

L'AVENIR DES CAISSES D'ÉPARGNE EN EUROPE DE L'OUEST

JACK REVELL

*PROFESSEUR HONORAIRE DE L'UNIVERSITE DU PAYS DE GALLES,
ET "CONSULTANT DIRECTOR" A L'INSTITUT DE FINANCE EUROPEENNE ;
BANGOR, G.B.*

Depuis la fin des années 70 et le début des années 80, lorsque de nombreux gouvernements d'Europe de l'Ouest ont supprimé la plupart des restrictions antérieures sur le genre d'opérations dont les Caisses d'épargne pouvaient se charger, les discussions sur leur avenir se sont développées intensément. Ces quelques dernières années, les gouvernements et les Caisses elles-mêmes ont pris tous deux des mesures pour modifier la structure des réseaux, et j'ai été chargé en 1989 et 1990, par la FIES fondation de recherche de la Confédération espagnole des Caisses d'Epargne, de remettre un rapport sur ce qui s'était passé dans d'autres pays d'Europe de l'Ouest. Jusqu'à la fin de 1989, on s'est largement soucié de questions techniques, en particulier des besoins de capitaux de la Banque des Règlements Internationaux et de la Commission de la Communauté Européenne. Le débat a porté sur l'utilisation de nouveaux instruments financiers, tels que les prêts subordonnés et les formes variées de quasi-fonds propres et fonds participatifs, et la transformation des Caisses d'Epargne en Sociétés Anonymes, dont la majorité des actions restaient fermement entre les mains des fondations et associations d'origine.

Quand j'ai renouvelé mon étude en 1990, il y avait une nette différence, et un sentiment général d'une quasi-crise. Cela a pu être la plus fidèle approche du Marché Unique Européen, mais la cause la plus puissante a été certainement la fragilité générale et la rentabilité en baisse de toutes les banques. Les Caisses d'épargne ont une moindre importance dans quelques pays d'Europe de l'Ouest, mais dans tous les autres, sauf en Belgique, en Allemagne et aux Pays Bas, des

plans sont en bonne voie afin de rebâtir le système des Caisses d'épargne tout entier, soit par fusions pour former des Caisses d'épargne régionales, soit par la constitution d'un groupe, la Caisse d'épargne centrale détenant alors une position de force dans le holding de contrôle.

La crise résulte de la fragmentation de ce qui a toujours été un mouvement intégré en de nombreux morceaux, en concurrence les uns avec les autres, avec comme conséquence le danger d'être absorbés dans le système bancaire commercial. Ce n'est pas tant le résultat d'une attaque hostile extérieure que d'un oubli croissant des caractéristiques essentielles, ou de l'identité des Caisses d'épargne, sous la pression de la concurrence et de la doctrine du marché ouvert. Certaines Caisses d'épargne, et l'on doit admettre qu'elles font surtout partie des Caisses les plus importantes, se conduisent de telle manière qu'elles menacent cette identité. De nombreux gouvernements européens semblent refuser l'existence de cette identité, et déclarent que ce qui différencie uniquement les Caisses d'épargne des banques commerciales est qu'elles font du travail social. Il est donc important d'être tout à fait clair sur ces caractéristiques essentielles avant d'analyser les transformations qui ont eu lieu.

L'IDENTITÉ DES CAISSES D'ÉPARGNE

Pour discuter des caractéristiques essentielles qui, toutes ensemble, dessinent l'identité des Caisses d'épargne, il vaut mieux partir du principe territorial, car la plupart des autres peuvent en être déduits, et parce que le manque à ce principe conduit habituellement à négliger aussi les autres. Le principe territorial pose que les Caisses d'épargne sont obligées de s'en tenir à une zone particulière, et que chaque Caisse respecte le territoire des autres. Une stricte adhésion à ce principe implique que les Caisses ne se font pas concurrence, sauf en de rares occasions particulières. Dans leur propre zone, elles travaillent à améliorer l'économie locale par leur politique de crédit, et prennent en charge des œuvres sociales pour améliorer les équipements culturels, éducatifs, sportifs et sociaux.

On peut voir la primauté du principe territorial dans le fait que le mouvement des Caisses d'épargne est beaucoup plus morcelé dans ces pays où ce principe a été rompu ou négligé. Parmi ceux-ci, on trouve des pays comme le Danemark et les Pays Bas, où les Caisses les plus importantes ont saisi la première occasion pour quitter complètement le mouvement. Dans des pays comme la France et la Suède, où l'on observe strictement le principe territorial, il y a peu de danger de morcellement. En Italie et en Espagne, c'est le gouvernement qui a détruit le principe territorial en autorisant les Caisses à s'éta-

blir partout, en renforçant donc considérablement les Caisses les plus grosses en leur permettant de devenir des établissements nationaux.

Du principe territorial découle le fait que les Caisses coopèrent entre elles pour constituer des services centraux ou communs. Par les temps qui courent, la coopération est considérée dans certains milieux comme un gros mot, et la Commission Européenne a étiqueté comme anti-concurrentiels les accords internationaux passés entre Caisses d'épargne afin de respecter leurs territoires respectifs. Cela semble être une approche fondamentaliste, car il est certainement tout à fait légitime pour les Caisses d'épargne de coopérer en constituant un système intégré, de façon à pouvoir concurrencer les banques commerciales, les banques étrangères et toutes les autres : pour des établissements locaux, c'est la seule façon de concurrencer ceux qui couvrent tout le pays.

En ce moment, on oublie souvent une caractéristique. C'est que les Caisses d'épargne devraient éviter le risque autant que possible, car la plupart de leurs clients sont des gens peu fortunés. Les Caisses d'épargne sont considérées par de telles personnes comme un refuge en temps de trouble pour leur faible épargne, et personne, en regardant l'état actuel de l'économie mondiale et des systèmes financiers, ne peut douter de l'importance de cette caractéristique. L'identité des Caisses d'épargne est protégée par leur immunité face à une acquisition hostile par une banque commerciale ou une autre. Si ce n'est au Royaume Uni, où le gouvernement a complètement dismantelé le mouvement des Caisses d'épargne, les gouvernements ont apprécié que cette protection puisse se maintenir grâce au deni de contrôle des porteurs extérieurs de quasi-actions ou d'actions ordinaires, quand on a converti les Caisses d'épargne en sociétés anonymes.

509

Il y a un très bon signe dans les projets de reconstruction que l'on va étudier ensuite : ils montrent qu'il y a encore beaucoup de personnes dans le mouvement qui veulent préserver l'identité des Caisses d'épargne. Les projets se divisent en deux groupes : ceux qui visent à créer une structure de Caisses régionales solides, et ceux dans lesquels la Caisse d'épargne centrale fusionne avec quelques Caisses d'épargne locales pour former un groupe cohérent.

PROJETS DE RECONSTRUCTION INCLUANT DES FUSIONS

Caisses d'épargne régionales

Dans la plupart des pays, un processus de réduction du nombre des Caisses d'épargne par fusion est en cours depuis de nombreuses années, et dans nombre de ces pays il s'est poursuivi jusqu'à ce qu'il ait été créé ce qu'on peut appeler des Caisses d'épargne régionales. Le terme "régionales" n'a pas de signifi-

cation précise dans ce contexte, mais il signifie pour le moins généralement qu'elles couvrent une zone plus étendue que celles des deux plus petites divisions administratives, villes, provinces ou départements. Il n'y a pas de planification derrière de telles fusions, et les partenaires sont choisis de manière plus ou moins improvisée dans les Caisses d'épargne voisines. En France et en Finlande, toutefois, il y a un plan défini, et les Caisses d'épargne espagnoles ont entamé leur récente vague de fusions d'après une sorte de plan.

En France, le projet est de réduire le nombre de Caisses d'épargne d'une centaine environ jusqu'à un chiffre situé entre 30 et 40 (le nombre exact semble varier souvent) vers la fin 91, et en Finlande, la réduction sera d'environ 35 sur un total actuel d'environ 170. Un aspect intéressant de ces deux plans est qu'ils sont basés sur des régions économiques plutôt qu'administratives ; en France, cela implique deux ou trois Caisses d'épargne dans quelques unes des régions économiques les plus importantes, alors qu'en Finlande, il semble qu'il y aura une Caisse d'épargne dans chaque région.

En Espagne, la première initiative est venue des régions autonomes plutôt que de l'association nationale, et l'on peut la regarder comme une sorte de réaction des régions autonomes contre la permission accordée aux Caisses d'épargne il y a environ trois ans, d'opérer dans tout le pays. De nombreuses régions ont tenté de fusionner leurs Caisses d'épargne pour ne plus former qu'un ou deux établissements, mais dans de nombreux cas, les plans n'ont pas fonctionné. Parmi les facteurs créant une résistance aux plans, il y a eu l'opposition des fondations ecclésiastiques aux fusions proposées, et quelques "maïages forcés" arrangés par la Banque d'Espagne et le Fonds de Garantie des Dépôts des Caisses d'épargne qui n'ont pas satisfait aux coefficients de capitaux, enfin des fusions au-dessus des frontières des régions autonomes par des Caisses d'épargne récalcitrantes. Cela ressemble actuellement à un patchwork.

Une telle consolidation par fusions du secteur des Caisses d'épargne est basée sur l'une et/ou l'autre de deux opinions, affirmées ou implicites. La première est que l'on peut réaliser des économies d'échelle en créant un établissement plus important, et la seconde que les Caisses d'épargne doivent atteindre une certaine taille critique pour être capables de faire face à la complexité des opérations modernes des Caisses d'épargne. Ces deux propositions méritent un examen attentif.

ECONOMIES D'ECHELLE

La croyance dans l'existence d'économies d'échelle revient à dire qu'un établissement plus important est toujours -ou tout au moins habituellement- plus efficace qu'un petit, en terme de ratios entre ses coûts et son actif total. C'est

un sujet sur lequel des douzaines d'études ont été faites, principalement aux Etats-Unis mais de plus en plus en Europe, leurs résultats pouvant être résumés en émettant deux propositions, avec lesquelles la plupart des économistes travaillant dans ce secteur seront d'accord. La première est que les économies d'échelle sont épuisées à une réelle petite taille de banque ou de Caisse d'épargne, et la seconde est que les différences entre le ratio coût moyen/actif total dans chaque groupe de banque sont pratiquement toujours plus importantes que celles entre les ratios moyens du groupe des plus petites et ceux du groupe des plus importantes. Rien de tout cela n'est vraiment surprenant. Les manuels d'économie élémentaire commencent toujours par expliquer les économies d'échelle en terme de produits particuliers : un grand métier à tisser est plus efficace en terme de coûts qu'un plus petit, et une grande centrale électrique produit de l'électricité meilleur marché qu'une petite. L'argument devient beaucoup plus difficile et peu convaincant dans le cas d'une entreprise qui a de nombreux produits, et une banque ou une Caisse d'épargne est placée haut sur l'échelle du nombre de produits. Chacun de ceux-ci a sa propre économie d'échelle, et le ratio coût moyen/actif total résulte de la combinaison de tous les ratios coût moyen/actif total des différents produits. Etant donné que chaque banque et Caisse d'épargne a de fortes chances d'être efficace dans la prestation de certains services, et relativement inefficace à en fournir d'autres, les ratios de coût moyen qui en résultent sont forcément presque accidentels. Bien entendu, on peut faire quelques économies en produisant globalement certains produits et services -les prétendues économies de capacité- mais à l'évidence elles ne sont pas très importantes, ou en tout cas, elles sont submergées par d'autres facteurs.

Je crois que les seules économies d'échelle qui sont évidentes et positives sont celles attachées à la production de nombreux services bancaires individuels. Ce sont ces économies d'échelle qui ont conduit les Caisses d'épargne à créer des Caisses d'épargne centrales telles que le CENCEP ou la CECA en tant qu'instruments coopératifs servant à réduire le coût des services aux particuliers, dont la fourniture recèle de grandes économies d'échelle. Les Caisses d'épargne ne sont pas seules dans ce cas, et les banques commerciales américaines, avec leur utilisation de toute une hiérarchie de banques correspondantes, en sont un autre important exemple.

La seconde proposition énoncée ci-dessus, la dispersion des ratios de coût moyen, est également intéressante. Elle signifie que pour chaque grosse Caisse d'épargne efficace en terme de coût, il y aura de nombreuses petites ou très petites qui seront aussi efficaces. En d'autres termes, il n'y a pas de relation claire entre la taille et les ratios de coût moyen. Cette dispersion a d'abord été soulignée dans une étude portant sur 13 000 banques commerciales améri-

caines par Humphrey, et Berger et lui ont essayé depuis de l'expliquer. Après avoir fait toutes les réductions qu'ils ont pu sur le mélange des services fournis par les banques individuelles et les autres facteurs du "marché", ils se sont retrouvés avec un reste important, qu'ils ont appelé "insuffisances". Il peut y avoir d'autres facteurs extérieurs et opérationnels qu'ils n'ont pas pris en compte, mais cela n'affecte pas la conclusion principale. Car les économies d'échelle ou de capacité, si elles doivent se produire, restent potentielles jusqu'à ce que les dirigeants prennent des mesures pour réduire les coûts en éliminant les chevauchements entre les divisions, en licenciant le personnel en trop, etc... Les économies d'échelle ne tombent pas toutes rôties dans les bras des dirigeants, simplement parce que la banque est devenue plus grosse.

SUCCÈS DES FUSIONS

Les termes "fusions" et "économies d'échelle" sont émis d'un même souffle par les cadres des Caisses d'épargne qui ont prévu de s'étendre par fusion, et il est bon de pousser plus loin en se référant brièvement à une étude française de Ugur Muldur et ses collègues sur le succès des fusions de Caisses d'épargne accomplies dans le passé. C'est la première étude de ce genre, bien que très certainement toutes les associations de Caisses d'épargne qui mettent toute leur foi dans les fusions, et les Caisses d'épargne régionales, doivent faire des recherches pour démontrer que leurs espoirs ont des chances de se réaliser.

L'étude commence par une comparaison entre les caractéristiques des Caisses d'épargne absorbées et absorbantes dans les fusions qui ont eu lieu pendant les trois années 1986-88. Les Caisses d'épargne absorbées étaient plus petites que la moyenne nationale, tandis que les établissements absorbants étaient équivalents à la moyenne nationale, ou même légèrement plus grands. Les Caisses d'épargne absorbées avaient toutes de bas ratios de capitaux, mais elles avaient de meilleurs profits et des coûts inférieurs à ceux des Caisses d'épargne absorbantes. Quand on a observé sur les 3 années un échantillon de 35 Caisses fusionnées, on a trouvé qu'il y avait une légère amélioration des indicateurs de performance la seconde année, mais une détérioration la troisième, accompagnée seulement d'une augmentation de la taille moyenne et des ratios de capitaux. Une étude a été faite sur les résultats en 1988 des Caisses d'épargne fusionnées pendant les quatre années 1985-88, et l'on s'est aperçu qu'à l'exception de celles fusionnées en 1987, les Caisses d'épargne concernées montraient de plus pauvres résultats que celles qui n'avaient pas du tout fusionné.

Les auteurs attribuent les pauvres résultats des fusions au fait que l'unique critère utilisé pour la politique de fusion était une amélioration des ratios de capitaux de la Caisse absorbée, et que les résultats comme la rentabilité n'étaient

pas pris en compte. Les fusions réussies sont celles qui unissent une Caisse d'épargne inefficace et une Caisse efficace, cette dernière étant le partenaire dominant dans la direction de l'établissement fusionné. Réunir deux Caisses d'épargne inefficaces et mal gérées, cela ne produit qu'une Caisse inefficace et mal gérée plus importante. Fusionner deux Caisses d'épargne efficaces et bien dirigées doit donner un résultat aussi bon, mais il peut se produire des chocs de personnalités.

Il est très difficile de poursuivre une politique d'usage d'une rentabilité et d'une efficacité accrues comme principal critère pour les fusions des établissements locaux car le principe territorial exige que les deux Caisses d'épargne fusionnées soient voisines. Plus la zone dans laquelle a lieu la fusion est étendue, et plus le résultat recherché serait aisé à obtenir, et la création de Caisses d'épargnes régionales a dans ce cas quelques avantages tant que la nouvelle équipe dirigeante est la meilleure qu'on puisse trouver. On n'a toutefois pas d'indication qu'aucun des pays poursuivant la politique de création de Caisses d'épargne régionales ne tiennent compte du facteur d'efficacité ; c'est entièrement une question de ratios de capitaux, de taille absolue et de taille critique.

L'un des désavantages d'un système de Caisse d'épargne régionale provient du concept de la taille critique. La plupart des descriptions de la ligne d'action se réfèrent à des Caisses d'épargne solides et saines, capables de faire face à la complexité des opérations bancaires modernes axées sur les particuliers. C'est une proposition fort suspecte puisque l'argument suivant sera que presque tous les nouveaux produits et services nécessitent la plus large échelle possible, et que la plupart d'entre eux doivent être produits de manière centralisée, même s'ils peuvent être distribués par des établissements locaux ou régionaux. Les trois exemples de groupes de sociétés holding dont les Caisses d'épargne centrales sont membres, et dont elles ont largement pris l'initiative de la constitution du groupe, montrent que dans certains pays, les Caisses d'épargne ont réalisé ce point. Le débat sur les économies d'échelle et les fusions est donc une transition utile vers l'étude de ces plans de groupe, qui fonctionnent ou qui ont été proposés en Suède, en Autriche et en Italie.

513

PLANS DE GROUPES DE CAISSES D'ÉPARGNE

Suède

Quelques éléments de base sont nécessaires pour comprendre le plan de groupes des Caisses d'épargne suédoises. Les Caisses d'épargne suédoises sont organisées sous la forme d'associations, dont la moitié des administrateurs sont appointés par le district local ou le conseil régional ; ceux-ci sélectionnent

ensuite l'autre moitié parmi les déposants. Les Caisses d'épargne respectent le principe territorial et ne se font pas concurrence, si ce n'est une légère exception pour certaines Caisses d'épargne des zones à l'extérieur de Stockholm qui ont établi des agences dans la capitale afin de satisfaire les clients de leurs régions qui se rendent dans cette ville. En raison de cette caractéristique locale des Caisses d'épargne, il n'y a pas le problème d'énormes Caisses d'épargne cherchant à opérer sur tout le territoire, bien que les différences d'importance économique et de taille des marchés produisent réellement de larges disparités de taille entre les Caisses d'épargne ; les deux les plus importantes reçoivent chacune environ 15 % du total des dépôts, et les 15 plus importantes (sur 108) ont 77 % environ du total des dépôts.

Les buts affichés de la réorganisation sont d'augmenter le pouvoir compétitif des Caisses d'épargne, de présenter un front commun aux banques publiques et concurrentielles, et de préserver les caractéristiques essentielles des Caisses d'épargne. Le plan prévoit que l'Association des Caisses d'épargne suédoises, la Caisse d'épargne centrale (Swedbank) et leurs sociétés centrales seront intégrées dans un holding, avec dix Caisses d'épargne régionales ; les Caisses d'épargne restantes, dont la zone d'influence est plus petite qu'un comté (équivalent approximativement à une province ou à un département), ne sont éligibles qu'à une sorte de statut d'associé, en concluant un accord de coopération avec le Groupe pour la fourniture de services centraux.

Une législation particulière a été nécessaire à l'établissement d'une partie du plan, qui transforme les associations des membres du Groupe en fondations de Caisses d'épargne, et divise l'activité en sociétés de Caisse d'épargne, chacune ayant une licence bancaire, à peu près selon les mêmes schémas qu'en Italie. En espérant qu'elle soit votée afin que la conversion ait lieu le 1^{er} janvier 1991. Bien que la plupart des plans similaires semblent laisser les fondations sans rien d'autre à faire que de s'occuper d'assistance sociale, la communication de l'Association des Caisses d'épargne suédoises précise les obligations et fonctions suivantes des fondations :

Les fondations seront d'une importance vitale en garantissant que la forte empreinte locale des Caisses d'épargne sera préservée dans la nouvelle structure. Ces liens se reflèteront dans l'organisation et les fonctions des fondations... Une des principales tâches des fondations sera de vérifier que les opérations du Groupe des Caisses d'épargne sont menées en accord avec les principes de base sur lesquels les activités des Caisses d'épargne ont toujours été fondées. C'est une partie-clé du plan, et l'idée des fondations en tant que gardiens de la conscience du Groupe, et protecteurs des liens locaux des Caisses d'épargne est excellente. Une objection aux mouvements de fusion a toujours été qu'ils éloignent les Caisses d'épargne de leur base locale d'origine. Le plan ne

décrite pas une relation univoque entre les sociétés de Caisse d'épargne et leurs fondations ; on peut créer de nouvelles fondations et fusionner celles qui existent. Si les fondations d'origine peuvent subsister quand les Caisses d'épargne fusionnent, cela peut aider à garder en vie les racines locales. Il est difficile de prévoir comment cela marchera en pratique, mais cela sera une expérience intéressante à observer.

Italie

La proposition italienne d'un holding est également intéressante. Les arguments utilisés par l'ICCRI, la Caisse d'épargne centrale, sur la nature des économies d'échelle, les fonctions des Caisses d'épargne centrales et le besoin de préserver les caractéristiques essentielles sont à peu près identiques à ceux de mon premier rapport à la FIES en Espagne, et j'ai été invité à Rome pour commenter ces points aux présidents et directeurs généraux des Caisses d'épargne italiennes.

La nouvelle législation pour la réorganisation de tout le secteur bancaire public (banques commerciales nationalisées, établissements de crédit particulier et Caisses d'épargne) en a maintenant fini avec ses étapes finales ; on l'appelle habituellement la loi Amato du nom du ministre qui l'a présentée au Parlement, ou loi 212/1990. Le principal effet de la loi est de séparer la gestion des Caisses d'épargne, qui deviennent des sociétés anonymes, de leur possession, qui reste à la fondation. Cette disposition permet aux Caisses d'épargne et aux autres banques publiques d'aller sur le marché des capitaux pour lever des actions jusqu'à 49 % du total. Les autorités ont bien précisé qu'elles souhaitent voir une forte augmentation des concentrations dans le système bancaire en son entier, et de nombreuses fusions ont déjà eu lieu, certaines au-dessus des frontières des catégories de banques, auparavant très rigides.

Dès que les grands traits de la loi ont été clairs, quatre grandes Caisses d'épargne, CARIPO et celles de Rome, Turin et Vérone, ont commencé à former des groupes financiers à buts multiples. Elles ont invité les plus petites Caisses d'épargne à fusionner en groupes, dans lesquels toutes les activités importantes seraient au niveau du groupe. Des Caisses d'épargne représentant 60 % de la masse du marché des actions du système ont refusé cette invitation, bien qu'elles puissent encore rechercher l'un de ces groupes plutôt que l'ICCRI pour les services centraux des Caisses d'épargne.

La situation représente une menace pour la survie future de l'ICCRI elle-même, car les quatre grandes Caisses d'épargne et toute autre qui fusionnerait avec elle, ou rejoindrait leurs groupes financiers, commencent à reprendre à leur compte les fonctions les plus rentables de l'ICCRI. S'il n'y avait pas une

forte initiative politique pour s'occuper des Caisses d'épargne de petite et moyenne importance, le secteur entier pourrait se fragmenter. Il y aurait quatre groupes de Caisses d'épargne se faisant concurrence et sans identité territoriale ; si de plus l'ICCRI devait disparaître, la plupart des plus petites Caisses d'épargne pourraient bien nouer des alliances avec les banques commerciales.

La politique pour un groupe de Caisses d'épargne formé par l'ICCRI a été présentée à l'Assemblée Générale de cet établissement en mars 1991, mais aucune décision ferme n'a été prise parce qu'au même moment les autorités monétaires ont fait une proposition incluant l'établissement de crédit IMI, quelques Caisses d'épargne plus importantes et les activités para-bancaires de l'ICCRI. Le plan de Groupe est donc en suspens au moment où j'écris, mais on peut utilement décrire brièvement les lignes principales.

Le holding est conçu spécifiquement pour subvenir aux besoins des Caisses d'épargne de petite et moyenne importance, car on a réalisé qu'il n'était plus possible d'intégrer les très grosses Caisses d'épargne dans un seul réseau et qu'il serait impossible d'avoir un seul holding pour couvrir toutes les Caisses d'épargne. Le projet actuel est décrit comme "une stratégie intermédiaire qui peut sauvegarder les caractéristiques essentielles des Caisses d'épargne tout en prenant en compte les besoins objectifs divers des établissements". Le holding est donc une réponse à une crise entraînant la possible disparition de tout le système des Caisses d'épargne, ainsi que nous le savons.

516

Si le schéma d'origine est approuvé par l'Assemblée Générale, il divisera le secteur des Caisses d'épargne en deux niveaux, dont le niveau supérieur sera constitué par les quatre grandes Caisses d'épargne, et toutes celles décidées à tout faire pour elles-mêmes et à créer des groupes à buts multiples, et le niveau inférieur par les Caisses d'épargne restantes. Le holding offrira d'acquérir 51 % des actions des sociétés anonymes des Caisses d'épargne restantes, résultant de la loi Amato, bien qu'il se contente si nécessaire d'une proportion inférieure. On demandera aussi aux Caisses d'épargne intégrées au Groupe de contribuer à l'augmentation de capital du holding, afin de le rendre capable de faire face à toutes les fonctions extérieures. Ces Caisses d'épargne conserveront leurs identités légale et locale, mais la plupart de leurs fonctions seront graduellement intégrées et harmonisées au niveau du groupe : ces fonctions sont celles comportant de larges économies d'échelle, et la coordination de la stratégie des affaires, en particulier la définition des territoires. L'ICCRI continuera à fournir de tels services à la demande aux quatre nouveaux groupes formés par les plus importantes Caisses d'épargne.

Le succès de ce plan dépend évidemment de la question de savoir jusqu'à quel point les Caisses d'épargne extérieures aux grands groupes accepteront-elles l'offre d'intégration, bien que cela puisse être prévu pour fonctionner

si les proportions sont assez faibles au départ. Les forces déclenchées par la loi Amato, la crainte de ce qui arrivera après 1992, et le pouvoir disproportionné des quelques grosses Caisses d'épargne, qui bandent déjà leurs muscles et commencent à concurrencer l'ICCRI comme centres de groupes financiers, signifient que c'est probablement la dernière chance de préserver les Caisses d'épargne locales et les caractéristiques essentielles du système.

Autriche

D'après la presse, la formation du holding autrichien, Sparkassen-Holding, a été inspirée par un désir de contenir la compétition entre les deux grandes Caisses d'épargne viennoises et les petites Caisses d'épargne provinciales. A première vue, le plan semble abandonner à eux-mêmes les petits établissements en donnant aux deux grandes Caisses d'épargne et à la Caisse d'épargne centrale 60 % des actions à droit de vote dans le holding, mais les petites Caisses d'épargne ont une majorité de vote dans la Caisse d'épargne centrale elle-même ; si elles agissent de concert, elles peuvent contrôler le Groupe. On ne fait pas mention du principe territorial, ou d'autres caractéristiques essentielles, bien qu'il semble avoir été conçu pour les préserver.

517

Norvège

La Norvège n'apparaît pas sur la liste d'origine des Caisses d'épargne régionales, ni sur celle des plans de Groupe, car elle ne correspond exactement à aucune de ces catégories. Le cadre est le suivant : la Caisse d'épargne centrale a fusionné avec les plus importantes Caisses d'épargne en 1985, et a continué depuis à acquérir quelques petites Caisses d'épargne en difficulté, et l'année dernière, a formé la Sparebanken NOR, qui est un regroupement de la Caisse d'épargne centrale avec les Caisses d'épargne des régions en bordure du Fjord d'Oslo ; on la connaît au niveau international comme l'Union Bank of Norway. Le bruit court qu'elle négocierait pour fusionner avec d'autres Caisses d'épargne régionales dans tous les pays. Je soupçonne que les fusions proposées ne sont pas conçues pour préserver les caractéristiques essentielles, mais plutôt pour créer une Caisse d'épargne intégrée à n'importe quel prix.

Comparaison et importance des plans de holding

On souhaiterait avoir un peu plus d'information afin de faire une comparaison complète entre les trois schémas de holding, ceux d'Italie, de Suède et d'Autriche, mais au moins les structures sont claires. Toutes comportent un

holding qui comprend la Caisse d'épargne centrale, bien que l'adhésion au groupe dirigé par le holding diffère d'un pays à l'autre. En Italie, le holding est ouvert à toutes les Caisses d'épargne, sauf aux quatre grandes, et à celles qui ont rejoint leurs groupes. Le schéma suédois limite l'adhésion au holding aux Caisses d'épargne au-dessus d'une certaine taille, et laisse les établissements plus petits négocier des accords de coopération. Le holding autrichien est ouvert à tous. Les deux plus grandes Caisses d'épargne semblent avoir un statut spécial, mais les derniers termes en matière de politique peuvent être utilisés par les plus petites Caisses d'épargne si elles agissent à l'unisson.

Il n'est pas très avantageux de rechercher d'autres différences sur le papier entre les trois schémas, alors qu'il arrive souvent qu'une particularité manquant à l'exposé officiel soit simplement considérée comme accordée. Les trois groupes semblent être motivés par le désir de préserver l'identité des Caisses d'épargne, et d'éviter ou de limiter la concurrence entre elles : dans les trois cas la raison immédiate de leur constitution consiste en des actions menées par les plus importantes Caisses d'épargne qui menacent la stabilité et la cohésion du secteur. En Italie et en Suède, le schéma comprend la conversion des Caisses d'épargne en sociétés anonymes par séparation ; je n'ai pas d'information sur l'Autriche. Ce n'est peut-être pas un aspect essentiel, mais cela facilite certainement la création du groupe.

518

Le fait que la Suède, qui a développé des Caisses d'épargne régionales ces dix dernières années, ou presque, est parmi les pays - à plans de groupe - tends à montrer que ces Caisses d'épargne régionales en elles-mêmes ne sont pas une solution aux problèmes présents ; même s'il existe une Caisse d'épargne centrale puissante pour leur fournir de l'aide, les Caisses d'épargne régionales pensent souvent qu'elles peuvent tout faire par elles-mêmes. En fait, ces pays qui ont attaché leur foi aux Caisses d'épargne régionales pourraient bien s'apercevoir qu'elles ne sont rien de plus qu'un relais vers le holding et son groupe. Les schémas du holding ont une autre signification : ils suivent de près les lignes de la réorganisation adoptées à présent par les banques commerciales, souvent sous l'influence des conseillers en gestion de Mc Kinsey. Le plan des consultants est une réaction au modèle de la banque universelle qui a été en vogue parmi les banquiers ces quelques dernières années. La banque universelle, dans ce contexte, ne détient pas nécessairement de participation dans ses sociétés clientes, mais est une structure monolithique qui cherche à couvrir toutes les formes de services bancaires et financiers, et de le faire dans de nombreux pays. Les deux arguments-clés utilisés par les consultants, basés sur de nombreuses consultations différentes, sont 1) que les fournisseurs spécialisés de services financiers sont habituellement deux fois plus efficaces que les banques universelles et 2) que la très large filialisation croisée des services à l'intérieur d'une

banque universelle la rend très vulnérable à l'attaque, sur un marché après l'autre, de banques spécialisées.

Au lieu du modèle de la banque universelle, McKinsey avance celui d'un groupe, dans lequel le holding se charge des fonctions bancaires traditionnelles et de la gestion stratégique, mais laisse le soin à des filiales spécialisées, indépendantes et entreprenantes dans leur approche, de couvrir de nombreux services et marchés ; on se réfère à ce modèle comme celui d'une banque fédérée. Il y a un parallèle évident avec les groupes de Caisses d'épargne, et l'article affirme en particulier que le schéma peut être appliqué aux banques mutuelles et coopératives. Si McKinsey a raison dans ses affirmations sur l'efficacité supérieure de fournisseurs spécialisés de services financiers, les Caisses d'épargne seront aussi vulnérables que les banques commerciales, qui suivent toujours le modèle universel jusqu'aux filiales spécialisées des banques fédérées et aux spécialistes indépendants. Les groupes de Caisses d'épargne fournissent le cadre approprié pour rencontrer cette concurrence, mais les Caisses d'épargne devront mettre en place des filiales spécialisées de leur cru pour s'occuper, à la fois de la conception (production), et de la distribution de services plus sophistiqués. Une nouveauté de la structure proposée est la division des filiales en sociétés de produit et sociétés de distribution. Ce n'est pas une idée entièrement nouvelle, mais elle suit le processus de "non construction" (comme l'appellent les américains) qui commence déjà à s'insinuer dans de nombreux marchés de particuliers, où les fonctions de création, de consolidation et d'administration peuvent toutes être accomplies par différents établissements. Les exemples McKinsey des sociétés de produit sont ceux des prêts aux consommateurs, les hypothèques et les fonds d'investissement ; les sociétés de distribution se concentrent chacune sur un segment particulier de clientèle, tels le marché de masse, le "hors norme" et les opérations avec les particuliers.

519

Jusqu'ici le débat a porté sur la structure de la banque fédérée, mais il y a une autre caractéristique également importante du nouvel enseignement. L'impression laissée par le terme "banque universelle" est celle d'une banque qui fait tout, partout, une banque qui est représentée sur les marchés pour tous les services et les produits et dans tous les secteurs, à la fois dans son pays et à l'étranger. La doctrine McKinsey est à présent que les grandes banques devraient être sélectives dans ce qu'elles font, et où elles le font ; elles devraient se concentrer sur ces services et secteurs dans lesquels ils bénéficient d'un avantage concurrentiel. Même les sociétés filiales spécialisées ne devraient pas nécessairement produire tout par elles-mêmes : certains services sont meilleurs apportés par un troisième partenaire, aussi bien dans le groupe qu'à l'extérieur.

Le fait que certaines des stratégies McKinsey soient suivies en ce moment est une preuve favorable, mais pour le reste, l'édifice tout entier dépend de

l'affirmation selon laquelle des fournisseurs spécialisés de services bancaires sont considérablement plus efficaces que les banques universelles. Si cela est vrai, le modèle McKinsey ou quelque chose de similaire, se répandra rapidement parmi les banques commerciales, purement par la force de la concurrence de spécialistes plus efficaces, sur un marché après l'autre. Puisque les Caisses d'épargne opèrent sur ces mêmes marchés, elles sentiront également la pression de la concurrence des spécialistes, et devront réagir de la même manière.

Il est intéressant que l'article de McKinsey fasse remarquer que le modèle s'applique avec une force équivalente à l'organisation d'établissements mutuels et coopératifs, utilisant l'exemple des associations de Crédit Agricole allemandes, pour lesquelles McKinsey devrait mener à bien une étude. Le secret de la compétition couronnée de succès des Caisses d'épargne contre les banques commerciales et autres établissements du marché des particuliers est, pour les Caisses d'épargne, d'avoir une organisation qui est au moins aussi efficace que celle des autres concurrents. Parce que de nombreux produits et services modernes aux particuliers recèlent de considérables économies d'échelle, les Caisses d'épargne doivent intervenir sur chaque marché de service et de produit à une échelle telle qu'elle lâche les rênes à ces économies, certainement sur une échelle aussi large que leurs principaux concurrents. Les services centralisés à une grande échelle ont été fournis jusqu'ici par les Caisses d'épargne centrales aux Caisses d'épargne membres, qui agissaient indépendamment, et avaient la liberté de décider s'ils utilisaient les services centraux ou s'ils se débrouillaient seuls. Les groupes de Caisses d'épargne portent cette organisation à un degré plus élevé, et ont le grand avantage de permettre au mouvement des Caisses d'épargne d'apparaître aux yeux du public et de ses concurrents comme un mouvement unifié dans une voie très semblable à celle du Groupe Ecureuil en France.

520

La situation dans d'autres pays

Jusqu'ici, la discussion a porté sur les sept ou huit pays d'Europe occidentale dont les Caisses d'épargne ont fait quelques pas pour reconstruire leurs systèmes, soit en fusionnant leurs établissements les plus petits en des Caisses d'épargne régionales, soit en formant des groupes dans lesquels la Caisse d'épargne centrale joue un rôle-clé. Dans les cas de l'Espagne et de l'Italie, les effets de la reconstruction ne sont pas encore clairs, car il est encore possible que tous deux s'achèvent avec trois ou quatre très larges Caisses d'épargne sur tout le territoire, se concurrençant activement entre elles, et contre tous les petits établissements qui subsisteraient. Les autres pays se divisent en plusieurs catégories.

La situation au Danemark et aux Pays Bas est identique. Dans ces deux pays des lois ont été votées, qui permettent aux Caisses d'épargne de devenir des sociétés anonymes comme en Italie, avec la majorité des actions restant entre les mains des fondations ou associations. Dans les deux cas, les plus grosses Caisses d'épargne se sont converties en banque commerciale pure, sans rien conserver des caractéristiques essentielles des Caisses d'épargne. Un événement similaire a lieu en Finlande, mais une législation a ici été nécessaire pour permettre aux plus importantes Caisses d'épargne de devenir une banque commerciale, et d'abandonner le mouvement des Caisses d'épargne.

La Belgique, la Grèce, le Luxembourg et le Portugal sont des exemples de pays dans lesquels la majorité des affaires des Caisses d'épargne est prise en charge par une Caisse d'épargne gouvernementale, laissant relativement peu de champ aux Caisses d'épargne locales indépendantes. En Belgique, il existe des Caisses d'épargne locales, mais parce qu'elles ont toujours eu les formes légales, soit de sociétés anonymes, soit d'établissements coopératifs, elles n'ont pas connu les mêmes difficultés pour réunir de nouveaux capitaux comme les Caisses d'épargne des autres pays. En Belgique et au Portugal, les Caisses d'épargne gouvernementales ont formé le noyau de nouveaux groupes de Caisses d'épargne publiques, qui sont parmi les deux ou trois plus grosses banques du pays.

521

L'Allemagne est l'autre principal pays dans lequel aucune reconstruction n'a eu lieu, mais c'est probablement parce que les Caisses d'épargne sont si profondément liées au système de gouvernement régional et local que de larges modifications de structure sont difficiles.

L'APTITUDE A SURVIVRE
DES CAISSES D'ÉPARGNE D'EUROPE OCCIDENTALE

De façon assez paradoxale, le véritable accroissement de l'efficacité peut conduire à la disparition des Caisses d'épargne.

Les Caisses d'épargne, avec les établissements financiers mutuels, coopératifs et publics, ont dû leur existence passée à leur immunité envers une acquisition hostile. Dans le cas des établissements mutuels et coopératifs, cette immunité provient du fait que les décisions majeures, comme celle de fusionner avec un autre établissement, ou de se transformer en une société, doit être prise par une assemblée de tous les membres, dont chacun possède un vote, quelque soit la taille de ses possessions. Cela a fourni jusqu'ici une protection parfaite, mais la récente transformation de la Société Immobilière Britannique Abbey National en une société anonyme a démontré qu'un conseil d'administration déterminé peut faire basculer les votes par leur contrôle de la publicité

et de l'information et par leur capacité à offrir des incitations financières qui seront accrues après la conversion.

Les Caisses d'épargne sont rarement démocratiques dans le même sens que les établissements mutuels et coopératifs, car le contrôle est généralement entre les mains du pouvoir local, ou d'une fondation religieuse, ou bien d'une association auto-générée de particuliers philanthropes. Cela ne fournit pas une immunité totale, mais dans ces pays comme la France, l'Allemagne, la Suède et la Finlande, où les Caisses d'épargne sont intimement liées aux autorités régionales et locales, ou dans ceux comme l'Italie et l'Espagne, avec de forts groupes bancaires publics, elles sont près de perdre leur immunité.

Le facteur-clé dans la survie du système des Caisses d'épargne est l'attitude des gouvernements successifs. Les trois gouvernements ouest européens qui ont été les plus fervents dans le soutien de la doctrine du marché ouvert, ont été ceux du Royaume Uni, des Pays Bas et du Danemark, et c'est dans ces pays que les Caisses d'épargne se sont le plus éloignées de leurs origines et identité.

Il n'y a pas que les gouvernements qui changent, mais beaucoup dans le mouvement des Caisses d'épargne ont été contaminées par les extrêmes de la doctrine du marché ouvert. Ce sont les Caisses les plus importantes qui aspirent à devenir des banques commerciales, et leur importance s'est accrue dans des pays comme l'Italie et l'Espagne, grâce à des mesures gouvernementales qui permettent à des Caisses d'épargne individuelles d'opérer sur tout le territoire national, et donc de complètement détruire le principe territorial. Une fois l'immunité envers l'acquisition hostile supprimée, les Caisses d'épargne seront exposées aux pressions en faveur de la concentration auxquelles font face toutes les banques commerciales, transformant le système bancaire de tous les pays en un système dominé par une poignée de grandes banques commerciales fournissant toutes pratiquement des services identiques et sans liens avec les régions et les agglomérations. Il n'y a rien dans la doctrine du marché ouvert qui requiert une telle fade uniformité dans les types d'établissements financiers ; tout ce qui est requis est que des établissements de genres différents puissent rivaliser en termes égaux.

Il est probable que les banques commerciales mettront une plus forte pression sur leurs gouvernements pour supprimer l'immunité des Caisses d'épargne si les Caisses d'épargne sont efficaces dans leur compétition contre elles. Une telle pression serait beaucoup plus dangereuse si les Caisses d'épargne se présentaient en tant qu'établissements isolés, plutôt que comme membres d'un groupe unifié dans lequel la Caisse membre conserve quelques liens locaux tout en bénéficiant des économies d'échelle obtenues grâce au holding.