

L'interventionnisme public dans la finance

La crise financière que nous connaissons démontre à suffisance la puissance des pouvoirs publics comme dernier rempart de nos économies. Personne ne conteste que leur intervention, qui s'est traduite par de vraies nationalisations, ait été indispensable. Se pose dès lors la question de savoir, d'une part, si le modèle qui a permis la crise financière, indépendamment de toute autre question de justice sociale, est bien pérenne et, d'autre part, si les pouvoirs publics ne doivent pas adopter une autre posture face au système financier. Par exemple, celle d'acteur.

Le séisme financier dans lequel nous sommes plongés a certes des origines multiples, qu'il faudra certainement encore du temps à analyser. Arrêtons-nous pour l'instant sur cet événement qui n'est certes qu'un déclencheur, mais dont la puissance symbolique est inouïe : le 15 septembre, les États-Unis se refusent à sauver Lehman Brothers qui, par voie de conséquence, annonce son placement sous la protection de la loi sur les faillites. Commence alors un effet domino qui va entraîner de nombreuses banques, réputées inébranlables, dans la tourmente. Certaines d'entre elles ne devront leur salut qu'à l'intervention des pouvoirs publics. Plus de 20 milliards d'euros ont été consacrés à sauver le secteur bancaire, rien qu'en Belgique.

C'est donc le refus de l'État d'intervenir dans le jeu du marché qui a provoqué la chute du colosse et les interventions subséquentes des pouvoirs publics qui en ont sauvé d'autres. Cet événement majeur ne démontre-t-il pas par l'absurde que l'État est indispensable au bon fonctionnement des marchés financiers – et manifestement leur dernier rempart – et qu'il a sans doute fait trop aveuglément confiance à la main invisible du marché depuis un certain temps en abandonnant progressivement son rôle et ses prérogatives en ce domaine ?

Une piste d'intervention publique consiste en la création d'une banque publique centrée sur son métier de base. Une idée qui n'est ni neuve... ni vieille, comme en attestent deux exemples : celui de la Caisse Générale d'épargne et de retraite (CGER) et celui de la Kiwibank néo-zélandaise.

La CGER

En 1848, la Belgique doit, depuis quelques années déjà, faire face à plusieurs crises : une crise économique touchant surtout l'industrie flamande ; une crise agricole due à de mauvaises moissons et de mauvaises récoltes de pommes de terre depuis 1845, et qui a provoqué une augmentation du prix de l'alimentation de base ; et enfin une crise sociale résultant d'une diminution sévère du niveau des salaires et d'un chômage croissant. C'est ainsi que le nombre de pauvres qui en sont réduits à faire appel aux associations publiques de bienfaisance s'élève à 941 326 sur une population qui, à l'époque, ne compte que 4 350 000 habitants ¹.

C'est dans ce contexte qu'intervient la loi du 8 mai 1850 qui institue une caisse générale de retraite, auprès de laquelle des personnes prévoyantes peuvent se constituer une petite pension pour leurs

¹ http://www.onprvp.fgov.be/onprvp2004/FR/H/H_a/H_a_01.asp

vieux jours, au moyen de versements volontaires, sous garantie de l'État. Cette loi ne donnera guère de résultats significatifs compte tenu du niveau des salaires et, quelques années plus tard, cette Caisse de retraite sera annexée à la Caisse générale d'épargne, instituée par la loi du 16 mars 1865, d'où le nom de *Caisse générale d'épargne et de retraite*.

La création de la CGER constitue une intervention frappante de l'État libéral de l'époque dans le domaine des caisses d'épargne. Les libéraux doctrinaires, avec Frère-Orban comme chef de file, défendaient en effet cette mesure interventionniste d'un point de vue idéologique, politique et surtout financier et économique. Ils arguaient avant tout en faveur de la création d'un climat propice aux investissements par l'élargissement du crédit, au profit de la bourgeoisie.

Malgré le fait qu'en 1859 personne, en réalité, ne mettait en doute l'opportunité d'une caisse d'épargne de l'État, les propositions de Frère-Orban suscitèrent une vive opposition. Elle était le fait non seulement des catholiques, qui réprouvaient l'interventionnisme centraliste libéral, mais aussi de la bourgeoisie financière liée à la Société générale. Les raisons de ces résistances doivent sans doute être cherchées dans le concept spécifique que préconisait Frère-Orban, et qui était caractérisé par l'intervention gouvernementale, la garantie d'État, la diversification des investissements et l'accès accordé à toutes les classes sociales².

Jusqu'à la fin des années 50, la CGER jouira, d'un quasi-monopole de fait dans la collecte de la petite épargne. Avec la modernisation des techniques de gestion (notamment, la création de réseaux de terminaux bancaires qui ont permis aux agences de fournir un meilleur service par l'accès à un ensemble d'informations regroupées dans des bases de données), la politique d'expansion des agences bancaires, l'amélioration du niveau de vie de la population et la croissance économique des *golden sixties*, les banques se sont intéressées de près à cette catégorie d'épargnants dont le marché leur est apparu plein de potentialités. Depuis lors, la concurrence n'a fait que s'exacerber, non seulement entre les banques privées et la CGER, mais aussi entre la CGER et d'autres institutions publiques telles que le Crédit communal³.

La suite est connue, le groupe Fortis a acquis la CGER entre 1993 (50 %) et 1997 (100 %), mais aussi le Crédit à l'industrie en 1995, MeesPierson en 1997 et la Générale de Banque en 1999, avant de connaître les déboires de cette année qui ont requis une nouvelle intervention de l'État, par le biais, cette fois, d'une prise de capital au moyen de l'argent public. L'État belge a décidé d'injecter, via la Société fédérale de participations et d'investissement (SFPI), quelque 4,8 milliards d'euros au capital de l'entité bancaire belge (Fortis Banque SA), dont il a ainsi acquis 49 %, les États néerlandais et luxembourgeois intervenant eux aussi au capital des branches néerlandaise et luxembourgeoise du groupe. Au total, l'argent public injecté atteint la somme de 7 milliards.

La question que pose cette saga est bien entendu celle du bien-fondé de la décision de privatiser la caisse d'épargne publique dans les années 90. Elle mérite d'être posée non seulement sur le plan social – qu'en est-il de l'accès pour tous à des services financiers de qualité ? –, mais aussi sur le plan de la stricte rationalité économique. Un modèle de banque publique ne serait-il donc pas possible dans un environnement concurrentiel ? L'exemple plus récent de la Kiwibank néo-zélandaise semble démontrer le contraire.

La Kiwibank

En 1987, la réforme postale a fait disparaître les services financiers postaux qui existaient jusqu'alors en Nouvelle-Zélande. Cinq ans plus tard, en 1992-93, la Poste néo-zélandaise décidait

2 Sabine Parmentier, "Het liberaal staatsinterventionisme in de 19de eeuw een concreet geval : de oprichting van de a.s.l.k.", *Revue belge d'histoire contemporaine*, XIX, 1986, 3-4, pp. 379-420.

3 Suzy Pasleau, « La politique de placement de la caisse générale d'épargne et de retraite (1955-1984) », *Revue belge d'histoire contemporaine*, XIX, 1988, 3-4, pp. 499-541.

de déployer des points de vente, pour ses propres services et pour des services financiers tiers. Ce dispositif a rapidement conquis une part importante du marché du traitement et du paiement des factures au guichet.

Entre-temps, cinq grandes banques (ANZ, ASB, National Bank, Westpac, BNZ), toutes étrangères, étaient parvenues à dominer le marché bancaire en Nouvelle-Zélande. Cela n'a pas empêché la Poste néo-zélandaise de lancer la Kiwibank début 2002, investissant 80 millions de NZ\$ (31,8 millions d'euros) et réintroduisant des services financiers dans les communautés rurales et les banlieues délaissées par les banques. La Kiwibank a deux actionnaires principaux, la Poste et *The Crown* (c.-à-d. l'État).

Fin 2003, la Kiwibank comptait 287 succursales (plus que toute autre banque dans le pays), dont 220 ouvertes le samedi et 29 le dimanche. Seule banque présente dans de nombreuses petites villes, elle a ainsi conquis 150 000 clients en vingt mois d'existence (elle en attendait 165 000 au bout de trois ans) détenant 450 millions de NZ\$ (178,6 millions d'euros) de dépôts à vue et 500 millions de NZ\$ (198,5 millions d'euros) de crédits immobiliers. Sa clientèle privilégiée est celle des familles et l'offre de comptes se développe bien auprès des moins de 18 ans.

Le « credo » et le positionnement de la Kiwibank sont comparables à ceux des autres banques postales : banque de détail pour les particuliers misant sur la proximité, les tarifs, la transparence... Elle vise à apporter son soutien à l'économie locale en conservant ses profits sur place. Elle construit son image sur le thème « nous ne traitons pas les gens comme des numéros, mais comme des personnes, avec lesquelles il faut négocier... » en combinant accessibilité et qualité de l'information délivrée aux clients. Ses tarifs, en particulier, paraissent imbattables dans la profession – jusqu'à 50 % inférieurs à ceux de la concurrence : pas de frais d'ouverture de compte ni de taxe de tenue de compte ; pas de frais de dépôts ni de frais de virements ; pas de frais supplémentaires pour faire tenir sa comptabilité par la banque... Divers avantages tarifaires sont également accordés aux clients qui reçoivent des subsides des pouvoirs publics, aux moins de 18 ans, aux étudiants et aux détenteurs d'un compte « Jeune » avec un solde supérieur à 4 000 dollars et, plus généralement, aux détenteurs d'un prêt à la Kiwibank. Par ailleurs, la Kiwibank effectue pour les entreprises publiques et les ministères des transactions pour lesquelles elle est rémunérée, ainsi que des transactions de compensation pour le compte des banques « enregistrées » par la Banque centrale ⁴.

En juin 2006, la Kiwibank a investi 8 millions de NZ\$ (3,1 millions d'euros) dans *New Zealand Home Loans*, un prêteur de prêt immobilier se spécialisant dans la réduction de dette, et dont elle est ainsi devenue l'actionnaire majoritaire. En 2006, 2007, et 2008 la Kiwibank a gagné les trois premiers *Sunday Star Times/Cannex banking awards* qui ont récompensé la qualité de sa gamme de produits ⁵. Elle connaît, en outre, un taux de satisfaction auprès de la clientèle qui est plus élevé que les quatre grandes banques commerciales australiennes ⁶.

Le succès de Kiwibank est également démontré par son taux élevé de nouveaux clients, qui dépasse 300 nouveaux organismes et individus par jour, lui permettant de compter aujourd'hui plus de 600 000 clients. Cette évolution est d'autant plus remarquable que, pour les cinq grandes banques néo-zélandaises de détail, les variations annuelles en part de marché (des valeurs de dépôt et de prêt) se situent aux alentours de 0,2 % seulement ⁷.

Au mois de janvier 2008, la Kiwibank annonçait un bénéfice de 22,7 millions de NZ\$ (9 millions d'euros) après impôt pour le second semestre 2007, qui est à comparer avec le bénéfice de 17,2 millions de NZ\$ (6,8 millions d'euros) après impôt réalisé durant la même période l'année précédente. Kiwibank représente aujourd'hui 5 à 6 % de tous les dépôts au détail, 3 % du marché

4 Paul Soriano, Nouvelle-Zélande (Kiwibank), *Si la banque postale n'existait pas...*, Institut de recherches et de prospective postales, <http://www.irepp.com/nouvelle-zelande-kiwibank-article00233.html>.

5 Stock, Rob, "Kiwibank posts a good result", *Sunday Star-Times*, 21 février 2008, Fairfax, New Zealand.

6 Daniels, Chris, "Bank on satisfaction", *New Zealand Herald*, 8 avril 2007, APN Holdings, New Zealand.

7 Stock, Rob, "About Kiwibank, Kiwibank, external information", Kiwibank, <http://www.kiwibank.co.nz/about-us/>

hypothécaire résidentiel et 5 % du marché de carte de crédit.

La faiblesse de ses tarifs et sa politique attractive en matière de taux sont rendues possibles à la fois par une aspiration modérée à réaliser des bénéfices, de faibles coûts et le fait que, jusqu'à présent, la banque ne doit pas emprunter sur les marchés monétaires étrangers, qui sont devenus coûteux depuis la crise des *subprimes* qui a secoué le monde ⁸.

On comprend que l'exemple néo-zélandais soit volontiers évoqué dans le monde postal pour souligner le caractère irremplaçable des services financiers postaux, pour les Postes elles-mêmes et plus encore pour la clientèle de leurs services financiers.

Conclusions

Le succès populaire impressionnant de la Kiwibank, totalement épargnée par la crise actuelle car n'ayant pas misé sur le marché spéculatif mondial, d'une part, et la lamentable saga de la CGER, vendue à une banque commerciale que l'État a ensuite dû renflouer pour qu'elle ne tombe pas en faillite, d'autre part, donnent à réfléchir sur le rôle de l'État dans le marché financier.

Ne doit-il pas être plus interventionniste et, aujourd'hui, recréer une banque publique sur les cendres de cette privatisation financière qui, c'est le moins que l'on puisse écrire, ne semble pas s'apparenter à un grand succès ? La question est complexe et recouvre divers aspects qui, sans aucun doute, méritent un examen approfondi. Ceci ne nous dispense pas de la poser et de la débattre de toute urgence, notamment au regard des expériences passées.

Bernard Bayot
15 décembre 2008

Le RESEAU FINANCEMENT **ALTERNATIF** est un réseau pluraliste de sensibilisation et de solidarité en matière d'éthique financière et sociale.

Son but est de promouvoir, par un travail d'éducation permanente, l'éthique et la solidarité dans les rapports à l'argent afin de contribuer à une société plus juste et plus humaine.

A cet effet, les axes de travail du Réseau Financement Alternatif sont :

Informier et sensibiliser le public afin de favoriser l'éthique et la solidarité dans les rapports à l'argent et être instigateur de débats, initiateur de réflexions et développeur de pistes novatrices en matière de finance éthique et solidaire ;

Promouvoir le développement de nouveaux outils et mécanismes financiers à caractère éthique et solidaire, inciter les différents acteurs économiques à investir de manière responsable et financer, grâce aux produits solidaires sur lesquels le Réseau Financement Alternatif est partenaire, des projets développés par des organisations poursuivant le même objet.

Depuis 1987, des associations, des citoyens et des acteurs sociaux se rassemblent au sein du Réseau Financement **Alternatif pour développer et promouvoir la finance éthique et solidaire.**

Visitez www.rfa.be et www.financite.be

8 Stock, Rob, "Kiwibank posts a good result", *op.cit.*