

LES ÉVOLUTIONS DU SYSTÈME BANCAIRE FRANÇAIS DE L'ENTRE-DEUX-GUERRES À NOS JOURS : SPÉCIALISATION, DÉSPÉCIALISATION, CONCENTRATION, CONCURRENCE

JEAN-MARIE THIVEAUD *

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

Pour introduire ce dossier sur l'économie bancaire, cet article ne devait traiter, à l'origine, que du seul secteur de la banque privée. Non sans raison, compte tenu des évolutions de banalisation et de concentration des dix dernières années, O. Pastré et Y. Ullmo m'ont suggéré de rajouter quelques données sur les établissements semi-publics ou à statut légal spécial. Toutefois, je n'ai pas pu inclure les éléments sur les sociétés financières qui auraient encore alourdi l'ensemble. Mais, de ce fait, le volume de mon papier a inévitablement augmenté et je prie donc le lecteur de me pardonner cette inflation de pages.

27

L'article étant structuré sur deux époques, avant et après 1945, le lecteur pressé peut choisir aisément la période qu'il préfère.

Les banques françaises avant la guerre de 1914-1918

La vieille singularité du système bancaire français

A la différence de ses grands voisins européens, la France a toujours paru vivre une relation complexe avec le monde de la banque. De façon souvent excessive, ce reproche a été formulé par des générations d'historiens, au prétexte que les banques, quelle que fût leur nature ou leur statut, ont connu un développement lent et difficile pendant plusieurs siècles. A l'exception de la *Banque générale* puis royale de John Law dont le scandale a été ensuite perçu comme un motif supplémentaire de cette

* Conseiller historique de la Caisse des dépôts et consignations. Je remercie Thierno Seck et Frédéric Vidal, mes collaborateurs à la Mission des travaux historiques de la C.D.C., qui m'ont aidé à rassembler la documentation dense et complexe pour cet article. La partie consacrée aux mutations après 1945 a été publiée, sous une forme très résumée, dans *Economie et finances agricoles*, la revue du *Crédit agricole*, en novembre 1996.

prétendue allergie nationale, il faut, en effet, attendre la première année du XIXe siècle pour que s'organise, avec la création de la *Banque de France*, un premier véritable réseau bancaire centralisé. A la vérité, ces constats en forme de remontrances mériteraient d'être mieux fondés car, d'une part, nombre de banques ont vu le jour sur le territoire national dès le Moyen-Âge et elles ont prospéré très régulièrement, mais parce que, d'autre part, le crédit public a toujours été prééminent, battant en brèche les mécanismes du crédit privé. Il convient néanmoins de noter que, dans leur grande majorité, les banques implantées en France étaient ou bien conduites par des étrangers, les banquiers juifs et italiens des époques médiévales, les Helvètes et les banquiers protestants d'Europe du nord aux XVII-XVIIIe siècles, ou bien par des groupes régionaux, comme les Caorsins des XIII-XVe siècles ou les banquiers de Lyon, de Languedoc, de Provence, etc., entre les XVI-XVIIIe siècles. Qu'ils fussent banquiers du roi ou banquiers locaux, intervenant essentiellement sur le marché monétaire pour les uns, sur l'escompte et les effets de commerce pour les autres, tous se sont heurté à l'existence d'un système financier dominé par l'Etat et la rente, tenu par les traitants, les partisans, les financiers et autres officiers royaux des finances et soumis, de façon constante, aux périls de la dette publique¹. Partant, les retards accumulés dans la construction d'un véritable système bancaire sont bien moins le fait d'une réticence des élites ou des populations, comme on a voulu le dire, que de la singularité d'un système financier tout entier entre les mains de l'Etat et de ses agents. La lente mise en place de la *Bourse de Paris*, à partir de 1724, atteste de ces particularismes que ne connaissent, dans les mêmes époques, ni l'Angleterre, ni les Pays Bas, ni les principautés germaniques, pour des motifs politiques évidents. En France, les tumultes révolutionnaires, la banqueroute des deux-tiers en 1797, viennent corriger le processus mais sans pour autant le transformer de façon radicale. La réorganisation du dispositif des finances sous le Directoire revient, finalement, à répartir l'ancienne classe des financiers et banquiers d'Ancien régime en deux catégories, les receveurs généraux d'un côté, les tenants de la Haute banque de l'autre, personnalités que l'on retrouve ensemble, quelques années plus tard, au Conseil de régence de la Banque de France. Mais, dès lors, le partage entre crédit public et crédit privé devient plus clair et un nouveau système bancaire à la française se met en place sur des bases plus solides, quoique avec une relative prudence.

1. Voir J.M.Thiveaud, « Le système financier français, naissance d'un concept », in : R.E.F., n° 18, automne 1991 ; G.Gallais-Hammonno, J.M.Thiveaud, E. White, *Les marchés financiers français, des origines à nos jours*, 6 vol., à paraître, A.E.F., 1997.

Progression des banques en France au milieu du XIXe siècle

L'essor des banques françaises, au sens où nous l'entendons communément aujourd'hui, ne se vérifie que dans la seconde moitié du XIXe siècle, même si la Haute banque a singulièrement prospéré d'un Empire à l'autre, tandis que, dans la périphérie de la Banque de France, se constituaient, dès la Restauration, des succursales régionales et départementales, venant parfois en appui des nombreuses petites banques locales. En fait, au cours de la première moitié du siècle, en dehors de la Haute banque liée à l'Etat et aux grands capitalistes, la majorité des dépôts du public se trouve dispersée dans d'innombrables caisses particulières, banques de dépôt et caisses d'épargne notamment. La crise de 1847 et la révolution qui la suit portent gravement atteinte au crédit, affectant les petites banques comme les caisses d'épargne. Les réaménagements se multiplient alors en quelques années, depuis le cours forcé et la restructuration de la Banque de France jusqu'aux différentes institutions publiques et semi-publiques qui voient le jour, et parfois disparaissent rapidement, au cours de la période.

Le premier grand établissement de crédit est, en tout cas, le *Comptoir national d'escompte* qui est installé par le gouvernement provisoire de la IIe République, par un décret du 8 mars 1848, et qui changera de statut en 1853, au début de l'Empire, pour être converti en société par actions. En 1852, le *Crédit mobilier* des frères Péreire inaugure, plus nettement que le *Crédit foncier* créé au même moment, la catégorie des banques d'affaires, jusqu'à sa chute en 1867. En 1859, la *Société générale de crédit industriel et commercial* est la première banque de dépôts à statut privé qui prendra le nom de *Crédit industriel et commercial* quelques années après. En 1863, le *Crédit lyonnais*, en 1864, la *Société générale pour favoriser le développement du commerce et de l'industrie en France*, viennent compléter la famille des premières grandes banques de dépôts. Huit ans plus tard, et vingt ans après la naissance du *Crédit mobilier* liquidé entre temps, une nouvelle banque d'affaires, la *Banque de Paris et des Pays-Bas* naît, en 1872, de la fusion de la *Banque de crédit et de dépôts des Pays-Bas*, fondée en 1862 à Amsterdam, et de la *Banque de Paris*. Elle se spécialise dans la gestion des titres et les transactions sur les marchés financiers. En 1874, la *Banque parisienne* voit le jour à l'initiative des banquiers protestants de la Haute banque et elle sera transformée en 1904, en *Banque de l'union parisienne*, à mi-chemin entre la banque de dépôts et la banque d'affaires. Enfin, comme au début du siècle, la Haute banque continue de se développer, elle est formée de maisons familiales et individuelles et comptera sept établissements à la fin du XIXe siècle : *Rothschild, Hottinguer, Mallet, Vernes, Mirabaud, Neufelize, Heine*.

A côté de ces grands établissements, une constellation de petites banques régionales et locales connaissent une évolution diversifiée,

souvent critique, et sont parfois soumises aux appétits des grandes banques qui commencent de les absorber. En quelque cinquante ans, avant la guerre de 1914, et si l'on ne tient pas compte des krachs des années 1880-1890 et notamment celui de l'*Union générale* qui affecte le *Crédit lyonnais*, le développement des grandes banques de dépôts et d'affaires se traduit déjà par un fort mouvement de concentration, aux dépens des banques régionales et locales.

Concentration et spécialisation : comparaisons internationales (1850-1914)

Il n'en reste pas moins que le nouveau paysage bancaire conserve toujours son particularisme français lorsqu'on le compare aux systèmes allemand et anglais. Les banques allemandes se présentent comme des *Allerlei Unternehmen*, des banques à tout faire, combinant toutes les spécialités, dépôts, crédit, affaires, pratiquant la banque-industrie dès le deuxième tiers du siècle et se caractérisant par le principe de l'indifférenciation bancaire². En revanche, les banques anglaises obéissent davantage au principe de l'hyperspécialisation³. Cinq grandes familles de banques se distinguent ainsi dans le siècle dernier : les *Joint Stock Banks* et les *Private Banks* qui gèrent surtout des dépôts à très court terme avec un maximum de liquidité et un minimum d'immobilisation et de risques ; les *Bill Brokers* et les *Discount Houses* spécialisées dans les effets de commerce à court terme et négociant de plus en plus les *bank bills* que réescompte la Banque d'Angleterre ; les *Merchant Bankers* et les *Acceptances Houses* sont spécialisés dans les transactions de titres sur la place de Londres ; les *Colonial Banks* et les *Exchange Banks* travaillent sur le court et long terme avec les pays du *Commonwealth* et les places étrangères ; enfin les *Foreign Banks*, banques étrangères libres de s'installer, fonctionnent surtout sur le marché des changes. L'exemple anglais illustre clairement la concentration d'un dispositif ancré essentiellement au cœur de la *City* et opérant en majorité sur les marchés financiers. Le processus de concentration se réalise par amalgame et fusion, les grands établissements absorbant les moyennes et petites banques, surtout au niveau local. Les banques de dépôts anglaises passent ainsi en vingt ans, de 1890 à 1910, de 104 à 45, tandis que le montant des dépôts croît de 368 663 000 de livres à 720 687 000. Le principe de l'indifférenciation à l'allemande est un cas inverse, fondamentalement attaché aux placements industriels (*Interessengemeinschaft*), sans participation étroite à un

2. A. Liesse, *L'organisation du crédit en Allemagne et en France*, Paris-Nancy, Berger-Levrault, 1915 ; F. François-Marsal, *Encyclopédie de banque et de bourse*, Paris, Crété, 1930, t.1. ; G. Pirou, *Traité d'économie politique, Les cadres de la vie économique, le crédit*, Paris, Sirey, 1945.

3. F. François-Marsal, *Encyclopédie de banque et de bourse*, op.cit. ; R.G. Truptil, *Le système bancaire anglais et la place de Londres*, Paris, 1934 ; A. Dauphin-Meunier, *La Cité de Londres*, Paris, Gallimard, 1940.

marché financier qui est au reste très limité. La concentration allemande s'opère sous une forme fédérative, entre commandite et cartellisation, dans des conditions qui trouvent leur équivalent aux Etats-Unis au même moment.

Le modèle français se situe encore ailleurs, moins spécialisé et moins concentré que celui de l'Angleterre, plus orienté techniquement et plus lié au marché financier public que celui de l'Allemagne. Trois grandes catégories s'affichent dans le secteur privé, en dehors des banques locales : les établissements de crédit, les banques d'affaires et la Haute banque. La concentration en France s'effectue par une voie de centralisation, à la différence des systèmes anglais, allemand ou américain.

Lorsque survient le premier grand conflit mondial, l'ensemble des pays engagés dans la guerre va connaître un changement sensible dans les structures bancaires.

Dès le début des hostilités, le gouvernement français prend un certain nombre de mesures visant à l'ajournement de la liquidation des opérations de bourse, à la prorogation des échéances commerciales et au moratoire des dépôts en banque. Ces dispositions, mal reçues par le public, ont aussitôt un effet contraignant pour les établissements financiers qui durera au delà de la guerre. Malgré quelques améliorations vers 1920, le montant des dépôts restera inférieur à celui de 1913, jusqu'à la fin de la crise monétaire et à la stabilisation du franc. La même période voit encore le recul des effets de commerce et de la lettre de change, freinant le crédit à court terme. En revanche, l'émission des *bons de la défense nationale*, dès septembre 1914, permet de consolider le système du crédit, aussi bien pour le public que pour les banques qui deviennent désormais des intermédiaires entre l'Etat et le public, et non plus, comme auparavant, entre les capitalistes et les producteurs. Au vrai, l'Etat devient par la même occasion le plus grand dépositaire de la nation, prenant à son compte les risques naguère assumés par les banques. Le dispositif sera annulé, en 1926, par la remise en marche de la *Caisse d'amortissement des bons de la défense nationale* mais il aura permis au système bancaire de survivre à la guerre.

31

Le système bancaire de l'entre-deux-guerres

Les banques à la sortie de la Première guerre

Comme l'explique H.Laufenburger en 1939, « *il est difficile sinon impossible de saisir l'ensemble de l'appareil bancaire français... Aucun recensement officiel n'a jamais été tenté des multiples manifestations de la vie bancaire française* »⁴. Le tableau dressé par H.Laufenburger offre cinq grandes

4. H.Laufenburger, *Les banques françaises*, t.1, Paris, Sirey, 1940.

classifications : La Banque de France, les banques privées, les banques par actions, les banques et caisses publiques et semi-publiques, les banques hypothécaires. Il n'en reste pas moins que son analyse, fondée sur des chiffres recueillis dans les archives du *Crédit lyonnais*, demeure, de son propre aveu, approximative. En effet, avant l'organisation des différentes structures de surveillance établies en 1945 auprès de la Banque de France, les données sont rares et la discrétion est de mise, la publication des bilans ne sera effective que dans les années 1930 et encore pour une part seulement des établissements⁵. La *Statistique générale de la France* (S.G.F.) fournit bien, depuis des décennies, des éléments annuels mais qui détaillent l'ensemble des guichets bancaires sur le territoire, sans permettre les recoupements nécessaires à la compréhension des modes de fonctionnement des grands établissements et des groupes. Malgré tout, il reste possible de présenter, en perspective un peu cavalière, quelques grands traits du dispositif bancaire français de l'entre-deux-guerres. Ayant déjà traité dans la *Revue d'économie financière*⁶ des relations entre la banque et l'Etat, de l'Etat banquier ou du capitalisme d'Etat notamment dans l'entre-deux-guerres, je mettrai l'accent sur les banques du secteur privé, tout en incluant quelques exemples du secteur semi-public ou à statut légal spécial, ceux des *Caisses d'épargne* et de *La Poste*, des *Banques populaires* et du *Crédit agricole*. Pour mémoire, il convient cependant de rappeler que les Banques et Caisses publiques et semi-publiques regroupent aussi à cette époque, la *Caisse des dépôts et consignations*, alors considérée comme une sorte de Banque d'Etat, le *Crédit national*, fondé en 1919 en statut d'économie mixte, le *Crédit foncier de France* (1852), le *Crédit maritime*, organisé par la loi du 1^{er} août 1928, la *Banque française du commerce extérieur*, mise en place en 1920 (loi du 23 octobre 1919), le *Sous-comptoir des entrepreneurs* (1852), la *Caisse nationale des marchés de l'Etat*, créée par la loi du 19 août 1936, la *Caisse nationale de crédit aux départements et aux communes*, mise en place par la loi du 28 décembre 1931 et absorbée par la *Caisse des dépôts*, par le décret-loi du 21 avril 1939, les *Caisses de crédit municipal* (les anciens *Monts-de-Piété*).

L'irruption, dans le système bancaire, de la figure de l'Etat-banquier, puis dans le milieu des années trente, du modèle du capitalisme d'Etat, qui soulèvera nombre de polémiques politiciennes plus que profession-

5. Voir H. Laufenburger, *op. cit.* ; J. Bouvier, *Un siècle de banque française*, Paris, Hachette, 1973 ; G. Petit-Dutaillis, *Le Crédit et les banques*, Paris, Sirey, 1964 ; *idem*, *La banque française*, Paris, Ediscience, 1974 ; Ph. Simonnot, *Banquiers, votre argent nous intéresse*, Paris, Grasset, 1979 ; H. Bonin, *Les banques françaises dans la crise*, Paris, Ellipses, 1985. Voir aussi la thèse d'H. Bonin, soutenue en janvier 1996, sur *les banques françaises dans l'entre-deux-guerres*, à paraître dans la *Bibliothèque d'économie financière* en 1997 mais que je n'ai pas utilisée pour cet article, lui laissant la primeur de sa publication.

6. J.M. Thiveaud, « Les banques et l'Etat en France. Alliance, finance et croissance, 1715-1966 », in : *R.E.F.*, n° 28,

nelles, modifie profondément le paysage du crédit en France. La concurrence exercée par les institutions publiques et semi-publiques est manifeste pour tous mais, à la vérité, elle est beaucoup plus dénoncée par les économistes et juristes académiques que par les représentants de la profession. Ceux-ci, en effet, trouvent finalement plus d'avantages à la montée en puissance de l'Etat-banquier ou émetteur dans la mesure où, pour les grands établissements de crédit et les banques d'affaires, ils profitent largement des participations aux opérations publiques, émissions, investissements, etc., voire parfois d'avances ou de dotations. Il convient sans doute de rappeler à cet égard que la Bourse est en grande partie en sommeil et qu'elle reste toujours dominée par la rente et les effets publics. De ce fait, les phénomènes de distorsion de concurrence qui agitent aujourd'hui le monde bancaire français n'ont, à l'époque, aucune signification réelle.

Les grandes banques de dépôt

Aux trois grandes banques qui existaient avant 1914, le *Crédit lyonnais*, la *Société générale* et le *Comptoir national d'escompte*, viennent s'ajouter trois nouveaux établissements, le *Crédit industriel et commercial*, le *Crédit commercial de France* et la *Banque nationale pour le crédit* qui deviendra en 1932 la *Banque nationale pour le commerce et l'industrie*. Le C.I.C., quoique fondé sous le Second empire, avait connu une phase de récession et il remonte en premières lignes après avoir élargi son réseau de succursales régionales, au prix de fusions et d'absorptions, entre 1913 et 1918. Le C.C.F. est créé en 1917, sur les bases de l'ancienne *Banque suisse et française*, en absorbant, lui aussi, plusieurs banques régionales. La B.N.C. ouvre ses portes en 1913, produit de la fusion du *Comptoir d'escompte de Mulhouse* et de la *Banque française pour le commerce et l'industrie*. Elle pratique, de la même façon, une politique d'acquisition de banques régionales et développe un important réseau de succursales en province. Partagée entre la banque de dépôts et la banque d'affaires et à la suite de plusieurs investissements malheureux, la B.N.C. est mise en liquidation et remplacée par la B.N.C.I. qui connaît un honnête développement entre 1934 et 1940, malgré les effets de la crise.

33

Les banques d'affaires

Les banques d'affaires ne se multiplient pas, la *Banque de Paris et des Pays-Bas* et la *Banque de l'union parisienne* ne connaissent pas de concurrents mais elles sont contraintes par les événements à modifier leurs activités, abandonnant leur politique d'émissions et de participations à l'étranger pour, d'abord, soutenir l'Etat français, en souscrivant aux bons de la défense nationale, puis, après la guerre, en investissant en Europe centrale et orientale et dans les colonies. En outre, au lendemain

de la guerre, elles diversifient davantage leurs pratiques en développant des activités de dépôt et de crédit à court terme. La crise de 1929 a cependant des retentissements, le montant des dépôts chutant quasiment de moitié, entre 1930 et 1935, pour chacune des deux banques.

A la marge de la catégorie des banques d'affaires proprement dites, quelques nouveaux établissements financiers plus directement liés au secteur industriel se mettent en place dans l'entre deux guerres. L'*Union des mines* est créée en 1923 et gère les ressources des compagnies houillères, des industries métallurgiques et électriques ; elle sera secouée par la crise mais repartira ensuite. A l'initiative de la *Banque de Paris et des Pays-Bas*, largement reconvertie vers les activités coloniales, trois banques voient le jour entre 1925 et 1927, la *Banque cotonnière*, la *Banque des produits alimentaires et coloniaux*, le *Crédit sucrier*, mais leur développement sera médiocre. Deux autres banques dites d'affaires se mettent en place dans la même période, la *Banque transatlantique* et la *Banque des pays du Nord*.

Les banques régionales et locales

Dès la fin du XIXe siècle et le début du suivant, deux organismes successifs ont fédéré les réseaux complexes et fragiles des banques régionales et locales, le *Syndicat des banquiers des départements*, en 1885, puis, après fusion, la *Société centrale des banques de province*, en 1904. Ces structures se sont appliquées à réunir le crédit des banques locales et régionales pour pouvoir ensuite participer aux grandes émissions et aux investissements d'intérêt général. Les effets du conflit mondial pèsent assez sensiblement sur les banques locales qui doivent transformer leurs activités et se tourner vers des clientèles de déposants qu'elles ne pratiquaient pas auparavant⁷. Les banques régionales connaissent cependant une brève période de prospérité à la sortie de la guerre, et notamment en procédant à des amalgames des banques locales de leur ressort, ce qui permet à certaines d'approcher du niveau des grandes banques de dépôt. En outre, les banques régionales décident, pour une part d'entre elles, de travailler au delà de leur propre région et vont ainsi étendre leur influence à l'échelon national. Dans l'Est, la *Société générale alsacienne de banque* (Sogénal), créée en 1881, et les *Banques d'Alsace-Lorraine*, fondée en 1871, et de *Strasbourg*, datant de 1852, reviennent dans le giron du système bancaire français, alors qu'elles avaient été soit absorbées soit mises en place par l'Allemagne. Il en va de même avec la *Société nancéienne de crédit*, banque de dépôts, et la *Banque Renauld*, banque d'affaires, en Lorraine. Dans le Nord, le *Crédit du nord* se déve-

7. Voir F.François-Marsal, *Encyclopédie de banque et de bourse*, op.cit., H.Laufenburger, op.cit. De nombreuses thèses de droit et d'économie ont été consacrées, au début du XXe siècle, à ces établissements mais les données et les travaux manquent singulièrement après 1930.

loppe considérablement et le montant de ses dépôts passe de 200 millions en 1913 à près de 2 milliards en 1930, son réseau s'étendant désormais du Nord à l'Ouest et même au Sud Ouest de la France. La *Banque générale du nord* (1868), la *Banque Dupont* (1819) et la *Banque Scalbert* demeurent davantage cantonnées dans les activités régionales. Dans l'Ouest et le Sud-ouest, le réseau des banques régionales qui n'a jamais été considérable, continue de stagner, à l'exception du *Crédit de l'Ouest* qui couvre un domaine assez vaste entre Paris et les régions du centre et de l'ouest. Dans la région bordelaise, le *Crédit industriel et commercial* est l'acteur principal et il absorbera encore la *Société bordelaise de crédit*. Dans la région de Lyon et Grenoble, la *Banque privée Lyon-Marseille*, créée en 1898, est l'établissement le plus actif, entre Toulouse, Nantes, Strasbourg, Nancy et Lyon et Marseille. La *Société lyonnaise de dépôts* est sous le contrôle du C.I.C. et les *Banques Charpenay et du Dauphiné*, à Grenoble, restent au niveau local. Dans le Midi, le centre de l'activité bancaire est à Marseille, avec la *Société marseillaise de crédit*, fondée en 1865, dont les activités essentiellement commerciales s'étendent dans l'empire colonial, à Paris et à Lausanne. La S.M.C. enregistre ainsi, dans les années 1920-1930, une progression sensible de ses dépôts mais continue de concentrer ses opérations sur le pourtour de la Méditerranée.

Les banques locales, dont le nombre des établissements et la nature des activités n'ont jamais cessé de se transformer et qu'aucune enquête n'a pu préciser, connaissent un sort diversifié et souvent malheureux. Déjà en difficultés, avant la guerre, elles ne verront guère leur situation s'améliorer et pâtiront profondément de la crise. La *Société centrale des banques de province* subira une faillite spectaculaire en 1934. Nombre d'entre elles, on l'a vu, sont absorbées ou amalgamées par des banques régionales mais un contingent encore significatif continuera de subsister très localement jusqu'aux années qui suivent la Seconde guerre, voire au-delà. Mais leur examen systématique requiert une recherche à part entière qui demeure à entreprendre.

35

Concentration, déspecialisation et banque mixte

Le phénomène de concentration observé à la charnière du siècle se poursuit dans les années d'entre-deux-guerres, tandis que le processus de spécialisation tend à diminuer dans la même période. La concentration, selon les économistes de l'époque, suit la « courbe logistique de Pearl-Read », après une forte poussée enregistrée dans le dernier quart du XIXe siècle, elle poursuit son ascension mais sur un rythme lent⁸, aussi bien dans les années de vaches grasses que durant la période de

8. F. Divisia, in : *Droit Social*, n° 15, 1940 ; G. Pirou, *Le crédit*, op.cit.

dépression. La concentration est naturellement plus forte dans la famille des établissements de crédit, entre absorptions, fusions voire liquidations de structures locales et de succursales. Le processus de spécialisation se modifie au contraire, avec une tendance proche du modèle allemand de l'indifférenciation mais l'on voit apparaître, notamment durant la crise, la formule de la banque mixte. Cette dénomination fait, d'ailleurs, l'objet de quelques polémiques dans les milieux économistes, la notion de mixité n'étant pas absolument obvie pour nombre d'observateurs. Néanmoins, plusieurs grandes banques de dépôts, comme le C.C.F. et la B.N.C. par exemple, essaient de combiner leurs activités traditionnelles avec celles des banques d'affaires. Un grand nombre de sociétés par actions, de banques spécialisées et régionales (*Oustric, Adam, Renauld, S.C.B.P., Banque d'Alsace et de Lorraine, Banque générale du Nord ; Banque française de l'Afrique, Comptoir Lyon-Alemand, etc.*) se lance aussi dans le modèle mixte, au cours des années 1924-1930. Dans la majorité des cas, la crise de 1929 aura des effets néfastes sur cette nouvelle catégorie ; en 1935, on compte 566 mises en faillite ou en liquidation judiciaire, les pertes se montant à plus de 2 milliards. L'exemple le plus désastreux est sans doute celui de la *Banque Oustric et Cie.* qui entraîne un grand nombre d'établissements bancaires et industriels dans sa chute. Toutefois, les défaillances ont affecté principalement les banques régionales et locales, les grands établissements de crédit n'ont été atteints que très marginalement par la crise.

36

Le crédit à l'exportation

Par rapport à ses concurrents étrangers, l'Angleterre et l'Allemagne spécialement, la France subit un grand retard dans l'organisation du crédit à l'exportation. Il faut attendre 1920 pour que naisse, devant les nécessités de la situation d'après-guerre et sous la pression du ministre du commerce Clémentel, la *Banque nationale française du commerce extérieur*, au statut semi-public, contrôlé par l'Etat et dont le capital est porté par des groupes industriels et quelques grands institutions financières publiques. D'abord hostiles à ce projet, les grands établissements de crédit accepteront finalement de souscrire au capital de ce nouvel établissement, dont les résultats seront vite limités par la crise. Depuis longtemps, en effet, les grandes banques sont rétives face à des effets de commerce à longue échéance non réescomptables à la *Banque de France*, les banques d'affaires préfèrent le financement à long terme à l'escompte des papiers commerciaux et deux banques seulement, la *Banque transatlantique* et la *Banque française et italienne pour l'Amérique du sud*, sont alors spécialisées dans les négociations avec les pays étrangers. Dix ans après l'installation par l'Etat de la *B.N.F.C.E.*, et pour tenter de pallier les retards accumulés, la *Banque française d'acceptation* est créée en

1929, à l'initiative des grandes banques de dépôts et d'affaires. Mais la faiblesse du marché financier français, comparé à la vitalité de la place de Londres, conduit vite à un ralentissement des opérations, lui-même davantage freiné par les effets de la crise économique.

Durant l'entre-deux-guerres, le crédit à l'exportation, même s'il a connu un essor bref et inédit entre 1920 et 1930, ne constitue nullement un rouage dynamique de l'appareil bancaire français.

Le crédit à moyen et long terme

Les banques de dépôt ont toujours marqué quelques réticences pour le crédit à moyen et long terme mais la situation à la sortie du conflit mondial, entre récession économique et instabilité monétaire, réclame de nouvelles initiatives dans ces domaines. En dehors du *Crédit national*, fondé spécifiquement pour les investissements à moyen et long terme, nécessités par les dégâts de la guerre, plusieurs organismes de crédit à moyen terme sont créés pour servir d'intermédiaires entre les établissements de crédit et les investisseurs. L'*Union pour le crédit à l'industrie nationale* (U.C.I.N.A.) est mise en place, en 1919, entre le *Crédit lyonnais* et le *Comptoir national d'escompte*. Près de dix ans plus tard, la *Société anonyme de crédit à l'industrie française* (C.A.L.I.F.) est fondée, en 1928, par la *Société générale*, le C.C.F., la B.N.C., l'*Union des mines*, la *Banque de l'Union parisienne*. La même année, le *Crédit du nord* organise l'*Union bancaire du nord* et, l'année suivante, en 1929, le *groupe du C.I.C.* fonde l'*Union des banques régionales pour le crédit industriel* (U.B.R.C.I.). Enfin, toujours en 1929, se constitue l'*Omnium financier pour l'industrie nationale* (O.F.I.N.A.). Les prêts se développent convenablement jusqu'à 1931, avant d'être mis à mal par la crise puis de connaître un bref redressement entre 1937 et 1939. Dans la famille des établissements semi-publics et rattaché au réseau des banques populaires, le *Crédit national hôtelier* voit le jour en 1923 et verra ses compétences élargies en 1937 au crédit à moyen et long terme pour les petites et moyennes entreprises ; il prend alors le nom de *Caisse centrale de crédit hôtelier, commercial et industriel*.

Néanmoins, la pratique du crédit à moyen terme, si elle est affectée par les désordres économiques, pose de nombreux problèmes de contrôle de la clientèle mais aussi d'ordre fiscal et juridique. D'une façon générale, l'activité des banques est paralysée par l'absence de faculté de réescompte et la crainte d'une immobilisation des capitaux. Malgré un certain nombre de mesures d'aménagement prises par les pouvoirs publics, les banques n'accéléreront pas le développement du crédit à moyen terme, d'autant plus qu'elles trouvent un contrepoids efficace avec la *Caisse des dépôts*. A compter de l'été 1931, celle-ci prend en pension les effets représentatifs de crédit à moyen terme et escompte des traites à moyen terme pour les banques et les entreprises. La faiblesse

des investissements des entreprises ne favorise pas le mouvement et le décret-loi du 24 mai 1938 accordant des assouplissements aux conditions de crédit ne permet pas une plus grande extension. Il n'en reste pas moins que le rôle salubre que joue la *Caisse des dépôts* dans la négociation du crédit interbancaire et, particulièrement durant les années de crise, dans le renflouement de nombreux établissements, est unanimement reconnu par la profession.

Les Caisses d'épargne particulières ou ordinaires

38

*Les Caisses d'épargne*⁹, reconnues comme établissements d'utilité publique par la loi du 5 juin 1835, déposent leurs fonds à la *Caisse des dépôts*, en vertu de la loi du 31 mars 1837, renforcée par le décret du 15 avril 1852 et, plus tard, par les lois du 22 mai 1890 et 15 juillet 1895. La fin du siècle est dominée par les problèmes multiples de la rente et de l'emploi des fonds qui contraignent l'Etat et la *Caisse des dépôts* à limiter de façon régulière le plafond des dépôts et les montants annuels des déposants. La guerre et les besoins de l'emprunt vont modifier cette position et la loi du 27 mars 1916 supprime toute limitation aux dépôts. *Les caisses d'épargne* connaissent ainsi un développement très significatif durant l'entre-deux-guerres, avant que la crise de Munich ne conduise le législateur à rétablir, par un décret du 15 novembre 1938, la limite des plafonds et des taux. En 1913, le total des dépôts s'élève à 6 milliards, il passe à 16 en 1926, 57 milliards en 1932 et 67 en 1940. L'essentiel des dépôts à vue, centralisés par la *Caisse des dépôts*, est placé en valeurs d'Etat à long terme, non liquides. Les rendements sont donc généralement fructueux. *Les caisses d'épargne* engagent ainsi, à cette époque, une sorte de concurrence avec les établissements de crédit, nettement vérifiée durant le début des années trente où, d'une part, elles servent de banques pour les petites et moyennes entreprises, et d'autre part, elles sont autorisées à placer leurs fonds en actions et obligations industrielles par la loi du 31 mars 1931. *Les caisses d'épargne* servent des taux d'intérêt supérieurs à ceux des banques, elles remboursent à vue et font valoir la sécurité des placements pour les déposants. La clientèle évolue et s'élargit, en 1937 plus de 50 % des nouveaux déposants sont des propriétaires et des rentiers. La crise de Munich, en 1938, suscite un mouvement de retraits, obligeant la *Caisse des dépôts* à rembourser quelque 5,5 milliards en un mois et conduisant le gouvernement, comme déjà en 1936, à baisser le taux d'intérêt et à prendre diverses mesures fiscales pour détourner une part des fonds d'épargne vers le Trésor. Toutefois, la clause de sauvegarde n'est pas invoquée dans ces circonstances. Le

9. Voir : *Histoire du livret d'épargne*, sous la direction de J.M.Thivieaud, Paris, A.E.F./C.D.C., 1997, à paraître.

décret-loi du 14 juin 1938 crée un second fonds de réserve et de garantie, sous le nom de fonds de compensation, qui est supprimé cinq mois plus tard, par le décret-loi du 12 novembre 1938 afin de transférer au budget de l'État tous les excédents du FRGCE. La loi du 18 décembre 1940, modifiée par celle du 31 octobre 1941, définit l'intérêt à servir en fonction de la situation monétaire.

La Poste et les débuts des chèques postaux

Du côté de la Poste, l'activité financière tend à se développer singulièrement dans l'entre-deux-guerres. Pour limiter les risques des transports de fonds encourus par les Messageries royales, le système du mandat postal est inventé sous la Restauration, en 1817, la gestion déléguée du service des petites assurances de l'État est instaurée en 1868, la Caisse nationale d'épargne postale est mise en place en 1881. Dans ces deux derniers cas, les modèles étrangers, celui de l'Angleterre, celui de l'Italie ou de l'Allemagne, ont inspiré les innovations¹⁰. En 1884, l'Autriche met en oeuvre le premier type de chèque postal qui suscite la curiosité des pouvoirs publics en France et la constitution, en 1901, à l'initiative du ministre Millerand, d'une commission chargée de préparer un instrument semblable. Mais le projet soulève des réactions hostiles de la part des banques, des entreprises, des chambres de commerce et s'enfonce dans le maquis des querelles jusqu'à la guerre. Avec le début de la récession monétaire et la nécessité de thésauriser le numéraire, le gouvernement reprend l'opération qui conduit, après deux ans de discussions parlementaires, à la loi du 7 janvier 1918 qui crée le service des chèques postaux et l'*Office des chèques postaux*. A la vérité, la concurrence tant redoutée de la part des banques se révèle finalement assez marginale, les déposants utilisant à la fois le C.C.P et les guichets bancaires, pour des destinations différentes. Le solde des C.C.P. n'est porteur d'aucun intérêt pour le déposant, diverses taxes alimentent le service de gestion des comptes. Néanmoins, les chèques postaux connaissent un essor sensible dans la période ; le montant des opérations, en 1919, est de 15,6 milliards, pour 3,9 millions de crédit et débit, il passe en 1937 à 614,8 milliards, pour 137,6 millions d'opérations et le nombre des comptes dépasse 755 000. L'intervention financière de la Poste favorise les liquidités et de trésorerie de l'État, limitant ainsi l'émission des Bons du Trésor. Les services de la Poste gèrent également, à compter de 1916, le service des pensions civiles et militaires ; le système est simplifié par la loi du 5 septembre 1919. La Caisse nationale d'épargne enregistre aussi de forts résultats dans l'entre-deux-guerres, en 1931 les excédents de dépôts

10. Voir : *Histoire des services financiers de la Poste, sous la direction de J.M.Thiveaud, Paris, C.D.C./Sogeposte, 1989* ; *L'Assurance-vie en France, histoire, droit, économie, sous la direction de J.M.Thiveaud, à paraître, Paris, A.E.F./Survénir-CMB, 1997.*

atteignent 5 milliards contre 300 millions en 1926. En 1937, la C.N.E. compte 10 millions de déposants et 27 milliards de dépôts. Elle participe, avec la *Caisse des dépôts*, au financement de l'équipement national. En parallèle, les pouvoirs publics multiplient les négociations avec l'étranger pour développer les virements postaux internationaux qui se multiplient à partir de 1920 dans l'Empire colonial et en Europe. Le décret-loi du 30 octobre 1935 aligne les chèques postaux sur la réglementation des chèques, notamment du point de vue pénal. Par ailleurs, la formule du mandat, mise en place plus d'un siècle plus tôt, connaît un très grand essor ; en 1940, les mandats représentent plus de la moitié des titres émis. La loi du 22 octobre 1940 élargit les possibilités d'usage du chèque postal en autorisant voire obligeant les commerçants à déposer aux C.C.P. Cette mesure conduit au doublement des comptes, qui atteignent près de 2 millions en 1944 tandis que les montants sont multipliés par trois. Le 1^{er} août 1943, le gouvernement de Vichy crée un nouvel organisme, le *Centre des comptes de points de textile* qui est censé se substituer aux petites banques du secteur privé pour concentrer les opérations et prévenir les fraudes, mais il ne verra jamais le jour.

Du Crédit populaire aux Banques populaires

40

Si le crédit à moyen et long terme intéresse surtout les industries, les problèmes, toujours actuels, du financement des petites et moyennes entreprises avaient suscité, vers la fin du siècle dernier, quelques initiatives privées, à caractère philanthropique et confessionnel, avec la création, en 1878, de la *Banque populaire d'Angers* par le R.P. Ludovic de Besse, puis la *Banque populaire de Menton*, en 1883, par Charles Raynieri, puis le *Centre fédératif du crédit populaire* sur les régions du Midi¹¹. Dans les années 1880-1890, l'Etat intervient en faveur du crédit populaire, par l'aide à la mise en place du *Crédit mutuel* en 1893 puis, en 1894, du *Crédit agricole*. Les défaillances des petites banques — sur 76 créées entre 1830 et 1910, 12 subsistent à cette date —, les difficultés de développement des nouvelles institutions semi-publiques incitent Joseph Caillaux, ministre des finances, à lancer une commission d'étude de l'organisation bancaire. Sur la base des travaux de cette commission, le gouvernement dépose un projet de loi, le 6 novembre 1912, visant à aménager le crédit à court et long termes pour les petites et moyennes entreprises. Le projet achoppe sur les questions relatives au long terme et, du fait de la guerre, il faut attendre la loi du 13 mars 1917 qui dispose seulement du crédit à court terme. Le texte répartit cette gestion du crédit entre deux structures, les *sociétés de caution mutuelle*, d'une part, les *banques populaires* d'autre part. Les sociétés de caution mutuelle, inspirées du système

11. F.J. Combat, *Banques et opérations de banque*, Paris, Berger-Levrault, 1914.

allemand des Caisses *Shultze-Delitsch* datant de 1850, sont des groupements locaux de petits industriels, artisans et commerçants et ne peuvent pratiquer de prêts. Dans les faits, leur activité se révélera quasiment nulle. De leur côté, les banques populaires sont organisées en forme d'établissement de crédit mais avec des limites sur les intérêts du capital, les versements des dividendes et des bénéfices. Elles bénéficient cependant d'une aide financière de l'Etat, de 12 millions en 1917, par l'intermédiaire de la *Banque de France*. Elles jouiront ensuite de privilèges fiscaux puis de nouvelles dotations publiques, notamment par la loi du 27 décembre 1923.

*Les banques populaires se développent rapidement : on en compte 70 en 1920 ; elles seront 102 en 1929. La nécessité d'une coordination de ce réseau entraîne la mise en place, en 1920, d'une Union syndicale, puis, l'année suivante, la création de la Caisse centrale des banques populaires, au conseil de la quelle siège un commissaire du gouvernement. Toutefois, le fonctionnement des banques populaires n'est guère positif dans les dix premières années, en 1928, trente banques ont perdu 60 millions alors qu'elles ne disposaient que de 35 millions de ressources propres. Cette situation conduit le gouvernement à prendre des mesures de réforme, au travers de la loi du 24 juillet 1929 dont l'innovation la plus significative est la constitution de la Chambre syndicale des banques populaires, chargée d'assurer le contrôle du réseau et de gérer un fonds commun auquel chaque établissement doit porter une part des dotations de l'Etat. Afin de permettre de renflouer les banques en difficulté, une avance de l'Etat de 45 millions est consentie à cette occasion. La Chambre syndicale entreprend alors sa mission de réorganisation, procède à plusieurs dissolutions et réorganise 53 banques entre 1929 et 1934. Sur les 102 de 1929, quatre vingt deux sont maintenues en 1934 et l'essentiel des dotations publiques comme des ressources du fonds commun ont été englouties dans ces opérations. Une nouvelle intervention de l'Etat s'avère donc indispensable et la loi du 17 mars 1934 révisé les statuts des banques populaires, renforce les pouvoirs de la Chambre syndicale et augmente les allocations de l'Etat. Le dispositif de régulation sera complété, sous le Front populaire, par la loi Spinasse¹², du 13 août 1936 qui accorde une nouvelle avance de l'Etat et autorise à effacer du bilan les allocations précédentes. Le texte permet aussi aux banques populaires de procéder à des prêts à court terme inférieurs à 100 000 francs, sous forme de billets à trois mois, réescomptables à la *Banque de France*. D'autres textes législatifs, pris entre 1938 et 1941, élargiront encore les possibilités des *banques populaires* en faveur du crédit artisanal, déjà régi par la loi de 1923. Les banques populaires sont*

12. Du nom du ministre des finances de l'époque qui organise la réforme du réseau des banques populaires.

habilitées à pratiquer à titre exclusif le crédit individuel et, en liaison avec d'autres établissements, le crédit collectif aux coopératives artisanales et autres petites entreprises. En 1942, les banques populaires comptent 57 banques et 508 guichets.

Associée, pour partie, au réseau des banques populaires, la Caisse centrale de crédit coopératif est mise en place par un décret du 17 juin 1938, sous forme de société anonyme à capital variable, et fonctionne comme union des sociétés coopératives à qui elle octroie des avances et des crédits.

Organisation et développement du réseau du Crédit agricole

Après les débuts de l'organisation des caisses de crédit agricole, proposée par J. Méline, en 1890, et mise en place par la loi du 5 novembre 1894, réformée par celle du 31 mars 1899, le réseau des caisses locales et régionales est restructuré¹³ par la loi du 5 août 1920 qui constitue un organe de coordination et de centralisation, l'Office national du crédit agricole, qui deviendra, par la loi du 9 août 1926, la Caisse nationale du crédit agricole. L'Etat, comme par le passé, apporte son soutien financier au dispositif et accentue sa participation au fil des années de l'après-guerre, tout en renforçant aussi son contrôle. La dotation initiale est apportée par la Banque de France, à rythme annuel, elle s'élèvera à 2 milliards en 1940. Les réserves et les dépôts sont alimentés par les participations des agriculteurs. Des textes ponctuels autorisent, à certaines périodes, des avances de l'Etat qui demeure le plus gros contributeur. Le décret du 4 avril 1929 limite les aides publiques aux caisses locales non affiliées aux caisses régionales autorisées et donne à la C.N.C.A. un rôle de caisse de compensation. Les décrets-lois des 28 septembre et 30 octobre 1935 augmentent les pouvoirs de la C.N.C.A. sur le contrôle du réseau. Le décret-loi du 31 août 1937 laisse au gouvernement le soin de fixer les taux des crédits à court et moyen terme ; celui du 17 juin 1938 contraint les caisses régionales à utiliser les dépôts à deux ans pour les seuls prêts à court terme. Le décret du 29 avril 1940 et la loi du 20 novembre 1940 apportent des modifications radicales au statut coopératif et mutualiste du réseau du Crédit agricole en renforçant la centralisation et l'étatisation du système, en même temps que son nouveau caractère corporatif, anticipant de quelques jours la loi du 2 décembre 1940 sur les syndicats corporatifs et la politique agricole.

13. La loi du 31 mars 1899 avait mis en place des caisses régionales au dessus des caisses locales instituées en 1894. La loi du 5 août 1920 ajoute une nouvelle superstructure, l'Office national du crédit agricole qui devient, par la loi du 9 août 1926, la Caisse nationale de crédit agricole. Plusieurs textes législatifs et réglementaires réorganisent l'édifice, entre 1929 et 1938 et disposent d'une politique financière homogène pour l'ensemble des éléments du système.

En 1940, le réseau national est composé d'environ 100 caisses régionales et 500 caisses locales, non comprises les quelque 5 000 caisses libres qui échappent au contrôle de la C.N.C.A.. Le *Crédit agricole* pratique des prêts individuels et collectifs, à court, moyen et long terme. Les montants de ces prêts sont évalués, en 1942, à 1.130 millions de prêts à court terme, 528 millions à moyen terme, 1290 millions à long terme.

Le contrôle bancaire, les lois des 13 et 14 juin 1941

Comme le rappelle H.Laufenburger, la France est, avant la guerre de 1939, le pays le plus libéral en matière de contrôle bancaire et lorsque l'on considère le corpus des ordonnances et des textes de lois depuis au moins le XVI^e siècle, il est manifeste, en effet, que les dispositions relatives au monde financier et bancaire sont, à la différence de celles qui régissent le commerce et la production, quasiment inexistantes. Plusieurs pays ont réglementé le système bancaire durant le XIX^e siècle mais les mesures d'encadrement prolifèrent surtout dans les années d'entre-deux-guerres, aux États-Unis, en Allemagne, en Angleterre, etc. En France, la question du contrôle des banques n'en est pas moins un thème récurrent, au moins à compter de la révolution de 1848. Mais pour différentes raisons, dont certaines renvoient toujours à la prééminence du crédit public et à l'intérêt pour l'État de pouvoir s'appuyer sur les banques pour les innombrables émissions qui jalonnent le siècle, les décisions réglementaires ne sont jamais formalisées. Devant la succession des krachs boursiers et des faillites bancaires, la III^e République essaiera, surtout après 1918, d'imposer un mode de contrôle de l'État sur les banques, comme il avait été appliqué sur les compagnies d'assurance-vie, par la loi de 1905 et les décrets de 1906, sur les sociétés de capitalisation, par une loi de 1907 puis sur les sociétés d'épargne en 1913. Mais les différentes commissions parlementaires ou gouvernementales n'aboutissent jamais à des résolutions définitives. L'exemple le plus significatif est, sans doute, sous le gouvernement du Front populaire, la *commission* Brunet vouée à la réforme du système bancaire et à la nationalisation du crédit et dont les rapports et conclusions ne seront même jamais publiés. Néanmoins, les décrets-lois des 28 avril et 8 août 1937, aujourd'hui invoqués par les banques AFB dans leurs conflits avec les institutions financières publiques, apportent quelques limites au fonctionnement du démarchage bancaire pour le placement des valeurs mobilières. Mais ce texte ne constitue pas clairement un outil réglementaire. Le travail a, malgré tout, été largement avancé et, comme dans d'autres domaines, le régime de Vichy poursuivra la tâche engagée par les gouvernements précédents et procédera à la réforme de la profession bancaire.

Comme le souligne G.Pirou, l'économie dirigée se substitue désor-

mais à l'économie libérale et le corporatisme à l'individualisme ¹⁴, et les différentes mesures prises dans la période s'appliquent aussi bien à l'agriculture, au commerce, à l'industrie, etc. A la vérité, les lois des 13 et 14 juin 1941 visent davantage une organisation de la profession qu'une réglementation légale, selon des modalités moins rigoureuses que celles des législations étrangères des deux décennies antérieures et moins strictes que les lois de 1940 dictées par « l'Etat français » et visant la production agricole et industrielle. Ces textes fixent un cadre plus rigide d'organisation et de délimitation du métier de banque, avec la création du *Comité permanent d'organisation des banques* (futur *Conseil National du Crédit*, en 1945), de l'*Association professionnelle des banques* (en remplacement de l'*Union des Banques de Paris et de Province*) et de la *Commission de contrôle des banques* ¹⁵.

Les deux lois établissent en outre une distinction entre « la banque » et « les entreprises et établissements financiers ». L'activité bancaire se décompose entre les opérations d'escompte, les opérations de crédit et les opérations financières. Les entreprises de banque sont exclusivement en forme de société en commandite et de société anonyme à capital fixe. Les textes ne stipulent aucune contrainte en termes de gestion ni de spécialisation, sauf la production annuelle d'informations financières claires, au travers des bilans. Les banques jouissent d'une sorte de monopole pour recevoir des fonds en dépôt à vue ou à court terme. En revanche, les entreprises et établissements financiers sont cantonnés dans des activités spécifiques, le courtage des valeurs mobilières, fonds d'Etat, effets de commerce ou effets publics ; le crédit à court et moyen terme et le change ; l'escompte des effets de commerce, chèques et effets publics.

Indépendamment de la partition établie entre les deux grandes familles d'institutions, les lois de 1941 restent encore assez souples et bousculent d'autant moins le paysage bancaire français que la situation ne permet vraiment aucun véritable développement. Elles n'en serviront pas moins de base aux mesures du gouvernement de la Libération.

La restructuration du système bancaire après 1945

Nationalisations et renforcement du contrôle de l'Etat

Les années d'occupation ont ralenti très sensiblement l'économie française, sans pour autant nuire à l'épargne et le gouvernement provisoire de la Libération est confronté à une double obligation. Il faut, d'une part, relever un pays ruiné et, d'autre part, freiner les excès du capitalisme en améliorant la redistribution. L'exemple de la mise en

14. G.Pirou, *op.cit.*

15. Lois des 13 et 14 juin 1941.

place de la Sécurité sociale illustre ces exigences. L'État doit donc mobiliser les ressources, entre fiscalité, emprunt et crédit, et développer une politique monétaire efficace, aux fins de lutter contre l'inflation et d'entreprendre la reconstruction. Dans le cadre du programme de réformes établi par le conseil national de la Résistance, la période de l'immédiat après guerre consacre donc un interventionnisme plus sensible de l'État dans le domaine du crédit bancaire, passant par un nouveau renforcement du contrôle de l'État. Comme l'indique le ministre de Menthon, lors du projet de loi de nationalisation : « Un État démocratique ne saurait admettre qu'une puissance financière utilisée par des intérêts particuliers et parfois politiques, puisse se dresser contre lui... Déjà, dans le passé, la créance des grands établissements de crédit a obligé l'État à créer ou encourager des établissements publics ou semi-publics en vue de pallier les insuffisances de crédit dont souffraient certaines catégories d'entreprises. »

La loi du 2 décembre 1945 procède à la nationalisation de la *Banque de France* et des quatre grandes banques de dépôts (le *Crédit lyonnais*, la *Société générale*, la *Banque nationale pour le commerce et l'industrie* et le *Comptoir d'escompte de Paris*). La *Banque de France* perd son statut de société anonyme, tout en demeurant à la fois institut d'émission et banque des banques, elle est chargée du contrôle de la monnaie, du crédit et des liquidités, en même temps qu'elle assure sa fonction traditionnelle de réescompte en faveur du monde bancaire. Elle est aussi investie de la surveillance des banques, au travers de la *Centrale des risques*, et d'une forme de tutelle sur leurs activités.

Les quatre banques nationalisées sont sous le contrôle de l'État qui détient 90 % du capital. L'exposé des motifs stipule, en effet, que « les banques qui doivent devenir banques d'État sont celles dont le réseau d'agences est national et dont l'activité correspond à celle d'un service public ». Cette observation a laissé nombre de commentateurs dans le doute sur le point de savoir pourquoi ni le *Crédit industriel et commercial*, ni le *Crédit commercial de France* n'ont été compris dans le processus de nationalisation. Au regard du *C.I.C.*, et comme l'actualité d'aujourd'hui le rappelle dans une procédure inverse de privatisation, sans doute faut-il admettre que le réseau régionalement très dispersé des filiales et succursales ne répondait pas à la logique centralisatrice. Sur le modèle américain du *Glass-Steagall Act*, pris sous l'administration de Roosevelt en 1934, la loi dispose, en outre, d'une distinction entre les métiers de banque de dépôts et de banque d'affaires, qui existait, dans les faits, depuis la fin du XIXe siècle, à l'initiative d'Henri Germain, président du *Crédit lyonnais*¹⁶. Les banques de dépôts « reçoivent des dépôts du public, des dépôts à

16. Surtout à partir des années 1880, avec notamment la faillite de l'Union Générale et le recentrage qui s'ensuit des banques de dépôts sur les activités de prêts et de placements à court terme, sous l'impulsion d'Henri Germain.

*vue ou à deux ans au plus. Elles ne peuvent conserver dans des entreprises autres que les banques, les établissements financiers ou les sociétés immobilières nécessaires à leur exploitation, des participations dépassant 10 % du capital de ces entreprises. Il leur est interdit d'employer sous forme de participations et en investissements immobiliers les dépôts qu'elles reçoivent du public, sauf autorisation donnée par le Comité des dépôts du C.N.C. »*¹⁷

Les banques d'affaires sont définies par la loi comme des établissements « dont l'activité principale est la prise de participation et la gestion de participations dans des entreprises ». Sous la pression américaine et du fait de leur forte implantation à l'étranger, les banques d'affaires ne sont pas nationalisées, mais elles sont soumises à la surveillance de l'Etat par l'intermédiaire d'un commissaire du gouvernement qui est nommé dans chaque banque d'affaires ayant un total de bilan et hors bilan supérieur ou égal à 2 milliards de francs.

La loi introduit enfin une troisième catégorie, celles des banques de crédit à moyen et long terme, notion déjà inscrite dans les pratiques de l'entre-deux-guerres. Le but de cette réforme législative revient donc à mettre en oeuvre un système plus cloisonné que précédemment, en excluant les banques de dépôts du financement de l'industrie ou de l'équipement et en prenant des précautions à l'encontre des banques d'affaires dont le rapporteur de la loi avait indiqué qu'« elles peuvent mettre la trésorerie et la monnaie en péril ». L'ensemble de ces catégories de banques doit être inscrit sur les listes du C.N.C.. Car, cette même loi met aussi en place, substitut du C.O.B.P. de 1941, le *Conseil national du crédit* (C.N.C.), en lui attribuant un rôle consultatif, exécutif et réglementaire. Composé de 40 membres, présidé par le ministre des Finances, le gouverneur de la Banque de France étant vice-président, il intervient au niveau de la définition, de l'exécution et du contrôle de la politique du crédit, il donne son agrément pour l'exercice de toute activité bancaire ou pour l'ouverture de tout guichet. Par ailleurs, la *Commission de contrôle des banques* voit un élargissement du nombre de ses membres et de ses attributions, notamment en matière disciplinaire. L'Etat intervient également par l'intermédiaire d'organismes sous sa dépendance comme le *Fonds de développement économique et social*, le *Crédit national*, la *Caisse des dépôts* ou encore le *Crédit foncier*, pour infléchir l'activité économique, qui est essentiellement vouée à l'entreprise nationale de reconstruction.

En revanche, le réseau des organismes bancaires à statut légal spécial, le *Crédit agricole*, le *Crédit mutuel* et les *Banques populaires*, est exclu du champ du C.N.C. L'exemple du *Crédit mutuel* est, à cet égard, assez singulier dans la mesure où il connaît un exceptionnel et soudain

17. Loi 45-015 du 2 décembre 1945, art. 5.

développement dans les années d'après-guerre et qui ne faiblira pas jusqu'à aujourd'hui. La famille des banques mutualistes s'installe d'abord en Alsace-Lorraine en 1881 et, après la guerre de 1914-1918, se maintient dans des conditions moyennes, tout en élargissant son domaine géographique de rayonnement, mais elle n'est que très rarement mentionnée dans les travaux économiques de l'entre-deux-guerres. Le réseau du *Crédit mutuel* reprend toute sa vigueur après la Libération, profite des avantages statutaires des ordonnances de 1946 et voit sa forme juridique définitivement légalisée en 1958, dans la réunion de la *Banque fédérative de Crédit mutuel de l'Est* et du *Crédit mutuel de Bretagne* qui fondent la *Confédération du Crédit mutuel* avant de créer en 1964 la *Caisse centrale du Crédit mutuel*, l'ensemble regroupant plus de 4 000 caisses régionales et 3,3 millions de sociétaires et déposants, essentiellement composés de ménages, de commerçants, artisans, etc. Le *Crédit mutuel* organise ainsi une nouvelle structure de groupe, essentiellement concentrée sur des opérations de crédit, sans relation immédiate, du moins dans ces années 1945-1975, avec l'univers de la production. Il s'associe avec la C.N.C.A., en 1969, pour développer des formules de crédit-bail. La loi de finances du 27 décembre 1975 autorise le *Crédit mutuel* à gérer le « livret bleu » dont il garde le monopole et apporte un certain nombre de facilités fiscales, contre sa participation aux investissements publics. En 1978, le *Crédit mutuel* lance une SICAV « Epargne-industrie », son bilan est alors de 68 milliards. Dans cette même période, le groupe fait l'objet de nombreuses attaques du réseau bancaire qui dénonce les privilèges dont il bénéficie. Les années 1980 viendront apporter un certain nombre de limites mais, au bout du compte, et comme on pourra le constater plus loin, l'expansion et la diversification des activités du *Crédit mutuel* iront toujours croissant.

47

Spécialisation des banques

En 1946, la France compte 391 banques de dépôts, 45 banques d'affaires et 8 banques de crédit à moyen et long terme¹⁸. Ce cloisonnement des activités fondé, par la loi, sur le principe de la durée des opérations réalisées par chaque catégorie de banque est, au départ, un moyen pour l'État de contrôler l'activité de crédit et, ainsi, de réguler la création monétaire et l'orientation de l'épargne, plus encore dans ce contexte d'inflation et de besoins importants en investissements. Le dispositif offre aussi une garantie de sécurité et de solidité du système bancaire, puisque chaque banque a le droit de seulement réaliser les opérations pour lesquelles elle dispose de ressources de même durée. En fait, les principes dictées par la loi organique de 1945 seront assez vite détournés

18. A. Cadars et A. Badower, *La France : Industries-Services*, Paris, Sirey, 1991.

de leurs objectifs initiaux. Les banques de dépôts effectuent des opérations de crédit à court terme et reçoivent les dépôts à vue mais, peu à peu, elles fonctionnent sur des termes de plus en plus long pour satisfaire leur clientèle. Dès 1947, le C.N.C. prend des mesures visant à réduire le nombre des guichets ouverts par les banques de dépôts, et notamment celles du secteur nationalisé. De 3 549 en 1946, ils passent à 3 326 en 1948. De leur côté, les banques d'affaires se spécialisent dans les participations au capital des entreprises par mobilisation de ressources stables ; destinées par construction à la gestion du long terme, elles s'orientent progressivement vers le moyen terme, en jouant sur les facilités de réescompte ouvertes par les modes du crédit industriel¹⁹. Les banques de crédit à moyen et long terme effectuent à partir de ressources d'épargne les crédits longs que les banques de dépôt, en vertu de la loi de 1945, ne peuvent accorder mais, dès que celles-ci commencent de jouer sur le long terme, elles pâtissent de cette concurrence.

Pour certains économistes de la période, les banques vivent alors « douillettement »²⁰, « le banquier fait parfois figure de rentier plus que d'homme d'affaires »²¹, la législation ayant, en quelque sorte, réduit l'activité des banques en les transformant aussi en partenaires du *Trésor* dans la gestion de la dette publique. La régulation des taux planchers et plafonds par la *Banque de France* et le C.N.C. ne s'avère pas très positive et le C.N.C. décide en 1960 d'instaurer un nouveau dispositif, « le coefficient de trésorerie ». La politique d'encadrement du crédit, renforcée en 1963, freine davantage les possibilités d'investissement du secteur bancaire dans l'économie nationale.

Cette politique que certains ont qualifiée de « cartellisation »²², renforce le principe corporatiste des lois de 1941, tout en gommant pour l'extérieur le mécanisme néanmoins manifeste de la concurrence. En plaçant les banques sous la contrainte du *Trésor*, elle contribue, en partie, à freiner l'initiative privée et à favoriser l'effet d'éviction. Le système de 1945 présente ainsi une sorte de manque de souplesse et paraît limiter les possibilités d'accès à la profession et d'extension de l'activité de financement bancaire, par un excès de cloisonnement du marché de l'argent.

Plusieurs commissions et comités d'experts s'emploient, dès les débuts de la Vème république, à trouver de nouvelles solutions pour réformer le système financier français. Le *comité Rueff*, en 1958, travaille

19. C. Sauviat, *Les mutations du système bancaire français sous la Ve république*, Thèse, Université Paris X-Nanterre, 1980.

20. J. Denizet, « Evolution récente et future de la banque », in : *Revue d'économie politique*, juin 1970.

21. J. Meynaud, « Les banques face à la politique du crédit », in : *Revue économique*, juillet 1957.

22. J. Denizet, *ibidem*, op. cit.

à désengager l'Etat du financement de l'économie par un transfert des charges vers le secteur privé, et le monde bancaire plus spécialement, avec la double préoccupation de réduire l'inflation et d'accroître l'investissement. Mais la situation budgétaire et financière ne laisse pas de poser des problèmes et, sous la pression des lobbies bancaires, Jacques Rueff n'intègre pas le problème des banques dans ses conclusions, alors qu'il souhaitait, au contraire, prendre à parti le système. Le *comité Armand-Rueff* prend la suite des programmes de réforme économique mais le « Rapport sur les obstacles à l'expansion économique » n'évoque pas davantage le système bancaire dont les éléments cartellisés ou corporatistes constituent bien, du point de vue de J.Rueff, un frein au développement. Les travaux ultérieurs, ceux qui préparent le IV^e plan et le Ve Plan et notamment le *Rapport Lorain* de 1963 feront état d'une insuffisance d'investissements liée à une inadéquation des modes de financement offerts par les banques, mettant en avant les handicaps du cloisonnement et la faible mobilisation comme l'insuffisante affectation des circuits de l'épargne.

Au moment où le *Trésor* accentue sa politique de débudgétisation, l'Etat va alors s'employer à restructurer le système bancaire, afin de redynamiser sa fonction de financement de l'économie. L'atonie des marchés financiers incite encore les pouvoirs publics à susciter la création de nouveaux supports comme, par exemple, les *Sociétés d'investissement à capital variable* (SICAV), autorisées par un décret du 20 septembre 1963, ou des fonds communs de placement, comme la société *France-Obligations*, constituée en 1960 entre la *Caisse des dépôts* et la *Compagnie générale d'assurances sur la vie*. Les banques, et surtout les grandes banques de dépôts, s'intéressent très vite à ces nouveaux produits, d'autant plus que les SICAV bénéficient d'exemptions fiscales.

Les réorganisations de 1966 à 1996

La réforme de 1966-1967 : vers une nouvelle concentration bancaire

La réforme « Debré-Haberer » de 1966-1967 entame alors un nouveau processus de réorganisation, entre concentration et déspecialisation. Les décrets de 1966 et 1967 visent l'assouplissement de la réglementation du système bancaire, notamment par le décroisonnement des activités et la liberté d'ouverture des guichets sans demande d'autorisation préalable, fixée par une mesure du 10 janvier 1967, favorisant ainsi une interpénétration des différents réseaux bancaires, avec un élargissement des attributions de chaque ensemble. Le modèle de la banque mixte, déjà expérimenté dans les années trente, revoit le jour. Deux décrets du 25 janvier et du 29 décembre 1966 autorisent les banques de dépôts à recevoir des dépôts de plus de 2 ans et à prendre davantage de

participations dans les entreprises, jusqu'à 20 % du capital de celles-ci, alors que la loi de 1945 les limitait à 10 %. Toutefois, le capital minimum est doublé, passant à deux millions de francs pour les banques de dépôts et pour les banques d'affaires, selon leur taille, à dix et vingt millions. Les banques d'affaires peuvent désormais collecter l'épargne publique et gérer des dépôts à moins de 2 ans, possibilité dont ne jouissent pas les banques de crédit à moyen et long terme. Cependant, deux autres décrets du 2 juillet et du 28 septembre 1967 permettent le développement des banques de crédit à moyen et long terme en organisant le crédit-bail mobilier et immobilier. Dans cette vague de réformes, le principe de l'activité principale vient se substituer à celui de la durée des opérations : chaque catégorie de banque peut exercer une partie des activités d'une autre catégorie, mais doit avoir comme métier prépondérant celui que lui reconnaît la classification de 1945.

La course aux guichets : déspecialisation ou banalisation

La déspecialisation des banques va profondément marquer la structure de l'ensemble bancaire français, en organisant ce que l'on appelle, depuis l'entre-deux-guerres, la « banque à tout faire ». La notion de masse critique est invoquée pour justifier ce choix stratégique de développement. La grande taille étant censée permettre de réaliser des économies d'échelle, notamment sur les frais généraux, les banques se lancent dans la conquête géographique du territoire français. Les structures de très grande dimension et les grandes banques nationalisées en 1945 sont mieux à même de satisfaire ces contraintes liées à la taille critique. La libéralisation de l'ouverture de guichets a grandement favorisé le développement des banques françaises et la décennie soixante va correspondre aux débuts de ce que l'on appellera la banalisation bancaire : la régionalisation et la décentralisation croissante des centres de décision bancaires assureront ainsi la bancarisation de l'économie française et partant, celle des populations. En 1969, 3 000 habitants en moyenne se partagent un guichet ; en 1980, ils ne sont plus que 2 100. Entre 1967 et 1975, environ 4 500 guichets sont ouverts dans le seul secteur bancaire pour accroître le volume des dépôts et la concurrence dans ce domaine est très vive²³. En 1973, la France compte plus de 10 000 guichets de banque, contre 5 000 en 1968 et 3 250 en 1950. Ainsi, en moins de cinq années, le réseau des banques classiques a doublé. De son côté, le réseau bancaire mutualiste et coopératif progresse également de manière considérable, avec 5 900 guichets en 1969²⁴.

Les banques commencent aussi à développer plusieurs métiers pour

23. J.P. Faugère et C. Voisin, *Le système financier français : crises et mutations*, Paris, Nathan, 1994.

24. H. Matouk, *Systèmes financiers français et étrangers*, tome 1, Paris, Dunod, 1991.

favoriser des synergies et profiter des effets de gamme ou économies d'envergure. Même si la suppression de la distinction entre banques d'affaires, banques de dépôts et banques de crédits à moyen et long terme, ne sera établie que par la loi bancaire de 1984, les frontières entre les trois réseaux commencent à s'estomper. Les activités de gestion de comptes, de moyens de paiement et de titres sont conduites conjointement par les grandes banques, alors que la véritable fonction d'intermédiation se met en place à travers la réapparition du mécanisme de la transformation. Comme les maturités entre Passif et Actif ne sont plus à parité, les banques doivent apprendre à gérer de nouveaux risques dans un contexte nouveau d'européanisation de leurs marchés. La transformation bancaire favorisée par une stimulation de l'épargne liquide et à court terme contribue aussi à la monétarisation de l'économie française : entre 1965 et 1974, les crédits bancaires à l'économie passent de 61 à 85 % du total des contreparties de la création monétaire (créances sur le Trésor, créances sur l'étranger et crédits à l'économie).

Les groupes banque-industrie

Les secteurs industriel et bancaire se sont également rapprochés durant les décennies 1960-1970 sous l'impulsion de l'Etat. La concentration industrielle explique en grande partie la restructuration du secteur bancaire français car la moyenne annuelle des concentrations industrielles augmente beaucoup durant la décennie 1970. L'émergence de groupes industriels puissants de dimension internationale exige donc la mise en place d'une infrastructure bancaire performante. Les groupes industriels français se sont en majorité constitués ou confortés entre 1958 et 1965, à la suite des mouvements de concentration qui se sont opérés en France depuis le XIXe siècle, avec des entreprises de grande taille absorbant des sociétés de taille plus modeste. Ces groupes sont d'envergure internationale et, dans une économie encore largement intermédiée du fait de la relative faiblesse du marché financier, leur croissance suppose un secteur bancaire apte non seulement à proposer les moyens de paiement adéquats, mais aussi à s'adapter au développement de nouveaux modes de financement bancaire. En outre, le secteur bancaire doit être en mesure de collecter l'épargne nécessaire à l'investissement global et de proposer aux ménages des produits et moyens de paiement facilitant ou incitant à la consommation.

Ainsi, dans les années 1960-1980, un certain nombre de banques de groupe, mariant finance et industrie, vient fleurir avant de se flétrir dans différentes opérations négatives, en partie provoquées par les deux crises des années 1970. L'exemple du C.C.F. et des frères Willot est illustratif, celui de Paribas et des industries papetières, sidérurgiques et chimiques également, ou encore les désastres de Creusot-Loire aux-

quels plusieurs établissements bancaires sont associés. La liste des tentatives de regroupement banque-industrie dans ces deux décennies comme celle des dérapages financiers qui en découlent nécessiteraient un examen spécifique.

La nouvelle concentration bancaire

La concentration bancaire s'opère en parallèle de la banalisation, sous la direction de l'Etat. Jusqu'au milieu des années 60, l'Etat distribue une part substantielle des crédits, parfois jusqu'à 50 % du volume des encours de crédit. A côté, il assure en moyenne 80 % du financement des investissements²⁵. La part de l'Etat dans le financement de l'économie s'atténue durant les décennies 1960-1970. Celui-ci recourt au marché bancaire pour subvenir aux importants besoins de capitaux, liés en partie à l'entrée dans le Marché commun. Entre 1965 et 1974, le financement des investissements par le système bancaire passe de 36 à 60 %. Pour mener à bien cette politique plus libérale, l'Etat favorise la restructuration du système bancaire. Le 1^{er} juillet 1966, l'Etat lance le mouvement en procédant à la fusion de la *Banque nationale pour le commerce et l'industrie* (B.N.C.I.) et du *Comptoir d'escompte de Paris*, qui deviennent la *Banque nationale de Paris*. Les pouvoirs publics expriment ainsi leur souci de doter le secteur bancaire français des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission d'accompagnement d'un développement économique rapide et durable, dans un marché de plus en plus large et concurrentiel. Toutefois, le secteur privé a déjà engagé, dans les années précédentes, des rapprochements : *Suez* fusionne avec *l'Union des mines*, *La Hénin* avec la *Banque de l'Indochine*, *Worms* avec la *Compagnie bancaire*, etc. Ce processus de concentration amorcé dans les années 60 s'accroîtra dans la décennie 1970 et la stratégie de croissance adoptée par les grandes banques les conduira à conclure des accords et à procéder à des fusions avec des banques locales ou régionales afin d'améliorer leur implantation. Le système bancaire français comptait près de 450 banques inscrites (hors banques mutualistes et coopératives) en 1946, dont 236 régionales et 28 étrangères. En 1975, il reste 63 banques régionales, alors que le nombre de banques étrangères ne cesse de s'accroître et la grande majorité des banques régionales perdent vite leur indépendance et passent sous le contrôle des grandes banques. Pour subsister, elles doivent se spécialiser dans des activités spécifiques et s'adresser à une clientèle particulière mais nombre de banques régionales souffrent de plus en plus de la concurrence des grands réseaux et des grandes banques. D'ailleurs, le système bancaire français favorise la reprise des banques en difficulté par les grands ensembles nationalisés, multipliant

25. J.P. Lehmann, *Les circuits financiers*, Paris, Dalloz, 1987.

fusions et rachats. L'État veut, en effet, permettre un développement massif de l'activité bancaire en aidant à la concentration des activités traditionnelles de banque entre les mains de quelques entités, qu'il peut au demeurant contrôler plus aisément. Le nombre de banques chute pour se retrouver à 315 en 1966 (soit un repli de près de 30 % par rapport à 1945) et à 343 en 1974 (redressement dû surtout à l'arrivée de nouvelles banques étrangères). Les banques sous contrôle français sont au nombre de 247 en 1967, elles seront 203 en 1982²⁶.

Ainsi, entre 1945 et 1967, puis entre 1970 et 1980, le nombre global de banques a sensiblement varié tandis que la répartition selon différents critères et entre catégories de banques (françaises - étrangères, nationales - régionales, etc.) a elle aussi fortement évolué, entre la baisse importante des banques régionales et l'implantation massive des banques étrangères. Alors que l'internationalisation des banques françaises se poursuit, l'implantation des banques étrangères s'est accentuée au cours des années 70, leur nombre passe de 43 en 1967 à 140 en 1982. La tendance à la concentration des banques, à partir des années 60, se poursuit dans la période 1966-1982. Des capitaux privés composent une partie des fonds propres des trois premières banques nationales dès 1973.

Les banques d'affaires pratiquent des choix différents. La maison de *Rotschild* opte pour le modèle de la banque de dépôts, tandis que les groupes *Paribas* et *Suez* se renforcent et que l'on assiste à la fusion des *Banques Neufville, Schlumberger et Mallet*. *Paribas* modifie sa structure en 1968 en se constituant en holding avec trois filiales : la *Banque de Paribas* dirige les affaires financières, l'*Omnium de participation financière et industrielle* se voit confier les affaires industrielles et *Paribas International* se charge des opérations internationales. En 1981, *Paribas* prend le contrôle du *Groupe Empain-Schneider* et acquiert une dimension réellement internationale. Le *Groupe Suez* contrôle, dès 1971, le *Crédit industriel et commercial* (CIC). L'année suivante, il fusionne avec la *Banque financière et minière* et en 1975 il absorbe la *Banque d'Indochine*. Dans l'ensemble, les banques d'affaires connaissent un développement décisif durant cette deuxième période, accentuant la concurrence avec les grandes banques de dépôts. Le réseau mutualiste et coopératif connaît aussi un important développement durant cette même période et vient directement concurrencer celui des banques commerciales. Entre 1965 et 1982, la part des dépôts collectés par l'ancien réseau des banques à statut spécial s'accroît sensiblement, en passant de 26 à 40 % du total des dépôts (dépôts auprès des caisses d'épargne compris). A l'intérieur de

26. J.J. Burgard, *La banque en France, Paris, FNSP, 1991* ; « *Le système bancaire français* », in : *Notes Bleues*, n° 521, 1991 ; « *L'organisation du système bancaire français au début de 1992* », in : *Notes Bleues de Bercy*, n° 5, 1992.

ce réseau, le *Crédit agricole* collecte 27 % des dépôts en 1982, contre 20 % en 1965, alors que le *Crédit mutuel* en détient 7 % contre 1 % en 1965. Cette profonde restructuration conduit au renforcement du système bancaire français puisqu'en 1980 la France compte quatre établissements (*Crédit agricole, Crédit lyonnais, BNP et Société générale*) parmi les dix plus grandes banques mondiales, alors qu'en 1970 aucune banque française ne figurait dans ce même classement.

Dans la période qui va de la réforme de 1966-1967 à la loi bancaire de 1984, le degré de concentration du secteur bancaire n'a pas influencé les taux bancaires, car ceux-ci sont restés soumis à une forte tutelle des pouvoirs publics et la concurrence n'a donc que très faiblement joué à ce niveau. En revanche, celle-ci s'est accentuée en matière de déploiement géographique et de qualité des produits et des prestations. Les fusions sont supposées faciliter l'implantation géographique des banques, tout en leur permettant de s'adapter à l'informatisation des techniques de gestion et à la multiplication des tâches opératoires dont les coûts ne peuvent être pris en charge que par les grandes structures. Les grandes banques ont également élargi le champ de leurs activités et augmenté leur taille par souci d'accroissement de leur rentabilité et pour des motifs de notoriété. Le résultat de cette politique est mitigée, si elles ont gagné d'énormes parts de marché, elles n'ont pas réussi toutefois à asseoir cette forte croissance sur une structure solide. Ces banques vont dès lors connaître de réels problèmes de stratégie et de structure qu'elles s'efforceront de résoudre dans les années 1980, toujours sous la tutelle de l'Etat.

54

Les revers de la réforme de 1966-1967

Si la réforme de 1966-1967 a permis d'organiser un système mieux structuré, plus renforcé et plus vaste, elle a favorisé une déspecialisation des banques sans parvenir à décroisonner totalement un secteur d'activité dont les règles de fonctionnement sont loin d'être équitables et homogènes. La démarcation entre les différents réseaux bancaires subsiste toujours dans la mesure où ils dépendent d'autorités de tutelle différentes. Ils sont ainsi soumis à une multitude de procédures de financement spécialisées ou dérogatoires et une telle configuration ne favorise pas le décroisonnement. Par ailleurs, la forte implantation territoriale des banques décuplé leurs charges plus qu'elle ne les a réduites. Avec l'augmentation des recrutements effectués dans les années 1970, les coûts de personnel représentent 70 % des frais généraux et malgré l'accroissement de leur taille, les banques françaises sont assez mal situées en termes de rentabilité ; *Paribas*, qui présente la meilleure rentabilité, n'est qu'au 15e rang mondial. Les résultats sont donc bien en deçà des espérances en termes d'économies d'échelle, la grande taille

n'ayant pas permis de diminuer suffisamment les coûts de production des services bancaires. Les banques vont d'ailleurs réduire le nombre de leurs guichets, avant de le stabiliser par la suite.

Au début des années 1980, le système bancaire connaît une crise due, d'une part, à l'évolution de l'environnement international, entre la politique de désinflation américaine entraînant un relèvement des taux d'intérêt réels et le surendettement international des PED avec la première crise mexicaine, mais, d'autre part, aussi à une croissance effrénée des banques et à une sérieuse crise de structure et de rentabilité du système bancaire. Dans l'ensemble, le modèle de la banque universelle, préconisé par le rapport Mayoux de 1979, n'est pas encore totalement inscrit dans les pratiques bancaires françaises et il faut attendre la loi de 1984 et la vague de déréglementation pour que le secteur bancaire soit transformé en profondeur.

Les nationalisations de 1982

Les nationalisations de 1982 constituent une étape supplémentaire dans la tentative de restructuration par l'Etat du système bancaire français. Les nationalisations s'inscrivent dans le cadre d'une réforme globale du système financier et bancaire et elles ont pour objet le financement d'investissements prioritaires, le meilleur contrôle du crédit et la diminution du coût excessif des crédits bancaires, passant par une maîtrise des charges. Les nationalisations bancaires concernent les banques commerciales (anciennement appelées banques inscrites) gérant plus de 1 milliard de francs en dépôts. Les banques du réseau coopératif et mutualiste, les banques de crédit à moyen et long terme et les banques étrangères sont hors du champ des nationalisations. L'Etat nationalise 36 banques de dépôts, aux quelles il convient d'ajouter celles que l'Etat contrôle indirectement : 46 banques gérées par les « trois vieilles », 24 par des actionnaires publics, 2 par les groupes industriels nationalisés et 52 par l'ensemble des 36 banques récemment nationalisées. Le CIC, possédé à 73,36 % par Suez, le *Crédit du Nord*, filiale à 53 % de Paribas et le *Crédit commercial de France* (CCF), détenu à 39 % par des étrangers sont nationalisés. Enfin, les compagnies financières de Paribas et de Suez suivent le même chemin. L'Etat contrôle dès lors la quasi-totalité du secteur bancaire et peut ainsi orienter l'investissement et entreprendre sa réforme en profondeur du système financier. En fait, les nationalisations de 1982 ont engendré de nombreuses opérations de transfert de propriété et ont participé au vaste mouvement d'innovations financières mais leurs effets sur le fonctionnement et la structure des banques ont été relativement faibles. Les groupes financiers et les grandes banques parviennent à recomposer progressivement leurs structures, parfois sous l'impulsion contradictoire de l'Etat (la *Compagnie de Suez* reprend ainsi

grâce à l'Etat le contrôle des banques *Sofinco*, *Vernes* et *Banque parisienne de crédit* entre 1984 et 1985) et, quatre ans plus tard, les privatisations du gouvernement de cohabitation en 1986 vont quasiment reconstituer le paysage bancaire des années qui précèdent les nationalisations.

La loi de 1984 et l'uniformisation du secteur bancaire

La loi bancaire de 1984 a pour objet « d'unifier, de rénover et d'alléger la législation et la réglementation relatives à la profession bancaire ; de favoriser la concurrence dans le domaine bancaire et de banaliser l'activité bancaire ». Elle crée un ordre juridique commun à tous les organismes financiers rangés désormais sous le terme d'établissements de crédit, tous soumis aux mêmes autorités de réglementation et de contrôle : la *Commission bancaire*, le *Comité de la réglementation bancaire* et le *Comité des établissements de crédit*. Le pouvoir de contrôle du *Conseil national du crédit* est restreint mais il conserve ses prérogatives d'organe consultatif, élargies à tous les établissements de crédit. La loi introduit un principe d'universalité qui uniformise la profession. Seuls le Trésor, la *Banque de France*, la *Caisse des dépôts et consignations*, les services financiers de la *Poste* et les instituts d'émission d'outre-mer restent en dehors de la loi. La loi bancaire distingue sept catégories d'établissements financiers : les banques de l'*Association française des banques* (AFB) qui ont la possibilité d'effectuer toutes les opérations, les établissements du secteur mutualiste et coopératif avec quatre grands réseaux (*Crédit agricole*, *Groupe des Banques populaires*, *Crédit mutuel* et *Crédit coopératif*), les caisses de crédit municipal, les caisses d'épargne et de prévoyance, les Sociétés financières (sociétés de financement de vente à crédit, sociétés de crédit-bail, sociétés de crédit immobilier, etc.) qui sont de loin les plus importantes en nombre, les institutions financières spécialisées (*Crédit foncier de France*, *Crédit national*, *CEPME*, sociétés de développement régional, *Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales* (CAECL) devenue le *Crédit local de France*) et les organismes de gestion de portefeuille de valeurs mobilières. Les banques françaises entrent ainsi dans le modèle de la banque universelle, esquissé dans les années 1960, poursuivie par différentes commissions et comités des années 1970 et finalement complétée par la loi de 1984.

56

La loi de privatisation de 1986

En 1986, l'ensemble des banques AFB relevant du secteur public représente entre 80 et 90 % des dépôts et des crédits du réseau. Le pourcentage est ramené à 50 % si l'on considère l'ensemble des établissements de crédit²⁷. Le poids de l'Etat dans le secteur bancaire est

27. D. Zerah, *Le système financier français : dix ans de mutations*, Paris, La Documentation française, 1993.

devenu plus important que dans les quatre décennies précédentes énorme ; or, l'évolution des marchés de capitaux internationaux exige qu'une plus grande initiative soit laissée au secteur privé. Le changement de majorité législative en mars 1986 entraîne un mouvement inverse de privatisation ou de dénationalisation. La loi du 7 août 1986 dispose du retour des grandes banques vers le secteur privé. La *Société générale*, la *Compagnie Paribas*, la *Compagnie de Suez* et le *Crédit commercial de France* sont privatisés entre 1986 et 1987, l'opération permettant de rendre aux actionnaires privés une bonne partie du capital des banques, par le jeu des filialisations. Pourtant, malgré la privatisation, l'Etat contrôle toujours près de 69 % des banques commerciales et 42,2 % du secteur bancaire en 1988.

La concurrence bancaire

Dans les années 1985-90 le secteur bancaire connaît ainsi une forte mutation de ses activités. Les établissements de crédit se rapprochent de plus en plus de la banque universelle, modèle largement développé en Allemagne dès la fin du siècle dernier mais pourtant importé de France dans le premier tiers du XIXe siècle. Cette forme d'organisation privilégie la production de l'ensemble des produits et services bancaires pour la totalité des clientèles, elle suppose la constitution et la maîtrise d'un vaste réseau, seul moyen permettant de distribuer à grande échelle ces produits et services bancaires. Le réseau ainsi formé permet par ailleurs un accès privilégié aux ressources les moins coûteuses comme les dépôts et une capacité de réponse plus rapide aux changements de besoins des clients. Au début des années 1980, la création de nouveaux guichets est ralentie en partie du fait du décret du 23 juillet 1982 qui, revenant sur les dispositions de 1960, rétablit l'autorisation préalable du CNC avant toute « ouverture, cession ou transformation des guichets de l'ensemble des établissements de crédit » - on comptait plus de 10 100 guichets en 1980. Mais cette volonté de diminution des guichets tient aussi et surtout à des raisons liées à l'achèvement de la bancarisation de l'économie française et à la correction de la croissance inconsidérée de l'implantation bancaire. D'ailleurs, le retour à la liberté d'ouverture décidé pour les banques AFB le 15 mai 1986 ne change rien à l'évolution du réseau de guichets de banques, dans la mesure où celles-ci s'emploient plutôt à fermer leurs agences non rentables. Depuis 1981, 95 % des dossiers des grandes banques sont traités à un niveau local ou régional. Le nombre d'habitants par guichet et la fraction de la population détentrice de chèquiers ont augmenté sensiblement entre 1966 et 1982, plus de 90 % de la population en âge détient un chéquier en 1982. En revanche, le nombre de DAB et GAB augmente considérablement entre 1985 et 1992.

De 1969 à 1986, le réseau des banques AFB et des établissements

mutualistes et coopératifs réunis a progressé de 82,4 %, alors qu'entre 1980 et 1986, la progression n'a été que de 7,7 %. Depuis la loi bancaire de 1984, la progression est davantage ralentie, voire stabilisée, pour l'ensemble des deux réseaux (de 1984 à 1986 : 1,3 %) ; entre 1986 et 1992, le réseau a régressé de 0,8 %. Les établissements mutualistes et coopératifs ont largement concurrencé les banques AFB, puisque leur part dans l'ensemble du réseau passe de 50,28 à 52,32 % entre 1969 et 1986, contre 49,68 et 47,72 % pour les banques AFB qui concèdent ainsi un faible pourcentage²⁸.

En termes de collecte des dépôts, grâce aux privilèges fiscaux, le réseau mutualiste et coopératif a vu sa part s'accroître au détriment de celle des banques AFB, celle-ci passant de 33,11 % en 1969 à 45,45 % en 1986. Dans le domaine des crédits, l'évolution est plus contrastée : jusqu'en 1981, le pourcentage des crédits octroyés par les établissements mutualistes et coopératifs diminue chaque année mais à partir de 1981 les crédits connaissent un fort développement avant de se maintenir. Ainsi, entre 1969 et 1986, le réseau mutualiste voit ses crédits accordés passer de 30,52 à 36,52 %.

Au cœur du débat concurrentiel : les Caisses d'épargne et la Poste

58

Dans le secteur de l'épargne, la transformation du réseau des *Caisses d'épargne* et de celui de *la Poste* vient ajouter au mouvement de concurrence sur le marché bancaire, pour aboutir aujourd'hui aux polémiques dont les fondements ne sont pas toujours évidents pour l'observateur extérieur.

Dans l'univers assez complexe des caisses d'épargne particulières ou ordinaires, les processus d'accumulation de l'épargne durant les années d'occupation ont favorisé le livret d'épargne, d'autant plus que l'ordonnance du 5 août 1944 élève le plafond des dépôts à 60 000 francs contre 40 000 en 1941. Les versements passent ainsi de 6 milliards de francs en 1944, à 44 milliards en 1945. Toutefois, si la crise monétaire et économique et les grèves de 1946-1947 provoquent des retraits massifs, l'« amortissement silencieux » de la dette publique, associé aux mêmes événements, va contribuer à l'accroissement des dépôts sur le livret d'épargne dans ces mêmes années. Simultanément, l'atonie du marché financier et les faiblesses du système bancaire poussent le gouvernement à relancer le processus de transformation de l'épargne liquide en investissements longs. Les excédents de versements dans les caisses d'épargne passent de 9 milliards en 1946, à 38 milliards en 1948. La loi Minjoz, du 24 juin 1950, élargit le domaine d'intervention des *caisses*

28. J.P. Lehmann, *op.cit.* ; « La structure du système bancaire français en 1992 », in : *Notes Bleues de Bercy*, n° 25.

d'épargne dans le domaine des prêts aux équipements publics, inaugurant ainsi le rôle de distribution du crédit. En 1952, *les caisses d'épargne* sont au nombre de 585 avec plus de 5 000 guichets ; pour la plupart de taille modeste, les caisses ne représentent pas un vrai réseau bancaire organisé. Avec les améliorations qui ouvrent la période des Trente glorieuses, entre stabilisation monétaire, relance de la consommation et de l'expansion économique, les épargnants se mobilisent davantage et utilisent le livret à des fins diverses ; 11,6 % des liquidités nouvelles sont ainsi réunies en 1951, 25 % en 1955. Le taux d'épargne des ménages passe de 9 % en 1950 à 13,5 % en 1956. Par la loi du 3 avril 1955, le plafond des dépôts est relevé de 500 000 à 750 000 francs, entraînant une considérable augmentation. Dans le même temps, les banques ne servent encore que des clientèles très segmentées, fidélisées depuis la fin du siècle précédent. Les difficultés politiques de la fin de la IV^e république ont quelques effets sur la collecte ; en 1956, l'excédent des dépôts a atteint 1,4 milliard de nouveaux francs pour *les caisses d'épargne*, il retombe à 682 millions en 1957. En 1958, le Parlement promulgue le *Code des caisses d'épargne* et entérine la défiscalisation. En 1963, le plafond est encore élevé, il passe de 10 000 à 15 000 nouveaux francs) et en 1965, au grand dam des banques, est mise en place l'uniformisation de la fiscalité de l'épargne liquide dont le livret d'épargne demeure exclu. Ces évolutions affectent le livret d'épargne, déjà concurrencé par les banques qui développent, dès 1959, des formules de prêts personnels pour leurs clientèles. Un peu plus tard, la loi du 2 décembre 1965 organise, en faveur des caisses d'épargne, le *livret d'épargne logement*. De 1960 à 1973, la croissance nominale de l'encours sur les livrets A et B (1965), est relativement stable. Les caisses d'épargne en profitent pour diversifier leurs produits en ajoutant aux livrets d'épargne et d'épargne logement, des SICAV (1966) et pour élargir davantage leurs activités, selon les recommandations de de la Commission Racine de juin 1967 qui organise, en outre, l'*Union nationale des caisses d'épargne de France* (UNCEF), tandis que la *Caisse des dépôts* met en place 12 groupements régionaux (GREP), afin d'améliorer la cohésion du réseau qui s'appelle désormais « *le réseau Ecureuil* ». Après 1968, l'épargne des ménages ne retourne que peu à peu vers le réseau des *caisses d'épargne* et, en 1970, la hausse globale des taux d'intérêt et l'évolution médiocre de la collecte conduisent à relever le taux d'intérêt du livret de 3 % à 4,25 %, avec un effet immédiat sur les dépôts. Dans cette période, le taux de détention du livret A est tout de même quatre fois plus important que celui des comptes bancaires, quoique surtout concentré entre les mains des petits épargnants : 60 % des livrets ont un solde inférieur à 1 000 francs, soit 1,5 % des dépôts. Entre 1970 et 1975 les montants s'élèvent, dans le réseau Ecureuil, de 68 milliards à 137 milliards. Le taux d'intérêt est

relevé progressivement, 4,25 % en 1973, 6,5 % en 1974, 7,5 % en 1975, au gré de l'érosion monétaire.

Les effets de la crise de 1973 sont donc très minimes, en revanche, le second choc pétrolier ébranle le taux d'épargne des ménages, de 18,6 % en 1975, il passe à 16,2 % en 1979 et 14,1 % en 1980. Ces transformations de la conjoncture liées aux évolutions des activités des caisses d'épargne conduisent, en 1981-1982, à un nouveau plan de réforme, entre le *rapport Pérouse* et la *Commission Ancian*. La loi du 1^{er} juillet 1983 réorganise l'ensemble du réseau et met en place une décentralisation systématique, avec deux pôles de coordination, le *Centre national des caisses d'épargne* (CENCEP), d'une part, et les *Sociétés régionales de financement* (SOREFI), d'autre part. Cette transformation plus ouverte des caisses d'épargne suscite une fois de plus de vives réactions du système bancaire, réclamant la banalisation du livret A. De ce fait, le gouvernement offre au monde bancaire la possibilité de proposer deux nouvelles formules d'épargne défiscalisée sur livret : le LEP (Livret d'épargne populaire) et le CODEVI (Compte pour le développement industriel). En 1984, les *caisses d'épargne* sont incorporées dans le dispositif de la loi bancaire avant que la nouvelle réforme de 1991, modifiée encore en 1993, ne vienne restructurer le réseau Ecureuil, concentrer le dispositif autrefois éclaté et consacrer les caisses d'épargne dans une fonction d'établissements bancaires de plein exercice.

60

L'activité financière de *la Poste* se développe et se diversifie après la Seconde guerre, en liaison d'abord étroite avec le *Trésor*. Les C.C.P. constituent l'essentiel de la monnaie *du Trésor*, et 15 % de la monnaie scripturale dans les années cinquante. Entre 1945 et 1965, les comptes de chèques postaux passent de 2 millions à 6 millions, les avoirs s'élèvent à plus de 30 milliards de francs en 1965. Les virements postaux progressent de 267 % entre 1945 et 1955, les mandats et les chèques postaux de 115 %, le nombre des opérations des C.C.P. passe de 196 millions en 1945 à plus d'un milliard en 1966. En 1959, lors de la création de la *Caisse nationale de prévoyance*, la Poste se réinvestit, comme elle l'avait fait depuis 1868, dans le domaine de l'assurance-vie, ouvrant les voies de la bancassurance. Les services financiers s'élargissent également avec la négociation de nouveaux produits, émissions d'emprunts (P.T.T., S.N.C.F., Charbonnages, Crédit national, etc.), bons du Trésor, Loterie nationale, etc.. La C.N.E. connaît aussi un accroissement sensible de ses déposants, de 10 millions en 1940 à 13 millions en 1956. Réorganisée par la loi de finances de 1965, la C.N.E. aligne le taux d'intérêt du livret sur celui des caisses d'épargne ordinaires, alors qu'il était légèrement inférieur depuis l'origine. Les lois de 1966 et 1967 transforment le paysage bancaire et affectent l'activité de *la Poste* ; désormais les guichets des banques sont plus nombreux que les 17 000 bureaux de *la Poste*. Les effets de la

concurrence sont assez violents, 52 % des ménages détenaient un compte chèque en 1967, dix ans plus tard le rapport passe à 94 %, alors que dans le même temps, le nombre des C.C.P. n'a augmenté que de 15 %, sorte de revanche au long cours du réseau bancaire après des décennies où le chèque postal était dominant. Néanmoins ni la clientèle ni les dépôts n'ont diminué mais, dès 1970, *la Poste* s'emploie à proposer des facilités et des services nouveaux, comme les SICAV, entre 1967 et 1978, puis les fonds communs de placement à partir de 1978, favorisant ainsi le développement de l'épargne boursière et des émissions publiques (18 % des souscriptions dans les années 1970). Le processus d'innovation et de banalisation est également enclenché dans les mêmes années 1975-1978, entre nouveaux produits, monétique, etc. Les activités se partagent dorénavant de façon plus nette entre collecte de l'épargne liquide et concours à l'épargne boursière, ainsi, en 1984, est créé *le Centre national des valeurs mobilières*. En 1987, la C.N.E. totalise 36 % de la collecte des produits d'épargne, pour un montant de 280 milliards et, dans les autres secteurs, 35 milliards de francs sont réunis pour l'épargne boursière, dix fois plus qu'en 1982. Dans la fin des années 1980, plusieurs structures et filiales nouvelles viennent compléter l'édifice financier de *la Poste*, avant que la loi du 2 juillet 1990 ne vienne lui donner son autonomie. Entre 1991 et 1996, la Poste a augmenté de façon très significative le nombre de ses produits comme le volume de ses activités et de ses résultats. En 1995, elle dispose de 907 milliards d'encours, 407 milliards à la C.N.E., 182 sur les C.C.P., 149 dans les produits d'assurance, 128 en OPCVM, le reste sous forme d'emprunts, de bons et de titres.

61

Une plus forte concentration

La concentration s'impose aux banques du fait de la nécessité de dégager des gains de productivité et de rationaliser les structures et l'activité. Elle s'est poursuivie dans les années 1980, entraînée par une accentuation des mouvements de restructuration, avec un secteur fortement dominé par une poignée d'établissements. Le mouvement de restructuration s'accélère dans le réseau mutualiste et coopératif : au *Crédit agricole*, depuis 1990, 3 à 5 regroupements de caisses par an ont été enregistrés²⁹ et il en va de même dans le réseau des banques AFB. Il est plus conséquent dans l'ensemble des sociétés financières avec la disparition de 104 établissements, en un an, entre 1991 et 1992. De son côté, le réseau des caisses d'épargne subit une vaste restructuration avec le regroupement de nombreuses caisses. Dans l'ensemble, toutes les catégories d'établissements de crédit sont soumises à des restructura-

29. U. Muldur, « Restructurations et stratégies dans le secteur financier européen », in : R.E.F., n° 12-13, printemps-été 1990 ; « Fusions et acquisitions : évolutions récentes du secteur bancaire européen (1989-1992) », in : *Banque Stratégie*, n° 95, mai 1993.

tions qui se traduisent par un repli du nombre d'établissements : le nombre d'établissements de crédit a diminué de 7 % entre 1991 et 1992, passant de 1863 à 1736. Par ailleurs, une large partie des banques est détenue par quelques puissants établissements de crédit. Au début de l'année 1992, parmi les 426 banques agréées 106 appartiennent à l'un des 7 grands groupes non mutualistes que sont la BNP, le *Crédit lyonnais*, la *Société générale*, la *Compagnie de Paribas*, la *Compagnie de Suez*, la *Compagnie financière du CIC et de l'Union européenne* et le CCF. De la même manière, 27 banques sont contrôlées par un établissement du réseau mutualiste et coopératif, par une institution financière spécialisée ou par l'État.

La recomposition du secteur a donc entraîné aussi une diminution des effectifs : pour les seules banques AFB, entre 1984 et 1992, les effectifs baissent de 7,2 % ,ils sont ainsi ramenés à 233 490 salariés. Le *Crédit agricole* n'échappe pas aux compressions de personnel, les effectifs du réseau, hors CNCA, diminuent de 3,4 % dans la période, ils seront de 66 651 en 1992.

Ces restructurations ont favorisé la concentration de l'activité globale des établissements de crédit comme de celle plus spécifique de leurs dépôts ou de leurs crédits. En 1988, les 5 premiers établissements de crédit détiennent 43,8 % de l'activité bancaire. En 1992, ce pourcentage fléchit très légèrement pour se retrouver à 42,6 %. Ainsi, en 1992 les 1731 autres établissements ne se partagent que 57,4 % de l'activité bancaire. Les 10 premiers établissements de crédit détiennent 55,7 % de l'activité et les 20 premières, 67 %. La classe des 15 établissements venant juste après les 5 grandes banques couvre près du quart de l'activité bancaire ; la concentration s'effectue non seulement entre les 5 premiers établissements, mais également entre ceux de la seconde classe. La concentration des dépôts est encore plus significative, les 5 premiers établissements collectant 59,3 % des dépôts bancaires en France en 1992. Les 20 premiers établissements sont dépositaires de plus des 4/5 du volume global, ces augmentations s'expliquent aussi par le fait des restrictions imposées aux sociétés financières et aux institutions financières spécialisées en matière de collecte de dépôts à vue ou à moins de deux ans. En revanche, dès lors qu'un nombre plus important d'établissements peuvent exercer une activité de crédit bancaire, la concentration des crédits est légèrement plus faible que celle des dépôts, même si elle demeure élevée : 45,6 % pour les 5 premiers établissements et 74,7 % pour les 20 premiers en 1992. Dans le seul réseau des banques AFB, la concentration est beaucoup plus forte que pour les établissements de crédit spécialisés. En 1992, les 5 premières banques AFB collectent 59,9 % des dépôts du réseau AFB, tandis que les 5 premiers établissements spécialisés ne collectent que 38,6 % des dépôts de leur propre réseau. En matière de

crédits, la même tendance est observée, avec respectivement 57,8 et 46,9 %. Enfin, la distribution des parts de marché des différentes catégories d'établissements de crédit reste dominée par les établissements collecteurs de dépôts (banques AFB, établissements mutualistes et coopératifs et caisses d'épargne), avec 81,4 % de l'activité bancaire, 95,7 % des dépôts et 77,8 % des crédits. Les banques AFB collectent à elles seules plus de 56 % des dépôts et octroient plus de la moitié des crédits. Les grands établissements de crédits, qui constituent les réseaux à vocation générale, sont donc à l'origine de la majeure partie de l'activité bancaire avec environ 69 % des dépôts et 52 % des crédits³⁰.

La Bancassurance

L'interpénétration entre la banque et l'assurance participe d'une volonté d'intégration totale de la sphère financière. La Bancassurance, stratégie de diversification bancaire qui consiste pour un établissement de crédit à exercer des activités d'assurance, s'est développée en France depuis le début des années 1980, sous la forme soit d'une simple distribution de produits d'assurance, soit d'une attitude plus agressive de production avec rachat ou création de filiales d'assurance. Dans le premier cas, la banque se contente de mettre à la disposition d'une compagnie d'assurance son réseau de distribution de services. Dans le second cas, elle conduit une politique plus autonome, mais plus risquée, en se lançant dans des branches qui ne sont pas les siennes : assurance-vie et capitalisation, assurance-dommages. La part des établissements de crédit dans le marché des produits d'assurance est de 40 % à la fin des années 1980 alors qu'elle était quasi-nulle au début de la décennie³¹. Par contre, la part de marché des établissements de crédit dans la distribution des seuls produits d'assurance-dommages n'a que légèrement progressé (elle reste confinée à 3,3 milliards de francs en 1992, soit 2,3 % du marché de l'IARD³²). Les rapprochements entre banques et compagnies d'assurance sont nombreux (*Crédit agricole et Prédica, Société générale et Sogécap, BNP et Natio-Vie, Compagnie bancaire et Cardif, Réseau financier de la Poste et Caisse nationale de prévoyance*, etc.)³³. Ils sont distincts des participations croisées entre établissements de crédit et compagnies d'assurance (exemple des participations directes entre la BNP et l'UAP ou le CIC et le GAN).

30. B. Bellon, *Le pouvoir financier et l'industrie en France*, Paris, Le Seuil, 1980.

31. U. Muldur, *op.cit.*

32. F. Mangin et D. Picut, « Produits IARD : du plus simple au plus compliqué », in : *Banque*, n° 547.

33. J.C. Hazéra, « Les banques françaises face à la concurrence intérieure et européenne », in : *Problèmes économiques*, n° 2129, juin 1989.

Fusions-Acquisitions et stratégies d'alliances bancaires

La surcapacité des banques françaises rend désormais difficile toute création de nouvelle banque comme moyen de développement ou de pénétration de nouveaux marchés. Les fusions-acquisitions et les alliances constituent ainsi le meilleur moyen pour les banques de développer leurs stratégies de croissance externe. Les F&A dans le secteur bancaire, dont les opérations avec les compagnies d'assurance, portent sur 42 milliards de francs en 1987 ; les établissements de crédit occupent 51 % du marché des F&A devant les assurances. Entre 1986 et 1988, le nombre des F&A, en France, a été multiplié par sept, portant sur une valeur onze fois plus importante³⁴. Les privatisations de 1986 et 1987, le contexte économique favorable à la constitution de trésoreries importantes, la libéralisation de l'économie ou encore la préparation du grand marché européen expliquent ensemble ce mouvement d'accélération. A la fin des années 1980 et en dépit de ces F&A, le secteur bancaire français demeure fragile, en raison des politiques contradictoires de nationalisation et de privatisation. Lorsque les privatisations de 1986-1987 sont interrompues, une grande partie du capital de la *Société générale*, de *Paribas*, de *Suez* et du *CCF* reste détenue par le secteur public, respectivement 70,5 %, 70 %, 60 % et 58,7 %. La part des actifs privés dans le total Actif des établissements de crédit passe de 4,4 à 30 % entre 1983 et 1987. Sous l'impulsion des grandes banques traditionnellement concentrées dans les activités de dépôts-crédits, les banques commerciales s'orientent davantage vers les activités lucratives d'ingénierie financière, soit par l'ouverture de départements de F&A, soit par la création de filiales spécialisées. Les perspectives européennes et les risques d'OPA qui y sont liés ont transformé la situation dans le sens d'un meilleur verrouillage du capital des établissements de crédit. Des banques de taille relativement petite (total bilan compris entre 1,5 et 8 milliards de francs, effectifs compris entre 50 et 350 agents) sont rachetées par les grands établissements. Ainsi, la *banque Courtois* est reprise par le *Crédit du Nord*, la *banque Majorel* par le *CIC* ou encore la *banque Marze* par le *CCF*. Dans le domaine des F&A, les deux acteurs les plus importants sont *Paribas* et *Suez*. Le premier suit une logique plutôt financière et cherche davantage à jouer un rôle de prestataire de services en F&A, en renforçant sa vocation d'investisseur dans les groupes financiers où ses participations demeurent relativement faibles, compte tenu d'une recherche de rentabilité à termes relativement courts. Dans le cadre d'une politique stable et de long terme, la *Compagnie de Suez* noue davantage de liens avec le secteur industriel (*Saint-Gobain*, *Bouygues*, *Alcatel-Alsthom*, *Exor*, *Pernod-Ricard*, etc.). Ses opérations sont ainsi moins nombreuses que celles de

34. U. Muldur, *op.cit.*

Paribas, mais elles s'inscrivent davantage dans une logique d'organisation du système productif. Quoique distinctes, ces stratégies n'en restent pas moins toutes deux rentables et la forte rivalité entre les deux principaux pôles financiers privés de la France sont, selon les observations de plus d'un siècle, un trait caractéristique du capitalisme à la française³⁵. Les stratégies d'alliance entre groupes bancaires se multiplient à côté des F&A, moins contraignantes que celles-ci, car plus souples du point de vue de leur durée ou de leur évolution dans le temps. Elles se sont mises en place aussi bien dans le secteur bancaire que dans l'ensemble du secteur financier français, ouvrant parfois à des politiques de rapprochement entre banques européennes : la *BNP* et la *Dresdner* ont porté leur niveau de participations croisées à 10 %, *Paribas* a acquis 2 % de la *Banca commerciale italiana* contre 1 % de son capital, le *Crédit agricole* a engagé une coopération bilatérale avec la banque néerlandaise *Rabobank*³⁶. Les stratégies d'alliances sont très diverses et vont de la simple coopération technique (échanges ponctuels de données ou de stagiaires) à des alliances globales avec prise de participation du type de celle unissant la *BNP* à la *Dresdner* ou le *Crédit national* à l'*IndustrieKreditBank* (IKB). Ces alliances globales se substituent aux alliances les plus simples, sans prise de participation, du début des années 1980. Pour la plupart, les alliances bancaires des années 1970-1980 visaient à faire pièce à l'agressivité des banques américaines. Avec l'érosion du produit net bancaire et du résultat net des banques françaises, de nouvelles alliances ont été nouées afin de réduire les frais généraux. Le secteur bancaire français, soucieux de renforcer ses liens avec ses partenaires européens et notamment allemands, favorise dorénavant les participations croisées qui lui donnent une dimension internationale et lui permettent de consolider ses fonds propres. Ces opérations se règlent sous la surveillance vigilante de la Commission européenne de la concurrence et dans le strict respect des principes de la directive de coordination bancaire de 1989, entrée en vigueur au 1er janvier 1993.

65

Concentration, déspecialisation, concurrence

En un peu plus de soixante ans, le paysage bancaire français a profondément évolué depuis les années d'entre-deux-guerres. Le système compartimenté et spécialisé, corporatiste ou cartellisé, a laissé la place à un modèle de « banque à tout faire », sinon de banque universelle. Ce dispositif plus unifié, s'intègre assez bien à l'ensemble du système financier (marché monétaire élargi, marché boursier, assuran-

35. F. Morin et C. Dupuy, *Le coeur financier français*, Paris, Economica, 1993.

36. B. Marois et T. Abdessamed, « Stratégies d'alliances européennes des banques françaises », in : *Banque*, n° 568, mars 1996.

ces, etc.) et acquiert peu à peu une envergure internationale. Les mouvements de restructuration au sein de la profession, la croissance du secteur et la diversification des activités ont conduit à un formidable accroissement de la taille des établissements de crédit français. Cette mutation s'est opérée, malgré tout, aux dépens des banques de petite taille, engendrant une forte concentration des activités bancaires au profit des seuls grands établissements. Les mouvements de concentration vont sans doute s'accélérer et s'augmenter, parce qu'il est de plus en plus nécessaire d'accroître les résultats bancaires en diminuant les charges exorbitantes de nombre de banques. Le passage vers la banque universelle est aussi un moyen pour mieux se préparer au durcissement de la concurrence, européenne ou mondiale. Il n'en reste pas moins que si la banalisation ou la déspecialisation apparaît comme un élément plutôt inédit dans l'histoire des banques françaises depuis plus d'un siècle, la mécanique de la concentration des activités reste toujours un trait constant et dominant du secteur bancaire en France.

66

Toutefois, la question de la concurrence interne au système s'est amplifiée au cours des années récentes et de façon plus sensible avec la désintermédiation et les diverses mesures de déréglementation, notamment dans le domaine des marchés financiers, vers 1986. Dans les années d'entre-deux-guerres, la concurrence entre le secteur privé et le secteur public ou semi-public s'était très largement développée et surtout au profit des établissements publics de crédit qui concentraient davantage de dépôts. L'Etat banquier de la première moitié du XXe siècle interfère puissamment dans le circuit des capitaux, offre des avantages et des privilèges non seulement aux institutions qui sont dans son cercle mais aussi aux clients de ces dernières. A cette époque, pour des questions de taux privilégiés, les caisses d'épargne réunissent un nombre considérable de dépôts mais n'en subissent pas moins les contrecoups des crises, celles de 1929, de 1936, de 1938. Les chèques postaux, mis en place en 1917, connaissent un vrai développement mais, par l'intermédiaire de la Banque de France, ils permettent alors une liaison entre l'Etat et les banques privées. Les banques de dépôt comme les banques d'affaires souffrent davantage des effets des dépréciations monétaires et des variations sur les marchés financiers. En fait, dans un contexte où la Bourse végète et reste dominée, de toutes façons, par la rente et les effets publics (90 % en 1910, 85 % en 1940), les problèmes de concurrence entre les deux secteurs ne se posent guère, d'autant plus que les grandes banques de dépôt profitent largement des émissions publiques et jouent un rôle d'intermédiation. Les transformations du système entre 1945 et 1984-1986, toujours sous une forte pression étatique, n'auront que peu d'effets sur le jeu de la concurrence, toujours pour les mêmes motifs d'assoupissement des marchés financiers, malgré les quelques mouvements de renouveau des années 1970.

Il faut donc attendre le milieu des années 1980 et les grands changements du système financier au niveau international pour que le monde bancaire français commence de s'insurger contre les fameuses distorsions de concurrence imputables aux institutions publiques ou semi-publiques. A bien des égards, quoique dans une dimension mondiale et non plus seulement micro-européenne, la situation contemporaine³⁷ rappelle bien des traits des années qui précèdent la révolution de 1789. Les vagues d'agiotage qui secouent la bourse de Paris et les places anglaise, hollandaise et allemandes bousculent alors l'organisation du crédit public et privé, engageant un bras de fer entre les compagnies financières, les banquiers et les financiers ou autres officiers royaux des finances. Pour la première fois, depuis le Système de Law, la France observe une explosion de bulles financières provoquant une concurrence sauvage entre les rares établissements qui existent sur la place, mêlant, une fois de plus, sur les marchés financiers les intérêts de l'Etat et ceux des compagnies privées. « *De là vint, écrivit Toqueville, que les rentiers, les commerçants, les industriels et autres gens de négoce qui forment d'ordinaire la classe la plus ennemie des nouveautés appela à grands cris une révolution complète dans tout le système des finances, sans penser qu'en remuant profondément cette partie du gouvernement on allait faire tomber tout le reste.* » Les situations ne sont, sans doute, guère comparables, la configuration des marchés a considérablement changé, les acteurs ont proliféré, les taux ont évolué, etc. Mais si l'on observe les deux siècles écoulés et exception faite, d'une part, de brèves envolées dans les années 1855-1860 et, d'autre part, des krachs de la fin du XIXe siècle, le dispositif financier français des années 1780, toutes structures confondues, est finalement assez proche de celui des années 1980. La nuance paradoxale entre ces deux positions tient au fait que les grandes banques qui protestent aujourd'hui contre la concurrence des organismes publics de crédit sont, pour l'essentiel, entre les mains de grands commis de l'Etat, descendants des financiers et officiers royaux de l'Ancien régime qui s'indignaient alors de la montée en puissance des opérateurs privés. Pourtant, la présence de hauts fonctionnaires des finances à la tête de grands établissements de crédit n'est nullement une nouveauté. Depuis le Directoire jusqu'à nos jours, nombre d'entre eux se sont succédé à la tête, non seulement, des institutions publiques mais aussi des banques d'affaires ou des banques de dépôt, négociant habilement la convergence des intérêts publics et privés. Probablement, la notion même de concurrence a-t-elle évolué pendant ces deux cents ans, au même titre

37. *L'imminence d'une révolution sociale, évoquée par plusieurs personnalités au cours des derniers mois, est, en revanche, assez peu plausible pour l'historien. L'opinion publique qui avait été, autrefois, mobilisée par les publicistes, les pamphlétaires et agitateurs de tout poil, se trouve plutôt écrasée de nos jours par la massification médiatique.*

que la concentration des activités et la déspecialisation mais, en cette fin de millénaire comme à l'issue du siècle des lumières, il ne fait pas de doute que la mutation ou la rupture est due surtout à la mondialisation et à la grande métamorphose des marchés financiers. Reste à imaginer la suite du parcours, entre les perspectives économiques et monétaires européennes et la globalisation financière à l'échelle planétaire. La question de la concurrence risque de se poser, cette fois, en termes internationaux et relativement inédits au regard de l'Histoire. Si, dans les deux siècles passés, nous avons assisté à la fois à des implantations de banques étrangères sur le territoire national, à des alliances entre banques françaises ou avec des institutions étrangères, à des procédures de fusions-acquisitions, etc., le tout dans un cadre réglementaire ou contractuel précis, il est difficile de prévoir avec certitude comment, confronté à la concurrence européenne et mondiale, le système bancaire français évoluera dans les vingt prochaines années, au tournant du XXI^e siècle.

ANNEXE

DES POTISME FINANCIER ET LIBERTÉ BANCAIRE À LA VEILLE DE 1789

De nos jours encore, l'affaire Law a bon dos pour justifier, dans les cénacles spécialisés français, les frilosités des banquiers ou les cupidités étatiques¹. L'historiographie du Système depuis le XVIII^e siècle, ses récupérations politiques successives et contraires ont contribué à accentuer dans les méandres toujours trompeurs de la mémoire collective cet écart entre l'Etat et le marché que les Anglais, dès la fin du XVII^e siècle, par un souci pragmatique de sécurité et d'efficacité, s'étaient empressé de combler en y jetant au milieu les fondations de la Banque d'Angleterre pour se préparer un avenir prospère.

En fait, comme des travaux récents l'ont mis en évidence, les intrigues politiques bien plus que les insuffisances techniques ont hâté l'effondrement de l'édifice aventureux si promptement bâti par l'Ecosais et rien, dans ses mécanismes, n'opposait ce système de finances au système politique absolutiste. La revendication ultérieure, exprimée par quelques auteurs plus lucides, d'un mécanisme du crédit fondé sur l'union entre la logique du marché et celle de l'Etat, ne fait pas disparaître totalement l'ombre de Law qui sert encore d'épouvantail dans le cercle des banquiers libéraux pour frapper l'opinion et mener leurs négociations ambiguës avec l'Etat de plus en plus obéré par la dette².

Cette opposition, parfois camouflée mais toujours profonde, entre le monde des banquiers et l'Etat, se révèle de façon très véhémement à travers une série de libelles et ouvrages, publiés entre 1785 et 1789 et signés par Mirabeau : *La Caisse d'escompte*, *Lettres sur les eaux*, *la Banque*

1. Le dernier ouvrage sur le sujet : Jacques Cellard, *John Law et la Régence*, Paris, Plon, 1996, persiste dans les mêmes approximations et contradictions, sur la base de données partiales et rebattues et sans avoir tenté de découvrir d'autres sources pourtant toujours disponibles. Les recherches les plus précises et les plus récentes sur cette période sont dans la thèse de doctorat d'Etat d'Emmanuel Thiveaud, *Monnaie, Finances et Politique, 1701-1726*, 2t., 750p., Harvard University-E.H.E.S.S., Centre Raymond Aron, juin 1995; publication en cours.

2. L'abondance des textes financiers au XVIII^e siècle, partiellement relevés par René Stourm, dans sa « Bibliographie historique des finances de la France au XVIII^e siècle », Paris, Guillaumin, 1895, reste quasiment inconnue, le projecteur ayant été surtout mis sur les textes économiques de la même période. Parmi les auteurs qui ont produit sur les questions du crédit, de la dette, de la banque, etc., quelques grandes figures mériteraient d'être présentées, comme E. de Beaumont, Brissot, Clavière, Forbonnais, Hocquart de Coubron, du Hautchamp, J. de La Roque, Mathon de la Cour, etc.

*Saint-Charles, Dénonciation de l'agiotage, etc.*³ Ces écrits concentrent toutes leurs critiques sur la conduite des compagnies financières, de la *Caisse d'escompte* et de la *Banque de Saint Charles* créée en 1782 à Madrid et qui manipulait à l'envi le trafic international des effets publics. Tous ces établissements qui servent de cible aux vitupérations de Mirabeau ont en commun l'ingérence de l'Etat dans leurs structures⁴. Derrière Mirabeau se dissimule tout un cercle de banquiers et manieurs d'argent de la place parisienne dont les membres varient au gré des conflits d'intérêt et de la concurrence comme fluctue aussi, parallèlement, la fidélité des sentiments que leur porte leur prête-nom polémiste. S'il ne fait aucun doute, comme l'expliqua Tocqueville, que leur action a trouvé son plein aboutissement dans la chute de l'Ancien régime, il est, au moins, en première analyse, difficile de dégager une ligne politique constante dans leurs dénonciations et leurs propositions.

Le motif financier, l'arme financière semblent utilisés à la seule fin de déstabiliser le gouvernement et de provoquer la réforme constitutionnelle. Car, dans le détail des manoeuvres oratoires et boursières où tous les coups sont permis, la stratégie déployée passe par des phases ou des expressions paradoxales qui ne sauraient se réduire à quelque imagerie simpliste et anachronique opposant l'Etat au Capital. Au nom de la liberté bancaire, ces gens, comme leurs concurrents et adversaires, défendent le respect sacré de la foi publique⁵ mais à partir d'une conception étroite qui se borne, en termes très concrets, à l'exactitude du paiement des intérêts, à un mode d'avances limitées et garanties. Et pourtant, tout en exigeant que l'Etat s'emploie à honorer sa dette, ce mouvement de résistance corporative aux conduites et in conduites du Trésor ne suggère pas de solution réelle au malaise du système financier. L'analyse très fouillée et percutante que ce groupe livre sur les abus de l'Etat est d'autant plus incohérente qu'elle vient servir à légitimer en même temps la spéculation sur les fonds publics sans défendre le minimum de régulation du marché : « *Là où il y a des impôts excessifs, des*

3. *Mirabeau, De la Caisse d'escompte, s.l., 1785; De la Banque d'Espagne dite de Saint Charles, s.l., 1785; Lettres sur l'administration de M. Necker, s.l., 1787; Dénonciation de l'agiotage au Roi et à l'Assemblée des notables, s.l. 1787; Suite de la dénonciation de l'agiotage, s.l., 1788; Dans la pratique, Mirabeau a emprunté les plumes de Clavière, Brissot et Dupont de Nemours. Brissot prétend dans ses Mémoires (publiées à titre posthume par son fils) que cette série de publications financières sont une production collective de Clavière, Brissot, Dupont de Nemours avec l'objectif de nuire au clan de Panchaud, en accord avec le ministre Calonne.*

4. *Le groupe dénonce le « coup funeste et durable, que le système a porté au crédit de la France » « les difficultés qu'elle a depuis éprouvées dans ses emprunts » et « les plus tristes conséquences ». Il attribue au système Law la responsabilité d'avoir créé « le fardeau de la dette publique » et la « foule de vampires financiers ». « De la Banque d'Espagne, dite de Saint-Charles », p.7, note 1. Ils donnent tort à la Banque de Saint-Charles, non pas parce qu'elle favorise l'agiotage des fonds publics, mais parce qu'elle émet des billets sous garantie de l'Etat et qu'elle consent des prêts au gouvernement.*

5. *Voir Elie de Beaumont, Brissot (Point de banqueroute, Londres, 1788), Clavière (De la foi publique envers les créanciers de l'Etat, s.l., 1788), etc.*

emprunts destructeurs, un crédit public, là on joue nécessairement sur les fonds publics. En prononçant contre ce jeu, la loi prononceroit contre elle-même ou contre le gouvernement qui a créé la dette », écrit Mirabeau dans ses attaques contre la Caisse d'escompte⁶.

Pour stigmatiser le despotisme financier français, Mirabeau et son cercle tiennent un savant discours sur le modèle anglais, avec des arguments assez révélateurs de leur penchant naturel à opposer le crédit public au crédit privé. Sans réellement comprendre le principe de la mixité des genres et des secteurs qui préside au fonctionnement de la Banque d'Angleterre, ces hommes qui n'en sont pas moins, sur la place de Paris, de vrais experts financiers, présentent celle-ci comme le symbole de la liberté bancaire. A partir de cette vue hâtive et déformée, ils réduisent l'évidente participation de la Banque d'Angleterre à la gestion de la dette publique à un simple exercice bancaire à caractère facultatif⁷.

La prééminence de la thèse politique et du dessein subversif autorise les manipulations de l'information dont ils disposent et peut excuser les contradictions. Cette technique proprement révolutionnaire a, depuis, suffisamment fait l'objet de constructions dogmatiques pour qu'il soit inutile d'en développer la démonstration. A cette époque, comme jusqu'à des périodes très contemporaines, l'Angleterre bénéficie, dans le débat politique, d'un certain nombre d'images positives et passe, en particulier, pour la terre d'élection du *self-government* et de la liberté démocratique. Ce cliché vaudra longtemps, contre toutes les réalités contraires, dans le champ des activités financières. Mirabeau n'en fournit pas moins, parfois, quelques observations assez proches d'une réalité connue de tous les praticiens de la place de Paris, d'autant mieux informés qu'ils traitent constamment avec le marché anglais. Il exalte, par exemple, « *les plus grands moyens de sûreté* » de la Banque d'Angleterre, qui lui permettent de faire des prêts, sans risque, au gouvernement britannique⁸. « *C'est un fait notoire que cette jouissance porte sur un très grand fonds, cela est si vrai qu'on a très souvent tâché d'engager le gouvernement anglais à s'en servir. On lui a même prouvé que ce serait une opération fort économique puisqu'il ne payerait aucun intérêt des sommes que ce fonds produirait; mais il n'y a point de pays en Europe où l'on connaisse,*

6. Mirabeau, De la Caisse d'escompte, p.87.

7. Mirabeau, De la Banque d'Espagne, dite de Saint-Charles, pp.48-49.

8. « La Banque d'Angleterre ne fait des avances habituelles au gouvernement, que sur le produit des impositions sur la terre, sur la drèche. Le produit de ces impositions doit rentrer dans l'année, mais souvent il n'y en a pas plus des trois quarts rentrés dans les douze mois. Les avances de la Banque servent à faire quadrer ces rentrées avec les besoins du gouvernement; comme une partie très impérieuse de ces besoins est de fournir à la Banque les sommes suffisantes pour la mettre en état d'acquitter les intérêts de la dette publique; cette avance, déjà très douce en elle-même, est réduite à peu de chose, par la jouissance qui reste à la Banque, des arrérages que les particuliers ne se pressent pas d'en retirer, dont cependant la masse entiers est remise dans ses coffres au premier jour de chaque semestre. »

aussi bien qu'en Angleterre, combien il y a d'économie réelle dans une exactitude scrupuleuse à remplir les engagements publics; l'on a mieux aimé payer un intérêt de trois pour cent sur la partie de cet argent qu'on emprunte momentanément, en laisser la Banque toujours nantie, que de donner aux créanciers de l'Etat la preuve physique qu'ils pourraient ne pas trouver à l'instant du besoin, les arrérages qu'ils auraient laissés à la Banque.»⁹ Ces observations très pertinentes décrivent la solidarité, fixée par la loi (*Act of Tonnage*, 1694 et textes successifs), entre l'Etat et la *Banque d'Angleterre*. Mirabeau explique comment les avances de la *Banque d'Angleterre* au gouvernement facilitent l'équilibre de la dette flottante qui répond aux besoins annuels du *Trésor*. De même et ce constat devrait être plus lourd de conséquences dans son exposition, souligne-t-il le fait que la *Banque d'Angleterre* devient ainsi un réservoir de dépôts pour les créanciers de l'Etat. Peut-être les banquiers français ne pénètrent-ils pas parfaitement les subtilités d'un appareil dont ils n'appréhendent, de loin, que les résultats. Par sa position particulière, la *Banque d'Angleterre* joue en effet un rôle capital mais délicatement complexe dans la gestion de la dette publique. Les avances que la Banque consent au gouvernement sont d'une nature spéciale et servent à payer les arrérages de la dette publique selon une procédure régulière dont la France d'alors ne peut avoir l'idée. Dans la mesure où la *Banque d'Angleterre* est ainsi le dépositaire des créances de l'Etat, ces arrérages reviennent dans les caisses de l'Echiquier et, comme Mirabeau le remarque fort bien d'ailleurs, les créanciers ne songent même pas à les en retirer, puisque leurs placements en fonds publics sont inscrits de toutes façons dans les comptes de la Banque. Il faut rappeler, en outre, que la majorité des créanciers est composée de membres du Parlement anglais, justifiant une solidarité de caste¹⁰.

L'énumération plus ou moins claire de tous ces faits ne soutient pourtant pas la thèse politique de Mirabeau. Selon son interprétation, dont la justesse est faussée par la passion, le modèle réputé « libéral » des Anglais a pour seul fondement la bonne foi du gouvernement qui, de toute évidence, à l'exemple de la France, n'y suffirait pas. Les bons services que rend la Banque d'Angleterre aux créanciers de l'Etat sont largement simplifiés dès lors que Mirabeau et son groupe négligent d'évoquer le caractère régulier de la gestion de la dette publique par la *Banque d'Angleterre* et qu'ils éludent la question de l'amortissement. La sûreté de la *Banque d'Angleterre*, à laquelle ce groupe de techniciens doublés d'habiles politiques voue une grande admiration, est seulement mesurée par ses performances en matière de prêts. La Banque prête « *de temps en temps à l'Etat* » et ils affirment, contre toute réalité, que ces prêts

9. Mirabeau, De la Banque d'Espagne, dite de Saint-Charles, p. 49-50.

10. A. de Tocqueville, Voyage en Angleterre et en Irlande, Paris, 1837.

sont toujours « *pour un temps court, limité, connu* », « *jamais considérables* », et que « *leur ensemble n'excède certainement pas le montant des fonds provenant des bénéficiaires que la Banque a la sagesse de mettre en réserve.* » Et de s'interroger sur l'efficace longévité de l'institution miraculeuse : « *Il y a près de cent ans que cette Banque est établie; elle a constamment mis en réserve une portion importante de ses bénéfices pour parer à tous les événements.* » En fait, ces prêts de « *temps en temps* » ou selon « *ce qu'elle veut* », tels que les présente Mirabeau, ne constituent qu'une part superficielle du système anglais, offert à l'opinion française comme un spectacle d'illusion. Malgré les composantes, très évidentes à l'époque, du modèle institutionnel de la *Banque d'Angleterre* et du modèle financier anglais, ni Mirabeau, ni son groupe ne savent ou ne veulent, comme d'autres y parviennent, en formuler le fondement organique. Sans doute, cette articulation de l'Etat et des financiers dans une association complémentaire viendrait modifier l'objectif politique de ce prélude révolutionnaire. Néanmoins, ce discours aux prétentions libérales et aux tours incendiaires caractérise assez bien l'état d'esprit ambigu des banquiers français de la période. A la fois bénéficiaires de ces emprunts mal calculés que contracte incessamment le gouvernement royal et victimes de l'insolvabilité inévitable de ce dernier, ils tendent, à l'exception de quelques esprits éclairés, à exacerber le clivage qui existe depuis la Régence entre l'astreinte de la dette publique et l'enrichissement de la banque. Cette tension joue une fonction puissante dans la dynamique politique de la Révolution, au gré de ses manifestations et restera présente dans l'évolution ultérieure du système du crédit en France. Elle s'exercera, en sens contraire, dans la suppression de la *Caisse d'escompte* et des autres compagnies financières par action, en 1793, comme aussi bien, dans la mise en place d'un nouveau système du crédit en l'an VIII par la création quasi simultanée de la *Caisse d'amortissement* et de la *Banque de France*. Ces deux établissements, l'un et l'autre attelés aux aventures napoléoniennes, restent pourtant déconnectés dans leur fonctionnement et signent, très superficiellement, une alliance souhaitée par la raison mais plus forcée par l'Etat qu'accueillie par la profession. Ce phénomène de retard de la France pour la construction d'un système de crédit moderne, retard accumulé pendant plus d'un siècle par rapport à l'Angleterre, relève d'une difficulté structurelle à concevoir cette mixité des domaines et des fonctions qui est objectivement inscrite dans la question même du crédit. Les diverses interprétations fournies par de nombreux travaux historiques sur ce sujet n'ont prouvé, jusqu'à présent, que l'existence réelle d'un inconciliable divorce entre le système financier public et l'univers bancaire. Ce constat de divorce favorise aussi bien la thèse libérale pour l'indépendance de la banque et contre l'ingérence de l'Etat qu'à l'inverse celle qui veut inciter l'Etat à établir et développer un pouvoir financier

autonome. En permettant l'entretien d'un débat politique presque tricentenaire depuis le début du XVIII^e siècle, ce constat a sans doute largement empêché l'examen objectif des avantages et des inconvénients qui marqueraient le succès d'un mariage et, partant, les conditions de réussite d'un système financier français, encore bien mal définies depuis ces mêmes trois cents ans.