

LE ROLE DES GRANDES INSTITUTIONS FINANCIERES PUBLIQUES DANS LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

ALAIN PRATE

VICE PRESIDENT, BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENTS

403

Dans un numéro spécial de la Revue d'Economie Financière consacré à célébrer l'œuvre considérable accomplie en "175 ans de Caisse des dépôts et consignations", il peut être utile de se tourner vers l'avenir et de rechercher quel peut être le rôle des institutions financières publiques dans le grand marché européen de 1993. Ces institutions se sont développées, jusqu'à une période récente, dans un cadre strictement national ; désormais, elles doivent s'intégrer dans un grand marché unifié. Est-ce à dire qu'elles n'ont plus d'avenir ? Ou, au contraire, doivent-elles développer leur activité pour contribuer aux progrès de l'économie communautaire ?

On retrouve à ce sujet le dilemme habituel de la construction européenne : la création d'un grand marché doit-elle entraîner la fusion des systèmes nationaux et une totale uniformisation sur le modèle des grandes banques commerciales ? Ou la mise en concurrence des systèmes financiers ayant une longue histoire nationale est-elle possible sans perdre le bénéfice de l'expérience acquise par des institutions publiques importantes ?

Cet article est consacré aux institutions financières bénéficiant d'un statut spécial et dont le capital appartient à des organismes publics ; il ne traite pas des banques centrales, dont le rôle sera transformé au sein de l'Union monétaire européenne ; il exclut aussi les banques commerciales, que leur actionnariat soit public ou privé.

Les systèmes financiers nationaux : résultat d'une longue histoire

Les institutions de financement spécialisées ont acquis, au fil des ans, des caractéristiques très différentes suivant les pays.

Que ce soit par démarche cartésienne ou par tradition interventionniste, c'est la France qui s'est dotée du système le plus complet d'institutions spécialisées appartenant généralement à l'Etat. La plus ancienne, et la plus importante, n'est autre que la Caisse des dépôts et consignations, qui joue le rôle déterminant que l'on sait dans le financement des investissements des collectivités locales et du logement social. Le Crédit foncier de France a une longue expérience dans le secteur immobilier. Le Crédit mutuel agricole finançait, à l'origine, exclusivement l'agriculture. Entre les deux guerres, le Crédit national a été créé pour financer la reconstruction de l'industrie, et il était le principal canal de distribution de prêts bonifiés. Les Sociétés de développement régional ont été créées dans les années soixante. La Banque française du commerce extérieur gérait les interventions publiques favorisant les exportations. L'habitude de créer des institutions pour chaque financement l'emportait encore, au milieu des années soixante-dix, quand a été créé, non sans contestations, le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises.

Ainsi donc, il y a une quinzaine d'années encore, l'idée reçue en France était qu'il fallait que chaque type de financement soit pris en charge par une institution financière spécialisée. Cette conception ne pouvait résister à l'ouverture de l'économie française à la concurrence internationale et à la création d'un marché financier dans lequel les banques commerciales, libérées des contraintes réglementaires, deviennent des banques "à tout faire".

Des préoccupations analogues ont marqué le développement du système financier italien. Des institutions de droit public sont spécialisées dans différents types de financement : le Crediop (*Consortio di credit per la opere pubbliche*) finance les travaux des collectivités locales ; l'IMI (*Istituto mobiliare italiano*) joue un rôle plus important encore que le Crédit national dans le financement des investissements des entreprises ; le *Mediocredito centrale* accorde des prêts à long et à moyen termes aux P.M.E. et des crédits à l'exportation.

En Espagne aussi existent des instituts "officiels" de crédit : le *Banco credito industrial* pour le financement des entreprises, le *Banco de credito agricola* pour l'agriculture, le *Banco de credito locale* pour les collectivités locales et le *Banco hipotecario de Espana* pour le logement.

En Grande Bretagne, à l'opposé du système des pays latins, il n'existe pas d'établissements publics spécialisés et les banques, traditionnellement, financent aussi bien le logement et les collectivités locales que les entreprises. Le seul organisme présentant quelques similitudes avec les institutions financiè-

res du continent est la société *Investors In Industry* ("3 I"), créée en 1945 par les grandes banques (avec une participation de 15 % de la Banque d'Angleterre) pour fournir des ressources à long terme et des capitaux permanents aux entreprises.

Le système financier allemand présente des caractéristiques intermédiaires. Les institutions spécialisées y sont moins développées, mais la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* joue un rôle fort important puisqu'elle cumule des financements qui, en France, sont confiés au Crédit national, au CEPME, à la Banque française du commerce extérieur et à la Caisse centrale de coopération économique.

Le rôle des caisses d'épargne est très variable suivant les traditions des pays. C'est en Allemagne qu'il est le plus important, leurs bilans atteignant 414 milliards d'écus en 1988 ; elles octroient le tiers des crédits aux particuliers, le quart des prêts aux entreprises. Dans un deuxième groupe de pays, auquel appartiennent l'Italie, l'Espagne et la France, les caisses d'épargne occupent une place significative, leurs bilans consolidés se situant entre 100 et 200 milliards d'écus, de même qu'en Belgique (71 milliards d'écus). Au Royaume Uni (23 milliards) et aux Pays-Bas (16 milliards) leur rôle est moindre, face aux puissantes banques commerciales. Les systèmes nationaux de centralisation des ressources des caisses d'épargne sont très divers, Caisse des dépôts en France, "Girozentrale" en Allemagne.

405

Quel avenir pour les institutions publiques ?

A partir de situations si différentes, comment parvenir à un système unifié ? Les plus libéraux estimeront que ces établissements, qui tous ont bénéficié, et bénéficient souvent encore de statuts particuliers et de certains privilèges, n'ont plus de raison d'être dans un marché unifié ; leur seul avenir serait la transformation en banques commerciales, bien qu'elles soient souvent affaiblies dans la concurrence par une longue habitude d'un statut protecteur et de rigides statuts du personnel.

La réalité est plus complexe et, dans ce domaine comme dans d'autres, la mise en compétition des institutions nationales dans le cadre d'un marché unifié ne signifie pas nécessairement une totale uniformisation, ni la disparition d'institutions qui jouent un grand rôle sur chacun des marchés nationaux, à condition qu'elles s'adaptent à une situation nouvelle.

C'est cette conception que M. Geoffrey Fitchew, directeur général chargé des institutions financières et du droit des sociétés au sein de la Commission des Communautés européennes, a développée lorsqu'il s'est adressé, le 30 mars 1990, aux caisses d'épargne qui signaient leur charte de coopération : "Le Mar-

ché unique n'est pas réservé aux sociétés anonymes ou à la recherche de profits par leurs actionnaires, mais, au contraire, une place décente et substantielle est faite au sein du Marché unique pour ce que la Commission a l'habitude d'appeler "l'économie sociale". Ceci comprend non seulement les caisses d'épargne, représentées ici, mais aussi vos cousines, les banques du secteur coopératif, les sociétés coopératives immobilières, les sociétés coopératives d'assurance, etc." On pourrait ajouter à cette liste les grandes institutions publiques.

Une ligne directrice se dégage, suivant laquelle les privilèges, les réglementations qui font obstacle à une libre concurrence, les cloisonnements, les avantages donnés à un réseau de collecte de l'épargne, les monopoles de distribution des prêts bonifiés seront progressivement éliminés ; mais les institutions publiques spécialisées, du fait de la place qu'elles occupent dans les marchés financiers, de l'expérience acquise, de l'importance de leurs fonds propres, pourront continuer à jouer un rôle important pour le plus grand profit de l'économie communautaire, à condition de justifier leur existence par leur efficacité et la qualité de leur gestion.

406

Dès lors, de grands changements sont indispensables pour que ces organismes, habitués à un statut protecteur, s'adaptent aux conditions nouvelles du marché. En France, la plupart des grandes institutions publiques n'ont pas tardé à prendre les mesures nécessaires. C'est ainsi que le Crédit national, ayant cessé d'être le distributeur de prêts bonifiés, a étendu ses activités à de nouveaux domaines. Le Crédit foncier a suivi une évolution analogue. Le Crédit agricole finance désormais tous les secteurs de l'économie. Quant à la Banque française du commerce extérieur, elle a été profondément réformée après la perte de son monopole de financement de certains prêts à l'exportation. Les réformes du système financier et l'élimination des monopoles de distribution des prêts bonifiés par des organismes publics semblent même avoir été plus radicales en France qu'ailleurs, en Italie et en Allemagne par exemple.

Faute de pouvoir, dans le cadre limité de cet article, traiter de tous les organismes à statut légal spécial et des réseaux spécialisés, mutualistes notamment, on se concentrera sur le rôle des instituts de crédit à long terme.

Les institutions de crédit à long terme

Des institutions spécialisées dans le financement des investissements des entreprises, et aussi des collectivités locales, existent dans tous les pays de la Communauté. Doivent-elles laisser la place à des financements bancaires ou, au contraire, l'importance des besoins de financement à long terme ne justifierait-elle pas une extension de leur rôle ? Un fait s'impose : dans la Communauté

et en-dehors de celle-ci, les besoins de crédits longs, loin de décroître, augmentent constamment, alors que l'épargne des particuliers tend à décroître et que les budgets publics sont soumis à de sévères contraintes.

Ces besoins de financement résultent sans doute des programmes d'investissement que les entreprises lancent pour affronter la concurrence dans le grand marché unifié ; mais surtout les grandes infrastructures routières et ferroviaires, conçues désormais à l'échelle de l'Europe : Eurotunnel, TGV, liaisons transalpines, autoroutes, nécessitent des financements importants à très long terme. Les travaux nécessaires pour protéger l'environnement sont aussi très coûteux. Et la situation préoccupante de l'emploi dans la Communauté exige que les investissements des petites et moyennes entreprises soient soutenus.

Les instituts de financement à long terme ont donc un rôle important à jouer dans la collecte de l'épargne et l'octroi de financements adaptés à la durée des équipements, en consentant éventuellement des différés d'amortissement pour les investissements dont la rentabilité n'est pas immédiate, à condition que la solidité de leur structure financière le leur permette.

L'exemple le plus significatif n'est autre que la Banque européenne d'investissement, créée par le Traité de Rome pour contribuer à la réduction des déséquilibres régionaux. Dans les années soixante, la BEI était le seul instrument de politique régionale de la Communauté ; désormais, les Fonds structurels jouent un rôle croissant et les subventions du budget communautaire de 1988 à 1993 atteindront le montant considérable de quelques 60 milliards d'écus. Les financements de la BEI ont aussi doublé depuis 1985, pour s'élever à 13 milliards d'écus en 1990. Grâce au capital souscrit par les Etats-membres (57,6 milliards d'écus) et à l'importance de ses fonds propres (9 milliards d'écus), la BEI jouit d'un crédit sur les marchés internationaux qui lui permet de bénéficier de conditions favorables qu'elle transmet aux investisseurs dont les projets répondent à ses critères. Ainsi, les investissements, qu'il s'agisse de grandes infrastructures ou, grâce aux "prêts globaux" consentis à des intermédiaires financiers, des équipements des petites et moyennes entreprises, peuvent bénéficier des meilleures conditions prévalant sur les marchés, dans la monnaie et pour les durées de leur choix. Dans le cadre de l'union monétaire, la BEI pourra jouer un rôle accru en orientant les investissements vers les objectifs de la politique communautaire : développement régional, grandes infrastructures, environnement, petites et moyennes entreprises sans imposer de charges au budget de la Communauté dont on connaît toutes les difficultés.

Les autres organismes de crédit à long terme de la Communauté peuvent aussi en se transformant, comme l'a fait, par exemple, le Crédit national, continuer à jouer un rôle essentiel dans le financement à très long terme qui n'est pas le domaine de prédilection des banques. Les crédits longs supposent que l'orga-

nisme qui les consent ait une très forte structure financière et soit spécialisée dans l'analyse approfondie des projets ; certes les banques, en "transformant" leurs ressources à court terme en crédits à moyen et long termes, contribuent au financement des entreprises et des collectivités locales. Mais la "transformation" excessive de ressources trop courtes a procuré bien des mécomptes aux banques lorsque l'évolution des taux d'intérêt les a contraintes à se refinancer à des conditions plus onéreuses qu'elles ne l'escomptaient. On connaît les lourdes pertes qu'ont subies les caisses d'épargne américaines qui avaient imprudemment transformé des ressources courtes en prêts immobilisés dans la construction. Il demeure de bonne pratique financière de financer les crédits et les prêts à long terme par des ressources de durée équivalente, d'ailleurs les nouveaux ratios prudentiels obligent les banques à s'orienter dans cette voie, au prix d'un coût supplémentaire. Ce n'est que lorsqu'un organisme aussi puissant que la Caisse des dépôts et consignations intervient qu'il est possible, sans trop de risques, de transformer sur une vaste échelle des ressources à vue ou court terme des caisses d'épargne, en prêts à très long terme.

Les instituts de crédit à long terme, qui, pour la plus grande part, se financent par des ressources de même durée, doivent donc continuer à jouer un rôle important dans le financement des investissements des entreprises et des collectivités locales.

Il peut être utile de donner quelques détails sur le plus important d'entre eux, moins connu en France, la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), dont le total du bilan continue à augmenter très fortement : de 53 milliards en 1980, il a atteint 134 milliards de marks en 1990. Créé en 1948, dans le cadre du Plan Marshall, son capital appartient à la Fédération pour les quatre-cinquièmes et aux Länder pour le solde. Son conseil d'administration est composé des ministres fédéraux (Finances, Economie, Affaires étrangères, Transports), de représentants des Länder, de différents organismes publics et des syndicats. Il s'agit donc d'une institution financière entièrement publique, dirigée par un directeur de sept membres désignés par le conseil d'administration.

Le système de financement de la KfW est original puisqu'il permet aux autorités publiques allemandes d'accorder des prêts à des conditions préférentielles pour les financements répondant aux objectifs de la politique gouvernementale (PME, Environnement, etc.), sans pour autant peser lourdement sur le budget fédéral. L'essentiel des ressources de la KfW provient d'emprunts sur les marchés, mais elle a gardé, depuis l'origine, la disposition des fonds de contrepartie du Plan Marshall ; les remboursements des prêts accordés sur ces ressources lui permettent d'accorder des concours à taux réduit, dits "sur ressources ERP", qui représentaient, en 1990, 3,2 milliards de marks.

Ainsi, les prêts spéciaux aux PME (dont les taux sont de l'ordre de 8 %) ont

pu augmenter (6,2 milliards de marks en 1986 à 9,1 milliards en 1990). Alors que certains émettaient des doutes sur l'utilité d'une telle institution, les pouvoirs publics ont été heureux de disposer d'un instrument financier pour contribuer à la rénovation économique des nouveaux Länder par des programmes spéciaux bénéficiant de subventions du gouvernement fédéral. Les fonds sont mis à la disposition des banques qui assurent l'instruction des prêts. Ainsi est évitée toute distorsion de concurrence.

La KfW joue aussi un rôle important dans l'aide allemande aux pays en voie de développement, de sorte que son bilan (65 milliards d'écus) est bien supérieur à ceux des institutions analogues des autres pays spécialisées dans le financement des investissements industriels.

L'IMI, avec un total de bilan de 25 milliards d'écus, occupe une place centrale dans le système financier italien, d'autant plus que les investissements dans le Mezzogiorno bénéficient encore d'un système de garantie de change (en voie de réduction), et donc de prêts à bas taux d'intérêt. Le Crédit national (18 milliards d'écus) bien qu'ayant cessé de distribuer des prêts bonifiés, a réussi à maintenir son dynamisme (progression de 10 % en 1990). De même, la SNCI belge (13 milliards d'écus), le *Banco de Credito Industrial* (10 milliards) et les autres établissements analogues se préparent à la transformation du contexte dans lequel ils opèrent. Ainsi, l'activité de ces institutions continue à progresser, montrant qu'elles s'adaptent aux perspectives du grand marché.

409

La nécessaire coopération des institutions spécialisées

Dès 1973, les institutions de la Communauté spécialisées dans le crédit à long terme ont reconnu la nécessité de s'associer pour renforcer leur efficacité. Douze institutions¹ se réunissent périodiquement, le secrétariat étant assuré par la Banque européenne d'investissement, pour échanger leurs expériences et monter des financements communs pour certains grands projets.

C'est cet exemple qui a incité cinq établissements européens spécialisés dans le financement des collectivités publiques à créer un groupement d'intérêt économique baptisé "Crédit local d'Europe".² Le dynamique Crédit local de France a joué un rôle éminent dans la naissance de cette association qui pourra ultérieurement être élargie à d'autres organismes européens spécialisés. Ce groupement souhaiterait participer au financement des grands projets d'infrastruc-

¹ *Banco de Credito Industrial, Banco de Fomento Nacional, Crédit National, Finansieringsinstituttet for Industri og Handvaerke A/S, Hellenic Industrial Development Bank SA, Industrial Credit Corporation Plo, Investors In Industry PLG, Istituto Mobiliare Italiano, Kreditanstalt für Wiederaufbau, de Nationale Investeringsbank NV, Société Nationale de Crédit à l'Industrie, Société Nationale de Crédit et d'Investissement.*

² Le "Crédit local d'Europe" réunit le *Crédit communal de Belgique, la Banco de credito local de Espana, le Crediop, le Crédit Local de France et la Girozentrale Deutsche Kommunalbank.*

tures européens, dans lesquels la BEI joue un rôle important et pour lesquels il peut être utile de mobiliser les ressources de plusieurs institutions.

De même, les caisses d'épargne européennes, malgré toutes leurs diversités, ont ressenti le besoin de se grouper. Quels que soient les services qu'elles rendent, du fait notamment de la confiance des épargnants qui sont associés à leur gestion, il aurait été imprudent de la part de leurs responsables de ne pas tenir compte des perspectives du grand marché unifié. La réduction progressive des avantages dont bénéficient ces réseaux pour la collecte de l'épargne et l'intensification de la concurrence posent des problèmes nouveaux que les caisses d'épargne doivent affronter, puisqu'elles devront à l'avenir justifier leur existence surtout par la qualité des services rendus.

Comme l'a dit M. Jean-Pierre Thiolon, président du directoire du CENCEP, *"telles qu'elles sont aujourd'hui, les caisses d'épargne d'Europe sont, plus que d'autres peut-être, soumises aux risques et aux aléas du marché intérieur unique de 1993. Leurs structures décentralisées, la faiblesse relative de leur organisation en réseaux nationaux et, dans certains pays, l'impossibilité d'ouvrir leurs fonds propres à des apports extérieurs, peuvent en effet leur rendre plus difficile l'accès aux procédures classiques de regroupements et de fusions qui, aujourd'hui, caractérisent l'industrie bancaire en Europe"*.

410

C'est la prise de conscience des risques d'une action en ordre dispersé qui a conduit 1800 caisses d'épargne, gérant 57.000 agences et 300 millions de comptes, et dont le bilan consolidé atteint 10 156 milliards d'écus, à signer, le 30 mars 1990, une charte de coopération et à créer une identité nouvelle, le "Groupe des caisses d'épargne d'Europe". Tout en demeurant des établissements de crédit décentralisés et désireux de conserver leurs spécificités de proximité et d'enracinement local, les caisses d'épargne veulent offrir à leur clientèle les services bancaires attendus dans un marché où la compétition pour la collecte de l'épargne et l'octroi de crédits en particulier sera très vive. Les objectifs de ce groupe sont précis : élargissement du potentiel d'intervention des caisses par une approche commune et concertée des opportunités de marché ; recherche d'une amélioration de la qualité des prestations offertes à la clientèle par une mise en commun des moyens des caisses d'épargne partenaires ; développement de tous les moyens techniques permettant aux caisses d'épargne de rationaliser leur gestion.

Le rôle éminent qu'a joué, et que continuera à jouer, la Caisse des dépôts et consignations, les perspectives des institutions d'épargne et des caisses de retraite, feront l'objet d'articles plus autorisés. Ces quelques réflexions avaient pour seul objet de montrer que, loin de prendre du retard par rapport aux banques commerciales, les institutions spécialisées, dont la plus importante est la Caisse des dépôts, pourront, en s'adaptant et en se fédérant, jouer pleinement leur rôle dans le futur système financier européen.