

# L'HISTOIRE AU PRÉSENT

## LES BANQUES ET L'ÉTAT EN FRANCE

ALLIANCE, FINANCE ET CROISSANCE (1715-1966)

JEAN-MARIE THIVEAUD \*

**L**iberté des marchés ou dirigisme étatique de l'économie, besoins de réglementation ou vertu de la dérégulation, indépendance des banques centrales et dispersion des souverainetés monétaires, autant de couplets dialectiques qui posent aujourd'hui encore la question, théoriquement tranchée par l'idéologie de l'économie politique au siècle des Lumières, de savoir entre quelles mains, visibles ou cachées, repose ou doit reposer la maîtrise de la richesse des nations.

Poursuivant les recherches entreprises, ces deux dernières années, sur les relations entre finance et souveraineté, je voudrais essayer de réfléchir ici sur deux aspects particuliers de cette question générale que l'économie politique n'a, finalement, jamais bien résolue<sup>1</sup>.

D'une part, en considérant plus spécialement le cas français sur longue période, j'examinerai, sommairement, la phylogenèse du dispositif bancaire, ses conditions de développement et de mutations en tentant d'évaluer la part de responsabilité de l'Etat dans l'extension de cette famille d'institutions. D'une autre part et sur ces constats, j'opposerai, comme une singularité des matières financières, le modèle de l'alliance à celui du contrat ou de la convention qui supporte l'ordre de l'échange économique. Il ne s'agira donc nullement de plaider pour l'un ou l'autre des camps ni de conduire une analyse critique sur l'Etat ou les entreprises dites

287

---

\* Conseiller historique, Caisse des dépôts et consignations.

Cet article développe la communication que j'ai donnée au séminaire « Banque et financement de la croissance », organisé les 26-27 avril 1994, à Lisbonne, à l'initiative de P. Artus, par les services des études de la Caisse des dépôts et d'Indosuez, le CEFI et le CEPIL. Je remercie Philippe Betry, chercheur-stagiaire à la Mission des travaux historiques de la Caisse des dépôts, pour les lourds dépouillements bibliographiques qu'il a réalisés pour la préparation de cet article.

<sup>1</sup> Voir les travaux que nous conduisons, dans le cadre du programme « Finance, Ethique, Confiance », au sein du séminaire organisé entre l'A.E.F. et le C.R.E.A., à l'initiative de M. Aglietta et A. Orléan. Les premiers résultats, sous une forme brute, seront prochainement publiés dans un « Cahier F.E.C. ». Cf. aussi : J.M. Thiveaud, *Etat et pouvoirs locaux, brève histoire d'une alliance inégale*, in : *Pouvoirs locaux*, n°20, avril 1994; et idem : *Le Roi, l'Etat, la finance*, à paraître dans les *Cahiers F.E.C.*

privées mais seulement de considérer, dans une sorte de neutralité, comment se fixent et s'appliquent les règles du jeu financier.

L'Etat, quant à lui, est considéré ici de façon globale, à la fois Etat-personne ou "être de raison" et l'Etat-puissance publique dans toutes ses délégations.

Aujourd'hui comme hier, ces relations entre l'Etat et la Société, entre l'Etat et les institutions économiques et financières sont généralement stigmatisées au nom d'une liberté toujours à conquérir face à un excès de contrôle ou de réglementation. Or l'exemple du système bancaire français, longtemps considéré à l'étranger comme le plus libéral de tous<sup>2</sup>, pourrait aussi nous fournir quelques éclairages sur les interactions, positives et négatives, entre l'Etat et l'économie et la spécificité, une fois encore, du phénomène financier qui exigerait, par structure, d'autres formes de gestion, un nécessaire partenariat entre l'ordre public et le secteur de l'initiative privée, sous cette forme immémoriale et de nature quasi religieuse que représente l'alliance<sup>3</sup>.

La mise en cause du dispositif bancaire français, les retards de son développement, les insuffisances de ses contributions à l'industrie, les excès de l'encadrement réglementaire sont autant de thèmes dont économistes et historiens économistes nous ont rebattus les oreilles depuis cent ans. Les uns au nom d'un libéralisme idéal, les autres au travers des grilles de lecture marxiste, chacun a voulu stigmatiser les particularismes du capitalisme français, entre les abus du dirigisme étatique et les carences d'un tissu industriel en quête de ressources financières<sup>4</sup>. Toutes ces analyses, traditionnelles dans leur expression depuis près d'un siècle, et qui intéressent la France comme le reste du monde, ont, au moins, en commun le même fondement idéologique, celui de l'économie politique de la fin des Lumières. Le modèle d'explication du monde que bâtissent alors les fondateurs de l'économie tend résolument à exclure la monnaie ou l'argent à l'époque, précisément, où les secteurs des finances et celui de la

<sup>2</sup> Voir par exemple, P. David, Essai sur l'intervention de l'Etat dans le commerce de banque, Lyon, Bosc et Riou, 1937. et H. Laufenburger, Enquête sur les changements de structure du crédit et de la banque, T.1., Les banques françaises, Paris, Sirey, 1940.

<sup>3</sup> Voir J. Ellul, Les fondements théologiques du droit, Genève, Delachaux & Niestlé, 1946. *idem*, Loi et sacré, droit et divin, in: *Le Sacré, études et recherches*, Paris, Aubier, 1974.

<sup>4</sup> Parmi les travaux les plus récents, voir J. Bouvier, *Brèves réflexions sur le système bancaire français*, in: *Revue internationale d'histoire de la Banque*, Genève, Droz, 1968.;

*Un siècle de banque française*, Paris, Hachette, 1973. H. Bonin, *L'argent en France depuis 1880*, Paris, Masson, 1989; *Les banques françaises dans la crise*, Paris, Ellipses, 1986. F. Caron, *Histoire économique de la France, XIX-XXème siècles*, Paris, A. Colin, 1987. C. Simon, *Les Banques*, Paris, La Découverte, 1985. Ph. Bouhours, *La Monnaie Finance*, Paris, Ellipses, et *d'un point de vue plus international*: A. Sampson, *Les Banquiers dans un monde dangereux*, Paris, R.Laffont, 1982. et, naturellement, Ch. Kindleberger, *Histoire financière de l'Europe occidentale*, Paris, Economica, 1990 qui n'est pas le chef d'œuvre de ce grand économiste et développe sur le cas français des clichés anciens et mal argumentés.

banque, en particulier, connaissent, en Occident, leur plus considérable révolution. Les mutations formidables des systèmes financiers internationaux que nous avons vécues, au cours de la dernière décennie, ne constituent pourtant, à mes yeux, qu'une nouvelle onde de choc, plus ample puisque plus éloignée de la déflagration initiale qui a retenti entre la fin du XVII<sup>ème</sup> et le début du XVIII<sup>ème</sup> siècle, dans l'Europe des Lumières.

Ainsi, cette année 1994 mérite-t-elle l'instant d'une commémoration puisqu'il y a trois cents ans, le Parlement créait, en accord avec l'Echiquier et les merchant-bankers de la City, la Banque d'Angleterre, après la révolution politique qui transforma le régime de gouvernement et instaura une monarchie parlementaire. De cette innovation institutionnelle, prise au détour de l'*Act of tonnage*, qui autorisait un emprunt de guerre, allait procéder, du Vieux continent au Nouveau monde, une chaîne de réactions, à leur tour créatrices, toutes tendues par ce premier couple dialectique du moment, l'endettement universel des Etats et les besoins de financement, boulimiques et croissants. Peut-être parce qu'ils avaient été assourdis par la violence de l'explosion et la fureur des guerres, en tout cas, pour ne pas voir les contraintes assurément pénibles de tels enchaînements, les idéalistes, démocrates et pacifistes qui formèrent les premiers rangs des économistes ont préféré cacher sous l'épouvantail du mercantilisme les asservissements constitutifs de la finance, de l'argent comptant. Ils ont alors célébré en chœur le retour à l'état de nature et le culte du bon sauvage, nostalgiques du paradis perdu, ils ont voulu conjurer les rêves de liberté individuelle, les promesses du renouvellement politiques des constitutions et la richesse des nations. Platon, déjà, dans les Lois ou la République, avait esquissé les plans de sociétés sans monnaie ni commerce d'argent, et il retrouve avec Rousseau et Smith, parmi d'autres, des émules fervents qui lui répondent en écho pour projeter, à leur tour, des programmes de développement sans recours à la monnaie ni à la finance.

Force est de reconnaître que, selon les revendications constitutionnelles du temps, ces conceptions étaient intellectuellement logiques car ces premiers économistes, philosophes, moralistes ou naturalistes de profession, savaient, bien sûr, pertinemment que finance et souveraineté vont de pair depuis les commencements, que croyance ou confiance et créance ou crédit sont, de toujours, indissolublement unis dans l'angoissante dette originelle qui soumet le monde des vivants à celui des dieux et des ancêtres<sup>5</sup>. Ils avaient lu, chez Platon, que la monnaie est l'insigne par

<sup>5</sup> Voir les travaux, déjà souvent cités dans des articles précédents, de Charles Malamoud. La formulation la plus concise et la plus explicite est dans Ch. Malamoud, "Finance et croyance dans l'Inde ancienne", in : Revue d'économie financière, numéro hors-série, La Caisse des dépôts, 175 ans, septembre 1991.

excellence de la tyrannie, chez Aristote que la chrématistique s'oppose à l'économie comme l'excès échappe à toute mesure, que l'or ou l'argent étaient, d'abord, des reflets du monde trouble des dieux et de la magie, les ingrédients immémoriaux de toutes les alchimies<sup>6</sup>. Et Adam Smith choisit alors, en empruntant sans détour les mêmes fantasmagoriques outils, de troquer la main invisible des marchés contre les doigts crochus des manieurs d'argent ou la poigne trop évidente des souverains.

Les ressources modernes des sciences humaines et notamment de l'anthropologie ont, désormais, bien montré que l'acte financier, c'est à dire ce phénomène qui allie croyance et crédit dans la tentative de libération de la dette constitutive, précède, dans sa verticalité de soumission, l'ordre horizontal des échanges sociaux et économiques. Linguistes, archéologues, ethnologues ou psychanalystes savent que le "rex" ou celui, chaman ou sorcier, qui a la capacité d'unir le monde d'en haut avec celui d'en bas en fabriquant des signes a toujours pris le pas sur le producteur ou le marchand<sup>7</sup>. La finance est mise en oeuvre dans le modèle primitif de la dette sans cause qui enchaîne le monde, elle trouve sa première manifestation dans le sacrifice puis sa banalisation dans le paiement des actes rituels et la monnaie devient ensuite l'instrument du lien social parcequ'elle est à la fois le signe de la souveraineté et le moyen de l'arbitrage qui en découle. Dans tous les cas, les ressorts de la confiance viennent tendre les comportements des parties en présence puisqu'il faut toujours une dose de foi pour imposer ou entreprendre et que "la confiance ne se commande pas".

Ces constantes vérifiées par les vestiges du monde antique comme par l'ethnographie des derniers sauvages d'aujourd'hui, attestent, contre l'idéologie des Lumières - qui n'avait pas les ressources de la linguistique ou de l'anthropologie - qu'en maints domaines, et spécialement dans l'ordre de la finance comme en matière d'économie, la culture a plus d'emprise que la nature. De la forme que prend le régime politique, la constitution propre à chaque nation découle alors, inéluctablement, l'organisation, au sens le plus large, des systèmes de financement et, partant, le modèle du développement économique, des échanges, de la croissance. Les polémiques mondiales contemporaines sur l'emploi, l'écologie ou l'énergie, par exemple, fournissent des arguments concrets à chaque instant pour notre méditation.

<sup>6</sup> *En attendant les publications à venir dans les Cahiers Finance, Ethique, Confiance de la R.E.F.*, voir M. Shell, *The Economy of Literature*, Baltimore & London, John Hopkins University Press, 1978; et *idem*, *Money, Language and Thought*, Berkeley, university of California Press, 1982.

<sup>7</sup> E. Benveniste, *Vocabulaire des institutions indoeuropéennes*, Paris, Ed. de Minuit, 1969, 2 vol.

Ces rapides considérations anthropologiques se vérifient, lorsque l'on considère plus précisément l'univers bancaire, par, au moins, trois points d'histoire générale, connus depuis longtemps mais trop souvent oubliés et que je rappellerai ici parce qu'ils me paraissent nécessaires pour comprendre la fonction évolutive des banquiers.

En premier lieu, l'origine de l'activité bancaire elle-même est toujours issue de la pratique antérieure du change. Le banquier grec sur sa *trapeza*, le banquier romain sur sa *tabula*, comme l'Allemand et l'Italien sur leur *bancum* ou leur *banco*, sont tous et avant tout, des changeurs. Faut-il dire aussi que ce sont, dans l'antiquité, toujours des esclaves, puis des affranchis, ou encore des étrangers mais jamais des citoyens libres ni a fortiori des magistrats publics ou des aristocrates ? Ainsi, au début de notre ère, ce banquier de Pompéi, Jucundus, dont le splendide palais, ou ce qu'il en reste, témoigne de la fortune, était un ancien esclave, un affranchi. Grâce aux pratiques liées à l'activité du change, ces changeurs vont diversifier leurs services en conservant des dépôts puis en effectuant, peu à peu, diverses transactions, des opérations de virement puis de crédit, elles-mêmes issues des opérations de conversion<sup>8</sup>.

Le second point concerne des périodes plus récentes et l'univers médiéval des marchands-banquiers où l'on a voulu fonder à la fois le soi-disant modèle économique d'une privatisation de la monnaie et les libertés prometteuses du marché européen de 1992. Les Juifs et les Lombards du premier moyen-âge français, les banquiers italiens et allemands, Medicis ou Fugger, des XIV-XVIèmes siècles sont, certes, au départ, des marchands qui circulent sur les foires de l'Europe, mais leur rôle nouveau et spécifiquement bancaire procède, d'abord, de leur fonction de changeurs pontificaux<sup>9</sup>. Professionnels du commerce, parcourant les foires européennes, ils sont chargés par le Saint-Siège, dès le XIème siècle, de collecter le denier de Saint-Pierre, l'impôt de la papauté, payé en monnaie locale qu'ils ont pour mission de convertir et de transférer ensuite à la Curie romaine. Ils reçoivent donc une délégation de cette souveraineté particulière, spirituelle et transfrontières, puissance politique d'un genre particulier qui n'émet pas sa propre monnaie mais qui a besoin d'intermé-

<sup>8</sup> cf. R. Bogaert, Banque et banquiers dans les cités grecques, Leyde, A.W. Sijthoff, 1968. Voir aussi R. Bogaert, H. Kurgan-Van Hentemink, H. Van der Wee, la Banque en Occident, Anvers, Fonds Mercator, 1991. J. Andreau, L'argent à Rome, les rentes de l'aristocratie, in: Comment penser l'argent ? Paris, Le Monde éditions, 1992. et, du même auteur, Vie financière dans le monde romain, les métiers de manieurs d'argent (IVème siècle av.J.C.-IIIème siècle apr.J.C.), Paris, 1987. J.M. Thiveaud, Monnaie, Etat et marchés, histoire et dérivations, in : R.E.F., n°24, printemps 1993.

<sup>9</sup> Retire les travaux d'H. Hauser sur les débuts du capitalisme et, pour un bref rappel facilement accessible : H. Hauser, Les banques à l'époque moderne, in: Annales d'histoire économique et sociale, Paris, 1929.

diaires spécialisés pour les opérations de change, de dépôt et de transfert. La lettre de change, dont ils sont les inventeurs, serait donc, au fond, la véritable monnaie du Pape, monnaie sublimement fiduciaire puisque la foi de la Chrétienté toute entière s'y trouve gagée... De ce partenariat entre une souveraineté et une pratique financière naissent des bénéfices avantageusement partagés qui permettent ensuite de diversifier les services vers d'autres, princes, communes, corporations ou individualités, entraînant la multiplication des banques de dépôt et de virement puis les opérations de crédit, surtout au gré de l'élargissement des guerres<sup>10</sup>. Le commerce n'a donc jamais, ni dans l'antiquité ni au Moyen-âge, constitué le socle premier des activités bancaires, même si, très vite, le change et le négoce ont partie liée pour d'évidentes raisons de commodité.

Il n'en reste pas moins que cette communauté des marchands, comme celle en développement des bourgeois et des clercs urbains, a essayé, en anticipant les réflexions des économistes du XVIIIème siècle, de forcer le destin et d'infléchir la pesée des pouvoirs souverains. La naissance d'une nouvelle littérature avec Chrétien de Troyes, dans le cercle des foires de Champagne au XIIIème siècle, atteste de ces efforts pour renverser la pression verticale des princes conquérants et lui substituer un ordre horizontal des échanges, qui est même théologiquement fondé par certains auteurs.<sup>11</sup> Dans la même période, les travaux de Thomas d'Aquin, par exemple, développent, dans la tradition d'Aristote, la théorie d'un droit naturel de l'Etat, la primauté du bien commun, de l'intérêt de la communauté. Un siècle plus tard, lorsque Sorbonne et Commune de Paris s'unissent contre le pouvoir royal défaillant, Buridan et Oresme élaborent leurs célèbres doctrines monétaires qui prétendent donner à la monnaie une fonction de service communautaire<sup>12</sup>. La réalité des politiques n'en reste pas moins très différente et, malgré les conseils de Nicolas Oresme, le sage roi Charles V multipliera, comme les autres, les mutations monétaires, bien moins pour des motifs économiques voire même financiers que pour, au détour des mesures connexes, augmenter son pouvoir.

Le troisième fait qu'il convient enfin de souligner tient au développement progressif et parallèle des institutions de crédit public, des banques que nous dirions, de nos jours,, des banques centrales. Que l'on prenne le

<sup>10</sup> On se souvient du rôle des Médicis dans le financement des deux camps de la Guerre de Cent ans et de la faillite de cette maison lorsque les rois ne tiennent pas leurs engagements.

<sup>11</sup> E. Vance, *Christians's Yvain and the Ideologies of Change and Exchange*, in: *Yale French Studies*, n° 70, 1986.

<sup>12</sup> Voir, sur ces questions des rapports entre économie pensée scolastique, les travaux récents d'André Lapidus, *Le Détour de Valeur*, Paris, *Economica*, 1986; *La propriété de la monnaie : doctrine de l'usure et théorie de l'intérêt*, in : *Revue économique*, n° 6, 1987. Cf. aussi *Traité des monnaies de Nicolas Oresme et autres écrits monétaires du XIVème siècle*, éd. par Cl. Dupuis, Lyon, *La Manufacture*, 1989.

cas des premières caisses de Gènes ou Venise, entre XII et XIII<sup>ème</sup> siècles, puis de leur version rénovée des années 1550, ou encore celui des banques d'Amsterdam ou de Hambourg au début du XVII<sup>ème</sup> siècle, pour ne guère parler de la Banque de Stockholm, vers 1660, ni de celle d'Angleterre en 1694, ces établissements sont toujours des lieux de souveraineté qui règlent le commerce de l'argent sous l'égide de l'Etat en place. Sans doute, dans le plus grand nombre des occurrences, s'agit-il d'établissements fondés au sein de républiques de marchands mais cette classification sociale ne peut nullement masquer la primauté de l'Etat-souverain qui vient s'affirmer précisément face à la communauté des agents financiers et économiques. Leur rôle économique, souvent souligné, ne se conçoit que par la volonté d'un encadrement des mouvements de la monnaie et des instruments de crédit qui lui sont associés. Ici encore, les singularités culturelles et politiques, profondément enracinées dans le passé, viennent expliquer les différences. La boutade d'Henri III, en 1588, illustre, à cet égard, l'originalité de la situation française, lorsque les représentants des Etats proposent diverses réformes financières et monétaires et un nouveau projet de banque royale. Le roi refuse au risque, dit-il, *« de me régler sur le duc de Venise et rendre mon estat à demi démocratique. »*

*«Au nom du peuple français»*

293

Dans tous les cas, signe de la souveraineté depuis le premier lingot frappé, porteur de l'inscrit de l'autorité et de sa légitimité, la monnaie précède la naissance des banquiers. Elle induit, pour des motifs multiples que sont diversité des espèces, mesure du poids, vérification du bon aloi, etc., la nécessité du change qui, à son tour, suscite l'extension des activités autour de la table, de la banque, et donc le métier spécifique de banquier. Mais ces activités bancaires sont toujours, par un lien direct ou biaisé, soumises à une puissance souveraine, au nom de cette verticalité des relations qui définit, dans son principe, tout acte financier<sup>13</sup>. En outre, d'autres impératifs, et au premier chef cette demande immémoriale de sécurité que l'homme animé par la peur transfère sur l'un des membres de la communauté, viennent confirmer ce rapport ambigu de protection et de subordination. Comme le rappelle Cicéron: *«C'est avant tout pour que chacun conserve ses biens que l'on a établi les Etats et les cités»*.<sup>14</sup>

Mais ce mode de rapport n'exclue pas des coopérations fructueuses et

<sup>13</sup> Voir le texte anglais, de la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle, extrait de la *Lex mercatoria de Gerard Dalphnes*, que j'ai cité dans la dernière livraison de la R.E.F (n°27). Mais, à toutes les époques, les témoignages ou descriptions de l'activité de banque évoquent cette fonction de maniement de la monnaie, sous couvert de l'autorité souveraine.

<sup>14</sup> Cicéron, *De Officiis*, II, 73.

il passe par une formule particulière, non contractuelle, l'alliance. L'alliance s'ancre dans le registre du sacré, lorsque par le sacrifice, un rapport se crée entre les deux univers des dieux et des hommes, une alliance qui, par définition signe la protection, et donc la distinction entre le fort et le faible. Dans ce rapport de l'alliance, bien décrit dans la Bible entre Yaweh et Abraham par exemple, nous retrouvons la notion de croyance ou de créance, dans son étymologie primitive et unique, mêlant religieux et technique<sup>15</sup>. L'alliance implique un acte de foi, un engagement de la confiance, entre le crédit qu'accorde la puissance supérieure à son partenaire et le gage de crédit que reconnaît ce partenaire à la puissance supérieure. L'alliance, même si elle demeure inégalitaire, crée ainsi une relation intersubjective, entre deux sujets de plein exercice qui n'ont besoin ni de tiers protecteur ni de tiers arbitre, comme dans le cas du contrat. Comme dans l'alliance d'Abraham avec son Dieu, "un four fumant et un brandon de feu passe" entre les éléments du partage, signe de la souveraineté, signature de l'alliance.

Cette pratique de l'alliance entre les dieux et les hommes se socialise, en quelque sorte, lorsque le *Rex*, le Roi, l'Etat, se substitue aux divinités pour exercer la souveraineté sur la société des hommes. Elle trouve ensuite son application dans deux registres où d'une part, la puissance est l'enjeu essentiel, et où, d'autre part, l'Etat est seul à maîtriser les affaires, celui de la guerre ou de la sécurité et l'on connaît toutes les alliances défensives de type militaire, et celui de la finance et de la monnaie. Dans l'ordre financier, l'alliance, lorsqu'elle a besoin d'une concrétisation ou d'une mise en évidence, va se traduire le plus souvent, et dans la logique des étymologies, par des décisions législatives, par la Loi et non par une procédure conventionnelle ou contractuelle. De ce fait, les conditions de l'alliance dépendent aussi de la forme du système politique et donc des modalités du partage des rôles entre l'Etat et la société, de la nature que revêt la souveraineté, de la rigueur des relations de verticalité, selon que l'on est soumis à un Roi de droit divin, à quelque oligarchie républicaine ou au Peuple souverain. Les cultures ont une part éminente dans l'expression des différences, comme en témoigne la diplomatie comparée. En France, le législateur ou l'Etat s'exprime "au nom du Peuple français", lorsqu'aux Etats-Unis prévaut la formule "*We, the People of America*". Dans les domaines financiers, un survol de l'histoire et des pays tendrait à montrer que cette alliance est d'autant plus efficace que l'Etat est fort et que, dans les cas d'affaiblissement, l'alliance cède le pas au contrôle et à la réglementation, l'ordonnance ou le décret est préféré à la loi. L'exemple des longues relations entre l'Etat, sous toutes ses formes, et les banques,

15 Voir J.M. Thiveaud, *Le Roi, l'Etat, la finance*, jam cit.

dans leur évolution structurelle, en France, entre les XVIII<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles me semble en offrir une bonne démonstration.

*Quelle est donc la situation du petit monde bancaire dans la France du début du XVIII<sup>ème</sup> siècle ?*

Les affaires de la monnaie et des finances, au sens précis qui demeurera jusqu'au XIX<sup>ème</sup> siècle et qui concerne expressément les finances publiques, sont donc globalement entre les mains du Roi, de l'Etat. Les traitants et partisans, les financiers négocient contractuellement avec la souveraineté la délégation des gestions diverses, dans un ensemble qui est essentiellement tenu par l'augmentation de l'endettement et les nécessités du crédit, entre besoins de la guerre et rentrées différées des impôts<sup>16</sup>.

La dernière partie du règne de Louis XIV voit se développer, de façon multiforme et complexe, les plus divers instruments de l'emprunt et, notamment, les bons et billets royaux qui constituent les premières banalisations de la monnaie fiduciaire. La majeure part des mouvements de fonds se joue donc déjà et prioritairement sur des marchés financiers, encore inorganisés, souvent étrangers, entre l'Etat et ses partenaires qui gagnent et perdent tour à tour. La monétarisation n'est pas telle que ces jeux d'argent puissent concerner des populations très nombreuses.

Lorsqu'en 1715, au Conseil de régence, le duc de Saint-Simon plaide pour la banqueroute, il justifie ce manquement à la foi publique par le fait qu'il n'affectera que quelques centaines de personnes à peine.

295

Les banquiers ne sont pas légion et ils se répartissent en deux grandes catégories, les banquiers de cour, banquiers du Roi, associés aux affaires de l'Etat et les marchands-banquiers. La figure de Samuel Bernard subsiste dans les mémoires, avec les splendeurs de sa fortune et ses faillites soumises aux caprices du monarque qu'il vénère. Samuel Bernard, banquier du roi par excellence, est, comme ses collègues, d'abord commis aux seules opérations de commerce des changes pour le compte du gouvernement. Comme les changeurs du Pape, au Moyen-âge, le banquier de la fin du XVII<sup>ème</sup> siècle se charge des transferts internationaux, grâce notamment aux capacités de ses maisons de commerce et comptoirs à l'étranger. Comme l'a montré naguère H. Hauser, ces opérations de change pour le compte de l'Etat s'effectuent presque toujours en dessous du pair, sur une base déficitaire qui ne suit nullement le cours des prix et des échanges commerciaux. Cette caractéristique, souvent imputée aux mutations mo-

<sup>16</sup> Voir H. Luthy, *La Banque protestante en France, de la révocation de l'édit de Nantes à la Révolution*, Paris, S.E.V.P.E.N., 1959, qui reste l'ouvrage de référence, complété par les travaux plus récents de D. Dessert, et plus particulièrement : *Argent, pouvoir et société au Grand Siècle*, Paris, Fayard, 1984. et ceux de G. Chaussinand-Nogaret.

nétaires, mériterait d'être étudiée et méditée tant elle renvoie au constat qu'A. Del Mar relève, à la fin du siècle dernier, du déficit constant, sur au moins deux mille ans, entre le prix des métaux et le cours des monnaies<sup>17</sup>. A première vue, à tout le moins, il est clair que la logique de l'Etat n'est en rien conforme à celle des banquiers mais que, cependant, chacun y trouve son intérêt. On retrouve cet écart tout au long du XVIIIème siècle et au début du siècle suivant encore lorsque, dans les débats sur la banque nationale ou l'amortissement, une distinction catégorique sépare ce qui relève du commerce et de l'industrie de ce qui appartient au crédit public et à la prospérité de la nation. Dans des formes plus rudimentaires, une situation identique se développe en Russie ou dans les pays du nord de l'Europe comme, au reste, au Portugal dans la seconde moitié du XVIIIème siècle<sup>18</sup>.

Lorsque l'endettement entame sa redoutable ascension, avec la guerre de succession d'Espagne et la France opposée à l'Europe de l'Alliance, les banquiers de cour se voient confier, à l'intérieur du royaume, l'escompte des papiers publics, de tous les instruments de crédit du Trésor qu'ils transforment, en quelque sorte, en effets commerciaux, confondant dans l'usage la lettre de change et les bons royaux. De cette confusion, qu'expliquent les enjeux du gain et les imperfections des techniques, provient le premier mélange théorique entre monnaie fiduciaire et la soi-disant monnaie de banque, reproduction de l'amalgame qui a fait croire à une monnaie privée des marchands-banquiers du Moyen-âge. Ici encore, l'autonomie d'initiative du banquier est très limitée par la puissance publique et il faut rappeler, par exemple, que lorsque l'on parle, en ces temps là, du crédit de tel ou tel banquier, il n'est point fait référence à la taille de ses ressources mais au crédit, au sens le plus primitif, que le Roi lui confie<sup>19</sup>. Ces interventions en matière d'escompte restent dans la mouvance des pratiques du change et cantonnent le banquier dans les bornes du court terme, en appui cependant de ce que l'on appellera, plus tard, la dette flottante de l'Etat. Ils n'en contribuent pas moins, avant l'organisation de la Bourse de Paris, en 1724, à jeter les bases de ces marchés financiers dont ils occupent la frange marginale et qui constituent déjà le lieu géométrique où se joue, entre l'Etat et ses partenaires obligés, entre officiers des finances, grands partisans ou plus modestes rentiers, la fortune de la France, celle du Roi et celle du royaume intimement mêlées.

17 A. Del Mar, *History of Monetary systems*, Chicago, Cb. Kerr, 1896, reprint par *The National Poetry Foundation, University of Maine*, 1983. *Les considérables travaux, encore très mal connus, d'A. Del Mar font l'objet d'une recherche approfondie de Marc Shell, dans le cadre de notre programme Finance, Éthique, Confiance de l'A.E.F.*

18 J.M. Thibaud, *La longue gestation de l'Etat-dépositaire*, in: R.E.F., numéro hors-série, *La Caisse des dépôts, etc.*, op.cit., *Les Caisses des dépôts dans le monde...*, ibidem.

19 Cf. H. Luthy, op.cit.supra.

Localement, dès que l'on quitte Paris et les grandes affaires du pays, subsistent les marchands-banquiers qui continuent comme par le passé de partager leurs activités entre le change, les transferts de fonds et la négociation de papiers commerciaux. Ceux-là sont dans le domaine exclusif de l'escompte, du court terme et des espaces étriqués, ils relèvent strictement de cet univers du commerce et de l'industrie qui, en dépit des fables sur Sully ou le prétendu colbertisme, n'intéresse l'Etat que dans la mesure du contrôle des prix, de l'encadrement du travail et des taxes à l'entrée ou à la sortie du pays. *"Je crois, écrivait Colbert, que l'on demeurera facilement d'accord avec ce principe qu'il n'y a que l'abondance d'argent dans un Etat qui fasse la différence de sa grandeur et de sa puissance... Autant augmenterons-nous l'argent comptant et autant augmenterons-nous la puissance, la grandeur et l'abondance de l'Etat."*

Les masses d'argent que manient ces marchands-banquiers n'ont d'intérêt que pour la stimulation du commerce. Car, ajoutait Colbert, *"le commerce, les manufactures et l'augmentation des bestiaux sont les seuls moyens d'attirer de l'argent dans les provinces."* L'Etat ne s'intéresse donc guère à ces familles de marchands-banquiers pour les mettre en coupe réglée parce que, comme l'indique Cantillon vers 1740, *On comprendra donc que tout l'avantage des banques publiques ou particulières dans une ville, c'est d'accélérer la circulation de l'argent et d'empêcher qu'il n'y en ait autant de resserré qu'il y en aurait naturellement dans plusieurs intervalles de temps."*

297

Au milieu du siècle, Forbonnais vante les mérites de ce qu'il appelle *"Les banques marchandes et restreintes"* parce qu'elles stimulent la circulation, notamment grâce à la généralisation *"du papier qui sera reçu partout avec confiance... Les billets de banque deviennent donc en un moment, par un accord unanime, le moyen terme le plus propre à faciliter le commerce... L'industrie et le travail renaissent, le nombre des prêteurs augmente, l'argent tombe de prix. Tel est l'effet général de toute banque."* Mais il critique toutefois les abus que commencent de commettre ces établissements et leurs effets néfastes sur les prix. *"Toutes font valoir leur crédit; elles en donnent un aux particuliers, soit sur des gages, soit sur leur réputation; enfin elles font valoir l'argent déposé et leurs billets dans le commerce excèdent la quantité d'argent existante dans la caisse... Alors, il est clair qu'elles multiplient l'argent ou le signe des denrées et qu'elles renchérissent le prix de toutes choses."*<sup>20</sup>

Une vieille tradition historiographique rapporte que la France ignore longtemps les banques de dépôts tandis qu'elles commencent de fleurir en

<sup>20</sup> Les éléments les plus commodes à consulter sont dans P. Harsin, Les doctrines monétaires et financières en France du XVIème au XVIIIème siècle, Paris, F. Alcan, 1928.

Angleterre. Quoique partiellement inexacte, cette description laisse dans l'ombre la part que l'Etat a, en quelque manière, voulu monopoliser, soit par l'intermédiaire d'officiers spécialisés, les receveurs des dépôts et consignations, créés en 1578, soit par d'autres officiers royaux, les notaires qui sont les principaux dépositaires dans un pays agricole dont il convient de rappeler la faible circulation monétaire. L'essor démographique et le développement urbain vont demander une garantie nouvelle pour les années de la vieillesse et la prévoyance viendra ainsi offrir à l'Etat une ressource inédite avec l'appel à l'épargne de chacun. Le calcul établi par les premiers actuaires entre la capitalisation pour la retraite et l'accumulation pour l'amortissement de la dette publique conduit l'Etat, en France comme ailleurs, à réunir dans l'appareil du crédit public les fonds de la prévoyance et à s'instituer dépositaire public. La France, malgré de nombreux projets dès les années 1760, attendra 1799 et 1816 pour créer une institution que la Russie ou le Portugal connaissent dans les années 1770 et qui se fonde, outre Manche, dans les structures de la Banque d'Angleterre.

298

Le choix des théoriciens financiers comme celui de la puissance publique accorde une préférence d'urgence à l'allocation de l'épargne pour l'amortissement de la dette publique puis pour le financement des grands équipements. Ces choix sont justifiés, dans les deux camps, par, d'une part, la recherche obstinée d'une baisse des taux et, d'une autre part, la nécessité des infrastructures permettant l'extension des activités productives ou commerciales. L'Etat gagne ainsi à la fois sur les moyens de son financement et l'avancée de son emprise sur la nation par de nouveaux encadrements.

Mais cette relative carence d'un réseau bancaire, au sens où nous l'entendons depuis environ un siècle, trouve son corollaire dans l'absence de banque nationale dans l'ensemble français, si l'on excepte la Banque de Law, au destin éphémère. L'échec du Système de l'Ecossois serait, lit-on souvent, le motif de cette répugnance du gouvernement et de l'opinion pour le mot même de banque. Il n'en est nullement ainsi et, bien au contraire, le motif de la banque nationale ou royale qui était apparu bien avant Law, dès le XVIème siècle et s'était très répandu dans les années de la fin du règne de Louis XIV, après la création de la Banque d'Angleterre, ce motif ou ce thème continue d'agiter les bureaux jusqu'à la Révolution. Le long refus de la France tient pour l'essentiel à des causes politiques et techniques. Politiques parce que la création d'un établissement de crédit national est antinomique avec le modèle de l'absolutisme, techniques parce que les mouvements de l'argent sont essentiellement sur les marchés, dans un partenariat spécifique entre l'Etat et ses associés, la monétarisation du pays s'effectuant depuis longtemps entre emprunt et fiscalité.

Les recherches que nous conduisons actuellement sur les marchés financiers français montrent parfaitement, sur la très longue période, cette primauté du dispositif des marchés, même lorsque la Bourse de Paris s'en vient à sommeiller.

L'aventure de Law reste à juste titre associée à la bulle spéculative car, dans la logique de la période et nonobstant toute question d'acclimatation de la monnaie fiduciaire dans l'opinion, l'essentiel des négociations comme des jeux d'argent passe par le papier, sorte de titrisation avant la lettre. Les innovations, performantes ou non, apportées par Law, bousculent l'ordre paisible des banques traditionnelles, entre l'assignation des terres du Mississippi, les billets en forme de coupons d'actions des compagnies coloniales ou encore les marchés à terme ou à prime. Et, à côté des violences politiques du parti de la réaction qui mettent le Système en défaut, l'hostilité manifeste des banquiers à l'égard de John Law, les transferts de numéraire qu'ils opèrent aussitôt hors des frontières, leurs manipulations sur les marchés de titres, témoignent de l'opposition entre deux grandes familles de techniques financières. La South Sea Bubble en Angleterre offre une illustration symétrique d'une même confrontation. Et comme l'a récemment montré Larry Neal, Law utilise les services de ses amis banquiers écossais de la City pour ajouter en quelque sorte à la confusion de la place londonienne.

Les conséquences de ces phénomènes de crise dans chacun des deux pays ne sont pas moins révélatrices des options nationales, conduisant, à Londres, à une réorganisation de la Banque d'Angleterre, à l'élargissement de son rôle vis à vis des banques et, sur un autre plan, à la mise en place du Sinking Fund, pour réguler l'amortissement. De son côté, évacuant le principe d'une Banque royale, la France s'applique, en 1724, à la constitution de la Bourse de Paris, sous contrôle public confirmant le monopole des agents de change, officiers royaux et non point, comme les banquiers, hommes du commerce privé.

Cinquante ou soixante ans plus tard, une même tension dialectique se vérifie autour de l'institution de la Caisse d'escompte, en 1776, fondée sur le principe d'une banque que Cantillon aurait dite "générale" et Forbonnais "commerçante et politique". Ses administrateurs pourtant très soucieux de demeurer dans les strictes limites d'une activité bancaire classique, indépendante et exclusivement vouée à l'escompte des effets de commerce, se trouvent, sous la double pression des sollicitations du gouvernement et de la situation financière induite par ce dernier, emportés par la vague puissante de l'agiotage qui submerge la Bourse à la veille de la Révolution. Ecartelée entre deux types de finalités, d'activités et de techniques, la Caisse d'escompte deviendra la cible des attaques politiques et sera brutalement liquidée par la Convention. Au cours de la même période,

dans la décennie 1780, la place de Paris voit se multiplier les compagnies financières dont la floraison accompagne l'effervescence boursière et qui connaîtront, elles aussi, en 1793, une liquidation autoritaire<sup>21</sup>. Les banquiers sont, pour la plupart d'entre eux, à l'origine de ces innovations institutionnelles et, s'ils continuent leurs activités de change et d'es-compte, ils ne s'en ruent pas moins sur les marchés qui commencent de s'organiser. L'opinion ne retient pourtant de leurs fonctions que les plus traditionnelles et spécialement les opérations de change et de transferts qui font regarder les banquiers comme des hommes sans roi ni patrie, de dangereux cosmopolites ignorants des fiertés nationales comme des frontières.

L'image du banquier que Montesquieu avait, autrefois, valorisée, au nom de la vertu pacifiante du commerce, se ternit à l'approche de la révolution, moins à cause des excès de la spéculation que pour défaut de patriotisme aux yeux des citoyens démocrates ou, chez les royalistes, pour soupçon de républicanisme.

Dans cette singularité politique et technique qui réclame un très long apprentissage, une très longue suite d'essais et d'erreurs pour parvenir à quelque stabilité, résiderait l'hypothétique modèle français de financement de la croissance. Si, au cours du XVIII<sup>e</sup> siècle, peu nombreuses et bien cantonnées dans des rôles spécifiques, les banques tiennent une place apparemment marginale, elles n'en sont pas moins partie prenante de ce dispositif en extension difficile.

300

### *Finance et mode de gouvernement*

L'envahissante question de la dette publique encombre le siècle et dicte les orientations d'un chantier financier qui demeure distinct, comme au siècle précédent, du programme de développement économique. Si l'on excepte quelques épisodes exceptionnels où guerre et famine se conjuguent, la France des Lumières connaît une croissance plus forte et plus régulière que celle de l'Angleterre et les économistes français, physiocrates ou assimilés, ont beau jeu de proclamer que cette richesse est indépendante des problèmes irritants du monde des finances. Leur position tranchée est d'autant plus justifiée que l'Etat est, en effet, le maître absolu d'un jeu financier dont les incidences affectent, de plus en plus, l'économie et la société. Et l'on voit bien, au travers des nombreuses réflexions, engagées tout au long du siècle, sur le principe d'une constitution politique combien la finance est inséparable du mode de gouvernement.

<sup>21</sup> Sur les compagnies financières, voir les différents travaux de Jean Bouchary, publiés dans les années 1930-40 et guère renouvelés depuis.

Montesquieu, par exemple, commet ses premiers écrits politiques, en 1715, sur la dette et les questions financières du moment, et il reprendra, plus tard, après l'Esprit des lois, ses recherches sur l'amortissement. Rousseau, on l'a vu, s'il bannit toute finance de ses projets de constitution pour la Corse et pour la Pologne, n'en souligne pas moins, par défaut, le caractère important. La revendication des Parlements à la gestion des affaires financières de la Nation va croissant et Calonne et tant d'autres, autour de la première révolution, inscrivent toujours les règles des finances dans leurs projets de constitution. S'il est clair que l'Ancien régime est mis à bas par les financiers pour cause d'incurie financière, le rôle central de l'Etat en ces matières ne diminue pas pour autant, au contraire. Les tentatives malheureuses des gouvernements révolutionnaires qui aboutissent, en 1797, à la décision désespérée de la banqueroute des deux-tiers ne sauraient faire oublier que la puissance publique ne lâche jamais son emprise financière, instrument privilégié de son hégémonie sur l'ensemble de la nation.

Mais, durant ces périodes tumultueuses comme dans les siècles de l'absolutisme triomphant, la finance, entre crédit et monnaie et sous la tutelle étatique, reste, en quelque sorte, en marge ou en appui de l'économie qui continue de se développer de plus en plus librement.

Une triple logique, plus ou moins complémentaire, organise les relations entre l'économie et la finance, entre l'Etat et la société. La logique du commerce ne concerne guère la chose publique, elle appartient aux agents, aux sujets, dans une liberté plus ou moins contrôlée. Elle relève de l'horizontalité des échanges, obéit au droit naturel d'Aristote et n'intéresse la souveraineté que dans la mesure où elle permet à la fois d'encadrer la société au nom de la sécurité et de dégager des ressources par le biais des diverses fiscalités. Les deux logiques monétaires et financières restent dans la tradition archaïque des rapports verticaux, l'Etat en est le maître mais il a besoin, pour mieux affirmer sa suprématie, de recourir à une sorte de partenariat où l'on retrouve la puissance des ressorts de la confiance et les mécanismes de l'alliance.

Les dispositions de la première révolution en matière de libéralisation du commerce et de l'industrie, en 1791, confirment une volonté de partage des responsabilités entre l'Etat et la Nation, déjà manifestée sous l'Ancien régime, renforçant le rôle de l'Etat dans le domaine financier.

La suppression des offices et autres charges vénales entraîne la disparition presque immédiate des intermédiaires privilégiés, des fermiers généraux aux plus modestes agents financiers, comme les payeurs de rente dont le corps subsiste cependant plusieurs années. La prise en charge des opérations de finance peut donc se répartir désormais entre les fonctionnaires de la Trésorerie et des administrations financières et les établisse-

ments particuliers, les banques plus précisément.

Les décrets de la Constituante sur la liberté du commerce vont aussi profiter aux banquiers, dès lors qu'ils se limitent aux activités spécifiques du change et de l'escompte de papiers, qu'ils font métier du commerce de l'argent. Nombre d'entre eux pâtissent cependant de leur immixtion sur les marchés dans les années de spéculation et se trouvent sanctionnés pour leurs participations dans les compagnies financières, sociétés d'assurances ou de bourse qui sont frappées d'interdiction. Mais force est de constater que la plupart d'entre eux se refont très vite et sont ainsi disponibles, à Paris, pour assurer, avec le Premier consul, en 1800, la fondation de la Banque de France qui n'est, au fond qu'un syndicat des banquiers de la place. Toutefois, il importe de relever que la création, si longtemps attendue, d'une Banque nationale, est précédée par la mise en place de la Caisse d'amortissement et du Trésor, et que le premier statut réservé à la nouvelle institution la situe dans l'ordre privé du commerce et de l'industrie, hors du domaine réservé à l'Etat des affaires financières. Et l'on se souvient que cette indépendance, déjà relative à la naissance puisque l'Etat apporte une part du capital social par le biais de la Caisse d'amortissement, ne tarde pas à se réduire sensiblement. Napoléon n'est guère plus enclin que les monarques de droit divin de naguère à laisser les sujets-citoyens devenir créanciers de l'Etat dans une relation paritaire avec le souverain. Au fil des réformes répétées, la Banque de France se trouve, comme ses prédécesseurs, dans l'obligation de faire l'escompte des papiers du Trésor puis de placer ses réserves en rentes, retrouvant ainsi le chemin des marchés financiers que l'Etat supervise. Selon les périodes et les besoins, la Banque est plus ou moins assujettie aux exigences du Trésor et finit, dans les années de défaite, par ne plus avoir d'affaires qu'avec l'Etat. La présence de receveurs généraux au conseil de régence, l'utilisation de la Banque de France par ces fonctionnaires des finances pour leurs diverses opérations achèvent de sceller une union dont, curieusement, l'historiographie a voulu donner une image inverse, comme si l'Etat se mettait à la remorque ou à la botte des banquiers, alors qu'il assurait davantage son emprise, en prenant un chemin différent.

L'attitude de l'Empereur vis à vis des banquiers diffère assez peu de celle du Grand Monarque, un siècle plus tôt. Au fond, il les tient déjà tous ensemble dans la nasse de la Banque de France, faisant appel à leurs ressources collectives lorsque la nécessité le réclame ou concluant de dangereuses alliances avec certains d'entre eux pour des opérations ponctuelles dont les résultats diversement funestes sont plus sensibles que les gains. La figure d'Ouvrard et ses fumées de scandale illustre parfaitement ces partenariats délicats que défait soudain l'arbitraire. A côté des fonctionnaires de l'Etat, qui maîtrisent une portion importante des mouve-

ments financiers, les banquiers sont, en quelque manière, réquisitionnés au service d'un intérêt national qui leur permet, avantageusement, de se payer. La frontière qui séparait, sous l'Ancien régime, les banquiers, de cour ou de commerce, de la vaste famille des partisans et "financiers" s'est largement déplacée et l'Etat augmente, en même temps, l'ampleur de ses demandes auprès des capitalistes les mieux dotés et organisés.

Quoique perçue comme un acte de pure iniquité, la banqueroute des deux-tiers aura eu ce mérite d'apurer une situation à risque, en délivrant l'Etat d'un poids sensible d'endettement et en libérant le marché de la masse confuse des petits rentiers.

Ainsi, dans ces années impériales, l'ensemble de ce que l'on désignera bientôt sous le nom de Haute banque connaît un développement prospère et transforme la position des banquiers dans un paysage financier que les convictions de Napoléon et la fortune des guerres a, provisoirement, plutôt désertifié. Les répugnances de l'Empereur à recourir à l'emprunt, sa méfiance pour les nouvelles formules de collecte de l'épargne, la mise en sommeil de la Bourse laissent le champ libre aux affaires classiques de banque, concentrées sur l'escompte commercial. Cette tendance trouve une concrétisation, dès 1808, par la constitution de Comptoirs d'escompte, à Lyon, Rouen et Lille qui, en 1815, se transformeront en banques départementales, selon un nouveau schéma, lui-même modifié par la situation financière de la France. Les maisons de banque, le plus souvent d'origine étrangère et protestante, qui ont survécu aux troubles de la révolution, trouvent dans l'accès au crédit public l'occasion d'une fructueuse diversification, en élargissant notamment les perspectives des terminaisons temporelles de leurs interventions.<sup>22</sup>

La Restauration établit, avec la loi du 28 avril 1816, le premier code des finances françaises et, si elle dispose de l'organisation des principaux instruments financiers (Trésor, Bourse, Caisse d'amortissement, Caisse des dépôts et consignations, notariat, agents de change, etc.), elle ne mentionne nullement, sauf naturellement en matière de fiscalité, l'univers du commerce, de l'industrie et des banques, qui reste régi par le Code napoléonien de 1807.

Malgré les espoirs des régents, le nouveau gouvernement augmentera davantage les sujétions de la Banque de France mais intensifiera l'alliance, préalablement esquissée, avec un appareil bancaire qui se fait, un court

<sup>22</sup> En attendant les publications à venir pour le bicentenaire de la Banque de France, l'ouvrage de référence sur l'histoire de la Banque demeure celui de G. Ramon, *Histoire de la Banque de France*, Paris, Grasset, 1929. Il est ponctuellement complété par les travaux récents de A. Plessis *intéressant le Second empire. Sur l'organisation du système bancaire, voir B. Gille, La Banque en France au XIX<sup>e</sup> siècle. Genève, Droz, 1970. idem, Histoire de la maison Rotschild. Genève, Droz, 1957.*

instant, prier. La souscription de l'emprunt de 1816 par deux seules maisons étrangères, Hope et Baring, témoigne du peu d'empressement spontané des banquiers et capitalistes français. Dès l'année suivante, leur position a changé et la Haute banque devient, avec les institutions publiques spécialisées, Caisse des dépôts et Trésor en priorité, le partenaire de toutes les grandes émissions.

En prenant vigoureusement en mains la restructuration de l'appareil financier, grâce au fer de lance de l'amortissement, l'Etat poursuit deux objectifs que les instruments nouveaux lui permettront d'atteindre, l'équilibre de son propre financement par un recours constant à l'emprunt, et la baisse systématique du taux de l'argent. Cette deuxième finalité se justifie souvent, dans les discours du temps, par le souci de favoriser ainsi la croissance de l'économie.

Comme au siècle précédent, les marchés, largement sinon quasi exclusivement dominés par les papiers publics, vont devenir le socle réel du financement de l'économie et les banquiers, entre Banque de France et maisons de la Haute banque, participent activement, aux côtés de l'Etat, à une entreprise qui est fructueuse pour tous. La rente, contrairement aux idées reçues dans la littérature du temps - Balzac est en matière de finances un pur réactionnaire -, sera, pour au moins quarante ans, l'outil essentiel à la fois de la monétarisation de la société et d'un progrès économique que l'Etat encourage vite par une sorte de politique d'open market rudimentaire.

304

La création des Caisses d'épargne représente un exemple de cette politique plus ou moins bien concertée et, à tout le moins, d'une pragmatique efficacité. Les premiers projets de caisses d'épargne et d'institutions de prévoyance s'étaient échafaudés dans les quinze ans avant la Révolution et étaient intégrés au programme général de gestion de la dette et de dynamisation du crédit public. Balayés par les événements révolutionnaires, repoussés par la défiance de Napoléon, ces établissements aux allures philanthropiques vont pouvoir s'épanouir sous la Restauration. Toutefois, pour des raisons essentiellement techniques de préservation de la dette flottante, l'Etat n'accepte pas de placer ces nouvelles structures dans l'appareil nouveau du crédit public. Il laisse donc aux banquiers, promoteurs des caisses d'épargne, le soin de les constituer dans l'ordre privé, sous statut de société anonyme. Sans aucun doute et comme ils le prouveront au cours des années à suivre, les banquiers auraient préféré que l'Etat se charge d'une clientèle diffuse et dont les modestes dépôts ne pouvaient guère promettre de gains satisfaisants mais ils savent aussi que leur propre intérêt passe par le développement du marché des rentes et la hausse des cours que ces nouveaux capitalistes collectifs peuvent inciter. La quasi totalité des banquiers parisiens signent à l'acte de constitution de la

première caisse d'épargne en 1818.

Un débat identique conduit, dans les mêmes années, les banquiers à accaparer le marché restauré des assurances sur la vie dont le gouvernement ne veut pas, dans l'immédiat, s'embarrasser. Instituée par ordonnance royale, en 1787, douée d'un monopole exclusif, la Compagnie royale d'assurances sur la vie avait été supprimée en 1793 et le principe même de l'assurance-vie interdit par le Code de commerce de 1807. Le Roi abroge cette décision en 1819 mais, contrairement à Louis XVI, le gouvernement de Louis XVIII n'inclut pas encore les activités d'assurance-vie dans les circuits de financement de l'Etat. Les banquiers reprennent ce secteur à leur compte et vont en tirer rapidement des profits conséquents.

Ces négociations de territoire ou de clientèle inaugurent un mouvement qui ne va pas cesser et dont les termes vont vite s'inverser entre la puissance publique et les banquiers et opérateurs financiers particuliers. Si, dans ces premières années de construction du système de finances français, l'Etat, soucieux du bon équilibre de la dette, écarte toutes les occasions de risques, il évoluera bientôt différemment. Pour développer la monétarisation et la financiarisation de la nation, pour accélérer ce que l'on appelle, au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, la démocratisation financière, la puissance publique préférera jouer sur le grand nombre et le temps long, laissant aux banques, comme par tradition, la gestion du court terme et les profits immédiats et abondants. Inversement, les banques ont tout à gagner dans ces mouvements de drainage d'une épargne diffuse dont ils retrouvent cependant une part de profit sur le marché de la rente où s'effectuent les placements. Au fur et à mesure, les comportements des agents se transforment et ils récupèrent, progressivement, ceux qui cherchent, chez eux, de meilleurs rendements. Sur la longue période de deux siècles, les effets bénéfiques de ce parcours de conserve sont évidents et ils sont mesurés dès le milieu des années 1820, lorsque la France connaît enfin une première stabilisation de sa dette grâce à l'action de la Caisse d'amortissement. Et si, à cette époque, la population des rentiers et des premiers épargnants fait échec à la politique de conversion des rentes voulue par le gouvernement, les banquiers, Jacques Laffitte en tête, regrettent cette tentative avortée d'une véritable *open market policy*, favorable au développement du commerce et de l'industrie. Il lance ainsi le projet sans lendemain immédiat d'une Société commanditaire de l'industrie, association internationale de banquiers, négociants et grands capitalistes<sup>23</sup>. Gouvernement et Banque de France s'opposent à une innovation dont ils redoutent les risques de réaction en chaîne, en cas de crise.

23 Cf. B. Gille, La Banque et le crédit au XIX<sup>ème</sup> siècle, Genève, Droz, 1972. J.M. Thiveaud, *Crédit universel et utopies financières...*(2), in : R.E.F., n°15, hiver 1990.

La France, à la fin de la Restauration, connaît une série d'embarras liés aux turbulences politiques de la période et qui affectent le secteur des banques commerciales, inspirant une prudente réserve chez les grands banquiers qui siègent au conseil de régence. Les mouvements de l'escompte à la Banque de France témoignent en effet de cette dégradation des échanges commerciaux et de la chute subséquente des effets escomptés sur l'ensemble du territoire. L'économie jouit cependant d'une réelle prospérité et, comme Laffitte l'évalue avec justesse, l'abondance des capitaux en circulation se mesure, le plus souvent en termes négatifs, par le nombre considérable des investissements industriels aux quatre coins du pays. Mais ceux-ci se traduisent malheureusement par une multiplicité de faillites et de pertes, justifiant l'intervention d'une institution solide et spécialisée comme pourrait l'être la Société commanditaire de l'industrie, elle-même inspirée de la création réussie, trois ans plus tôt, de la Société générale de Belgique.

De nouvelles formules se constituent, et particulièrement dans le secteur immobilier et du bâtiment, avec la Caisse hypothécaire, en 1820, le Comptoir d'escompte de Messieurs les Entrepreneurs, ou Caisse Estienne, en 1822, la Caisse de l'industrie immobilière et la Société de crédit mutuel des entrepreneurs, en 1826.

306

### *Le redéploiement du crédit*

Le réseau bancaire français demeure très limité aux places importantes et essentiellement à Paris où le volume des affaires justifie leur présence alors qu'ailleurs le nombre des transactions produit des bénéfices minimes. Cette situation, en partie explicable pour ces raisons économiques, est néanmoins largement imputable à l'attitude de la Haute banque, de la Banque de France et, indirectement, à celle de leur partenaire étatique qui, pour des motifs politiques et financiers, préfère soutenir le marché des rentes, avec le souci persistant de maintenir le prix de l'argent à la baisse. Les bons résultats de l'amortissement permettent, dès 1828, de libérer la Banque de France du service des arrérages de rentes que le Trésor peut désormais assurer lui-même. Ils incitent aussi le gouvernement, en 1829, à se rapprocher des caisses d'épargne en leur offrant la possibilité de déposer leurs fonds en compte courant au Trésor. Les banquiers accueillent favorablement cette disposition qui transfère les risques de remboursement. Au cours de la première décennie de leur fonctionnement, les caisses d'épargne se sont étendues dans les villes, les ports et certaines zones industrielles, comme l'Alsace, mais leur nombre est encore modeste et le volume de leurs dépôts assez peu important. Le développement de la monétarisation n'est pas tel, toutefois, qu'il soit encore indis-

pensable de multiplier les relais territoriaux d'émission et de circulation ni les structures dépositaires que le réseau des receveurs généraux et de la Caisse des dépôts remplace convenablement. Les leçons amères du passé conduisent à privilégier la progression du crédit public, avec la conviction, héritée des Lumières, que la fortune de la nation dépend de celle de l'Etat. Nonobstant les crises politiques, marquées par une forte perte de confiance et leurs conséquences sur l'économie, l'équilibre relatif des finances publiques pourra bientôt servir de socle à un redéploiement du crédit.

La Révolution de 1830 et l'avènement de la Monarchie de juillet entraînent ainsi un renforcement de l'intervention publique, en direction tout à la fois de l'économie et du monde bancaire. Une commission créée en août 1830 est chargée "d'examiner et de constater la situation commerciale et industrielle du pays, de rechercher les causes des embarras sur plusieurs points du royaume et de proposer les mesures convenables pour rendre aux transactions et à la circulation générale leur régularité habituelle." L'Etat, après avoir envisagé de dégager soixante millions sous forme de prêts au commerce et à l'industrie, décide d'allouer une partie de ces ressources à la restructuration du système bancaire en décidant de "remplacer les intermédiaires entre le public et la Banque de France". Le gouvernement instaure, en octobre 1830, le Comptoir d'escompte de Paris, voué spécifiquement à l'escompte des effets de commerce. Principal commanditaire, le Trésor apporte un capital de un million sept cent mille francs et, quelques mois plus tard, la Ville de Paris augmente les capacités du Comptoir, par l'octroi d'une garantie, auprès de la Banque de France, à concurrence de quatre millions. Cette initiative a force d'exemple et, grâce à la mobilisation par l'Etat d'une trentaine de millions, elle suscite la création d'une dizaine de comptoirs en province, dans le Nord, l'Ouest, le Centre et l'Est de la France. Les taux d'escompte sont fixés à 4% à Paris et à 5% en province et cinquante quatre départements, dont la Seine, profitent de ces jeunes institutions qui apportèrent leur concours à environ 450 maisons de commerce ou manufactures.

Parallèlement, la Banque de France connaît de nouvelles difficultés, enregistrant une chute sensible de la masse des escomptes sur trois ans, qui conduisent à des réorganisations de la part de la puissance publique. Après avoir obtenu l'accord de la distribution des bénéfices aux actionnaires, la Banque reçoit l'autorisation, en 1834, d'opérer des avances sur tous les effets publics et d'octroyer des prêts sur dépôts des rentes françaises. Dans le même temps, les régents suggèrent au gouvernement la création d'une institution de crédit de type mixte, remplissant les fonctions d'un comptoir d'escompte pour le commerce de détail, sur des effets à six mois et à deux signatures, au taux de 5%. La proposition est provisoirement rejetée par la puissance publique.

La deuxième partie de la décennie 1830 voit un retour à la prospérité qui se traduit, dans le dispositif bancaire, par un accroissement du nombre et des montants des effets escomptés et par un renouveau des banques locales qui stimule le développement de nouvelles institutions départementales. A Rouen, Nantes et Bordeaux, créées au début de la Restauration, s'ajoutent, entre 1835 et 1838, les banques de Lyon, Marseille, Le Havre, Lille, Toulouse et Orléans. L'avènement de cette nouvelle famille d'institutions inspire aux pouvoirs publics la volonté de reprendre le projet de 1834 visant à la mise en place d'un système mixte. Adopté en 1836, le nouveau dispositif distingue les banques départementales, en principe autonomes, des comptoirs d'escompte qui sont placés dans la mouvance de la Banque de France. Celle-ci fixe le taux d'escompte, les conditions d'émission des billets et les comptoirs effectuent localement les mêmes opérations que la Banque, jusqu'aux avances sur rentes et aux prêts sur papiers publics. En 1841, une ordonnance royale confie toute l'administration des comptoirs à la Banque, en réservant à l'Etat le droit de créer ou de supprimer une institution. Les banques départementales ont des relations organiques avec la Banque de France après 1839 mais gardent une autonomie relative jusqu'à leur absorption autoritaire en 1848.

308

Les conditions sont réunies pour d'autres renouvellements et notamment dans l'ordre de la législation commerciale qui rythme le développement des banques toujours strictement assimilées à des maisons de commerce. Ainsi, après avoir longtemps connu l'opposition du Conseil d'Etat, irréductiblement fixé sur le seul statut des sociétés anonymes qui présentait, à ses yeux, des dangers déjà importants, la formule des sociétés en commandites par actions est adoptée par le législateur en 1837. Cette ouverture permet d'échapper à la contrainte exercée par la Banque de France, "banque des banquiers plus que banque des commerçants" comme lui reprochent ses adversaires, qui refusait, pour sa part, d'accorder à de nouvelles sociétés de banque le statut de société anonyme. Cette attitude violemment attaquée par les saint-simoniens qui y voyaient, à juste titre, une entrave au développement du crédit et, partant, de l'industrie, avait, en effet, contribué à ralentir l'essor des institutions financières. Sans doute, l'égoïsme profiteur des banquiers trouvait-il un écho favorable dans les rangs de l'Etat, encore obsédé par la question de la dette et arc-bouté sur la maîtrise du crédit public. Les saint-simoniens critiquaient aussi le principe de la caisse d'amortissement dont la dotation constituait un emploi gelé inutilement et un frein au progrès de l'économie nationale

#### *Les embarras de la Banque de France*

Or, dans les années 1835, le système des finances publiques atteint un

nouveau seuil de stabilisation dont les mesures prises en faveur des caisses d'épargne sont les preuves ou les témoins. La loi organique de 1835 rangeant les caisses d'épargne sous le statut d'utilité publique et leur accordant expressément la garantie de l'Etat, celle de 1837 transférant leur gestion dans le sein de la Caisse des dépôts, pour éviter tout dérapage de la dette flottante, démontrent que la consolidation de la dette est achevée et que l'Etat français a réussi, après des siècles d'errance, à assurer son financement. La vieille dialectique emprunt-impôt continue d'animer les discussions et la situation politique et économique fera pencher longtemps encore la décision en faveur de l'emprunt et du drainage de l'épargne, même si, à la fin du siècle, l'économiste allemand Wagner apportera la preuve, en forme de loi mathématique, que la fiscalité croît en proportion des emprunts publics.

L'assainissement de plus en plus manifeste de la situation financière permet donc d'entamer une nouvelle étape où la Banque de France et ses banquiers, les établissements d'un nouveau type et la puissance publique vont pouvoir courir le risque de quelques expérimentations.

Grâce aux dispositions du législateur en matière commerciale, Jacques Laffitte peut enfin conduire à la réalisation son ancien projet de 1825, repris en 1830 par les frères Péreire et qui se concrétise dans la création, en octobre 1837, de la Caisse générale du commerce et de l'industrie au capital de quinze millions, sous forme d'actions. Le but de l'institution est, en élargissant les bases de l'activité bancaire, de promouvoir partout le crédit, pour l'essor du commerce et de l'industrie. Cette nouvelle société, à qui la Banque de France refuse la dénomination de banque, effectue toutes les formes d'opérations dans tous les domaines financiers jusqu'à l'émission de billets à ordre, la Banque de France conservant le monopole des billets au porteur et à vue.

Le succès de la mise en place produit une vive émulation et d'autres sociétés du même modèle se constituent dans les années suivantes, la Caisse générale du commerce, en 1843, la Caisse centrale du commerce et des chemins de fer en 1847. Comme l'observent assez vite les commentateurs, ces établissements prennent des risques en mêlant les opérations et réunissant, en particulier, court terme et long terme au sein d'une même structure. Ils paieront rapidement une témérité que la Banque de France, hostile, s'emploiera d'autant plus à contrarier qu'elle subit, de son côté, de sérieuses difficultés.

Contrainte par la situation politique intérieure et extérieure à multiplier ses avances au gouvernement, embarrassée par le maintien de son taux d'escompte à 4%, la Banque, vers 1840, voit stagner le volume de ses transactions tandis que le volume des escomptes décroît régulièrement et que le Trésor préfère placer ailleurs son argent, trouvant à la Caisse des

dépôts ou sur les marchés de meilleurs rendements.

En effet, si la conjoncture est morose dans l'univers bancaire, la France, en revanche, jouit d'une abondance de capitaux et d'une sorte d'euphorie financière qui incite l'Etat à favoriser de nouveaux investissements, en particulier dans le secteur des travaux publics et des chemins de fer. La masse des capitaux investis dans les chemins de fer est ainsi multipliée par sept entre 1840 et 1847 et d'une façon générale les encouragements publics et l'initiative privée stimulent considérablement l'industrie dans cette décennie. Comme nous avons pu le constater, dans nos recherches en cours sur l'histoire des marchés financiers français, l'essentiel du financement passe par la Bourse entre la coulisse et le parquet.

Les difficultés agricoles et les crises frumentaires des années 1845-47 entraînent d'importantes sorties de numéraire et replacent la Banque de France sur le devant de la scène. Dans la vieille tradition des banquiers du roi, elle est chargée d'acheter des espèces à l'étranger, elle opère notamment avec succès auprès du gouvernement de Russie et, sous la pression des événements, elle est conduite, au reste durant un bref laps de temps, à abandonner la fixité de son taux d'escompte. L'ensemble de ces vicissitudes se trouve dramatiquement amplifié par les mouvements révolutionnaires de février 1848, plongeant l'ensemble du système financier français dans l'une des crises, au sens que l'économie politique vient juste de donner à ces phénomènes, les plus graves de son histoire. Selon le témoignage d'un contemporain : "il semblait que tous les maux résultant des erreurs de l'intelligence humaine fondissent à la fois sur la France...les institutions de crédit furent les premières, après le gouvernement de 1830, à se ressentir des événements..."

310

Les retraits brutaux des dépôts des caisses d'épargne, la panique boursière, la décision du cours forcé sont dans toutes les mémoires, avec le souvenir, généralement exagéré, du rôle héroïque d'une Banque de France venant au secours, à la fois du gouvernement et de l'économie française.

S'il est vrai que l'ensemble des institutions financières a été ébranlé par la crise de 1848, il faut convenir, d'une part, des difficiles distinctions entre les différents aspects, politiques, économiques, financiers du phénomène, et d'une autre part que cette crise a eu un double effet salutaire et novateur sur la globalité du système.

Abondamment étudiée et décortiquée dans les périodes immédiatement contemporaines, la crise financière de 1848 n'a pas connu, depuis, d'analyse sérieuse et satisfaisante alors qu'il est évident pour tous qu'elle marque un tournant capital dans l'histoire des finances françaises, bien plus radical que d'autres occurrences pourtant comparables, après ou avant.

L'idéologie, politique aussi bien qu'économique, y perd ses droits et le

calcul ou la statistique ses repères car, d'un côté, aucune logique partisane identifiable ne soutient les réformes de l'appareil financier et, de l'autre, la mesure des effets réels de la crise ne justifie pas, à elle seule, des renouvellements aussi catégoriques. La seule hypothèse d'explication que, sous bénéfice d'inventaire, je tenterais d'avancer, nous ramène sur les terrains fondamentaux de la souveraineté et sur la conviction, plus aisément exprimable en période de révolution, d'une nécessaire affirmation par l'Etat de sa légitimité et de son autorité qui, depuis toujours, passe par le fait financier et par la monnaie.<sup>24</sup>

Les mutations qui vont s'enchaîner, dans le domaine strictement financier, entre Seconde république et Second Empire, manifestent la volonté d'une "montée en puissance" de l'Etat, quelle que soit la forme précise du régime en place. Or il n'est d'autre puissance que d'argent, d'autre force que monétaire et il convient, je crois, à cet égard, de modérer les traditionnelles associations entre les politiques de ce temps et les idées saint-simoniennes. Quoique très englobante et, à la limite, presque totalitaire, la vision de l'Etat-atelier ou des armées industrielles des disciples de Saint-Simon demeure, en quelque manière, irréniqne et déconnectée du vrai pouvoir politique. La critique de Marx et Engels à leur endroit est, de ce point de vue, justement fondée. Si les gouvernements républicains et impériaux magnifient à ce point le crédit et les instruments financiers et monétaires, leurs motivations sont moins animées par le désir d'assurer la croissance économique du pays que par l'ambition, qui est celle de tous les Etats, d'augmenter leur puissance intérieure et extérieure, entre l'encadrement de la société nationale et les moyens de la guerre. La confiance ou la croyance initialement confondue avec les mécanismes de la dette et du crédit, la socialisation ou l'organisation sociale intimement liée au développement de la monnaie sont, paradoxalement, et surtout dans une conception idéalement libérale, des outils de pouvoir et d'hégémonie à l'efficacité avérée. La France des années 1848-1870 le vérifiera, à ses dépens autant que pour son propre intérêt.

Curieusement, si le gouvernement provisoire du printemps 1848 se détache, un instant, du partenariat habituel avec les marchés financiers, parce qu'ils ont été le lieu géométrique et de la contestation politique et de l'effondrement du système, l'Assemblée constituante, le Président de la République et bientôt l'Empereur y chercheront le soutien dynamique de leur pouvoir souverain et brancheront sur un dispositif boursier renouvelé les nouvelles institutions bancaires.

<sup>24</sup> Les documents de l'époque fournissent plus d'informations que les rares travaux historiographiques. Nous avons dépouillé systématiquement le journal des économistes et la Revue d'économie politique au sein des quelles fourmillent données et discussions. L'abondance des références interdit ici leur exposition, elles peuvent être demandées à la R.E.F.

Il n'en reste pas moins que les premières alliances sont nouées avec la Banque de France parce que le premier signe de souveraineté reste la monnaie et avec le projet affiché de favoriser la relance du commerce et de l'industrie pour redonner espoir aux détenteurs de capitaux. La Banque de France devient l'instrument de l'urgence et tirera un grand bénéfice de cette situation. A la décision du cours forcé et à la légalisation du papier monnaie, au printemps 1848, s'ajoutent les suppressions des banques départementales, confirmant ainsi le monopole exclusif de l'émission et le rôle de banque centrale de la Banque de France, en même temps que s'accroissent aussi pour elle les services pour le Trésor et pour les collectivités territoriales. Les banques départementales sont confondues avec les comptoirs d'escompte pour servir de socle à un nouveau système d'organisation du commerce et des banques, sous la tutelle de l'Etat.

La suspension du paiement des effets de commerce et, par le fait, des maisons d'escompte, sous la poussée de la crise et de la révolution, conduit alors le gouvernement à instituer une nouvelle famille institutionnelle, les Comptoirs d'escompte et les Magasins généraux. Ces derniers intéressent essentiellement les affaires commerciales mais sont reliés au dispositif bancaire restauré par l'innovation des warrants. Le nouveau système recrée un lien opérationnel qui s'était fortement distendu depuis longtemps entre la Banque de France et les secteurs industriels et commerciaux.

312

Les Comptoirs et sous-comptoirs de garantie qui fleurissent au printemps de 1848 diffèrent, dans leur structure, des modèles antécédents du Premier empire et de la Monarchie de Juillet. Ces établissements sont conçus sous une forme mixte, réunissant pour un tiers des capitaux particuliers et pour les deux autres tiers des fonds de l'Etat et des communes. Ils ont pour but d'effectuer l'escompte et toutes les opérations facilitant la circulation des effets, en France et à l'étranger. La première institution mise en place, par décret du 7 mars 1848, est le Comptoir national d'escompte de Paris, lointain ancêtre de la BNP.

A côté, s'établissent les Sous-comptoirs de garantie, spécialisés par branches d'activité économique. Dès 1853, le soutien financier de l'Etat est réduit ou supprimé et les Comptoirs et sous-comptoirs entrent dans le droit commun, sans concours ni garantie de la puissance publique.<sup>25</sup>

L'Etat s'occupe très vite ensuite de rétablir l'ordre sur les marchés et,

<sup>25</sup> Voir par exemple, J.G. Courcelle-Seneuil, *Les opérations de banque, traité théorique et pratique, 10ème édition revue et mise à jour par A. Liesse, Paris, Alcan, 1909. De la même manière, des présentations générales et pertinentes sont fournies dans les notices nombreuses de L. Say & J. Chailley, Dictionnaire d'économie politique, Paris, Guillaumin, 1892.*

*Les travaux réalisés, dans les dernières décennies, par Alain Plessis, Michel Lescure, André Gueslin et Hubert Bonin apporteront au lecteur des analyses utiles quoique souvent trop sectorielles.*

après la réhabilitation de la Caisse des dépôts, cette politique de stabilisation passe, entre 1848 et 1850, par la récupération de l'épargne, sous couvert de prévoyance publique. Les lois de 1850 sur les sociétés de secours mutuel et la Caisse de retraite pour la vieillesse permettent de garantir la sécurisation des capitaux de long terme et d'inscrire une terminaison de moyen terme entre la part consolidée et la dette flottante toujours préoccupante. Les fonds mutualistes puis ceux des différentes caisses d'assurance à venir servent à ces renforcements tandis que la caisse de retraite prend en charge les fonctions de l'amortissement d'une dette dont elle permet aussi la viagerisation, par le biais des livrets de retraite.

Ces nouveaux seuils d'équilibre permettent d'autres développements entre le domaine bancaire et celui des marchés, au nom de la mobilisation du crédit national décrétée par Napoléon III.

Ils se manifestent par la création en 1852 d'une nouvelle espèce d'institutions, mettant en jeu à la fois la puissance publique et les banquiers de la place, qu'illustrent le Crédit Foncier et le Crédit mobilier, puis ultérieurement le Crédit agricole, en 1861. Dans leur principe, ces nouveaux établissements ont pour fonction de permettre une meilleure identification entre capitalistes prêteurs et propriétaires ou investisseurs emprunteurs. Ils résultent pour une large part d'une longue lignée de projets et de réflexions du XVIII<sup>ème</sup> siècle et, comme leurs préfigurations antérieures, se situent entre les deux logiques monétaire et financière, disposant de ce nouveau privilège de l'émission d'actions et surtout d'obligations sur les marchés français et étrangers, à court et long terme. Le sort du Crédit foncier est plus directement lié à celui de l'Etat qui lui confère un statut voisin de celui de la Banque de France et lui assure une destinée plus durable que celle du Crédit mobilier. Ce dernier est vite lâché par l'Etat et les banquiers, il est interdit d'émission obligataire dès 1856, se trouve vite fragilisé par les crises, entre 1857 et 1867, date de son effondrement partiel.

313

L'interdiction des émissions d'action, en 1856, ralentit un instant la croissance des banques du nouveau type mais, sous la pression générale qui entraîne l'abrogation de la mesure, la France voit naître de nouvelles sociétés, Crédit industriel et commercial et Crédit agricole, en 1859 et 1860.

Les restructurations dans le secteur initial de l'émission et de la circulation se poursuivent, avec la création, en 1855, d'une série de banques coloniales, destinées à organiser le commerce outremer et les négociations avec la métropole.

Parallèlement, le marché boursier poursuit son expansion et constitue l'outil le plus efficace du financement de la croissance française, sous l'action conjuguée de l'Etat et des papiers publics et des banquiers qui travaillent de plus en plus avec la Bourse, dans une coulisse dont les mouvements des capitaux sont à peu près équivalents à ceux du parquet.

Les années 1860 permettent, avec le recul des guerres et le changement des politiques intérieures et extérieures, de consacrer davantage à la croissance. Les politiques sociales et financières en matière d'assurance et de prévoyance, tout en garantissant pour l'Etat la sécurité de sa dette, ont contribué, quoiqu'encore assez modestement, à une vague de monétarisation, à ce que l'on appelle alors "la démocratisation financière". Après avoir été les grandes perdantes de 1848, les caisses d'épargne prouvent déjà, par leurs résultats, que l'organisation étendue de la prévoyance publique suscite un surcroît d'épargne de précaution chez les agents. La création de nouvelles institutions de prévoyance en 1868, le recours au réseau de la Poste et du Trésor pour leur diffusion, accélérera encore le mouvement.

Les grandes campagnes d'investissement public, les accords de commerce avec l'Angleterre ou l'essor des chemins de fer démontrent l'efficacité de ces efforts redoublés en faveur du crédit, moteur du commerce et de l'industrie et facteur de la prospérité du pays.

La législation en fait le constat en autorisant, en 1863, la formation des sociétés anonymes, avec un capital inférieur à vingt millions, puis, en 1867, la liberté totale de constitution des sociétés anonymes. Ce progrès du droit des sociétés, pris dans la logique du commerce, entraîne la floraison des grands établissements de crédit, Crédit lyonnais, Banque des Pays Bas, Société marseillaise de crédit, etc. Ces nouvelles banques, dues à la seule initiative privée, profitent aussitôt des résultats de la politique publique de monétarisation et de financiarisation conduite au cours des décennies précédentes et organisent, en France, le premier grand réseau de banques de dépôts. Cette couverture supplémentaire incite les maisons de la Haute banque, de leur côté, à concentrer leurs activités et à se transformer progressivement en banques d'affaires, selon une répartition des clientèles qui, depuis toujours, se négocie entre l'Etat et les différents intermédiaires<sup>26</sup>.

314

### *La décennie 1880 : une division du travail des grandes banques françaises*

Simultanément, entre 1865 et 1867, le gouvernement se redéploie dans le domaine monétaire, au plan national, avec l'autorisation du chèque ou les deux grandes enquêtes sur le taux d'intérêt et sur la monnaie fiduciaire,

<sup>26</sup> Dans le secteur des assurances, par exemple, un accord est implicitement passé, en 1867-68, entre la puissance publique et les compagnies pour laisser à l'Etat le soin de créer les premières caisses d'assurance-décès et accidents, avec l'idée que le travail de pionnier et de promoteur de l'Etat permettra, ultérieurement, des gains de nouvelles clientèles.

et au plan international, avec la création de l'Union monétaire qui prendra le nom d'Union latine.

Si l'on excepte la déconfiture, au reste sans gravité, du Crédit mobilier des frères Péreire, à la veille des troubles intérieurs et extérieurs, ni la chute du Second empire ni la guerre franco-prussienne n'affectent la prospérité de la France. Le développement parallèle du secteur bancaire et du secteur boursier se poursuit dix ans sans encombre. Les succès des emprunts publics de Thiers puis des débuts de la III<sup>ème</sup> république en offrent une manifestation que confirme l'essor des différentes familles de banques qui continuent de travailler activement sur les marchés, instruments de la croissance. Les crises internationales des années 1870, peu ressenties en France, trouvent un écho plus violent dès le début de la décennie 1880 qui inaugure une longue suite de krachs, entre l'Union générale et Panama. Les effets de la spéculation ne sont guère dissociables des turbulences internationales ni des troubles politiques avec leur cortège de scandales, ni, plus encore peut-être, des conflits d'intérêt entre les diverses branches de la famille bancaire.

La situation de la dette publique pose désormais moins de problèmes, l'Etat gère de mieux en mieux les terminaisons temporelles, il lance les obligations à moyen terme du Trésor, crée la Caisse d'épargne postale, multiplie les conversions et réforme les institutions de prévoyance publique, laissant aux banques le soin de régler ensemble et toutes seules leurs problèmes et notamment la gestion des opérations de court et de long terme.

Les faillites en chaîne conduisent ainsi les banques françaises à procéder à une division du travail: les grandes banques de dépôts reviennent aux pratiques traditionnelles de l'escompte et du crédit de court terme, les banques d'affaires gardent le privilège des opérations industrielles et financières et du moyen et long termes.<sup>27</sup>

La dernière décennie du XIX<sup>ème</sup> siècle se caractérise surtout par une vaste crise des emplois, le marché de la rente est saturé, l'Etat, en réformant brutalement les caisses d'épargne, leur impose une discipline malthusienne, soucieux avant tout de la stabilité des marchés qui, dans le modèle français, forment la base du système financier. Les économistes de l'époque comme les historiens par la suite ont souvent critiqué ce manque à gagner pour la croissance qui, de plus, a profité aux nations étrangères venues emprunter en France. En réalité, la nécessité de préserver l'inté-

<sup>27</sup> *Sur la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et le début du XX<sup>ème</sup>, on consultera avec profit, F.J. Combat, Banques et opérations de banque, Paris, Berger-Levrault, 1914. Sur les banques de crédit populaire, voir les travaux récents de André Gueslin, notamment sur le Crédit agricole, le Crédit mutuel et les banques coopératives.*

grité du système en évitant d'engorger les marchés participe d'un accord entre l'Etat et les institutions bancaires. L'attitude souvent critiquée d'Henri Germain contraignant les banques de dépôts à se replier derrière les bornes étroites de l'escompte est un geste de prévention qui marque le retour aux priorités d'une meilleure circulation intérieure, d'une nouvelle vague de monétarisation. Elle trouve d'ailleurs son corollaire dans les interventions répétées de l'Etat en faveur des institutions que l'on appelle "de crédit populaire", Crédit mutuel dans les années 1880, Crédit agricole en 1894, banques populaires de différentes formes qui se créent au tournant du siècle<sup>28</sup>. L'Etat encourage la constitution de structures bancaires vouées au service de clientèles nouvelles et modestes, dont les dépôts intéressent moins les grandes banques et qui ne trouvent plus leur place dans les caisses d'épargne et les systèmes mutualistes, du fait de l'impossibilité des placements. Il n'est donc plus question, pour l'instant, de drainer l'épargne publique pour soutenir un marché de la rente déjà pléthorique, et on le voit, en 1910, avec l'échec concerté des R.O.P., mais bien de favoriser la circulation monétaire, au moment où la réforme fiscale, et en particulier l'impôt sur le revenu, font l'objet de toutes les discussions.

316

Dans cette même période de la Belle époque, au début du XXème siècle, le réseau bancaire en bon équilibre connaît une nouvelle réorganisation qui entraîne des créations d'établissements comme la Banque nationale de crédit, par exemple, à la veille de la guerre.

#### *1914 ou le retour de l'inflation et de la récession*

La décision, en 1914, d'instituer l'impôt sur le revenu clôt, symboliquement, deux siècles d'hésitation dans la délicate dialectique de l'emprunt et de l'impôt et montre que, dorénavant, le système financier français est parvenu à une pleine maturité et qu'il est capable d'affronter les crises politiques ou financières, à l'intérieur et à l'extérieur.

La Première guerre mondiale bouscule assurément le monde économique et inaugure les mouvements, pratiquement inédits depuis cent ans, de l'inflation et de la récession monétaire mais force est de constater que le conflit n'affecte que marginalement l'appareil bancaire. La mobilisation du crédit pendant les années de guerre suscite quelques innovations, l'Etat entre, lui-même, dans les affaires de banque et les opérations de court terme avec l'instauration des chèques postaux. L'immédiat après-guerre, les besoins de la reconstruction et les exigences de l'endettement stimulent d'autres interventions publiques qui s'appliquent à des domaines

<sup>28</sup> Voir les travaux bien connus de Jean Bouvier sur le Crédit Lyonnais et les banques de dépôts, ceux d'Hubert Bonin sur les banques d'affaires et les banques régionales...

spécifiques et sont dictées par la nécessité du moment. La création du Crédit national, celle de la Banque du commerce extérieur, sont réalisées selon cette formule mixte qui avait traversé le siècle précédent et s'était stabilisée au Crédit foncier. Les banques connaissent, de leur côté, un nouvel essor, de nouvelles grandes sociétés se constituent ou s'affirment, la Banque nationale de crédit et le Crédit commercial de France, nés avant ou pendant la guerre, les sociétés régionales peuvent davantage se déployer vers des clientèles diversifiées<sup>29</sup>.

L'Etat renforce sa présence dans le secteur du crédit populaire, la création de la Caisse nationale du crédit agricole en 1924, puis celle, un peu plus tard, de la Chambre syndicale des banques populaires en 1929, témoignent de la volonté de garder encore la maîtrise des dernières étapes d'une monétarisation, qui est liée de plus en plus au double processus de la protection sociale et de la fiscalité, même si les motifs invoqués relèvent d'un désir d'accompagner la croissance de ces secteurs particuliers de l'économie, entre artisanat et agriculture.

La crise du franc, au milieu des années vingt, redonne un rôle à la Banque de France et à la Haute banque, dans les activités bicentennaires du change extérieur et des avances de court terme mais elle entraîne aussi la nécessaire recréation d'une Caisse d'amortissement en 1926, remettant provisoirement la dette publique en toile de fond des activités monétaires et financières.

317

Après la stabilisation du franc, la politique publique se déroule en deux temps, celle, très rapide, de l'amortissement, celle, plus longue à mettre en oeuvre, de la protection sociale pour produire des effets d'équilibrage et de stimulation du système financier. La création des assurances sociales en 1928-30 relance la collecte de l'épargne, dans les caisses d'épargne et les compagnies d'assurance-vie. Les caisses d'épargne jouent ainsi, autour de 1930, un rôle bancaire de compte-courant pour les petites et moyennes entreprises.

La crise internationale, sans émouvoir sensiblement le système bancaire français, entraîne quelques faillites qui inspirent au gouvernement la mise en place de formules de crédit à moyen terme et d'un outillage de prévention interbancaire, confiés à la Caisse des dépôts.

Le milieu des années trente voit se développer ce mouvement que l'on nomme, à l'extrême droite comme à l'extrême gauche, le capitalisme d'Etat et il est clair que la puissance publique, entre la Banque, la Caisse des dépôts et le Trésor, a très momentanément, durant trois mois de 1935, réuni en son sein tous les leviers financiers qui permettraient de conduire

---

<sup>29</sup> Pour cette période, l'analyse la plus pertinente est dans l'ouvrage de H. Laufenburger, *jam cit. supra*.

la croissance. Le Front populaire lui substituera un faible et éphémère socialisme d'Etat qui, à l'exception du statut particulier du gouverneur et du conseil de régence de la Banque de France, ne touche guère aux instruments financiers de la nation.

Propice au développement des banques d'affaires grâce à leurs accords avec l'Etat mais sans grand mouvement pour le reste d'un réseau bancaire cloisonné et timoré, cette période de l'entre-deux-guerres marque plutôt un tournant dans l'attitude des pouvoirs publics.

A une position d'incitation, de partenariat ou d'alliance entre l'Etat et la famille croissante des banques, succède, autour de 1935, une attitude de contrôle et d'encadrement par un surcroît de réglementation. Aussi curieux que le fait puisse paraître, eu égard aux vieilles idées sur ces sujets, la France de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle était sans doute encore le pays le plus libéral en matière bancaire. Les contraintes de la législation américaine, initiées dès la fin de la guerre de Sécession, se sont amplifiées régulièrement, entre la constitution du Federal Reserve System, en 1913, et les dispositions de Roosevelt, après 1933, où le couple légiférant Glass-Steagall sévit régulièrement pour quadriller le réseau prétendument libre des banques américaines. En Angleterre, en Allemagne, en Italie, la présence de banques centrales publiques induit logiquement des encadrements et une réglementation que la France, dont la Banque centrale reste encore et jusqu'à 1945 un organisme statutairement très distinct de l'Etat, ne connaît pas. En outre, les modes d'intervention et des Etats et des structures économiques entre banques et marchés diffèrent très sensiblement et modifient, de ce fait, les conditions de surveillance ou de tutelle qui, en France, n'ont guère besoin d'une formalisation puisque les interactions sont constantes et organiques entre les divers partenaires publics et privés.

A la différence de l'Allemagne où le modèle de la Banque universelle s'est développé, sous la férule autoritaire de l'Etat réuni, en strict cloisonnement de systèmes boursiers où la finance est minoritaire, à la différence de l'Italie fasciste où les grands rouages financiers et économiques sont confondus dans de grandes structures fonctionnellement mixtes et statutairement publiques, la France joue sa singularité dans la liberté. L'on peut ainsi se demander si, après le choc de la guerre de 1914-1918, le bouleversement des forces internationales, la première internationalisation sensible des questions financières, entre dettes et réparations, le système politique français ne subit pas les premiers symptômes d'une dégradation qui se traduit par un affaiblissement de la puissance publique. Dès lors, l'Etat, dont la souveraineté fait l'objet de contestations intérieures et extérieures, n'est plus en mesure de gérer la formule antique et sacrée de l'alliance et va tenter de faire valoir ses droits par des mesures de

contrôle, un renforcement réglementaire, à l'image des systèmes réputés démocratiques de l'Angleterre et des Etats Unis d'Amérique. Les excès inverses des Etats totalitaires qui se constituent dans la même période tendent à gommer ces signes d'affaiblissement<sup>30</sup>.

Déjà inaugurée, avant la guerre, dans le secteur des assurances, cette nouvelle situation de contrôle et d'encadrement se précise avec le gouvernement de Vichy qui, dans ces matières, met seulement en oeuvre les mesures préparées précédemment et que les gouvernements ultérieurs ne modifieront pas. La loi du 16 août 1940 sur l'organisation de la production prévoit la création d'un Comité provisoire d'organisation des banques que la loi du 13 juin 1941 transformera en Comité permanent d'organisation professionnelle, auquel sont adjoints une Commission de contrôle des banques et deux associations professionnelles, l'Association professionnelle des banques et l'Association professionnelle des Etablissements financiers.

L'Etat recrée une nouvelle dynamique avec le gouvernement de la Libération qui, par la loi du 2 décembre 1945, procède à la nationalisation de la Banque de France et des quatre premières banques de dépôts. En retrouvant les chemins de l'alliance intérieure, l'Etat suit pourtant, assez paradoxalement et dans une adaptation française socialisante, le modèle américain du Federal System qui s'impose partout depuis les accords de Bretton Woods de 1944 et sera magnifiquement plaqué en Allemagne dans les mois ou années suivants. Dans la même logique américaine, les partitions qui, en France, n'avaient jamais été tranchées autoritairement sont désormais opérées, séparant les banques par spécialisation, entre banques de dépôts, banques d'affaires et banques de crédit à moyen et long terme. Le Comité permanent d'organisation professionnelle de 1941 est transformé en Conseil national du crédit et placé dans la mouvance de la Banque de France.

Durant les années de reconstruction et d'expansion qui suivent la Seconde guerre mondiale, l'Etat planificateur assure une large part du financement de l'économie par les ressources de l'impôt, de l'épargne qu'il monopolise largement et de l'emprunt qu'il manie avec succès. Cette attitude de reprise en mains énergique semble parfois le contrepoint des concessions faites au modèle américain mais elle fausse, malgré tout, la pratique de l'alliance en évacuant, en quelque sorte, les partenaires du jeu financier. Les liens traditionnels et informels tissés entre l'Etat et les banques pour favoriser, par l'intermédiaire des marchés, le financement de la croissance nationale perdent soudain de leur vigueur sinon de leur réalité. Si l'on excepte le secteur des fonds publics, auquel les grandes

30 Voir E. HALEVY, *L'ère des tyrannies*, Paris, Gallimard, 1937.

banques demeurent toujours associées, le marché boursier et le dispositif bancaire restent endormis. Seuls, les grands établissements de crédit du secteur public interviennent activement dans le processus, et de plus en plus au gré de la débudgétisation. Il faudra attendre le milieu des années 1960, après la décolonisation, les réformes du franc, l'instauration du marché commun européen et la nécessité de la création d'un marché monétaire pour que, dans la plus belle tradition, les banques, entre change et escompte, entendent l'air de la mobilisation et les paroles de la négociation pour une nouvelle alliance.

#### *Les lois bancaires de 1966-1967*

Elles y sont, au reste, invitées sinon poussées par l'Etat, avec les lois bancaires de 1966-67, qui, au moment de susciter dans le pays une nouvelle vague de monétarisation, accorde des ouvertures en matière de refinancement, libéralise la création des guichets et des nouveaux moyens de paiement et conduit, rapidement, à une amélioration des comportements tant dans l'ordre du commerce que dans le registre quotidien des agents.

320

Suivant les mécanismes les plus primitifs en ces matières, la situation se transforme pour permettre à l'Etat de franchir une nouvelle étape dans la fiscalisation. Ces premiers frémissements de ce que l'on appelle la bancarisation de la société française se manifestent juste au moment où, sur le plan international, le système monétaire de l'après guerre arrive à épuisement, laissant aux Américains le champ libre pour changer les règles du jeu monétaire et financier.

Les deux décennies 1970 et 1980, entre crise économique et accroissement de la financiarisation, peuvent donner, sans doute faute encore d'un recul suffisant, l'impression d'un changement radical de la situation au début des années 1990, sous les effets conjugués des nouvelles technologies, de l'internationalisation et de la globalisation. Ces mutations consacraient, tout à coup, les thèses libérales de l'économie politique et de l'indépendance des banques comme des marchés vis à vis de toutes les souverainetés. Il faudrait, je crois, pour en être persuadé que cette métamorphose, au demeurant spectaculaire et inédite par son ampleur et sa forme, ait été provoquée par une mutation, au sens alchimique ou génétique, des ressorts les plus profonds de l'humanité. Les guerres, les inégalités sociales, les déséquilibres politiques, les débordements des scandales, de la corruption, des faillites qui submergent les métiers de l'argent prouvent plutôt le contraire. Mais le trait le plus singulier pour l'historien quand il considère l'enchaînement des siècles est encore, dans ces matières de finance et plus particulièrement dans le système bancaire, la montée

d'une inquiétude profonde qu'exprime la demande croissante de régulation. "Au commencement, Dieu créa l'angoisse" disait, vers le III<sup>ème</sup> siècle, Tertullien l'Africain et tant que la peur déchirera le ventre du monde, il faudra qu'une autorité souveraine, par délégation du crédit des dieux ou des hommes, réponde à l'exigence existentielle de sécurité qui crée les Etats et fonde toute société.

Au bout du compte de quelque deux cent-cinquante ans, entre John Law en 1715 et les lois bancaires de la fin des années 1960, les relations entre les banques et l'Etat en France ont été plutôt fécondes, grâce à cette formule de l'alliance constamment négociée et renégociée. Certains économistes, en décrivant le système bancaire français, ont parlé de concubinage avec l'Etat <sup>31</sup>. Les modèles de l'amour, selon le *De arte amandi* antique me semblent plus appropriés que ceux des statuts familiaux pour illustrer cette construction. Comme dans l'art d'aimer, la relation entre les banques et l'Etat, en France, *crescit eundo*, elle croît en progressant et elle a adopté même les règles de libération des mœurs amoureuses de chaque période de notre histoire. Au badinage libertin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, troublé parfois par des excès dignes du marquis de Sade, succède le ménage à trois du vaudeville bourgeois du XIX<sup>ème</sup> siècle, avec de brèves impulsions libertaires, proches des idées de Fourier ou des saint-simoniens, pour aboutir, à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, à une sorte d'indifférence affranchie, qui évolue néanmoins, comme les comportements contemporains examinés par l'I.N.E.D., entre dérèglements licencieux et principes rigides, vers une plus grande fidélisation mutuelle et une stabilité de long terme des couples, qu'ils soient ou non mariés.

321

Les prétendues liaisons dangereuses entre l'Etat et les banques, à l'aune de la morale des économistes libéraux de l'époque de Laclos, ont entraîné des engendremens nombreux et des produits variés au métissage résistant, pour le service commun de l'Etat et de la nation. Le Roi avait fait la fortune des banquiers de l'Ancien régime, les républiques, monarchies constitutionnelles et empires qui se sont entrecroisés par la suite ont renforcé et adapté au fil du temps, les conditions de l'alliance sacrée des périodes archaïques.

---

31 cf. par exemple C. Simon, op.cit.