

LE RÔLE DES «BANQUES PUBLIQUES» EN ALLEMAGNE

DR. HANNES REHM,

DIRECTEUR GÉNÉRAL, ASSOCIATION DES CAISSES D'ÉPARGNE D'ALLEMAGNE

En RFA on comprend sous la notion *öffentliche Banken* (banques publiques) un groupe d'établissements de crédit qui d'une part se distinguent des banques privées par le fait qu'elles sont la propriété des collectivités de droit public et qu'en règle générale elles accomplissent des tâches spéciales d'intérêt public¹. D'autre part, les banques publiques en Allemagne se distinguent des "banques d'Etat" parce que leurs propriétaires publics leur accordent une marge de manœuvre tellement grande qu'elles ont la possibilité de faire face à la concurrence des banques privées dans l'économie de marché².

559

Le fait que les banques publiques accomplissent des tâches d'intérêt public ne représente pas du tout un désavantage concurrentiel, mais apporte plutôt des avantages comparatifs grâce à la spécialisation sur certains segments de marché et grâce à la rationalisation qui en a résulté du point de vue de l'organisation. La libéralisation et la globalisation des opérations bancaires qui en a résulté, les tendances spéciales d'intégration orientées vers le marché unique européen et plus récemment la réunification des deux Allemagne - tous ces événements obligent à réviser et à redéfinir le rôle des banques publiques afin de l'adapter à des tâches nouvelles.

¹ Les caisses d'épargne ont une position spécifique parmi les banques publiques. La notion "Sparkasse" (caisse d'épargne) est liée à des dispositions juridiques particulières.

² Rehm, Hannes, Die öffentlichen Banken in der Bundesrepublik Deutschland, *Bankarchiv*, 36. Jahrgang, 1988, Heft 12, S. 1160 f.

*Poids quantitatif des banques publiques
dans le secteur bancaire*

Les établissements de crédit de droit public jouent un rôle important dans le secteur bancaire allemand. A côté des banques privées et des banques coopératives de crédit ils représentent le groupe le plus important du système bancaire allemand. Le total de bilan des banques publiques représente environ la moitié du total de bilan de l'ensemble des établissements de crédit allemands. Avec une quote-part de plus de 40 %, les caisses d'épargne ont la position la plus importante au sein du groupe des banques publiques. Avec les Landesbanken/Girozentralen, qui représentent 30 % du total de bilan de l'ensemble, l'organisation des caisses d'épargne dispose d'une quote-part totale d'environ 7/10 au sein du groupe des banques publiques. Les 30 % qui en restent reviennent aux établissements de crédit à vocation particulière, aux banques de crédit foncier de droit public et à la banque postale.

Particularités des banques publiques dans le secteur bancaire

560

Il y a des différences qualitatives entre le groupe des banques publiques et les établissements de crédit privés concernant *a)* le régime de la propriété, *b)* la responsabilité, *c)* les tâches et les buts de la politique d'affaires ainsi que *d)* les normes du droit de surveillance.

a) Alors que les propriétaires des banques privées sont en général ou pour la plupart des personnes privées, les banques publiques sont des collectivités de droit public (l'Etat fédéral, les Länder, les communes ou d'autres établissements de droit public). Dans la plupart des cas, le régime de la propriété des banques publiques est la forme juridique d'un "établissement de droit public allemand" ou d'une "collectivité de droit public". Cela garantit une indépendance vis-à-vis de leurs propriétaires et permet de faire une politique vraiment commerciale sous la responsabilité du comité de direction.

Cependant, au sens large, même des établissements de crédit de droit privé dont le capital social est détenu par des collectivités de droit public, c'est-à-dire même des sociétés anonymes et les sociétés à responsabilité limitée peuvent être considérées comme banques publiques.

b) Suivant la forme juridique, la responsabilité des propriétaires pour les risques des banques publiques est beaucoup plus large que, par exemple, celle des sociétés de capital privées. En principe, les propriétaires des banques publiques ont la responsabilité illimitée - sans considérer les divers fonds de garantie qui existent dans le secteur de crédit. Les garants des caisses d'épargne sont la ville, la municipalité ou le district. Les associations régionales des caisses

d'épargne et/ou les Länder se portent garant des Landesbanken/Girozentralen. Et les Länder ou l'Etat fédéral assument cette responsabilité pour les établissements de crédit public à vocation particulière, pour les banques de crédit foncier de droit public et pour la banque postale.

Les conditions de garantie d'une banque publique sont extrêmement confortables du point de vue du client ; cela résulte d'une part des règles légales spéciales, selon lesquelles le propriétaire public est obligé de garantir le fondement financier de sa banque (garantie de fonctionnement - Anstaltslast) et d'autre part la soi-disant responsabilité du garant (Gewährträgerhaftung) selon laquelle les collectivités de droit public doivent garantir les obligations de leurs établissements³.

c) Contrairement aux banques privées à caractère commercial, les banques publiques s'orientent vers l'accomplissement de tâches spéciales⁴. Les attributions spécifiques des banques publiques se reflètent souvent dans certaines concentrations de leurs efforts commerciaux, ce qui s'exprime notamment dans les bilans des caisses d'épargne.

Par le soi-disant " mandat d'intérêt public " (*öffentlicher Auftrag*), les caisses d'épargne sont donc légalement obligées de se charger de certaines tâches d'intérêt commun. Traditionnellement, il s'agit avant tout de l'encouragement à l'esprit d'épargne et à la formation de patrimoine par le grand public ainsi que de garantir l'offre de crédits aux couches sociales économiquement faibles et aux petites et moyennes entreprises et d'assurer le financement communal.

561

Les établissements de crédit chargés de tâches spéciales - comme la " Kreditanstalt für Wiederaufbau " (établissement de crédit pour la reconstruction) et la " Deutsche Ausgleichsbank " (banque allemande responsable de la péréquation des dommages de guerre) - s'occupent de tâches spéciales d'intérêt public, comme l'indique déjà le nom des établissements.

Cette spécialisation ne signifie pas que la politique commerciale de ces établissements puisse négliger les principes économiques et commerciaux. S'orientant nécessairement vers le marché, les caisses d'épargne et les Landesbanken sont aujourd'hui, comme les banques privées, des établissements de crédit universels, en dépit de quelques points forts d'activités qui sont révélés dans la structure de leurs opérations⁵. Les banques publiques cependant ne peuvent pas renoncer à réaliser des bénéfices, pour deux raisons :

³ Fischer, R., *Recht des Kreditwesens*, 6. Auflage, Stuttgart 1987, S. 84 f.

⁴ *Handwörterbuch der Sparkassen*, Stuttgart 1982, S. 210 f.

⁵ Geiger, H., *Bankpolitik*, Stuttgart 1975, S. 123.

- La nécessaire constitution du capital propre. Cela vaut avant tout pour les caisses d'épargne qui, pour se tenir sur le marché de concurrence, n'ont en principe pas d'autres ressources que d'augmenter leur capital propre par la constitution de réserves.

- La réalisation de bénéfices en tant que moyen pour assurer les tâches de l'entreprise : le succès commercial d'un institut peut se concrétiser soit sous forme de services bancaires pour les membres, propriétaires ou clients de l'institut, soit sous forme de bénéfices que l'on utilise de manière indirecte pour accomplir des tâches spéciales (bénéfices des caisses d'épargne distribués aux communes).

d) Les particularités des banques publiques du point de vue du droit de contrôle se caractérisent en principe par le fait que, dans l'intérêt des propriétaires publics, ces banques sont soumises à des règles spéciales de surveillance et en outre - pour être à égalité avec les banques privées - elles sont soumises à la surveillance générale du système bancaire.

Importance des banques publiques dans l'économie nationale

562

Historiquement on ne peut pas contester l'activité commerciale des propriétaires publics dans le secteur bancaire en Allemagne et elle peut être justifiée juridiquement de manière cohérente. Il est cependant important de savoir s'il leur sera réservé un rôle aussi important dans l'économie nationale future que c'était le cas dans le passé.

Les motifs de la création des banques publiques

Au début du siècle dernier le manque d'infrastructure bancaire, le manque de capital et le manque de concurrence ont été les raisons des activités des pouvoirs publics dans le secteur bancaire en Allemagne.

Pour des raisons économiques et/ou sociopolitiques, l'Etat, dans sa fonction d'Etat-providence, s'est vu contraint de charger ses propres établissements bancaires de certains financements parce que, pour des raisons de rentabilité ou de trop grands risques ou à cause d'un manque de capital, le secteur bancaire privé n'a pas rempli ces tâches ou au moins pas dans la mesure nécessaire et souhaitée⁶.

⁶ *Asbauer, G.*, Von der Ersparungskasse zur Sparkassenfinanzgruppe, Stuttgart 1991, S. 35 f.; *Mura, J.*, Entwicklungslinien der deutschen Sparkassengeschichte, Stuttgart 1987, S. 25 f.; *Pohl, M.*, Einführung in die deutsche Bankgeschichte, Frankfurt/M., 1979; *Zorn, W.*, "Staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, 1800 bis 1970" dans : *Haubin, H., Zorn, W.*, Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Stuttgart 1979, Band 2, S. 142 f.

Les établissements de crédit publics ont donc été créés avec le désir " d'élargir l'offre de crédits à des domaines plus larges que ceux des banques privées et de supprimer ainsi certaines lacunes dans l'offre de crédits. Sans aucun doute l'organisation privée préfère certains milieux économiques et en néglige d'autres. Dès le début de l'évolution bancaire se présentent de telles lacunes dans l'offre de crédits que l'Etat a été incité à s'engager dans l'intérêt de l'agriculture, des petits épargnants, etc. Ainsi les changements de l'organisation bancaire privée entraînent toujours des tâches nouvelles pour les banques publiques "7.

Cette constatation prouve que les banques publiques, comme les entreprises publiques en général, ne peuvent pas être considérées comme un régime ou un pôle opposé au système décentralisé de l'économie de marché. Les banques publiques sont, au contraire, un supplément raisonnable et nécessaire au système allemand des banques universelles. Elles forment une composante qui s'intègre au système basé sur la concurrence et sur l'économie de marché.

Cela est conforme à la conception de base du régime économique allemand. " Les divers systèmes partiels, d'une part l'économie de marché reposant sur l'initiative privée et d'autre part sur l'économie des entreprises publiques s'orientant vers des principes d'intérêt commun, sont complémentaires dans les domaines suivants : ils se soutiennent, se modifient, se régularisent, diminuent les effets inhérents au système ou remplissent des lacunes relatives au système "8.

563

Les banques publiques : un facteur concurrentiel

Si, en regardant le marché bancaire allemand, on parle aujourd'hui d'une concurrence qui est " plus dure que celle dans presque tous les autres pays et plus dure que celle dans toutes les autres branches "9, c'est au fond grâce à une infrastructure bancaire dont la densité du réseau est sans pareil dans le monde occidental.

Des études empiriques montrent que l'intensité de la concurrence dans le domaine des banques publiques influence de manière positive les " concentration ratios " de tout le secteur financier allemand (c'est-à-dire qu'elle effectue une diminution de la concentration du secteur bancaire)¹⁰. Ce résultat con

7 Müller-Armack, A., " Aufgaben und Organisationsprobleme der öffentlichen Unternehmen im Gebiet der Bankwirtschaft ", dans : Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 176, Teil 2, München/Leipzig 1931, S. 389 f.

8 Cox, H., " Öffentliche Unternehmen und Wettbewerb - Ordnungs- und Wettbewerbstheoretische Überlegungen zur wettbewerblichen Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen " dans : Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, 1980, S. 61 f.

9 Herrhausen, A., Wettbewerb und Regulierung in der Kreditwirtschaft, Tübingen, 1983.

10 Wagner, M., " Überlegungen und Feststellungen zur Konzentration im Kreditwesen der Bundesrepublik ", dans : Sparkasse 1982, S. 454 f.

firme la thèse que les banques publiques ont une fonction de correction au sein de la concurrence dans le secteur bancaire¹¹.

La structure du système des banques publiques en République fédérale correspond au principe de la structure fédérale d'un Etat et de l'autogestion communale. La fonction et la raison d'être des banques publiques vont plus loin que la dimension économique. Aujourd'hui les banques publiques garantissent qu'à chaque "niveau" de la structure tripartite de la République fédérale (c'est-à-dire aux niveaux nationaux des Länder et des communes/municipalités/districts) il y ait les instruments bancaires appropriés pour accomplir les tâches publiques. C'est là encore un domaine où se manifestent les effets positifs que les banques publiques exercent sur la concurrence interbancaire. Dans l'économie de marché il y a un intérêt inhérent au système à maintenir une concurrence interbancaire intensive. Mais une telle concurrence ne s'établit pas toujours d'elle-même : elle peut et doit être encouragée par l'Etat. Les entreprises publiques et les banques publiques peuvent donc aussi bien servir à garantir une intensité concurrentielle suffisante ce qui incitera d'autres entreprises (établissements de crédit) à également se positionner en tant que concurrents¹².

L'efficacité du système bancaire allemand dépend donc d'un état de tension relevant de la différence fondamentale des buts commerciaux des banques privées, des banques publiques et des banques coopératives. Cette structure permet qu'il y ait une incitation extrêmement forte à augmenter constamment la productivité, ce qui est, au fond, le but principal de la concurrence au sein du secteur bancaire.

Les banques publiques : des banques d'intervention

Les banques publiques - comme les entreprises publiques en général - peuvent être considérées comme des instruments de la politique économique conjoncturelle, de la politique de l'emploi et de la politique structurelle régionale et sectorielle¹³. Elles ont par principe un caractère instrumental et leurs buts sont fixés par les pouvoirs publics¹⁴. Les banques publiques en tant qu'instrument de l'Etat lui offrent toujours une solution appropriée s'il veut profiter des avantages d'une gestion économique autonome et de la flexibilité afin de résoudre des problèmes actuels¹⁵.

11 Gäfgen, G., "Korrekturfaktoren im kreditwirtschaftlichen Wettbewerb", Sparkasse 1960, S. 167 f.; Schiller, K., "Sparkassen in der Industriegesellschaft", dans Sparkasse 1969, S. 137 f.

12 Rehm, H., Die öffentlichen Banken in der Bundesrepublik Deutschland, S. 1168.

13 Tiemeyer, T., "Die Instrumentaltheorie als ordnungspolitisches Prinzip und Orientierungsprinzip wissenschaftlicher Forschung", dans Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, 1981, S. 109 f.; Cox, H., Kirchhoff, O., "Die Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen", dans Wirtschaftsdienst 1981, S. 234 f.

14 Hax, K., "Die öffentliche Unternehmung in der Marktwirtschaft", dans Finanzarchiv, N.F., 1968, S. 47 f.

15 Becker, W.D., "Öffentliche Banken als Instrumente der staatlichen Ordnungspolitik", dans : Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 1980, S. 257 f.

La fonction d'une banque en tant qu'instrument des pouvoirs publics réclame une permanente adaptation de ses services bancaires si elle veut vraiment correspondre au mandat d'intérêt public. La fonction politico-économique prend effet si, par volume et par structure, les résultats de la concurrence interbancaire ne correspondent qu'insuffisamment ou pas du tout aux idées politico-économiques de l'Etat.

. Considérant les aspects sectoriels, par exemple dans le domaine des petites et moyennes entreprises, qui n'ont pas encore atteint le point de *take off*, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas encore arrivées à ce que leurs produits soient généralement acceptés par le marché ou qu'elles ont l'intention de lancer leurs produits sur des marchés nouveaux : il est nécessaire de procurer un soutien bancaire ponctuel, par des programmes spéciaux pour les jeunes entrepreneurs et la création de sociétés de participation au capital pour le financement de capital-risque (financement de "venture capital") jusqu'à l'offre d'assistance-conseil pour des questions économiques de gestion.

. Du point de vue régional on peut mentionner par exemple la revitalisation nécessaire des régions industrielles dont la structure d'entreprise est surannée, c'est-à-dire qu'elle n'est plus compétitive. Un tel projet ne peut être couronné de succès que s'il y a non seulement le projet de base globale - partant du recyclage des terrains en passant à la viabilisation jusqu'à l'adaptation de l'infrastructure à la situation géographique des industries d'avenir - mais aussi, si le financement de ce projet peut être réalisé.

565

. Considérant l'interdépendance économique globale, comme elle est significative pour la République fédérale, les banques publiques ont souvent la tâche de parer à cette dépendance structurelle dans le domaine du commerce extérieur : le management monétaire pour les petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas de leurs propres systèmes de trésorerie, de financement des exportations en petites étapes (comme en accordant des *shopping-lines* pour certains pays-cibles), de gestion des opérations internationales dans le contexte de l'exportation des produits nationaux même dans ces pays qui ne disposent pas d'un réseau dense de banques correspondantes et dans lesquelles la réalisation de telles opérations est relativement coûteuse¹⁶.

Le rôle des banques publiques en offrant un soutien actif à l'assainissement régional, au développement de l'économie communale ou supracommunale, au développement des liens internationaux de l'économie allemande nous montre comment le mandat public est soumis sans cesse à des adaptations à cause de la vitesse des changements structurels de la société industrielle moderne.

¹⁶ Roszat, B., "Währungsmanagement für Unternehmen", dans : Wissenschaft für die Praxis, Stuttgart, 1991.

Contributions à l'innovation des produits

La fonction innovatrice des banques publiques se présente sous le même angle. Les économies mûres se caractérisent entre autres par le fait que les efforts d'investissements et les préparatifs nécessaires pour le développement de nouveaux produits et pour l'ouverture de marchés nouveaux ont tendance à augmenter et, aussi, par le fait que la période moyenne d'investissements se prolonge. Le montant des sommes investies ainsi que le risque d'investissement de plus en plus grand, peuvent limiter l'inclination et la capacité des banques privées à cofinancer ces investissements. Il s'agit par exemple du financement de projets dans les domaines de la protection de l'environnement, de la technologie spatiale ou des nouveaux systèmes de communication¹⁷.

De même, dans le système du financement des projets d'infrastructure publique, on s'est engagé sur de nouvelles voies. Le crédit communal en tant que forme de financement traditionnelle ne suffit plus à couvrir les besoins énormes de financement des communes en l'est et l'ouest de la République fédérale. Par le développement de nouveaux modèles de financement qui incluent le capital privé et le *know how* privé, les caisses d'épargne et les Landesbanken ont assumé une fonction pilote parmi les banques et ont donné de nouvelles impulsions à la concurrence¹⁸.

Une innovation pour les ménages était l'introduction " d'une avant de découvrir " par les caisses d'épargne au milieu des années soixante : résultat de la bonne relation " de partenaires " entre les caisses d'épargne et leurs clients. Plus tard les autres groupes du secteur bancaire ont adopté ce nouveau produit. De même le développement des opérations faites en consortium aussi bien dans le domaine de crédit que dans le domaine des opérations sur titres est un exemple convaincant qui montre comment les banques publiques ont contribué à augmenter l'intensité de la concurrence en lançant de nouveaux produits¹⁹.

Le rôle des banques publiques dans le débat

Les critiques du secteur bancaire public soulèvent principalement deux objections. Premièrement, on dit que les pouvoirs publics sont moins productifs dans leur rôle d'entrepreneur que l'initiative privée. Pour cela on devrait privatiser les banques publiques. Deuxièmement, on dit que les tâches des banques publiques pourraient être réalisées de meilleure façon par d'autres mesu-

17 Rehm, H., Die öffentlichen Banken in der Bundesrepublik Deutschland, *Deutschland*, S. 1170.

18 Kirchhoff, U., Müller-Godeffroy, H., "Finanzierungsmodelle für kommunale Investitionen", dans : *Wissenschaft für die Praxis*, Stuttgart, 1991.

19 Geiger, H., Die Sparkassenorganisation, Stuttgart, 1991.

res politico-économiques ou par des entreprises privées. En outre, on dit que les buts initiaux ne correspondent souvent plus aux buts actuels des banques publiques²⁰.

Mesure de l'efficacité par le marché

En dépit du fait qu'une mesure concrète est difficile, on peut constater que les banques publiques se tiennent au marché - sans qu'elles aient recours à des avantages concurrentiels quelconques - étant donc d'aucune manière moins productives que les banques privées. C'est cependant dans les systèmes économiques dirigés totalement ou principalement par l'Etat que les activités commerciales de l'Etat posent des problèmes. Mais là où les entreprises de droit public doivent se maintenir contre une concurrence forte, l'efficacité se traduit par le succès sur le marché. Durant les décennies les caisses d'épargne et les Landesbanken ont prouvé que commercialement elles tiennent leur place sur le marché même si elles ne disposent pas de possibilités d'augmenter leur capital propre par appel à des fonds extérieurs. Comme nous l'avons déjà constaté, une preuve de l'efficacité des caisses d'épargne est leur capacité à développer de nouveaux produits ainsi que leur forte orientation vers la productivité - grâce au standard de rationalisation très élevé²¹. Il n'y a donc aucun motif pour changer de régime juridique ou même de poursuivre la privatisation des caisses d'épargne pour des raisons d'efficacité.

567

La fonction politico-économique reste importante

Sans aucun doute, le recours aux banques publiques est seulement une des possibilités de l'Etat pour accomplir ses tâches publiques. Alternativement l'Etat pourrait se servir de charges légales, de principes impératifs, d'interdictions légales, d'incitations et de transferts où il pourrait accomplir ses tâches directement lui-même. Cependant il est plus facile et plus élégant d'exercer son influence par l'intermédiaire des entreprises publiques - et surtout par des banques publiques plutôt que par des réglementations de l'Etat. Au sein du cadre légal, les entreprises qui exécutent ces mesures respectives ne sont pas limitées dans leur liberté d'action et de décision. Le recours à des banques publiques peut donc être considéré comme "instrument souple" de l'influence de l'Etat²².

20 Ketzler, E., Die Privatisierung der Sparkassen - nicht zu Ende gedacht, S. 23 f.

21 Budde, R., Marktinnovationen von Universalbanken, Darmstadt, 1983, S. 277 f.

22 Becker, W.D., Zweig, G., "Aufgabenumandel bei öffentlichen Kreditinstituten". dans : Aufgaben öffentlicher und gemeinschaftlicher Unternehmen im Wandel, Baden-Baden, 1983, S. 197 f.

A part cet aspect de fonction régulatrice, c'est du point de vue de la politique financière et d'intervention qu'on trouve plusieurs arguments qui justifient cette méthode²³. De cette manière on a la possibilité d'octroyer des prêts de manière beaucoup plus flexible que si l'on appliquait des réglementations budgétaires strictes sur la base de subventions et en s'adaptant à la situation actuelle du marché. Les dépenses économiques générales pour les mesures de l'Etat sont moins grandes parce qu'on peut se servir de l'appareil bancaire pour les transmettre de manière efficace dans le cadre des opérations bancaires ; de cette manière on peut renoncer à l'établissement d'une bureaucratie supplémentaire de l'Etat.

A part cet aspect de fonction régulatrice, c'est du point de vue de la politique financière et d'intervention qu'on trouve plusieurs arguments qui justifient cette méthode²³. De cette manière on a la possibilité d'octroyer des prêts de manière beaucoup plus flexible que si l'on appliquait des réglementations budgétaires strictes sur la base de subventions et en s'adaptant à la situation actuelle du marché. Les dépenses économiques générales pour les mesures de l'Etat sont moins grandes parce qu'on peut se servir de l'appareil bancaire pour les transmettre de manière efficace dans le cadre des opérations bancaires ; de cette manière on peut renoncer à l'établissement d'une bureaucratie supplémentaire de l'Etat.

568

Le contrôle public et la transparence de cette forme de politique économique sont garantis. En plus les banques publiques disposent de larges systèmes informatiques afin de s'informer sur les programmes de promotion des divers bailleurs de fonds publics. Elles ont ainsi rendu possible le fait que les suppositions, les conditions et les possibilités de combinaisons des modèles de financement divers soient transparentes. Elles ont donc en même temps créé d'importants points de départ pour une politique de subvention efficace, mais aussi pour un contrôle des résultats (adapté aux objectifs des subventions), des attributions de fonds publics.

Le principe que l'Etat devrait seulement fonder ou participer à des entreprises si une certaine tâche ne peut pas être remplie par les entreprises privées de manière efficace est seulement raisonnable si l'on ne veut pas en même temps atteindre certains buts dans le domaine de la politique économique comme par exemple créer un contrepois dans la politique de concurrence ou soutenir un développement régional équilibré²⁴.

23 Hirsch, N., Müller-Käsner, B., "Zinsverbilligte Mittelstandskredite als Instrumente der Strukturpolitik", dans : Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1987, S. 101 f.

24 Rehm, H., "Die öffentlichen Banken" dans : Die Bundesrepublik Deutschland, S. 1171.

L'interprétation actuelle du mandat d'intérêt public

La concrétisation des tâches publiques chez les banques publiques se déroule donc dans un processus permanent des organes du contrôle. Durant des années ce processus de décision qui reflète toujours les changements dans la base légale a modifié de manière nette le mandat initial des établissements de crédit. Quelques buts ont été supprimés, remplacés ou ajoutés ou on leur a accordé une autre importance. Les intérêts publics sont soumis à une adaptation permanente aux changements sociaux et à des contraintes inéluctables. Les interprétations historiques doivent être soumises à une exacte vérification en considérant des aspects actuels. L'intérêt public n'est pas valable une fois pour toutes : les substances des notions politiques se modifient dans le cours du temps²⁵.

Ainsi les buts statutaires des caisses d'épargne dans leur importance quantitative et qualitative ont nettement changé. Le but originellement visé reste quand même important et la fonction des banques publiques ne devient pas inutile. Le fait que tous les groupes bancaires acceptent aujourd'hui les dépôts d'épargne de tout le monde et que les petites entreprises reçoivent des crédits aussi bien des coopératives de crédit que des banques privées ne répond donc pas à la question : comment la situation se présenterait-elle si les caisses d'épargne n'existaient pas. Sur un terrain comme celui de l'ancienne République fédérale d'Allemagne existerait-il vraiment plus de 44 000 établissements de crédit en concurrence (deux ou trois sur chaque place) ? Combien de ces établissements seraient encore indépendants et alors en mesure de s'orienter vers des besoins de financement locaux, disposant de connaissances spéciales sur la surface financière des emprunteurs ? A quelles conditions les communes recevraient-elles leurs prêts nécessaires à leurs financements si l'offre de crédit des caisses d'épargne n'existait pas !

Toutes ces questions indiquent qu'il y a une dimension du mandat d'intérêt public au sein de l'économie politique qui demande une nouvelle interprétation²⁶. La structure du secteur bancaire allemand est marquée par l'existence de plusieurs groupes bancaires qui - en fonction des buts différents et de différentes formes juridiques - concentrent leurs efforts sur des services différents. Dans le cadre du système de banques universelles, cette concentration entraîne une concurrence structurelle intensive²⁷ dont l'intensité se réduirait si les avantages comparatifs des banques privées, des coopératives de cré-

25 Güde, U., *Geschäftspolitik der Sparkassen*, Stuttgart, 1989, S. 25 f. ; Becker, W.D., *Zwei, G.*, *Aufgabenwandel bei öffentlichen Kreditinstituten*, S. 203 f.

26 Fischer, R., *"Der öffentliche Auftrag der Sparkassen heute"*, dans : *Sparkassen in der Geschichte, Sparkassenhistorisches Symposium 1985*, Stuttgart, 1986, S. 64 f.

27 Kirchhoff, U., *Zielwandel bei öffentlichen Unternehmen*, Berlin, 1987, S. 112.

dit et des établissements de crédit de droit public étaient nivelés par le rapprochement des formes juridiques et des buts des établissements respectifs.

Au-delà de leur importance au sein de la concurrence, les caisses d'épargne et les Landesbanken restent des instruments reconnus de la politique économique régionale et par conséquent un pilier important du système fédéral de la République fédérale d'Allemagne²⁸. Grâce au principe régional, la concentration des caisses d'épargne à l'épargne et à l'offre de crédit régionale a pour conséquence qu'elles apportent une contribution importante à une structure économique équilibrée dans le domaine des petites et moyennes entreprises²⁹. La limitation régionale des activités des caisses d'épargne a pour conséquence qu'elles disposent de connaissances spéciales et approfondies de la politique régionale ainsi que des points forts et faibles de l'économie locale ce qui leur permet d'offrir des services orientés aux besoins du marché local.

Etant donnée la situation actuelle dans l'ancienne République démocratique, on peut démontrer de manière impressionnante l'importance du rôle d'intérêt public des caisses d'épargne non seulement pour la concurrence mais aussi pour la politique régionale³⁰. L'objectif de contribuer à la transition d'un système bancaire unitaire de l'économie planifiée à un système bancaire à plusieurs échelles où les grandes banques internationales n'auraient pas réussi de prime abord à créer des structures de marché qui influenceraient essentiellement la future situation de concurrence a seulement pu être réalisé de manière limitée. L'entrée peu transparente des grandes banques dans le monopole des banques commerciales de l'ancienne banque d'Etat de la RDA par la prise de la plupart des filiales et des relations commerciales à la veille de l'ouverture du marché a poussé à la concurrence mutuelle autour des grandes entreprises.

C'est sur cette base que le besoin de caisses d'épargne performantes en tant que contrepoids dans la politique de concurrence est évident. Cependant, sans l'ancrage juridique d'établissements de droit public, les caisses d'épargne, elles aussi, seraient d'intéressants établissements convoités par les grands groupes financiers. Pour l'économie de l'ancienne RDA qui a été dirigée de manière centralisée durant des décennies, les caisses d'épargne offrent la base essentielle d'une infrastructure monétaire poussant la reconstruction économique dans le domaine communal.

Même dans la perspective de structures concurrentielles dans l'Europe du grand marché intérieur de la Communauté Européenne, les établissements de crédit de droit public ont une fonction importante de stabilisation. Cela vaut

28 Cox, H., Kirchhoff, U., Die Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen, S. 238 f.

29 Hartmann, M., "Raumwirtschaftliche Implikationen der Organisation der Kreditwirtschaft", dans : Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen, Band 192, Berlin, 1977, Seite 224 f.

30 Ketzel, E., "DDR-Wirtschaft - Befunde, Probleme, Perspektiven", dans : Wirtschafts- und Währungspolitik, Heft 10, 1990, S. 43 f.

surtout pour les caisses d'épargne communales, car ce grand nombre d'établissements d'une taille relativement petite, dont les activités se limitent sur le marché régional mais qui ont une position forte sur le marché, ne sont pas disponibles pour une prise de possession par les grandes banques internationales. Tout cela conduit à limiter la concentration dans le secteur bancaire³¹.

Ces réflexions montrent que la coexistence entre les banques publiques et les banques privées a fait ses preuves. Les banques publiques continueront donc de jouer un rôle important au sein de la politique économique. Un " système mixte " équilibré est préférable à un soi-disant " système pur ". Considérant les insuffisances reconnues de l'économie de marché, un système qui se fonde seulement sur les banques privées serait exposé de manière latente à des demandes de nationalisation du système bancaire. On a déjà entendu formuler plusieurs fois de telles demandes sous le mot d'ordre d'une élimination du " pouvoir des banques " ³². Un système totalement socialisé des banques ne serait pas plus souhaitable. Pour le moins tous les systèmes existants n'invitent pas à les imiter.

surtout pour les caisses d'épargne communales, car ce grand nombre d'établissements d'une taille relativement petite, dont les activités se limitent sur le marché régional mais qui ont une position forte sur le marché, ne sont pas disponibles pour une prise de possession par les grandes banques internationales. Tout cela conduit à limiter la concentration dans le secteur bancaire³¹.

571

Ces réflexions montrent que la coexistence entre les banques publiques et les banques privées a fait ses preuves. Les banques publiques continueront donc de jouer un rôle important au sein de la politique économique. Un " système mixte " équilibré est préférable à un soi-disant " système pur ". Considérant les insuffisances reconnues de l'économie de marché, un système qui se fonde seulement sur les banques privées serait exposé de manière latente à des demandes de nationalisation du système bancaire. On a déjà entendu formuler plusieurs fois de telles demandes sous le mot d'ordre d'une élimination du " pouvoir des banques " ³². Un système totalement socialisé des banques ne serait pas plus souhaitable. Pour le moins tous les systèmes existants n'invitent pas à les imiter.

³¹ Geiger, K., *Kreditwirtschaftliche Perspektiven*, Stuttgart, 1989, S. 53 f.
³² Moesch, I., *Simmert, D.P., Die Macht der Banken*, Köln, 1976, S. 78 f.