

INDE

LA PLACE DES BANQUES PUBLIQUES EN INDE

Les banques publiques indiennes amorcent une transition historique avec l'ouverture de leur capital aux investisseurs étrangers jusqu'à 49%, au lieu de 20% précédemment. Ce virage intervient alors que le système bancaire indien demeure largement structuré autour des banques publiques, qui concentrent encore la majorité des actifs et du crédit, jouant un rôle central dans le financement de l'économie. Ce modèle a permis d'assurer une large couverture territoriale et de soutenir les priorités de gouvernement, notamment dans le secteur de l'agriculture, des infrastructures et de l'inclusion financière. Toutefois, malgré une amélioration récente de leurs indicateurs financiers, les banques publiques continuent d'afficher une rentabilité inférieure à celle des banques privées, une qualité d'actifs historiquement plus dégradée et une gouvernance marquée par des interférences publiques. Dans ce contexte, les autorités indiennes ont engagé depuis plusieurs années un ensemble de réformes structurelles visant à renforcer la solidité financière, l'efficacité opérationnelle et la discipline de gestion des banques publiques, tout en préservant leur rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les banques publiques doivent ainsi trouver un équilibre entre, d'une part, la poursuite d'objectifs économiques et sociaux assignés par l'Etat et, d'autre part, la convergence progressive de celle-ci vers un modèle plus proche de celui des banques privées, fondé sur la rentabilité, la gestion du risque et la performance.

1. La place des banques publiques dans le système bancaire indien

Historiquement, les banques publiques détiennent une place centrale dans le financement de l'économie indienne, dès l'indépendance du pays, et la création de la *State Bank of India* (SBI) en 1955. Ce rôle a été renforcé par les politiques de *social control* puis par les nationalisations de 1969-1980, qui ont orienté les banques publiques vers le financement des priorités économiques fixées par l'Etat. En conséquence, le système bancaire indien demeure largement dominé par les banques publiques (Public Sector Banks ; PSBs)¹, dont l'Etat détient au moins 51% du capital. En mars 2025, les PSBs représentaient environ 56% des actifs bancaires totaux et des encours de crédit, contre respectivement 38% et 41% pour les banques privées².

Les banques publiques opèrent dans un cadre de gouvernance distinct de celui des banques privées. Bien que soumises à la même supervision prudentielle de la RBI, les PSBs relèvent également du *Department of Financial Services* (DFS) du ministère des Finances, qui conserve un rôle déterminant dans les nominations de dirigeants, la stratégie et l'allocation sectorielle du crédit. Cette double tutelle distingue les banques publiques de leurs homologues privées.

Les PSBs conservent un rôle structurel dans l'économie indienne, constituant le principal vecteur d'accès aux services bancaires pour une large part de la population, notamment en zones rurales et semi-urbaines, moins desservies par les banques privées³. Dès lors, le système bancaire indien fonctionne selon un modèle de complémentarité, où les PSBs assurent l'accès au crédit et le financement des priorités publiques, tandis que les banques privées tirent l'innovation⁴. Néanmoins, l'idée selon laquelle les PSBs se cantonneraient au financement rural ou aux orientations du PSL est à nuancer, l'analyse sectorielle et géographique des encours de crédit montre que les PSBs couvrent l'ensemble de la chaîne de financement (cf. Annexe 4 et 5).

Parallèlement, depuis 2017, les autorités indiennes ont engagé un vaste mouvement de consolidation du secteur bancaire public, faisant passer le nombre de PSBs de 27 à 12 établissements. Les principales

vagues de fusions (*State Bank of India* en 2017, puis consolidations de 2019 et 2020) visaient à créer des entités de taille critique, renforcer les fonds propres et améliorer l'efficacité opérationnelle. L'Etat indien a ainsi engagé une recapitalisation massive des banques publiques, à hauteur de plus de 2,87 lakh crore INR, dont 2,2 lakh crore INR injectés directement par l'Etat, afin de restaurer leur solvabilité et soutenir l'offre de crédit (cf. infra)⁵.

2. Défis de rentabilité, de gouvernance et d'efficacité des banques publiques

La performance des banques publiques s'est nettement améliorée par rapport à celle des banques privées. En septembre 2024, si le Return on Assets (RoA) moyen des PSBs demeure légèrement inférieur à celui des banques privées (1,1% contre 1,8%⁶), leur Return on Equity (RoE) apparaît légèrement supérieur (cf. Annexe 6), bien que plus volatil dans le temps. Les écarts historiquement observés sur ces indicateurs de performance entre les deux modèles bancaires reflètent une efficacité opérationnelle plus faible chez les PSBs, des coûts plus élevés et une capacité limitée à ajuster rapidement les modèles d'affaire.

De plus, les banques publiques ont longtemps concentré l'essentiel des créances douteuses (NPA) du système bancaire, en raison d'un cycle de crédit excessif durant la période de forte croissance des années 2003-2008, centré sur les infrastructures, l'énergie, la sidérurgie et les télécommunications. Bien que le ratio brut de NPA ait fortement reculé, passant de 14,6% en 2018 à 4,6% en mars 2024, il demeure supérieur au ratio des banques privées (2,2%)⁷. Cette situation tient notamment à une exposition historique aux grands groupes industriels et aux projets d'infrastructures, secteurs soutenus par les politiques publiques.

Les banques publiques jouent un rôle central dans la mise en œuvre des politiques publiques, en particulier à travers le *Priority Sector Lending* (PSL), qui impose qu'au moins 40% des crédits soient alloués à des secteurs définis par l'État (agriculture, PME, inclusion financière). Si ce dispositif contribue aux objectifs sociaux, il limite la flexibilité commerciale des PSBs et pèse sur leur rentabilité. En conséquence, les crédits alloués au secteur agricole représentent 14,4% de l'encours total des PSBs en 2025, contre 7,9% pour leurs homologues privés.

3. Un état des lieux des réformes engagées et perspectives

En réponse à la crise des NPA, le gouvernement indien a déployé en parallèle des réformes structurelles visant à réduire les causes profondes de la dégradation des bilans. L'adoption du *Insolvency and Bankruptcy Code* (IBC) a changé le traitement des entreprises en défaut, en facilitant la reprise ou la liquidation de leurs actifs. Toutefois, selon la RBI et le *Ministry of Finance*, le taux de récupération moyen des créances reste modeste, estimé à environ 30% pour les banques publiques, inférieur à celui observé dans les banques privées. Parallèlement, la création de la *National Financial Reporting Authority* a contribué à améliorer les audits et le partage de l'information comptable, et des mesures de gouvernance ont été adoptées, notamment la séparation des fonctions de président non exécutif et de directeur général et la création du *Banks Board Bureau* pour la sélection des dirigeants.

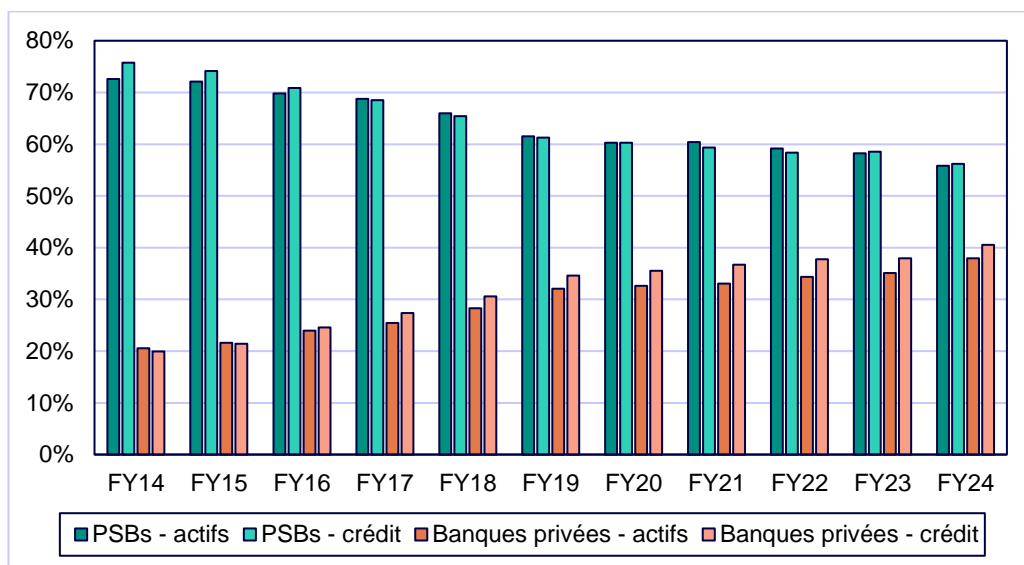
Sur le plan opérationnel, les banques publiques ont comblé une partie de leur retard opérationnel grâce à une bonne adoption des technologies financières, en particulier via le système *Unified Payments Interface* (UPI). Depuis 2022, les PSBs représentent une part stable de plus 55% des transactions UPI en volume, contre près de 30% pour les banques privées⁸. Cette digitalisation a permis d'améliorer l'efficacité des paiements et l'inclusion financière, sans pour autant transformer en profondeur les modèles économiques.

Néanmoins, malgré les réformes engagées, l'Etat demeure un acteur central et interventionniste du secteur bancaire public. Les projets de privatisation partielle ou totale de certaines banques publiques, évoqués depuis 2021, ont progressé lentement et se heurtent à des résistances politiques et sociales importantes. Cette situation limite la convergence des PSBs vers le modèle des banques privées et entretient une ambiguïté entre objectifs commerciaux et missions de politique publique.

Les annonces récurrentes concernant des projets de privatisation partielle ou totale de certaines banques publiques, associées aux efforts de modernisation numérique et de réduction des NPA, suggèrent que la question de l'équilibre entre mission sociale et modèle économique pourrait devenir un enjeu stratégique majeur pour la politique bancaire indienne. La réponse dépendra notamment de la volonté des autorités de maintenir les PSBs comme instruments de politique publique ou de les rapprocher davantage d'un modèle orienté marché, au prix d'un ajustement du périmètre des missions non commerciales.

Annexes

Annexe 1 : Evolution de la part des actifs et crédits des banques publiques et privées en Inde (%)



NB : La part restantes est couverte par les autres banques commerciales, incluant les banques étrangères et les banques rurales.

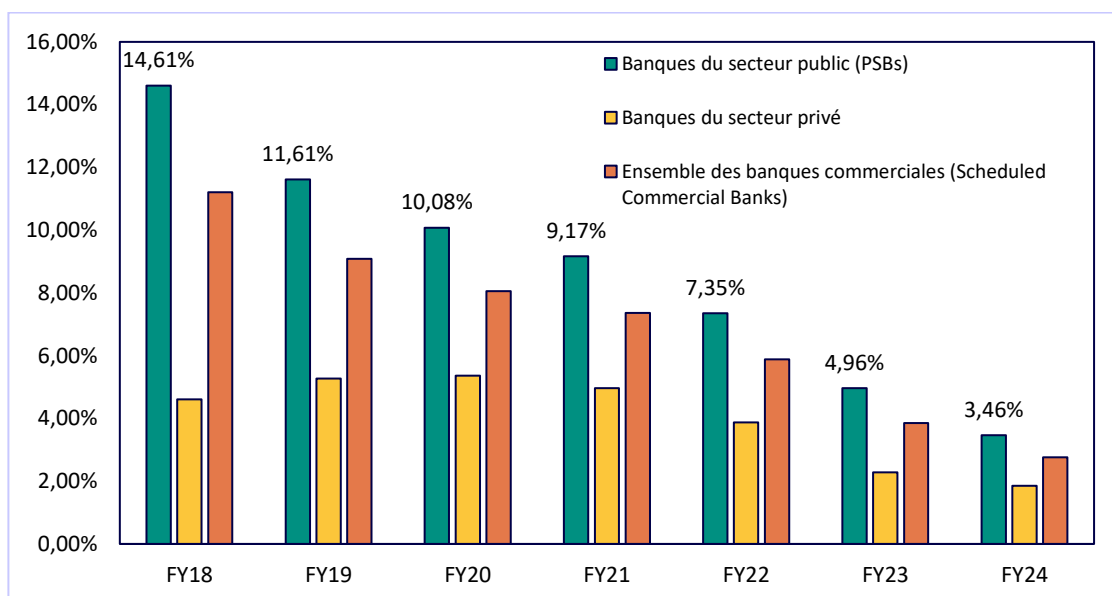
Source : RBI – Database on Indian Economy.

Annexe 2 : Liste des douze banques publiques indiennes, siège social, et part du capital détenu par l'Etat (2025)

Banque	Siège social	Participation État (%)
State Bank of India	Mumbai (Maharashtra)	55,5
Bank of Baroda	Vadodara (Gujarat)	63,97
Bank of India	Mumbai (Maharashtra)	73,38
Union Bank of India	Mumbai (Maharashtra)	74,76
Bank of Maharashtra	Pune (Maharashtra)	73,6
Canara Bank	Bengaluru (Karnataka)	62,93
Indian Bank	Chennai (Tamil Nadu)	73,84
Indian Overseas Bank	Chennai (Tamil Nadu)	92,44
UCO Bank	Kolkata (Bengal Occidental)	90,95
Central Bank of India	Mumbai (Maharashtra)	89,27
Punjab National Bank	New Delhi (Delhi NCT)	70,08
Punjab & Sind Bank	New Delhi (Delhi NCT)	93,85

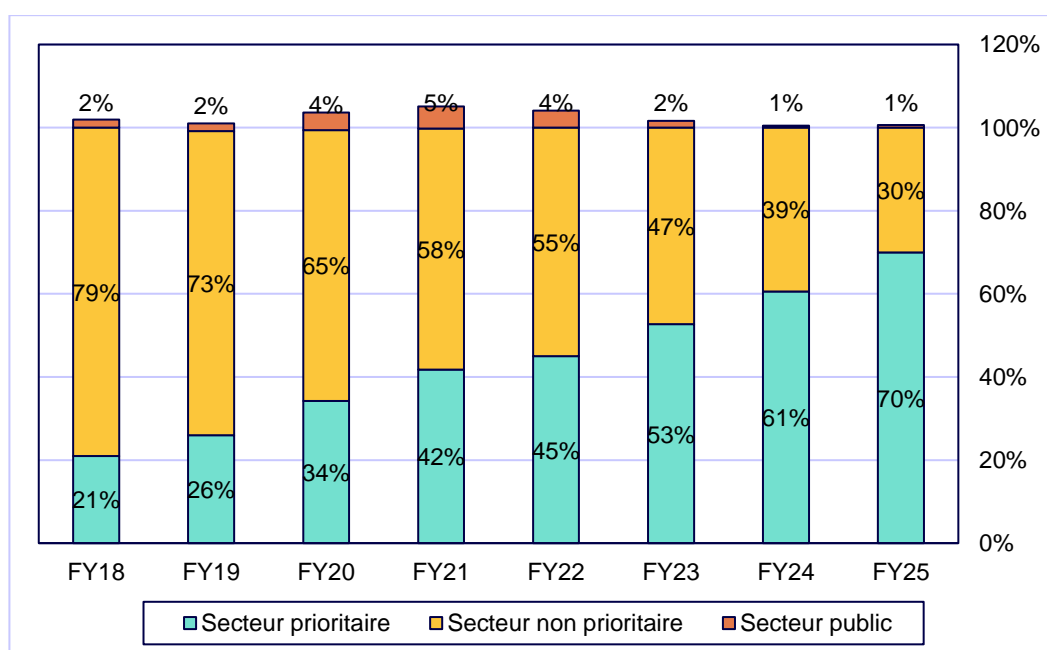
Source : [Department of Financial Services – Public Sector Banks \(2025\)](#)

Annexe 3 : Ratio de créances douteuses brutes – Md USD (Calcul Trésor)



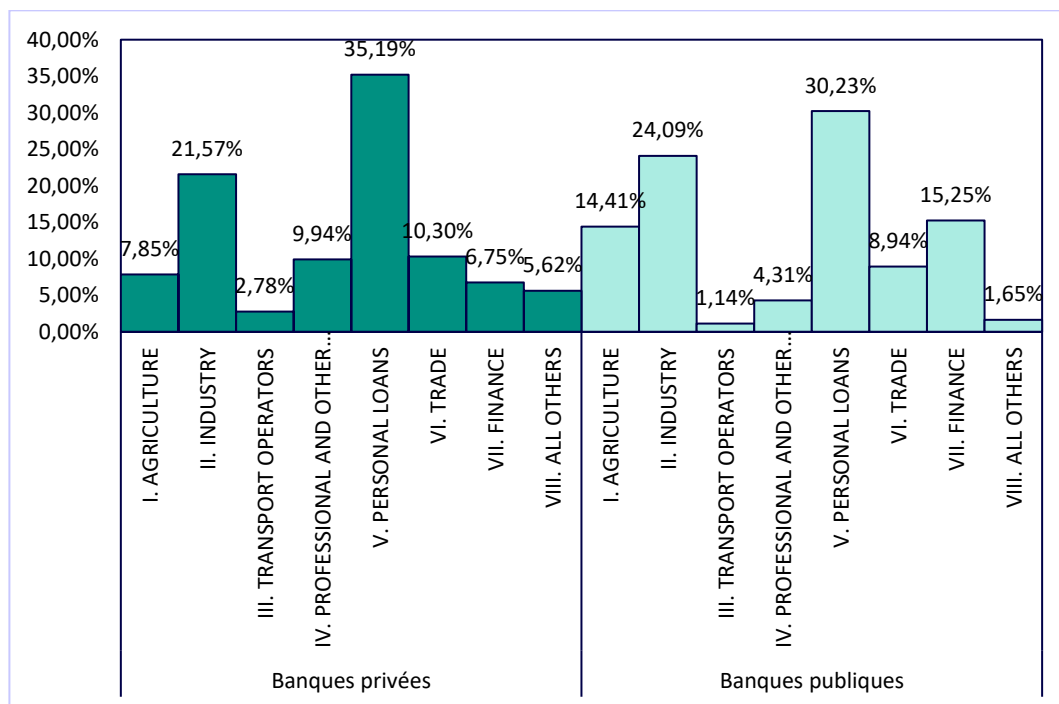
Source : [DFS – Banking Analytics](#)

Annexe 4 : Composition des créances douteuses des banques publiques indiennes (%)



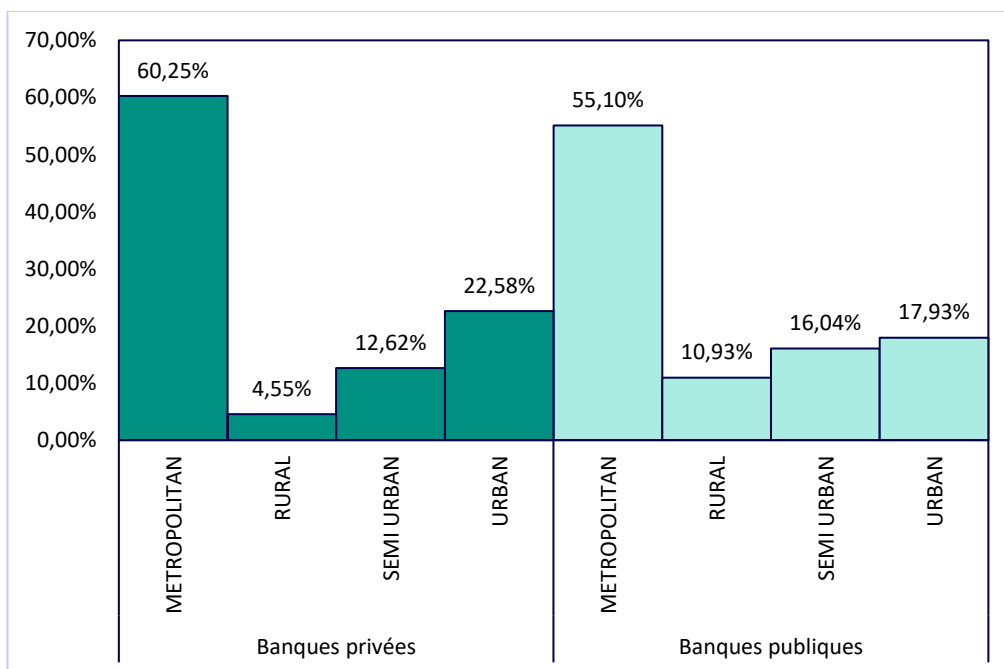
Source : [RBI – Composition of NPAs of PSBs](#)

Annexe 5 : Encours de crédits des banques publiques et privées par secteur (2025, % du total)

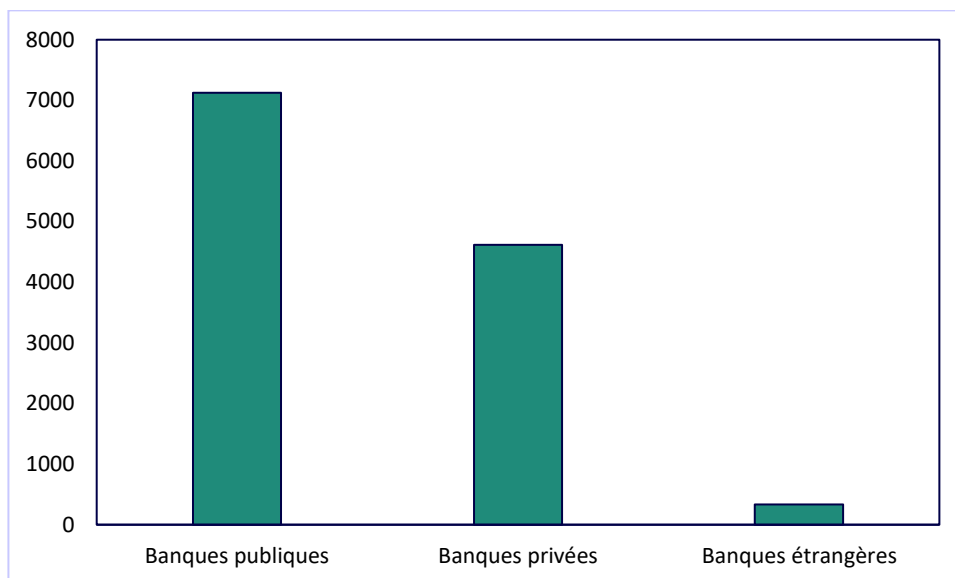


Source : [RBI – Bank Group wise, district wise, population group wise Credit details of SCBs](#)

Annexe 6 : Encours de crédits des banques publiques et privées par groupe de population (% du total)

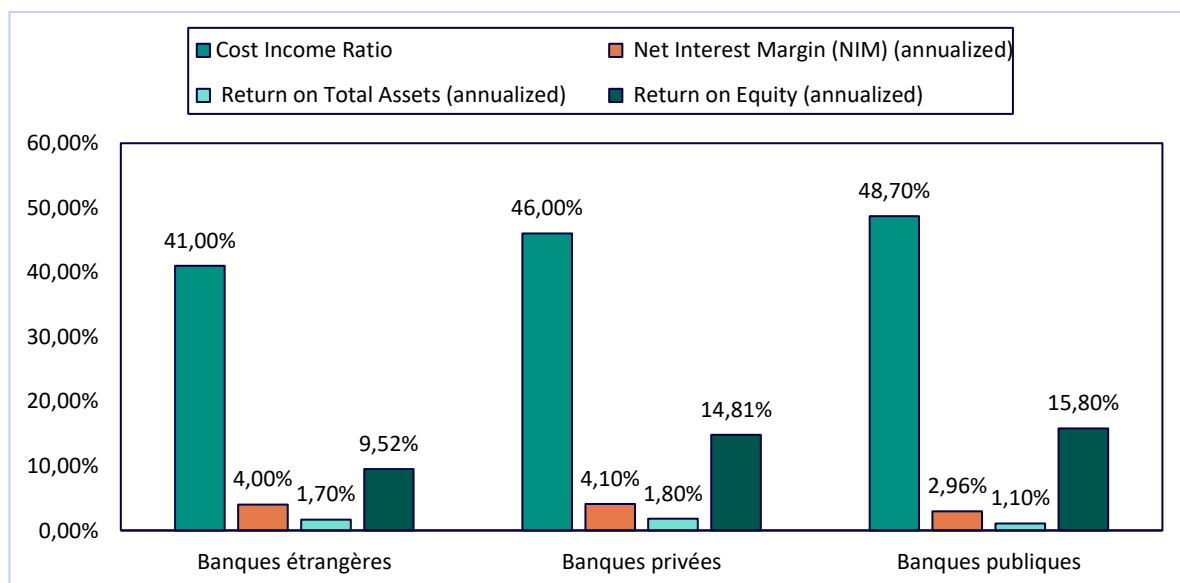


Annexe 7 : Profit moyen nets par type de banques en INR crore, calculé à partir du cumul à date du 30/09/2024)



Source : [RBI – bank-wise important financial indicators of SCBs – Profitability](#)

Annexe 8 : Ratios par type de banques en INR crore (cumul à date du 30/09/2024)



Source : [RBI – bank-wise important financial indicators of SCBs – Performance](#)

¹ Cf. Annexe 2

² [Assets and Credit of Schedule Commercial Banks – RBI](#)

³ Les crédits alloués par les PSBs aux populations rurales et semi-urbaines représentent respectivement 11% et 16% en 2025, contre 4,6% et 12,2% pour les banques privées.

⁴ Cf. Note 25-128 Suivi du secteur bancaire indien

⁵ [Press Information Bureau – Ministry of Finance – Initiatives to improve the conditions of Government Banks \(2019\)](#)

⁶ Ces ratios sont établis à partir des données mises à disposition par les banques elles-mêmes.

⁷ Pour répondre à la dégradation de la qualité des actifs, les autorités ont déployé une stratégie de réforme systémique articulée autour des « 4R » : reconnaissance des pertes, résolution des actifs dégradés, recapitalisation des banques et réformes structurelles. Cette approche marque une rupture avec les réponses fragmentées précédentes, en traitant simultanément les symptômes (NPA) et les causes profondes (gouvernance, discipline du crédit, supervision). L'amélioration observée depuis 2019 en termes de rentabilité, de solvabilité et de qualité d'actifs atteste de l'efficacité de ce cadre de réforme et a restauré la crédibilité des PSBs au sein du système bancaire.

⁸ [NPCI – Ecosystem Statistics of UPI](#)