



LA « GOVERNANCE » DES SYSTÈMES BANCAIRES MUTUALISTES ET COOPÉRATIFS EN EUROPE

ROBERTO DI SALVO*

La vaste problématique de la *governance* des sociétés coopératives fait l'objet d'une littérature abondante et accessible, qui cependant se réfère généralement à la coopérative de base, dite aussi « de premier degré ». Les éléments particuliers de la *governance* coopérative ont donc été largement identifiés, débattus et, dans une certaine mesure, réinterprétés à partir du cadre conceptuel de la théorie des contrats et de l'information. Par conséquent, si d'un côté on dispose d'un matériel conceptuel considérable pour analyser le modèle sociétaire coopératif, d'un autre côté, il semble qu'on n'ait pas encore correctement développé un schéma de *governance* des groupes ou des réseaux coopératifs, c'est-à-dire des structures de second ou de troisième degré que les coopératives ont généré pour pallier les limites intrinsèques de la petite dimension et des objectifs spécifiques au mutualisme.

Le présent travail, qui se limite à examiner le phénomène de la coopération dans le domaine bancaire, a un double objectif : il vise, d'une part, à définir le cadre théorique général de la *governance* des groupes et des réseaux bancaires coopératifs et d'autre part à repérer quelques modèles de *governance* majeurs à travers une identification des équilibres institutionnels et organisationnels auxquels les banques coopératives sont parvenues, suite à un processus d'intégration graduel, tant vertical qu'horizontal. Ce processus a caractérisé la récente évolution des systèmes de crédits et des systèmes financiers dans la majeure partie des pays occidentaux.

L'analyse de reconnaissance se focalise sur les principaux systèmes bancaires coopératifs de l'Europe Continentale et montre comment les

* Responsable du Département Études et Recherche de Federcasse - Credito Cooperativo ;
e-mail : rdisalvo@federcasse.bcc.it

L'auteur remercie Igino Schraffl pour sa gracieuse collaboration à l'élaboration de la recherche. Les opinions exprimées ici ne sauraient engager en aucun cas l'organisme d'appartenance de l'auteur. Les éventuelles erreurs ou omissions relèvent exclusivement de sa responsabilité.

processus de réorganisation industrielle et de réforme des modèles de *governance* tendent à favoriser une intégration de plus en plus complète de ces systèmes avec des phénomènes plus ou moins marqués de centralisation des fonctions et des processus de production. De façon générale, on voit clairement apparaître une ligne directrice visant à valoriser le réseau, souvent sous la forme d'intégration de groupe, dans le respect du principe d'autonomie de la banque coopérative qui opère au niveau local. C'est à cette dernière que l'on confie expressément la tâche primordiale de gérer les relations avec le client et les rapports, surtout en matière de crédit, avec sa communauté territoriale et sa propre base sociale.

LE CADRE THÉORIQUE DE RÉFÉRENCE

La principale caractéristique qui distingue la *governance* de la société coopérative de celle de la société par capital-actions « pure » réside, comme on le sait, dans la séparation entre propriété et management : le vote singulier (et par conséquent la non *contestability*) et les principes mutualistes de type *non-profit* peuvent faire émerger des divergences de comportement du management par rapport aux intérêts de la base propriétaire¹. Par ailleurs, on a avancé à ce sujet, que certaines formes et institutions juridiques ou réglementaires ont permis d'atténuer en partie les problèmes de la séparation et de la divergence d'intérêt qu'elle entraîne, entre sociétaires-actionnaires et sociétaires-administrateurs élus dans les organismes directoriaux (ex : l'éligibilité pour les sociétaires uniquement). Toutefois, si d'un côté la fonction-objectif d'une entreprise coopérative, exprimée par sa base sociétaire, peut en soi diverger de celle de la maximisation du profit ou de la valeur de l'entreprise, compte tenu de la nature mutualiste qui oriente la coopérative vers un service en faveur de ses sociétaires (objectifs de stabilité de l'entreprise compatibles avec un certain degré de rendement du service), d'un autre côté, la fonction-objectif du management peut être à son tour divergente par rapport à ces objectifs (comportement de type *expense preference* ou encore de *moral hazard*)². Cela donne un modèle de *governance* faible dans son ensemble qui risque de présenter un système de gestion relativement moins efficient que celui qui caractérise le modèle d'actionnariat « pur », basé sur le double principe de la maximisation du profit et de la minimisation des coûts, et dans l'optique actuelle, sur le contrôle exercé par le marché³. D'un autre côté, on a aussi démontré que l'entreprise coopérative et mutualiste peut être, sous certaines conditions, relativement plus efficiente qu'une entreprise par capital-actions du point de vue des allocations car elle surmonte certains problèmes de « faillite » du marché⁴. On a remarqué, s'agissant précisément des entreprises de nature financière, combien la formule



mutualiste/coopérative est préférable au modèle actionnaire pour gérer les relations à long terme et pour résoudre les problèmes d'asymétrie d'information, propres à certains marchés du crédit⁵.

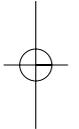
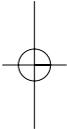
Lorsque le schéma conceptuel de la *governance* coopérative s'étend aux réseaux ou aux groupes coopératifs, généralement composés d'un ou de plusieurs organismes de niveau supérieur et constitués pour remédier à des problèmes d'insuffisance d'échelle, on voit comment le problème de la séparation entre propriété et management, propre à la coopérative de premier degré, tend à s'amplifier dans l'organisme de degré supérieur qui est l'expression de ces mêmes coopératives de base. En effet, la présence d'une multitude de *stakeholders* au sein de la structure d'un organisme de premier degré, c'est-à-dire de plusieurs porteurs d'intérêt (les sociétaires-actionnaires et les sociétaires-clients de cet organisme, de manière indirecte les membres et les clients de ces mêmes coopératives de premier degré), peut entraîner une amplification des divergences entre les fonctions-objectifs des différents sujets et par conséquent un affaiblissement des mécanismes de *governance*.

Malgré le fait que ces organismes puissent prendre la forme de sociétés actionnaires, le modèle de *governance* tend de toute façon à se conformer aux principes coopératifs, étant entendu que les organismes de degré supérieur ont une fonction intrinsèque de service pour les coopératives-sociétaires⁶. Il est également possible que le modèle d'actionariat permette même la cotation en Bourse de ces organismes, ou du moins d'une partie de leur capital ; toutefois, ce facteur semble moins viser au dépassement des limites de *governance* propres aux coopératives qu'à rendre la composition des intérêts plus complexe⁷.

Dans l'ensemble, le risque de divergence d'intérêts au sein des organismes de degré supérieur est toujours présent. Il peut augmenter sous l'effet d'un plus haut degré de séparation entre le management de ces organismes et la base sociétaire des coopératives de premier degré ainsi que sous l'effet d'un potentiel conflictuel plus élevé dû au grand nombre de *stakeholders* qui, à plus d'un titre, sont porteurs d'intérêts divers.

Toutefois, même dans ce cas, les risques d'inefficience qui en dérivent peuvent être atténués à l'aide de mécanismes correctifs finalisés à la réduction de la « distance » entre les sociétaires-propriétaires et le management aux niveaux supérieurs⁸.

En règle générale, l'existence des organismes supérieurs au sein des systèmes coopératifs semble essentiellement liée aux économies d'échelle dont les bénéfices peuvent être plus importants que l'inefficience de *governance*. L'importance qu'a pris la solution réseau ou groupe parmi les coopératives du secteur bancaire - secteur qui, on le sait, est de façon significative sujet à des problèmes d'échelle - permet de considérer le facteur dimensionnel comme le *driver* qui a





présidé à la constitution de ces structures, et plus récemment, au développement des processus d'intégration et de centralisation des fonctions au sein des principaux réseaux ou groupes coopératifs bancaires.

LES MODÈLES D'INTÉGRATION DES SYSTÈMES BANCAIRES COOPÉRATIFS⁹

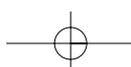
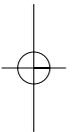
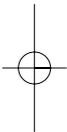
À partir des années 1960, les différents systèmes bancaires coopératifs européens ont lancé des processus de réorganisation industrielle en remettant en cause une partie des présupposés qui fondaient les constructions déjà existantes. Malgré le poids de la tradition qui était et qui est toujours considérable, les systèmes de crédit coopératifs ne pouvaient échapper au processus de concentration, réaction du secteur bancaire européen à la mise en place du marché unique européen et à l'intégration monétaire. Les banques coopératives, typiquement regroupées en systèmes de réseaux ont adopté, outre la solution de la concentration horizontale (à travers des fusions et des incorporations d'entités de premier degré), une solution plus traditionnellement coopérative : celle de la cession des fonctions et des processus de production, partielle ou *in toto*, à des organisations de degré supérieur. Cette solution permet d'éviter la perte de l'autonomie juridique et de gestion qu'entraînent les processus de fusion¹⁰.

Donc, les processus d'*outsourcing* développés au sein des réseaux ont donné lieu à des formes d'intégration de groupe, plus ou moins centralisée, à la recherche d'une reconnaissance et d'une légitimité de la part de l'autorité de surveillance et du législateur. La plupart des principales normes et des réglementations spécifiques ont été en effet mises en place par les pays européens pour fournir un cadre juridique de référence à cette forme d'agrégation particulière, à laquelle ne semblait pas pouvoir s'appliquer correctement la notion de groupe d'entreprises¹¹.

D'autre part, la constitution de groupes bancaires coopératifs, même avec des degrés d'intégration divers, a entraîné dans de nombreux cas une concentration des pouvoirs de direction ainsi que des mécanismes de contrôle des banques opérant au premier niveau, en introduisant dans le modèle de stratégie organisationnelle d'origine une fonction d'autodiscipline ayant les caractéristiques d'une autorité publique de contrôle.

Aujourd'hui, à cause de la diversité législative, historique, culturelle et sociale des différents pays européens, l'éventail typologique des systèmes coopératifs de crédit nationaux est extrêmement riche. Dans cet éventail, on peut distinguer quatre modèles, selon le type et le degré d'intégration verticale ou horizontale (voir tableau n°1) :

a) systèmes centralisés ou du moins fortement concentrés au niveau national ;



- b) systèmes centralisés ou du moins fortement concentrés au niveau régional ;
 c) systèmes intégrés, ou plus précisément, décentralisés mais de forme légale intégrée ;
 d) systèmes de volontariat, ou décentralisés mais intégrés sur base volontaire : ce terme définissant les systèmes où les entités locales, tout en n'y étant pas légalement contraintes, collaborent avec des organismes de degré supérieur pour des raisons d'opportunité.

Tableau n°1
Modèle d'intégration des principaux systèmes
de banques coopératives en Europe

Modèles	Pays/systèmes	Nature du lien et pouvoirs délégués	Organismes d'intégration
Centralisé national	Rabobank Pays-Bas Credito agricola Portugal	Consolidation et garantie croisée Surveillance déléguée	Institut bancaire central
	-----	-----	-----
Centralisé régional	Groupe Okobank Finlande	Consolidation et garantie croisée Surveillance déléguée	Institut bancaire central Fédération
	Crédit Agricole France Crédit Mutuel France	Surveillance déléguée Consolidation et garantie croisée	Systèmes fédératifs et Caisses régionales Caisses régionales
Décentralisé mais de forme légale intégrée	Volksbank / Raiff. Allemagne Raiffeisenbank Autriche (*)	Association obligatoire Audit obligatoire Pouvoirs d'inspection Systèmes de garantie	Système fédératif
	-----	-----	-----
Décentralisé mais intégré sur base volontaire	Grupo Caja Rural (informel) Espagne	<i>Internal audit</i> central Autonomie limitée (crédits) statutairement Fond de garantie supplémentaire	Fond de garantie et Association nationale
	-----	-----	-----
	BCC - Credito cooperativo Italie	Fond de garantie obligatoire Révision comptable statutaire Audit et inspections non obligatoires	Système fédératif et fond de garantie

(*) Le système autrichien Raiffeisen, a introduit à partir de 2000 un système de garantie croisée qui tend à l'assimiler partiellement à un système centralisé.

Le modèle centralisé

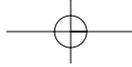
Jusqu'à ce qu'il abandonne (récemment) la forme juridique coopérative, le groupe belge Cera constituait un cas unique : c'était le seul groupe bancaire coopératif qui correspondait à la notion de groupe au sens propre, c'est-à-dire qu'il était doté d'une direction unique et que chaque entité locale opérait à partir d'un mandat d'agence¹².

Le système hollandais constitue un autre exemple de système national fortement concentré : c'est apparemment une grande banque centrale avec des banques locales « affiliées » présentant un système unipolaire à deux niveaux où les fonctions associatives et entrepreneuriales sont regroupées au sein de la Centrale Rabobank. Cependant, le système Rabobank a introduit plusieurs facteurs correctifs visant à préserver l'autonomie juridique et de gestion locale ainsi que les intérêts des membres (par essence « décentrés »).

Ces deux systèmes ont été au départ les seuls à bénéficier de l'application des coefficients de solvabilité et de liquidité sur base consolidée (au niveau national), offerte par la première directive bancaire communautaire de 1977, dans la mesure où ils étaient déjà dotés d'une « direction unitaire » et d'un système de garantie et de contrôle.

Aux Pays-Bas, à partir des années 1970, les fondements de la loi bancaire prévoient que chaque coopérative de crédit nouvellement constituée doit adhérer à la Centrale Rabobank et se soumettre à son contrôle. En contrepartie, elle ne verse qu'un capital initial quasi symbolique, et bénéficie de la protection et des services de la Centrale. La banque locale jouit formellement d'autonomie juridique et d'une certaine autonomie de gestion, même s'il y a de sévères limites en matière de concession de crédit d'un montant important et en matière de gestion des finances¹³. Plus généralement, la totalité de la gestion de la banque locale est soumise à des contrôles et à des éventuelles interventions correctives par le biais de *recommandations* ; si elle ne se conforme pas aux recommandations de la centrale, on prévoit des interventions de restriction du système de garantie et des mécanismes de pénalisation des taux de refinancement. Toutefois, dans la pratique de la gestion, ces recommandations équivalent à des instructions en bonne et due forme. C'est pourquoi les rapports entre centrale et périphérie sont désormais schématisés et donnent forme à un système complexe de garanties croisées qui garantit solidement la position de crédit de toutes les composantes du « groupe » (*cross-garantee system or joint liability*).

Mais outre l'autonomie, du moins théorique, des unités locales, dans la pratique certaines « phases correctives » qui ramènent le groupe au cœur de la tradition de coopérative, se sont renforcés. Avant tout, ici aussi les unités primaires sont profondément ancrées dans la réalité



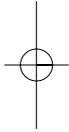
locale. De la même façon, on ne peut sous-évaluer l'importance de la pratique du *consent-management*, c'est-à-dire de la gestion basée sur le consensus : le principe de coopération de la démocratie hollandaise a une influence considérable non seulement sur les orientations de la politique générale de crédit mais aussi sur la définition du plan stratégique et sur la pratique courante du système Rabobank¹⁴.

L'autre facteur correctif est constitué par le fait qu'il existe, au niveau régional, des cercles de sociétaires qui se sont formés pour atténuer la prédominance de l'élément « technocratique ». Ces associations s'expriment au niveau national à travers un conseil central de sociétaires qui se réunit au siège de la Rabobank et impose ses décisions au conseil d'administration de la Centrale lequel doit les intégrer et les transformer en action. Tout cela se produit sans que le conseil central des sociétaires soit mentionné au niveau statutaire ou dans un autre acte juridiquement valable.

En 1992, les Caisses portugaises de crédit agricole mutualiste ont aussi opté pour le modèle centralisé, très proche de celui de la Rabobank. Elles ont saisi l'opportunité offerte par la nouvelle réglementation bancaire de bénéficier de l'avantage du contrôle bancaire au niveau consolidé estimant que seul un effort orienté vers l'accomplissement d'une forte intégration verticale (et horizontale) aurait pu protéger de la concurrence un réseau de petites banques de petites dimensions, après la chute des barrières réglementaires.

Enfin, en 1997 c'est le tour des banques coopératives finlandaises (*osuuspankien*), qui possédaient déjà une expérience significative d'intégration en réseau. Elles ont opté pour la forme de groupe, d'après un modèle essentiellement analogue au modèle hollandais et ont ainsi constitué le Groupe Okobank, à direction unitaire, lui aussi basé sur un système de garantie croisée et sur des limitations bien précises de l'autonomie de gestion des banques associées (limitation des gros crédits et de la gestion de la liquidité)¹⁵. Toutefois, à la différence de Rabobank, l'autorité publique délègue l'activité de surveillance à la Fédération Nationale OPK qui coordonne du centre les activités de révision des banques locales associées et les contrôles d'audit interne des plus hauts niveaux tandis que les Fédérations régionales sont chargées de l'assistance technique. D'autre part, selon la loi, les banques coopératives ont la faculté de ne pas faire partie du Groupe et peuvent librement opérer de manière autonome en dehors du système de garantie d'Okobank.

Actuellement, les Caisses régionales françaises du Crédit Agricole et du Crédit Mutuel constituent des exemples de systèmes fortement centralisés (qui bénéficient de l'application des coefficients pruden- tiels sur base consolidée, mais seulement au niveau régional). En effet, au



sein de ces deux systèmes, on avait procédé au cours des années 1990 à une forte intégration au niveau régional pour pouvoir adopter le mécanisme de consolidation et le système de contrôle et de garantie qui en dépend. Le modèle de centralisation adopté par les groupes coopératifs français s'exprime donc dans la dimension régionale, qui de fait constitue le niveau opérationnel de premier degré puisqu'il n'existe plus de banque autonome au niveau local¹⁶ ; suivant ce modèle, les Caisses centrales nationales restent en dehors du mécanisme de consolidation même si, à des degrés différents, elles assument aujourd'hui une fonction importante de coordination et d'orientation stratégique.

Le modèle décentralisé mais de forme légale intégrée

Dans certains pays, on a vu se développer des systèmes bancaires décentralisés dans lesquels chaque établissement de crédit de premier degré est totalement autonome d'un point de vue aussi bien juridique que de la gestion mais doit, selon la loi, adhérer à un ou plusieurs organismes de degré supérieur. Dans ce cas, même si le contrôle bancaire ne maintient pas l'avantage de l'application des ratios à un niveau consolidé et qu'il n'y a pas de véritable système de garantie croisée sur les crédits, des mécanismes de collaboration horizontale et verticale ont permis de mettre en place des systèmes plus ou moins solidement intégrés d'un point de vue associatif et opérationnel.

Le meilleur exemple de ces systèmes de type *compound*, intégrés surtout d'un point de vue opérationnel, est constitué par le regroupement des Caisses Raiffeisen et des Banques Populaires allemandes dont la structure organisationnelle est centrée sur l'exercice de l'application de la révision. En effet, la loi allemande sur la coopération oblige chaque coopérative à adhérer à une fédération régionale sectorielle qui effectue une révision obligatoire. De plus, l'institut fédéral de surveillance du crédit a délégué à la Fédération Nationale des Banques Populaires et Caisses Raiffeisen (BVR), non seulement l'exercice de la révision mais aussi la responsabilité du contrôle de la qualification professionnelle des directeurs. Si l'on considère aussi que la révision concerne l'ensemble de la gestion - faisant que la fédération peut, sous menace d'expulsion, contraindre une banque locale à assainir d'éventuelles situations critiques dans des délais bien définis - on comprend que les banques locales ont tout intérêt à se conformer aux directives émanant d'en haut parce qu'elles risquent outre l'expulsion, de ne pas pouvoir bénéficier de l'intervention du fonds de garantie régional (s'il se déclenche automatiquement pour assainir des difficultés momentanées).

Aucun règlement n'impose aux coopératives de crédit allemandes de premier degré d'utiliser les services que les instituts supérieurs mettent à leur disposition. Par exemple, l'obligation statutaire de déposer les



liquidités en surplus auprès de la DZ Bank n'existe pas ; cependant, un principe de fidélité non écrit fait que ce mécanisme est toutefois appliqué¹⁷.

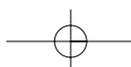
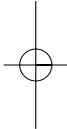
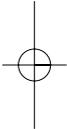
Le système allie les caractéristiques coopératives traditionnelles de l'autonomie locale à celles d'un grand groupe bancaire national en mesure de donner une image unitaire et de présenter une grande force financière et organisationnelle. L'autonomie est cependant assurée, même si l'on prend en considération les normes sévères prévues par la loi antitrust allemande qui ne permet pas aux banques locales de recevoir des instructions de la part d'organismes de degré supérieur (par exemple, par rapport aux conditions à appliquer). Dans l'ensemble donc, la cohésion du groupe est assurée sur le plan institutionnel, par l'institut de la révision et, sur le plan opérationnel, par le rendement des services réalisés en mettant à profit les économies d'échelle.

Le modèle qui s'est développé en Autriche est quasi identique à celui exposé plus haut à part que les organisations de crédit du Groupe Raiffeisen et des Banques populaires (Schulze-Delitzsch) n'ont pas fusionné et sont restées liées à leurs matrices de coopération agricole et de coopération artisanale/industrielle respectives. Notamment, l'organisation de crédit Raiffeisen s'articule sur trois niveaux mais, dans quatre des neuf états-régions, la fonction de caisse régionale a été absorbée par leur fédération régionale respective. Par contre, au sein du groupe Schulze-Delitzsch l'anneau régional intermédiaire ne s'est pas développé, c'est pourquoi la structure est à deux niveaux. Dans le cas du système Raiffeisen, on remarque qu'un système de garantie croisée sur les crédits affectés par chaque Caisse et par l'Institut central a été récemment introduit, ce qui tend nécessairement à modifier l'équilibre de *governance* du système vers une action plus sévère d'orientation et de contrôle des caisses associées de la part d'organismes de niveau supérieur.

Le modèle décentralisé mais intégré sur base volontaire

Pour plus de facilité on peut regrouper sous ce terme des réalités ayant pour dénominateur commun l'absence d'obligation juridique directe ou indirecte pour les banques coopératives primaires d'adhérer à une structure de degré supérieur. Dans ces systèmes, qui se rapprochent essentiellement de l'expérience des Caisses rurales espagnoles et du Crédit coopératif en Italie, les banques coopératives opérant à un niveau local jouissent d'une grande autonomie juridique et statutaire et sont reliées à l'Institut central uniquement d'après un libre choix, et n'ont aucune obligation ou lien d'opérativité envers l'organisme bancaire supérieur.

Du point de vue fédératif et des autres structures qui offrent des services auxiliaires et instrumentaux, l'adhésion des banques de premier





degré semble en général tout à fait volontaire et inspirée par des principes de pleine autonomie entrepreneuriale même sous cet aspect bien particulier. Seule l'activité de révision est exercée par le niveau supérieur ; bien que sans aucune forme explicite de délégation de surveillance, elle se fait à partir de prévisions statutaires. En pratique, comme nous le montrent les récents développements enregistrés par l'activité d'audit interne, qui tendent à attribuer des pouvoirs d'inspection aux organismes associatifs de catégorie, l'élément de cohésion de ces systèmes semble être constitué justement par le système des contrôles internes, intégré avec les dispositifs de garantie que la Directive européenne sur les systèmes d'assurance des dépôts bancaires a rendu obligatoires. Dans le cas bien particulier des Caisses rurales espagnoles, on remarque comment depuis plusieurs années le processus d'intégration a évolué en faveur de la réalisation d'un *Grupo Caja Rural* qui aujourd'hui semble être davantage synonyme de système financier intégré plutôt que de groupe au sens propre. La solution adoptée consiste, pour les Caisses rurales, *comarcali* et départementales, à céder progressivement en amont des fonctions en faveur d'organismes centraux. Cette solution est facilitée par la rationalisation de l'informatique (il existe aujourd'hui un centre informatique unique) et par les qualités opérationnelles de l'institut bancaire du sommet (comptoir coopératif). Très récemment, l'adoption au niveau national d'un système d'audit interne centralisé a ultérieurement favorisé la cohésion de groupe, qui dans le futur, en opérant des modifications statutaires en acte, pourrait favoriser la constitution d'un véritable groupe coopératif¹⁸.

10

À partir du début des années 1990, on observe une tendance générale au renforcement de l'intégration verticale ou « de groupe » selon ce qui est prévu par le règlement communautaire, tendance qui a touché non seulement les pays de l'Europe Centrale mais aussi les pays méditerranéens. Globalement, le seul témoignage en Europe de système décentralisé « pur », basé sur des principes d'adhésion aux structures de catégorie de type exclusivement volontaire, est celui des banques coopératives de crédit (BCC) italiennes. Le réseau des BCC est en effet caractérisé par une organisation à plusieurs niveaux, avec structures fédératrices au niveau régional et national et un groupe bancaire central qui soutient son opérativité. Respectant le modèle Raiffeisen originel, le fonctionnement du réseau ne prévoit aucune contrainte d'adhésion aux structures de second et troisième degré et aucune limitation ou prescription concernant l'opérativité et la gestion des BCC. De cette manière, on assure la pleine autonomie décisionnelle et entrepreneuriale des banques au premier niveau. Donc, même en ce qui concerne les contrôles de surveillance prudentielle, les structures du réseau n'ont aucune légitimité pour veiller à la saine et prudente gestion des





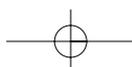
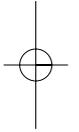
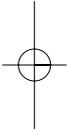
banques associées et par conséquent elles ne disposent pas d'instruments légaux pour intervenir à travers des mesures correctives et /ou de sanction.

Cependant, on a vu s'affirmer graduellement une pratique de contrôles prudentiels et d'interventions d'assainissement - surtout grâce à l'introduction du Fonds de Garantie des Déposants du Crédit Coopératif - pour prévenir la faillite des BCC et pour diffuser la culture du contrôle dans la totalité du réseau. Globalement, la *governance* des BCC et du système d'organisme qui y sont liés, qui doit encore respecter la pleine autonomie de chaque composante, semble évoluer vers un modèle basé essentiellement sur des principes d'auto-réglementation et sur des mécanismes de coordination plutôt que vers une véritable intégration.

Les systèmes de banques coopératives en Europe se sont développés à partir d'un modèle stratégique/organisationnel commun qui, dès l'origine, s'est fondé sur les principes de complémentarité des structures de soutien qui possèdent plusieurs niveaux d'opérativité. Leur objectif primaire est de réaliser des économies d'échelle et de développer des synergies qui autrement auraient été très difficiles à obtenir pour chaque banque. Donc, au sein de ces systèmes ou réseaux, le contrôle propriétaire des structures de niveau supérieur et tout le mécanisme décisionnel ont été mis en place selon une approche *bottom-up* qui tend à attribuer une pleine autonomie décisionnelle et entrepreneuriale à chaque banque opérant à un niveau local ainsi qu'à faire des organismes de degré supérieur des structures de services sous le contrôle de ces mêmes banques.

Au cours de ces deux dernières décennies, sous l'influence des phénomènes de libéralisation et d'intégration des marchés, le modèle original du crédit coopératif basé sur des principes de complémentarité s'est modifié pour aller vers un système plus intégré, à l'aide d'une centralisation progressive des ressources et des fonctions aux niveaux supérieurs de ces systèmes. L'objectif de réaliser des économies d'échelle semble avoir prévalu, surtout dans le domaine des services financiers, sur l'exigence du maintien de la pleine autonomie des banques coopératives locales, ce qui a généralement donné aux organismes centraux de puissants pouvoirs d'orientation et de contrôle.

La *governance* des systèmes coopératifs organisés en réseaux, qui est théoriquement inefficace étant donné les divergences d'objectifs possibles entre les différents porteurs d'intérêt, a donc subi une profonde transformation. En attribuant les fonctions de direction et de contrôle au niveau central, l'approche décisionnelle traditionnelle *bottom-up* est devenue « circulaire » grâce à l'introduction de mécanismes



de type *top-down*. Bien que les rapports de participation n'aient en général pas été modifiés, les banques coopératives locales, propriétaires d'organismes de degré supérieur, ont perdu une partie de leur autonomie décisionnelle et entrepreneuriale à cause de la centralisation des fonctions stratégiques et opérationnelles vers les niveaux supérieurs, fonctions qui, à leur tour tendent à peser sur le gouvernement de ces mêmes banques opérant à un niveau local.

Sous la pression des phénomènes concurrentiels, les processus de centralisation ont été dans une certaine mesure menés de l'intérieur, à travers des formes d'autoréglementation (statuts et réglementations internes) qui se sont développées dans le respect des principes de participation propres à la démocratie des systèmes coopératifs. Toutefois, dans la majeure partie des pays européens, la centralisation a eu une importance institutionnelle et a été l'objet d'une réglementation spécifique de la part des autorités de secteur. Dans de nombreux cas, à travers des interventions de législation primaire et de réglementations secondaires, les organismes centraux ont pris des pouvoirs de direction et de contrôle sur les banques coopératives locales, introduisant ainsi un élément décisif dans la *governance* de ces systèmes, représenté essentiellement par le pouvoir de contrôle. Des fonctions de contrôle bien déterminées avec leurs relatifs pouvoirs d'intervention corrective sur le gouvernement et la gestion des banques opérantes au premier niveau, attribuent de fait un rôle d'« autorité publique » aux organismes centraux, modifiant en substance les équilibres de gouvernement des réseaux, vers un modèle d'intégration « en groupe » qui donne une autonomie limitée mais non inexistante aux organismes de niveau local. Au sein des groupes coopératifs, l'ensemble du mécanisme décisionnel prend donc un caractère « circulaire » : d'un côté, les instances et les exigences de la base sociétaire sont transmises aux niveaux supérieurs par le biais d'instruments de démocratie économique propres aux coopératives ; de l'autre, les pouvoirs d'orientation et de contrôle des banques de premier niveau, limitent l'autonomie de ces dernières, notamment dans une optique prudentielle visant à sauvegarder la stabilité de l'ensemble du groupe et de chacune de ses composantes.

Le système de *governance* des groupes bancaires coopératifs, malgré des différences notables entre eux, est un modèle qui se détache considérablement du modèle original, surtout à cause de l'introduction d'un *stakeholder* bien particulier représenté par l'« autorité de contrôle ». D'une part, la présence d'un nouveau sujet - porteur d'intérêt de nature publique, comme la stabilité du système - pourrait générer d'ultérieures complications pour les mécanismes de gouvernement en augmentant l'inefficience ; d'autre part, ce *stakeholder* bien particulier semble réduire le potentiel de conflit d'intérêt inhérent à la structure propriétaire, si



l'on se réfère particulièrement aux divergences possibles entre sociétaires-propriétaires et management et matière de gestion saine et prudente.

Plus généralement, le risque d'incohérence et d'inefficience de la gestion des groupes coopératifs, lié à des mécanismes purs de type *bottom-up*, semble être atténué par l'attribution d'une fonction d'orientation et de contrôle assumée au niveau local. Cette fonction aurait pour but non seulement de poursuivre des objectifs de stabilité mais aussi de rechercher une meilleure efficacité globale. On remarque, par ailleurs, que le modèle d'intégration « de groupe » qui se base sur l'institution centrale, chargée de la fonction de contrôle ainsi que de la gestion du système de garantie, semble proportionner efficacement les objectifs de stabilité à ceux d'efficacité, compte tenu de la prépondérance des principes entrepreneuriaux qui pèsent sur la gestion des organismes bancaires centraux. Par contre, le modèle basé sur des fonctions stratégiques d'orientation et de contrôle attribuées au niveau associatif ou fédéral, semble essentiellement garantir des objectifs de stabilité et une cohérence stratégique globale du système dans son ensemble. Pour les deux modèles d'intégrations étudiés, on note que les instruments législatifs ou normatifs prévus pour légitimer ces systèmes peuvent, dans une certaine mesure, comporter des risques de rigidité et d'inefficacité organisationnelle et/ou peuvent faire prévaloir les éléments « technocratiques » sur les éléments propres aux systèmes coopératifs. Donc, pour récupérer une partie du contrôle « démocratique » de type *bottom-up*, l'introduction de mécanismes qui favorisent la participation des membres des coopératives de base aux choix stratégiques du groupe et à l'examen des résultats obtenus, semble être une excellente résolution.

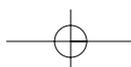
NOTES

1. Nous renvoyons à l'abondante littérature en la matière. Hansmann (1996) a mené une importante recherche sur le phénomène coopératif en général. Pour un exposé sur la *governance* des banques, nous renvoyons à Shleifer et Vishny (1997). Au sujet de la *governance* des banques coopératives italiennes, voir le travail de De Bonis, Manzone et Trento (1994), de Presti (1998), de Di Salvo et Schena (1998) et de Di Salvo et Ferri (1999).

2. Pour plus de précision sur le cas des banques de crédit coopératives en Italie, nous renvoyons au travail de Di Salvo et Galassi (1997) et de Cardilli et Di Battista (1997).

3. En ce qui concerne le thème de la plus ou moins grande efficacité des différents modèles de *governance* des sociétés par actions en Italie nous renvoyons à l'intervention de Spaventa (2002) qui s'est déroulée à la VII Leçon Vicarelli de la Faculté d'Économie, Università degli Studi de Macerata.

4. Outre l'étude de Hart et de Moore (1998) sur l'entreprise coopérative, voir également le rapport, en phase de publication de la Commission européenne 2002 (dans lequel cette fonction bien spécifique des coopératives est explicitement reconnue).





5. À ce sujet nous renvoyons au travail de Llewellyn (2001) sur l'expérience des banques mutualistes du Royaume-Uni et à l'étude d'Angelini, Di Salvo et Ferri (1998) sur l'efficacité allocative des banques coopératives mutualistes.

6. La formule actionnaire appliquée aux organismes centraux de catégorie peut en effet atténuer les problèmes dits « d'agence » quand des groupes homogènes d'actionnaires (par exemple rassemblés sur la base d'une appartenance à une fédération territoriale) réussissent à avoir un contrôle significatif sur le management.

7. Le choix du placement en Bourse est généralement exclusivement lié à des exigences de recherche des capitaux sur le marché. À ce sujet, nous renvoyons en particulier à l'expérience du Groupe Okobank, qui a déjà placé en Bourse une part de son capital, et à celle que le Crédit Agricole a récemment menée à terme.

8. Par exemple, la mise en place d'organismes de consultation entre les sociétaires, qui ont également des pouvoirs d'orientation semblables à ceux introduits dans le système Rabobank.

9. La typologie qui suit prend en considération les principaux systèmes de banques coopératives affirmées en Europe depuis plus d'un siècle, sur la base du modèle original de crédit rural, principalement d'inspiration raiffeisenienne. Les éléments d'illustration et de comparaison des divers systèmes sont tirés de documents récemment publiés, comme l'importante étude comparée dirigée par le Raiffeisenbankgruppe (1999), le rapport élaboré par l'agence de notation Fitch IBCA, Duff & Phelps (2001), ainsi que les travaux de I. Schraffl (1999), M. Biasin (1999). D'autres informations utiles proviennent de documents directs (rapports annuels, statuts) trouvés auprès de divers organismes centraux de systèmes coopératifs européens.

10. Voir également à ce sujet Fitch IBCA, Duff & Phelps (2001).

11. La 1^{re} directive bancaire européenne de 1977 sanctionnait (art.4) la possibilité aux banques de dimension locale organisées en réseau de se constituer en groupe quand le principe de direction unitaire et de la totale garantie des engagements de crédits était maintenu par la direction d'un organisme central.

12. Pour l'expérience du groupe belge CERA voir l'article de Donkels (2000).

13. À ce sujet nous renvoyons aux Statuts de la Nederland Rabobank et des banques locales adhérentes.

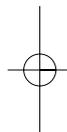
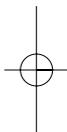
14. Nous faisons remarquer à ce sujet que la Centrale Rabobank a gardé sa forme sociétaire coopérative, se distinguant ainsi de la majeure partie des instituts centraux qui sont des sociétés par action.

15. Nous renvoyons à Raiffeisenbankgruppe (1999).

16. En France, le modèle régionalisé s'applique aussi au système des banques populaires.

17. Au cours de l'année 2001, le système bancaire coopératif allemand a mis en place un processus de redéfinition des règles de « groupe » dans l'intention de parvenir à une meilleure intégration et une organisation globale plus efficiente. À ce sujet, nous renvoyons à l'intervention de Pleister (2001) et au V^e congrès scientifique de Federcasse.

18. Nous signalons à ce sujet que la nouvelle loi sur les coopératives, approuvée en Espagne en 1999, autorise la constitution d'un groupe coopératif, au sens d'« ensemble formé par plusieurs sociétés coopératives y compris la société à la tête du groupe qui exerce des pouvoirs et promulgue des dispositions contraignantes pour les coopératives associées, formant ainsi une gestion unitaire ».



BIBLIOGRAPHIE

ANGELINI P., DI SALVO R., FERRI G. (1998), « Availability and Cost of Credit for Small Businesses : Customer Relationships and Credit Cooperatives », in *Journal of Banking & Finance*, 22.



LA « GOVERNANCE » DES SYSTÈMES BANCAIRES MUTUALISTES ET COOPÉRATIFS EN EUROPE

- BIASIN M. (1999), « Il circuito delle banche di credito cooperativo tedesco: relazioni istituzionali e aspetti economici », in *Cooperazione di Credito*, n°166, octobre-décembre.
- CARDILLI D., DI BATTISTA M.L. (1997), « Il ruolo del patrimonio nel modello di proprietà e controllo delle banche di credito cooperativo italiane », in *Cooperazione di Credito*, n°156-7, avril-septembre.
- COMMISSIONE EUROPEA (2002), *Co-operatives in Enterprise Europe*, Draft Consultation Paper, janvier, Bruxelles.
- DE BONIS R., MANZONE B., TRENTO S. (1994), « La proprietà cooperativa : teoria, storia e il caso delle banche popolari », in *Temi di discussione*, Banca d'Italia, n°238.
- DI SALVO R., GALASSI F. (1997), « Asimmetrie informative e funzione-obiettivo della banca locale cooperativa », in *Cooperazione di Credito*, n°156-7, avril-septembre.
- DI SALVO R., SCHENA C. (1998), « Corporate structure and governance of Italian mutual banks. What impact on performance ? », mimeo, publié en italien in *Cooperazione di Credito* n°160-161, avril-septembre.
- DONCKELS R. (2000), « CERA Holding. S'investir dans le bien-être et la prospérité », IRU-International Raiffeisen Union, Bonn, Germany, publié en italien in *Cooperazione di Credito*, n°172, avril-juin 2001.
- FERRI G., DI SALVO R. (1999) « Il governo societario nelle banche di credito cooperativo : fondamenti teorici e riscontri empirici », in Riolo F., Masciandaro D. (a cura di), *Il Governo delle banche in Italia*, Milano, Edibank.
- FITCH IBCA, DUFF & PHELPS (2001), *Financial institutions Special Report, The European Co-operative Banking Sector*, novembre.
- HANSMANN H. (1996), *The ownership of enterprise*. Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- HART O., MOORE J. (1998), « Cooperative vs. Outside Ownership », in *NBER Working Papers*, n°6421, febbraio.
- LLEWELLYN D. (2001), « The future for small financial mutual banks : a UK perspective », publié en italien in *Cooperazione di Credito*, n°173-4, juillet-décembre.
- OKOBANK GROUP (2000), *Annual Reports*, Helsinki
- OKOBANK GROUP (2001), *Interim Report*, Janvier-Septembre, Helsinki
- PALOMO ZURDO R.J. (2001), « La strategia di collaborazione delle banche cooperative spagnole », in *Cooperazione di Credito*, n°172, avril-juin.
- PLEISTER C. (2001), « Rivoluzione tecnologica, globalizzazione, comportamento della clientela : le sfide per le banche cooperative in Germania », in *Cooperazione di Credito*, n°173-4, juillet-décembre.
- PRESTI G. (1998), « Il governo delle banche popolari e di credito cooperativo », in *Banca, Impresa, Società*, n°1, aprile.
- RAIFFEISENBANKGRUPPE (1999), *Weißbuch Verbund 2000*, Agrarverlag, Wien.
- SCHRAFFL I. (1994), « Le cooperative di credito spagnole in regime di banca universale », in *Cooperazione di Credito*, n°145, juillet-septembre.
- SCHRAFFL I. (1999), « Modelli di integrazione dei sistemi bancari cooperativi. I casi di Rabobank, del Crédit Mutuel e del Crédito Agrícola Mutuo », in *Cooperazione di Credito*, n°166, octobre-décembre.
- SHLEIFER A., Vishny R. W. (1997), « A Survey of Corporate Governance », in *Journal of Finance*, June.
- SPAVENTA L. (2002), *Struttura Proprietaria e Corporate Governance*, VII Lezione Vicarelli, Laboratorio Fausto Vicarelli, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Macerata, mars.