



Perspectives chinoises

2007/1 | 2007
Réchauffement climatique

Libéralisation financière et démocratisation : le long processus de la réforme des banques d'État taïwanaises (1989-2005)

Chia-feng Leou



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/1853>
ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2007
ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Chia-feng Leou, « Libéralisation financière et démocratisation : le long processus de la réforme des banques d'État taïwanaises (1989-2005) », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2007/1 | 2007, mis en ligne le 01 janvier 2010, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/1853>

Libéralisation financière et démocratisation :

le long processus de la réforme des banques d'État taïwanaises (1989-2005)

CHIA-FENG LEOU

Face au courant mondial de libéralisation des institutions financières, le gouvernement de Taïwan se consacre depuis la fin des années 1980 à la mise en œuvre d'un « Big Bang » financier. Un volet essentiel de la refonte du système financier est la réforme des banques d'État. On pensait à l'époque que la privatisation et la dérégulation de ces banques, du fait de leur poids considérable en termes de parts de marché, permettraient d'améliorer l'efficacité du secteur financier taïwanais. Aussi convient-il de se demander pourquoi, près de 20 ans plus tard, et malgré son importance, cette réforme n'est toujours pas achevée. Dans cet article, nous suggérons que l'État a vu sa capacité à mettre en œuvre sa politique de réformes limitée par l'émergence des nouvelles forces politiques issues de la démocratisation de l'île. Cette étude met également en évidence les nouveaux défis et les nouvelles possibilités de gouvernance financière qui se présentent à l'État taïwanais à l'époque de la démocratisation. Elle apporte ainsi une contribution à une future étude comparative avec d'autres jeunes démocraties également engagées activement dans la libéralisation de leur secteur financier⁽¹⁾.

Taïwan s'est joint au mouvement mondial de libéralisation financière en lançant son propre « Big Bang⁽²⁾ » financier à la fin des années 1980. On espérait qu'une réduction des interventions de l'État et un rôle plus important laissé aux forces du marché puissent accroître l'efficacité et la compétitivité du secteur financier. Les banques d'État, qui représentaient la plus grosse partie du secteur bancaire et du système financier dans son ensemble, furent inévitablement les cibles privilégiées de ce « Big Bang ». Le Kuomintang (KMT, Parti nationaliste chinois), qui gouvernait à l'époque, entrepris de lancer deux réformes principales concernant les banques publiques : leur privatisation et leur dérégulation. Par privatisation, on entend la réduction, au dessous du seuil de 50 %, de la participation du gouvernement dans le capital d'une banque. Cet objectif une fois atteint, les réglementations auxquelles sont assujetties les entreprises publiques cessent de s'appliquer à cette banque⁽³⁾. La dérégulation, quant à elle, signifie que l'État maintient sa participation majoritaire mais affranchit les banques des procédures gouvernementales en matière de budget, de ressources humaines, d'audit, etc. Cela ne s'applique qu'aux banques d'État n'ayant pas vocation à être privatisées en raison de leur rôle dans les politiques publiques⁽⁴⁾ ou en raison de difficultés techniques.

Étant donnée l'importance de la tâche, le programme de réforme aurait dû, en principe, être engagé et achevé dès que possible. La réalité s'est avérée très différente, et la réforme des banques d'État se prolonge depuis 18 ans. L'objectif de cette étude est de s'interroger sur les raisons de ce retard, ou de cet échec. Nous avançons que la réponse réside dans la métamorphose du paysage politique taïwanais qui a coïncidé avec la réforme des banques d'État et qui, avec l'émergence des nouvelles forces politiques résultant de la démocratisa-

1. Cet article est la version révisée d'une communication présentée lors de la Troisième Conférence de l'Association Européenne d'Études Taïwanaises, qui s'est tenue à Paris les 30 et 31 mars 2006. Je remercie Fiorella Allio, Frank Muyard et un lecteur anonyme pour leurs précieux commentaires.
2. Ce terme a été utilisé pour la première fois à propos de la libéralisation de la Bourse de Londres en 1986 et des mesures de libéralisation financière adoptées par le gouvernement conservateur britannique dans les années 1980. Le terme fut repris en 1998 lorsque le Japon s'est lancé dans la libéralisation de son système financier. Je le réutilise ici à propos de la réforme du système financier taïwanais, débutée en 1989. Voir aussi Lawrence L.C. Lee, « The Development of Banking in Taiwan : the Historical Impact on Future Challenges », Occasional Papers/Reprints Series in Contemporary Asian Studies, n° 6, School of Law, University of Maryland, 1998.
3. Le gouvernement pouvait toutefois continuer d'exercer, dans une certaine mesure, son pouvoir de contrôle tant qu'il détenait une part substantielle du capital des banques d'État. Ce n'est qu'une fois que le gouvernement a vendu toutes ses actions dans une banque que celle-ci est considérée comme purement privée.
4. Par exemple, certaines banques publiques sont sollicitées pour accorder des crédits à des taux avantageux à certaines industries cibles.

tion de Taïwan, a entraîné un affaiblissement de la capacité de l'État à contrôler son programme de réformes. Forts de leur nouvelle légitimité et invoquant l'équilibre des pouvoirs, les députés et édiles provinciaux ont considéré comme de leur intérêt de s'immiscer dans la réforme des banques d'État. Pour être plus précis, les relations entre les trois acteurs principaux – le Gouvernement (le Yuan exécutif), le Parlement (le Yuan législatif), et le Gouvernement provincial de Taïwan (GPT) et son Assemblée (du moins jusqu'à leur disparition effective en 1998) – ont dicté le rythme et le contenu de la réforme des banques d'État⁽⁵⁾.

Cette étude se compose de cinq parties. Dans la première, nous nous pencherons sur les origines de la réforme des banques d'État pour situer cette question dans son contexte initial. La deuxième partie examinera les projets originels de réforme des banques d'État, tels qu'ils avaient été formulés par le Kuomintang au début du « Big Bang », c'est-à-dire à la fin des années 1980. Nous analyserons la logique de cette réforme afin de mieux mettre en lumière les changements qui sont intervenus par la suite. Dans les troisième et quatrième parties, nous étudierons l'impact des interventions des forces politiques autres que le Yuan exécutif – l'organe principal du Gouvernement central et de l'appareil d'État – dans deux domaines essentiels de la réforme : la privatisation et la dérégulation. Nous verrons le rôle déterminant joué, à côté du Yuan exécutif, par le Yuan législatif, le GPT et son assemblée, et évaluerons les répercussions de leurs interactions sur la réforme des banques d'État durant les années 1990. Enfin, la cinquième partie sera consacrée aux derniers développements de la réforme des banques d'État depuis l'arrivée du Parti démocrate progressiste (PDP) au pouvoir en 2000. Nous chercherons à savoir si la première alternance du pouvoir a fondamentalement changé la façon dont est menée la réforme des banques d'État. Nous concluons en évaluant les implications de la réforme des banques d'État sur la gouvernance financière à Taïwan et les défis qui l'attendent à l'avenir.

Aux origines de la réforme

La réforme des banques d'État puise son origine dans les défis sans précédents auxquels le gouvernement autoritaire du KMT s'est trouvé confronté dans la seconde moitié des années 1980, tant sur le plan intérieur qu'extérieur.

Sur le plan extérieur, en raison de l'excédent massif de la balance commerciale taïwanaise avec les États-Unis obtenu dans les années 1970 et 1980, le gouvernement américain n'eut de cesse d'inciter Taïwan à prendre les mesures néces-

saires pour réduire le déséquilibre commercial entre les deux pays, en brandissant la menace des mesures de rétorsion unilatérales autorisées par l'article « Super 301⁽⁶⁾ ». Ces « mesures nécessaires » concernaient trois types d'actions : le premier consistait à demander à Taïwan d'accroître ses importations de produits américains, soit en réduisant ses tarifs douaniers soit en favorisant l'achat de produits américains ; le deuxième consistait à obtenir de Taïwan l'ouverture de son marché intérieur aux entreprises américaines ; le troisième consistait à demander à Taïwan de réévaluer sensiblement sa monnaie par rapport au dollar américain. Dans la mesure où les États-Unis étaient le premier marché d'exportation pour Taïwan et son plus proche allié en Asie de l'Est, Taïwan n'avait guère d'autre choix que de se plier à la plupart des exigences américaines. Les deux derniers types de mesures ont eu l'impact le plus fort sur le marché financier de l'île. En premier lieu, l'arrivée d'institutions financières américaines sur le marché taïwanais constituait une menace pour la survie des banques locales, dont la plupart étaient sous contrôle de l'État. L'appréciation massive et spectaculaire de la devise taïwanaise, le nouveau dollar de Taïwan (NDT), entraîna, elle, un tumulte financier lorsque le gouvernement nationaliste procéda à une réévaluation de plus de 40 % (de 40 NDT pour un dollar américain en 1986 à 25 NDT pour un dollar américain en 1989). L'excédent commercial colossal et l'afflux de « capitaux spéculatifs » étrangers cherchant à profiter de l'appréciation du NDT ont alimenté une offre excessive de la devise taïwanaise qui aboutit à l'apparition d'une bulle économique.

Les effets de cette bulle se sont rapidement fait sentir sur le plan intérieur. Au sommet de l'euphorie, l'engouement du public pour tous les investissements de nature spéculative (actions, immobilier, sociétés d'investissement illégales, loteries clandestines, etc.) se manifestait dans toute la société taïwanaise. Les menaces d'éclatement de la bulle et ses répercussions sociales potentiellement désastreuses forcèrent

5. Taïwan a longtemps maintenu une structure gouvernementale à plusieurs niveaux redondants. De 1946 à 1998, sous le contrôle du gouvernement central dont le siège est à Taipei, se trouvait le gouvernement provincial de Taïwan, responsable des affaires « locales » sur un territoire qui recouvrait presque tout le pays. Ce système fut préservé pour soutenir la revendication de souveraineté du gouvernement central sur la Chine tout entière après que le Kuomintang eut perdu la guerre civile et se soit retiré à Taïwan en 1949. Une réforme constitutionnelle adoptée en 1997 grâce à la coopération entre le PDP et le KMT et mise en œuvre en 1998 réduisit le gouvernement provincial et son assemblée à de simples coquilles vides afin de simplifier la structure gouvernementale de l'île.
6. Le « Super 301 » est un article de la Loi américaine sur le commerce qui autorise le représentant au Commerce à procéder à des enquêtes auprès des partenaires commerciaux des États-Unis pour voir s'ils consentent aux exportateurs américains un accès équitable et réciproque à leurs marchés.

le gouvernement KMT à développer un cadre financier plus efficace.

Les mouvements démocratiques en pleine effervescence rendaient les choses encore plus difficiles pour le gouvernement nationaliste en remettant en cause la légitimité même du KMT. Une des principales critiques portait sur l'empire commercial détenu par le Parti-État KMT. Le PDP, premier parti d'opposition fondé en 1986, et d'autres forces anti-KMT accusèrent le KMT d'exploiter son statut de parti au pouvoir en utilisant les entreprises publiques pour promouvoir ses propres affaires commerciales. Les attaques portaient également sur l'inefficacité des entreprises d'État ainsi que sur leur quasi-monopole sur les industries en amont, les équipements utilitaires et les transports publics. Les plaidoyers en faveur d'une privatisation rapide des entreprises publiques et d'un retour entre les mains du peuple des actifs « acquis de manière suspecte ⁽⁷⁾ » par le KMT rencontrèrent un écho de plus en plus favorable dans l'opinion. Ainsi, à un moment où le KMT était soucieux de renforcer sa légitimité, la sphère politique renforçait la pression en faveur d'une véritable et profonde réforme économique.

Dans ce contexte, le gouvernement KMT décida de lancer un programme de libéralisation économique d'une ampleur et d'une portée sans précédents. Sans surprise, les entreprises publiques, et parmi elles les banques publiques, sont devenues la première cible de cette libéralisation. Deux mesures clés furent mises en place en 1989. La première fut la constitution d'un groupe de travail au niveau du gouvernement, le Comité de privatisation des entreprises d'État (SOEPC). Peu après sa création fut établie une première liste d'une vingtaine d'entreprises d'État à privatiser, dont huit étaient des institutions financières. La seconde mesure visait exclusivement le secteur financier et inaugurait le « Big Bang » taïwanais par une révision majeure de la Loi sur les activités bancaires. La nouvelle loi mettait fin au contrôle de l'État sur les taux d'intérêt des comptes de dépôts et des prêts, augmentait les pénalités pour les délits financiers, renforçait la capacité des banques en matière de gestion des risques et autorisait la création de banques commerciales privées qui étaient interdites depuis des décennies ⁽⁸⁾. Bien que les banques publiques ne fussent pas directement concernées par ces mesures, les pressions concurrentielles nouvelles liées à l'arrivée, sur les marchés financiers, de banques commerciales privées les années suivantes n'en accentuèrent pas moins le sentiment de crise qui affectait les protagonistes du système – les banques d'État elles-mêmes.

Programme et fondement de la réforme

Si l'on observe le processus de privatisation des banques publiques de ces dernières années, on pourrait penser que la politique poursuivie depuis les années 1980 consista essentiellement à privatiser *la plupart* d'entre elles. Ce n'est pas tout à fait le cas. En fait, au moins jusqu'à la fin du règne du KMT en 2000, la privatisation ne constituait qu'un volet du projet de réforme des banques d'État. Comme nous l'avons vu précédemment, deux projets essentiels avaient été adoptés : privatisation et dérégulation. Grâce à la première, on pensait qu'un certain nombre de banques d'État pourraient être purement et simplement libérées des réglementations en vigueur dans les entreprises publiques en devenant des banques « privées » et seraient ainsi à même de concurrencer leurs homologues privés. Dans le même temps, tout en reconnaissant que la privatisation améliorerait sensiblement l'efficacité de certaines des banques d'État, le gouvernement pensait accroître l'autonomie opérationnelle de toutes les autres par le biais de leur dérégulation. Un nouveau projet de loi, les « Réglementations gouvernant les institutions financières gérées par l'État » (RGSFI) fut élaboré pour lancer la dérégulation. Selon le gouvernement, la question de la compétitivité de certaines banques d'État n'était pas tant liée à la question de la propriété publique mais plutôt à la lourdeur excessive des réglementations gouvernementales. Si le nouveau projet de loi était adopté, il engendrerait les mêmes effets bénéfiques que ceux de la privatisation. La différence principale était qu'avec le nouveau projet de loi, le gouvernement pourrait conserver certaines de ses banques sans avoir à craindre qu'elles ne perdent de leur compétitivité. « Banque d'État, mais gérée comme une entreprise privée », tel était le slogan du KMT pour symboliser l'esprit du nouveau projet.

7. Lorsque le Kuomintang prit le contrôle de Taïwan en 1945 après la capitulation japonaise, il s'empara de nombreux actifs détenus par le gouvernement colonial japonais ou par des habitants de l'île. À l'époque de l'État-parti Kuomintang, une grande partie de ces actifs étaient devenus la propriété privée du Kuomintang, ce qui portait en germe les controverses futures sur la légitimité des biens du parti nationaliste. A l'heure actuelle la question n'a toujours pas été réglée.

8. Voir les détails de la révision de la Loi sur les activités bancaires dans le rapport du ministère des Finances au Yuan législatif dans *Lifayuan gongbao* (Comptes-rendus du Yuan législatif), vol. 78, n° 50, 1989, p. 28-31.

9. Il fut ministre des Finances de 1996 à 2000.

L'ancien ministre des Finances Paul Chiu⁽⁹⁾ rappela les raisons de cette double approche dans sa réponse aux parlementaires lors d'une séance d'interpellation au Yuan législatif en 1999 :

... malgré leurs contributions essentielles à notre économie au cours des dernières décennies, les institutions financières publiques⁽¹⁰⁾ ont été soumises à des pressions concurrentielles énormes avec l'arrivée de nouvelles institutions financières privées, d'origines étrangère ou locale dans le cadre de la politique d'ouverture des marchés financiers décidée par le gouvernement dans les années précédentes. [...] Néanmoins, en raison des contraintes liées aux réglementations gouvernementales en matière de personnel, de budget et d'audit, il fut difficile pour ces institutions financières d'améliorer leur efficacité opérationnelle et de lutter à armes égales avec leurs nouvelles rivales privées. C'est pourquoi nous avons encouragé la privatisation de certaines de ces institutions, tout en souhaitant voir promulguées les Réglementations gouvernant les institutions financières d'État pour celles d'entre elles qui sont investies d'une mission de politique publique ou qui ne seront pas privatisées dans un avenir proche [afin que ces dernières gagnent aussi en autonomie opérationnelle et en efficacité⁽¹¹⁾].

Dans sa réponse aux questions des parlementaires, M. Paul Chiu a donné un exemple de banque considérée comme ayant une mission de politique publique. Il indiqua que la Banque Export-Import de la République de Chine ne serait pas privatisée parce qu'elle jouait un rôle particulier dans la facilitation du commerce d'exportation et d'importation⁽¹²⁾. Il ajouta que la privatisation de certains établissements bancaires publics prendrait encore du temps parce qu'ils devaient être restructurés avant d'être réenregistrés comme sociétés commerciales ; une fois cela accompli, ils seraient transformés en banques privées eux aussi⁽¹³⁾.

Pourtant, au final, le KMT échoua à mettre en œuvre les réformes telles qu'initialement prévues. Dans le cas de la privatisation des banques d'État, il ne réussit que pour un nombre limité et ce après 1997. Quant à la dérégulation, le nouveau projet de loi RGSFI tant attendu ne fut jamais adopté. Ce retard et cet échec doivent donc être

expliqués alors que le KMT avait l'entière mainmise sur le pouvoir jusqu'à la fin des années 1990, aussi bien au niveau exécutif que législatif.

Le retard dans la privatisation des banques d'État sous le KMT

La privatisation des banques d'État et la démocratisation

Comme nous l'avons vu plus haut, la privatisation des banques d'État a été engagée dans le contexte plus large de la privatisation de toutes les entreprises d'État en 1989 : le processus de leur privatisation intervenait donc en parallèle de celui des entreprises publiques. Après avoir dévoilé dans ses grandes lignes le projet de privatisation des entreprises publiques, le Yuan exécutif prit la première mesure en vue de la réalisation de son programme : créer un cadre juridique pour la transformation de ces entreprises. Il entreprit une révision de la « Loi sur la privatisation des entreprises appartenant à l'État » (SPGOE) afin qu'elle devienne la loi de référence pour la privatisation des entreprises d'État. Les objectifs de cette loi sont clairement indiqués dans ses deux premiers articles :

Article 1 : « Cette loi est promulguée pour faciliter la privatisation des entreprises appartenant à l'État, pour appliquer les mécanismes du marché et améliorer l'efficacité opérationnelle des entreprises. »

Article 2 : « La privatisation des entreprises appartenant à l'État, en tout ou partie, sera régie par cette loi [...]»⁽¹⁴⁾

Après l'adoption de cette loi par le Yuan législatif en 1991, le Yuan exécutif s'empressa de promulguer en 1992 les « Dé-

10. Parfois le gouvernement utilisait le terme d'institutions financières gérées par l'État à la place de « banques publiques » parce que le premier terme inclus également d'autres sociétés financières publiques, comme des compagnies d'assurance ou d'investissement. Mais dans la mesure où les banques représentent la grande majorité des institutions financières gérées par l'État, dans le contexte taïwanais les deux termes sont quasiment interchangeables. Dans cet article je les considère comme tels.

11. *Lifayuan Gongbao*, vol. 88, n° 33, 1999, p. 193.

12. Normalement elle intervient dans les domaines de l'assurance-crédit à l'exportation, de l'octroi de facilités de refinancement et d'autres moyens de financement.

13. *Lifayuan Gongbao*, vol. 88, *op. cit.*, p. 197.

14. Les textes complets de ces deux articles ainsi que celui de la Loi sur la privatisation des entreprises appartenant à l'État sont disponibles sur le site Internet du Conseil pour la planification et le développement économiques : http://www.cepd.gov.tw/business/business_sec2.jsp?linkid=191&parentLinkID=3 (consulté le 18 mars 2006).

1. La progression du processus de privatisation des banques publiques dans les années 1990

Noms des banques	Autorité de contrôle	Année prévue pour la privatisation	Année prévue pour la réalisation de la privatisation	Année de la privatisation effective
First Commercial Bank	GPT*	1988	Non disponible	1998
Hua Nan Commercial Bank	GPT	1988	n/d	1998
Chang Hwa Commercial Bank		1988	n/d	1998
Taiwan Business Bank	GPT	1988	n/d	1998
Farmers Bank of China	GC**	1992	1995	1999
Chiao Tung Bank	CC	1994	1997	1999
Taipei Bank	Municipalité de Taipei	n/d	n/d	1999
Bank of Kaohsiung	Municipalité de Kaohsiung	n/d	n/d	1999
Taiwan Cooperative Bank	GPT	Il n'existait pas de projets de privatisation pour ces banques. Le projet de « Réglementation gouvernant les institutions financières publiques » leur serait appliqué avant la privatisation.		
Land Bank of Taiwan	GPT			
Bank of Taiwan	GPT			
Central Trust of China	GC			

*GPT: Le Gouvernement Provincial de Taïwan; **GC: Le Gouvernement central - Source: journaux et comptes-rendus parlementaires compilés par l'auteur.

crets d'application de la loi sur la privatisation des entreprises appartenant à l'État ». Ces décrets avaient pour but d'expliquer en détail aux organisations gouvernementales impliquées, aux entreprises d'État et à leur personnel, les règles d'application des nouvelles dispositions légales. L'étape suivante prévue, maintenant que le cadre légal de la privatisation des entreprises d'État était en place, était l'examen par le Yuan législatif du budget et de l'échéancier soumis par le Yuan exécutif pour chaque cas d'entreprise publique privatisée.

Jusqu'à la fin des années 1990, le débat sur la privatisation des banques d'État se concentra sur cinq banques : First, Hua Nan, Chang Hwa, Farmers et Chiao Tung⁽¹⁵⁾, comme le montre la troisième colonne du tableau que nous reproduisons ici. Les trois premières relevaient de l'autorité du gouvernement provincial de Taïwan (GPT) et les deux dernières de celle du gouvernement central.

Il est aujourd'hui difficile de dire pourquoi le gouvernement

central choisit de privatiser d'abord les banques contrôlées par le gouvernement provincial, mais on peut néanmoins avancer certaines hypothèses. Premièrement, et bien que les trois banques contrôlées par le gouvernement provincial aient été des banques publiques, leurs activités bancaires *stricto sensu* étaient fondamentalement de nature commerciale sans grandes missions de politiques publiques imposées par le gouvernement central. Deuxièmement, la part du capital détenu par le gouvernement dans deux de ces trois banques était inférieure à 60 %, ce qui facilitait leur privatisation (c'est-à-dire faire passer cette part sous les 50 %). D'autre part, du fait de leurs prises de participations croisées, ces trois banques seraient automatiquement impliquées

15. La raison pour laquelle la Taiwan Business Bank n'a pas été mentionnée dans le débat public n'est pas claire dans la mesure où elle figurait sur la première liste des privatisations. L'une des explications possibles tient à sa taille, relativement moins importante en termes d'actifs que celle des trois autres grosses banques sous contrôle provincial.

dans toute opération de privatisation d'une des deux autres. Troisièmement, tant en termes d'actifs que de parts de marché, elles étaient des banques d'État de premier plan, et la réussite de leur privatisation faciliterait celles des autres banques.

Mais, quelles que soient les raisons présentes derrière ces choix, les efforts déployés par le gouvernement central pour privatiser les banques publiques ont, dès le début, subi de sérieux revers. Le gouvernement central avait à peine dévoilé sa liste que l'Assemblée provinciale de Taïwan (APT) adoptait, en novembre 1989, une résolution décisive qui allait ruiner les espoirs de solution rapide du gouvernement central. Cette résolution exigeait que la participation du GPT dans le capital des trois banques provinciales soit maintenue au minimum à 51 %⁽¹⁶⁾. En d'autres termes, elle rendait impossible la privatisation de ces banques puisque le GPT en détiendrait toujours la majorité du capital. Cette résolution, maintenue en vigueur jusqu'en mai 1997, fut l'obstacle le plus important à l'accélération du processus de privatisation des banques publiques par le gouvernement central. Mais d'autres facteurs expliquent le blocage de la réforme.

Historiquement, le GPT a toujours détenu un pouvoir considérable sur ses banques, même si, d'après la loi, celles-ci demeuraient également sous le contrôle du gouvernement central. Ce dernier intervenait en effet rarement dans les relations du GPT avec ses banques, en raison du statut spécial de celui-ci et de son rôle dans la politique taïwanaise. La juridiction du GPT chevauchait presque entièrement celle du gouvernement central, à l'exception des municipalités de Taipei et de Kaohsiung et de certaines petites îles au large de Taïwan, et son autonomie était garantie par la constitution. Face à un gouvernement provincial de cette envergure, le gouvernement central se devait de témoigner son respect envers l'autonomie de décision du GPT. De plus, avant 1992, l'APT était la seule instance législative de haut rang dont les membres étaient élus directement par la population taïwanaise⁽¹⁷⁾. À l'époque où Taïwan vivait encore sous le régime de la loi martiale et ne jouissait que d'une démocratie limitée, le gouvernement KMT mettait en avant l'APT pour convaincre la communauté internationale de la nature démocratique de l'État taïwanais. En conséquence, les compétences de l'APT étaient reconnues dans les domaines relevant de sa juridiction⁽¹⁸⁾. Par ailleurs, jusqu'en 1994, bien que le gouverneur du GPT fût nommé par le gouvernement central, sa nomination devait être entérinée par l'APT. Le gouvernement central ne pouvait donc se permettre de sous-estimer le pouvoir de l'APT. Dans ce contexte, lorsqu'il prit

l'initiative de privatiser d'abord les trois banques sous l'autorité du GPT et de l'APT plutôt que de leur forcer la main pour qu'ils acceptent sa décision, il fallut qu'il les « convainque » tous les deux.

S'ajoutant aux relations déjà délicates entre les gouvernements central et provincial, le nouveau paysage politique qui émergea de la démocratisation accélérée de l'île à partir du milieu des années 1980 a contribué à renforcer le poids politique du GPT et de l'APT. En 1986 fut créé le premier parti d'opposition, le PDP ; en 1987 la loi martiale fut levée. Si, en apparence, le pouvoir du KMT dominait alors encore tout, les députés et édiles locaux ont vu leur rôle et influence grandir en tandem avec les nouvelles attentes démocratiques de la population. Ceux-ci commencèrent alors à défier plus souvent les politiques et décisions émanant du gouvernement central ou de leur propre parti pour se faire l'écho des préoccupations et des besoins de leurs électeurs. La résolution adoptée en 1989 par l'APT en est un exemple typique. Elle fut votée parce que les parlementaires craignaient que les droits et les avantages dont jouissaient les employés des trois banques contrôlées par le GPT ne soient plus garantis après la privatisation, surtout quand ils découvrirent que les lois d'encadrement des privatisations n'étaient pas encore en place⁽¹⁹⁾. Toutefois, comme ces lois furent adoptées en 1992, d'autres raisons doivent expliquer l'opposition jusqu'en 1997 des parlementaires de l'APT à la privatisation de ces banques.

Avant tout, ces banques constituaient des outils commodes pour les députés désireux d'obtenir, pour eux-mêmes ou leurs amis, des prêts à taux préférentiels, même lorsque les conditions de nantissement n'étaient pas formellement remplies. Ils pouvaient même forcer les banques à acheter à des prix élevés des bureaux ou des immeubles appartenant à leurs amis ou proches pour y installer une succursale. Certains députés étaient même actionnaires de ces banques et furent impliqués dans des délits d'initiés⁽²⁰⁾. Tout cela parce que, sous couvert de supervision, l'APT avait l'entier

16. La résolution reçut un soutien général traversant tous les partis politiques, les tentatives du KMT pour empêcher ses membres de voter pour la résolution ayant finalement échoué. Voir *Zhongguo Shibao*, 25 octobre 1994.

17. Les Conseils des municipalités de Taipei et Kaohsiung bénéficiaient du même statut mais la taille de leurs circonscriptions était moindre en comparaison de celle de l'APT.

18. En raison de la spécificité de son statut, beaucoup des poids lourds de la scène politique actuelle ont commencé à bâtir leur réputation comme membres de l'APT. C'est notamment le cas de certains des dirigeants du PDP, comme les anciens Premiers ministres Su Tseng-Chang ou Yu Shyi-Kun.

19. *Gongshang Shibao*, 15 mai 1997.

20. *Zhongshi Wanbao*, 15 mars 1997.

contrôle de « ses » banques, et décidait, par exemple, du montant de leurs budgets annuels ou de quels employés bénéficieraient d'une promotion.

Le GPT était, lui aussi, peu favorable à l'idée de voir privatiser les banques sous autorité provinciale. Même s'il ne l'a jamais affiché ouvertement, il s'est toujours appuyé sur la résolution de l'APT pour s'y opposer. Ainsi, dans le projet de privatisation qu'il présenta en 1995, les trois banques en question (First Commercial, Hua Nan Commercial et Chang Hwa Commercial) n'étaient même pas mentionnées⁽²¹⁾. La raison principale en était ses problèmes budgétaires. Le premier gouverneur du GPT élu par suffrage direct, James Soong (Soong Chu-yu), alla jusqu'à accuser le gouvernement central de monopoliser à son profit les recettes fiscales sans s'inquiéter des difficultés budgétaires du GPT et de ses administrations⁽²²⁾. Etant donné le poids des trois banques dans les revenus fiscaux annuels du GPT, à une époque où ce dernier était sérieusement endetté, il n'était pas prêt à donner le feu vert à la privatisation⁽²³⁾.

L'opposition du Yuan législatif à la privatisation des deux banques contrôlées par le Gouvernement (Farmers et Chiao Tung) se manifesta d'une manière semblable, quoique pour des raisons légèrement différentes après la création du nouveau Parlement en 1992. Devant la forte opposition populaire au maintien depuis des décennies de députés « permanents⁽²⁴⁾ » au sein du Yuan législatif et de l'Assemblée nationale⁽²⁵⁾, le KMT décida d'entamer un processus de réforme politique en demandant à la Cour constitutionnelle du Yuan judiciaire de statuer sur la légitimité de ces parlementaires permanents. Après leur disqualification par la Cour en 1991⁽²⁶⁾, le Yuan législatif fut pour la première fois entièrement et directement élu en 1992 par la population taïwanaise⁽²⁷⁾. Le nouveau parlement devint immédiatement le centre de la vie politique, et les nouveaux députés particulièrement soucieux de faire entendre leurs voix sur toutes les questions de politique publique, conscients d'être sous le regard constant d'électeurs pouvant sanctionner la qualité de leur performance aux élections suivantes.

Le gouvernement central lança son programme de privatisation des banques Farmers et Chiao Tung en 1992 et en 1994 respectivement. Il est difficile de donner une raison particulière au choix de ces deux banques, mais au regard de la méthode de privatisation privilégiée par le gouvernement à l'époque – la vente de ses actions en bourse – le fait que ces banques étaient déjà cotées en bourse lui permettait de vendre ses actions plus facilement et plus rapidement. Quelles qu'aient été ses raisons, le gouvernement KMT jugea initialement que ces deux banques remplissaient les

conditions requises pour être privatisées et que le processus se déroulerait sans heurts. Malheureusement, la plupart des parlementaires ne voyaient pas les choses de la même manière et le Yuan exécutif ne put les convaincre avant 1998. Si la plupart des députés s'accordaient sur le principe de la privatisation de ces deux banques, ils n'eurent de cesse d'exprimer leurs inquiétudes sur les points suivants.

Tout d'abord, ces deux banques étaient investies de missions de politique publique : la Farmers Bank pour l'industrie agricole et la Chiao Tung pour le développement à moyen et long terme de certaines industries spécifiques. Dans l'hypothèse d'une privatisation, poursuivraient-elles ces missions⁽²⁸⁾ ? Ensuite, certains précédents avaient montré que la privatisation d'entreprises d'État n'était en réalité que le simple transfert d'actions des mains du gouvernement vers celles de conglomerats privés, ce qui allait à l'encontre de l'intérêt public. Les deux banques risquaient de se retrouver dans la même situation⁽²⁹⁾. De plus, la politique de privatisation du gouvernement semblait incomplète tant que son objectif principal n'était que de réduire sa participation en dessous du seuil des 50 %. S'il souhaitait réellement abandonner son contrôle sur les deux banques, il lui fallait vendre la totalité de ses actions. Dans l'esprit des députés, le gouvernement ne cherchait à privatiser ces deux banques que pour les libérer du contrôle du Yuan législatif⁽³⁰⁾. Enfin, les prix d'introduction et la date choisie pour la mise en vente des actions du gouvernement n'étaient pas appropriés. Les prix d'introduction méritaient d'être plus élevés et le placement des actions sur le marché devait s'effectuer dans des conditions

21. *Zhongguo Shibao*, 14 septembre 1995.

22. *Gongshang Shibao*, 17 mars 1997.

23. A court terme, le GPT aurait bénéficié de la vente de ses actions dans les trois banques, mais à long terme il perdait les revenus annuels qu'elles lui procuraient.

24. Ils étaient permanents dans le sens où ils avaient été élus en Chine avant que le KMT ne fasse retraite à Taïwan. Le KMT les avait maintenus en place comme des symboles permettant de légitimer ses prétentions sur la Chine continentale. Ces membres permanents le sont restés pendant plus de 40 ans, jusqu'en 1991.

25. L'Assemblée nationale est une seconde chambre législative élue, qui était principalement responsable des amendements constitutionnels et, jusqu'en 1996, de l'élection du Président et du vice-Président. Elle fut supprimée en juin 2005.

26. Interprétation numéro 261 dont le texte complet est disponible à l'adresse Internet suivante :

http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p03_01.asp?exppo=261 (consulté le 20 mars 2006).

27. Avant 1992, à la mort de certains de ces représentants permanents, le KMT autorisait leur remplacement par des membres élus par la population taïwanaise.

28. *Gongshang Shibao*, 20 mai 1997.

29. *Ibid.*

30. *Gongshang Shibao*, 30 juin 1994.

31. *Zhongguo Shibao*, 11 avril 1997.

telles qu'il n'affectât pas le niveau des cours de la Bourse⁽³¹⁾. Les députés firent savoir que le Yuan législatif continuerait à bloquer la privatisation des deux banques tant que le gouvernement ne prendrait pas en considération ces questions.

Une sortie de l'impasse grâce aux nouvelles réformes politiques

Les résistances du GPT et de l'APT, ainsi que celles des députés siégeant au nouveau Yuan législatif, disparurent pour la plupart après le lancement de nouvelles réformes politiques par le Président Lee Teng-Hui en 1996 et 1997. Après sa réélection – pour la première fois au suffrage universel – en mars 1996, Lee perçut un besoin de consensus dans le pays sur un certain nombre de questions clés comme les relations entre les deux rives, le développement économique et la réforme constitutionnelle. Avec le soutien du PDP⁽³²⁾, Lee Teng-Hui parvint à convoquer en décembre 1996 une Conférence sur le développement national (CDN) puis, en juillet 1997, à mettre en pratique, par des amendements constitutionnels, le consensus politique obtenu lors de la CDN.

Sur la question de la privatisation des banques d'État, le résultat le plus significatif des réformes politiques engagées par Lee Teng-hui fut la décision d'éliminer, d'ici la fin de l'année 1998, le GPT et l'APT et de transférer la quasi-totalité de leurs compétences et actifs (y compris les banques sous le contrôle du gouvernement provincial) au gouvernement central. En réaction, l'APT décida de revenir sur sa résolution de 1989 et d'engager la privatisation des trois banques anciennement sous le contrôle du GPT⁽³³⁾. Ainsi, courant 1998, comme l'indique la cinquième colonne du tableau reproduit plus haut, ces trois banques, de même qu'une quatrième plus petite (la Taiwan Business), furent privatisées. Le succès de cette opération incita le Yuan législatif à poursuivre le mouvement. D'une part, cette réforme avait désormais valeur d'exemple et toutes les parties intéressées étaient satisfaites des résultats obtenus⁽³⁴⁾ ; d'autre part, le climat politique poussait le Yuan législatif à agir sur le sujet des privatisations. Bien qu'elle ne fût pas exécutoire, une des résolutions adoptées lors de la CDN stipulait en effet que toutes les entreprises d'État devaient être privatisées dans les cinq années suivantes, accentuant la pression sur le Yuan législatif. Du coup, la Farmers Bank et la Chiao Tung purent parachever avec succès le processus de leur privati-

sation en 1999.

La dérégulation manquée des banques d'État à l'époque du KMT (les années 1990)

Si le processus de privatisation des banques d'État fut sérieusement retardé tout au long des années 1990, celui la dérégulation – le deuxième objectif de la réforme des banques publiques – se traduit, quant à lui, par un échec total. Malgré des efforts répétés, le gouvernement KMT n'est jamais parvenu à faire adopter par le Yuan législatif ses « Réglementations gouvernant les institutions financières d'État ». Pas moins de dix versions auront été rédigées successivement par le KMT depuis que l'idée de dérégulation avait été formulée pour la première fois dans les années 1970⁽³⁵⁾. Une étude de Lee Yun-San montre en fait que le projet était voué à l'échec dès le début en raison d'une longue querelle entre différentes branches du gouvernement central⁽³⁶⁾. L'objectif du projet de dérégulation initial, préparé par le ministère des Finances sous l'autorité du Yuan exécutif, était de libérer les institutions financières publiques des réglementations imposées à l'ensemble de la fonction publique. Cette idée se heurta à l'opposition des autres branches de l'État que sont le Yuan de contrôle, le Yuan des examens et le Yuan législatif. Le Yuan de contrôle est chargé de vérifier la bonne utilisation de leurs budgets par les différentes administrations et agences gouvernementales. Le Yuan des examens est responsable du recrutement, de l'évaluation, des promotions et des retraites des employés de la fonction publique. Le Yuan législatif, quant à lui, détient le pouvoir d'examen sur les budgets et programmes des agences gouvernementales avant leur mise en vigueur.

Ces trois Yuans firent valoir que le Yuan exécutif outrepasserait ses pouvoirs en décidant seul d'un projet autorisant

32. Le PDP partageait avec Lee Teng-Hui un certain nombre d'objectifs politiques, dont le plus important était la réforme du GTP et de l'APT. En plus de vouloir rationaliser les institutions, ils souhaitaient également réduire les pouvoirs du gouverneur, James Soong, dont la cote de popularité auprès du public était à l'époque extrêmement élevée.

33. Maître de l'échéancier, l'APT était en mesure de contrôler le prix de vente des actions des banques ainsi que la date de leur introduction sur le marché boursier.

34. A cet égard les réactions très positives du personnel des quatre banques furent particulièrement déterminantes.

35. Voir les versions des différents projets sur *Gongying yinhang quanli caoan cankao ziliao* (Fonds des documents relatifs aux projets de Réglementations de la gouvernance des institutions financières d'État), Taipei, ministère des Finances, 1991.

36. Voir Lee Yun-San « Taiwan gongyou jinrong jigou quanli zhi tantao » (Sur le management des institutions financières d'État), dans *Gongying yinhang quanli caoan cankao ziliao* (Fonds des documents relatifs aux projets de Réglementations de la gouvernance des institutions financières d'État), p. 150, Taipei, ministère des Finances, 1991. Lee était le ministre des Finances en poste en 2002 sous le gouvernement PDP.

une exemption aux règles normales de contrôle public et entraînerait alors des problèmes constitutionnels. Le ministère des Finances avait alors essayé de forger un consensus entre les différents Yuans et les révisions consécutives du projet en portent les marques. Malheureusement les divergences étaient si profondes que tout compromis était impossible.

Si cette analyse peut paraître convaincante au premier abord, elle ne permet pas d'expliquer pourquoi un pouvoir autoritaire tel que celui exercé par le KMT avant les années 1990 n'est pas parvenu à coordonner les différences de points de vue sur la question. La raison principale du retard de la mise en œuvre des RGSFI tient alors peut-être au fait que le KMT n'en souhaitait pas vraiment la réalisation avant le « Big Bang » financier de 1989. Dans la mesure où les banques d'État étaient toujours utiles pour la promotion des politiques industrielles, tout en excluant en grande partie les acteurs privés du secteur bancaire et maintenant la stabilité du système financier, le KMT n'avait ni les motivations ni la détermination nécessaires pour appliquer les RGSFI⁽³⁷⁾.

Pour sortir de l'impasse, il faudra attendre un amendement constitutionnel approuvé par l'Assemblée nationale en 1994. Selon les termes de l'article adopté :

L'État administrera les organisations financières gérées par le gouvernement, en accord avec les principes de gestion commerciale. La gestion, le personnel, les propositions de budgets, les budgets finaux et les audits de ces organisations pourront être définis par des mesures législatives⁽³⁸⁾.

L'adoption de cet article fut le résultat d'un lobbying intense de la part de l'Association des banques à une époque où le processus de privatisation des banques d'État demeurait incertain et où les banques commerciales privées venaient juste de faire leur entrée à Taïwan. En revendiquant l'adoption des RGSFI, les banques d'État membres de cette association cherchaient à consolider leurs positions en vue des changements futurs.

Le dernier projet de loi fut proposé pour délibération au Yuan législatif en 1997. Il fut rejeté encore une fois. Le Yuan législatif était alors trop absorbé par la question de la privatisation des banques d'État pour consacrer une séance à l'examen du projet. Lorsque qu'il fut finalement débattu en 1999, la plupart des législateurs affirmèrent qu'il était inutile de promulguer ces réglementations puisque le gouvernement avait l'intention de privatiser la majorité des banques d'État à brève échéance. Dans la mesure où un certain nombre de privatisations venaient juste d'être achevées, le ministère des Fi-

nances n'avait, selon eux, qu'à continuer dans cette voie⁽³⁹⁾.

La réforme des banques d'État sous le gouvernement PDP (2000-2005)

La position du PDP avant 2000

Avant son accession au pouvoir en 2000, l'opinion qui prévalait au sein du PDP vis-à-vis des entreprises et banques d'État était extrêmement défavorable. Pour lui, ces entreprises n'apportaient rien à l'économie sinon des occasions pour le KMT de s'enrichir. S'appuyant sur les analyses de certains économistes libéraux⁽⁴⁰⁾, le PDP considérait ces entreprises comme un fardeau pour l'économie, leur survie ne devant rien à leur compétitivité mais tout à la situation de monopole ou d'oligopole dont elles bénéficiaient dans leurs secteurs industriels respectifs. S'il était possible de les privatiser et de permettre à des entreprises privées d'entrer en concurrence avec elles, toute l'économie taïwanaise en profiterait grâce à l'augmentation de la productivité, l'amélioration de la qualité des produits, et la baisse des prix engendrée par une concurrence ouverte et loyale entre les différents acteurs sur le marché. Le PDP dénonçait aussi l'utilisation des entreprises d'État pour récompenser certains hauts fonctionnaires et militaires à la retraite. Il était fréquent que ceux-ci se voient décerner des postes de direction aux conseils d'administration de certaines de ces entreprises. Pire, ces entreprises contribuaient à la croissance de l'empire commercial du KMT en lui octroyant des contrats extrêmement lucratifs, autre bon exemple des abus de pouvoir du KMT.

Sur la base de ces critiques, le PDP était convaincu que la privatisation était un outil permettant de démanteler les entreprises d'État et d'affaiblir le pouvoir économique du KMT. Dans sa plateforme électorale, au chapitre des politiques économiques, fiscales et financières, on pouvait lire :

Les entreprises d'État doivent être privatisées et exposées à la concurrence du marché. Ce principe

37. Je remercie M. Huang Tien-lin pour cet argument. M. Huang était le président de la First Commercial Bank, l'une des cinq plus importantes banques d'État, avant 2000. Il fut l'un des conseillers économiques du Président Chen Shui-bian de mai 2000 à mai 2006.

38. Article 10, paragraphe 4, des articles complémentaires à la constitution de la République de Chine, disponibles sur le site Internet : <http://www.gio.gov.tw/info/news/additional.htm> (consulté le 26 août 2005).

39. *Lifayuan Gongbao*, vol. 88, n° 33, 1999, p. 191-231.

40. Chen Shi-meng et al., *Jiegou Dangguo zibenzhuji* (Démanteler le capitalisme du Parti-État KMT), Taipei, Taipei Society, 1992.

fondamental doit être mis en application pour éliminer le népotisme politique et les monopoles commerciaux, et améliorer l'efficacité opérationnelle. Pour celles des entreprises d'État qui bénéficient d'une situation de monopole ou d'oligopole mais qui auraient des difficultés à être privatisées dans un avenir proche, leurs fonctions doivent être adaptées et étroitement contrôlées par les assemblées représentatives⁽⁴¹⁾.

En théorie, le PDP aurait donc dû s'accorder avec le KMT sur le sujet de la privatisation des entreprises d'État puisque les politiques annoncées par le KMT dans ce domaine rejoignaient les demandes du PDP. En pratique, cependant, le PDP craignait que le KMT ne manipulât le processus de privatisation à son profit. Étant au pouvoir, le KMT avait facilement accès à des informations privilégiées concernant de nombreux projets de privatisation. Au nom de la privatisation, le KMT pouvait favoriser l'acquisition à bon marché de certaines entreprises d'État par son empire commercial ou encore les offrir à ses puissants partenaires – les magnats locaux qui lui étaient alliés. Ainsi, la privatisation des entreprises d'État ne se traduirait pas par une économie plus saine mais par la persistance d'un système économique faussé et dominé par l'empire commercial du KMT et ses amis. De plus, même après la privatisation, le gouvernement KMT pourrait toujours contrôler ces anciennes entreprises publiques par le biais de sa présence majoritaire dans leurs conseils d'administration. Dans ces conditions, non seulement ces entreprises « privatisées » demeureraient sous le contrôle du gouvernement, mais elles ne seraient plus soumises aux contrôles parlementaires. C'est pourquoi le PDP proposait le principe d'une privatisation « réelle », sans interférence ni du gouvernement ni du KMT.

Les préoccupations du PDP furent prises en compte lors de la CND en 1996, parce que le KMT avait besoin de son soutien pour éviter l'échec de la conférence. Sous la pression des représentants du PDP et avec l'appui de la plupart des autres participants, un double consensus fut obtenu sur la privatisation des entreprises publiques et le rôle des entreprises du KMT.

Tout d'abord, toutes les entreprises d'État devaient être privatisées dans un délai de cinq ans. Ensuite, le KMT donna l'assurance qu'aucune de ses sociétés n'investirait dans des entreprises détenant des positions monopolistiques ou oligopolistiques ou encore associées à des projets gouvernementaux⁽⁴²⁾. Dans l'ensemble, avant 2000, l'attitude du PDP sur la question des privatisations se résumait à un soutien circonspect.

S'il était d'accord sur le principe de la privatisation comme moyen d'améliorer les entreprises d'État en particulier et l'économie en général, la possibilité que le KMT exploitât sa position de pouvoir pour tirer profit du processus de privatisation le rendait en revanche extrêmement méfiant.

Les deux étapes d'une réforme financière sous l'égide d'un pouvoir divisé

Après l'accession au pouvoir du PDP en 2000, la question de la réforme des banques d'État se réduisait aux questions d'échéanciers et de niveau de contrôle à garder dans les banques restant à privatiser. Le PDP au pouvoir a clairement abandonné l'idée d'un nouveau projet de dérégulation d'une partie des banques d'État comme l'atteste le silence à son sujet depuis 2000 ainsi que le programme de privatisation bancaire en cours. Pour autant la question de la réforme des banques s'est révélée aussi épineuse pour le PDP qu'elle ne l'avait été pour le KMT avant 2000. A peine installé au pouvoir, le PDP allait devoir affronter une grave crise de créances douteuses au sein des institutions financières dont certaines se retrouvaient même au bord de la faillite. Il lui fallait régler cette crise avant de pouvoir poursuivre le processus de privatisation des banques d'État. Par ailleurs, il lui fallait aussi se pencher sur le problème des banques « privées mais gérées par le gouvernement ». Comme l'indique le tableau, le KMT avait privatisé huit banques d'État avant 2000. Toutefois, ces banques demeureraient sous le contrôle du gouvernement en raison de la part importante de leur capital qu'il avait conservé⁽⁴³⁾. Une nouvelle controverse sur le rôle de l'État dans le secteur bancaire éclata alors à propos de la réduction ou du maintien de ces participations capitalistiques. Par ailleurs, l'existence d'une division du pouvoir entre l'exécutif et le législatif depuis 2000 rend difficile tout débat constructif sur les politiques publiques. En dépit de la victoire du PDP aux élections présidentielles de 2000 et de 2004, le KMT et son allié, le Parti du peuple (PFP), ont maintenu leur majorité au sein du Yuan législatif. La confrontation constante entre le « camp pan-bleu » (les partis de l'opposition gouvernemen-

41. Voir le programme du PDP, section 3, article 7. Texte original en chinois sur le site Internet du PDP à l'adresse suivante : <http://www.dpp.org.tw/> (consulté le 13 août 2005). La traduction est de l'auteur.

42. *Zhongguo Shibao*, 25 décembre 1996.

43. En raison de leur fragmentation il était difficile aux actionnaires privés d'entamer des actions collectives et concertées contre le contrôle gouvernemental sur ces banques, même si le pourcentage d'actions détenues par les actionnaires privées était, au total, plus important.

tale) et le « camp pan-vert » (le PDP et son allié, l'Union pour la solidarité de Taïwan) sur le sujet de l'identité nationale a entraîné une polarisation extrême du débat politique. C'est pourquoi la discipline de parti a été resserrée dans tous les partis du Yuan législatif, et l'ancienne opposition trans-partisane aux décisions du gouvernement KMT a disparu. A la place, les « Bleus » tendent à rejeter, détourner ou bloquer toutes les politiques des « Verts », compliquant d'autant la tâche du gouvernement PDP⁽⁴⁴⁾.

Néanmoins, si l'on observe le premier mandat (2000-2004) du PDP, on s'aperçoit que ses réformes financières, contrairement à beaucoup d'autres réformes dans d'autres domaines, ont relativement moins pâti de la position minoritaire du PDP au Yuan législatif. Malgré de nombreux retards, dus à l'obstruction des partis d'opposition, dans le vote des lois essentielles, des budgets, ou des échéanciers, le PDP est parvenu à obtenir une certaine reconnaissance pour les succès de sa réforme financière. L'objectif de la première étape de cette réforme, lancée par le Président Chen Shui-bian en août 2001, a été atteint dans les délais prévus. Il s'agissait de la « réforme financière 258 » qui consistait à abaisser les taux de créances douteuses à moins de 5 % et à augmenter, pour les banques taïwanaises, les ratios d'adéquation des capitaux propres à 8 % dans les deux ans. En même temps, avec le vote en 2001 de la Loi sur les holdings financiers, 14 holdings ont été créés entre 2001 et 2002. Pour hâter la cession de certaines institutions financières en graves difficultés, la création du Fonds de restructuration financière permit de renflouer 47 d'entre elles tout en les forçant à disparaître du marché par fermeture ou par fusion. Le gouvernement PDP a également refondu le système de régulation financière grâce à la mise en place de la Commission de surveillance financière, une agence intégrée dont le rôle est de surveiller et de contrôler en toute indépendance le fonctionnement du système financier dans son ensemble.

Rétrospectivement, deux facteurs clés ont contribué à ces résultats meilleurs que prévus. D'abord, la crise bancaire menaçant, les partis d'opposition ont été contraints, par la pression sociale, de coopérer avec le PDP sur certains projets de lois et réformes. S'ils craignaient que le PDP ne s'en attribue tout le crédit, ou s'ils étaient parfois en désaccord sur certains détails techniques, les partis d'opposition n'ont pas systématiquement bloqué les efforts déployés par le PDP pour mettre en œuvre sa réforme financière, d'autant que celle-ci recevait un fort soutien de l'opinion et des médias. La tenue en 2001 de la Conférence consultative sur le développement économique, sous l'égide du Président Chen, a renforcé le mandat de réforme du PDP. La Conférence a eu lieu au moment où

Taïwan traversait sa plus forte crise économique depuis plusieurs décennies. En invitant des représentants des partis au pouvoir comme de l'opposition, des universitaires, des hommes d'affaires et des syndicalistes, le Président Chen espérait que la Conférence parviendrait à identifier un certain nombre d'objectifs communs et de solutions à cette crise sans précédent⁽⁴⁵⁾. De fait, les résolutions adoptées lors de cette Conférence possédaient une légitimité telle qu'aucun parti politique ne pouvait s'y opposer sans bonnes raisons.

La Conférence a également permis d'accélérer le processus de privatisation des banques d'État, puisque l'un des consensus atteints était que les banques gérées par le gouvernement devaient être entièrement privatisées⁽⁴⁶⁾. C'est pourquoi, peu après, le PDP s'attaqua au problème de la réduction de la participation du gouvernement dans le capital des banques « privées mais gérées par le gouvernement ».

Sur la base de ces succès et des consensus dégagés au cours de son premier mandat, le Président Chen dévoila en octobre 2004 les objectifs de « la seconde étape de la réforme financière » qui devait consolider davantage encore le secteur bancaire : diviser par deux d'ici 2005 le nombre de banques gérées par le gouvernement et celui des holding financières d'ici 2006 (soit six et sept respectivement), compter trois banques taïwanaises avec une part de marché de plus de 10 % chacune⁽⁴⁷⁾, et encourager le rachat d'une institution financière par un établissement étranger ou coté à l'étranger⁽⁴⁸⁾. Selon l'ancien vice-Premier ministre Wu Rong-yi, chargé en 2005 de superviser la réforme du secteur bancaire, le but de cette seconde étape était de diminuer le nombre excessif de banques sur le marché et de renforcer la compétitivité d'un plus petit nombre d'acteurs locaux en augmentant leur taille. L'objectif à long terme était de créer de trois à cinq groupes bancaires taïwanais de premier plan qui représenteraient ensemble plus de 80 % du marché. Devant

44. Le meilleur exemple en est la question de l'achat d'armements américains. En 2001, l'administration Bush avait donné son accord à la vente d'armements sophistiqués à Taïwan, mais la coalition pan-bleue a toujours refusé de voter le budget au Yuan législatif.

45. Voir le contexte de convocation de cette conférence dans le communiqué de presse du Bureau présidentiel de Taïwan. «Background for Convening the Economic Development Advisory Conference », disponible à l'adresse Internet suivante : http://www.president.gov.tw/2_special/economic/e_index.html (consulté le 14 août 2005).

46. Selon les appréciations convergentes des membres du groupe Finances au sein de la conférence. Disponible en chinois à l'adresse : http://www.president.gov.tw/2_special/economic/index-92.html (consulté le 14 août 2005).

47. Les trois banques pouvaient être privées ou publiques et n'excluaient pas la possibilité d'une participation étrangère. L'objectif était de créer des champions nationaux et rendre le secteur bancaire moins fragmenté.

48. *Zhongguo Shibao*, 21 octobre 2004.

l'appréhension des banques privées envers les fusions avec leurs rivales, le gouvernement décida finalement d'inciter les banques gérées par le gouvernement à prendre l'initiative du processus de consolidation en fusionnant les premières⁽⁴⁹⁾.

Cependant, le passage à la seconde étape de la réforme financière en 2005 finit par se heurter à l'inquiétude de l'opinion et à l'opposition des organisations syndicales lorsque l'on apprit que les banques gérées par le gouvernement devaient être rachetées par des sociétés privées. L'échec de la vente des actions de la Taiwan Business Bank est révélateur. Le syndicat de cette banque n'était pas satisfait des offres de départs en préretraite de l'acquéreur privé E. Sun Financial Holding Company. Après quatre jours de grève et de négociations sans résultats, l'acquéreur finit par retirer son offre⁽⁵⁰⁾. Depuis cet incident, la façon dont le gouvernement PDP procède à la privatisation des banques gérées par le gouvernement est très controversée. D'aucuns dénoncent une politique gouvernementale de liquidation à bas prix des banques sous son contrôle au profit de banques privées, politique qui à leurs yeux va à l'encontre de l'intérêt public et met en danger les avantages sociaux du personnel de ces banques. De plus, les écarts de revenus entre les couches les plus riches et les plus pauvres ayant tendance à s'accroître depuis quelques années à Taïwan, les tentatives maladroites du gouvernement pour vendre les banques sous son contrôle à des conglomérats privés n'ont fait qu'ajouter de l'huile sur le feu⁽⁵¹⁾. Les partis d'opposition ont saisi cette opportunité en promettant de tout faire pour bloquer la seconde étape de la réforme financière, ce qui augure mal de son avenir. Au final, le gouvernement PDP dut se contenter d'encourager les banques sous son contrôle à fusionner entre elles pour atteindre à temps son objectif de ramener à six le nombre de banques gérées par l'État en 2005⁽⁵²⁾.

Conclusion

Le processus de démocratisation rapide que connaît Taïwan depuis 20 ans a très clairement affecté la façon dont le gouvernement taïwanais a conduit la réforme des banques d'État. Sous la pression de la démocratisation, il a dû s'adapter à un nouveau paysage politique dans lequel les pouvoirs des élus provinciaux (GPT et APT) et des élus nationaux (Yuan législatif) ont été renforcés au point que ces élus ont pu remettre en question les politiques proposées par le gouvernement. Alors que, sous le règne du KMT, l'influence de la démocratisation sur la réforme des banques d'État s'est fait sentir à travers les comportements individuels des élus de tous les partis politiques, une fois le PDP arrivé au pouvoir, en revanche, elle a pris la forme d'un conflit entre le parti

au pouvoir et les partis d'opposition.

La démocratisation a eu une influence contrastée sur la réforme des banques d'État. Si le gouvernement a dû subir retards et échecs dans le processus de privatisation, il doit aussi davantage justifier de ses actions que par le passé. L'évolution en matière de gouvernance financière en particulier et de gouvernance économique en général va dépendre de la capacité de la démocratie taïwanaise à s'enraciner afin d'établir un équilibre entre supervision et efficacité gouvernementale. En ce qui concerne la réforme des banques d'État stricto sensu, un problème majeur reste à résoudre : le rôle des banques gérées par l'État n'a pas encore été clarifié. D'un côté, la majorité des acteurs estime qu'il faut réduire l'intervention du gouvernement dans le secteur bancaire. Mais, d'un autre côté, alors que certains s'inquiètent que des groupes financiers influents privés⁽⁵³⁾ viennent à contrôler le secteur et mettre en péril l'intérêt public, les Taïwanais attendent du gouvernement qu'il joue son rôle de contrepoids d'une manière plus décisive. S'il continue à vendre les parts qu'il possède dans les banques qui sont toujours sous son contrôle, il aura beaucoup de difficultés à lutter contre la domination des gros intérêts privés, qu'ils soient d'origine taïwanaise ou étrangère. La réforme des banques d'État à Taïwan est aujourd'hui à un tournant. Dans une nouvelle ère démocratique, les transformations politiques à l'arrière-plan de la réforme et les changements dans l'opinion sur cette question l'ont rendue plus complexe et plus controversée. Taïwan n'est pas l'unique pays à avoir entrepris une réforme de son système bancaire en se démocratisant. L'analyse présentée ici est un premier pas qui devrait conduire à d'autres études comparatives sur les politiques de réformes financières. Il est possible que des similarités et des traits communs, mais aussi des divergences notables, puissent apparaître dans les comparaisons entre Taïwan et d'autres démocraties jeunes ou émergentes qui s'efforcent, elles aussi, d'entreprendre des réformes financières de grande ampleur. •

49. *Gongshang Shibao*, 6 septembre 2005.

50. *Taipei Times*, 15 septembre 2005.

51. Un groupement associatif, *Fanzi lianmeng* (Alliance pour l'équité et la justice), est l'un des critiques les plus actifs. Voir son opinion sur ce sujet sur son site Internet : <http://www.justice.org.tw/index.htm>.

52. Les six banques sous contrôle gouvernemental sont la First Financial Holding Company (FHC), la Hua-Nan FHC, la Mega FHC, la Bank of Taiwan, la Taiwan Cooperative Bank et la Land Bank of Taiwan.

53. Dans le secteur financier, les trois plus influents groupes financiers familiaux sont : la famille Koo avec la China Trust Financial Holding Company Inc (n° 7) et la China Development FHC (n° 12), la famille Wu avec Taishin FHC (n° 2) et Shin Kong FHC, (n° 8) et la famille Tsai avec Cathay FHC (n° 1) et Fubon FHC (n° 6). Les chiffres entre parenthèses renvoient au classement, en termes d'actifs totaux, des 14 FHC taïwanaises. Sur le plan politique ces familles maintiennent activement des relations avec tous les grands partis politiques et leur influence demeure quel que soit le parti au pouvoir.