

Chapitre 1

Les Banques Populaires avant 1917 : une lente gestation et la nécessité de légiférer

Au XIX^e siècle, la coopération en France prend racine et se développe sous différentes formes. Elle se manifeste par la volonté de trouver une réponse aux besoins des classes populaires face aux dangers simultanés du développement d'un capitalisme agressif et des idées collectivistes du socialisme. Avant 1917, les Banques Populaires s'inscrivent dans ce mouvement et leur vocation est déjà définie : apporter une solution aux besoins en crédits des artisans et commerçants.

L'échec relatif de l'initiative privée avant 1917

Le retard français au XIX^e siècle

Les mouvements mutualistes prennent véritablement forme sous le régime autoritaire de Napoléon III, en réponse à l'absence de toutes libertés individuelles. L'empereur hérite d'une quantité de décrets et de lois lui permettant de contrôler toutes les formes d'associations et de réunions, politiques ou non. Il se contente de rétablir la censure dramatique en 1852 et limite considérablement la possibilité de création de nouveaux journaux.¹ À cela s'ajoutent d'importantes restrictions au droit de réunion, aucun groupe de plus de 20 personnes ne peut se réunir sans autorisation administrative. Il établit un régime de contradictions entre le libéralisme, heurtant les milieux d'affaires, et le conservatisme, entravant les initiatives privées. Napoléon III tente d'établir un consensus teinté de philanthropie, de démagogie pour lutter contre le socialisme et faciliter l'intégration des classes populaires.

1. A. Plessis, *De la fête impériale au mur des fédérés 1852-1871*, col. Points Histoire n° 9, 1979.

L'association devient un instrument de régulation des mouvements sociaux. Interdictions et tracasseries administratives freinent toute initiative. Le journal *L'Association* est interdit de publication.¹ Au bout de dix années de règne, l'empereur, imprégné d'idées saint-simoniennes, est de plus en plus contesté. Il prend alors plusieurs initiatives, dont sa participation dans le capital de la Caisse des Associations Coopératives. Celle-ci se consacre essentiellement à l'escompte et aux avances aux sociétés coopératives, mais elle n'a quasiment aucune activité². Dans ce contexte, les initiatives privées ne sont pas en reste. Proudhon tente d'appliquer sa pensée en créant, en 1849, la Banque du Peuple. Le capital n'est jamais réuni. Dans tous les cas, ce projet est complètement utopique puisque le crédit devait être gratuit. La plupart des représentants du mouvement associatif sont issus de la bourgeoisie ou des classes moyennes. Leur principale préoccupation est d'empêcher une explosion sociale qui, sous l'influence des idées socialistes, remettrait en cause la propriété privée. Le Crédit Populaire leur apparaît comme l'instrument indispensable pour éduquer les masses laborieuses, les inciter à l'épargne, et initier les petits artisans et commerçants aux mécanismes commerciaux. Les classes moyennes et l'élite des travailleurs doivent servir de moteur aux associations. La principale difficulté de ces associations est l'absence de crédit. Casimir-Perier, entouré de Léon Say et Léon Walras, fonde la Caisse d'Escompte des Associations Populaires, Walras et Cie. En 1863, Jean-Pierre Beluze fonde le Crédit au travail, destiné à fournir un crédit aux associations tout en apportant des conseils en matière commerciale. Un certain nombre d'initiatives voient le jour dans les villes connaissant la première révolution industrielle, Strasbourg, Lyon, Dijon.

La loi sur les sociétés commerciales du 24 juillet 1867 a pour but de faciliter le développement des coopératives. Cette loi conserve la variabilité du capital et permet enfin la division en parts inférieures à 100 francs. Seul le versement du dixième du capital est exigé. Cependant, les sociétés de crédit ne peuvent emprunter, ce qui entrave considérablement leur possibilité d'extension. De ce fait, l'assouplissement du cadre juridique n'entraîne pas un élan important de créations. Il n'existe donc aucun cadre juridique adapté aux banques coopératives. Les initiatives privées suivent ou répondent aux associations fondées par Napoléon III en tentant de prouver que

1. A. Gueslin, *L'invention de l'économie sociale. Le XIX^e siècle français*, Economica, 1987.

2. S. Boudoulec, « Les Banques Populaires. Des origines à la mise en place de la loi du 13 mars 1917 », thèse dactylo., Paris-I.

l'intervention de l'État n'est pas nécessaire. C'est une réponse politique à l'intervention de l'État. Le débat est lancé pour de nombreuses années et sera le centre des polémiques concernant les Banques Populaires. En 1869, le mouvement coopératif ne se limite pas aux sociétés de crédit. En effet, il existe déjà des coopératives de production et des coopératives de consommation. Malgré tout, le mouvement reste limité. « *C'est au mieux une dizaine de milliers de Français touchés par un mouvement essentiellement parisien et urbain [...]. Doctrinalement, les ambiguïtés ne manquent pas : les statuts "coopératifs" mêlent l'économie, le social, le politique...* »¹

Pendant la même période, le mouvement des banques mutualistes se développe en Europe, particulièrement en Allemagne et en Italie. En Allemagne, ce courant est profondément marqué par deux fortes personnalités, Raiffeisen et Schulze. Frédéric-Guillaume Raiffeisen, né en 1818, est fils de bourgmestre, petit-fils de pasteur. Issu du milieu rural, mais à l'abri du besoin, il reste très attaché à ses origines et fait preuve d'une très grande piété. En 1845, il occupe une fonction d'employé municipal à Weyerbusch. L'industrialisation et les crises agricoles le poussent à créer dans un premier temps une association charitable pour les agriculteurs. Dès 1849, il est à l'origine d'une caisse achetant du bétail. Ces caisses sont fondées sur la responsabilité illimitée des associés. Elles sont locales et rurales, regroupent une faible population, ce qui facilite une meilleure connaissance des adhérents. Le fondement réside dans la solidarité, la confiance et la qualité morale des participants. L'activité de Raiffeisen – qui n'est pas seulement théoricien – mélange piété et pragmatisme. Ces caisses effectuent deux types d'opérations : les prêts hypothécaires et les prêts personnels. En 1871, il existe 75 caisses, et en 1892, 713. En 1872, il fonde une Caisse Centrale : la Caisse de Neuwied. Puis, en 1874, deux autres caisses centrales qui n'ont pas de capital de départ. Sous la pression de Schulze, le Reichstag les dissout et les remplace par une société par actions, la Caisse Centrale Agricole, pour l'Allemagne. Raiffeisen se soumet, mais les parts restent faibles et ne sont pas rémunérées. En 1877, il se voit contraint de regrouper les caisses en une fédération. À la suite de difficultés financières, il doit accepter les subventions de l'État.

Hermann Schulze, né en 1808, à Delitzsch, est issu de la bourgeoisie locale. Dès 1849, il est à l'origine d'une caisse d'assurance maladie-décès pour les ouvriers. En 1850, il ouvre le premier comptoir d'avances. Il aspire à une

1. A. Gueslin, *L'invention de l'économie sociale*, Economica, 1987.

élévation des conditions de vie matérielles et morales de l'individu. Libéral convaincu, il rejette toute intervention de l'État dans la vie économique et sociale, mais reste persuadé que la révolution industrielle entraîne la prolétarisation des classes moyennes. L'association est le moyen le plus sûr pour freiner cette dérive. Ces comptoirs s'adressent essentiellement à la petite bourgeoisie urbaine ou rurale. Ce sont des banques mutuelles urbaines nommées *Volksbank*, soit, littéralement, « banque du peuple ». Fondées sur la tradition allemande des confréries, ces banques doivent intégrer toutes les classes moyennes urbaines. Elles ont pour but de faciliter la création d'associations pour le travail, l'épargne, en apportant les garanties nécessaires aux associés. La confiance et l'engagement de ces derniers doivent être la base de tout. Les administrateurs des comptoirs doivent tenir compte de la qualité professionnelle et morale de l'emprunteur, ainsi que de sa fortune personnelle. Tous les emprunts sont accordés sur des garanties réelles. Les comptoirs connaissent un succès important. Ils sont 340 en 1861, 1 072 en 1890. Schulze les regroupe au sein d'une fédération en 1864 et crée une caisse centrale en 1865. Mais les difficultés de trésorerie l'obligent également à accepter les subventions de l'État.

Ces deux grands promoteurs du mouvement mutualiste européen influencent profondément les courants de pensées dans les autres pays et exportent jusqu'à leurs divergences. Ainsi, le caractère confessionnel et agricole de l'un et le caractère plus « capitaliste » et urbain de l'autre se retrouvent en Italie et en France. L'absence de capital, la faible rémunération des parts sociales, et la pratique de taux de crédit faibles sont à l'origine des différents courants en France. Inversement, la rémunération des administrateurs et la constitution d'un capital de départ avec une rémunération à taux fixe deviennent les principes de base des promoteurs des Banques Populaires françaises.

En Italie, Luigi Luzzatti, député et professeur de droit à Padoue, est profondément influencé par Schulze-Delitzsch. Il constitue sa première banque en 1864 : la Banque Mutuelle de Lodi, puis, un an plus tard, la Banque Populaire de Milan. Cette dernière accepte les dépôts en compte courant et les dépôts d'épargne. Riches de l'expérience de Schulze, ses banques ont un capital formé de parts plus modiques, mieux adaptées aux réalités économiques des classes moyennes, voire de la classe ouvrière. Il n'y a pas de responsabilité illimitée et pas de rémunération des administrateurs. Leur activité est fondée essentiellement sur l'escompte. Il adapte donc le modèle de Schulze à la réalité économique et sociale de l'Italie. Il transforme le mot *Volksbank*, en *banche popolari*, qui sera repris en France. De 1870 à 1895, le

réseau passe de 50 à 720 banques, et sera complété en 1876 par la création de la caisse centrale. En France, Luzzatti est très influent. Il est invité en 1890 et en 1898 au congrès des Banques Populaires de France. Il a de bonnes relations avec les responsables du Centre Fédératif du Crédit Populaire. Par sa présence aux côtés des promoteurs français des Banques Populaires, il joue un grand rôle dans l'histoire de celles-ci. Ses principes (l'intervention conjoncturelle de l'État, coordination de l'activité des banques) sont intégrées dans la réflexion sur les Banques Populaires en France. Les exemples allemand et italien ont joué un rôle incontestable, mais l'exemple français, dans toute sa complexité, est profondément original et adapté à une autre réalité. Les initiateurs français ont dû tenir compte d'une autre culture, d'une autre réalité tant économique que politique.

Originalités et résultats du mouvement français avant 1917

Une des personnalités les plus marquantes du mouvement français est le père Ludovic de Besse (1831-1910). Né à Besse, de son vrai nom, Alphonse Élisée Chaix¹, il devient abbé en 1851. Appartenant à l'ordre des Capucins, il effectue des études au petit séminaire de Brignoles, puis au grand séminaire de Fréjus. En 1875, il crée la société protectrice du travail et de la vertu qui encadre de jeunes ouvrières. Envoyé à Angers, il fonde en 1878 ce qui est encore considéré comme la première Banque Populaire, la Banque des Travailleurs Chrétiens. Après plusieurs voyages en Italie et la lecture des ouvrages de Seinguerlet concernant les banques coopératives allemandes, il se lance de nouveau dans l'aventure en créant à Paris le Crédit Mutuel et Populaire qui édite un journal *L'Union économique*. Il s'agit de la première publication de diffusion d'informations et de conseils sur les Banques Populaires. De 1889 à 1893, il se transforme en *Bulletin du Centre Fédératif du Crédit Populaire*. De 1880 à 1886, 17 banques, à son initiative, se constituent. Ludovic de Besse se retire en 1903 au couvent des capucins de San Remo. Toute son œuvre est inspirée par les expériences de Luzzatti, avec qui il a de nombreux contacts. Ses études et ses réalisations sont un mélange de réalisme économique et de piété religieuse. Il reste très attaché à toutes créations libérales tout en étant détaché de toutes obligations confessionnelles. Il collabore et anime dès 1889, avec Charles Rayneri et Eugène Rostand, le Centre Fédératif du Crédit Populaire.

1. C. Guy, *La Banque Populaire du Centre, d'un siècle à l'autre*, DGR, imprimeur, 2003.

Parmi les animateurs du Centre Fédératif, Eugène Rostand, né en 1843 à Marseille, n'a jamais participé à la création ou à la gestion d'une Banque Populaire. Il est surtout un organisateur, un rassembleur. En 1891, il rencontre le fils de Raiffeisen et devient l'interlocuteur privilégié du mouvement allemand. Il prône avant tout la collaboration des Banques Populaires avec les Caisses d'Épargne. Administrateur de la Caisse d'Épargne de Marseille, il constitue, en 1888, un comité de défense des Banques Populaires contre le fisc. En 1889, lors d'une réunion, le comité décide d'organiser un congrès. Ce premier congrès réunit 11 banques et aboutit à la création du Centre Fédératif du Crédit Populaire, qui s'est fixé deux objectifs : la défense des banques issues des différents courants mutualistes et l'incitation à de nouvelles créations. Il constitue, avant tout, un lieu de rencontre et se veut détacher de toute influence politique ou religieuse. Il a pour tâche essentielle la diffusion des théories de Schulze-Delitzsch et de Raiffeisen, en évitant toutefois de marquer une quelconque préférence.

Né le 10 mars 1858, à Bordighera, en Italie, Charles Rayneri s'inspire des différents modèles étrangers sans en adopter l'un plus que l'autre. Il préconise la constitution de sociétés en nom collectif, et non plus anonyme, mais en conservant la clause de variabilité du capital. Il est également partisan de l'union des villes et des campagnes pour drainer l'épargne. Rayneri est à l'origine de plusieurs Banques Populaires à Nice, Marseille, Toulouse, Cognac, et surtout Menton, de 1883 à 1910. En s'associant à d'autres coopératives de consommation et de production, la banque de Menton joue un rôle d'exemple pour toutes les Banques Populaires de France. Il crée également 7 caisses agricoles. La Banque Populaire de Menton devient en 1910 L'Union Franco-Italienne de Crédit Coopératif, cédée en 1919 à la Banca Commerciale Italiana. La même année, Rayneri quitte le Centre Fédératif. Il semble qu'il soit décédé à Nice ou en Corse durant la Seconde Guerre mondiale. Il est une des figures les plus marquantes du mouvement : « *exceptionnel, car il fut un doctrinaire qui écrivit toute sa vie autour des idées mutualistes, mais aussi un praticien et acteur du mouvement mutualiste [...]* ». ¹ Charles Rayneri est un homme de son temps. Il est sensible à la condition ouvrière et aux difficultés des petits exploitants, mais désire avant tout maintenir l'ordre établi et faire face aux « menaces socialistes ». Les principes mutualistes doivent permettre une amélioration des conditions de vie et de ce fait les Banques Populaires ont un rôle d'encadrement et d'éducation des classes moyennes.

1. A. Benvenuto, *Caisse régionale de Crédit Agricole Mutuel des Alpes-Maritimes*, Serre, 1986.

Les modèles étrangers permettent aux promoteurs français de prendre du recul et de tenter de synthétiser les différents courants. Les points d'accords sont nombreux : avant tout l'initiative doit venir « d'en bas », de l'initiative privée. Unanimement, ils refusent l'intervention de l'État et considèrent l'État Providence comme une entrave aux libertés individuelles et un frein aux initiatives. La solidarité doit remplacer l'intervention de l'État. Le but est de fournir un crédit peu onéreux aux classes moyennes pour améliorer leur situation matérielle. Fondé sur le solidarisme de Léon Bourgeois, les intéressés doivent être moralement irréprochables et méritants, d'où le rôle éducatif des Banques Populaires. Quant au fonctionnement des banques, le capital est variable, avec un contrôle strict des entrées et sorties des sociétaires pour éviter la spéculation. Les parts sont de deux types : de valeurs faibles, adaptées à un public ayant peu de liquidités et participant aux activités de la banque, et des parts plus élevées destinées à garantir le capital de la banque. Les assemblées générales sont mues sur le principe : « un homme, une voix », à caractère démocratique, la responsabilité reste limitée. Aucun crédit à long terme ne peut être accordé et la constitution d'une réserve est indispensable. La rémunération des parts sociales ne peut excéder 4 à 5 % par an. Les banques sont tenues par des salariés, et les fonds disponibles peuvent être utilisés pour des œuvres sociales ou prêtés à d'autres coopératives.

Mais les promoteurs des Banques Populaires n'en restent pas moins divisés sur certains points et ces différends affaiblissent et discréditent le mouvement. Lors de la création d'une banque, Rostand et Rayneri préconisent la constitution d'un capital relativement modeste à l'exemple des banques de Luzzatti, alors que le père Ludovic de Besse fait appel aux capitaux des notables. Il en va de même des activités : les banques de Ludovic de Besse ne pratiquent que les avances, tandis que pour Rayneri, l'escompte reste la principale activité bancaire. Le second a une vision plus commerciale de l'activité d'une Banque Populaire. Charles Rayneri se prononce pour le développement d'opérations avec des non-sociétaires, afin de ne pas limiter l'activité de la banque et attirer de nouveaux capitaux. Ludovic de Besse accepte cette possibilité à condition d'utiliser uniquement le surplus des fonds après toute opération avec les associés.

Le mouvement est affaibli par la polémique et les différends qui divisent le père Ludovic de Besse et Louis Durand. À la suite des travaux de Louis Durand, des caisses parallèles au Crédit Agricole sont constituées. Elles sont souvent l'œuvre de prêtres. En 1893, Durand fonde L'Union des Caisses Rurales et Ouvrières Françaises. Le Père Ludovic de Besse introduit Durand au sein du Centre Fédératif et lui permet d'organiser le congrès

de 1892 à Lyon. Tout comme Rostand et Rayneri, Durand est catholique. Mais par sa formation et ses engagements, il est très proche du mouvement ultra-catholique, antirépublicain et antisémite. Cependant, pour réaliser son but, il accepte de collaborer au sein du Centre Fédératif avec Luzzatti et Benoît-Lévy, israélite et franc-maçon. Le père Ludovic de Besse refuse de répondre aux exigences confessionnelles de Durand. Les loges maçonniques considèrent les Banques Populaires comme un instrument du progrès social qu'il faut détacher de l'influence trop marquée de certains promoteurs. L'occasion est donnée à Benoît-Lévy de prendre pied dans le mouvement quand, semble-t-il, il apporte une aide financière au Crédit Mutuel du père Ludovic de Besse. Il constitue la société nationale de propagation de Crédit Populaire, qui reprend l'édition du *Bulletin du Crédit Populaire*. Durand part en « guerre sainte » contre la tentative de récupération du mouvement par la franc-maçonnerie. Les relations avec le père Ludovic de Besse s'enveniment, et, en 1893, la rupture est définitive. Cette polémique entre les deux hommes met fin au débat sur l'aspect confessionnel ou non des Banques Populaires. Entre les restaurateurs d'une société catholique et les défenseurs de la laïcité, les liens sont définitivement rompus. Le père Ludovic de Besse et Rayneri restent attachés au libéralisme et à la neutralité confessionnelle. Dans ce débat, Rostand affirme avant toute chose la nécessaire neutralité religieuse et politique des Banques Populaires. Dès 1896, il met en avant trois grands principes du Centre Fédératif : « *la libre variété et l'adaptation locale des formes, la neutralité politique et confessionnelle et l'esprit de décentralisation, de libre action locale* »¹.

Le premier mouvement de créations s'amorce véritablement sous l'influence du père Ludovic de Besse après la création du Crédit Mutuel et Populaire, à Paris, en 1882. C'est la seule banque à laquelle le capucin participe de son ouverture à sa fermeture, survenue en 1894. Les sociétaires sont au nombre de 160 en 1882, et plus de 500 en 1886. Ils regroupent, d'une part, en majorité, des commerçants à la recherche d'un crédit et, d'autre part, des placeurs. Le capital s'est formé au départ grâce à quelques bienfaiteurs. Une réserve légale est alimentée par 5 % des bénéfices et une réserve spéciale est constituée par décision de la direction. L'entrée dans la société est soumise à un contrôle sévère, mais n'empêche pas l'instabilité des associés. Le réescompte est effectué à la Banque de France ou au Comptoir d'Escompte. Mais quand ces deux grandes institutions perdent confiance

1. S. Boudoulec, *op. cit.*

dans le Crédit Mutuel et Populaire, le réescompte se fait à la Banque Populaire d'Angers. C'est l'une des premières manifestations de solidarité entre Banques Populaires. Cette pratique reste isolée et d'urgence. Ainsi, le père Ludovic de Besse initie le principe de solidarité entre les banques, qui ne sera repris que beaucoup plus tard. Le Crédit Mutuel et Populaire a toujours été quasiment déficitaire. Les pertes sont dues à des avances non recouvrées de sociétaires malhonnêtes qui ont abusé de la crédulité des dirigeants, ou encore à des sociétaires non solvables. Les dons couvrent les déficiences de la banque. Dès 1889, la situation est catastrophique, la banque est au bord de la faillite par le fait de trois actionnaires : le premier a fait faillite, les deux autres sont des faussaires. En 1892, la fin de la publication de *L'Union économique* et les divergences de Ludovic de Besse avec les autres promoteurs du Crédit Coopératif aggravent la situation. Malgré les dons, provenant notamment de l'ordre des Capucins, le Crédit Mutuel et Populaire est liquidé. Les facteurs de cet échec sont divers. À commencer par la méconnaissance du métier de banquier, qui est à l'origine de nombreuses erreurs. Les employés et dirigeants ne sont pas rémunérés, ce qui provoque des relations de privilèges et instaure une certaine forme de corruption. De même, les Banques Populaires de Roanne et Bourges sont fermées respectivement en 1888 et 1896, l'une à cause des abus de ses sociétaires et l'autre à cause d'effets mal sélectionnés. Quant à la Banque Populaire d'Angers, c'est l'attribution de prêts prorogés ou sans cautions, souvent voués à la consommation, qui est la cause de sa liquidation. Globalement, les Banques Populaires issues du mouvement de L. de Besse ont souffert de la malhonnêteté de leurs associés, qui ont abusé de l'incompétence des gérants.

Face au mouvement de créations dans la mouvance catholique se constitue une vague d'initiatives imprégnées des théories de C. Rayneri. En 1883, celui-ci crée la Banque Populaire de Menton fondée sur une association de commerçants. Le capital est formé de parts de 100 francs à paiements échelonnés. Les associés se divisent en deux groupes : les associés actifs et les placeurs. Les dépôts de cette banque sont constitués essentiellement de dépôts à échéance et de dépôts d'épargne à vue avec des taux supérieurs à ceux des Caisses d'Épargne. Le drainage de l'épargne est un vif succès grâce, en partie, à une bonne campagne d'information auprès du public. Quant à l'escompte, sa principale activité, elle est effectuée aussi avec des non-associés, mais les effets sont d'une valeur maximale de 300 francs, assurant ainsi une bonne division des risques. Les avances sont accordées surtout en avances sur titres et billets souscrits, ainsi qu'en découverts sur compte courant. La progression constante des activités permet aux

dirigeants d'installer toute une série de services complémentaires : le service d'encaissement, les ordres de Bourse au comptant, l'achat et la vente de billets et monnaies étrangers, la vente de titres à paiement échelonné pour les petits placeurs, un service d'épargne du loyer et des contributions à 3 % afin d'éduquer les ouvriers. Il ne s'agit là que d'un demi-succès, c'est pourquoi les dirigeants mettent en place un service d'épargne à domicile, le client devant remplir un coffret chez lui. Les ouvriers ne peuvent entrer à la Banque Populaire avant d'avoir prouvé leurs capacités et leur bonne foi. L'œuvre sociale n'est pas absente puisque la Banque Populaire de Menton encourage et participe aux associations de prévoyance. Elle ouvre différentes succursales : à Beaulieu en 1896, à Monté-Carlo en 1898, à Bordighera en 1909, à Vintimille en 1911. La Banque Populaire participe aussi à la création de la Banque Populaire de Nice en 1891, de la Banque Populaire et agricole d'Antibes en 1895, de la Banque Populaire de Lagnes en 1907. Toutes ces banques sont rassemblées dans le groupe Départemental des Sociétés de Crédit Populaire fondé en 1895. La Banque Populaire de Menton participe aussi à la création de caisses agricoles, sur le modèle Raiffeisen, où s'exerce la solidarité illimitée. Au total, 6 caisses sont fondées de 1893 à 1896. Charles Rayneri est le directeur pendant trente ans et peut ainsi, grâce au succès de cette société, mettre en œuvre ses théories, qu'il continue du reste à exposer dans de nombreuses conférences et publications. L'activité de la banque est étroitement liée à l'activité portuaire et touristique de Menton. Malgré une année difficile, en 1885, et le tremblement de terre de 1887 qui entraîne des retraits importants pour la reconstruction et une diminution de 30 % du chiffre d'affaires, la Banque Populaire de Menton connaît un vif succès et se présente comme la première Banque Populaire moderne. Elle se transforme en Union Franco-Italienne de Crédit Coopératif et est absorbée, en 1919, par une banque classique. À la suite de ce succès, une série d'initiatives voient le jour. Sur le modèle de la Banque Populaire de Menton, ce sont les villes portuaires comme Marseille, Lorient, et Bordeaux, qui se dotent des principales Banques Populaires. Dans les villes moyennes, où l'activité commerciale est plus limitée, l'importance et le succès de ces Banques Populaires sont nettement moins conséquents.

Parallèlement à ces deux grands mouvements de création, il faut citer différentes initiatives originales. La Banque Populaire de Montceau-les-Mines, La Prudence, qui fonctionne pendant trente ans jusqu'en 1917. Elle est fondée en 1887 par la famille Chagot, propriétaire des mines de Blanzay. Issue du patronat social, elle a pour but d'éduquer les ouvriers à l'épargne et de les protéger contre les usuriers. Par ailleurs, elle s'ouvre aussi aux non-

associés et fait fructifier leurs dépôts. À la suite des grèves de 1884 et des émeutes, pendant lesquelles les ouvriers ont détruit les immeubles et les écoles financés par la firme, la famille Chagot adopte une nouvelle forme de paternalisme. Le patronage s'appuie donc sur l'association pour contraindre les ouvriers à prendre leurs responsabilités. Cette Banque Populaire présente trois points de divergence avec la plupart des autres Banques Populaires. Dans ses assemblées, le principe « un homme, une voix » n'est pas respecté. Le nombre de voix est proportionnel au nombre d'actions appartenant à une personne. Le capital est formé d'actions appartenant aux « actionnaires honoraires », qui peuvent posséder un nombre illimité d'actions, dont le dividende est limité à 4 %, ainsi que des « actionnaires sociétaires », qui ne peuvent posséder que dix actions. La banque accepte toutes opérations sans restriction avec des non-associés. Cette adaptation plus commerciale a pour but de motiver les ouvriers et d'attirer les capitaux. Elle se caractérise aussi par ses activités, puisqu'elle accorde des prêts à la consommation et des prêts à la construction. Les dirigeants mettent en place d'autres services : une représentation en justice pour les arbitrages et conciliations, une société de secours mutuel, et des Caisses d'Épargne telle que « la Fourmi », pour les ouvriers, et « la Tirelire », pour les enfants. La Prudence ouvre une succursale à Mont-Saint-Vincent et participe à la création de trois autres banques : la Banque Populaire lyonnaise en 1894, la Banque Populaire du Creusot en 1891, qui est liquidée en 1911, et l'Avenir Clunysois en 1890, liquidée en 1903. La Prudence reste dans la mouvance du catholicisme social par son caractère familial et le paternalisme qui la caractérise. Son succès est dû, avant tout, au réalisme et aux qualités de gérant de ses dirigeants.

Autre initiative, la Caisse Centrale de l'Épargne et de Travail, qui est créée par Donon en 1881, à Paris. Son but est d'installer une Banque Populaire dans chaque arrondissement. Le capital de départ est de 50 millions de francs, et le conseil est formé d'hommes politiques. Mais, très vite, les premières difficultés apparaissent et le capital doit être diminué d'un quart. Le succès est très relatif. Seules quelques caisses populaires se sont constituées : dans les III^e, V^e, X^e, XVII^e et XVIII^e arrondissements. Les raisons de cet échec sont dues essentiellement au recrutement d'administrateurs non qualifiés.

Globalement, le mouvement de créations a un succès très relatif en France. En 1911, le député Landry dénombre 12 Banques Populaires regroupant 5 608 associés, dont plus d'un millier pour la Prudence. Parallèlement, en Italie, il existe 689 Banques Populaires représentant 501 000 personnes et en Allemagne on compte 2 045 Caisses Schulze-Delitzsch pour

978 000 associés en 1909. Les banques du courant de pensée catholique n'ont pas résisté. Seules les banques constituées sur le modèle de la Banque Populaire de Menton de Charles Rayneri traversent le XIX^e siècle. Il est vrai que les banques, détachées du catholicisme social et de toute forme d'utopie, se sont constituées plus tard et d'une manière plus échelonnée dans le temps. La fragilité du développement des Banques Populaires en France est liée essentiellement aux erreurs de gestion. Mais le mouvement est considérablement affaibli par les dissensions entre les différents courants. Ces oppositions rendent quasiment inefficace le Centre Fédératif, qui par ses positions se coupe des autres coopératives et éloigne les hommes politiques. Chaque Banque Populaire garde jalousement son indépendance et le Centre Fédératif ne peut ni coordonner les banques entre elles, ni éviter la concurrence. Les Caisses d'Épargne peuvent apporter leurs capitaux à la constitution de Banques Populaires. Rostand en fait son cheval de bataille. Leur but est complémentaire. Celles-ci doivent drainer l'épargne populaire. La loi votée les 17 et 18 mai 1894 permet aux Caisses d'Épargne d'employer la totalité des revenus de leur fortune personnelle ainsi que le cinquième du capital de cette fortune en valeurs locales ou en prêts aux sociétés coopératives de crédit. Mais les Caisses ne font guère confiance aux Banques Populaires. Les sociétés de secours mutuel sont aussi une forme d'association qui peut soutenir l'effort des banques en déposant leurs fonds et en apportant leur caution aux petits commerçants et artisans. Mais le Crédit Populaire refuse d'accepter le crédit à la consommation, point de divergence entre ces deux types de coopératives.

Dans cette confusion apparaissent peu de projets concrets pour aboutir à une organisation des Banques Populaires. Seul Méline, en 1892, désire une structure unique avec le crédit urbain. Dans son projet de loi, qui aboutit à la création des Caisses de Crédit Agricole officielles, il permet à tous les syndicats professionnels de se constituer en sociétés de crédit. Comme pour le milieu agricole, ces caisses doivent s'appuyer sur les nouvelles organisations syndicales. Pour lui, cette conception unitaire est la possibilité de ne pas définir de différences entre les travailleurs. En 1893, la chambre des députés accepte ce texte. Mais l'opposition est virulente, la commission sénatoriale rejette le texte, car, pour elle, les syndicats ne doivent pas sortir des prérogatives de la loi de 1884. Pour les classes moyennes et les ouvriers, les opposants avancent d'autres arguments contre ce projet. Avant tout, le recrutement d'un syndicat ne demande pas les mêmes exigences que le recrutement de sociétaires pour une société de crédit. Les syndicats regroupent des personnes de même profession ou du même secteur

d'activité. Ce principe est inapplicable pour les classes moyennes urbaines qui sont très diversifiées. Les opposants au projet unique reconnaissent l'utilité de banques mutuelles urbaines et espèrent une loi particulière pour cette forme de crédit. Une des premières conséquences de ces débats est le changement d'orientation des dirigeants du Centre Fédératif, qui admettent le bien-fondé de l'intervention de l'État comme relais à l'organisation des Banques Populaires. Au total, en 1914, les Coopératives de Crédit Maritime (loi du 23 avril 1906), les sociétés de construction à bon marché, les Caisses de Crédit Agricole sont organisées, mais pas le Crédit Populaire.

Ces échecs successifs des Banques Populaires seront longs à surmonter. L'expérience la plus complète et la plus réussie est la Banque Populaire de Menton et les banques auxquelles elle participe. Mais ce mouvement reste localisé à l'influence de la forte personnalité de Charles Rayneri. Ailleurs, les initiatives sont moins heureuses. Les petits commerçants et artisans ne trouvent toujours pas de structures adaptées à leur mode de production et de vente. À la veille de la Première Guerre mondiale, les besoins en crédits et la dégradation des conditions économiques des petits commerçants et artisans relancent l'intérêt pour les Banques Populaires. Le mécontentement est tel que même les hommes politiques s'y intéressent et voient en elles la solution des problèmes.

Le processus législatif : une lente maturation et de nombreux litiges

Il faut attendre 1911 pour qu'un projet de loi sur les Banques Populaires soit déposé. L'échec relatif de l'initiative privée fait prendre conscience aux politiques de la nécessité de leur intervention dans le développement du crédit urbain. D'autres facteurs, comme l'évolution du rôle de l'État et les circonstances de la Première Guerre mondiale, accélèrent le processus législatif aboutissant à la loi du 13 mars 1917.

Nouveau contexte, débats et enjeux

Les exemples européens renforcent l'opinion sur l'efficacité des banques mutualistes pour les secteurs de la petite et moyenne production. Le succès local, non moins important, des banques créées par Charles Rayneri, sert d'exemple pour la France. Les Caisses de Crédit Agricole affirment leur rôle dans l'économie. En 1913, il existe 4 533 Caisses locales et 98 Caisses

régionales. Elles regroupent 236 860 adhérents.¹ Pendant les années d'avant guerre, le contexte économique n'est pas favorable aux petites entreprises provoquant de nombreuses inquiétudes dans la classe moyenne. Au total, en 1921, on peut dénombrer plus de deux millions d'artisans isolés. Ils représentent 9,9 % de la population active, tout comme le petit commerce. Cette nouvelle situation économique, accentuée par la concurrence des grandes entreprises, est à la base du nouvel intérêt que portent les hommes politiques aux formes de crédit mutuel. La guerre transforme cette situation de crise en situation d'urgence. La volonté de création de Banques Populaires, de la part des élus, est le résultat de la réaction de certains groupes sociaux : c'est la prise de conscience d'intérêts communs, l'ouverture vers certaines techniques comptables et bancaires, une nouvelle perception de l'épargne. Les difficultés économiques et le malaise des classes moyennes provoquent des luttes d'intérêts avec d'autres groupes, en l'occurrence la grande industrie et les grands magasins. Le principal handicap des commerçants est de trouver un crédit peu cher. En l'absence de structures adaptées, ils font souvent appel au crédit de leurs fournisseurs qui abusent de la situation, limitant ainsi la marge de manœuvre du détaillant.

Trois projets sont présentés avant le dépôt du rapport de Louis-Lucien Klotz, en 1912, qui aboutit à la loi de 1917. Le premier est celui de Jean Codet, en 1907, qui s'était prononcé pour l'application du programme de Léon Bourgeois. Le deuxième projet est celui de Joseph Caillaux, en 1911. Le programme des radicaux s'appuie sur deux points : l'impôt sur le revenu et l'organisation du crédit industriel et commercial. Il se prononce pour l'initiative privée de caisses locales avec une Caisse Centrale. Le dernier projet présenté à la Chambre est celui de Siegfried, président du groupe de la coopération ouvrière. Il s'oppose directement au Centre Fédératif, qui désire une législation spécifique pour les Banques Populaires. Le député propose de les laisser dans le droit commun. Les banques locales seraient dirigées d'après les lois du 24 juillet 1867 et du 1^{er} janvier 1893. La banque centrale serait une société commerciale. L'État n'accorderait qu'une avance de départ et devrait faciliter uniquement la création de nouvelles banques. Les différents points de désaccord sont dès lors débattus au Parlement. Seul Codet préconise le financement de ces sociétés avec des capitaux publics. L'intervention de l'État n'est acceptée que dans le cadre d'une intervention limitée pour le financement et le contrôle. Les buts attribués aux Banques Populaires par les différents projets sont l'escompte et les avances, Siegfried

1. A. Gueslin, *op. cit.*, tome II, annexe n° II.

propose en plus le crédit à l'exportation. Le point d'accord entre eux est la création d'une Caisse Centrale financée en partie par la Banque de France pour son capital. L'octroi de la répartition des redevances de la Banque de France est et sera au cœur de nombreux débats. Les questions essentielles sont donc à l'ordre du jour et sont déjà débattues avant le dépôt du projet de loi de Klotz. Mais aucune tendance majeure concernant l'intervention de l'État, la forme des sociétés, l'origine des capitaux ne s'impose.

En 1911, la situation se débloque avec l'initiative de Caillaux, alors ministre des Finances. Le décret du 13 mars institue une commission chargée d'étudier l'organisation bancaire en France. Réunie dès le 24 juillet sous la présidence du ministre des Finances Klotz, cette commission a pour but d'étudier l'organisation bancaire, de proposer les mesures nécessaires pour améliorer l'accès au crédit des petits et moyens commerces et des petites et moyennes entreprises. Le projet de loi prévoit un soutien financier de l'État pour 25 millions de francs. Par les conventions entre le ministre des Finances et le gouverneur de la Banque de France, approuvées par la loi du 29 décembre 1911, cette dernière consent au Trésor une avance supplémentaire sans intérêts de 20 millions de francs, dont 12 millions pour les Banques Populaires ; le surplus est affecté au Crédit Maritime ou doit servir au développement de l'assurance agricole contre les intempéries et autres catastrophes. De plus, 5 millions de francs sont versés à titre définitif par la Banque de France au Trésor en exécution de la convention additionnelle du 28 novembre 1911 servant de fonds de garantie à l'organisme central des Banques Populaires.

Le législateur a prévu la constitution d'un ensemble pyramidal à trois niveaux, fondé sur des organismes différents. Le Titre I du projet de loi crée les sociétés de caution mutuelle (SCM), constituant la base de l'organisation pour le législateur. L'engagement des associés apporte la garantie nécessaire aux adhérents. Dans cet esprit, les SCM doivent jouer le même rôle que les syndicats agricoles pour les Caisses de Crédit Agricole. Le Titre II institue les Banques Populaires. Elles sont le relais naturel des SCM, qui pourront être admises directement à l'escompte par les banques existantes et ces dernières. L'établissement central prévu par le Titre III « *aurait, en matière industrielle, un rôle analogue à celui que remplit en matière immobilière le Crédit Foncier* ». En contrepartie de ses prêts et de ses avances, il émet des obligations. Son capital est formé par les banques, groupements professionnels et les chambres de commerce. Le fonds de réserves de 5 millions de francs est constitué par l'État. Cet organisme peut accorder des prêts de un à vingt-cinq ans, mais limités à 5 % du capital total de

l'emprunteur, et ne doit pas dépasser la moitié de l'actif net de celui-ci. Ces prêts sont garantis sur sûretés réelles, cautions, en privilégiant les assurances-vie. Cette société est constituée sous forme de société anonyme par action et ses statuts sont sanctionnés par décret. À dire vrai, la constitution de l'établissement central est confiée à l'initiative privée, et l'État n'a qu'un rôle de contrôle justifié par le don de 5 millions de francs. Cet organisme est avant tout l'organisme de crédit à moyen terme. Le projet répond à un des problèmes fondamentaux des petits producteurs. En complément à cet organisme, les banques auxiliaires sont constituées sous forme d'omnium :

« Leur rôle consisterait essentiellement à souscrire, à l'aide de fonds provenant de leurs propres actions et obligations, des titres émis par les entreprises françaises. »¹

Elles s'adressent directement aux petites et moyennes entreprises qui rencontrent de nombreuses difficultés à développer leurs capitaux. Les aspects principaux des besoins en crédit de ces dernières sont pris en compte, mais l'opposition est virulente et la confiance que le gouvernement accorde à ces secteurs d'activité n'est pas partagée par la majorité du Parlement, et surtout par le Sénat. Cependant, Léon Bourgeois, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, et Fernand David, ministre du Commerce, notent certaines restrictions fondamentales :

« Il ne semble pas qu'un mode uniforme de crédit puisse être adopté pour l'ensemble des petits producteurs ou des petits commerçants. Des habitudes séculaires, imposées souvent par la nature même des occupations diverses auxquelles ils se livrent, ont créé des divergences trop profondes, entre les besoins des agriculteurs, des pêcheurs, des artisans ou des commerçants pour qu'une omatisation puisse les satisfaire. »²

Le projet d'une structure commune de crédit rural et de crédit urbain ne leur semble pas opportun. De plus, le reproche est fait aux grandes banques, tels le Crédit Lyonnais ou la Société Générale, de ne pas être assez proche de la réalité des régions et, de ce fait, de méconnaître les petits artisans et commerçants à qui l'on accorde un crédit personnel, c'est-à-dire, pour le banquier, fondé sur une bonne connaissance de la situation économique, de la situation de la petite entreprise concernée et sur les qualités personnelles de son dirigeant. Cette concentration du secteur bancaire provoque l'extinction de nombreuses banques locales.

1. *Ibid*, Rapport Codet.

2. Exposé des motifs, projet de loi, *op. cit.*

« Cette disparition est d'autant plus regrettable que ces banques, étant en contact plus direct avec les petits commerçants et les petits industriels, leur prêtaient un appui qui leur fait à présent défaut. »¹

À propos des banques locales et régionales, l'accusation portée contre les grandes banques est facilement retournée contre les Banques Populaires. Les opposants au projet de création du crédit mutuel urbain vont utiliser ces critiques contre les futures Banques Populaires en évoquant la défense des banques locales et régionales. Les conclusions de la Commission soulèvent un nouveau point : le crédit à moyen terme. Jusqu'alors les Banques Populaires ont été pensées par les promoteurs du Crédit Populaire comme des banques locales ayant pour activité principale l'escompte. Il faut rappeler qu'une grande partie des Banques Populaires a disparu justement à cause d'immobilisations à moyen et long terme. L'initiative privée, sauf exception des Banques Populaires de Charles Rayneri, n'a pas su mettre en place le crédit à moyen terme. La raison principale de cet échec est l'insuffisance des ressources. L'intérêt des conclusions de la commission, c'est qu'elle pose un problème fondamental pour l'économie et l'activité des petits artisans et industriels. Le projet tente d'apporter une réponse à ce problème essentiel. Les promoteurs du Crédit Agricole ont déjà justifié la nécessaire intervention de l'État par l'absence d'une prise de conscience des agriculteurs, de leur intérêt à se regrouper, de l'existence d'un esprit beaucoup trop individualiste et d'une grande méfiance vis-à-vis des banques. Les petits commerçants et artisans rencontrent également aussi beaucoup de difficultés à s'entendre et à s'unir. La conscience d'appartenir à un même groupe social se développe lentement. Ce problème initial accentue leur faiblesse liée à l'insuffisance de leurs revenus. Quant à la méfiance envers les banques, elle est sans aucun doute moins importante puisque, par leurs activités, les petits indépendants sont tenus de passer par les circuits commerciaux. Le rôle de l'État et son intervention dans l'économie et le social sont au cœur du clivage gauche-droite, entre partisans du « laisser faire » et les partisans de l'État providence. Pour le rapporteur du projet de loi, l'État ne doit pas intervenir directement, mais doit être le stimulateur d'un réseau de banques mutualistes pour le crédit urbain. Ces principes sont les mêmes que pour le Crédit Agricole. Le rapporteur affirme que le « contrôle supérieur » de l'État ne peut être qu'un avantage pour les Banques Populaires, une garantie « d'honorabilité ». Cependant, c'est sans compter avec les opposants à ce projet, les partisans du « laisser faire », les libéraux convaincus qui ne désirent pas voir l'État

1. J.O., *Chambre, documents parlementaires*, annexe n° 2212, exposé des motifs, 5 novembre 1912.

s'impliquer dans l'économie, les défenseurs des banques locales et régionales qui utilisent cet argument contre les Banques Populaires.

Le texte est profondément modifié au cours des cinq années. Le Titre I, qui prévoit la création de sociétés de caution mutuelle fait l'unanimité. Il y a peu de critiques. Les plus sérieuses viennent des commissions sénatoriales, qui, très justement, soulignent l'absence de réels liens entre les SCM et les Banques Populaires. L'exclusion des coopératives de consommation n'a pas donné lieu à de fortes revendications. Le Titre II institue les Banques Populaires en fixant leurs principes de création et de fonctionnement. Dans le fond, le texte n'est pas remis en question. Les critiques du sénateur Codet sont d'ordre général et portent plus globalement sur le désir de calquer les Banques Populaires sur le Crédit Agricole et sur la défense des banques locales et régionales. Le Titre III, sur l'instauration d'un établissement central de crédit à moyen terme, est la partie du projet la plus controversée. Dans le principe, le député Landry estime qu'il faut d'abord créer un réseau de « *petits regroupements à faible rayon* » avant d'envisager la création d'un organisme central. Pour Landry, le drainage de l'épargne ne constitue pas l'activité principale des Banques Populaires. Elles doivent avant tout distribuer un crédit à court terme par l'intermédiaire de l'escompte. Cette absence de l'épargne exclut toute autre forme de crédit. Il lui paraît impensable que les Banques Populaires puissent s'adapter au crédit à moyen et à long terme. L'établissement central prévu fait véritablement double emploi. Le sénateur Codet propose donc un deuxième niveau de caisses à l'exemple du Crédit Agricole ; proposition qui n'est pas retenue, car les parlementaires estiment qu'il faut avant tout, comme l'a énoncé Landry, constituer un réseau de base de Banques Populaires. Le sénateur Perchot approfondit la critique, en 1915, en estimant que le crédit personnel est inapplicable au crédit à long terme. De plus, il se fait le porte-parole de tous ceux qui ne veulent pas d'un État impliqué dans l'économie. Quant aux promoteurs du Crédit Populaire, ils acceptent l'intervention de l'État dans certaines limites. Les banques auxiliaires prévues par l'article IV sont des sociétés anonymes par action, ayant pour activité l'apport de capitaux aux entreprises « *soit en souscrivant des actions, obligations ou parts commanditaires, soit en consentant des prêts à plus de deux ans d'échéance ou en cautionnant des emprunts d'une durée au moins égale* ». La première critique est énoncée dès 1913 par le député Landry dans son rapport à propos des omniums : « *Ils représentent la finance pure et une sorte de finance qu'il y a lieu de suspecter.* »¹

1. Exposé des motifs, projet de loi, *op. cit.*

Ces différents rapports aboutissent à l'ajournement pur et simple des Titres III et IV. Si les banques auxiliaires semblent superflues, l'idée d'un organisme central n'est pas abandonnée par les promoteurs du Crédit Populaire. L'initiative privée va reprendre le relais. Face à toutes ces critiques, la Commission spéciale du Sénat présente un nouveau texte, en septembre 1916, comprenant un certain nombre de modifications. Le texte est composé de quatre points : Titre I, les SCM ; Titre II, les « banques régionales » bénéficiant d'avances sans intérêts. Elles ont un double but : escompter les effets des sociétés locales et faire toutes les opérations avec les artisans, commerçants, industriels et sociétés commerciales, et coopératives. Le Titre III maintient les Banques Populaires, qui remplissent le même rôle, et le Titre IV instaure la Banque Centrale de Crédit Mutuel pour faciliter les opérations des sociétés précédemment nommées. Elle doit avant tout jouer un rôle de régulateur du taux de l'escompte. La répartition des avances de l'État lui est confiée. Mais le rapport de la commission des finances est très critique. Celle-ci rejette l'idée d'utiliser le Crédit Agricole comme modèle. Les banques régionales et les Banques Populaires font double emploi. Le rapporteur estime qu'elles n'ont pas besoin de fonds, car elles doivent « *salimenter par le réescompte* ». Quant au rôle régulateur de l'organisme central, il n'est pas justifié puisque le taux d'escompte appliqué sera un peu plus élevé que celui de la Banque de France. Qui plus est, cet organisme ne peut que compliquer les procédures de demande de prêts. Il est impensable pour la commission que de petites banques locales gèrent des prêts à long terme. En définitive, les Titres III et IV sont ajournés. Restent donc trois titres : les sociétés de caution mutuelle, les Banques Populaires et les dispositions générales qui sont votées dans l'urgence, sans discussion, le 1^{er} février 1917, au Sénat, et le 13 mars 1917, à la Chambre. Dans tous les cas, les Banques Populaires ont enfin un texte fondateur. Un texte incomplet, mais l'idée d'un organisme central, abandonnée, sera reprise et réalisée par les Banques Populaires elles-mêmes.

La loi du 13 mars 1917 : une loi amputée

La loi ayant pour objet l'organisation du crédit au petit et moyen commerce, à la petite et moyenne industrie, est aussi constituée de neuf articles pour les sociétés de caution mutuelle (SCM), quatre pour les Banques Populaires et un pour les dispositions générales. Le texte est voté dans l'urgence pour permettre aux futures Banques Populaires d'être les artisans de l'après-guerre, de la reconstruction. Si le texte finit par être voté, cela est dû essentiellement à la persévérance du ministre du Commerce, Étienne Clémentel, secondé par Léon Delamarque, alors attaché au cabinet du

ministre. Delamarche poursuit une carrière au sein de l'Administration comme inspecteur général, puis est nommé chef du Crédit au ministère du Commerce. Il est le premier commissaire du gouvernement près la Caisse Centrale en 1921 et ne quittera plus le Crédit Populaire.

Les sociétés de caution mutuelle ont donc pour objet « *l'aval et l'endos des effets et billets créés, souscrits ou endossés par les membres* » de la SCM. L'article 1 précise que les SCM peuvent être constituées « *entre commerçants, industriels, fabricants, artisans et sociétés commerciales* ». Ainsi, les sociétés coopératives de consommation ne sont pas totalement exclues. Le rôle des SCM est très précis. Ce ne sont pas des banques. Le capital est formé de parts nominatives d'un minimum de 50 francs sans pour autant qu'elles soient de parts égales. Leurs membres peuvent être participants ou non participants. Les bénéfices dégagés sont répartis au prorata des prélèvements supportés par eux. La répartition est ainsi faite : 10 % pour les réserves (obligatoires tant que les réserves n'atteignent pas la moitié du capital versé), 4 % aux parts des non-participants, le reste est distribué entre les membres participants. Le principe de fonctionnement des SCM est la confiance réciproque des membres, fondée sur la valeur morale de ceux-ci. La société fonctionne après le versement du quart du capital souscrit. Cela permet à ces petites sociétés de débiter assez vite leurs activités tout en n'accablant pas leurs associés à verser le capital en entier. Le versement ne doit pas être abusif vis-à-vis des possibilités financières des commerçants et artisans.

Les différents articles constituant les SCM s'inspirent très largement de la loi du 5 novembre 1894. Ainsi, la possibilité de constituer une SCM avec ou sans capital est inscrite dans les statuts des Caisses Locales du Crédit Agricole. Les Caisses Locales, comme les SCM, sont des sociétés commerciales. Elles bénéficient des mêmes exemptions fiscales. Néanmoins, deux grandes différences les séparent. Pour participer à une Caisse Locale, il faut être simplement syndiqué. Dans le milieu urbain, les syndicats professionnels sont peu développés ; c'est la SCM qui joue ce rôle en regroupant les gens d'une même activité. La seconde différence fondamentale réside dans le fait que les Caisses Locales sont des sociétés de crédit. L'objet de la SCM est beaucoup plus restrictif. Le législateur, devant le succès des Caisses Locales, estime que les SCM vont être les cellules de base du Crédit Mutuel urbain. Mais celles-ci sont moins attractives que les Caisses Locales et il faudra attendre une trentaine d'années pour qu'elles se développent.

Le Titre II concerne la création et le fonctionnement des Banques Populaires.

« *Les Banques Populaires ne peuvent faire d'opérations qu'avec les commerçants, industriels, fabricants, artisans et sociétés commerciales pour l'exercice normal de leur industrie, de leur commerce et de leur métier.* » Mais elles peuvent recevoir des dépôts de toutes personnes ou sociétés. Aucun lien direct n'est tissé avec les SCM. Il n'a pas semblé important au législateur d'imposer aux clients sa participation à une SCM, car du petit commerçant au commerçant cosu, les garanties réelles sont toutes différentes. En fait, c'est dans la pratique que les Banques Populaires doivent réorienter leurs clients vers les SCM. Quant à celles-ci, elles ne sont pas tenues de s'adresser uniquement aux Banques Populaires. Les SCM sont là pour apporter une caution aux petits patrons si nécessaire. Les Banques Populaires et les SCM doivent se compléter et forment dans l'esprit du législateur un ensemble cohérent.

Le capital des banques est composé de « souscriptions ». Des membres non participants peuvent souscrire au capital, ils sont rémunérés seulement pour leur apport. Le surplus est réparti entre les réserves et les clients « *au prorata des prélèvements de toutes sortes qu'ils ont subis* ». Le conseil d'administration fixe pour chaque client le montant maximum des avances, des escomptes, et leur durée. Quant aux administrateurs, il est admis qu'ils peuvent être rémunérés, ce qui est déclaré dans les statuts.

Les circonstances de la période, la fin du conflit ont retardé le développement des banques et la mise en place des dispositions. La loi de 1917 reste muette sur de nombreux points : sur la responsabilité des associés, sur les activités des Banques Populaires, sur leur gestion. C'est une loi amputée, car éloignée du projet initial qui prévoyait une Caisse Centrale. Une loi amputée car elle ne répond pas à toutes les questions. Les SCM sont en partie calquées sur les Caisses Locales du Crédit Agricole, mais n'ont aucune activité bancaire, ce qui limite leurs possibilités. Les Banques Populaires sont détachées de cette base tout en remplissant le rôle des Caisses Régionales du Crédit Agricole. En refusant d'imposer la participation à une SCM, le législateur a laissé l'initiative privée s'organiser, mais cela est bien optimiste et les Banques Populaires, détachées des SCM vont prendre tous les risques. Votée dans l'urgence pour des nécessités économiques, cette loi ne garde que l'esprit de départ, la volonté de créer un réseau de banques mutualistes de crédit urbain.

Les ajustements du décret et des statuts types

Il faudra attendre onze mois pour que le décret d'application soit publié au *Journal officiel*. Il se compose de trois chapitres : le premier, sur l'organisation

des Banques Populaires, le deuxième, sur les demandes d'avance, et le troisième, sur le renouvellement de ces avances. La durée de la société et sa circonscription territoriale sont fixées par les statuts. « *Le nombre de voix dont dispose chaque sociétaire dans les assemblées générales, eu égard au nombre de parts dont il est titulaire, et le nombre maximum de voix qu'il peut avoir, quel que soit le nombre de parts* », et le nombre de voix qu'il peut avoir indépendamment du nombre de parts. Le décret, comme la loi, n'impose pas le principe appliqué aux Caisses Locales du Crédit Agricole : « un homme, une voix ». La responsabilité strictement limitée aux parts, et au vue du faible capital de départ, ne peut garantir une sécurité aux adhérents non participants. Ainsi, c'est une forme de responsabilité mixte qui est conseillée. Quant aux parts, elles sont toujours nominatives et ne peuvent être transférées qu'avec l'accord du conseil d'administration. De ce fait, celui-ci contrôle la possession des parts et peut éviter la concentration entre des mains peu « scrupuleuses » de certains associés. Le chapitre II stipule les conditions requises pour bénéficier des avances gratuites de l'État. Avant tout, la Banque Populaire demandeuse doit faire accepter ses statuts par le ministère du Commerce.

L'administration contrôle donc directement la constitution des Banques Populaires, et pour pallier l'imprécision de la loi et du décret, le ministère du Commerce diffuse un modèle de statuts types qui doit être respecté. Deux restrictions sont apportées. Les effets ne peuvent être supérieurs à six mois. Toute opération de Bourse et toute participation à un syndicat de placement sont strictement interdites. Les Banques Populaires sont gérées par un conseil d'administration de 5 à 15 membres, nommés pour cinq ans par l'assemblée générale. Le conseil désigne le président et le vice-président. Il se réunit autant qu'il est nécessaire, et au moins une fois tous les quinze jours. La présence du président et de deux de ses membres au minimum est requise. Il peut nommer le directeur et déléguer certains de ses pouvoirs au comité consultatif d'escompte. Celui-ci est constitué de 3 à 10 membres choisis parmi les administrateurs et les sociétaires. Le rôle de l'assemblée générale est clairement défini ainsi que les modalités du vote : « *Chaque actionnaire n'a qu'une seule voix quel que soit le nombre de ses actions* ». Les statuts tranchent donc en faveur de la formule « 1 homme, 1 voix », qui est la base même d'une assemblée mutualiste et met fin à l'ambiguïté du décret d'application. Malgré tout, la porte reste ouverte puisque, en commentaire du texte, le ministère du Commerce propose une deuxième formule : « *pour une première action, une voix et pour les actions supplémentaires, en tant qu'actionnaire ou mandataire, une voix par cinq actions,*

avec un maximum de 10 voix ». L'assemblée générale, réunie en cession extraordinaire, peut changer la dénomination de la société (ce qui sera interdit à partir de 1920), décider de l'extension et de la restriction des activités et du capital, de la fusion avec une autre Banque Populaire. Mais une limite importante est apportée : si la Banque Populaire a reçu des avances de l'État les « *présents statuts ne pourront faire l'objet d'aucune modification avant un délai de dix années à dater du jour de l'obtention de la dernière avance accordée et, de même si les avances ont été remboursées avant ce délai* ». Toutes les Banques Populaires désireuses de bénéficier des avances et de la caution morale de l'État, instituée par la loi du 13 mars 1917, doivent se conformer au mieux aux statuts modèles « conseillés ». La loi de 1917 reste incomplète, mais les statuts modèles précisent l'intention du législateur. L'État apporte bien son soutien aux Banques Populaires, mais celles-ci sont contraintes de suivre les « conseils » du ministère du Commerce si elles désirent bénéficier des avantages accordés par la loi de 1917. De la part du législateur, ces mesures ne sont que la garantie des fonds prêtés aux Banques Populaires. Si ces différents textes déterminent le fonctionnement des banques, ils n'apportent pas de solution pour un organisme central. La réaction des promoteurs des Banques Populaires ne se fait pas attendre. Leur initiative tente de répondre aux espoirs des nouvelles Banques Populaires en voie de constitution.