

Banquiers et politique, une mise en perspective

Ginette Kurgan-van Hentenryk

Il n'y a guère, lors du décès d'un éminent homme d'État belge, d'aucuns ont déploré qu'il ait terni la fin de sa carrière à la présidence grassement rémunérée d'un établissement de crédit en déroute. Loin d'être exceptionnel, le pantouflage, qui fait l'objet en Europe d'une vive réprobation depuis la crise de 2008 invite à nous interroger sur le rapport entre banquiers et politique en Belgique aux XIX^e et XX^e siècles. Si le cas belge présente nombre d'analogies avec celui d'autres pays européens, il se singularise sur deux plans :

– par la précocité du développement de son système bancaire, et en particulier celui de la banque universelle ou mixte ;

– par la nécessité d'assurer la survie d'un État né dans un climat de scepticisme quant à sa viabilité.

Dans une perspective à long terme, les rapports entre banquiers et politique en Belgique ont connu un parcours mouvementé que l'on pourrait baliser en trois étapes.

On s'interrogera d'abord sur les rapports entre banquiers et politique de 1830, accession de la Belgique à l'indépendance, à 1914.

Ensuite, comment la première guerre mondiale débouche-t-elle sur le rôle dominant des banquiers dans la politique belge de l'entre-deux-guerres ?

En troisième lieu, pour quelles raisons assiste-t-on à un effacement des banquiers de la scène politique après la deuxième guerre mondiale.

Les rapports entre banquiers et politique avant 1914

Dès le début de l'indépendance, le marché financier belge se caractérise par la coexistence de banques par actions et de banques privées avec une forte présence de la haute banque internationale dont le concours est indispensable au financement du nouvel État. Il se distingue en Europe par la précocité des banques mixtes qui drainent vers l'industrie lourde les capitaux indispensables à sa modernisation et son expansion. L'historiographie de la révolution industrielle a longtemps insisté sur la mainmise de la finance bruxelloise sur la grande industrie, en particulier sur le rôle singulier, voire mythique, de la Société Générale aujourd'hui disparue.

D'emblée la Société Générale n'a eu de cesse d'affirmer son caractère national et d'en faire reconnaître la légitimité. Son ambition de dominer le système bancaire du nouvel État belge inspire durablement le recrutement de ses dirigeants qui sont choisis dans un cadre

strictement national. Dans son système de cooptation des dirigeants, les liens familiaux comptent autant que les relations d'affaires et les affinités politiques en une période où bon nombre d'entreprises industrielles, en particulier les charbonnages et les transports, sont tributaires de la bonne volonté des pouvoirs publics. Grâce au suffrage censitaire en vigueur jusqu'en 1893, affaires et politique font bon ménage au Parlement. Jusqu'à la première guerre mondiale, le recrutement des dirigeants de la Société Générale se caractérise par une adaptation continue aux rapports de force politiques, ralentie, il est vrai, par la longévité de certains de ses directeurs. Elle aura pour effet de substituer à une direction majoritairement libérale, recrutée à l'époque de l'apogée du libéralisme qui occupe le pouvoir de 1857 à 1870, un dosage politique systématique des membres de la direction avec le recrutement de plusieurs anciens ministres catholiques lorsque le parti catholique revient au gouvernement pour trente ans de 1884 à 1914.

Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, l'exercice de mandats politiques par des banquiers privés ou des dirigeants de banque par actions est courant.

Un siège au Parlement est aussi recherché par certains membres de la haute banque d'origine étrangère qui a activement participé à la formation d'un capital national. Rappelons que la haute banque s'articule à Bruxelles autour de deux pôles rivaux, les Rothschild d'une part et les Bisschoffsheim et leurs alliés d'autre part. Contrairement aux Rothschild qui, pendant plusieurs décennies, gèrent les affaires belges de Paris en se faisant représenter par un agent, les autres banquiers d'origine étrangère participent activement à l'organisation du système monétaire et du crédit comme à la mise en place d'un secteur public de l'économie et à l'essor des banques par actions. Ces banquiers jouent un rôle essentiel dans l'établissement de contrepois à la puissance de la Société Générale et des Rothschild. Aussi entre-t-il dans leur usage de se faire naturaliser dès qu'ils ont pignon sur rue et de briguer un siège au Parlement. Jonathan-Raphaël Bischoffsheim, trésorier de l'Association libérale et membre du conseil communal de Bruxelles, sénateur pendant plus de vingt ans, incarne l'accomplissement le plus achevé de cette intégration.

À la veille de la première guerre mondiale, les relations politiques restent un facteur important de la formation des réseaux bancaires. Mais la professionnalisation croissante des dirigeants de banque s'est accompagnée d'une dépolitisation progressive des conseils d'administration. Plusieurs facteurs y ont contribué :

– la libéralisation de l'économie belge depuis le dernier tiers du XIX^e siècle et l'internationalisation de la place de Bruxelles.

– le déclin du pouvoir du Parlement au profit du gouvernement pendant les trente années d'occupation du pouvoir par le parti catholique.

– les liens étroits du personnel politique avec les milieux d'affaires par le jeu des relations familiales et d'alliances matrimoniales judicieusement choisies.

Fait significatif : en 1870, cinq des sept membres du conseil de direction de la Société Générale, dont trois anciens ministres, siègent au Parlement ; trente ans plus tard la proportion s'est inversée, cinq sur sept, dont le gouverneur, n'ont aucune fonction politique.

Comment la première guerre mondiale débouche-t-elle sur le rôle dominant des banquiers dans la politique belge de l'entre-deux-guerres ?

Pendant la première guerre mondiale, la Société Générale s'est imposée comme le leader incontesté du monde bancaire belge. Le gouvernement est en exil, la Banque Nationale est fermée. À la tête du Consortium des banques, la Société Générale est le principal interlocuteur de l'occupant, elle joue un rôle clé dans l'organisation et le fonctionnement du Comité national de Secours et d'Alimentation et devient un lieu de rassemblement national. Ses dirigeants Jean Jadot et Émile Francqui sont considérés comme des mentors tant dans les milieux d'affaires que dans le monde politique. L'adoption du suffrage universel pur et simple dès les élections de 1919, combinée à la représentation proportionnelle en vigueur depuis 1899, modifie les rapports de force au Parlement et la Belgique entre dans une période d'instabilité politique durant laquelle se succèdent des gouvernements de coalition.

Le rôle des banques change profondément après la guerre. Dans un pays ravagé par les combats et les pillages de l'occupant, elles se réorientent en priorité vers la reconstruction de l'économie nationale. Cette réorientation les engage dans un processus accéléré de concentration industrielle et bancaire sous la direction de groupes financiers puissants. En raison des pertes considérables subies par les entreprises belges à l'étranger et de la fermeture d'importants marchés extérieurs, les investissements coloniaux au Congo se substituent aux exportations de capitaux à l'étranger d'avant-guerre.

Cette évolution se déroule dans un climat d'âpres rivalités qui débouche en 1928 sur l'absorption de la Banque d'Outremer par la Société Générale qui s'assure le contrôle de la moitié de la grande industrie belge et 80 % des affaires coloniales.

Contrairement au cas des pays voisins où l'État et la banque centrale s'imposent dans le règlement des problèmes monétaires et financiers, la Société Générale éclipse la Banque Nationale tant en raison de la forte personnalité de ses dirigeants que de l'importance de leurs réseaux de relations à l'étranger.

La Société Générale incarne l'apogée de l'influence des banquiers en Europe durant les années 1920.

Cette évolution a une double conséquence sur les relations entre banquiers et politique.

D'une part, des banquiers sont appelés au gouvernement sans passer par la voie parlementaire pendant les crises économiques et financières. Tel est le cas de Georges Theunis, d'Émile Francqui ou d'Albert-Edouard Janssen.

D'autre part, le modèle de la banque mixte est célébré et imité en dehors de l'establishment comme outil de développement des intérêts des classes moins favorisées. Sous la férule du puissant leader socialiste Edouard Anseele, la Banque Belge du Travail, dont la coopérative Vooruit est le principal actionnaire, contrôle un empire « d'usines rouges » et devient la seule institution bancaire des organisations du Parti ouvrier belge. Du côté démocrate-chrétien flamand, un vaste groupe bancaire se développe sous le contrôle du Boerenbond au point d'atteindre en 1932 le deuxième rang du système bancaire belge. Les deux groupes s'écroulent pendant la crise des années 30. La Banque Belge du Travail sera abandonnée à son sort suite au refus des partis catholique et libéral au pouvoir de lui porter assistance. Par contre, le groupe bancaire contrôlé par le Boerenbond sera sauvé pour deux raisons : la crainte

d'une déstabilisation de l'ensemble du système bancaire et la pression de l'Église et des milieux démocrates-chrétiens flamands, peu disposés à perdre un réseau bancaire qui soutient le développement des entreprises flamandes. Sa réorganisation aboutit à la fondation de la Kredietbank.

Deux épisodes significatifs illustrent les rapports de pouvoir entre banquiers et politique : la crise monétaire et financière de 1926 et la réforme bancaire de 1934/35.

Pendant la crise de 1926, les banques mettent en échec la tentative de stabilisation du franc du premier gouvernement de coalition démocrate-chrétien socialiste, le cabinet Pouillet Vandervelde. Celui-ci est acculé à la démission. Henri Jaspar, dirigeant de l'aile conservatrice du parti catholique, proche de la Société Générale, forme un cabinet tripartite. Le banquier tournaisien Maurice Houtart, parlementaire catholique, est ministre des Finances. Sur les instances du roi Albert I^{er}, Émile Francqui, vice-gouverneur de la Société Générale entre au gouvernement comme ministre sans portefeuille puis ministre du Trésor. En six mois, Francqui mène tambour battant le rétablissement des finances publiques et la stabilisation monétaire. Il procède à la consolidation forcée de deux tiers de la dette flottante en privatisant les chemins de fer de l'État avec la création de la Société nationale des Chemins de Fer belges. Il conclut un emprunt international de stabilisation de 100 millions de dollars grâce à ses relations privilégiées avec les banques anglaises et américaines. Le franc belge est stabilisé à 175 F la livre contre le taux de 106 fixé par le précédent gouvernement. Francqui profite de sa position pour réorganiser la Banque Nationale en réduisant sa fonction de dispensateur de crédit au profit des banques privées et en accroissant leur influence sur son fonctionnement. Telle est sa réputation d'homme tout puissant du royaume qu'il est surnommé « le vice-roi de Belgique ». Revenu à la Société Générale, il continue de présider le Comité interministériel du Trésor qu'il a créé lors de sa participation au gouvernement et exerce pendant près de dix ans une influence dominante sur le financement des pouvoirs publics. Il représente la Belgique dans toutes les conférences internationales sur les réparations et les problèmes monétaires. Il intervient dans les crises gouvernementales et dans la formation des cabinets à tel point que pendant la crise financière de 1934, il est au cœur des négociations qui aboutissent à la formation du gouvernement dit « des banquiers » en novembre 1934 pour traiter la crise du Boerenbond.

La crise mondiale, la faillite de la Banque belge du Travail et du Boerenbond, les campagnes menées depuis plusieurs années par la gauche puis par l'extrême-droite contre les collusions politico-financières aboutissent à la réforme bancaire de 1934/35. Les banques mixtes sont obligées de séparer leur activité de banque de dépôts de celle de holding. Tous les établissements dotés du statut de banque sont soumis au contrôle d'une nouvelle institution, la Commission bancaire (ancêtre de l'actuelle Autorité des services et marchés financiers ou FSMA).

La réforme bancaire a été considérée à l'époque comme une victoire des partisans de l'intervention de l'État dans l'économie. De l'étude approfondie de la genèse du fameux arrêté royal 185 du 9 juillet 1935, négocié sous le gouvernement formé par Paul Van Zeeland avec le socialiste Henri De Man, il ressort qu'il est le fruit d'une étroite collaboration entre le ministre des Finances extra parlementaire libéral Max-Léo Gérard, farouche adversaire du Plan du Travail de Henri De Man, et les représentants des banquiers. Bien plus, dans le souci de restaurer la confiance du public et d'éviter la menace socialiste de nationalisation, les

banques elles-mêmes ont été le moteur de la réforme. Elles ont accepté la régulation des activités bancaires en veillant à la préservation de leurs intérêts. Pour éviter l'ingérence de la Banque Nationale, le contrôle prudentiel des banques et la supervision des émissions de titres sont confiés à un organisme public indépendant, la Commission bancaire, dont le fonctionnement est financé par les établissements contrôlés. En 1936, à l'instar des organisations patronales de l'industrie, les banques fondent l'Association belge des banques pour défendre les intérêts de leur secteur.

Pourquoi assiste-t-on à un effacement des banquiers de la scène politique après la deuxième guerre mondiale ?

Contrairement à l'issue de la première guerre mondiale, loin d'être auréolés du prestige pour services rendus à la patrie, le grand patronat, et les banques en particulier, doivent se défendre à la Libération d'accusations de collaboration économique. L'arrivée au pouvoir de gouvernements d'union nationale à participation communiste, soutenus par des partisans de la nationalisation, incite les banquiers à adopter un profil bas. Non seulement les banques sont soumises à un renforcement du système réglementaire mis en œuvre par la réforme bancaire, mais elles subissent la concurrence croissante des institutions publiques de crédit. La suprématie de fait du secteur bancaire privé avant la guerre cède le pas à une étroite collaboration entre banques et pouvoirs publics. L'appel au gouvernement de dirigeants de banques privées devient exceptionnel. Désormais, ce sont les banques qui recrutent d'anciens ministres pour bénéficier de leur expérience et de leur réseau de relations avec les pouvoirs publics. La Banque Lambert fait appel à Camille Gutt à l'issue de son mandat de directeur général du Fonds monétaire international. Le groupe de Launoit recrute Paul van Zeeland à la direction de la Banque de Bruxelles. Gaston Eyskens et André Vlerick se succéderont à la présidence de la Kredietbank.

Robert Henrion est le seul banquier de la génération d'après-guerre à être appelé au gouvernement en qualité de ministre technicien extra parlementaire. Son cas est révélateur de la complexité des relations entre banquiers et politique à partir des années 1960. Vice-président de la Société Générale de Banque, Robert Henrion est nommé ministre des Finances lors du retour des libéraux au pouvoir dans le gouvernement social-chrétien-libéral Van den Boeynants-De Clercq en 1966. Il obtient les pouvoirs spéciaux pour entreprendre une série de réformes ouvrant la voie à la dérégulation et la déspecialisation de l'activité bancaire. L'affaire de Louvain met fin au gouvernement en février 1968. Pour des raisons déontologiques, Robert Henrion s'abstient de reprendre son activité de banquier, mais la direction de la Société Générale de Banque traverse une période difficile et le rappelle en 1969. Cette fois, c'est en sa qualité de banquier qu'il joue, avec l'ancien premier ministre Gaston Eyskens, devenu président de la Kredietbank, un rôle clé dans la signature en 1974 du protocole sur l'autonomie bancaire, négocié entre la Commission bancaire et les banques, malgré la revendication des socialistes de légiférer en la matière. C'est après son départ de la banque qu'il s'engagera activement dans une longue carrière politique au Sénat.

À partir des années 1990, la concentration et l'internationalisation des banques ont révélé au grand jour que les profondes mutations du système bancaire en Belgique ont échappé à l'autorité du pouvoir politique national. La crise de 2008 a-t-elle suscité l'occasion de rebattre les cartes ? Ceci est une autre histoire¹.

Bibliographie

- Biographie Nationale*, 44 t., Bruxelles, 1866-1966, suivie de *Nouvelle Biographie Nationale*, 13 t., Bruxelles, 1988-2016, consultable sur le site www.academieroyale.be.
- KURGAN-VAN HENTENRYK G., « La formation d'un capitalisme national en Belgique », dans *Tijdschrift voor Geschiedenis*, XCV, 1982, 4, p. 488-506.
- KURGAN-VAN HENTENRYK G., *Gouverner la Générale de Belgique. Essai de biographie collective*, Bruxelles, De Boeck Université, 1996.
- KURGAN-VAN HENTENRYK G., « La Société Générale 1850-1934 », dans BUYST E. e.a., *La Générale de Banque 1822-1997*, Bruxelles, 1997, p. 63-285.
- KURGAN-VAN HENTENRYK G., « Entre tradition et modernité : le patronat bancaire en Belgique de 1850 à 1950 », dans MERGER M. et BARJOT D., *Les entreprises et leurs réseaux : hommes, capitaux, techniques et pouvoirs XIX^e-XX^e siècles. Mélanges en l'honneur de François Caron*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 1998, p. 457-470.
- KURGAN-VAN HENTENRYK G., « Bankers and politics in Belgium in the twentieth century », dans GOURVISH T. (éd.), *Business and politics in Europe 1900-1970. Essays in Honour of Alice Teichova*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 89-105.
- KURGAN-VAN HENTENRYK G., « Du pouvoir des groupes d'entreprises en Belgique depuis la seconde guerre mondiale », dans *CRISP, Courrier hebdomadaire*, 2009, n° 2011, p. 19-24.
- KURGAN-VAN HENTENRYK G., *Max-Léo Gérard. Un ingénieur dans la cité (1879-1955)*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2010.
- KURGAN G. et BUYST E. (éds), *100 grands patrons du XX^e siècle en Belgique*, Bruxelles, Top Management, Alain Renier & Co, 1999.
- KURGAN-VAN HENTENRYK G., JAUMAIN S., Montens V. (éds), *Dictionnaire des patrons en Belgique. Les hommes, les entreprises, les réseaux*, Bruxelles, De Boeck Université, 1996.
- NEFORS P., *La collaboration industrielle en Belgique 1940-1945*, Bruxelles, Éditions Racine, 2006.
- TILMAN S., *Les grands banquiers belges (1830-1935). Portrait collectif d'une élite*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2006.
- VANTHEMSCHE G., « De val van de regering Pouillet-Vandervelde: een samenzwering der bankiers ? », dans *Revue Belge d'Histoire Contemporaine*, IX, 1978, 1-2, p. 165-214.
- VANTHEMSCHE G., « L'élaboration de l'arrêté royal sur le contrôle bancaire (1935) », dans *Revue Belge d'Histoire Contemporaine*, XI, 1980, 3, p. 389-437.

¹ Cet article est la version revue du discours prononcé en séance publique de la Classe des Lettres et des Sciences morales et politiques de l'Académie royale de Belgique le 11 mai 2015.

VANTHEMSCHE G., « La Banque de 1834 à nos jours », dans BUYST E. *e.a.*, *La Générale de Banque 1822-1997*, Bruxelles, 1997, p. 287-536.

L'auteur

Ginette Kurgan-van Hentenryk est historienne, membre titulaire de l'Académie royale de Belgique et professeur émérite de l'Université libre de Bruxelles. Elle s'est spécialisée dans l'histoire économique et sociale et dans l'histoire des relations internationales de la Belgique.

Résumé

Les rapports entre banquiers et politique en Belgique aux XIX^e et XX^e siècles se singularisent par la précocité du développement du système bancaire et le problème de survie d'un petit État-nation. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, les mandats politiques sont un facteur important du pouvoir économique du banquier. La première guerre mondiale débouche sur le rôle dominant de banquiers professionnels dépolitisés dans le gouvernement du pays. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les banquiers s'effacent de la scène politique.

Bankers and politics, an overview

Summary

The relationship between bankers and politics in Belgium during the 19th and 20th centuries stands out by an early development of the banking system and the problem of survival of a small nation state. Until the end of the 19th century, political mandates are a determining factor of a banker's economic power. After World War I, professionalised and depoliticised bankers play a dominant part in the country's government. Since the end of World War II, bankers retire from the political scene.