
Sommaire

Les défis de l'industrie bancaire

Synthèse	5
I. La banque, une industrie en permanente mutation	6
II. Les défis à relever	7

Challenges facing the banking industry

Executive summary	15
I. Banking: a constantly evolving industry	16
II. The challenges ahead	17

Les défis de l'industrie bancaire

Synthèse

Rapport réalisé sous l'égide du Comité consultatif du secteur (CCSF) financier par un Comité de pilotage présidé par

Olivier PASTRÉ

Professeur à l'Université de Paris VIII

Rapporteurs

Christine BARDINET

Secrétariat général du CCSF

Xavier PAYET

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Direction générale du Trésor et de la Politique économique

L'objectif de ce rapport est d'éclairer les défis qu'aura à relever l'industrie bancaire française à l'horizon des dix prochaines années. Les travaux ont débuté en mars 2005 et le rapport a été remis au Président du CCSF le 15 février 2006. La relative brièveté de cette mission a dicté l'organisation des travaux. N'ayant pas la possibilité de procéder ou de faire procéder à des recherches académiques originales, nous avons compensé ce handicap en réunissant le groupe de travail à de nombreuses reprises (cinquante séances au total) et nous avons décidé de procéder à l'audition de l'ensemble des acteurs susceptibles, à nos yeux, d'éclairer notre réflexion. Trente-neuf auditions ont ainsi eu lieu, avec un souci permanent d'éclairer notre réflexion par des regards aussi divers et complémentaires que possible (comme en témoigne la liste des personnalités auditionnées qui figure en annexe 1 du rapport).

Par souci de méthode autant que de clarté, nous avons choisi d'organiser la présentation des conclusions des travaux en commençant

par une présentation du rôle que joue en France cette industrie finalement mal connue qu'est la banque (cf. § I). C'est sur la base de cette présentation aussi exhaustive et analytique que faire se peut (ce qui constitue, en soi, une première) qu'il nous a paru possible d'éclairer les défis que cette industrie va devoir relever au cours de la prochaine décennie (cf. § II).

I. La banque, une industrie en permanente mutation

La banque n'est pas une industrie comme les autres. L'importance du cadre réglementaire, l'absence presque complète de brevets protégeant l'innovation, la multiplicité des produits joints ou complexes, l'importance des effets externes sur le reste de l'économie interdisent d'utiliser tels quels les instruments traditionnels de l'analyse économique pour mettre en perspective la dynamique de cette industrie. Par ailleurs, et ceci constitue une des principales conclusions de nos travaux, la banque n'existe plus aujourd'hui au sens où on l'entendait il y a à peine plus de dix ans. Les banques, et les banques françaises en particulier, se sont considérablement réorganisées, informatisées, diversifiées et internationalisées, donnant ainsi naissance à des entreprises qu'il faut, aujourd'hui, examiner avec un regard neuf.

Les profondes mutations qu'ont connues les différents métiers bancaires sont probablement à l'origine de nombreux faux débats touchant à l'activité de cette industrie. Le meilleur moyen de limiter ces incompréhensions consiste en l'énoncé de données incontestables qui permettent de mieux mesurer le rôle des banques comme acteur de premier plan de la croissance économique.

N'oublions pas que :

- les trois premières banques françaises se classent parmi les vingt-cinq plus grandes banques du monde (selon les critères de taille des bilans, fonds propres *Tier One*, capitalisation boursière) ;
- sur un certain nombre de marchés (comme les dérivés actions...) une ou plusieurs banques françaises figurent parmi les leaders mondiaux ;
- la banque est une industrie de main-d'œuvre. Les banques françaises (hors La Poste) représentaient, fin 2003, 419 000 emplois directs et près de 200 000 emplois indirects, soit 2,5 % de la population active, faisant de cette industrie le premier employeur privé ;
- non seulement cette industrie ne s'est pas révélée être la « sidérurgie de demain » comme le redoutait le rapport Nora-Minc en 1978, mais elle a réussi à créer des emplois en réorganisant sa pyramide des âges (la part des salariés de moins de trente ans a augmenté de six points de pourcentage entre 2000 et 2003), en élevant son niveau de qualification (plus de 30 % des personnels sont recrutés à « Bac + 4 et plus »), ces résultats étant obtenus en assurant un effort de formation (4 % de la masse salariale) qui n'a pas d'équivalent dans les autres industries ;
- les banques françaises ont vu leur coefficient d'exploitation baisser de 9 % entre 1997 et 2005, preuve de la poursuite continue de leurs efforts de modernisation.

Ces efforts ont permis aux banques françaises de continuer à jouer un rôle moteur dans le financement de l'économie et, donc, dans la croissance et la création d'emplois. Sans nier que des évolutions soient possibles dans ce domaine (cf. § II), force est de constater que le secteur bancaire reste l'acteur principal du financement de l'économie en France, soit par le biais des crédits, soit en tant qu'intermédiaire entre les agents non financiers et les marchés. Cela concerne aussi bien les entreprises que les particuliers et participe de la spécificité du modèle financier d'Europe continentale.

Ce qui est moins souvent souligné, c'est le caractère de plus en plus industriel et de plus en plus technologique de la plupart des métiers bancaires. Industrie de main-d'œuvre et de proximité, la banque est aussi une industrie de haute technologie. Pour ne prendre qu'un exemple, la profession gère ainsi plus de 14 milliards d'opérations de paiement interbancaire par an. Les budgets technologiques des banques représentent depuis plus de dix ans, près de 15 % de leurs frais généraux et 20 % des dépenses de services informatiques réalisées en France, soit presque l'équivalent du reste de l'industrie française.

Les banques françaises s'impliquent massivement dans la création de valeur et dans la satisfaction des besoins de leurs différentes clientèles. Elles sont, par ailleurs, financièrement solides et donc capables de faire face aux exigences sans cesse croissantes de sécurité financière, ce qui constitue un bien public dont il convient de ne pas sous-estimer l'importance.

Cela posé, l'ampleur des défis que l'industrie bancaire française a à affronter à l'horizon d'une décennie est telle que la poursuite des investissements et de la modernisation du secteur constitue à ce jour, plus que jamais, « une impérieuse nécessité ».

II. Les défis à relever

Le groupe de travail a essayé de balayer l'ensemble des problèmes que l'industrie bancaire française aura à affronter à l'horizon d'une décennie, excluant à cet horizon toute rupture économique et sociale majeure. De ce balayage qui s'est voulu le plus large possible sont ressorties à la fois des certitudes et certaines interrogations.

A. Au rang des certitudes, il convient de distinguer celles d'ordre stratégique et celles d'ordre plus opérationnel

Les certitudes d'ordre stratégique sont au nombre de quatre

1) *La concurrence bancaire va s'intensifier et devra s'exercer de manière loyale*

La scène concurrentielle est désormais, pour la plupart des métiers bancaires, mondiale. Il est ainsi parfaitement envisageable que, comme la scène

boursière (sur le devant de laquelle Euronext se trouve aujourd'hui menacée dans son projet d'européanisation), la scène bancaire européenne soit également, à l'horizon de dix ans, très profondément recomposée, avec l'émergence d'une petite dizaine de « leaders » de taille mondiale et la marginalisation des autres banques, devenant définitivement des banques « locales ». Sur la scène mondiale, de nombreuses industries bancaires se sont résolument mises en ordre de combat. Toutes les industries bancaires des pays développés (à l'exception peut-être de l'Allemagne et, à un moindre degré, de l'Italie et du Japon) se sont restructurées sur le plan national. Par rapport à ces concurrents, l'industrie bancaire française paraît bien armée, bien qu'elle paraisse en retard sur le plan de la taille par rapport aux « majors » bancaires américaines et, au plan de la rentabilité, par rapport aux banques américaines, anglaises et espagnoles. Toute baisse de la rentabilité des banques françaises doit donc, pour l'avenir, être considérée comme un facteur de fragilité concurrentielle et une menace pour le maintien de centres de décision essentiels pour notre économie sur le territoire national.

Cette concurrence pose plusieurs questions : celles du cadre juridique d'exercice de la profession, de son environnement fiscal (au sens large), des spécificités qui peuvent demeurer sur certains marchés comme celui de la banque de détail avec, par exemple, la traditionnelle gratuité des chèques ou l'épargne réglementée.

Cette concurrence se jouera en effet, pour les banques françaises, sur le marché mondial, mais aussi, en particulier, pour les métiers de banque de détail, sur le marché national. Dans ce domaine, il est impératif que les conditions d'une concurrence effective et loyale soient en permanence respectées.

2) L'industrie bancaire est soumise à une refonte, sans précédent historique, de son cadre réglementaire

Les nouvelles normes comptables (normes IFRS) et prudentielles (Bâle II) dont l'arrivée est quasi simultanée vont durablement affecter les conditions d'exercice de l'industrie bancaire. Ces nouvelles normes ont donné lieu à d'intenses négociations, et parfois, notamment pour les normes comptables, à d'importantes controverses. Elles représentent des investissements colossaux pour les banques et amèneront, sans nul doute, des évolutions majeures. Les normes IFRS généralisent une approche de marché de l'activité bancaire, y compris pour le crédit, qui peut paraître difficilement compatible avec la tradition française du crédit à taux fixe. Le nouveau ratio de solvabilité, quant à lui, renforce le pilotage par les risques et peut conduire à favoriser les activités peu risquées (par exemple le prêt aux particuliers) par rapport aux activités plus risquées (le prêt à certaines catégories d'entreprises). D'une manière générale, l'impact de ces nouvelles réglementations sur le comportement des acteurs financiers, notamment par rapport au cycle économique, reste à préciser. Ces dispositifs réglementaires ne sont pas, à ce stade, arrêtés de manière définitive. Tout en conservant l'objectif d'une plus grande sécurité financière, il convient de profiter de ces marges de liberté encore disponibles pour éviter que ces réformes pénalisent les banques en général et les banques d'Europe continentale en particulier.

3) *La dimension européenne ne constitue plus un défi pour de nombreux métiers bancaires, de même que pour de nombreuses réglementations. Elle constitue, dès aujourd'hui, une réalité et, à bien des égards, une chance pour les banques françaises*

L'écrasante majorité des règles de fonctionnement bancaire dépendent ainsi désormais d'un cadre européen. La convergence des normes et des pratiques des superviseurs est un enjeu quotidien pour des banques dont l'activité est de plus en plus transfrontalière, même si le marché intérieur européen a progressé plus vite pour les activités de marché que pour la banque de détail. Cela s'avère être un atout en termes d'harmonisation des pratiques, mais constitue une sévère limitation quant à la possibilité de faire jouer, au plan de la réglementation nationale, la clause d'« exception culturelle ».

4) *À un niveau plus microéconomique, il n'existe pas de modèle bancaire unique de développement*

Des banques aux profils organisationnels très différents continueront donc à coexister. Cela est vrai aussi bien en matière de structure juridique qu'en matière d'articulation des différents métiers bancaires.

Dans ce domaine, il convient de reconnaître la spécificité des différents métiers bancaires et la nécessité d'adapter les réglementations à chaque type de métier.

L'absence de modèle bancaire unique n'est pas contradictoire, bien au contraire, avec le maintien de particularismes bancaires nationaux. Il convient, à cet égard, d'affirmer la relative spécificité des comportements des banques d'Europe continentale et de tenir compte de ces spécificités, aussi bien dans le cadre du processus d'harmonisation de la réglementation bancaire européenne que dans celui de la mise en œuvre des normes IFRS et de Bâle II.

Les certitudes d'ordre plus opérationnel sont au nombre de six

1) *L'information concernant l'industrie bancaire doit impérativement être améliorée*

Cela concerne au premier chef l'information permettant d'analyser la banque d'aujourd'hui. La banque a changé. Les instruments de son analyse doivent changer aussi. L'hétérogénéité croissante des métiers bancaires nécessite ainsi des analyses plus fines. Cette amélioration de l'information concerne sa production, mais aussi sa diffusion, une meilleure diffusion permettant d'assurer une meilleure analyse et, donc, une plus grande transparence.

Mais l'harmonisation de l'information doit aussi contribuer à une amélioration de l'image de la banque. L'image des banques n'est pas bonne en France ou, en tout cas, n'est pas, sur bien des sujets, le reflet de la réalité. Ceci obscurcit et biaise de nombreux débats, dont certains présentent une importance stratégique. Des efforts doivent donc être faits dans ce domaine, tant par la profession que par les autres agents économiques concernés (pouvoirs publics, médias...)

2) *Les risques bancaires, bien que mieux gérés et mieux contrôlés que par le passé, n'ont pas disparu*

Il convient tout d'abord de saluer les efforts qui ont été consentis, tant par les banques que par leurs autorités de tutelle, afin de mieux connaître et de mieux maîtriser les risques bancaires. Ceci posé, des risques qui existaient déjà ont pris une importance accrue. Ainsi en est-il, par exemple, du risque opérationnel, mais aussi des dérives révélées à l'occasion des crises qui ont directement mis en cause la gouvernance d'entreprise (Enron, Worldcom, Parmalat...), de même que de la responsabilité des concepteurs ou des commercialisateurs de produits financiers (Bénéfic...). En outre, de nouveaux risques sont apparus. Ainsi en est-il de certains risques de criminalité informatique auxquels les banques sont soumises plus que tout autre agent économique, dont l'ampleur va croissante et dont la maîtrise ne s'opère que de manière progressive. Enfin, la diffusion des risques bancaires au-delà du secteur, jusques et y compris aux ménages qui n'ont pas conscience de tels risques (*via* notamment le développement exponentiel des dérivés de crédit) constitue un défi dont il apparaît au groupe de travail qu'il serait hasardeux de le minimiser. Compte tenu des progrès réalisés dans le passé en matière de contrôle des risques bancaires, il n'y a pas lieu de céder, à ce stade, à un quelconque alarmisme. Un meilleur contrôle des risques passant par une meilleure connaissance de ceux-ci, l'amélioration de l'information ainsi qu'une vigilance soutenue se doivent d'être, dans ce domaine, recommandés.

3) *L'Europe des moyens de paiement constitue un enjeu majeur pour l'industrie bancaire française*

Aucun des métiers bancaires n'est condamné à terme ou, au contraire, destiné à dominer les autres. Tout au plus peut-on considérer que la rentabilité actuelle de la banque de détail est susceptible d'être, à terme, remise en cause sous le double effet de la pression des consommateurs et de l'intensification de la concurrence. Parmi les différents métiers bancaires, il en est toutefois un qui occupe une place très importante dans l'équilibre d'exploitation des banques françaises, et dont l'avenir paraît, pour elles, incertain. Il s'agit de la gestion des moyens de paiement qui représente, en moyenne, plus de 10 % du produit net bancaire (PNB). Sur ce marché, les banques françaises ont, grâce à l'interbancaire, longtemps bénéficié d'une supériorité technologique et d'un avantage concurrentiel incontestables, offrant à leurs clients des conditions de sécurité et de confort d'utilisation inégalées. Les mutations, notamment réglementaires, en cours au niveau communautaire semblent toutefois susceptibles de remettre en cause, à très court terme, cet avantage comparatif. Les grands réseaux internationaux (Visa et Mastercard), de même que certains opérateurs non bancaires (comme les opérateurs de télécoms), sont susceptibles de menacer les positions acquises dans ce domaine. La définition d'une stratégie européenne clairement identifiée et la recherche d'une complémentarité entre le dispositif français et les systèmes internationaux paraissent indispensables. Dans ce cadre, se devront aussi d'être abordés le devenir des solutions de paiement nouvelles (telles que le porte-monnaie électronique ou les paiements par téléphones mobiles), de même que certaines pratiques ou dispositions réglementaires (gratuité du chèque, attribution du monopole de

l'émission et de la gestion des moyens de paiement aux banques) afin d'éviter, notamment, que certains intervenants puissent opérer dans ce secteur sans offrir aux utilisateurs les mêmes garanties de sécurité que les banques. Il va de soi que le problème ne se pose pas dans les mêmes termes selon les différents types de paiement (du micropaiement au paiement interentreprises). Des solutions adaptées à chaque type de paiement se doivent donc d'être définies au cas par cas. Un point commun n'en demeure pas moins : il est urgent de définir des objectifs communs de qualité de service et de sécurité, et de les promouvoir au niveau européen.

4) Le financement de certaines catégories d'entreprises peut et doit être amélioré

Globalement, les relations « banques-entreprises » se sont significativement améliorées au cours des vingt dernières années. Les banques ont diversifié leur offre et ont formé leur personnel pour mieux répondre à une clientèle d'entreprise devenue plus exigeante. Cette amélioration globale ne doit pas masquer toutefois les difficultés que rencontrent certaines catégories d'entreprises pour obtenir un financement. La solution à ce problème passe par la poursuite de la formation du personnel bancaire (pas seulement commercial) mais aussi par l'aménagement du cadre réglementaire pour que les banques françaises ne soient pas dissuadées d'accompagner financièrement les catégories d'entreprises les plus risquées sur le plan bancaire. Il en va ainsi notamment des risques juridiques (jurisprudence sur le soutien abusif, qui vient d'ailleurs d'être largement réformée par la loi), du taux de l'usure (abrogé, pour l'essentiel, pour les PME par les lois du 1^{er} août 2003 et du 2 août 2005), aussi bien que du droit des sûretés (réformé par l'ordonnance du 22 mars 2006). Les dispositifs publics d'accompagnement, type Sofaris, doivent, par ailleurs, continuer à s'adapter aux évolutions des besoins.

5) Les relations des banques avec les consommateurs doivent être clarifiées et élargies

La demande sociale est de plus en plus forte vis-à-vis des banques. Les Français ont encore parfois du mal à concevoir leurs banques, comme une entreprise commerciale : il est vrai qu'il s'agissait encore il y a quelques années de quasi-services publics. La question de la tarification est ainsi au cœur des débats.

Dans ce domaine, la transparence constitue une priorité absolue. Les conseils à la clientèle doivent être donnés de manière toujours plus professionnelle (dans le prolongement des recommandations du rapport Delmas-Marsalet) et les tarifs doivent être rendus toujours plus lisibles (le récapitulatif périodique des frais constituant, dans ce domaine, une piste qu'il convient de continuer à creuser).

De ce point de vue, les plans d'action adoptés dans le cadre du CCSF à l'automne 2004 et en janvier 2006 constituent des avancées décisives pour les relations banques-clients et la lutte contre l'exclusion bancaire.

En effet, le problème de l'exclusion bancaire se doit d'être abordé sans détours. Ce problème ne se limite plus aujourd'hui, compte tenu de la crise économique, au seul problème de l'accessibilité des plus démunis aux services bancaires minima. La solution passe par une définition plus précise

de ce que devrait être, non pas seulement l'exclusion, mais aussi l'inclusion bancaire (y compris, avec toute la prudence nécessaire, en matière de crédit), et par la reconnaissance du fait que les banques ne peuvent, à elles seules, prendre en charge la lutte contre l'exclusion sociale, et par la définition de solutions pratiques en étroite concertation avec les associations représentant les différentes clientèles. Dans ce domaine, le débat sur le fichier positif ne doit pas être considéré comme définitivement clos et se devrait d'être rouvert si le besoin s'en faisait sentir.

6) *La valorisation du capital humain dans la banque doit être poursuivie*

Les banques françaises ont opéré leur modernisation sans « casse sociale », comme cela s'est produit dans d'autres industries, et ont modernisé leurs politiques sociales sur bien des points. Cet effort doit être maintenu en donnant la priorité à la gestion prévisionnelle des effectifs (qui a souvent trop tardé à être mise en œuvre), au développement des formations, qualifiantes et non de simple adaptation, ainsi qu'à une réflexion plus poussée sur l'employabilité des « seniors ».

B. Au rang, maintenant, des incertitudes figurent des défis que les banques françaises ont à relever et pour lesquels, soit aucune certitude n'a émergé des travaux de notre groupe, soit à propos desquels des points de vue divergents se sont fait jour quant aux solutions à retenir.

Ces incertitudes, relatives bien sûr, sont au nombre de quatre

1) *L'endettement des ménages*

Si les ménages français sont, comparativement à d'autres pays, relativement peu endettés et l'on voit bien l'effet positif que pourrait jouer une hausse du taux d'endettement sur la consommation des ménages, la montée du surendettement oblige à une extrême prudence dans ce domaine. Une amélioration des dispositifs de prévention et de gestion du surendettement semble ainsi devoir accompagner tout encouragement donné par les pouvoirs publics en faveur de l'endettement des ménages français. Il convient par ailleurs de mieux mesurer les effets que pourrait avoir un développement rapide des crédits à taux variables, aussi bien sur l'équilibre de bilan des banques qui s'en trouverait amélioré, que sur l'évolution des charges de remboursement des ménages qui seraient amenées à fluctuer et à être ainsi mieux maîtrisées.

2) *Le devenir de l'épargne réglementée*

Ce sujet dépasse très largement le thème des travaux de notre groupe. Certains membres du groupe ont toutefois considéré que, de ce devenir, dépendaient, pour partie au moins, les conditions d'exercice de la concurrence sur le marché bancaire national. Dans ce domaine, le groupe a tenu à souligner l'importance des contraintes qui pesaient sur le maintien, dans sa

configuration actuelle, de ce type d'épargne dans le cadre d'une intégration bancaire européenne plus poussée. La solution, pourrait, notamment, passer par un élargissement progressif des zones de concurrence sur ce type de produit de même que par une diminution, progressive elle aussi, du poids relatif de ce type d'épargne, sans abandon des missions d'intérêt collectif auxquelles l'affectation de ce type d'épargne correspond.

3) *L'internationalisation de la production bancaire*

Les banques françaises ont assez largement externalisé leur production (en matière de services informatiques notamment), mais l'ont très peu délocalisée. Elles paraissent, dans ce domaine, très en retrait par rapport à leurs concurrentes étrangères. Sur ce thème extrêmement sensible, il convient de reconnaître que l'avenir dépendra pour partie de l'intensité de la pression concurrentielle qui s'exercera sur l'industrie bancaire nationale. Il convient par ailleurs de noter que les mouvements de délocalisation de certains segments de l'activité bancaire se sont heurtés à des difficultés qu'il faut examiner en détail pour en tirer les enseignements. Il convient enfin de ne pas se masquer l'existence d'un tel problème et d'en examiner les solutions dans le cadre de la concertation la plus large possible.

4) *L'harmonisation réglementaire européenne*

Les conditions d'exercice de la profession bancaire sont aujourd'hui largement harmonisées en Europe. Sur la base du passeport européen et de la reconnaissance mutuelle de la supervision, une banque agréée dans un État-membre de l'Union européenne peut exercer dans tout le reste de l'Union. Mais l'harmonisation est beaucoup moins avancée en matière de produits, notamment dans la banque de détail. L'absence de marché intérieur des services financiers de détail est parfois considérée comme l'un des principaux obstacles aux rapprochements bancaires transfrontaliers qui verraient émerger des « champions européens » capables de faire jeu égal avec les géants américains. Elle prive aussi les consommateurs d'une concurrence accrue qui jouerait en leur faveur.

Mais la méthode nécessaire pour parvenir à développer ce marché intérieur fait débat : faut-il s'en remettre au seul droit du pays du prestataire de service (« droit du pays d'origine »), au risque de créer des distorsions de concurrence et de laisser au consommateur la charge de comparer des offres fondées sur des bases juridiques et des pratiques différentes ? Faut-il au contraire rechercher une harmonisation totale des produits pour faciliter les comparaisons, au risque de négociations quasi impossibles à Bruxelles ? Peut-on trouver une voie médiane au travers d'une harmonisation portant sur les points essentiels ? Ces choix ne sont pas indifférents pour les banques françaises, qui sont bien placées pour se lancer dans la bataille européenne, mais peuvent être désavantagées par un droit national en moyenne plus protecteur des consommateurs que celui de leurs rivales, ce qui les handicaperait si le droit du pays d'origine devait s'imposer.

Autre enjeu européen fondamental : celui de la supervision, les grandes banques européennes ayant toutes, aujourd'hui, une activité transfrontalière. Mais leurs superviseurs sont nationaux, ce qui se traduit à la fois par des lourdeurs administratives et par des divergences d'application

des normes prudentielles qui peuvent avoir un impact non négligeable sur leur compétitivité, ou leurs choix de localisation d'activité.

Le débat sur la mise en place d'un « superviseur européen » est donc soulevé par certains, notamment dans la perspective de la mise en œuvre de Bâle II qui donnera davantage de poids encore aux choix des superviseurs.

Un superviseur européen unique relève, aujourd'hui au moins de l'utopie : au-delà des quelques grandes banques transeuropéennes, il demeure, et demeurera toujours de nombreux acteurs nationaux. Par ailleurs, tant que les marchés nationaux conserveront leurs spécificités, l'efficacité de la supervision plaide en faveur du maintien d'une approche décentralisée. À terme, la question d'une organisation de type « système européen de banques centrales », associant décentralisation et coordination, pourra se poser. Mais dans l'immédiat, l'enjeu essentiel est la transparence et la convergence des pratiques de supervision.

De puissants mécanismes ont été au demeurant déjà mis en place à cet effet, avec le processus dit « Lamfalussy ». Les travaux du CESB doivent permettre de mettre en place des « *reportings* communs » et de développer une « culture européenne de supervision », susceptibles de répondre à la demande, légitime, des banques transfrontalières et de limiter les arbitrages réglementaires. Mais dans l'état actuel des choses, le risque de « concurrence réglementaire » ou de « moins-disant » en matière de supervision est réel et peut se traduire par des désavantages compétitifs de court terme pour les banques localisées dans des pays à supervision forte, comme la France, voire par des choix de localisation d'activités. L'enjeu de la réussite du processus « Lamfalussy » est donc fondamental, à la fois pour les banques et pour les économies dans lesquelles elles interviennent.

* * *

En guise de conclusion, notre groupe de travail a souhaité mettre en exergue un certain nombre d'enseignements tirés de ses débats aussi bien que de ses auditions.

Ces enseignements constituent la trame du rapport remis au président du CCSF et nous semblent essentiels à l'éclairage des défis que l'industrie bancaire française aura à relever à l'horizon de la décennie :

- les banques sont d'abord et avant tout des entreprises créatrices de richesses et d'emplois ;
- les banques françaises disposent d'atouts incontestables pour affronter la concurrence mondiale qui ne fera, à l'horizon de dix ans, que s'intensifier. Il convient, chaque fois que cela est possible, de renforcer la capacité compétitive de notre industrie bancaire nationale. Il est en contrepartie essentiel que celle-ci joue pleinement son rôle de poumon financier de la croissance, sans exclure personne de cette très souhaitable croissance. Il convient de donner ainsi aux banques françaises les moyens de leur indispensable citoyenneté.

Challenges facing the banking industry

Executive summary

Report drafted under the aegis of the Comité consultatif du secteur financier (CCSF, Advisory Committee on the financial sector) by a steering Committee presided over by

Olivier PASTRÉ

Professor at University of Paris 8

Rapporteurs

Christine BARDINET

CCSF General Secretariat

Xavier PAYET

Ministry of Economy, Finance and Industry

Treasury and Economic Policy General Directorate

The aim of this report is to shed some light on the challenges facing the French banking industry over the next ten years. Work on the report started in March 2005 and it was submitted to the Chairman of the *Comité consultatif du secteur financier* (CCSF) on 15 February 2006. The relatively short timespan of this assignment dictated how the work was organised. Given that we were not able to conduct or commission original academic research, we made up for this handicap by convening the Working Group on many occasions (50 sessions in all) and decided to organise hearings with all of the stakeholders who in our opinion seemed likely to enrich our deliberations. We thus conducted 39 hearings, our main concern being to gather points of view that were as varied and complementary as possible (as can be seen from the list of people interviewed featured in Appendix 1 of the report).

For methodological reasons as well as for clarity, we chose to structure the Working Group's findings starting with a presentation of the role of the banking industry in France, an industry which in fact is little known (see Part I). On the basis of this presentation, which is as exhaustive and analytical as possible (which in itself constitutes a first), it seemed possible to shed some light on the challenges facing the industry over the next decade (see Part II).

I. Banking: a constantly evolving industry

The banking industry is unlike other industries. The substantial regulatory framework, the almost complete absence of patents protecting innovation, the proliferation of combined or complex products and the scale of external effects on the rest of the economy preclude using unmodified the traditional tools of economic analysis to obtain an overview of the dynamics of this industry. Moreover – and this constitutes one of the main findings of our work – the banking industry today no longer exists the way it was understood scarcely more than ten years ago. Banks, and French banks in particular, have substantially restructured, computerised and diversified, and have become more international, thus giving rise to companies that today must be viewed with new eyes.

The far-reaching changes that the different bank business lines have undergone are probably at the root of the many fallacious debates surrounding the industry's activities. The best way of countering these misconceptions is to present indisputable data that give a more accurate view of the role of banks as leading players in the creation of economic growth.

It should not be forgotten that

- The three foremost French banks rank among the 25 biggest in the world (according to the criteria of balance sheet size, Tier One capital and stock market capitalisation).
- On some markets, such as equity derivatives, one or more French banks figure among the world leaders.
- Banking is a labour-intensive industry. At end-2003, French banks (excluding the Post Office's *Banque Postale*) accounted for 419,000 direct jobs and nearly 200,000 indirect jobs, i. e. 2.5% of the total labour force, making this industry the biggest private-sector employer.
- Not only has this industry not turned out to be “the next steel industry” as was feared by the Nora-Minc report in 1978, but has also succeeded in creating jobs by shifting the age distribution of its employees (the proportion of employees under 30 increased by 6 percentage points between 2000 and 2003) and raising the skills level (more than 30% of staff are recruited with university degrees or higher). These results have been achieved while investing in training to the tune of 4% of the wage bill, a record unequalled in other industries.
- French banks saw their cost-to-income ratio drop by 9% between 1997 and 2005, evidence of their continuing efforts to modernise.

These efforts allowed French banks to continue to play a key role in financing the economy and therefore in fostering growth and job

creation. Without denying that there may be changes in this regard (see Part II), it has to be acknowledged that the banking sector remains the primary source of financing for the French economy, either through loans or as an intermediary between non-financial agents and the markets. This is true both for enterprises and private individuals and is one of the distinctive features of the continental European financial model.

What is less often highlighted is the increasingly industrial and technological nature of most banking business lines. As well as being a labour-intensive industry providing proximity services, banking is also a high-tech sector. To take just one example, the industry processes over 14 billion interbank payment transactions a year. Banks'IT budgets over the last ten years have represented nearly 15% of their overheads and 20% of total IT services expenditure in France, i. e. almost the equivalent of the rest of French industry.

French banks are hugely involved in value creation and the satisfaction of their different customer groups. They are, in addition, financially sound and therefore able to satisfy the constantly growing demands for financial security, which is a public good whose importance should not be underestimated.

That said, the scale of the challenges facing the French banking industry over the next decade mean that sustained investment in and modernisation of the sector are today more than ever an absolute necessity.

II. The challenges ahead

The Working Group tried to survey all of the problems facing the French banking industry over the next decade, bar any major economic or social turnaround in this period. This survey, which was intended to be as comprehensive as possible, yielded some definite findings and a number of questions.

A. Among the definite findings, those of a strategic nature and those of a more operational nature need to be distinguished

There are four definite findings of a strategic nature

1) *Competition between banks will intensify and must be conducted fairly*

The arena of competition for most banking business lines is now global. It is therefore perfectly possible that, as in the case of stock markets (at the forefront of which Euronext is currently threatened in its project of European expansion), over the next ten years the European banking scene will also be very substantially restructured, with the emergence of around ten world-class leaders and the marginalisation of other banks, which will henceforth become "local" banks. At a global level, many banking industries are resolutely on a battle footing. The banking industries of all the industrialised countries

(except, perhaps, Germany, and to a lesser degree, Japan) have restructured at a national level. Compared with its competitors, the French banking industry appears well-armed, even if it has some catching up to do with the major US banking groups in terms of size, and with US, UK and Spanish banks in terms of profitability. Any decline in the profitability of French banks should therefore be regarded in the future as a factor undermining competitiveness and a threat to keeping the crucial decision-making centres for our economy within France's borders.

This competition raises several questions regarding the legal framework within which the profession operates, the tax environment (in the widest sense), distinctive features that may persist on some markets such as retail banking with, for example, the tradition that cheques are free and the system of regulated savings.

Competition for French banks will be played out on the global market, but also, notably for retail banking business lines, on the domestic market. In this context, it is imperative that the conditions ensuring a genuine level playing field are constantly adhered to.

2) The banking industry is undergoing an unprecedented overhaul of its regulatory framework

The new accounting standards (International Financial Reporting Standards – IFRSs) and prudential standards (Basel II), the introduction of which is virtually simultaneous, will affect the framework within which the banking industry operates. These new standards have given rise to intense negotiations and sometimes, especially in the case of accounting standards, to serious disagreements. They entail colossal investment on the part of banks and will undoubtedly lead to major changes. The IFRSs introduce a market approach to banking activity across the board, including lending, which may seem difficult to reconcile with the French tradition of fixed rate loans. As regards the new solvency ratio, it reinforces risk-based management and may lead to encouraging less risky activities (loans to private customers, for example) relative to riskier activities (such as loans to certain types of companies). Overall, the impact of these new regulations on the behaviour of financial players, particularly in relation to the economic cycle, remains to be determined. These regulatory mechanisms have not, at this stage, been definitively formulated. While keeping in view the objective of enhanced financial security, advantage should be taken of the room for manoeuvre still available in order to prevent these reforms from penalising banks in general and continental European banks in particular.

3) The European dimension no longer constitutes a challenge for many banking business lines, nor for many regulations. It is now a reality and in many respects an opportunity for French banks.

The overwhelming majority of bank operating regulations are now governed by the European framework. The convergence of supervisory standards and practices is a daily issue for banks, whose activity is increasingly cross-border in nature, even if the single European market has progressed faster for market activities than for retail banking. This has proved to be an asset in terms of harmonising banking practices, but is a

severe limitation regarding the ability to invoke the “cultural exception” clause at the level of national regulation.

4) *At a more microeconomic level, there is no single model of bank development*

Banks with very different organisational profiles will continue to exist side by side. This is true both in terms of their legal structure and the way in which the different bank business lines are organised.

In this regard, the distinctive nature of the different banking business lines needs to be recognised, as does the need to adapt regulations for each type of business area.

The absence of a single banking model is not incompatible with the continued existence of national banking peculiarities – far from it. In this respect, it is important to affirm the relatively specific nature of the behaviour of continental European banks and to take account of these distinctive features, both in the context of the harmonisation of European banking regulation and the implementation of the IFRS and Basel II standards.

There are six definite findings of a more operational nature

1) *It is vital that information regarding the banking industry should be improved*

This relates above all to information enabling today’s banking sector to be analysed. The industry has changed, and the tools used to analyse it need to change accordingly. The increasing diversity of banking business lines also calls for more detailed analysis. This improvement of information concerns its production but also its dissemination, with better dissemination facilitating better analysis and therefore greater transparency.

The harmonisation of information must also contribute to an improvement in the banking industry’s image. The image of banks is not good in France, or at least, as far as many subjects are concerned, does not reflect the reality. This clouds and skews many issues, some of which are of strategic importance. Action must therefore be taken in this area, both by the industry and by the other economic agents concerned (public authorities, the media, etc.).

2) *Banking risk, while being better managed and controlled than in the past, has not disappeared*

First of all, the work undertaken both by banks themselves and their supervisory authorities to better understand and manage banking risks should be welcomed. That said, risks that already existed have taken on increasing significance. This is the case, for example, of operational risk, but also of the misconduct revealed by crises that directly implicated corporate governance (Enron, Worldcom, Parmalat, etc.), and likewise of the responsibility of companies that design and sell financial products, such as Bénéfic. In addition, new risks have appeared. These include certain IT crime risks to which banks are exposed more than any other economic agent, the scale of which is growing and which are only gradually being controlled. Lastly, the spread of banking risk beyond the sector to include households, which are unaware of such risks (notably through the exponential growth in credit

derivatives), is a challenge that in the Working Group's view it would be dangerous to underestimate. Given the progress made in terms of banking risk control in the past, there is no need to give way at this stage to any kind of alarmism. As enhanced risk control relies on better knowledge of the risks in question, improved information as well as sustained vigilance in this area are to be recommended.

3) The creation of a single euro payments area constitutes a major challenge for the French banking industry

None of the banking business lines are expected to disappear or, conversely, to dominate the others. At most, it may be feared that the current profitability of retail banking may eventually be undermined as a result of the combined effects of consumer pressure and keener competition. Among the different banking business lines, there is however one that occupies a very important place in the operating equilibrium of French banks, and whose future in relation to them appears uncertain the management of means of payment. This represents on average more than 10% of net banking income (NBI). Thanks to interbank co-operation, French banks have for a long time enjoyed technological superiority and an undisputed competitive advantage on this market, offering their customers unequalled security and ease of use. The changes, notably in the regulatory field, under way at the European level seem however likely, over the very short term, to threaten this comparative advantage. The major international payment card networks (Visa and Mastercard), as well as some non-bank operators (e. g. telecom operators) are likely to pose a threat to banks' positions in this area. The formulation of a clearly defined European strategy and efforts to make the French system and international systems complementary appear indispensable. In this context, the future of new forms of payment instrument (such as the electric purse and payments via mobile phone) will have to be addressed, as will certain regulatory practices and arrangements (free cheques, the assignment to banks of the monopoly on the issuance and management of means of payment) in order, notably, to prevent certain players from operating in the sector without giving users the same guarantees of security as banks. It is evident that the problem is not the same for all the different types of payment (from micropayment through to payments between enterprises). Appropriate solutions for each type of payment must therefore be identified on a case-by-case basis. However, one point is true for all of them it is essential that common objectives of quality of service and security be defined and promoted at the European level.

4) The financing of some types of enterprises can and should be improved

Overall, relations between banks and enterprises have improved significantly over the past 20 years. Banks have diversified the services they offer and have trained their staff to better meet the needs of increasingly exacting corporate customers. This general improvement should not, however, mask the difficulties encountered by some types of enterprises in obtaining financing. Addressing this problem requires further training of bank staff (and not only sales staff), but also the modification of the regulatory framework so that French banks are not deterred from giving

financial backing to the riskiest types of companies in banking terms. This is also true for legal risk (jurisprudence on “abusive support”, which has just been substantially reformed by law), the usury rate (essentially repealed for SMEs by Acts of 1 August 2003 and 2 August 2005), and the legislation on collateral (reformed by Order of 22 March 2006). Public financing mechanisms, such as Sofaris, must, moreover, continue to take account of the changing needs of enterprises.

5) *Banks’relations with consumers must be clarified and broadened*

The social demands placed on banks are increasingly great. French people still have difficulty regarding their banks as commercial enterprises. It is true that a few years ago they were still practically public service institutions. The question of banks’pricing is thus at the centre of discussions. In this regard, transparency continues to be the number one priority. Advice to customers must be given with ever more professionalism (in line with the recommendations of the Delmas-Marsalet report) and banks’prices must be made increasingly transparent (with a regular reminder of fees being an area that should continue to be explored).

From this point of view, the action plans adopted within the framework of the CCSF in autumn 2004 and January 2006 represent crucial advances for bank-customer relations and the combat against exclusion from banking services.

Indeed, the issue of exclusion from banking services needs to be tackled head on. Given the current economic climate, this problem is no longer confined to access to basic banking services by the poorest in society. Addressing it requires a clearer definition not only of *exclusion from*, but also of *inclusion in* banking services (including, with all the necessary caution, with regard to credit) ; recognition of the fact that banks alone cannot be responsible for combating social exclusion ; and the identification of practical solutions in close collaboration with organisations representing the different customer groups. In this area, the debate regarding the establishment of a positive credit register should not be regarded as closed, and should be reopened if it becomes necessary.

6) *The development of human capital should be pursued*

French banks have modernised without social disruption, unlike other industries, and have updated their labour relations policies in many areas. These efforts should be pursued, giving priority to the forward-looking management of staff (which has often been slow to be implemented), the development of training leading to the acquisition of skills and not merely designed to help employees adapt to a new post, and a more in-depth study of ways of employing older people.

B. Turning now to the uncertainties, these comprise challenges facing French banks regarding which either no definite conclusion emerged from the Group's work, or divergent opinions were expressed as to the solutions to be adopted

There are four of these, of course relative, uncertainties

1) *Household debt*

While, compared to other countries, the debt levels of French households are relatively low, and the positive effect that an increase in the debt ratio could have on household consumption is clear, the rise in overindebtedness calls for extreme prudence in this area. It is therefore evident that an improvement of the mechanisms for preventing and managing overindebtedness must go hand in hand with any encouragement given by the public authorities to households to increase their debt. It is also essential to better assess the impact that rapid growth in variable rate loans could have, both on banks' balance sheet positions, which would thereby be improved, and on the development of households' repayment costs, which would fluctuate and therefore be easier to manage.

2) *The future of regulated savings*

This issue goes well beyond the scope of the Working Group's remit. Some members of the Group, however, held the view that the framework governing competition on the national banking market hinges, at least in part, on the future of this area. In this regard, the Group was anxious to underline the substantial constraints that would weigh on the continuation in its present form of this type of saving in the context of deeper banking integration at the European level. This could be addressed, in particular, by gradually extending competition on this type of product and by a similarly gradual reduction in the relative share of this type of saving, without abandoning the public interest function this type of saving is designed to fulfil.

3) *The internationalisation of banking production*

French banks have outsourced their production fairly substantially (particularly their IT services), but have offshored activities very little. In this regard, they lag well behind their foreign competitors. On this very sensitive topic, it needs to be recognised that the future will partly depend on the intensity of the competitive pressures weighing on the French banking industry. It should also be noted that moves to offshore certain segments of banking activity have come up against difficulties that need to be examined in detail in order to draw appropriate conclusions. Lastly, the existence of this problem should not be ignored and solutions to it should be studied as part of a consultation process that is as broad as possible.

4) *Harmonisation of European regulations*

The framework within which the banking profession operates is substantially harmonised across Europe. On the basis of the European passport and the mutual recognition of national supervisors, a bank authorised in one EU

Member State may operate in the rest of the Union. But harmonisation is much less advanced as far as products are concerned, particularly in the retail banking area. The absence of a single market in retail financial services is sometimes regarded as one of the main obstacles to the cross-border bank mergers that would result in “European champions” capable of rivaling the US giants. It also deprives consumers of increased competition, which would be to their advantage.

However, the appropriate method for developing this single market is the subject of debate. Should the legislation of the country of the service provider alone be accepted (“law of the country of origin”), at the risk of distorting competition and of leaving it to the consumer to compare products based on different legal frameworks and practices? Or should we seek complete harmonisation of products in order to make real comparisons possible, at the risk of engaging in virtually impossible negotiations in Brussels? Can a middle way be found via harmonisation covering the essential areas? These choices are not a matter of indifference for French banks, which are well positioned to enter the European fray but may be disadvantaged by national legislation that on average gives more protection to consumers than that of their rivals. This would constitute a handicap for them should the law of the country of origin take precedence.

Another crucial European issue is that of supervision, given that all the major European banks now have cross-border activities. But their supervisors are national, which results both in administrative unwieldiness and divergent application of prudential standards. This may have a not insignificant impact on their competitiveness and their choices of location.

The question of a “European supervisor” has therefore been raised, particularly in the light of the implementation of Basel II, which will give even more weight to the decisions taken by supervisory authorities.

A European supervisor belongs, at least for the time being, to the realm of utopia alongside the few major pan-European banks, many national players remain and will remain. Moreover, as long as national markets retain their distinctive characteristics, ensuring the effectiveness of supervision argues for keeping a decentralised approach. Eventually, the possibility of an arrangement along the lines of the European System of Central Banks, combining decentralisation and co-ordination, may be looked at. But in the immediate future, the crucial issues are the transparency and convergence of supervisory practices.

Powerful mechanisms have in fact already been put in place to this end, with the so-called Lamfalussy process. The work of the CESB should make it possible to introduce “common reporting” and to develop a “European supervisory culture” capable of satisfying the legitimate demands of cross-border banks and limiting regulatory arbitrage. But as things stand now, the risks of “regulatory competition” and of a “lowest-bidder” approach in the area of supervision are real and may result in short-term competitive disadvantages for banks located in countries

with strong supervision such as France, or in decisions to offshore activities. The successful outcome of the Lamfalussy process is therefore of crucial importance, both for banks and the economies in which they operate.

* * *

By way of conclusion, our Working Group wished to highlight a number of findings drawn from its discussions as well as from its hearings.

These findings constitute the framework of the report submitted to the Chairman of the CCSF and appear to us essential to the clarification of the challenges facing the French banking industry over the next decade

- Banks are first and foremost enterprises that create wealth and jobs.
- French banks are unquestionably well-equipped to face the international competition which, over the next ten years, will only intensify. It is essential, wherever possible, to strengthen the competitiveness of our national banking industry. In return, it is indispensable that the sector fully plays its role as the financial engine of growth, from which no one should be excluded. French banks must therefore be given the means to perform their vital role in society.