

DEPARTEMENT FEDERAL  
DES FINANCES

Administration fédérale des finances

DEPARTEMENT FEDERAL  
DES AFFAIRES ETRANGERES

Service économique et financier

Berne, le 12 novembre 1991

*Original direkt weitergeleitet*

Note à : - Chef du Département des finances  
- Chef du Département des affaires étrangères

Mission d'exploration en vue d'une assistance  
en matière bancaire et financière aux pays baltes

Une première évaluation

1. Appréciation du processus de transition

L'évolution dans les pays baltes doit être appréciée à la lumière d'un triple défi. Il y a, tout d'abord, l'influence directe des événements extérieurs, dont surtout l'impact des événements en URSS et dans les républiques avoisinantes. L'objectif premier étant le rapprochement, voire à terme l'insertion, des trois républiques dans la structure intégrative européenne, la priorité revient à se libérer progressivement de l'étouffante imbrication avec le tissu soviétique et ses parties constitutives. En fait, il ne s'agit nullement de couper les ponts avec leurs voisins de l'Est, mais bien plutôt de placer les rapports, à tous les niveaux d'ailleurs, sur le plan de la normalité entre entités souveraines. A ce titre l'émancipation monétaire joue un rôle d'autant plus central qu'il existe un danger réel d'effondrement du rouble. Au-delà des problèmes liés à la répartition de la dette extérieure soviétique une des difficultés particulières de l'opération réside dans le fait que chacun des trois pays entend se doter d'une monnaie propre, probablement attachée à l'ECU, alors que plus de quatre cinquièmes de leurs échanges s'opèrent avec la zone rouble. L'autre écueil majeur est constitué par la

crainte d'une modification unilatérale des modalités de paiement des livraisons de pétrole par l'URSS qui peut intervenir à tout moment. Un tel pas ne se traduirait pas seulement brutalement sur la position financière extérieure des pays mais serait susceptible de porter un coup au délicat équilibre des échanges.

Les énergies des trois pays sont, ensuite, pleinement absorbées par la **mise en place des piliers institutionnels de leurs entités étatiques**. La Constitution, les droits de citoyenneté, le rôle des partis, la privatisation sont débattus dans une atmosphère tendue imprégnée des vieux réflexes bureaucratiques. Le nationalisme ambiant est d'autant plus étouffant que les nouvelles forces non seulement ont beaucoup de mal à s'imposer mais souvent manquent de tolérance. Ces tensions jouent pleinement lorsqu'il s'agit de créer les bases des Banques centrales. De la sorte, à la difficulté de la création d'instituts d'émission, avec tous les problèmes institutionnels et opérationnels que l'on peut imaginer vient s'ajouter le très jeune âge et leur manque presque total d'expérience des trois gouverneurs. Il en découle d'une part des rapports difficiles entre Banques centrales et Ministères des finances, ces derniers incorporant en quelque sorte l'ancienne bureaucratie ministérielle. De l'autre, les nouvelles structures des Banques centrales semblent bien frêles face aux complexités de la transition monétaire et de la création d'un système bancaire à deux piliers.

Il convient, enfin, de souligner **les énormes différences** tant objectives que subjectives existant entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Chacun de ces pays est profondément marqué par sa propre expérience historique et l'amène à définir son propre ordre de priorité et son propre "policy-mix". Le rôle de pionnier joué par la **Lituanie** dans la lutte pour la souveraineté face à l'URSS est maintenant reconnu. Ce courage est pourtant payé cher car le pays est soumis à un chantage permanent par son grand voisin à l'Est qui garde notamment la main sur le robinet pétrolier. Ceci étant le pays est déjà relativement avancé dans la création de plus d'une douzaine de banques commerciales ainsi que des institutions d'épargne et de financement de l'agriculture.

De son côté l'**Estonie** a depuis deux ans identifié le secteur monétaire et financier comme le principal moteur d'une autonomie que l'on ne croyait guère possible, au plan politique, avant plusieurs années. Fortement aidés par les pays nordiques, les Estoniens ont de la sorte pu avancer

sur ce dossier sans se mettre les Soviétiques à dos et par là permis l'éclosion d'un nombre d'institutions financières qui développent des activités qui tablent fortement sur les possibilités d'une transition économique parsemée d'écueils et de risques.

De son côté la **Lettonie** semble quelque peu en retrait par rapport à ses deux voisins. Moins avancée sur le plan de la transition, la Lettonie dispose cependant d'atouts importants, tels ses installations portuaires et la solide ambition de refaire de Riga le centre financier régional qu'elle était dans l'entre-deux-guerres.

En conclusion, face à une situation objective semblable les trois pays réagissent chacun à sa manière ce qui limite - à ce stade du moins - quelque peu une coopération entre les trois. S'agissant du secteur monétaire et bancaire la situation présente néanmoins de fortes analogies; dans la mesure où dans les trois pays :

- la Banque centrale se développe autour de la succursale locale de la Gosbank et de la Vneshekonombank pour ce qui a trait aux opérations sur devises;
- l'institut d'émission entend introduire une nouvelle monnaie nationale - vraisemblablement liée à l'ECU - d'ici l'été dans le cas de la Lituanie et de l'Estonie, dans la deuxième moitié de 1992 en Lettonie;
- la Banque centrale se constitue des équipes neuves, qui n'ont toutefois que peu d'expérience et évoluent dans un environnement des plus défavorables sur le plan externe et dans une situation conflictuelle avec les Ministères des finances; dans certains cas elles jouissent des conseils de ressortissants américains d'origine balte;
- on entend se doter d'un système à deux piliers avec une claire séparation entre la fonction de la Banque centrale et celle des banques commerciales, ces dernières étant dans une phase de démonopolisation plutôt que de privatisation;
- ce processus semble d'autant plus délicat que là où des lois bancaires existent, d'énormes problèmes surgissent dans leur application; aucun pays ne paraissait sensible au besoin d'une surveillance bancaire indépendante;
- les Banques centrales mais aussi les institutions commerciales sont confrontées à des systèmes de paiements interbancaires qui ne méritent guère ce nom et à l'énorme problème du manque de formation et de préparation des cadres.

- on entend prévoir une institution s'insérant dans le concept développé par les Nordiques d'une Banque baltique d'Investissement.

## 2. Tentative d'évaluation après la première phase de la mission

On peut affirmer sans hésiter que l'envoi de la mission d'exploration a été énormément apprécié dans les trois pays. Des séances de travail ont eu lieu avec les Ministres des Finances, les Gouverneurs des Banques centrales, voire dans certains cas avec les responsables de certaines institutions financières. La Lituanie a de son côté visiblement voulu conférer un accent particulier à la visite en prévoyant une séance avec le Premier Ministre et une visite de courtoisie auprès du Président. Nous voudrions souligner ici l'engagement et le soutien exceptionnels de M. Vogler, de notre Ambassade à Stockholm, dans la réussite du programme en coopération étroite avec des administrations encore embryonnaires.

Il ne fait pas de doute que les trois pays sont présentement submergés par des visites de délégations étrangères. Malheureusement les offres d'assistance ne semblent guère coordonnées, sauf en Estonie. Ceci pose tout le problème de la capacité d'absorption de ces pays et des risques de doubles emplois. S'agissant de la structure de la délégation l'on ne peut que se réjouir d'avoir prévu une démarche à deux niveaux avec d'une part un "plan politique" et d'autre part d'excellents "experts", couvrant les volets Banque centrale, banques commerciales et surveillance bancaire.

La difficulté principale de la mission a consisté à obtenir, dans un laps de temps très court, une vue d'ensemble de l'état d'avancement de la transition et à procéder à une première identification de domaines potentiels de coopération. Compte tenu des limites matérielles qui sont les nôtres et dans un souci d'efficacité de notre assistance, la mission a tenté d'identifier les mêmes segments dans les trois pays.

A la fin de la première phase de la mission on peut regrouper les domaines de soutien possibles en trois grandes catégories :

### 2.1. La formation

Il s'agit d'une claire priorité et cela tant pour les cadres des Banques centrales que des banques commerciales. Ces institutions

disposent d'un nombre très limité de responsables dont l'absence prolongée met l'institution devant des problèmes majeurs. Il s'agirait donc d'offrir un profil de formation qui aille au-delà de séminaires d'une ou deux semaines, qui soit relativement ambitieux et de préférence attaché à ou animé par une institution académique "in situ". Afin d'éviter des doubles emplois il conviendra d'évaluer les possibilités de coopération avec des institutions existantes (p.ex. Baltic Banking Institute). Que l'on crée un programme nouveau ou l'on déciderait de soutenir des projets existants, on sera inévitablement confronté au problème de l'emplacement de l'institution avec tous les problèmes de concurrence et les jalousies entre les trois pays. Même si on part de l'idée qu'en principe la formation devrait s'effectuer dans le pays, des stages ponctuels de formation en Suisse sont à envisager. Ceci pourrait notamment s'imposer dans le développement de certaines fonctions spécifiques d'un institut d'émission.

## 2.2. L'activité de conseil

L'expérience acquise avec les pays d'Europe centrale et orientale tend à démontrer l'effet très positif de la fonction de conseil. Cet aspect a dès lors aussi été à l'avant plan des préoccupations de nos interlocuteurs. A Vilnius la mission fut confrontée à la demande expresse pour un conseiller suisse pouvant participer dans un groupe de 5 - 6 experts occidentaux qui seraient appelés à se prononcer sur des options de la politique de la Banque centrale. Tant l'Estonie que la Lituanie ont sollicité un soutien suisse dans la réorganisation de leur Ministère des finances. C'est également en Lituanie que d'innombrables questions furent posées sur l'application concrète d'une loi bancaire.

Ceci étant, à moyen terme se posera le problème de la mise sur pied d'une activité de surveillance bancaire qu'il est difficile d'envisager sans un conseil suivi de la part des pays occidentaux.

## 2.3. L'assistance technique

L'identification de domaines se prêtant à une assistance technique, au sens étroit du terme, a été peut-être la partie la plus complexe. A discussions effectuées, les trois pays semblent intéressés à une assistance de la part de la Suisse dans un des deux secteurs importants suivants :

- la mise sur pied de **départements de crédits** des banques; elle incluerait les techniques d'évaluation des risques;
- la modernisation du système de paiements interbancaires, avec, le cas échéant, un système de clearing.

Les modalités concrètes d'un apport de notre pays sont encore complètement ouvertes. Le rapport de fin de mission soumettra des propositions concrètes.

### 3. Une tentative d'appréciation et un suivi possible

C'est un euphémisme que d'affirmer que les besoins dans les trois pays en matière bancaire sont énormes. Les indications qui nous étaient parvenues avant la mission quant à un intérêt à une assistance suisse en la matière ont trouvé leur claire confirmation dans les trois pays. Le "goodwill" dont nous jouissons et la réputation bancaire suisse expliquent la priorité que ces pays semblent accorder à la Suisse. En même temps, certains de nos interlocuteurs nous ont laissé entendre que s'il y a beaucoup de délégations qui visitent cette région une assistance concrète tarde à venir. Il y a par conséquent lieu de réaliser qu'il existe une attente évidente quant à un suivi substantiel.

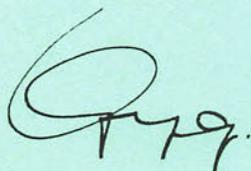
Au vu des éléments que la première phase de la mission a pu recueillir, et en attendant le résultat de la deuxième phase, il semblerait justifié de faire de notre assistance bancaire aux trois pays baltes un centre de gravité tant du point de vue géographique que thématique. La définition d'une telle priorité nous semble en outre conforme à la réponse du CF au Postulat Kuhn du 4 octobre 1991. Cela implique une **claire expression de la volonté politique de la Suisse** d'apporter une contribution de substance dans un domaine où nous possédons une légitimité certaine.

Il conviendra de **définir en détail les paramètres de notre action sur la base des indications ci-dessus, en veillant à l'inscrire dans une conception plus vaste et en évitant strictement les doubles emplois**. Une coordination avec d'autres pays sera aussi fondamentale qu'une coopération étroite avec les principales instances multilatérales (FMI, BM, CCE, BERD, OCDE). Il sera également primordial d'assurer une étroite coopération entre les **Départements intéressés, la Banque nationale et les banques**.

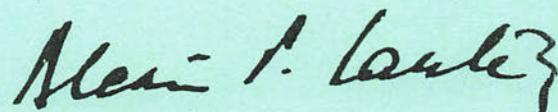
A la lumière des indications plus détaillées de la deuxième phase de la mission, le rapport final devrait substantier l'appréciation ci-dessus et soumettre des propositions détaillées comprenant :

- la nature et les éléments constitutifs de notre assistance au plan thématique et de la répartition sur les trois pays,
- la durée envisagée de l'assistance,
- les ressources nécessaires à la mise en oeuvre selon les différentes institutions participantes, et
- une enveloppe budgétaire aussi précise que possible.

Le rapport de fin de mission peut être attendu d'ici le 15 décembre 1991.



Ulrich Gygi



Alexis P. Lautenberg

*Kopie(n) direkt weitergeleitet*

Copies à - DFAE : Ambassade de Suisse, Stockholm  
JAC, SRU, SIN, CM, ORC  
- Membres de la mission d'exploration

s.C.41.El.731.0.  
s.C.41.Est.731.0.  
s.C.41.Lit.731.0.

LA/RIN