



SEIZE ANS DE RÉORGANISATION BANCAIRE EN FRANCE

PIERRE-HENRI CASSOU*

De 1984, date d'entrée en vigueur de la loi bancaire¹, à 2000, le secteur bancaire a connu une période de réorganisation très profonde, bien que largement méconnue. Certes, la restructuration du Crédit Lyonnais ou la prise de contrôle de Paribas par la BNP ont été fortement médiatisées. Mais le grand public ignore généralement qu'au cours des seize dernières années, le nombre total des établissements de crédit a diminué de moitié ou que près de 40 % des banques existant en 1984 ont disparu, ayant été absorbées par d'autres établissements ou ayant cessé leurs activités.

Si l'opinion n'a guère pris conscience de ces évolutions, c'est que, pour la plupart, elles se sont produites sans heurt ni contestation, de manière progressive et concertée. En seize ans, le grand public n'a eu à connaître ni fermeture massive de guichets, ni réduction notable des effectifs employés dans le secteur, ni faillite d'établissements de taille significative.

Cette période a pourtant été marquée, dans le secteur bancaire, par davantage de changements que durant les quarante années précédentes. Pour les seules banques adhérant à l'AFB, on a en effet enregistré plus de 130 créations nouvelles, environ 80 cessations d'activité, 130 opérations de fusion ou d'autres formes de restructuration ainsi que plus de 300 changements de contrôle. Pour l'ensemble de la profession (banques commerciales et mutualistes, caisses d'épargne, sociétés financières²...), ce sont plus de 700 créations, plus de 500 cessations d'activité, près de 1400 fusions et plus de 900 changements de contrôle qui ont été réalisés au cours de cette période. Sous l'effet de toutes ces opérations, le système bancaire français s'est profondément transformé : il s'est simplifié, s'est décloisonné et s'est partiellement concentré.

* Secrétaire général du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement de septembre 1984 à janvier 2001. L'auteur s'exprime ici en son nom personnel.

Aujourd'hui, le programme de privatisation s'achève, les principaux groupes ont en large mesure mené à bien leur réorganisation interne et les restructurations imposées par la crise du début des années 1990 sont terminées. En même temps, s'amorce une nouvelle période, avec la généralisation de l'usage de l'euro et la diffusion des nouvelles technologies. Le moment paraît donc venu de décrire les trois principaux types de transformations qui se sont produites dans l'organisation du système bancaire français au cours de ces seize dernières années, le désengagement de l'Etat, les adaptations liées aux innovations financières et techniques ainsi que les restructurations imposées par les évolutions économiques. Le moment paraît également venu d'en esquisser un bilan.

LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT

L'un des traits distinctifs du système bancaire français, au début des années 1980, était le très fort degré d'intervention de l'Etat dans de multiples aspects de son organisation et de son fonctionnement.

Sa manifestation la plus visible était, bien sûr, l'importance du secteur bancaire public. Depuis 1945, l'Etat contrôlait en effet les trois plus grands groupes bancaires, BNP, Crédit Lyonnais et Société Générale. Après la nationalisation, en 1982, de 36 autres établissements, l'Etat détenait, directement ou indirectement, 117 banques et quelques centaines de sociétés financières, représentant plus de la moitié du secteur bancaire, hors réseaux mutualistes.

Toutefois, l'intervention de l'Etat ne se limitait pas à cet aspect. Elle présentait bien d'autres formes. L'Etat agissait ainsi directement dans les mécanismes de financement, à travers des procédures de bonification ou l'octroi d'avantages particuliers³ dont la distribution était réservée à certaines catégories d'établissements seulement, ce qui entraînait des effets importants sur l'organisation du système bancaire. Au-delà de cet engagement financier, l'Etat intervenait enfin sur les structures elles-mêmes de la profession, en définissant les statuts particuliers à certaines catégories d'établissements, auxquels il accordait éventuellement des avantages fiscaux ou financiers spécifiques. C'est ainsi qu'au moment de la préparation de la loi bancaire de 1984, plus de trente statuts juridiques différents avaient pu être recensés, certains ne s'appliquant qu'à un nombre limité d'institutions, voire à une seule, dans certains cas.

Au milieu des années 1980, l'Etat amorça un désengagement progressif dans ces trois domaines, à travers un programme de privatisation, la réduction des financements privilégiés et la banalisation des statuts.

Le programme de privatisation

C'est la privatisation, entre 1986 et 1999 de la quasi-totalité des banques nationalisées qui illustre probablement le mieux la volonté de l'Etat

de se désengager du secteur bancaire. Initié en 1986, le processus de retour au secteur privé des banques publiques s'est en fait déroulé en trois phases, correspondant chacune à un gouvernement différent :

- six opérations furent d'abord réalisées entre 1986 et 1988, portant sur les Compagnies Financières de Paribas et de Suez, la Société Générale, le CCF, la BIMP ainsi que la Compagnie BTP et concernant au total 73 banques, en tenant compte des filiales de chacun de ces groupes ;
- après une interruption de cinq ans, correspondant à la période dite du « ni-ni » (ni nationalisation, ni privatisation), le programme de privatisation reprit en 1993. En quatre ans, 19 autres banques sortirent du secteur public, notamment la BNP et ses filiales en 1993, puis la BFCE et le Crédit Local de France en 1995 ;
- à partir de 1997, fut enfin menée à bien la privatisation des derniers établissements qui appartenaient encore au secteur public et qui, souvent, avaient rencontré des difficultés dans les années 1992-1995. C'est ainsi que retournèrent successivement au secteur privé, en 1997, le CIC et la Société Marseillaise de Crédit, puis, en 1999, le Crédit Lyonnais.

La privatisation de la dernière des banques nationalisées en 1982 appartenant encore à l'Etat, la Banque Hervet, doit être réalisée au premier trimestre 2001. Après cette opération, les seules institutions financières appartenant encore au secteur public seront la Caisse des dépôts et consignations et ses filiales.

La réalisation du programme de privatisation a eu des conséquences déterminantes sur l'organisation du système bancaire français. Retournés au secteur privé, les principaux établissements retrouvèrent en effet leur liberté d'initiative et purent s'engager dans des alliances que leur appartenance au secteur public avait longtemps empêché.

La réforme des procédures de financement privilégiées et ses conséquences structurelles

Plusieurs considérations, notamment la baisse des taux, la volonté d'accroître la concurrence et celle de réduire les dépenses publiques, conduisirent les gouvernements à réformer les procédures de financement privilégiées. De nombreux types de prêts bonifiés, notamment aux entreprises, furent supprimés. La plupart des programmes de prêts aidés maintenus en vigueur, concernant par exemple l'agriculture, l'artisanat ou le logement, furent ouverts à l'ensemble des établissements intéressés et non plus réservés à certaines catégories particulières.

Seuls le CEPME, la Sofaris et l'Agence française de développement conservèrent le monopole de certains concours privilégiés, respectivement aux PME et aux pays en développement. Les autres établissements qui intervenaient dans la distribution de prêts aidés perdirent en revanche leur monopole et donc les avantages dont ils avaient longtemps bénéficié.

ficiés. Ils essayèrent de réorienter leurs activités vers des opérations aux conditions ordinaires. Certains réussirent leur reconversion : ainsi, le Crédit local de France, fort de son expérience particulière, mena à bien son introduction en Bourse, puis son rapprochement avec le Crédit communal de Belgique ; de leur côté, la BFCE et le Crédit national se regroupèrent en 1996 pour former Natexis, qui se rapprocha ensuite des Banques Populaires, avant de passer en 1998 sous leur contrôle. En revanche, le Crédit Foncier, le Comptoir des Entrepreneurs, plusieurs SDR s'engagèrent dans des opérations de diversification hasardeuses et rencontrèrent des difficultés auxquelles ils ne purent faire face sans l'aide de l'Etat. Le Crédit Foncier fut ainsi adossé à la Caisse des dépôts, puis aux Caisses d'Épargne ; le Comptoir fut lui-même repris par les AGF avant leur privatisation ; certaines SDR passèrent sous le contrôle de Caisses d'Épargne ou d'autres investisseurs tandis que d'autres furent purement et simplement liquidées.

*La banalisation progressive des statuts
et ses conséquences sur l'organisation bancaire*

Comme ceci a été rappelé précédemment, on pouvait recenser, avant 1984, plus de trente statuts différents d'établissements de crédit, ouvrant souvent à leurs bénéficiaires le monopole de l'exercice de certaines activités et fréquemment assortis d'avantages fiscaux ou financiers.

Dans le même souci de promouvoir la concurrence qui avait justifié la réforme des procédures privilégiées de financement, l'Etat a également entrepris de banaliser le régime juridique des intermédiaires et donc de mettre fin à certains statuts spéciaux. C'est ainsi qu'en 1991 ont été supprimés les régimes particuliers des SOREFI et des SICOMI. De même, entre 1995 et 1999, les statuts spéciaux de la BFCE, du Crédit national, du Crédit Foncier et du Comptoir des Entrepreneurs ont été abrogés. La création, par la loi de modernisation des activités financières, du statut d'entreprise d'investissement a, de son côté, permis de mettre fin aux régimes particuliers des maisons de titres, des sociétés de Bourse, des agents des marchés interbancaires et des commissionnaires en matières premières.

Ces mesures de banalisation des statuts ont une importance particulière pour l'organisation de la profession. En effet, dès lors qu'ils ne sont plus soumis à un régime juridique spécial, les établissements concernés retrouvent leur liberté d'organisation et peuvent envisager des rapprochements qui étaient jusqu'alors impossibles. Par exemple, l'abrogation du régime particulier des SICOMI leur permit de fusionner avec d'autres sociétés de crédit-bail. De même, l'entrée en vigueur de la loi de modernisation des activités financières a permis à de nombreux groupes de simplifier leur organisation, en absorbant leurs filiales jusqu'alors spécialisées dans certaines opérations de négociation ou d'arbitrage.

Le processus de banalisation et de simplification n'est pas pour autant achevé. Au début de 2001, une vingtaine de statuts différents subsistent, certains ne s'appliquant d'ailleurs qu'à un nombre très limité d'institutions. Seul un établissement est ainsi encore soumis au régime des sociétés coopératives de banque (loi du 24 mars 1982) ou à celui de société de financement des télécommunications (loi du 24 décembre 1969) et trois à celui des sociétés de crédit d'outre-mer (loi du 30 avril 1946). Plus généralement, dès lors que la loi bancaire de 1984 et la loi de modernisation des activités financières de 1996 constituent le cadre commun d'exercice des opérations bancaires et financières et définissent de manière suffisante les pouvoirs et les responsabilités des autorités publiques, on peut s'interroger sur les justifications du maintien d'un tel nombre de statuts distincts. De même, on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable, comme ceci est déjà le cas dans d'autres pays, de laisser les établissements de crédit librement choisir leur statut, sans dépendre d'une décision parlementaire ou administrative. Une nouvelle étape dans le désengagement de l'Etat serait très utile en ce domaine, pour permettre les adaptations nécessaires aux innovations financières et technologiques comme aux évolutions économiques.

L'ADAPTATION DU SYSTÈME BANCAIRE AUX ÉVOLUTIONS FINANCIÈRES ET TECHNOLOGIQUES

5

Alors même que le système bancaire comprenait au début des années 1980, et comprend toujours aujourd'hui, un nombre élevé d'institutions, on ne peut manquer d'être frappé par la fréquence des créations de nouveaux établissements, nettement plus grande en France que dans d'autres Etats-membres de l'Union européenne. De 1985 à 1999, 127 nouvelles banques et environ 600 nouvelles sociétés financières ont ainsi été agréées. Certes, ces établissements ne subsistent pas tous aujourd'hui, un bon nombre ayant été absorbé ou ayant cessé leurs activités. Il n'en reste pas moins que la profession a connu, au cours des seize dernières années un important renouvellement de ses membres. Cette évolution a essentiellement été rendue possible par les opportunités nouvelles offertes par les innovations financières et technologiques.

Les créations liées aux innovations financières

Les seize dernières années, plus particulièrement la période 1985-1989, ont été marquées en France par une vague très importante d'innovations financières.

C'est ainsi qu'à partir de 1985, ont été successivement lancés de nouveaux modes d'émission des valeurs du Trésor (adjudication et tranches assimilables), de nouveaux instruments de financement et de placement à court terme (les titres de créances négociables), les contrats à terme

négociables, les produits dérivé... Le lancement, à partir de 1986, du programme de privatisation contribua, de son côté, à développer les opérations de placement et de négociation d'actions. Plus généralement, l'essor des marchés favorisa le développement en France des activités de conseil, d'ingénierie financière, de placement, d'arbitrage et de gestion. Ce développement a été d'autant plus marqué qu'au milieu des années 1980, la France connaissait un retard notable en ces domaines par rapport aux principaux pays industrialisés.

L'innovation ne se limita pas aux activités de marché. Elle s'étendit aussi aux opérations bancaires. Par exemple, les techniques de l'affacturage, du crédit-bail ou de la location avec option d'achat connurent un développement rapide. De même, de nouveaux modes de financement à long terme des entreprises furent introduits, tels que les financements structurés ou la titrisation.

L'apparition de toutes ces nouvelles opérations a constitué autant d'opportunités de lancement de nouveaux établissements. Des créations étaient en effet nécessaires lorsque les projets émanaient de groupes étrangers non encore implantés en France ou de groupes français non financiers. Dans bien des cas, des groupes bancaires français souhaitèrent également créer de nouvelles filiales, de manière à pouvoir identifier les risques et les profits de nouvelles activités et, le cas échéant, à être en mesure d'associer au capital des partenaires extérieurs ou les dirigeants.

A partir du milieu des années 1980, émergèrent ainsi en France une série de nouveaux intervenants, notamment des banques d'arbitrage et de trésorerie, puis des maisons spécialisées dans l'ingénierie financière et dans le conseil aux entreprises. C'est en particulier au cours de cette période que s'implantèrent en France des filiales de spécialistes étrangers des opérations financières, tels que les *investment banks* américaines ou les *merchant banks* britanniques. A titre d'exemples, on peut citer les installations en France, en 1987, de Lehman Brothers, de Goldman Sachs et de Morgan Grenfell (aujourd'hui absorbée par Deutsche Bank) ; en 1988, de Merrill Lynch et de Robert Fleming ; en 1989, de SG Warburg (aujourd'hui UBS) ; en 1990, de CSFB et, en 1992 de Schroder et de Morgan Stanley. Au cours des seules années 1985 à 1989, on a ainsi enregistré la création de 59 nouvelles banques, dont 28 par des intérêts majoritairement français et 31 par des intérêts étrangers.

Un flux régulier de créations de sociétés financières a également été observé depuis 1985, notamment dans les domaines ayant connu des croissances rapides, telles que le crédit-bail, le crédit immobilier ou l'affacturage. En outre, jusqu'à l'entrée en vigueur, en 1996, du statut d'entreprise d'investissement, le développement des activités de marché, notamment de placement, d'arbitrage et de gestion, suscita la création de plusieurs dizaines de sociétés financières-maisons de titres.

Les effets des innovations technologiques

Les activités bancaires et financières ont également été affectées, au cours de ces seize dernières années, par les mutations technologiques, en particulier le développement massif des télécommunications et, plus récemment, l'utilisation d'Internet. Ces innovations permettent le lancement de nouveaux modes d'approche de la clientèle, notamment celle des particuliers. On a ainsi assisté au développement de la banque par téléphone et par minitel, puis de la banque en ligne.

Tous les établissements ont été conduits à s'interroger sur la meilleure façon d'utiliser ces nouvelles technologies. Dans de nombreux cas, c'est dans leur propre réseau qu'ils ont mis en œuvre ces nouveaux modes de relation avec la clientèle. Certains groupes, toutefois, choisirent de constituer des filiales spécialisées. Par exemple, la Compagnie Bancaire (depuis lors absorbée par Paribas), qui, il est vrai, ne possédait pas de réseau, créa successivement la Banque Cortal et la Banque Directe. Le développement des opérations en ligne a, de son côté, suscité la création d'un certain nombre de nouveaux établissements, notamment spécialisés dans le courtage en ligne, tels que Fimatex, filiale de la Société Générale, CPR on line, Self Trade...

La diffusion des nouvelles technologies n'en est toutefois qu'à son début en France. Leur effet sur les structures du secteur bancaire, qui est resté relativement limité jusqu'à présent, devrait en revanche s'accroître progressivement dans les prochaines années.

*LES RESTRUCTURATIONS INDUITES
PAR LES ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES*

Depuis 1985, l'organisation du système bancaire français a ainsi été très sensiblement modifiée par le désengagement de l'État comme par les innovations financières et technologiques. Cependant ce sont surtout les évolutions économiques qui ont entraîné les plus importantes transformations de ces seize dernières années. Ces transformations ont toutefois affecté de manière différente les réseaux décentralisés et les banques commerciales.

*Les évolutions économiques :
montée de la concurrence et crise immobilière*

Deux principaux changements sont intervenus, au cours de cette période, dans les conditions d'exploitation bancaire.

D'abord, alors que la profession était restée longtemps soustraite aux conditions normales de concurrence, celle-ci s'est très sensiblement renforcée, sous le double effet de mesures internes et des décisions de l'Union européenne. Comme ceci a été rappelé précédemment, de très nom-

breuses mesures ont en effet été prises par les gouvernements successifs pour déréglementer les activités bancaires et financières, décloisonner les circuits de financement, développer les marchés de capitaux et mettre fin à toutes sortes de dispositions restrictives, telles que l'encadrement du crédit ou le régime d'autorisation préalable à l'ouverture de guichets. De son côté, l'Union européenne a entrepris, à partir de 1985, de libérer les échanges de services bancaires et financiers. Toutes les restrictions aux mouvements de capitaux devaient ainsi être supprimées, ce qui a conduit la France à supprimer complètement, à compter du 1^{er} janvier 1990, son dispositif de contrôle des changes. La seconde directive de coordination bancaire de 1989 et la directive sur les services d'investissement de 1993 ont défini les conditions de fonctionnement du Marché unique, respectivement pour les services bancaires et pour les activités financières. Ces textes ont, en particulier, facilité l'exercice d'activités transfrontalières, en ouvrant la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services. L'intégration concrète des marchés bancaires et financiers a été ultérieurement accélérée, dans les Etats-membres qui avaient ratifié le Traité de Maastricht, par la mise en place de la monnaie unique à partir du 1^{er} janvier 1999.

Ces mesures de renforcement de la concurrence, tant interne qu'euro-péenne, ont eu un impact très important sur les marges des opérations bancaires et financières, qui, en France comme dans toute la zone euro, ont enregistré une baisse continue, partiellement compensée par le développement des commissions rémunérant de nouveaux services.

Au cours de cette période, les activités bancaires ont également été affectées par l'évolution de la conjoncture, en particulier par les effets de la récession des années 1992-1994, la première significative depuis la Libération. Celle-ci a, en effet, entraîné une dépréciation importante de certaines catégories de créances, notamment les concours aux PME et les prêts à la promotion immobilière.

Pour faire face à la baisse des marges comme aux besoins de provisionnement, la plupart des établissements de crédit durent s'engager dans des opérations de restructuration de grande ampleur. Il s'agissait de diminuer les charges de fonctionnement et de dégager des ressources nouvelles. Les très nombreuses opérations de cessions d'actifs ou de filiales, de titrisation, de changements de contrôle, de fusions ou d'autres formes de rapprochements que l'on a pu observer depuis 1985 s'expliquent ainsi, pour la plupart, par la nécessité de s'adapter aux changements des conditions économiques.

La rationalisation des réseaux mutualistes

Les premiers établissements à avoir engagé une action pour réduire leurs frais de structure ont été les banques mutualistes et les caisses d'épar-

gne. Leur organisation n'avait en effet guère évolué depuis 1945⁴ et, dans bien des cas, leur taille limitée les conduisait à devoir supporter de très lourds frais de fonctionnement et les empêchait de procéder aux investissements nécessaires en moyens modernes de gestion.

Pour faire face à la montée de la concurrence et à la baisse prévisible des marges, les réseaux engagèrent par suite des programmes de rationalisation, visant à constituer des entités disposant d'une taille suffisante, celle-ci étant appréciée aussi bien en termes de nombre de clients que de volume des emplois, des ressources ou des fonds propres ou encore que d'effectifs salariés. Cette recherche d'une taille critique a conduit les groupes mutualistes à procéder à des fusions entre entités affiliées, à diminuer les emplois administratifs et, en contrepartie, à augmenter les effectifs affectés à des fonctions commerciales.

L'action la plus notable a été celle conduite, à partir de 1985, par le groupe des Caisses d'Épargne et de Prévoyance. Bénéficiant, avec la Caisse Nationale d'Épargne, du monopole du livret A et étroitement spécialisées dans les prêts au logement et aux collectivités locales, elles n'avaient longtemps guère ressenti le besoin d'adapter leur organisation. Encore au nombre de 468 à la fin de 1984, elles n'avaient pour la plupart, qu'une zone d'action limitée à une ville et à quelques communes voisines. Elles adoptèrent donc un plan de regroupement qui, par étapes successives, ramena leur nombre à 186 en 1990, puis à 35 en 1993.

Les autres réseaux ont mené une action similaire, mais de manière plus progressive. Par exemple, le groupe du Crédit Agricole, qui comptait encore, en 1987, 95 caisses régionales, en ramena le nombre, par fusions successives, à 90 en 1990, puis à 74 en 1993, à 59 en 1996 et à 54 en 1999. De même, le groupe du Crédit Populaire, qui comprenait en 1984 42 banques populaires en réduisit le nombre respectivement à 32 en 1992. De même encore, le groupe des Sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) engagea également au cours de cette période, une rationalisation de ses structures, faisant revenir son effectif de 171 en 1984 à 103 en 1999.

Le nombre total des établissements affiliés à des réseaux, qui s'élevait en 1984 à 1127 (661 banques mutualistes et 466 sociétés financières), a ainsi été ramené en 1999 à 297 (155 banques et 142 sociétés financières affiliées), soit une diminution de 730 unités en quinze ans.

La rationalisation qui a été conduite durant cette période par les six réseaux décentralisés n'a aucunement eu pour conséquence la diminution de leur potentiel commercial. Le nombre de leurs guichets est en effet resté pratiquement stable, tout comme celui de leurs salariés. La simplification des structures résultant des fusions successives a en revanche permis à ces groupes de réduire leurs charges administratives. Avec d'autres actions, elle les a donc mis en mesure de faire face à la baisse des marges, voire à améliorer leur coefficient d'exploitation.

La réorganisation entreprise par les groupes décentralisés français de 1984 à 2000 est unique en Europe. Dans aucun autre pays en effet, on a assisté à un effort de modernisation aussi continu et aussi volontaire. Le seul précédent est celui des « Trustee Savings Banks » britanniques qui, au nombre de 74 encore en 1976, se sont regroupées pour ne plus former, après plusieurs étapes, qu'une seule entité en 1986, qui a ultérieurement fusionné avec une banque commerciale, Lloyds Bank. En revanche, jusqu'à présent du moins, ni en Allemagne, ni en Italie, ni en Espagne, les banques mutualistes ou les caisses d'épargne n'ont engagé entre elles des programmes de restructuration globale.

A elle seule, la réorganisation engagée par les réseaux décentralisés explique en tous cas la plus grande part de la diminution du nombre total des établissements de crédit français, qui est passé de 2001 en 1984 à 1143 en 1999, soit une baisse de 858 unités.

Les regroupements de banques commerciales et de sociétés financières

Si l'on ne regarde que les effectifs des banques AFB, ou celui des sociétés financières adhérant à l'ASF, au début, puis à la fin de cette même période, on pourrait conclure à une quasi-stabilité de ces catégories d'établissements. On comptait en effet 349 banques en 1984 et 342 en 1999 ; de même, on comptait en 1984, 474 sociétés financières non affiliées à des organes centraux (y compris les maisons de titres de l'époque) et 462 en 1999. En fait, chacune de ces catégories a connu, au cours de ces quinze années, tout comme les établissements appartenant à des réseaux, un très important mouvement de réorganisation.

C'est ainsi que, sur les 349 banques recensées en 1984, seules 190 existaient encore en 1999, les 159 autres ayant, soit cessé leurs activités, soit été absorbées par d'autres établissements, soit encore apporté leur fonds de commerce à un autre établissement du même groupe. En outre, au cours de la même période, un nombre élevé de banques indépendantes est passé sous le contrôle de groupes plus importants. Pour une grande part, ces réorganisations ont également répondu à une volonté de réduction des coûts et d'amélioration de la compétitivité.

Les opérations concernant des banques AFB ou des sociétés financières ont notamment pris les formes suivantes :

- les grands groupes bancaires (BNP, Crédit Lyonnais, Société Générale, CCF) ont simplifié et allégé leur organisation, en regroupant, voire en fusionnant, leurs filiales actives dans les mêmes domaines, par exemple les financements spécialisés (crédit à la consommation, prêts immobiliers, crédit-bail...) ou l'intermédiation financière (sociétés de Bourse). Lorsque ceci était juridiquement possible et économiquement justifié, ces filiales furent parfois aussi absorbées par la maison-mère ;

- des groupes actifs dans la banque de détail ont également recherché des synergies avec des établissements possédant des implantations complémentaires de leur propre réseau de guichets. C'est ainsi que la BNP a pris, en 1989, le contrôle de la Banque de Bretagne et que le Crédit du Nord a lui-même pris, en 1992, celui de la Banque Courtois, avant d'être lui-même racheté en 1997 par la Société Générale. De la même façon, le CCF a repris la totalité du capital de la Banque de Savoie en 1993, puis de la banque Dupuy de Parseval en 1995 et de la Société Marseillaise de Crédit en 1998. La plus importante opération de ce type fut le rachat, en 1998, du groupe du CIC par le Crédit Mutuel ;

- des groupes traditionnellement orientés vers la clientèle de particuliers ou de PME ont également cherché à se diversifier, en reprenant des établissements spécialisés dans le financement de grandes entreprises, dans les activités de marché ou dans certains types de prêts. Ainsi, Natexis a été repris en 1998 par le groupe des Banques Populaires. De même, la Banque Indosuez, en 1996, puis la Banque Sofinco, en 1999, sont passées sous le contrôle du Crédit Agricole. Le rachat de Paribas par la BNP en 1999 procède de la même logique de recherche de synergies et d'économies d'échelle.

Au total, ces opérations ont permis de consolider les structures du système bancaire, en constituant des groupes plus stables, disposant d'une assise financière renforcée, d'une taille mieux adaptée aux conditions actuelles du marché et d'un meilleur positionnement commercial.

Les restructurations imposées par la crise

Comme ceci a été rappelé, la récession des années 1992-1994 entraîna une importante dépréciation de certaines créances et mit en difficulté certains établissements, notamment ceux qui étaient fortement engagés dans le financement de la promotion immobilière.

Les établissements dont le capital était détenu par l'Etat (Crédit Lyonnais) ou qui étaient dotés d'un statut spécial, conférant à l'Etat des pouvoirs particuliers, notamment celui de désigner leurs dirigeants (Crédit Foncier et Comptoir des Entrepreneurs), bénéficièrent, directement ou indirectement, de mesures de soutien public. En contrepartie, ils durent réduire le champs de leurs activités afin, notamment, de se conformer aux conditions posées par la Commission européenne. Le Crédit Lyonnais vendit ainsi non seulement la plus grande partie de ses filiales étrangères, mais aussi plusieurs filiales bancaires françaises, qui furent rachetées par d'autres groupes.

Il revint aux actionnaires majoritaires de couvrir les besoins de fonds propres des établissements dont ils détenaient le contrôle du capital. De même, lorsqu'un actionnaire important, bien que non majoritaire, avait signé un engagement de soutien, il dut prendre à sa charge le coût de la réorganisation nécessaire.

Dans la plupart des cas de difficultés, des solutions furent ainsi trouvées pour éviter un dépôt de bilan. Malgré la sévérité de la crise, le nombre des défaillances d'établissements de crédit est donc resté très limité en France. En seize ans, on n'en a compté que 18, la plupart ne concernant que des établissements de taille très modeste.

Inversement, l'obligation dans laquelle se sont trouvés certains établissements de céder des actifs ou de rechercher de nouveaux actionnaires représenta une opportunité pour d'autres groupes, français ou étrangers, déjà ou non présents dans le secteur bancaire, qui purent ainsi compléter ou renforcer leurs moyens de distribution ou la gamme de leurs services.

UN BILAN DE SEIZE ANNÉES DE RÉORGANISATION BANCAIRE EN FRANCE

Depuis 1985, le système bancaire français s'est ainsi profondément transformé. L'Etat n'est plus présent dans le capital des banques. Les structures du secteur se sont renforcées, la plupart des établissements petits et moyens étant passés sous le contrôle d'institutions plus puissantes. Les principaux groupes ont simplifié et rationalisé leur organisation. La profession s'est ouverte à de nouveaux intervenants, notamment des filiales ou des succursales d'établissements étrangers de grande réputation. Quelques opérations de regroupement se sont produites entre établissements de taille significative et ont contribué à réduire la dispersion qui caractérisait traditionnellement le secteur.

Au moment où, avec l'euro, l'intégration des marchés bancaires européens va se renforcer, il paraît utile d'esquisser un bilan de ces transformations, au regard notamment de trois critères, le niveau des capacités, le degré de concentration et l'ouverture internationale.

Une réduction encore partielle de certaines surcapacités

Depuis longtemps, certains observateurs considèrent que le secteur bancaire français présenterait d'importantes capacités excédentaires. Au cours des années 1970, l'opinion s'est en particulier répandue que le nombre des guichets bancaires était excessif et que les effectifs employés dans la profession étaient eux-mêmes appelés à décroître sensiblement au cours de la décennie suivante du fait de l'introduction des nouvelles technologies. Le rapport Nora-Minc avait même chiffré cette diminution nécessaire à 30 %.

Les évolutions observées depuis 1985 n'ont pas du tout confirmé ces affirmations. D'un côté, le nombre total des guichets est resté remarquablement stable, aux alentours de 25 500, tout au long de cette période. De l'autre, les effectifs globaux employés dans l'ensemble du secteur bancaire n'ont connu qu'une diminution limitée, de l'ordre de 4 %,

pendant ces seize années. Certes, une réduction des effectifs proportionnellement plus importante (-10 % environ) s'est produite parmi les banques AFB, mais elle a été partiellement compensée par la progression de l'emploi dans les réseaux mutualistes.

Si les prévisions des années 1970 n'ont pas été vérifiées, c'est qu'elles n'étaient en fait guère étayées. Ainsi, de simples comparaisons internationales faisaient clairement apparaître que, ni en matière de densité de guichets, ni en matière d'importance relative des emplois du secteur bancaire, la France ne présentait d'excédent manifeste. Bien au contraire, elle se situait, dans ces deux domaines, en position plutôt favorable. On comptait dans notre pays, par exemple, 0,47 agence bancaire pour 1 000 habitants en 1985 et 0,43 en 1998, alors que la moyenne de l'Union européenne se situait à 0,49 à ces deux dates et qu'on en comptait bien davantage dans certains pays voisins (0,61 agence pour 1000 habitants en Allemagne en 1985, 0,76 en Espagne à la même date). S'agissant du nombre des salariés du secteur, il s'établissait en France, en 1985, à 7,21 pour 1 000 habitants et, en 1998, à 7,05. A ces mêmes dates, la moyenne européenne se situait respectivement à 7,61 et à 7,50. Là encore, certains pays connaissaient des niveaux nettement supérieurs aux nôtres : on comptait ainsi, en 1998, 9,46 employés dans le secteur bancaire pour 1 000 habitants en Allemagne et 9,23 en Grande-Bretagne.

Contrairement à l'opinion couramment répandue, ce n'était donc pas dans les domaines de la densité des guichets ou de l'importance des effectifs que des surcapacités existaient de manière manifeste, au début des années 1980, dans la profession bancaire française. Là où, en revanche, la situation française se différenciait nettement de celles d'autres pays comparables, c'est par le nombre des établissements que comprenait le secteur. L'intervention directe de l'Etat dans le capital des plus grandes banques, le cloisonnement des circuits de financement, l'hétérogénéité des statuts et le poids des réglementations avaient en effet pratiquement empêché une adaptation normale des structures du secteur de 1945 à 1984. Lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi bancaire, la profession se caractérisait donc par une très grande dispersion et par une surcapacité certaine en matière de systèmes de gestion, de chaînes de traitement, de centres de production ou, d'une manière générale, de moyens administratifs.

Pour une grande part, les réorganisations engagées au cours de ces seize dernières années ont par suite essentiellement visé à réduire ces surcapacités. La résorption, au moins partielle, de ces excédents a résulté à la fois des multiples fusions et autres formes de regroupement intervenues dans la profession depuis 1984 et de la cessation pure et simple d'activité d'un nombre élevé d'établissements au cours de cette période (505, dont 84 banques). C'est précisément pour faciliter la sortie du

système bancaire d'établissements sans perspectives de développement qu'a été adoptée, en 1996, une nouvelle rédaction de l'article 19 de la loi bancaire qui définit les conditions de retrait d'agrément à la demande des établissements eux-mêmes⁵.

La diminution de moitié du nombre total des établissements de crédit et les multiples prises de contrôle réalisées depuis 1984 n'ont toutefois pas suffi à faire disparaître toutes les surcapacités existantes. Au début des années 2000, la profession bancaire française continue de comprendre, pratiquement dans chaque segment d'activité, un nombre plus élevé d'acteurs que ses homologues étrangères. Dans le domaine de la banque de détail, en particulier, le nombre de réseaux à vocation nationale reste, même après les rapprochements de la Société Générale et du Crédit du Nord ainsi que du Crédit Mutuel et du CIC, nettement plus élevé en France que dans les autres grands pays européens. Les coûts de maintenance et de modernisation des systèmes d'exploitation ne peuvent donc être répartis que sur un nombre proportionnellement plus faible d'opérations.

Au moment où la pression sur les marges impose des progrès constants de productivité et où le volume des investissements ne cesse de croître, de nouveaux regroupements seraient donc nécessaires en matière de moyens de production. Des concentrations se sont déjà produites dans des domaines tels que la conservation de titres, la gestion de crédits à la consommation ou le traitement d'opérations de paiement, un nombre croissant d'établissements ayant décidé de sous-traiter ces fonctions. Les prochaines années verront certainement de nouvelles étapes dans la différenciation des rôles de production et de distribution au sein de la profession bancaire.

Une concentration encore peu poussée

De 1945 à 1995, les positions relatives des principaux groupes bancaires français ont essentiellement évolué en fonction des actions commerciales. Pendant cinquante ans en effet, très peu de rapprochements se sont produits parmi les grands établissements, contrairement à ce qu'on a pu observer dans d'autres pays proches, en particulier en Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas. Les seules opérations importantes (fusion du CNEP et de la BNCI pour former la BNP, prises de contrôle du Crédit du Nord et de la BUP par Paribas et du CIC par le Groupe Suez) ont été réalisées entre 1966 et 1973, après les mesures de libéralisation décidées par Michel Debré et avant l'introduction de l'encadrement du crédit.

Jusqu'au milieu de la dernière décennie, plus de 20 groupes indépendants les uns des autres continuaient donc de jouer un rôle significatif en France, la plupart étant présents dans un grand nombre de segments d'activité. C'est ainsi qu'en 1994, 24 groupes français figuraient encore

parmi les 1 000 principales banques du monde classées par *The Banker* en fonction de leurs fonds propres.

La privatisation des principales banques, d'une part, les difficultés rencontrées par certains établissements, d'autre part, changèrent complètement la situation. D'un côté, les grands groupes retrouvaient en effet à la fois leur liberté d'action et des opportunités de rapprochements. De l'autre, des solutions devaient être trouvées pour assurer le développement ultérieur des institutions les plus fragilisées. C'est ce qui explique le nombre élevé d'opérations importantes observées au cours des cinq dernières années : rachat, en 1996, d'Indosuez par le Crédit Agricole ; reprise, en 1998, du Crédit du Nord par la Société Générale, du CIC par le Crédit Mutuel et de Natexis par le Groupe des Banques Populaires ; prise de contrôle, en 1999, de Paribas par la BNP, puis en 2000, du CCF par le groupe britannique HSBC.

Malgré tous ces regroupements, la profession bancaire française demeure toutefois moins concentrée que celles d'autres pays comparables ou que d'autres secteurs économiques. Dans la banque de détail, sept groupes, sans compter La Poste, disposent de parts de marché comprises entre 5 et 20 %. De son côté, la banque de gros est désormais complètement ouverte à la concurrence internationale, surtout depuis l'introduction de la monnaie unique et, par suite, les parts de marché de chacun des acteurs, français ou étrangers, restent nécessairement très limitées.

Le degré encore relativement peu poussé de concentration du secteur bancaire français se reflète dans les données financières. Certes, d'après *The Banker*, on comptait, à la fin de 1999, six français parmi les trente groupes européens les plus importants, le Crédit Agricole, BNP-Paribas et la Société Générale se situant respectivement aux seconde, troisième et dix-septième places. Mais les banques françaises occupent une position moins favorable lorsqu'on considère leurs capitalisations boursières : dans le classement publié par le *Financial Times* le 4 mai 2000, seules trois d'entre elles figuraient parmi les trente premières, respectivement au 8^{ème} rang pour BNP-Paribas, au 16^{ème} pour la Société Générale et au 23^{ème} pour le Crédit Lyonnais.

Leurs principales concurrentes au sein de la zone euro, notamment les grandes banques allemandes, néerlandaises, espagnoles ou italiennes étaient comparativement mieux placées en raison, essentiellement, de leur plus forte profitabilité. Celle-ci s'explique, en large mesure, par leur plus forte position sur leur marché d'origine, qui permet à la fois une meilleure maîtrise des prix et une meilleure répartition des coûts.

Dans la compétition qui s'amorce en Europe et plus généralement dans le monde, le niveau de la capitalisation boursière est déterminant. Le renforcement de la position relative des banques françaises passe par une augmentation de leur taille et une amélioration de leur profitabilité, qui ne pourront résulter que de nouveaux rapprochements.

Une internationalisation encore réduite

Depuis 1984, la présence bancaire étrangère en France a sensiblement augmenté. Le nombre total des banques étrangères est ainsi passé en quinze ans de 141 à 181. Cette évolution est en grande partie liée à l'intégration européenne, puisque le nombre des implantations originaires de l'Espace économique européen a progressé de 53 à 110. L'accroissement de la présence étrangère a résulté à la fois de créations de nouvelles filiales ou succursales et d'acquisitions d'établissements existants, qui ont ainsi trouvé de nouvelles perspectives de développement. L'ouverture de la profession à des intérêts étrangers a ainsi facilité sa réorganisation.

Durant la même période, les groupes français ont également renforcé leur présence en dehors des frontières nationales. Au cours de la dernière décennie, ils ont ainsi réalisé pour 14,7 milliards d'euros d'investissements à l'étranger. A la fin de 1998, les banques françaises disposaient de 496 implantations dans d'autres pays, dont 228 situées dans l'Espace économique européen.

Ni l'importance, ni la progression du nombre de ces implantations, tant étrangères en France que françaises à l'étranger, ne doivent toutefois pas être surestimées. Les banques étrangères n'occupent, sur le marché français, qu'une part très réduite, inférieure à 10 %, quel que soit le critère utilisé, dépôts collectés, crédits distribués ou effectifs employés. De même, si, par le volume global de leurs investissements à l'étranger ou par le nombre de leurs implantations en dehors de leur pays d'origine, les banques françaises comptent parmi celles qui, dans le monde, disposent de la présence la plus considérable, elles ne possèdent dans aucun pays, même dans l'Union européenne, une position significative. En fait, malgré la libéralisation des échanges dans les services bancaires, chacun des marchés nationaux, notamment en Europe, continue d'être largement dominé par les banques domestiques.

Cette internationalisation encore réduite des professions bancaires et financières ne saurait toutefois perdurer. L'intégration croissante des marchés de capitaux et, en Europe, la généralisation de l'usage de l'euro vont progressivement réduire, voire faire disparaître, les spécificités nationales. Par suite, l'avantage comparatif dont bénéficient encore les banques domestiques sur leur marché traditionnel ne pourra que s'atténuer. A l'avenir, les positions commerciales seront essentiellement déterminées, dans le domaine bancaire comme dans tous les autres secteurs, par la qualité des services offerts ainsi que par le niveau de productivité de chaque acteur. Après avoir observé, dans chaque pays, une consolidation progressive du secteur bancaire, on devrait donc désormais assister à une phase de rapprochements transfrontaliers, plus particulièrement dans la zone euro.

Après avoir connu, depuis 1945, une longue période d'immobilité de ses structures, seulement brièvement interrompue par les initiatives des années 1966 à 1973, le secteur bancaire français a engagé, à partir de 1984, une réorganisation très profonde. Les grandes banques commerciales qui, pour la plupart, appartenaient à l'Etat, ont été privatisées. Retrouvant ainsi leur liberté, elles ont réalisé des rapprochements leur permettant de dégager d'importants gains de productivité. Tous les groupes, privés comme mutualistes, ont simplifié leur organisation, en diminuant le nombre de leurs filiales ou de leurs affiliés. Les établissements ne disposant pas de moyens suffisants ont disparu, ayant été repris ou absorbés par des groupes plus importants, voire ayant cessé leurs activités. Les surcapacités qui existaient, notamment dans les moyens de traitement, ont été progressivement réduites. La profession s'est ouverte à de nouveaux intervenants, notamment attirés par les opportunités offertes par les innovations. Le secteur a enfin commencé à se concentrer et son assise financière s'est sensiblement renforcée.

La réorganisation ainsi réalisée a résulté de l'action conjuguée de l'Etat, des banques et des autorités. L'Etat a d'abord joué un rôle déterminant : en menant à bien le programme de privatisation, il a rendu possibles les rapprochements nécessaires ; en libéralisant les activités bancaires et financières, il a amené toutes les institutions à réviser leurs stratégies. Les banques ont elles-mêmes eu à déterminer et à mettre en œuvre les projets les mieux adaptés à leurs situations. Pour leur part, les autorités ont veillé au bon fonctionnement de l'ensemble du système bancaire ainsi qu'au déroulement régulier de chaque opération. Elles ont également veillé à ce que des solutions appropriées soient apportées aux difficultés rencontrées par certains établissements dans cette période de mutations rapides.

La réorganisation du système bancaire et financier français n'est pourtant pas achevée. De nouvelles initiatives doivent en effet être prises pour mettre fin aux multiples différences statutaires qui subsistent. D'autres rapprochements sont nécessaires pour permettre la constitution de groupes d'une taille adaptée à la dimension du marché européen unifié. Seules des concentrations supplémentaires rendront possibles la réalisation et la bonne utilisation des investissements imposés par les évolutions technologiques.

Au milieu des années 1980, les structures du système bancaire français ne répondaient plus aux besoins d'un marché en voie de libéralisation et de désintermédiation. Les transformations des seize dernières années ont permis leur remise à jour. Les activités bancaires évoluant constamment, comme toutes les autres activités économiques, l'organisation bancaire ne saurait toutefois rester figée dans son état actuel. La profession devra au contraire continuer de s'adapter, pour demeurer compétitive et conserver ainsi la confiance de ses clients, de ses salariés et de ses actionnaires.

NOTES

1. L'entrée en vigueur de la loi bancaire de 1984 représente un tournant majeur pour l'organisation du système bancaire français. D'un côté, en effet, elle a, pour la première fois dans l'histoire française, créé un cadre unique pour l'organisation de l'ensemble du secteur. De l'autre, elle a constitué la première étape d'une longue série de réformes qui se sont poursuivies tout au long des années 1980 et 1990.
2. Les sociétés financières constituent l'une des catégories d'établissements de crédit prévues par la loi bancaire française de 1984. Elles ne disposent que d'un agrément limité et sont donc spécialisées dans certains types de prêts ou de services financiers, par exemple le crédit à la consommation, le crédit-bail ou la caution.
3. Un rapport préparé par M. Mayoux avait recensé, à la fin des années 1970, plus de 200 procédures différentes de prêts privilégiés par l'Etat.
4. On comptait ainsi 95 caisses régionales de crédit agricole, contre 98 en 1963 et 96 en 1950 ; de même il existait, en 1984, 42 banques populaires, soit un nombre identique à celui de 1963 et peu inférieur à celui de 1958 (46) ; le nombre des caisses d'épargne s'élevait, de son côté à 468 en 1984, contre 572 en 1962.
5. Toutes les législations bancaires nationales contiennent des dispositions détaillées pour l'accès aux professions bancaires et financières. Elles traitent également souvent des conditions applicables aux cas de défaillances bancaires. La loi bancaire française est depuis 1996 l'une des rares à prévoir également des conditions précises de sortie de la profession pour les établissements qui entendent cesser leurs activités.