

# L'AVENIR DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PUBLIQUES EN EUROPE DE L'OUEST

JACK REVELL,

INSTITUT EUROPÉEN DE FINANCE, BANGOR, GRANDE-BRETAGNE

On a peu écrit sur les Institutions financières publiques en général. Il est même souvent difficile de dresser une simple liste des Institutions financières publiques d'un pays en particulier, et les chiffres de leurs totaux de bilan sont habituellement dispersés dans de nombreuses sources assez obscures. La requête faite au « Banco Exterior de Espana », la Institution financière publique espagnole créée dans le but de se spécialiser dans le financement du commerce extérieur, de diriger des recherches sur les Institutions financières publiques d'Europe de l'Ouest, et de faire des propositions pour une reconstruction de l'Espagne, a donc été en quelque sorte un défi. Avec l'aide considérable de Philip Molyneux et de Jonathan Teppett de l'Institut de Finance Européenne, j'ai tout de même réussi à localiser 167 d'entre elles dans les 12 pays de la CEE et les 5 de l'A.E.L.E., avec l'espoir d'en trouver éventuellement une douzaine, ou presque, en plus. Le rapport complet de cette recherche a été publié en monographie par l'Institut de Finance Européenne (Revell 1991).

129

La définition d'une Institution financière publique, adoptée dans cet article, dépend de sa propriété, directe ou indirecte, par le gouvernement central, en laissant de côté les banques détenues par des gouvernements régionaux ou locaux. En Autriche, en France, en Grèce, en Italie et au Portugal, les principales banques commerciales ont été nationalisées pendant les durées variables ; on les a également écartées car elles n'ont pas de fonctions spécialisées, et elles ont une durée de vie inégale dans le secteur public.

*La définition complète d'une Institution financière publique adoptée dans cet article, est donc une banque ou une institution financière dont le gouvernement central est propriétaire, et qui a été constituée dans un but spécifique.*

Le manque d'intérêt général dans les publications pour les Institutions financières publiques est probablement dû au fait qu'elles s'accrochent malaisément d'un système de marché libre. Il est rare de trouver une

justification de leur existence, y compris du côté des gouvernements qui les possèdent et les contrôlent ; dans les reconstructions à décrire ultérieurement, on a habituellement justifié leur renforcement par l'imminence du marché unique européen. En dehors des gouvernements, il existe certaines pressions en faveur de leur privatisation complète sous prétexte qu'elles ne sont plus tellement différentes des banques commerciales privées. Bien qu'il y ait eu de nombreux exemples de privatisation partielle, laissant la propriété et le contrôle entre les mains du gouvernement, le fait surprenant est que, partout en Europe de l'Ouest, les gouvernements renforcent, à l'approche de 1993, leurs Institutions financières publiques. Il n'y a eu qu'un seul cas de Institution financière publique importante s'échappant dans le secteur privé : la NMB-Postbank aux Pays-Bas ; dans deux autres cas, le Crédit Agricole en France et les Chèques Postaux britanniques, ces établissements ont intégrés le secteur mutualiste.

Le rapport de cette recherche comblera modestement un grand vide dans les publications sur les banques. Cet article se consacre largement à l'avenir des Institutions financières publiques en Europe de l'Ouest, bien qu'il y ait de nombreuses lacunes historiques et statistiques à combler avant d'arriver à ce stade. Il est prouvé à l'heure actuelle que l'on renforce les banques centrales, contre une acquisition par des banques étrangères, et l'autre est de permettre aux gouvernements d'influencer le comportement des banques privées en utilisant les grandes Institutions financières publiques comme une arme concurrentielle. Ces deux fonctions ne seront pas longtemps inutiles, garantissant que les Institutions financières publiques seront, dans l'avenir, plutôt plus importantes que moins.

130

#### *Histoire et fonction*

Les Institutions financières publiques ont une longue histoire. La première de quelque importance a été la Taula di Canvi, fondée en 1401 à Barcelone, suivie de banques similaires dans d'autres villes espagnoles. D'après Rivoire (1984, p. 16), la Taula di Canvi a été fondée par les autorités de la ville pour briser le semi-monopole des banquiers juifs. Le Banco di San Giorgio a été fondé en 1407 à Gênes. On doit cette fondation, comme pour la Taula di Canvi, aux détenteurs de la dette de la ville, mais fournissait également aux marchands des mécanismes de virement. La Institution financière publique suivante fut le banco della Piazza di Rialto, fondé en 1587 à Venise. Comme les autres, elle était alliée aux détenteurs de la dette de la république, et constituait un centre de virement, mais la raison immédiate de sa création a été la faillite de tous les comptoirs qui l'avaient précédé ; comme le note Rivoire (1984, p. 17), « *quand Shakespeare a écrit le "Marchand de Venise", presque toutes les banques privées vénitienes avaient fait faillite, rendant nécessaire la création d'une Institution financière publique* ».

La raison de cette courte incursion dans l'histoire ancienne n'a pas lieu

d'être pour elle-même ; il s'agit de découvrir les besoins qui conduisent à la fondation de ces Institutions financières publiques originelles. Le raisonnement caché derrière est que les fonctions assurées par les toutes premières banques ont probablement persisté à travers les siècles, comme cela l'a été pour tant d'autres caractéristiques de l'histoire du système bancaire.

#### *Institutions financières publiques*

Elles se divisent en deux groupes distincts dont le premier est constitué par les caisses d'épargne, et le second par ce que l'on appelle généralement les établissements de crédit spécialisé. Les deux groupes ont un but général commun, celui de combler les vides laissés par la gamme des établissements privés et mutualistes, mais ils diffèrent considérablement par ailleurs. C'est seulement grâce aux restructurations des deux dernières années qu'ils ont de nouveau commencé à se rapprocher.

Les caisses d'épargne publiques sont, pour la plupart, des caisses d'épargne postales, mais beaucoup parmi les plus importantes d'entre elles ne sont pas légalement liées à l'administration des postes ; jusqu'à un certain point, elles utilisent toutes comme points de distribution les guichets des bureaux de poste locaux. Elles ont été pour fondées entre 1851 et 1918, les chèques postaux ayant été ajoutés plus tard. On peut utiliser la différence existant entre ces deux types, par les deux premières caisses d'épargne publiques qui aient été créées. La première était la Banque et la Caisse d'Epargne de l'Etat, qui fut le premier établissement financier, de quelque sorte que ce soit, du Luxembourg, quand elle fut fondée en 1856 en tant que Caisse d'Epargne d'Etat. La seconde était la British Post Office Savings Bank, créée en 1861 en tant qu'élément de l'administration postale ; elle s'appelle aujourd'hui la National Savings Bank. Le vide particulier du système financier qu'elles étaient censées combler était celui des possibilités d'épargne des foyers situés juste au-dessus des plus pauvres, foyers ignorés par les banques commerciales privées, et à cette époque imparfaitement couverts par les caisses d'épargne et les établissements mutualistes. Il s'avère que ces caisses d'épargne publiques constituent la plus importante catégorie de Institutions financières publiques existant actuellement.

Alors que les caisses d'épargne publique forment un groupe assez homogène, les établissements de crédit spécialisés ont des objectifs moins bien définis. Certains sont spécialisés par secteur : prêts à l'agriculture, au logement social, aux autorités gouvernementales, locales ou régionales, aux petites entreprises, et à l'exportation. La plus importante des catégories est celle que l'on catalogue sous le nom d'industrielle, dont le total des actifs consolidés est environ à moitié aussi important que celui des caisses d'épargne publiques. Bien que la plupart d'entre eux soient, à l'origine, des prêteurs à l'industrie manufacturière, la difficulté de classer les établissements d'après leur titre, comme le fait que la plupart d'entre eux prêtent à

d'autres secteurs que l'industrie, montre que leur importance a été quelque peu exagérée.

Quelques-uns de ces établissements spécialisés figurent parmi les plus anciennes Institutions financières publiques : le Crédit Communal de Belgique en 1860, le Crédit Foncier de France en 1852, la banque portugaise du logement et le Credito Predial Portugues en 1846 — mais la plupart d'entre eux ont été créés beaucoup plus tard. On peut distinguer trois moments : les périodes juste après les deux guerres mondiales, lorsque les besoins de la reconstitution étaient prioritaires ; celle des années 30, après la crise du système bancaire. La période durant laquelle on a fondé le plus grand nombre de ces établissements spécialisés, est celle qui s'étend depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

Ce que les établissements les plus spécialisés ont en commun est le fait qu'ils fonctionnent comme une filière pour les crédits subventionnés par le gouvernement. Ils sont particulièrement utiles aux gouvernements pour transférer les subventions au secteur privé, car le véritable coût de la subvention est généralement caché. Si ce n'est ces dernières années, les établissements spécialisés ont rarement été récompensés pour leurs prêts subventionnés ; on leur donne à la place des privilèges variés, tels que l'exemption de certaines formes d'imposition, et des nombreuses exigences de ratio imposées aux établissements privés, ainsi qu'une garantie d'Etat sur leurs actifs dans le cas des caisses d'épargne publiques. La spécialisation dans les prêts subventionnés, et les nombreuses exemptions et garanties, ont disparu au cours de ces dernières années.

L'autre caractéristique commune est que les prêts subventionnés sont presque toujours à moyen ou long terme, le plus souvent à long terme. La nécessité de canaliser ces prêts par les Institutions financières publiques a surgi en raison des mesures prises dans de nombreux pays européens, après la crise du système bancaire de 1929-1931, afin de limiter les banques commerciales aux opérations à court terme ; dans d'autres pays, même si les banques commerciales étaient autorisées à se charger de prêts à long terme, elles ont choisi de ne pas le faire. Cette abstention volontaire des prêts à long terme est un exemple de la répugnance générale du risque des banques commerciales, qui a persisté au moins jusqu'au début des années 60. Les prêts à long terme aux secteurs particuliers tels que les petites entreprises, l'agriculture et les logements à loyers modérés, ont également été rejetés car ils n'étaient pas aussi rentables que les prêts classiques. Les ressources des banques ont été limitées par des réglementations ou des accords sur les taux des dépôts et les taux d'intérêt, et le volume total des prêts a souvent été limité par des plafonds de crédit. Tout ce qui s'écarte du champ normal des prêts rentables a été considéré comme trop risqué.

*La représentation statistique*

*Importance relative dans différents pays*

Le premier élément de la représentation de la répartition des Institutions financière publiques en Europe de l'Ouest est donné dans le Tableau n° 1, qui s'intéresse aux pourcentages des actifs consolidés de toutes les banques, et les établissements de crédit qui sont imputables aux différents secteurs de chaque pays. Les pourcentages des Institutions financières publiques diffèrent largement entre les pays, de 58,5 et 40,2 % en Grèce et au Portugal, à 1,2 et 1,6 % en Suisse et au Royaume-Uni. Il semble que la plupart des plus hauts pourcentages sont ceux des plus petits pays dont la plupart possèdent une ou deux grandes Institutions financières publiques, souvent des caisses d'épargne publiques, qui comptent au sommet deux ou trois banques.

Un mot d'avertissement est nécessaire afin de prévenir toute signification idéologique dans l'importance relative des Institutions financières publiques des différents pays. Tous les gouvernements interfèrent avec les forces du marché, en accordant des subventions à des activités ou à des secteurs approuvés et méritants, mais ils n'utilisent pas nécessairement les Institutions financières publiques pour les distribuer. Une alternative très prisée est de convaincre les banques privées de former un consortium afin de distribuer des crédits subventionnés. La plupart des Institutions financières publiques espagnoles ont été fondées dans les années 20 de cette manière, le gouvernement sollicitant des offres des banques privées individuelles et des consortiums. Souvent, ces consortiums privés sont finalement nationalisés, comme en Espagne en 1962, car les banques situées en dehors du consortium s'étaient plaintes de discrimination. Ces nombreuses banques consortiales ont été classées sous le titre de Institutions financières publiques par la nationalisation de l'actionnariat des banques commerciales. Le gouvernement britannique, et beaucoup d'autres, préfèrent distribuer leurs subventions, soit grâce à des consortiums, soit grâce à des services ou des organismes gouvernementaux.

133

Il est également vrai que les crédits subventionnés sont la seule façon de favoriser certains secteurs et activités. Le Royaume-Uni fournit des exemples de deux d'entre eux. Les logements sociaux ont été construits par les autorités locales, et le principal élément des subventions a été inclu dans les loyers. Pour les foyers situés au sommet de l'échelle des revenus, la subvention prend la forme d'une compensation des impôts sur le revenu, par les intérêts des prêts immobiliers.

Cet exposé des alternatives aux Institutions financières publiques explique un point. Ceux qui désapprouvent les Institutions financières publiques, sous prétexte que leurs opérations faussent les forces du marché, visent certainement la mauvaise cible : ce sont les subventions qui les faussent, et

Tableau 1

SECTEUR D'APPARTENANCE DES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES, (FIN 1988, % DES ACTIFS TOTAUX)

Pays	Banques Privées	Banques Publiques	Banques Nationalisées	Caisses d'Épargne	Banques Mutualistes et coopératives	Banques étrangères	Total
Autriche	0.3	9.6	35.3	24.5	30.3	-	100.0
Belgique	33.3	25.0	-	9.9	-	31.7	100.0
Danemark	60.5	14.1	-	24.9	0.5	-	100.0
Finlande	42.9	14.9	-	15.5	25.9	0.8	100.0
France	15.0	13.8	37.7	4.3	15.8	13.4	100.0
Allemagne	34.4	6.1	-	39.6	17.9	1.9	100.0
Grèce	8.8	58.5	28.5	-	-	4.3	100.0
Irlande	59.2	4.0	-	3.8	12.4	20.6	100.0
Italie	10.7	20.9	31.4	19.6	14.7	2.6	100.0
Pays-Bas	54.6	18.2	-	4.9	10.8	11.6	100.0
Norvège	41.1	20.0	-	24.3	14.5	-	100.0
Portugal	5.8	40.2	46.4	3.9	-	3.6	100.0
Espagne	43.9	11.3	-	31.9	2.8	10.1	100.0
Suède	42.6	35.0	-	13.8	6.2	2.3	100.0
Suisse	52.8	1.2	-	27.8	7.2	11.0	100.0
Royaume-Uni	31.6	1.6	-	-	13.9	52.9	100.0

Sources : (1) Edward P.M. Gardener and Philip Molyneux, *Changes in Western European Banking*, Appendix tables ;  
 (2) Tableau 2.

Note : On a classé les banques cantonales suisses comme les Caisses d'épargne.

les Institutions financières publiques sont seulement l'un des canaux possibles de la distribution des subventions.

### *Types d'institutions financières publiques*

Il est important pour l'analyse à venir d'avoir une classification exploitable des Institutions financières publiques, mais ce n'est pas une tâche simple d'en construire une, en raison des différences entre les pays. On peut supposer que chaque Institution financière publique a été fondée à l'origine pour une tâche particulière, mais le degré de spécialisation des établissements varie considérablement. De nombreux établissements ont été créés pour prêter à moyen et long terme à l'industrie, et à d'autres secteurs, mais on peut les classer sous le titre d'« établissements de crédit à long terme », ou d'après le secteur auquel ils prêtent — industrie en général, petites entreprises (PME-PMI), industries ou régions en particulier, installations

publiques, gouvernement local, et ainsi de suite. Certains de ces établissements ont été fondés afin de canaliser le financement de la reconstruction après la seconde guerre mondiale, certains pour aider l'industrialisation des pays les moins développés de cette zone, et d'autres encore pour venir en aide aux régions appauvries. Les noms de ces établissements constituent souvent un guide imparfait, car les rôles de certains d'entre eux ont changé au cours des années ; un bon exemple en est le Kreditanstalt für Wiederaufbau, qui a été créé pour gérer l'aide américaine à l'Allemagne après la seconde Guerre mondiale, mais c'est à présent un établissement de financement de l'import-export, et de crédit à l'industrie. En raison de ces problèmes, il est préférable de prendre une classification grossière, et de faire ressortir les distinctions au cours du débat. A part les établissements de crédit à long terme, il y en a certains dont le rôle est clair, tels que les caisses d'épargne postales, et les établissements de financement de l'import-export.

La classification utilisée repose, à deux exceptions près, sur la destination ou le type de crédits dont se chargent les établissements

- A agriculture, pêches et forêts
- C banques commerciales nationalisées
- I industries et activités mixtes
- M crédits hypothécaires, en particulier pour les logements subventionnés
- P caisses d'épargne postales, caisses nationales d'épargne et comptes chèques postaux
- R gouvernements régionaux et locaux
- S PME-PMI
- X crédits-export et prêts aux pays les moins développés

135

La première exception réside dans les caisses d'épargne postales et nationales et les comptes chèques postaux (P), qui sont devenus une partie très importante du système bancaire public dans de nombreux pays. La seconde dans les banques commerciales nationalisées (C), uniquement utilisée pour une banque suédoise et deux portugaises, afin de montrer qu'elles sont membres d'un groupe bancaire public, pour lequel les chiffres n'étaient pas encore disponibles, ou les formalités légales de la fusion pas encore accomplies. De nombreuses catégories et subdivisions, dont la plupart deviendront apparentes d'après les commentaires, portent sur le tableau 2. La catégorie industrie (I) en particulier, est comme un fourre-tout, qui comprend les cas pour lesquels n'est indiquée aucune spécialisation. Ces dernières années, de nombreuses Institutions financières publiques ont élargi leur gamme, et la classification tient donc compte de leur fonction originelle, plutôt que de leur rôle actuel.

On a omis un type d'établissement, celui illustré par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), qui joue un si grand rôle dans le financement du secteur public français. Elle a été créée en 1816 dans le but d'être un établissement public de dépôt des fonds des notaires et des syndicats de

faillite, et ceux déposés par ordre des tribunaux. Elle est devenue un large établissement recevant les capitaux des caisses d'épargne et des corps d'Etat, et les employant dans des projets approuvés par le gouvernement ; si nous l'avions considérée comme une Institution financière publique, elle aurait été la plus importante de France. Nous l'avons écartée car elle recueille des fonds pour son propre compte ; on peut difficilement la considérer comme une banque, mais davantage comme un établissement de second rang, de collecte et de distribution de fonds dans le secteur public. Des établissements du même genre ont été créés à diverses époques du dix-neuvième siècle en Italie, en Grèce et au Portugal. Parmi eux, la Cassa Depositi e Prestiti en Italie a conservé ses fonctions originelles, et nous l'avons également écartée, mais le Fond de Consignation et de Crédit en Grèce, et la Caixa Geral de Depositos au Portugal, sont tous deux devenus des Institutions financières publiques.

#### *Catalogue des Institutions financières publiques*

Nous donnons un catalogue pratiquement complet des Institutions financières publiques de l'Europe de l'Ouest dans le tableau n° 2. Il ne peut pas être encore plus complet que cela, car les Institutions financières publiques n'apparaissent pas toujours dans les statistiques périodiques publiées par les banques centrales ou les bureaux centraux des statistiques ; les détails les concernant sont souvent cachés dans les publications des différents ministères dont elles dépendent. Lorsqu'elles sont reconnues en tant que banques, on peut trouver certains renseignements dans le *Bankers' Almanac and Tear Book*, et dans des ouvrages similaires publiés hors du Royaume-Uni. Lorsqu'ils sont importants à l'échelle internationale ou européenne, et financent leurs opérations en partie grâce à des dépôts, certains renseignements importants sont donnés dans les classifications annuelles publiées dans le *Banker*, et dans d'autres publications bancaires. Pour les détails sur les opérations réalisées par ces établissements, on doit rechercher des ouvrages comparatifs des systèmes bancaires, ou les brochures sur les systèmes bancaires et financiers d'un pays en particulier, répertoriés par les banques centrales ou les banques commerciales. Lorsqu'ils sont disponibles, ce sont probablement les meilleures sources.

Le second problème rencontré a été de trouver un chiffre pour l'actif total des établissements. Idéalement, ce chiffre représenterait le total consolidé de la banque et de toute filiale lui appartenant, et devrait inclure toutes les opérations internationales entreprises par toutes banques appartenant au groupe. Pour les plus grandes banques qui remplissent les critères d'inclusion dans les listes de classement du *Banker*, les chiffres sont disponibles sur ces bases, mais l'actif total des autres établissements a été obtenu par de nombreuses sources. Ceux qui émanaient de la banque centrale ne s'appliquaient en général qu'aux banques-mères, et ne



comprendraient souvent que l'activité exercée à l'échelon national.

Ce problème a été résolu dans le Tableau 2 en prenant les chiffres dans le Top 500 des banques européennes du *Banker*, lorsqu'ils sont disponibles ; on peut les identifier par le classement dans le pays indiqué dans la dernière colonne. On obtient les chiffres des actifs totaux des autres établissements d'après les meilleures sources disponibles, et ils sont convertis en millions de dollars au cours de fin d'année, donné par le FMI.

Tableau 2

INSTITUTIONS FINANCIÈRES PUBLIQUES D'EUROPE DE L'OUEST, FIN 1989

Pays et banque	Date de Fondation	Type	Actifs totaux millions de dollars	Classement dans le pays
<b>Autriche</b>				
Kontrollbank	1946	X	17 346	
Postsparkasse	1883	P	15 266	
<b>Belgique</b>				
Crédit Communal	1860	R	46 001	3
Société nationale de crédit à l'Industrie	1919	I	14 387	7
Office Central de Crédit Hypothécaire	1936	M	6 237	
ASLK-CGER	1865	P	42 889	5
Caisse Nationale de Crédit Professionnel	1929	S	3 007	
Institut National du Crédit Agricole	1937	A	3 130	
Office des Chèques Postaux	1913	P	6 462	
<b>Danemark</b>				
Financement à l'Industrie	1958	I	2 841	
Fond de crédit à la Construction navale danoise	1961	I	4 928	
Société de Financement des exportations	1975	X	864	
Conseil de crédit à l'exportation	1960	X	240	
Comptes chèques postaux	1920	P	3 731	
<b>Finlande</b>				
Postipankki	1886	P	20 172	4
Finnish Export Credit Ltd	1954	X	5 271	
Regional Development Fund of Finland Ltd	1971	R	1 009	
<b>France</b>				
Banque Française du Commerce Extérieur	1947	X	41 023	11
Crédit National	1919	I	20 427	12
Sociétés de Développement régional	—	R	7 464	
Crédit Foncier de France	1852	M	51 866	
Comptoir des Entrepreneurs	—	I	7 723	
Crédit Local de France	—	R	36 282	

Crédit d'Équipement des petites et Moyennes Entreprises (CEMPE)				
	1936	S	15 532	
Caisse Centrale de Coopération Economique	1941	X	12 319	
Caisse Nationale d'Épargne	1881	P	61 697	
Services Financiers des PTT	1918	P	29 233	
<b>Allemagne</b>				
Kreditanstalt für Wiederaufbau	1948	I	64 693	10
Banque DSL	1966	M	27 271	17
Deutsche Ausgleichsbank	1950	I	9 50	36
Berliner Industriebank	1949	I	3 988	53
Deutsche Verkehr-Kredit-Bank	1923	I	3 083	73
Comptes chèques postaux et Bureaux de caisse d'épargne postale	1908	P	36 138	
<b>Grèce</b>				
Banque agricole de Grèce	1929	A	6 857	3
Banque de développement industriel hellénique	1964	I	2 725	6
Banque nationale hypothécaire	1927	M	3 857	4
Banque nationale du développement industriel	1963	I	554	
Banque d'Investissement	1962	I	170	
Banque nationale du Logement	—	M	139	
Fonds de Consignation et de Crédit	1919	I	1 638	
Caisses Postales d'Épargne	1909	P	6 702	
<b>Irlande</b>				
Agricultural Credit Corporation Ltd (ACC)		A	927	
Industrial Credit Company (ICC)	1933	I	1 310	
<b>Italie</b>				
Istituto Mobiliare Italiano (IMI)	1931	I	27 004	11
Crediop	1919	I	24 636	14
Mediobanca	1946	I	10 953	23
84 autres	—		126 581	
Administration des Postes	1875	P	86 540	
<b>Belgique</b>				
Caisse d'Épargne de l'État	1856	P	11 401	5
Société Nationale de Crédit et d'Investissement	—	I	527	
Comptes chèques postaux	1991	P	588	
<b>Luxembourg</b>				
Caisse d'Épargne de l'État	1856	P	11 401	5
Société Nationale de Crédit et d'Investissement	—	I	527	
Comptes chèques postaux	1991	P	588	
<b>Pays-Bas</b>				
NMB-Postbank	1881	P	84 194	4
De Nationale Investeringsbank	1945	I	4 009	6
Bank voor Nederlandsche Gemeenten	1914	R	41 328	

L'AVENIR DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PUBLIQUES

**Norvège**

Banque d'Etat du Logement	1946	M	12 423	
Banque d'Etat des Municipalités	1949	R	4 087	
Banque d'Etat des Pêcheries	1972	A	524	
Banque d'Etat de l'Industrie <sup>1</sup>	1973	I	339	
Banque d'Etat des Régions	1965	R	1 045	
Banque d'Etat des petites Entreprises	—	S	121	
Banque d'Etat de l'Agriculture	1965	A	1 438	
Banque d'Etat de la Presse	1972	I	19	
Banque d'Etat de l'Education	1947	R	5 479	
Banque d'Etat de l'Industrie <sup>2</sup>	1977	I	1 244	
Caisses postales d'Epargne	1948	P	5 050	
Comptes Chèques Postaux	1943	P	5 416	

**Portugal**

Caixa Geral de Depósitos	1876	P	17 718	1
Banco Nacional Ultramarino	1864	C	4 489	6
Banco de Fomento e Exterior	1959	I	2 645	11
Banco Borges e Irmao	1884	C	3 967	7
Crédito Predial Português	1846	M	2 563	
Sociedade Financieira Portuguesa	1969	I	193	

**Espagne**

Banco Exterior de España	1929	X	17 869	9
Banco de Crédito Industrial	1920	I	10 818	11
Banco de Crédito Agrícola	1923	A	5 004	21
Caja Postal	1909	P	9 324	
Banco Hipotecario de España	1946	M	14 254	
Banco de Crédito Local	1925	R	7 537	

139

**Suède**

PKbanken	1884	P	50 117	2
Nordbanken	1950	O	9 398	6
Comptes Chèques Postaux	1924	P	4 007	

**Suisse**

Chèques Postaux	1906	P	7 742	
-----------------	------	---	-------	--

**Royaume-Uni**

Caisses Nationales d'Epargne	1861	P	15 134	
Comptes chèques postaux	1968	P	4 079	

Sources : (1) (quand on donne le classement dans le pays). Top 500 des Banques Européennes du Banker (1990).  
(2) Sources nationales.

Notes : 1. Voir tableau 4 pour une analyse complémentaire des établissements italiens.  
2. Les chiffres de certains établissements postaux sont ceux du total des soldes.  
3. Le total des actifs consolidés des banques publiques de chaque pays est donné dans le tableau 3.

*Distribution par pays*

Le tableau n° 3 classe les pays par le total des actifs consolidés de leurs Institutions financières publiques, et donne un total global. Le nombre des établissements correspondants à la définition adoptée est donné pour chaque pays, et le classement dans le pays par actifs totaux consolidés est comparé au classement par pourcentage du tableau n° 1 de l'importance relative des Institutions financières publiques dans chaque pays.

Le classement des pays en fonction des actifs totaux consolidés de leurs Institutions financières publiques dépend de deux facteurs : la taille globale du système bancaire, et la proportion représentant les Institutions financières publiques. Ainsi les trois plus importants systèmes bancaires viennent en tête du tableau, bien qu'ils ne soient pas dans le bon ordre, mais le quatrième plus important, celui du Royaume-Uni, occupe une place éloignée dans la liste, en 13<sup>e</sup> position, car il ne se repose pas sur les Institutions financières publiques pour canaliser ses prêts subventionnés. Les deux pays au sommet comptent pour 43,4 % du total, et les cinq premiers pays pour 74,2 %.

*Analyse par type et date de fondation*

140

Le tableau n° 4 prend pour cadre le nombre global de banques publiques d'Europe de l'Ouest, et analyse le total des actifs consolidés, le nombre des établissements, et les périodes de fondation par types de banque. Il tente aussi d'accorder les 84 établissements de crédit spécialisé italiens dans le tableau général. Comme nous l'avons précisé précédemment, la classification par type est un cadre très empirique, car les titres ne sont pas toujours une indication claire de leur fonction, et les fonctions des banques individuelles ont considérablement été élargies ces dernières années.

Même si une liste des 84 autres établissements de crédit spécialisé avait été disponible, on aurait tout juste pu les exposer individuellement dans le tableau n° 2. Ils représentent presque exactement la moitié du nombre des établissements reconnus, et environ 10 % du total des actifs consolidés ; le chiffre de la moyenne de leurs actifs totaux est de 1 507 millions de dollars. Ils ont été en partie fondés durant les années 30, mais surtout depuis 1945.

La caractéristique la plus intéressante du tableau n° 4 est la prédominance de ces banques publiques, qui ont entamé leur existence en tant que caisses d'épargne postales ou nationales, en même temps que les comptes chèques postaux ; elles représentent ensemble à peine un peu plus de 40 % des actifs totaux consolidés, dans une large mesure car de tous les membres importants de cette classe, on leur a accordé ces dernières années les fonctions les plus importantes. En raison du caractère résiduel de la catégorie « industrie et activités mixtes », il n'est pas surprenant de la trouver à la seconde place, avec juste un peu plus de 20 % du total. Les trois banques commerciales nationalisées qui font partie de groupes bancaires publics ne sont incluses

L'AVENIR DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PUBLIQUES

Tableau 3

DÉTAILS DES PAYS ET CLASSEMENT À LA FIN DE 1989 <sup>1</sup>

Pays	Nombre de banques publiques	Actifs totaux consolidés (millions de \$)	Classements	
			Par taille	Tableau n° 1
France	10	283 565	1	10
Italie	88	275 714	2	5
Allemagne	6	145 123	3	13
Pays-Bas	3	129 531	4	7
Belgique	7	122 112	5	4
Espagne	6	64 807	6	11
Suède	3	63 522	7	3
Norvège	12	37 187	8	6
Autriche	2	32 612	9	12
Portugal	6	31 575	10	2
Finlande	3	26 452	11	8
Grèce	8	22 641	12	1
Royaume-Uni	2	19 213	13	15
Danemark	5	12 603	14	9
Luxembourg	3	12 516	15	—
Suisse	1	7 742	16	16
Irlande	2	2 237	17	4
Total	167	1 289 152	—	—

141

Sources : Tableaux 2.1 et 2.2

que pour équilibrer les chiffres. Les catégories « crédits hypothécaires » et « gouvernements régionaux et locaux », sont de taille modérée, mais l'impression générale est que les banques publiques sont devenues moins spécialisées.

Nous n'avons pas encore trouvé les dates de fondation de sept établissements catalogués dans les tableaux, et elles ne sont pas connues pour les 84 autres banques italiennes. Jusqu'en 1918, les établissements postaux ne représentaient pas moins de six institutions, bien que les premières dates de deux établissements de crédits hypothécaires, et de deux banques de gouvernement régional et local soient intéressantes. La principale période de fondation des banques publiques se situe à partir de 1945, ce qui représente 40 % environ du total. Si les dates des 84 autres banques italiennes étaient connues, elles auraient probablement favorisé davantage la relative importance de la période située après la seconde Guerre mondiale.

Tableau 4

INSTITUTIONS FINANCIÈRES PUBLIQUES PAR TYPE (À LA FIN DE 1989) ET PAR DATE DE FONDATION

	A	C	I	M	P	R	S	X	Total
<b>Total d'actifs consolidés</b> (en milliards de dollars)									
Banques cataloguées	17.9	17.9	220.8	118.6	523.6	150.2	18.7	94.9	1 162.6
48 autres banques italiennes	14.7	—	46.6	51.5	—	13.7	—	—	126.5
Ensemble des banques	32.6	17.9	267.4	170.2	523.6	164.0	18.7	94.9	1 289.1
<b>Nombre de banques</b>									
Banques cataloguées	6	3	25	8	22	9	3	7	83
48 autres banques italiennes	14	—	31	18	—	21	—	—	84
Ensemble des banques	20	3	56	26	22	30	3	7	167
<b>Périodes de fondation</b>									
1851-1900	—	2	—	2	10	1	—	—	15
1901-1918	—	—	—	—	7	1	—	—	8
1919-1929	2	—	6	2	2	1	1	1	15
1930-1944	1	—	2	1	1	—	1	1	7
1945-1990	2	1	15	2	2	4	—	5	31

Sources : 1. Tableau n° 2.

2. Mediobanca (1990). « Le Principali Società Italiane », Tableau XIII.

Note : Les codes des types de banques publiques sont énumérés plus haut.

*Événements du passé récent*

Les Institutions financières publiques ne sont pas restées à l'abri de la forte augmentation de la concurrence connue à l'intérieur du système bancaire par tous les pays depuis la fin des années 70. Elles ont graduellement perdu leur monopole sur les crédits subventionnés, tandis que les banques commerciales et les caisses d'épargne étaient autorisées à se charger des mêmes opérations, quoique dans la plupart des cas, leur expérience du terrain leur ait permis de s'assurer de la partie dominante de ces crédits. La plupart d'entre elles ont été converties en sociétés anonymes, ou bien elles ont été autorisées et encouragées à lever des fonds sur le marché des capitaux, en créant des quasi-valeurs mobilières. La force agissante a résidé dans le besoin des gouvernements de diminuer les dépenses de l'Etat. Ces deux modifications ont encouragé l'initiative dans les Institutions financières publiques, de façon assez hésitante au départ, mais dans une plus large mesure ces dernières années.

Les initiatives ont pris la forme d'un élargissement de la gamme d'activité.

Les caisses d'épargne publiques ont suivi les caisses locales à travers toute l'étendue des activités du marché des particuliers ; quand elles étaient déjà importantes par rapport aux banques commerciales, elles se sont souvent lancées dans les opérations de haut de bilan, et dans l'activité internationale. Le début des années 80 a également représenté la période durant laquelle de nombreux pays ont fusionné des caisses d'épargne postales avec des comptes chèques postaux, pour former une seule « banque postale ». A quelques notables exceptions près, les établissements spécialisés se sont en général limités eux-mêmes à étendre leurs opérations de crédit aux prêts subventionnés dans leurs propres domaines spécialisés.

Au même moment, de nombreuses Institutions financières publiques ont été soumises aux mêmes réglementations que les banques privées. Cela a donc signifié qu'elles ont perdu ces privilèges qui leur permettaient souvent de supporter la charge des prêts subventionnés sans beaucoup d'aides directes du gouvernement. Ces privilèges ont consisté en faibles ratios de capitaux et en exemptions d'autres obligations de ratios, et de nombreuses formes d'imposition ; la garantie d'Etat sur les dépôts des caisses d'épargne publiques a été progressivement abandonnée en faveur d'un fonds de protection des dépôts.

C'est l'approche du marché unique européen qui a conduit à diverses mesures de renforcement des Institutions financières publiques, et de restructuration du système. Quatre pays ont été jusqu'ici touchés, avec de plus faibles modifications dans quelques autres pays.

143

#### *Restructurations*

Les quatre restructurations ont une caractéristique commune : la forme d'organisation est celle d'un groupe ayant un holding à sa tête. On est loin de l'image monolithique de la banque universelle, qui fit fureur un court moment après 1986. Quelques banques semblent être devenues assez proches du type « McKinsey » (1990) : une banque fédérée (ou fédérale). Les classements que je citerai se réfèrent à la position des banques dans une liste incluant tous les différents types de banque et d'établissement de crédit).

L'un des tout premiers projets de restructuration fut celui de la Suède quoique ce pays n'ait pas mis tous ses obstacles légaux en place avant le début de 1991. Ce projet a consisté en une fusion de la PKbanken (numéro 2) avec la Nordbanken (numéro 6), dans le but de former une nouvelle banque un peu plus importante que la Skandinaviska Enskilda Banken et donc classée numéro 1. La nouvelle banque a pris le nom de Nordbankent, le terme « Nord » se référant à présent au nord de l'Europe plutôt qu'au nord de la Suède, comme cela était le cas auparavant. Ces banques étaient déjà toutes deux propriété du gouvernement, et celui-ci

possède 70,6 % des actions de la nouvelle banque. Leur histoire présente quelques points intéressants.

La PKbanken a été constituée en 1974 de la fusion de la banque postale (à l'exception des comptes chèques postaux) avec la Sveriges Kreditbank qui était elle-même le produit d'une fusion en 1950 entre deux banques, appartenant à l'Etat, après qu'une commission gouvernementale ait recommandé une plus grande participation de l'Etat dans le secteur bancaire commercial, afin de compenser le pouvoir des grandes banques privées. L'une des banques formant la Sveriges Kreditbank était une banque agricole, intégrée dans le secteur d'état en raison de sa faillite, dans les années 20. Cette fusion fournit des exemples des deux raisons de la création des Institutions financières publiques. La première, celle de fournir une force compensatoire au pouvoir des grandes banques privées, remonte en droite ligne de la taula di Canvi en 1401. La seconde est celle de l'absorption dans le secteur d'Etat des banques privées faillies, ce qui est arrivé assez souvent dans l'histoire des Institutions financières publiques.

Les deux restructurations suivantes ont deux caractéristiques communes : elles ont toutes deux donné naissance à deux groupes bancaires publics plutôt qu'à un seul, et l'un des éléments les plus importants de chacune d'elle est une caisse d'épargne publique. Ceci n'est pas surprenant, car la Belgique et le Portugal sont tous deux de petits pays, possédant chacun deux grandes Institutions financières publiques ; un holding unique aurait abouti à un groupe bien plus important que la plus grosse banque commerciale.

On compte six Institutions financières publiques en Belgique, et les deux groupes présentés sont dirigés chacun par la plus importante d'entre elles, ces deux groupes étant également composés d'une grande banque et de deux plus petites. Un groupe devrait être dirigé par le Crédit Communal de la Belgique, et le second par la grande caisse d'épargne publique, l'ASLK-CGER. Le classement de ces Institutions financières publiques belges, après la restructuration, sera le suivant : le Groupe du Crédit Communal en numéro 2 (battu de peu pour la première place par la Generale bank), et le Groupe ASLK-CGER en numéro 4, légèrement après la Banque Bruxelles Lambert.

Bien que le projet de restructuration des Institutions financières publiques belges ait été voté il y a plus d'un an, on peut émettre quelques doutes sur le fait qu'il soit maintenant mené à bien sous cette forme. De premières élections ont été organisées en novembre 1991 ; bien qu'elles aient abouti à quasiment la même coalition de partis, l'application de la loi paraît avoir été remise. La raison de cette hésitation est que deux des plus petites Institutions financières publiques ont des ratios de capitaux très faibles, et ne sont plus depuis longtemps des partenaires attractifs pour les grandes banques. Cela semble être le seul exemple d'échec de la conduite d'un projet de restructuration, parmi ceux décrits dans cet article.



Au Portugal, les deux groupes ont respectivement à leur tête la Caixa Geral de Depositos, caisse publique d'épargne toujours numéro 1, et le Banco de Fomento e Exterior. Il a été adjoint à chacune d'elles une des banques commerciales nationalisées, le Banco National Ultramarino, à la Caixa Geral, et le Banco Borges e Irmao au Banco de Fomento e Exterior, dont le groupe est désormais classé numéro 3.

La plus intéressante des restructurations est peut-être la formation de la Corporacion Bancaria de Espana, en holding d'un unique groupe de Institutions financières publiques espagnoles, parce qu'elle a modifié le classement de la plus importante Institution financière publique du pays, passant du numéro 7 au numéro 1 ou 2. Un autre point intéressant est qu'il y a une seule fusion impliquée, les autres Institutions financières publiques étant directement soumises au holding. L'ébauche du Décret-Loi n'a été publié que le 3 mai 1991, mais l'encre était à peine sèche, que le Banco Central et le Banco Hispano Americano annonçaient qu'ils fusionnaient dans le but de constituer un groupe de taille comparable.

Avant la restructuration, l'Espagne possédait six Institutions financières publiques. La plus importante était le Banco Exterior de Espana, dont la fonction à l'origine, lors de sa fondation en 1929, était le financement du commerce extérieur, et l'orientation des crédits export subventionnés, mais qui est devenue aujourd'hui une banque fédérée du type McKinsey. La suivante était la caisse publique d'épargne, la Caja Postal, qui a suivi les caisses locales dans la gamme complète des activités de banque des particuliers. Les quatre autres, comprenant des établissements spécialisés s'intéressant à l'agriculture, le logement social, l'industrie, et faisant des prêts aux autorités gouvernementales locales et régionales, ont formé un groupe ayant l'Institutio de Credito Oficial comme holding. La principale différence entre les quatre établissements spécialisés, réside dans le secteur vers lequel ils dirigent les prêts subventionnés.

La raison pour laquelle le nombre des fusions a été restreint à une seule, a été la crainte de chocs de culture qui auraient beaucoup gêné pour de nombreuses années la progression du nouveau groupe. La Caja postal possède une culture de caisse d'épargne, à l'exception de son personnel, qui est constitué d'employés des bureaux de poste, aux salaires très inférieurs à ceux des autres banques. La distribution des crédits subventionnés est une activité quelque peu bureaucratique, au sein de laquelle il y a peu de chances de développer une culture commerciale, et de démarcher de nouveaux clients. Cela est vrai pour le Banco de Credito Industrial comme pour les trois autres établissements, mais cette banque a commencé à prêter aux PME-PMI au taux du marché. Elle est donc un concurrent de l'activité de haut de bilan du Banco Exterior, une situation que l'on pourrait éviter par sa fusion avec le Banco Exterior.

*Autres pays*

Dans les autres pays, il n'y a pas eu de semblables tentatives de restructuration du système bancaire public, lorsqu'il existe. Le Luxembourg et l'Italie sont les seules exceptions possibles. Au Luxembourg, la Banque et Caisse d'Épargne de l'Etat a été convertie en banque commerciale. En Italie, les caisses d'épargne et les banques commerciales nationalisées rejoignent les établissements spécialisés dans le secteur public, et un nouveau cadre légal a été créé par la loi Amato. En ce qui concerne ces trois types de banque, cette loi sépare la propriété de la banque, de son administration et de son exploitation ; la partie opérationnelle de la banque a été transformée en banque commerciale, tandis que la propriété en restait à l'Etat ou à l'institution. L'objectif des nouvelles dispositions était de faciliter la concentration du système bancaire à l'aide de fusions, et d'après les quelques fusions qui ont été annoncées ou qui ont eu lieu, il apparaît déjà à l'évidence que beaucoup d'entre elles passeront au-dessus des frontières institutionnelles. Malgré les dix années passées à discuter des nouvelles dispositions, il ne semble pas y avoir un quelconque projet de nouvelle structure du système bancaire.

146

On doit noter que le plus gros des activités de restructuration s'est situé dans les pays de la CEE et de l'A.E.L.E. les plus petites, ou de taille moyenne. La seule activité des plus grands pays a été par contraste de nature négative, autorisant les Institutions financières publiques à investir d'autres secteurs. Le seul exemple d'une privatisation complète a eu lieu aux Pays-Bas, où la Postbank a fusionné avec la NMB, une banque dans laquelle le gouvernement ne possédait que des intérêts à 28 %. La banque fusionnée, la NMB-Postbank, a levé de nouveaux capitaux, et le holding d'Etat est devenu minoritaire ; la nouvelle banque est à présent en train de fusionner avec une grande compagnie d'assurances néerlandaise. Il y a eu deux mouvements de Institutions financières publiques vers le secteur mutualiste : le Crédit Agricole, la plus grande banque européenne, a été vendu aux caisses régionales françaises de crédit coopératif, et les Chèques Postaux au Royaume-Uni l'ont été à une société de crédit immobilier, en tant que partie du programme gouvernemental de privatisation. Il n'y a pas eu de changement de position de la part des Institutions financières publiques allemandes.

La doctrine du marché libre a balayé l'Europe, et c'est un fait étonnant de constater que seule l'une des 170 Institutions financières publiques d'Europe ait été entièrement privatisée, et que seulement deux d'entre elles aient choisi le secteur mutualiste. Il est manifestement nécessaire de déterminer la raison pour laquelle elles ont été conservées, et même renforcées, dans pratiquement tous les pays, afin d'analyser la position future des Institutions financières publiques en Europe de l'Ouest.

*Rôle des institutions financières publiques  
dans les conditions actuelles*

Les seuls arguments donnés par la plupart des gouvernements, pour la restructuration des systèmes bancaires publics sont le développement de la concurrence, et l'imminence du marché unique européen. Cela ne répond pas à nos questions, car l'on peut donner les mêmes raisons pour justifier la privatisation des Institutions financières publiques ; bien entendu, les économistes et les politiciens qui prétendent qu'il n'y a pas de place pour elles dans un système économique de marché libre, utilisent les mêmes raisons...

*Raisons immédiates du maintien des Institutions financières publiques*

En réalité ce sont les plus petits pays qui ont réalisé les restructurations les plus radicales, afin qu'il en résulte au moins une Institution financière publique qui soit au niveau, pour la taille, des plus importantes banques privées universelles. Les banques commerciales de ces mêmes pays ont été fusionnées, ou recherchent des alliances avec les autres, en tant que moyen de défense contre les prédateurs, et il semble que la création de groupes bancaires publics soit motivés à l'identique, avec en prime, le fait que les Institutions financières publiques sont à l'abri d'une acquisition hostile. La seule déclaration précise que j'ai pu trouver là-dessus se trouve dans le rapport annuel de 1989 de la banque et Caisse d'Épargne de l'État, donnant la raison de son renforcement par le gouvernement : « ... dans l'intérêt de la souveraineté nationale, il est vital de conserver un établissement financier entièrement possédé par le Luxembourg, c'est-à-dire dont le capital est détenu par l'État, et qui est destiné à travailler dans l'intérêt général du pays ». Peut-être est-ce le seul des plus petits pays européens qui puisse se permettre d'être totalement franc et sincère sur le motif du maintien et du renforcement de ses Institutions financières publiques. Il n'y a pas de doute sur le fait que l'A.E.L.E., la Belgique et le Portugal craignent que leurs banques puissent être acquises par des prédateurs venus de plus grands pays, et l'Espagne elle-même a de bonnes raisons pour prendre des précautions. Les banques universelles des plus grands pays sont probablement plus des prédateurs que des proies, et cela explique sans doute pourquoi leurs gouvernements n'ont pas pris de mesures particulières pour renforcer leurs Institutions financières publiques. Il convient toutefois de noter que le processus de privatisation des banques commerciales nationalisées a été stoppé en France.

Un à-côté intéressant soulevé par l'activité défensive des banques privées et publiques dans pratiquement tous les plus grands pays, est l'éclairage qu'elle jette sur les hypothèses du rapport Cecchini. On peut, au minimum,

accorder une période plus longue à la mise en place des effets du Marché Unique Européen.

Si l'on peut accepter que l'une des raisons principales du renforcement des Institutions financières publiques, est le désir de conserver au minimum une banque universelle appartenant à l'Etat, nous en restons donc avec la seconde partie de la déclaration luxembourgeoise sur « l'activité dans l'intérêt général du pays ». Pour savoir ce que cela signifie, il est nécessaire de rassembler toutes les différentes fonctions des Institutions financières publiques par le passé, et les raisons de leur fondation, afin de voir combien d'entre elles ont persisté jusqu'à aujourd'hui.

#### *Fonctions des Institutions financières publiques*

L'examen de l'histoire des différents types de Institution financière publique a révélé de nombreuses fonctions, dont la simple liste suivante conduira aux étapes suivantes de l'argumentation :

- \* fournir un instrument particulier, ou un type de crédit, que les banques privées ont failli faire,
- \* fournir des prêts jugés trop risqués par les banques privées,
- \* fournir une filière pour les prêts subventionnés,
- \* offrir une force compensatoire à la prédominance de quelques banques privées,
- \* protéger d'autres banques privées, en prenant celles qui ont fait faillite dans le secteur public,
- \* permettre aux autorités d'influer sur le comportement des banques privées.

La dernière d'entre elles n'a pas encore été mentionnée, bien qu'elle soit implicite dans certains des autres points ; on en donnera des exemples ultérieurement, et elle est considérablement grossie dans le dernier argument.

Dans le passé, les banques privées n'ont pas considéré les Institutions financières publiques comme des concurrents menaçants, car elles n'étaient pas pressées de se charger des activités en question. L'Espagne fournit un exemple intéressant des relations entre les banques privées et publiques. Nombre de ses Institutions financières publiques ont débuté comme consortiums, formés de ces banques qui avaient répondu à une initiative du gouvernement, dans les années 20 ; plus tard, les autres banques ont considéré cela comme une discrimination, et ont exigé la nationalisation des établissements spécialisés qui s'est produite, pour la plupart d'entre eux en 1962, et en 1971 pour le Banco Exterior. On peut considérer de nombreuses fonctions énumérées, telles que la prise en charge des prêts considérés comme trop risqués, et celle des banques faillies, en tant que protection contre les banques privées.

Il ne serait pas raisonnable pour les gouvernements de protéger leurs

systèmes bancaires contre la domination étrangère, en créant d'énormes banques qui n'ont pas d'autre utilité, et la question à laquelle on doit répondre est : comment la plupart des fonctions historiques seront-elles préservées dans le futur ? Les Institutions financières publiques ont déjà perdu leur monopole sur les prêts subventionnés, mais la part de marché qu'elles ont conservée se maintiendra jusqu'à ce que tous les prêts subventionnés aient disparu. Les Institutions financières publiques peuvent continuer à se charger des prêts que les établissements privés considèrent comme trop risqués, ce qui est pratiquement la même fonction que de combler les lacunes laissées dans le système financier.

Nombreux sont ceux qui pourraient prétendre qu'il reste bien peu de lacunes dans les systèmes financiers modernes, après plusieurs décennies de libéralisation et de concurrence accrue. Nous avons vu que les lacunes antérieures ont été causées en partie par une restructuration des ressources et des quotas de crédit imposés aux banques privées, ce qui les a conduites à s'en tenir d'elles-mêmes au connu et au rentable. Mais nous vivons aujourd'hui des temps de bénéfices bancaires historiquement bas, et les banques ont à faire des choix similaires, créant de nouveaux vides. Un exemple en pourrait être les plaintes de discrimination faites en ce moment par les banques à l'encontre des petites entreprises. Le marché ne supprime pas les lacunes de manière définitive ; elles réapparaissent constamment, souvent sous des formes différentes.

149

Les fonctions les plus importantes, encore présentes, sont peut-être celles liées à l'action de compensation contre la prédominance de quelques grosses banques privées, et à l'influence sur le comportement des banques privées. Le reste de cet article sera consacré au débat, sur la possibilité, pour les nouveaux grands groupes bancaires publics, de remplir un rôle plus utile dans la poursuite de la politique gouvernementale, aux niveaux macro et microéconomiques. Les économistes, à l'exception des monétaristes les plus convaincus, approuvent les efforts gouvernementaux afin d'influencer grâce à la politique monétaire, le niveau de l'activité générale, mais condamnent souvent les interventions altérant la structure industrielle de l'économie. Toutefois, la politique monétaire a tant d'effets secondaires inattendus, que la distinction a peu de signification.

Un fait frappant s'est déjà produit en Espagne, immédiatement après la publication en mai 1991 de l'ébauche du Décret-Loi. Le gouvernement et la Banque d'Espagne ont tenté ces deux ou trois dernières années de persuader les grandes banques d'achever leur restructuration par d'autres fusions, mais sans succès. La fusion suggérée entre le Banco Central et le Banco Hispano Americano n'a été annoncée que quelques jours après la publication de l'ébauche du Décret-Loi, montrant le pouvoir que peut exercer un énorme groupe bancaire public, avant même sa constitution.

L'exemple de l'utilisation d'un groupe bancaire public dans une politique

monétaire, peut également provenir de ce qui se passe aujourd'hui, lorsque les banques augmentent leurs marges plutôt que d'appliquer dans toute son ampleur la baisse des taux du marché aux taux de leurs crédits. Cela pourrait être une grosse affaire pour elles d'agir ainsi, mais les gouvernements n'apprécient pas toujours le lien entre la rentabilité bancaire, et la force du capital. Une importante Institution financière publique pourrait aisément imposer l'adhésion à la politique gouvernementale, par l'utilisation de l'arme du marché, en abaissant ses propres taux. Le gouvernement espagnol a utilisé depuis longtemps une banque beaucoup plus petite, la Caja Postal, la caisse d'épargne publique, comme leader dans les mouvements de taux. Les banques centrales ont l'habitude d'intervenir sur les marchés des monnaies et des échanges extérieurs, et, utilisant un grand groupe bancaire public afin d'intervenir pour leur propre compte, uniquement avec les armes du marché, est un peu différent. Les banques centrales devaient utiliser auparavant la pression morale, lorsque les interventions sur le marché étaient inefficaces. Il est probable que l'intervention sur le marché, dans l'activité bancaire d'aujourd'hui, est plus efficace ; elle est également beaucoup plus transparente. Dans la mesure où cette intervention est couronnée de succès, les bénéfiques des Institutions financières publiques ne devraient pas être affectés, car d'autres banques prêteront bientôt aux mêmes conditions.

150

Il existe encore une autre forme souhaitable d'intervention. De nombreux problèmes actuels, dans la plupart des systèmes bancaires, peuvent être attribués à l'imitation servile de ce que font les autres banques — « l'instinct grégaire ». Le groupe bancaire public devrait à chaque instant être un exemple de prudence. Cela nécessitera de fortes réserves, car une telle action pourra nuire à sa rentabilité à court terme, à moins qu'il puisse faire d'aussi grands bénéfices en comblant les lacunes laissées par les banques privées, dans leur ruée sur les marchés des particuliers.

L'avenir des Institutions financières publiques semble prometteur. Une seule Institution financière publique dans toute l'Europe de l'Ouest, a été autorisée à quitter le secteur public, de telle manière qu'elle a perdu son immunité aux acquisitions hostiles, et de nombreux gouvernements ont pris des mesures pour renforcer leur secteur bancaire public. Lorsque ces gouvernements prennent conscience de la puissance de l'arme qu'ils ont acquise en fondant une seule Institution financière publique, ou un groupe bancaire public au moins aussi important que la plupart des banques privées, il est peu probable qu'ils l'abandonnent.