supra*, comme un livre antérieur édité par V. Sundararajan et T.J.T. Balino, *Banking Crisis: Cases and Issues*, (FMI, 1991), sont très instructifs à ce sujet. Ces livres, comme les nombreux séminaires ou ateliers portant sur les problèmes de santé bancaire et de politique monétaire, ont contribué à attirer l'attention sur ces questions très importantes pour la gestion économique actuelle.

6. Voir la préface et la première partie de C.-J. Lindgren & al., *op. cit.*

7. Voir M. Goldstein & D. Weatherstone, *The Asian Financial Crisis*, Policy Brief 98-1, 30 mars 1998, Institute for International Economics, Washington DC.

nous pourrons réduire de manière substantielle la possibilité que mes soupçons ne deviennent réalité »⁸. On peut dès lors se demander pourquoi la crise asiatique a éclaté, malgré cette nouvelle prise de conscience. Ceci conduit à rappeler les raisons et les circonstances de l'apparition de la crise en Indonésie, avant de tenter d'en tirer quelques leçons, en termes aussi bien de gestion politique que de fonctionnement bancaire, ou de coopération internationale.

Chronologie de la crise en Indonésie

De nombreux analystes présentent déjà la crise asiatique comme l'une des crises majeures de ce siècle, en particulier pour les pays qui l'ont subie. Son impact a été tellement dévastateur que même les plus pessimistes reconnaissent qu'il a dépassé leurs pires prévisions. L'Indonésie, comme la Thaïlande et la Corée du Sud, ont souffert davantage que les autres. Et l'on peut sans conteste soutenir que, de ces trois pays, elle est celui qui a été le plus touché.

L'examen du processus qui a débouché, en Indonésie, sur une crise économique et politique, montre clairement que l'origine se situe dans un problème de change ordinaire, apparu avec la pression soudaine qui a pesé sur la roupie au mois de juillet 1997, après la chute puis le flottement du baht thaïlandais. Cependant, après ce processus d'interaction entre la politique du gouvernement et les réactions du marché, les problèmes se sont rapidement étendus et aggravés, au point qu'ils ont affecté tous les secteurs de l'économie nationale, avant de prendre finalement une dimension politique.

La crise a donc débuté avec la pression du marché sur la roupie ; celle-ci trouve son origine dans les effets de contagion suscités par le déséquilibre du marché des changes dans la région. Le 11 juillet 1997, lorsque le flottement du peso philippin est décidé, le gouvernement indonésien, soumis à la pression du marché et suivant la gestion du taux de change alors en vigueur – flottement administré avec dépréciation régulière et marges d'intervention continuellement ajustées – élargit encore les marges de fluctuation qui passent de $\pm 4\%$ à $\pm 6\%$. Mais le marché ne réagit pas à cette décision de la Banque d'Indonésie comme il le faisait auparavant ; au contraire, la roupie subit une nouvelle pression et des interventions sur le marché des changes sont nécessaires. Cependant, la pression du marché ne s'allégeant pas, la banque centrale doit laisser flotter la roupie le 14 août 1997. Après l'intervention de la Banque d'Indonésie et un resserrement de la politique monétaire, les problèmes s'étendent au secteur bancaire, et l'industrie bancaire entre en crise. Les difficultés se poursuivant, la confiance s'érode et on voit apparaître dans le secteur bancaire le processus familier de *fuite vers la qualité et vers la sécurité*. La crise de confiance contamine également le marché monétaire interbancaire, les déposants et les créanciers des banques, par le biais de l'effondrement de la roupie. La confiance s'effondre définitivement lorsque, en janvier 1998, les banques étrangères refusent d'accepter les emprunts et crédits des banques indonésiennes. Le secteur réel commence alors à ressentir l'impact de la crise, et le processus acquiert un caractère auto-entretenu.

8. M. Camdessus, *The Challenges of a Sound Banking System*, in C. Enoch & J.H. Green, *op. cit.*, p. 539.

ENCADRÉ

Les principaux développements de la crise

- La roupie subit une lourde pression à la suite du flottement du baht (2 juillet) et du peso (11 juillet).
- Les marges d'intervention de la Banque d'Indonésie sont élargies et passent de 8 à 12 %, après de nombreuses modifications similaires (5 depuis 1994).
- Le 14 août, les marges d'intervention de la Banque d'Indonésie sont supprimées : la roupie flotte librement.
- Les interventions de la Banque d'Indonésie sur le marché des changes commencent par des ventes de dollar sur le marché à terme, et se poursuivent avec des ventes sur le marché au comptant. Un resserrement progressif de la politique monétaire complète ce mouvement – interruption de la vente de certificats de dépôt sur le marché monétaire, élévation des taux d'intérêt sur les certificats de la Banque d'Indonésie (taux d'intérêt SBI) –, les entreprises publiques doivent placer leurs dépôts bancaires à la SBI, et les dépenses publiques sont temporairement interrompues.
- La politique macroéconomique mise en œuvre préfigure le programme du 3 septembre 1997, soutenu par le FMI.
- Le 8 octobre 1997, le gouvernement fait appel à l'aide du FMI.
- Au cours du processus de négociation, le programme soutenu par le FMI passe d'un accord de précaution à un accord de *stand by*. La première lettre d'intention est envoyée au FMI le 31 octobre 1997 ; elle prévoit un programme de restructuration économique, complété par des politiques monétaire et budgétaire prudentes, et une première ligne de 23 (ou 18) milliards de dollars.
- 16 banques sont fermées. Première mouture du prêt de 3 milliards de dollars accordé par le FMI.
- Le 6 janvier 1998, un nouveau budget est présenté ; les réactions du marché sont négatives.
- Le 15 janvier 1998, une seconde lettre d'intention est adressée au FMI ; le marché réagit négativement à la nomination du docteur Habibie comme vice-président.
- Les mesures de restructuration bancaire prévoient une garantie totale pour les déposants et les créanciers ; l'ARBI (Agence de Restructuration Bancaire Indonésienne) est mise en place à la fin du mois de janvier 1998.
- En février 1998, la confusion sur la proposition de création d'un *Currency Board* provoque des réactions publiques négatives.
- Le 23 mars 1998, hausse des taux de la SBI ; le taux à un mois passe de 22 % à 45 %.
- Le 4 avril 1998, la suspension des activités de 7 banques est annoncée ; 7 banques sont placées sous la surveillance intensive de l'ARBI.
- La troisième lettre d'intention est signée avec le FMI le 8 avril 1998 ; elle comporte des précisions sur les filets de sécurité sociaux et les dettes des entreprises.
- Chute de Suharto et arrivée au pouvoir de Habibie, son vice-président.
- Le 4 juin à Francfort, après deux réunions à Tokyo et New York, un accord est trouvé sur les dettes du secteur privé.
- Le Cabinet est remanié ; l'indépendance de la Banque d'Indonésie est annoncée.
- Le 24 juin 1998, quatrième lettre d'intention.

Restructuration bancaire en Indonésie

Nombreux sont ceux qui considèrent que la santé du système bancaire est vitale pour que la gestion macroéconomique d'un pays soit soutenable. Malgré la concurrence permanente exercée par les autres intermédiaires financiers, due à la globalisation, le secteur bancaire joue un rôle déterminant ; ceci est encore plus vrai dans les pays en développement. La condition du secteur bancaire reflète généralement celle du secteur financier dans son ensemble, et c'est pourquoi son état est un sujet de préoccupation générale.

Selon le bureau exécutif du FMI, les principes suivants doivent guider les mesures de renforcement du système bancaire⁹ :

- la santé de chaque banque relève d'abord et avant tout de la responsabilité de ses propriétaires et de ses administrateurs ; cependant, la santé du système bancaire relève aussi de la politique publique ;
- la santé du système bancaire repose de manière cruciale sur des politiques macroéconomiques saines ;
- une saine administration doit comporter des structures de soutien à la gouvernance interne et à la discipline de marché, de même qu'une régulation et une supervision publiques ;
- la coopération et la coordination internationales peuvent jouer un rôle important non seulement dans le renforcement du système financier global, mais également dans l'amélioration de la santé des systèmes bancaires nationaux.

Voyons maintenant comment l'Indonésie a mis en œuvre la restructuration bancaire, par rapport aux principes mentionnés *supra*. Avant cette crise, l'expérience la plus récente de règlement d'un problème bancaire a été celle de la fermeture de la banque Summa, banque importante, au début des années quatre-vingt-dix. Le système bancaire comprenait alors un nombre élevé de banques, surtout publiques, confrontées à un problème significatif de créances douteuses ; celles-ci s'expliquaient en partie par la politique monétaire très rigoureuse mise en œuvre pour calmer la surchauffe économique. Le FMI caractérisait la situation des banques indonésiennes comme ayant des *problèmes significatifs*. La fermeture de la banque Summa fut une expérience longue et douloureuse, mais la situation s'est progressivement améliorée comme le montre le déclin, en moyenne nationale, des prêts non performants, passés de 25 % à 12 % du total des prêts en 1995¹⁰.

Une courte période de malaise a précédé la crise bancaire : la confiance s'érodant, les banques ont commencé à voir leur base de dépôts se réduire, tandis que le marché monétaire interbancaire, souffrant de compartimentation, a mal fonctionné. Les banques fragiles ont dû faire appel à la Banque d'Indonésie pour rester à flot. La confiance a totalement disparu avec la brutale aggravation du

9. C.-J. Lindgren & al., *op. cit.*, p. 5.

10. C.-J. Lindgren & al., *op. cit.*, tableau 2, p. 26. À propos des questions essentielles soulevées par la gestion du système bancaire indonésien et la réforme bancaire avant la crise, voir l'article de l'auteur, *The Banking Sector in Emerging Markets : The Case of Indonesia*, in C. Enoch & J.H. Green eds., *op. cit.*, pp. 335-352.

processus de "fuite vers la qualité" et la rapide apparition de paniques bancaires affectant de nombreux établissements. Curieusement, ces phénomènes se sont produits en Indonésie après la fermeture, au début du mois de novembre 1997, de 16 banques ; or cette mesure aurait dû initialement rétablir la confiance dans le système bancaire. Une banque individuelle confrontée à un problème de mauvaise adéquation de la liquidité peut rapidement devenir insolvable. Pour le secteur bancaire, le malaise s'est transformé en crise.

Alors que la crise monétaire affectait de plus en plus l'économie nationale, le gouvernement a intégré le règlement des problèmes bancaires à d'autres mesures, le traitant comme un simple élément des politiques d'ajustement plus larges destinées à maintenir la stabilité et à soutenir la croissance. Cette attitude a été particulièrement nette dans les programmes soutenus par le FMI, de la première lettre d'intention (novembre 1997) à la plus récente, c'est-à-dire la quatrième.

Le gouvernement indonésien a par ailleurs demandé un prêt *stand-by* de trois ans au FMI, qui lui a été accordé au terme d'une procédure d'urgence. Le montant de ce prêt *stand-by* s'élève à 7,3 milliards de DTS, soit, ajoutés aux prêts de la Banque mondiale et de la Banque Asiatique de Développement (BAD), des crédits d'un montant total 18 milliards de dollars américains. Avec les 5 milliards de dollars de réserves conservés pour soutenir la balance des paiements, ce sont 23 milliards de dollars qui ont été disponibles. Enfin, avec les secondes lignes de facilités bilatérales, le montant total du plan de sauvetage a représenté 43 milliards de dollars.

Le programme soutenu par le FMI est fondamentalement constitué d'un ensemble complet de mesures destinées à régler le problème des banques insolubles et fragiles et à triompher des rigidités structurelles qui affectent l'économie ; il est par ailleurs soutenu par des politiques monétaire et budgétaire prudentes.

Le programme de restructuration financière qui s'ajoute à l'assistance technique du FMI, de la Banque mondiale et de la BAD, et qui est destiné à restaurer la confiance dans le système financier, comprend cinq volets :

- la fermeture de 16 banques insolubles qui a eu lieu le 1er novembre 1998 ;
- la mise en place de procédures et de politiques propres à traiter rapidement des institutions financières fragiles mais viables, afin de restaurer rapidement leur situation, certaines banques devant par ailleurs être placées sous la surveillance conservatoire ou intense de la Banque d'Indonésie ;
- la résolution des problèmes spécifiques aux banques nationales et régionales de développement ;
- l'amélioration du cadre institutionnel, légal et réglementaire régissant le fonctionnement des banques, pour assurer l'émergence d'un système financier sain et efficace, ce qui inclut la modification des lois sur la banque centrale, les liquidations bancaires, les banqueroutes, etc.
- la mise en place d'une Agence de restructuration bancaire indonésienne (ARBI), à la suite de la seconde lettre d'intention.

Le contenu du programme de restructuration bancaire, le fait que ce programme ne soit qu'un élément d'un ensemble concernant aussi bien le secteur réel que financier et qu'il soit soutenu par des politiques monétaire et budgétaire prudentes, laisseraient penser que les mesures prises étaient les bonnes. Pourquoi est-ce alors

en Indonésie que ces mesures, qui ont obtenu l'aval du FMI, ont produit les pires résultats, lorsqu'on les compare avec d'autres programmes eux aussi soutenus par le Fonds ? Ce constat vaut tant pour le taux de dépréciation de la monnaie, les perspectives de croissance, le taux d'inflation, ou le comportement d'autres variables.

Ce processus n'étant pas terminé, l'analyse présentée ne fournit pas d'explications définitives. Cependant, en attendant une étude ultérieure plus détaillée, on peut avancer certaines observations. Sans faire une description exhaustive de la mise en œuvre des programmes, plusieurs remarques s'imposent.

L'expérience indonésienne semble rejoindre l'idée que la santé du système bancaire est la condition préalable à une politique monétaire soutenable. On peut même suggérer que l'élément central de la crise se trouve dans la faiblesse du système bancaire, qui a entravé la politique monétaire, la surveillance bancaire et la fluidité du système de paiement. La santé du système bancaire devrait donc être considérée comme un des objectifs de la politique monétaire. Cependant, la mise en place d'un système bancaire efficace, par le biais d'un programme combinant restructuration bancaire (pour l'assainissement du système bancaire) et gestion monétaire, impose d'avoir conscience du fait que les instruments disponibles fonctionnent dans des cadres temporels très différents. La politique monétaire concerne fondamentalement des problèmes de court terme, alors que la restructuration des banques est une politique de plus long terme. En outre, comme le soutient Manuel Guitian, il existe des interactions et des effets de rétroaction entre la santé du système bancaire et les choix de politique macroéconomique. Les conflits entre les objectifs de stabilité des prix et de santé bancaire imposent des arbitrages intertemporels ¹¹.

L'expérience indonésienne enseigne également que la fermeture des banques peut produire des résultats défavorables lorsque les anticipations (du marché domestique, dans le cas présent) sont fragiles. Bien que cela ne soit peut-être pas réaliste, il faut suggérer que la fermeture d'une banque ne devrait avoir lieu que lorsque l'économie n'est pas fragile, et, en règle générale, le plus tôt possible. La situation est d'autant meilleure que les autorités identifient les problèmes, en acceptent la réalité, et procèdent rapidement à une restructuration, et que celle-ci est bien préparée. En effet, la restructuration est alors moins coûteuse, et les chances de succès plus importantes.

On ne peut qu'observer que, dans les pays en développement, la conscience largement partagée de la relation étroite entre santé du système bancaire et politique macroéconomique, due aux campagnes de sensibilisation du FMI et d'autres institutions, n'a pas suffi à préparer les autorités monétaires et les acteurs du marché à faire face à la crise. Celle-ci a ainsi eu des effets dévastateurs, en particulier en Thaïlande, en Corée et en Indonésie. On aurait pu penser que l'Indonésie était dans la bonne direction, puisqu'elle avait durement travaillé à résoudre ses problèmes, y compris en tentant de renforcer son système bancaire, et qu'elle était de ce fait préparée à faire face à un choc extérieur. Mais la crise a été tellement dévastatrice que les politiques précédentes, bien que positives, sont apparues trop timides et trop tardives.

11. M. Guitian, *op. cit.*, in C. Enoch & J.H. Green, *op. cit.* p.48.

Vers un système bancaire sain

Le programme, soutenu par le FMI, qu'applique l'Indonésie, prévoit une restructuration bancaire complète. Avec l'aide de la BAD, de la Banque mondiale et du FMI, l'ARBI s'attache à régler le problème des banques fragiles, en combinant fusions, recapitalisations et gels. Les créances douteuses des banques doivent être transférées à une Unité de Gestion des Actifs (UGA), instituée au sein de l'ARBI.

Pour renforcer les banques relativement saines, le gouvernement devrait annoncer rapidement des mesures permettant aux banques qui réalisent des augmentations de capital de vendre leurs créances douteuses à l'UGA, afin d'améliorer leur ratios d'adéquation du capital ; des dispositions seront également prises en vue de la création d'un second étage de capital, sous la forme de prêts subordonnés aux banques dont les propriétaires ont augmenté le capital.

Des discussions sont en cours avec les banques étrangères relatives à leurs investissements dans le secteur bancaire. Pour faciliter ce processus, les amendements à venir à la loi bancaire supprimeront toutes les restrictions sur la propriété des banques. Une mesure intérimaire permettra également de recourir à des équipes de banques étrangères pour renforcer la gestion des banques contrôlées par l'ARBI.

Toutes les banques doivent parvenir à un ratio minimum d'adéquation du capital qui s'élèvera, avant la fin de 1998, à 4 % pour les actifs pondérés par leur risque, à 8 % à la fin de 1999 et à 10 % à la fin de 2000.

Il s'agit là naturellement de mesures nécessaires pour ramener le secteur bancaire à une situation normale, c'est-à-dire à une situation de solvabilité. Cependant, pour que le système bancaire soit sain, la plupart des banques doivent être solvables et le rester. Le FMI considère que la probabilité de rester solvable dépend, entre autres, de la rentabilité des banques, de leur bonne gestion et du fait qu'elles sont suffisamment capitalisées pour faire face à des événements défavorables¹². Mais il faut également que toutes les infrastructures de soutien à l'industrie fonctionnent correctement ; ceci concerne les mesures de régulation et de surveillance prudentielle, les publications destinées à l'information du public, les pratiques comptables et les règles légales. Manuel Guitian (cité *supra*) rappelle les trois piliers sur lesquels repose le paradigme de la santé bancaire : surveillance publique (normes prudentielles), gouvernance interne (gestion du risque au sein de chaque banque), et discipline de marché (pratiques bancaires saines). Ces piliers restent encore à construire et imposent l'adhésion à de nombreux principes qui participent au renforcement du système bancaire : responsabilisation des propriétaires et administrateurs de banques, professionnalisme des autorités, prudence de la gestion macroéconomique et, dans un système financier global, bonne coopération internationale.

12. C.-J. Lindgren & al., *op. cit.*, p. 9.

Les problèmes que rencontre actuellement le système bancaire indonésien semblent tellement complexes que les mesures à prendre suscitent parfois un dilemme. La crise a, dans une certaine mesure, balayé les efforts engagés au cours des trois dernières années pour mettre en place une régulation prudentielle. Mais elle offre également l'opportunité d'instituer les trois piliers nécessaires à la santé du système bancaire. Il semble qu'un programme complet soit mis en place dans cette direction. Il faut à présent que ce programme soit appliqué de manière disciplinée.

Quelques enseignements livrés par cette crise

La crise asiatique, qui dure maintenant depuis un an, montre que la globalisation produit à la fois des opportunités intéressantes et des risques importants. L'Indonésie, comme en particulier la Thaïlande et la Corée, mais également d'autres pays, a substantiellement bénéficié de l'ouverture de son économie, ainsi que des entrées massives de capitaux qui se sont produites au début des années quatre-vingt-dix. Il semble cependant que, en raison de la faiblesse des systèmes financiers et de retournements dans le sentiment du marché, un choc externe puisse déboucher rapidement sur une crise bancaire.

Cette communication a montré comment la crise s'est déployée en Indonésie. On peut en tirer quelques leçons aussi bien pour la manière dont les problèmes apparaissent que pour les politiques que les autorités mettent en place.

L'enseignement tiré des crises des années quatre-vingt reste valide : d'une part, il faut intervenir le plus rapidement possible, d'autre part les problèmes sont toujours pires que prévu¹³. On peut ainsi signaler que, dans une étude sur les problèmes bancaires en Indonésie, menée en 1996, le département des Affaires monétaires et de change du FMI évaluait tant le nombre de banques en difficulté que le coût de la restructuration, à un niveau nettement plus faible que ce que l'on observe actuellement. Plus les problèmes sont identifiés, reconnus et traités rapidement et correctement, plus les chances de succès sont importantes, et plus les coûts sont faibles¹⁴. La Banque d'Indonésie avait engagé, avant la crise, des mesures de consolidation destinées à renforcer le système bancaire ; elle avait par ailleurs conscience que la politique monétaire combinait éléments micro- et macroéconomiques ; cela n'a pas pour autant aidé l'Indonésie, comme de nombreux autres pays, à résister aux chocs contagieux qui ont affecté l'Asie. Dans une certaine mesure, le monde aurait dû prendre conscience et se préoccuper plus tôt de ces questions pour que cela ait un impact positif sur les politiques nationales.

Dans une situation de crise ouverte, il faut considérer avec précaution la séquence de la fermeture des banques insolubles, même si celle-ci est incontestablement nécessaire pour résoudre les problèmes structurels. Idéalement, les

13. A. Sheng, *The Crisis of Money in the 21st Century*, intervention à la City University of Hong Kong, 21 avril 1998.

14. Voir également S. Fischer, *op. cit.*, in C. Enoch & J.H. Green eds., *op. cit.*, p. 23.

fermetures de banques doivent se produire lorsque les anticipations du public ne sont pas fragiles. Ceci est cependant très difficile à réaliser : lorsque les choses paraissent aller parfaitement, et que l'économie croît rapidement, il est difficile d'appeler le public à la prudence.

En conclusion, la crise en Indonésie trouve son origine dans un choc extérieur sur le marché des changes, dû à la modification du sentiment du marché dans la région, qui a produit des effets de contagion. Confrontée à ces effets, l'économie, qui souffrait de l'inefficacité de son secteur réel (coûts de production élevés liés à la suraccumulation du capital) et de la faiblesse de son système financier et bancaire, n'a pas pu faire face au choc ; par un processus de contamination, l'affaiblissement de la roupie a affecté les secteurs financiers, puis les secteurs réels. Le malaise a transformé le choc monétaire en crise économique, puis en crise des systèmes bancaire et financier. De manière comparable, les faiblesses du système social et politique ont facilité le passage de la crise économique à la crise sociale et politique. Comme pour d'autres phénomènes de contagion, les mesures nationales de restructuration bancaire auront d'autant plus de chances de succès que les problèmes seront traités avec de bons programmes, qu'ils seront mis en œuvre de manière disciplinée – et que la chance sera là.

J. S. D.