

L'ELABORATION DE L'ARRETE ROYAL SUR LE CONTROLE BANCAIRE (1935) (*)

par

Guy VANTHEMSCHE

Assistant à la Vrije Universiteit Brussel

L'année 1935 est généralement considérée comme un tournant de la politique économique des gouvernements belges de l'entre-deux-guerres. Dans la lutte contre la crise, une longue période de déflation douloureuse ne servit à rien, mais au contraire, aggrava encore une situation économique déjà extrêmement sérieuse. En revanche l'énergique dévaluation du F.B. en mars de cette année-là, posa les fondements d'une véritable restauration de notre économie gravement atteinte. En effet, le gouvernement Van Zeeland, né précisément le mois même où il prit cette initiative hardie, allait mener une politique économique qui contrastait fortement avec celle suivie précédemment. Elle se caractérise par une accentuation de l'interventionnisme de l'Etat, ce qui, apparemment, peut être expliqué par l'entrée au gouvernement d'Henri de Man, père du "planisme". Un des domaines où cet interventionnisme se fit sentir, fut le monde des

(*) Je tiens à remercier le Professeur Els Witte qui a bien voulu relire ce manuscrit et fut directeur de mon mémoire de licence *De bankhervorming in België (1934-1935)* (V.U.B., 1979), qui sert de base au présent texte. Je veux également exprimer ma gratitude au Prof. Gérin qui a bien voulu corriger la version française de cet article.

Abréviations : A.G.R.B. : Archives Générales du Royaume, Bruxelles. A.C.C.E. : Archives du Conseil Central de l'Economie. A.S.B.N. : Archives du Service d'études de la Banque Nationale. I.I.S.G. : Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (Amsterdam). I.R.G. : Institut de Réescompte et de Garantie. O.R.E.C. : Office de Redressement Economique. B.N.B. : Banque Nationale de Belgique. C.B. : Commission Bancaire. P.L. : Papiers Lemoine. F.B. : franc belge; A.R. : Arrêté Royal. S.G.B. : Société Générale de Belgique. K.B. : Kredietbank.

finances et des banques privées. On connaît le rôle majeur des banques dans notre économie : leur apport dans l'industrialisation de nos contrées et dans le relèvement industriel après la première guerre mondiale, ne doit plus être souligné. L'intervention de l'Etat dans ce domaine particulier de l'économie belge était, en 1935, un fait d'un caractère tout à fait original (1) et même sensationnel. Jan Dhondt trouva le fait assez important pour le signaler dans une synthèse même très sommaire de l'histoire de la Belgique. Il parle d'une "politique interventionniste hardie, particulièrement dans le domaine bancaire" (2). Le but des pages suivantes sera précisément d'examiner cette notion d'"hardiesse" et de répondre à la question si la législation du gouvernement Van Zeeland fut vraiment tellement intrépide et qui, en dernière analyse, en fut la force motrice et inspiratrice. Une recherche pareille, généralement très difficile, est, dans ce cas-ci, plus ou moins facilitée par le fait que cette législation bancaire fut élaborée sous le régime des "pouvoirs spéciaux", où il est fait abstraction des "détours" traditionnels. Les influences se montrent ici en toute clarté (3).

I. LE CONTEXTE : LA CRISE BANCAIRE ET L'OPINION PUBLIQUE

Pour comprendre l'élaboration de l'A.R. en question, il est bien sûr très important de connaître la problématique économique de cette époque. En particulier, il faut situer la fameuse crise bancaire de ces années-là par rapport au travail législatif de juillet 1935. La notion de "crise bancaire", étant assez vague en soi, nécessite quelques éclaircissements. Pour commencer, il faut la situer dans le temps. Les banques belges ne connurent une situation vraiment

(1) Mis à part l'A.R. du 22 août 1934 (scission de la banque mixte), qui en fait fut très peu "dirigiste" et présente un caractère tout à fait à part. J'examine ceci dans "De politieke en economische context van de bankwetgevingen van 1934 tot 1935", *Revue de la Banque*, 1980.

(2) J. DHONDT, *Histoire de la Belgique*, Paris, 1973, p. 117.

(3) Il s'agit donc de l'étude du processus de décision : les aspects purement juridiques et financiers ne seront pas examinés ici.

dangereuse que pendant un laps de temps relativement court : d'octobre-novembre 1934 à mars 1935.

Surtout les premiers mois de 1935 virent dangereusement basculer la solidité des organismes privés de crédit : même les plus grandes banques eurent de très graves problèmes de liquidité. On peut donc difficilement parler d'une "crise de liquidité *stricto sensu*" dans les années et les mois précédant juin 1934. Durant cette période la survie des banques ne présenta pas de problèmes insurmontables, abstraction faite, d'une part, de quelques institutions bancaires assez marginales et sans grande importance, et d'autre part de certains organismes qui menèrent une politique imprudente ou plus ou moins frauduleuse (par exemple, la Banque Chaudoir en 1930). Même la chute de la Banque belge du Travail — cette fois-ci une institution beaucoup plus importante — présente un caractère particulier, qui ne peut être ramené à la situation générale du monde bancaire belge de cette époque. La banque socialiste pratiqua une politique de placement et de gestion qui, en aucun cas, ne peut être comparée à la politique prudente des autres grandes banques. En effet, la politique des banques privées, avec en tête la Société Générale, la Banque de Bruxelles et la Société belge de Banque, doit être qualifiée de "prudente".

L'appréciable augmentation des encaisses (en % de l'actif total elles évoluèrent de 10,03 en 1928 à 20,49 en 1933) (4), la réduction des dangereux crédits en compte courant (idem de 46,23 en 1929 à 36,51 en 1933) et l'importance grandissante du portefeuille d'es-compte (qui possède l'avantage d'être réescomptable à la B.N.B.) indiquent l'attitude prudente des banques pendant la crise. Avant la fin de 1934, le problème bancaire se posait donc surtout sous le signe du dérèglement profond des mécanismes normaux d'octroi du crédit. Pour garantir au maximum la solidité des institutions, les différents éléments de bilan furent modifiés, comme on vient de le voir, de telle manière que les crédits à l'industrie durent être réduits. Cette situation causa dans une large mesure les taux d'intérêt trop élevés, qui, à leur tour, empêchèrent tout relèvement économique. Ces taux souvent exorbitants furent donc un des principaux objets de préoccupation des gouvernements successifs.

(4) *Bulletin de la B.N.B.*, IX-2, 1934, no. 8, p. 243.

Un problème tout différent se présenta aux environs d'octobre-novembre 1934. A partir de ce moment, mais particulièrement en février-mars 1935, les plus grandes banques furent menacées dans leur existence même. La chute de l'Algemene Bankvereniging-Belgische Boerenbond en octobre-novembre 1934 eut un énorme retentissement, mais, comme dans le cas de la Banque du Travail, les raisons conduisant à la faillite ne sont pas du même ordre que celles causant les difficultés des autres banques plus tard. En effet, cette banque, jeune et avec de fortes attaches politiques (dans le monde catholique), était gérée à l'aide de méthodes qui n'étaient guère de mise dans les banques traditionnelles, plus prudentes et plus anciennes. Tout comme pour la Banque du Travail, ce cas-ci se détache du reste du monde bancaire et n'est qu'une exception à la règle. Pourtant, la faillite de l'Algemene Bankvereniging déclencha très certainement un mouvement de méfiance de la part du public envers l'ensemble de la structure bancaire (5). En effet, une vague de retraits de dépôts se produisit dans les autres banques, aux environs d'octobre-novembre 1934.

Mais ces retraits de dépôts, menace directe pour les banques, sont avant tout attribuables à un facteur totalement externe : la faiblesse du F.B. et la spéculation monétaire. Ce sont ces problèmes monétaires qui amenèrent les banques au bord du précipice — et peu s'en fallut que la Banque de Bruxelles, seconde du pays, y tombât effectivement, n'eut-elle bénéficié d'un crédit gouvernemental impromptu de 500 millions. Des restrictions de crédit, pour mettre fin à la fuite devant le F.B., furent donc impraticables, si l'on ne voulait pas acculer à la faillite la totalité de notre structure bancaire. La seule issue parut être la dévaluation — une véritable hérésie pour les idées économiques classiques des gouvernements précédents, un pas qui pourtant fut franchi par Van Zeeland et sa jeune équipe.

Ce rapide survol de la crise bancaire, bien que trop schématique, nous amène pourtant à quelques conclusions concernant la future législation bancaire. *Primo*, le second A.R. (9 juillet 1935, le contrôle bancaire), tout comme le premier (22 août 1934, la scis-

(5) On ne peut affirmer que ceci fut également le cas pour la Banque du Travail. Cette faillite-là date du début de 1934, mais le ministre des Finances Sap put encore affirmer qu'en juillet et août 1934 il était "agréablement surpris de la situation saine des banques au point de vue des liquidités". *Commission d'Enquête parlementaire chargée de rechercher les responsabilités de la dévaluation du franc*, Bruxelles, Goemaere, 1937, p. 56.

sion de la banque mixte), ne fut pas promulgué "pour sauver les banques". C'est la dévaluation de mars 1935 qui, pour réutiliser ce terme souvent employé et quelque peu lapidaire, "sauva les banques". *Secundo*, les principales institutions bancaires n'avaient pas commis de flagrantes erreurs de gestion, qui auraient causé la crise et provoqué une initiative législative conséquente. Au moment où la législation du 9 juillet fut élaborée, la crise bancaire était déjà résolue; bien plus : quand elle fut mise au point, on ne raisonnait pas tant à partir de l'expérience de la crise récente, mais plutôt à partir d'un ensemble de conceptions rénové, qui a peu de rapports directs avec les avatars concrets de fin 1934-début 1935. Quelles furent donc ces nouvelles conceptions de l'économie, plus particulièrement en ce qui concerne l'organisation du monde financier et ses relations avec l'Etat ?

Voilà une question à la fois des plus importantes et des plus difficiles. Important, parce qu'il est primordial de savoir si et dans quelle mesure l'intervention des autorités publiques traduit des courants d'opinion préexistants, ou bien si celles-ci agissent d'une façon autonome. Difficile, car l'on touche ici à des mentalités, des opinions, dont on trouve avec peine des traces dans les sources traditionnelles (6). Un handicap additionnel est imputable au mutisme absolu du monde bancaire. Contrairement à certains autres groupes économiques dirigeants, il ne publiait aucun périodique, d'où l'on pourrait déduire certaines évolutions dans les idées. En ce qui concerne le domaine purement bancaire, on est donc bien obligé d'admettre qu'il est impossible de confirmer ou d'infirmer ces prétendues "idées nouvelles". Par contre le problème devient tout autre dès qu'on le pose au niveau de l'économie dans son intégralité. Du côté patronal, on admet quelques idées nouvelles concernant les relations entre l'Etat et le secteur privé. "Il appartient aux gouvernants de coordonner les activités qui demandent plus de cohésion, de modérer les concurrences stériles. Mais ils assument une tâche trop ambitieuse, impossible et absurde, quand ils veulent diriger l'économie jusque dans les détails", ainsi s'exprimait la Sofina (7). Sans vouloir multiplier des citations

(6) A moins de se livrer à une étude minutieuse de par exemple, la presse, ce qui fut hors de nos possibilités. On pourrait recourir ici à la fameuse "content analysis".

(7) *Rapport de la Sofina, exercice 1933*, p. 30.

inutiles, je veux indiquer ici une certaine réceptivité des milieux d'affaires pour une intervention plus grande de l'Etat.

Le contrôle bancaire fut cependant réalisé concrètement par la conjonction de courants d'idées nouvelles formulées au sein des deux plus grandes familles politiques : la démocratie chrétienne et la social-démocratie. La base théorique du rajeunissement catholique fut apportée par l'Encyclique "Quadragesimo Anno" de Pie XI (1931). La vision moralisatrice sur le fonctionnement de l'économie qu'elle apporte fut, dans les années qui suivirent, élaborée et appliquée au domaine spécifiquement financier (8).

Pour restaurer les valeurs morales et la justice, menacées par "l'égoïsme ambitieux et tyrannique" (9) de la haute finance, une intervention limitée de la part de l'Etat était justifiée. "La garantie qu'offre le code de bonne conduite vaut toujours mieux que le désordre et l'anarchie (...)" (10). Mais non seulement Scylla, aussi Charybde doit être évité : la nationalisation, l'étatisme terrifiant ne pouvaient être acceptés. Ces changements dans l'opinion des catholiques n'ont pourtant jamais été traduits au niveau des structures politiques du parti catholique lui-même (11). Ceci n'empêche pas que les jeunes éléments du parti, dont Van Zeeland allait devenir la figure de proue, avaient accepté ces nouvelles idées et les propageaient ouvertement. Ce rajeunissement catholique se développait parallèlement à un mouvement comparable au sein de l'autre grande famille politique, le Parti Ouvrier Belge (P.O.B.).

Le caractère vague et imprécis des plans du P.O.B. (en particulier de l'exigence du contrôle bancaire) en 1931 (12), allait céder la place, à partir du Congrès de Noël 1933, à une méthode d'action

(8) Voyez p.e. A. MULLER, "Contrôle et nationalisation des banques", *La Vie économique et sociale*, nov. 1934, no. II, pp. 159-187; J. BASIJN, "L'Etat et le crédit", *Dossiers de l'Action sociale catholique*, Bruxelles, 1934, XV, 4, pp. 284-297; F. DE VOGHEL, "La nationalisation du crédit", *Le Cité Chrétienne*, 20 févr. 1934, VIII, no. 176, pp. 516-524.

(9) A. MULLER, "Contrôle...", p. 183.

(10) *Ibidem*, pp. 166-167.

(11) Les syndicats chrétiens, pour leur part, ont pourtant exigé le contrôle bancaire, assez vaguement en 1932, avec plus de précision en 1934. Cf. *Congrès de la C.S.C., 1934*, pp. 14-18 et 97-122. Les mots d'ordre avancés par "Le Progrès syndical, organe de la C.S.C." : "Nous exigeons le contrôle des banques" (28.3.1935, p. 1) et "La surveillance des banques d'affaires sera organisée, leur influence sera limitée" (20.4.1934, p. 4).

(12) cf. A. PLETINCKX, "Le P.O.B. dans la première phase de la crise économique", *R.B.H.C.*, 1977, 1-2, p. 239.

stimulante, le "Plan du Travail". Un fait est capital pour une juste appréciation de la législation du 9 juillet 1935 : ce plan rejetait la notion de "contrôle bancaire" comme complètement insuffisante. En lieu et place de ce but-là, fut proposée la fameuse "nationalisation du crédit". Concrètement, elle serait réalisée par le transfert à l'Etat de l'autorité sur les *principales* institutions privées de crédit, grâce à l'émission "d'actions de contrôle", obligatoirement remises entre les mains d'un organisme à créer, l'"Institut National des Banques". Une des tâches les plus importantes de cet Institut serait la direction du crédit et son orientation vers certaines branches de l'économie (13) — ce fait-là est également capital pour comprendre la portée de l'A.R. du 9 juillet 1935. L'autorité étatique sur le monde bancaire se limiterait donc à la direction suprême et n'interviendrait pas dans la gestion quotidienne proprement dite (14). De même, les banques les plus petites ne seraient pas soumises à la nationalisation : pour elles, la vieille notion de contrôle bancaire resterait de mise.

2. LE GOUVERNEMENT VAN ZEELAND : SA FORMATION ET SES BUTS

Dans les mois précédant la formation du gouvernement Van Zeeland, un courant se forma chez les démocrates chrétiens et les socialistes, qui admit que leurs programmes respectifs étaient susceptibles de certains compromis. L'idée s'amplifia que, sans abandonner leurs buts ultimes, les deux grandes familles politiques pourraient

(13) *L'exécution du Plan du Travail*, Anvers, De Sikkel, 1935, p. 46 y ajoutait : "Ceci est d'une importance primordiale".

(14) "(...) l'activité bancaire proprement dite, c'est-à-dire considérée au point de vue de toutes les relations des banques avec leurs actionnaires et leur clientèle, doit continuer à être soumise à la gestion intérieure des banques elles-mêmes". *L'exécution du Plan du Travail*, p. 46.

“faire une partie du chemin des réformes ensemble” (15). Dans le monde politique, on parla de plus en plus de “flirt socialiste — démocrate-chrétien” (16). Ce rapprochement atteignit les plus hauts niveaux : au printemps 1934 des contacts eurent lieu entre Van Zeeland et de Man (17). Temporairement interrompues par la participation de Van Zeeland au gouvernement de Broqueville (juin-novembre 1934), ces rencontres débouchèrent (après la chute de de Broqueville) sur une sorte de pré-accord gouvernemental, avec comme base les idées communes entre les deux hommes politiques.

Un accord providentiel, fondé sur une estime franche et réciproque ? Pourtant, la franchise et la véritable portée du compromis devront être nuancées à plusieurs reprises, surtout en ce qui concerne Van Zeeland. En premier lieu — nous rencontrerons d’autres raisons plus tard — son rapprochement par rapport à de Man ne doit pas nécessairement être expliqué par des affinités avec les idées de celui-ci et par sa volonté sincère de réaliser quelque chose ensemble. Il peut tout aussi bien être expliqué par des raisons de pur opportunisme politique. Son premier élan vers la haute politique n’avait guère eu de succès retentissant; il avait même perdu une partie du crédit dont il disposait dans les milieux traditionnels des partis catholique et libéral : dans le gouvernement de Broqueville, il avait connu certaines difficultés. Pour sortir de l’impasse, il dut donc rechercher une nouvelle formule politique, une coalition avec le P.O.B. Des contacts avec de Man furent donc nécessaires, pas avec le de Man auteur du Plan du Travail, mais avec de Man comme figure dominante dans le parti ouvrier d’alors.

*

* *

(15) “Il y a collaboration et travail commun possible jusqu’à un certain point (...) Est-ce parce que nous ne pouvons pas faire toute la route ensemble que nous devons dès le départ nous engager dans des voies séparées et perdre ainsi l’avantage de l’union au détriment des réformes sur la nécessité desquelles nous sommes pleinement d’accord ?”. AMICUS, “Pie XI ou de Man”, *Dossiers de l’Action Sociale Catholique*, 1935, nos. 7-8, p. 524.

(16) *Le Flambeau*, janvier 1935, no. 1, pp. 124-128.

(17) Les données concernant ces contacts ne se trouvent que dans H. DE MAN, *Après Coup*, Bruxelles, Ed. de la Toison d’Or, 1941, pp. 242-243.

L'échec complet de la politique économique traditionnelle, concrétisé par la chute du F.B. et du gouvernement Theunis, ouvrit la porte à une crise profonde. Une situation pareille rendit possible l'accès du P.O.B. au gouvernement : dans des moments d'extrême gravité on recourait généralement à la formule dite "d'union nationale". Van Zeeland, qui depuis un certain temps déjà soutenait donc la participation du P.O.B. au gouvernement fut du coup un formateur tout trouvé. En effet, le 23 mars 1935, cette figure politique très jeune se vit chargée par le Roi de constituer un nouveau gouvernement, après que des personnalités plus anciennes comme Theunis, Franck et Tschoffen avaient échoué. Le formateur ne rencontrerait pas de difficultés au sujet du programme de la future coalition. En effet, le P.O.B. avait renoncé à son exigence simple et dure, c'est-à-dire "le Plan, rien que le Plan" et avait au contraire accepté de négocier sur la base d'un document extrêmement faible et vague (18). Le P.O.B. négociait à trois conditions : 1) le gouvernement ne compterait aucune personne qui aurait eu des liaisons avec des entreprises bancaires qui avaient ou auraient bénéficié d'une aide gouvernementale; 2) il ne serait composé que de personnes opposées à la politique de déflation précédemment menée; 3) il défendrait énergiquement la monnaie contre toute inflation après la dévaluation. Sur base de ces conditions, le P.O.B. formula quelques demandes, entre autres l'instauration d'une "autorité de l'Etat sur le monde bancaire", un grand programme de travaux publics et une aide directe aux producteurs non soumis aux "monopoles financiers".

Le flou artistique de la demande "d'instauration de l'autorité de l'Etat sur les banques", saute aux yeux. Tout aussi évident est le fait que, de par ses exigences mêmes, le P.O.B. avait déplacé l'accent vers les questions de personnes. C'est en effet au sujet de ces questions-là que Van Zeeland allait éprouver les plus grandes difficultés, après avoir rapidement trouvé un accord sur le programme. Vu le rôle énorme que le Ministre des Finances allait jouer dans l'élaboration de l'A.R. bancaire, l'attribution de ce portefeuille était un problème important. Apparemment on pensa d'abord au professeur

(18) "Conseil général du P.O.B. Déclaration au formateur" (non daté), I.I.S.G., *Papiers H. de Man*, no. 408.

H. Velghe (19), mais ce choix-là ne devint pas définitif (20). Probablement trouva-t-on une figure plus apte en la personne de Max-Léo Gérard. C'aurait été au cours d'une réunion entre Van Zeeland et les libéraux Bovesse, Devèze et Hymans, que M.L. Gérard fut proposé comme titulaire des Finances (21). Van Zeeland accepta ce choix et le soir même, M.L. Gérard donna son accord (25 mars).

L'attribution des Finances à M.L. Gérard nous amène derechef à questionner la volonté de Van Zeeland de collaborer franchement avec de Man. En effet, on aurait eu difficile de faire un meilleur choix pour préserver les intérêts des conservateurs et des libéraux. M.L. Gérard satisfaisait pleinement aux exigences du P.O.B. posées dans le document que nous avons examiné plus haut : il n'avait pas d'attaches financières ou industrielles (22). Ceci n'empêche pas qu'il était extrêmement proche de ces milieux — en 1937 il devint sous-président de la Brufina et en 1939 président de la Banque de Bruxelles. Sans être rétrograde ou inflexible, il avait de solides opinions conservatrices. Il se qualifiait lui-même de "bourgeois qui croit encore à l'économie politique libérale" (23). Les réactions élogieuses et enthousiastes de la droite, au moment de sa nomination, sont assez caractéristiques (24) — tout aussi caractéristique que les réactions négatives de la presse socialiste (25).

(19) *L'Echo de la Bourse*, 24-25.3.1935, p. 1.

(20) Peut-être parce que Jaspar lui avait déjà offert un portefeuille quand il fut le formateur (malchanceux) d'un gouvernement fortement déflationniste en novembre 1934. A.G.R.B., *Papiers Jaspar*, no. 133.

(21) P. HYMANS, *Mémoires*, Bruxelles, Solvay, s.d., p. 736. "C'est au cours de cette réunion que nous songeâmes à proposer M.L. Gérard pour les Finances. L'idée était heureuse : il est un caractère droit, un esprit lucide, un homme de conscience et de savoir (...). Van Zeeland l'agréa".

(22) A part une fonction dans un ou deux conseils d'administration très peu importants. Cf. *Recueil Financier 1935*, III, p. 1553.

(23) M.L. GERARD, "Les finances et la crise", *Comptes-rendus des travaux de la Société d'Economie Politique de Belgique*, nov. 1934, no. 99, p. 9.

(24) P.e. *L'Echo de la Bourse*, 26.3.1935, p. 1. Cf. aussi L. DE LICHTERVELDE, "Quelques ministres des finances", *Histoire des Finances Publiques en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1950, t. I, p. 92.

(25) Une anecdote qui en dit long : au moment où Van Zeeland parut échouer, une réaction assez franche fut imprimée dans *Volksgazet* : "Waarom op het Ministerie van Financiën, in een land waar de maatschappelijke nood groot is, de heer Gérard, vertegenwoordiger van het Centraal Nijverheidscomité (en fait, Max-Léo est confondu ici avec son frère Gustave-Léo) (...). Nu de H. Van Zee-

Ce qui n'arrangeait rien, M.L. Gérard s'était également fait remarquer quelque temps auparavant par une campagne active contre le Plan du Travail (26). Cela n'empêchait pas que M.L. Gérard allait prendre place dans le gouvernement à côté de Henri de Man. Les commentateurs politiques purent difficilement cacher leur étonnement. Exprimé assez naïvement, mais tout de même d'une façon pertinente : "Ce n'est pas sans surprise que l'on constate la présence dans une même équipe d'hommes aussi différents que M. Gérard et M. de Man. Le premier n'était-il là que pour freiner le second ?" (27). Van Zeeland acceptait en outre que son "partner de réformes" fut relégué dans un ministère de seconde zone, celui des Travaux Publics. Non seulement de Man n'obtint pas les Finances, même les Affaires Economiques lui échappèrent (28). Comment Van Zeeland pouvait-il prendre au sérieux la collaboration avec de Man et en même temps confier un poste-clef à quelqu'un comme M.L. Gérard ? Même si Van Zeeland n'était pas le premier à avoir l'idée de faire appel à lui (l'information n'est pas assez précise pour l'établir), il est quand même étrange qu'il l'agrée si facilement. Comment Van Zeeland voulait-il introduire de véritables réformes en éloignant son allié des principaux leviers de commande ?

Avec sa tripartite, où les jeunes éléments dominaient, mais où étaient représentés aussi bien des conservateurs que des progressistes, Van Zeeland se présenta devant le Parlement le 29 mars 1935. Dans sa déclaration gouvernementale le premier ministre rendit enfin public les réalisations projetées de son équipe dite "de rénovation économique". Pour nous limiter au domaine financier qui nous intéresse

land toch mislukte, laten we zeggen, dat zijn regeringslijst (...) eer teleurstellend was". *Volksgazet*, 26.3.1935, cité dans *Annales Parlementaires. Chambre*, 29.3.1935, p. 739.

(26) P.e. M.L. GERARD, "La nationalisation du crédit et la Bourse. Conférence devant la Chambre Syndicale des agents de change", *Bulletin Officiel de la Chambre de commerce de Bruxelles*, 1er avril 1934, pp. 214-216.

(27) TAEDA, "L'astrolabe" (commentaire politique), *Le Flambeau*, avril 1935, p. 508.

(28) "Van Zeeland zei me dat hij aan de Man niet dacht voor Geldwezen; hij had voor dit departement reeds M.L. Gérard aangesproken". P. VAN ISACKER, *Tussen Staat en Volk*, Antwerpen, 1953, p. 187. Toujours selon Van Isacker, il voulait bien lui confier les Affaires Economiques, mais Van Isacker sut le faire changer d'avis.

ici, le gouvernement allait instaurer un "contrôle sur les banques" d'après les lignes de force suivantes (29) : 1) mise au point d'un statut légal, avec des dispositions spéciales en ce qui concerne le capital, les proportions entre les différents postes de l'actif et du passif, l'emploi des fonds; 2) l'observation de ce statut serait assuré par des "commissaires"; 3) les opérations et les responsabilités qui en découlaient resteraient entièrement confiées aux banques elles-mêmes; 4) on érigerait un nouvel organisme chargé de la politique générale du crédit. Cette déclaration de Van Zeeland devant le Parlement ne correspondait cependant pas tout à fait avec le texte de l'accord original entre de Man et le formateur : l'optique libérale sur le contrôle bancaire annoncé fut encore accentuée. Remarque-t-on ici déjà des traces de l'intervention de M.L. Gérard (30) ?

Comme on le voit, la déclaration gouvernementale avait peu de points communs avec les vœux du Plan du Travail : pas de nationalisation, pas d'orientation du crédit par l'Etat, rien que la vieille notion de "contrôle bancaire" que le Plan avait précisément rejetée. Van Zeeland aurait-il donc à compter avec une forte opposition du P.O.B. ? Pas du tout. Les socialistes allèrent même constituer son point d'appui le plus solide. Ceci n'empêche pas qu'au Congrès extraordinaire du P.O.B. du 30-31 mars 1935, qui devait se prononcer pour ou contre la participation gouvernementale, de nombreux militants ne mâchèrent pas leurs mots au sujet de l'abandon subit des objectifs du Plan (31).

Max Buset, par exemple, remarquait que le projet Van Zeeland, loin de combattre le pouvoir des banques, était encore compa-

(29) *Annales Parlementaires, Chambre*, 29 mars 1935, pp. 689-690.

(30) M.L. Gérard lui-même compare le texte de la déclaration gouvernementale avant et après son accession au cabinet : le premier parle tout simplement du droit de veto par les commissaires à instituer, le second se réfère au droit de veto seulement en "cas d'infraction". En plus, il spécifie bien clairement que ces commissaires "ne pourront s'immiscer dans la gestion proprement dite". De même, la conception d' "orientation préférentielle du crédit dans telle ou telle direction" (une idée du Plan du Travail que l'on retrouve dans le premier texte) est très affaiblie ou même complètement éliminée dans le second texte. Cf. M.L. GERARD, "A propos d'un anniversaire. Naissance et développement de l'Arrêté Royal no. 185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques", *Conférences du Centre d'études bancaires*, Bruylant, Cahier no. 19, déc. 1945, pp. 18-20.

(31) *Comptes-rendus du Congrès extraordinaire du P.O.B., le 30-31 mars 1935*, Bruxelles, l'Eglantine, 1935, 180 p.

tible avec les intérêts du capitalisme (32). Pourtant les partisans de la participation au gouvernement étaient, comme de tradition, assez nombreux au sein du parti. Ils soulignaient les concessions déjà considérables de la part du monde bancaire, ce qu'ils considéraient comme une appréciable victoire du P.O.B. Ces orateurs jouaient sur les sentiments en ajoutant qu'après la crise de mars 1935, les banques "étaient à genoux devant le gouvernement". Elles n'avaient été sauvées de la banqueroute que grâce à l'aide publique. L'Etat pouvait donc enfin lui dicter ses conditions (33) ! Le congrès, convaincu par ces arguments, vota pour la participation au pouvoir avec 519.672 voix pour, 41.902 contre et 18.128 abstentions.

Un oui massif du P.O.B., mais par contre un appui hésitant de la droite. Bien que la presse en général fût plutôt fascinée par la controverse entre déflation et dévaluation et montra très peu d'intérêt pour l'annonce du contrôle bancaire, elle ne rejeta pas cette dernière idée (34). La situation était tout autre dans les milieux parlementaires de droite : P. Segers, politicien marquant de la Fédération des Associations et des Cercles catholiques et lui-même banquier, craignait les manœuvres que de Man pourrait faire aboutir sous le couvert du programme de la déclaration gouvernementale. Par conséquence : "Réserves encore pour le programme (du gouvernement) (...) il restait à la Droite d'être vigilante" (35). Que ce soit pour ces raisons-ci ou pour d'autres, Van Zeeland allait en effet rencontrer une importante opposition interne. A la Chambre il obtenait 107 voix, contre 54 et 12 abstentions. 31 catholiques conservateurs votèrent contre ainsi que 10 libéraux. Van Zeeland, qui avait exigé une majorité significative dans chaque groupe de la coalition, avait l'intention de démissionner. Le subit volte-face de la droite, dans le vote au Sénat (110 pour, 20 contre, 19 abstentions), l'amena à d'autres idées.

(32) *Op.cit.*, p. 133.

(33) Intervention de Somerhausen, *op.cit.*, pp. 59-60 : "Francqui a disparu comme dans une trappe (Rires). On n'en parle plus. Pourquoi ? Parce que les banques sont à genoux et que le gouvernement peut lui dicter ses conditions. Nous sommes donc exactement dans la situation inverse de celle de 1926".

(34) Même *La Libre Belgique* ne trouva pas le contrôle bancaire tellement détestable, 30.2.1935, p. 1 : "Le contrôle des banques n'est pas à rejeter en principe (...) La déclaration fait donc bonne impression (...) le programme est original, sans être révolutionnaire".

(35) *Notes et Documents de la Féd. des Ass. et Cercles Cath.*, no. 81, mai 1935, pp. 247-248 et 272-273.

Pourquoi ce revirement inattendu des catholiques conservateurs ? J. Willequet l'explique par la pression du Roi Léopold III sur les membres récalcitrants de la majorité (36). Sans pouvoir le contredire, il semble pourtant qu'un autre facteur — plus terre à terre — ait joué également : la droite catholique avait exigé, en contrepartie de ses votes favorables, une politique d'aide avantageuse pour le Boerenbond (37).

Le gouvernement ainsi installé, pouvait désormais s'atteler à l'exécution de son programme financier. Pour le faire efficacement, il avait fait voter une loi de pouvoirs spéciaux, accouplée au vote de confiance. Cette loi, en lui permettant, entre autres, "de modifier ou de compléter la législation en vigueur sur les entreprises exerçant une activité bancaire" (38) l'autorisait à agir dans ce domaine sans jamais consulter le Parlement. L'élaboration de l'A.R. bancaire allait donc se faire à huis clos, loin du forum public. Les luttes d'influence se déroulent donc ici sans les médiations traditionnelles. De là découle l'intérêt particulier d'une étude plus minutieuse de ce processus de décision.

3. LA MISE AU POINT DE L'A.R. BANCAIRE DU 9 JUILLET 1935

La composition hétéroclite du gouvernement allait être la cause de nombreuses péripéties survenues pendant la mise au point des textes du projet de contrôle bancaire. Instantanément, des frictions se

(37) Note de M.L. Gérard dans ses *Papiers* aux A.G.R.B., no. 67 : "Entretien avec M. A.E. Janssen. A propos de l'I.R.G., j'ai signalé à M. Janssen combien j'avais été frappé (...) de l'insistance avec laquelle M. Heymans (président de la Kredietbank, "héritière" de l'Algemene Bankvereniging) demandait que les opérations d'avance sur obligations du Boerenbond se fassent au taux de 3% identique à celui des obligations et cela comme s'il y avait eu, à cet égard, un engagement politique pris. M. Janssen me dit alors qu'en effet, il y en a eu un qui a été pris par le Premier Ministre, au nom du Gouvernement pendant l'interruption de la séance du Sénat du 30 mars 1935 (date de la déclaration gouvernementale et du vote de confiance). Cet engagement consiste en ce que le Gouvernement promettait d'assurer la mobilisation de ces obligations sans perte d'intérêts pour le détenteur. Si cette promesse n'avait pas été faite, dit M. A.E. Janssen, le Gouvernement n'aurait pas eu sa majorité. Si maintenant elle n'est pas tenue, il la perdra".

(38) *Documents Parlementaires, Sénat*, session 1934-1935, no. 83, art. 4.

firent sentir entre l'aile conservatrice et l'aile progressiste. La rivalité entre M.L. Gérard et H. de Man allait en être la concrétisation.

a. Un "premier round" favorable à de Man

Les mémoires de de Man sont très clairs : il écrit lui-même que le gouvernement Van Zeeland "débuta bien" (39). Il fondait surtout de grands espoirs en l'O.R.E.C. La création de cet organisme, l'"Office de Redressement Economique" (A.R. du 19 avril 1935 no. 165) avait été une de ses exigences pendant les négociations de formation du gouvernement (40). La tâche de ce service interministériel (41) était, d'une part, de coordonner la politique conjoncturelle et, d'autre part, de fonctionner comme service d'études pour des réformes de structure. C'était à ce titre que le "brain-trust du New-Deal belge", appellation ironique de l'O.R.E.C., allait s'occuper de l'élaboration de la législation bancaire.

L'O.R.E.C. fit du bon travail. A peine quelques jours après l'investiture du gouvernement, et même avant la constitution formelle de l'O.R.E.C., R.J. Lemoine (1897-1938), chef de cabinet de de Man (et professeur à l'U.L.B.), mit au point un premier projet : la création d'un "Office central des Banques". L'office exercerait un contrôle sévère sur le monde bancaire, qui s'était trouvé si près de la banqueroute. Cet organisme, où l'O.R.E.C. progressiste aurait une grande influence, serait chargé de l'élaboration du futur statut bancaire et plus

(39) H. DE MAN, *Après Coup*, p. 249.

(40) Le Plan du Travail en parla déjà. Cf. *Le Mouvement Syndical Belge*, 20 mars 1935, p. 50.

(41) Membres : 4 ministres, en particulier Van Zeeland et de Man; 2 secrétaires-généraux : le démocrate chrétien Dupriez (maintenant professeur émérite à l'Université Catholique de Louvain) et le socialiste R.J. Lemoine; 2 secrétaires, collaborateurs des précédents, respectivement Ch. Roger et F. Husson. L'O.R.E.C. fut immédiatement considéré comme le noyau progressiste du gouvernement, propageant le planisme et l'économie dirigée.

tard de son exécution (42). Pourquoi cette proposition, qui signifiait l'instauration immédiate du contrôle bancaire, ne fut-elle pas acceptée ? La réponse n'est pas claire, mais en tout cas, le gouvernement préféra faire coïncider la création d'un pareil institut avec la promulgation du statut bancaire proprement dit.

Mais ceci n'empêcha pas l'O.R.E.C. de continuer à livrer un travail considérable. Plusieurs projets virent le jour au début du mois de juin. Lemoine, à nouveau lui, était l'auteur d'un premier avant-projet. En 1933, en tant que membre du Service d'études de la B.N.B., il avait déjà mis sur pied un projet "théorique" de contrôle bancaire. A cette époque, il l'avait explicitement qualifié de "conservateur" (43). Quand en 1935 il dut rédiger un "vrai" projet, il trouva ce premier travail "complètement insuffisant" et voulut aller plus loin. Pour ceci, il se basa dans une certaine mesure sur les lignes directrices établies par le Bureau d'Etudes Sociales du P.O.B. (44). Elles accentuaient la nécessité de ne pas se contenter de la simple protection de l'épargne. Fidèle à l'idée du Plan, le contrôle devrait avant tout consister en une véritable direction du crédit. Ce document du P.O.B. souhaitait également que *toutes* les institutions financières — et non seulement les banques de dépôts — fussent soumises à la réglementation.

En effet, Lemoine choisit résolument la voie des réformes. Dans son avant-projet (45) il ne prévoyait pas seulement un contrôle sur les banques de dépôts, mais également sur les sociétés financières. Ces dernières étaient définies d'une façon assez large, de telle sorte que les holdings fussent soumis au contrôle de l'Etat (46). Un organisme de contrôle serait créé, un "Office Central des banques et des

(42) "Projet d'arrêté créant un Institut Central des Banques", 4 avril 1935. P.L. en possession de Mme Lemoine-Cordemans, qui avec beaucoup de gentillesse les a mis à ma disposition, ce dont je lui suis reconnaissant.

(43) "Un projet conservateur de réglementation des banques", 28 nov. 1933, A.S.B.N. non classé. Ici, je remercie le Dr. V. Janssens, qui m'a permis de consulter ce document.

(44) P.L., "Suggestions relatives au contrôle de banques", par A. HALASI, 8 mai 1935, 18 p.

(45) P.L., "Projet d'A.R.-contrôle des banques et des établissements financiers", 9 p., non daté. Seconde mouture : "Projet no. 2 de M. Lemoine relatif au contrôle bancaire", 6 p., 5 juin 1935. A.C.C.E. à Bxl., Dossier M 142.

(46) "Art. 2. Le contrôle porte également sur les organismes financiers (...). Sont compris dans cette définition, tous les établissements issus de la scission des organismes financiers, selon les prescriptions de l'A.R. no. 2 du 22.8.1934". "Projet d'A.R. no. 1", p. 1.

Etablissements financiers”, dont les six membres seraient nommés par le Roi, sur présentation de l'O.R.E.C. lui-même. Cet Office des Banques aurait disposé de larges compétences pour intervenir auprès des banques (47) et aurait pu entre autres fixer des montants maxima pour les crédits à une même personne ou entreprise. Il aurait nommé en outre lui-même les contrôleurs auprès des banques. Mais, fidèle à la conception du Plan : “Le contrôle des banques ne peut intervenir dans les relations individuelles entre les banquiers et leurs clients”. Pour finir, Lemoine souhaitait aussi un sévère contrôle des émissions, où l'Office aurait à nouveau de larges possibilités d'appréciation et d'action. En particulier, il aurait pu se prononcer sur l'opportunité de la fondation de nouvelles entreprises, sur les besoins objectifs en capitaux, sur les perspectives de rentabilité.

Cette proposition de Lemoine était donc évidemment basée sur une appréciable intervention de l'Etat et aurait causé un changement non négligeable de notre structure financière. Mais dès que ce projet fut soumis à discussion dans les réunions de l'O.R.E.C., il se vit déjà bien affaibli. En premier lieu, parce que la synthèse dut être faite avec un autre avant-projet, celui du démocrate-chrétien L.H. Dupriez, second collaborateur important de l'O.R.E.C. Ce dernier avant-projet (48) était, en ce qui concerne certaines modalités, quelque peu plus “modéré” que celui de Lemoine. “Il y a une divergence entre le caractère positif du contrôle préconisé par M. Lemoine et le caractère négatif du contrôle, défendu par M. Dupriez” (49). Ceci n'ôta rien au fait que Dupriez et Lemoine s'accordaient sur de nombreux points. Dupriez, lui aussi, prévoyait un contrôle des sociétés financières, voulait une grande influence de l'O.R.E.C. sur la composition et le travail de la “Commission bancaire” (ce serait bien Dupriez qui, le premier, employa ce terme pour désigner l'organisme central du contrôle) et désirait l'institution d'un Inspecteur des Banques avec assesseurs, dont les nominations seraient laissées au Ministre de la Justice. Cet

(47) “Titre III, art. 7. L'Office peut prescrire toute mesure propre à renforcer la situation des banques de dépôt”. “Projet no. 2”, p. 3. Par exemple des proportions entre les postes de bilan, la constitution des réserves spéciales et la suspension du paiement des dividendes.

(48) P.L., “Projet de L.H. Dupriez”, 5 juin 1935.

(49) En particulier, en ce qui concerne les modalités d'intervention de l'organisme de contrôle. “Procès-verbal de la réunion du 15 juin 1935, sous la présidence de M. Van Zeeland”, p. 7. A.C.C.E., Dossier M142.

Inspecteur devrait surveiller les "contrôleurs assermentés" auprès des banques (les futurs réviseurs) et pourrait le cas échéant, procéder lui-même à des enquêtes, expertises, etc. auprès des banques et autres institutions financières. Les deux collaborateurs de l'O.R.E.C. étaient par conséquent d'accord sur les grandes lignes du futur statut bancaire.

En fait, ce fut Van Zeeland qui, pendant les discussions de l'O.R.E.C., allait être responsable de l'affaiblissement des projets de Lemoine. Quelques exemples : il limita la portée de la définition du terme "société financière", de sorte que les holdings proprement dits échapperaient au contrôle. Seules "les sociétés dont l'objet social comporte l'appel aux capitaux publics en vue de les placer, tombent sous la réglementation" (50). Il rejeta également l'idée sur laquelle Dupriez et Lemoine étaient tombés d'accord, c'est-à-dire un Inspecteur des Banques avec assesseurs, à nommer par le Ministre de la Justice (51), ainsi que la suggestion de Lemoine de faire nommer les réviseurs par la Commission Bancaire elle-même. Il préféra la nomination par l'assemblée générale des actionnaires de la banque. La Commission Bancaire, pour sa part, devrait, toujours selon Van Zeeland, être "pour partie, une émanation des milieux intéressés" (52), supprimant du coup l'influence que Lemoine souhaitait y laisser à l'O.R.E.C.

Par ces réunions des 15 et 17 juin, sous la présidence de Van Zeeland (mais où l'on remarque l'absence du ministre de Man) (53), l'O.R.E.C. acheva donc un premier projet global de contrôle bancaire. Van Zeeland inspira (ou imposa) plusieurs dispositions importantes : capital minimum de 10 millions de F.; établissement (par A.R.) de proportions entre certains éléments de l'actif et du passif des banques; placement obligatoire en fonds de l'Etat de 20% des capitaux et réserves réunis; instauration d'un corps de réviseurs indépen-

(50) Idem, p. 9. Dans une autre réunion : "Au sujet du statut légal des sociétés financières, M. Van Zeeland précise qu'il ne désire les surveiller que dans la mesure où elles font appel à l'épargne publique". "Procès verbal de la réunion du 17 juin 1935", p. 3. A.C.C.E., Dossier M142.

(51) Idem, 15 juin 1935, p. 5.

(52) Idem, p. 5.

(53) D'après Lemoine : "H. de Man refuse d'entrer en discussion au Conseil de l'O.R.E.C. pour ne pas affaiblir M. Van Zeeland en s'y opposant. M. Van Zeeland ne demande presque rien à M. de Man pour ne pas le mettre à l'épreuve". P.L., "Note sur les débuts difficiles de l'O.R.E.C.", 11 p., 10 mai 1935.

dants et assermentés, nommés par les actionnaires de la banque (54); création d'une Commission Bancaire, composée de 3 représentants du monde bancaire et de 3 de la B.N.B., de l'I.R.G. et de la Cour des Comptes (55). Les tâches qu'initialement Dupriez voulait attribuer à l'Inspecteur des Banques, furent confiées par Van Zeeland à la B.N.B. Quant au contrôle des émissions, la Commission Bancaire devrait être avertie trois mois à l'avance de chaque émission publique de titres. Il est important de remarquer que la Commission avait, dans ce projet, la possibilité d'imposer un cours minimal pour les titres dont les émetteurs désirent l'admission au marché public. En dessous de ce cours, fixé par elle, la Commission pouvait même interdire l'émission.

Bien que Van Zeeland avait donc affaibli le radicalisme de la proposition Lemoine, le projet de l'O.R.E.C. gardait d'importantes traces d'interventionnisme. Un certain contrôle des institutions financières, telles que Van Zeeland les avait définies ci-dessus, restait prévu. Elles devraient régulièrement faire connaître la composition de leurs portefeuilles, elles ne pourraient payer des chèques à leurs guichets et devraient observer une proportion fixe entre leur capital et leurs investissements (56).

Van Zeeland fut donc largement responsable du caractère plus modéré du projet de l'O.R.E.C. (57). De la sorte, celui-ci présenta déjà beaucoup de traits communs avec le futur A.R. no. 185 en matière d'organisation et de composition de la Commission Bancaire, ainsi que du système des réviseurs. Mais les affaires allaient tourner plutôt mal pour l'O.R.E.C. Depuis un certain temps déjà, l'aile conservatrice avait lancé une offensive contre lui.

(54) Cette idée fut en fait déjà proposée par Dupriez, mais avait alors une toute autre signification, vu l'existence prévue d'un Inspecteur des Banques.

(55) En réalité, l'O.R.E.C. rédigea trois projets successifs (16, 17 et 18 juin); dans les second et troisième textes cette composition-ci fut changée comme suit : 2 représentants des banques, 2 de la B.N.B. et de l'I.R.G., 2 nommés directement par le Roi parmi des indépendants. Cf. "Projets A-B-C". A.C.C.E., Dossier M 142.

(56) Mais Van Zeeland ajouta plus tard "(qu'il) n'est pas d'avis d'établir pour les sociétés financières une proportion entre le capital et le portefeuille". "Procès-verbal du 17 juin 1935", p. 2. A.C.C.E., Dossier M 142. Les suggestions originelles de Lemoine d'interdire les "interlocking directories", ne furent pas du tout retenues.

(57) "(...) le désir exprimé par M. Van Zeeland de rester modéré pour rendre l'oeuvre durable". Idem, p. 3.

b. L'offensive contre l'O.R.E.C.

Beaucoup de gens ne portaient pas l'O.R.E.C. dans leur coeur. Même le ministre socialiste Vandervelde ne tenait pas de Man et ses expériences en haute estime (58). Ceci facilita bien entendu les attaques continuelles de la droite contre ce qu'elle considérait, selon les termes de de Man, comme un "cheval de Troie planiste". En particulier, un sabotage souterrain continu -était dirigé par le Ministre des Finances M.L. Gérard (59). Le fait que Van Zeeland et De Man ne partagèrent pas la même optique au sujet de l'O.R.E.C., n'arrangeait pas les choses, bien au contraire. "Pour M. Van Zeeland, l'O.R.E.C. était une conséquence fatale, pour H. de Man, un point de départ (60). Attaqué de toutes parts, paralysé par des différends internes, il est bien compréhensible que Lemoine caractériserait l'O.R.E.C. plus tard comme "the Belgian counterfeit of N.R.A., without the power" (se référant bien sûr à la National Recovery Administration de Roosevelt) (61).

Cette rivalité se fit sentir quand on aborda la législation bancaire. En premier lieu, M.L. Gérard exigea pour lui-même l'exclusivité en la matière. Il se tourna vers le Premier Ministre, à qui il demanda une réponse claire et nette. "La presse a parlé d'un projet relatif à l'activité bancaire. Là aussi, il faudrait qu'il soit bien entendu qu'il n'y a pas d'autre projet que celui qui est actuellement à l'étude, d'accord avec vous, au département des Finances" (62). Aucune ambiguïté : M.L. Gérard voulait que le seul projet valable et définitif fût élaboré par son propre département; l'O.R.E.C. n'y aurait aucune part décisive, rien qu'un travail d'appoint.

(58) "Je sais aussi d'autre part, que quand ce statut de l'O.R.E.C. a été discuté au Conseil (en mon absence, car j'étais alité à ce moment), il s'est heurté surtout à l'opposition de mon ami Vandervelde". Note d'H. de Man à Van Zeeland, 6 août 1935. I.I.S.G., *Papiers de Man*, no. 463.

(59) "(...) l'attitude du Ministre des Finances à son égard (= O.R.E.C.) a été tout simplement exaspérante (...) (elle) est celle d'un sabotage systématique et persistant". *Ibidem*.

(60) P.L., "Note sur les débuts difficiles de l'O.R.E.C.", par Lemoine, 10 mai 1935. P.L.

(61) P.L., Lemoine à Graftey-Smith (Bank of England), 15 juillet 1935.

(62) M.L. Gérard à Van Zeeland, 10 mai 1935. A.G.R.B., *Papiers M.L. Gérard*, (dorénavant M.L.G.), no. 31.

Nous abordons ici un aspect fondamental de l'élaboration de l'A.R. bancaire. Qui donc aurait en définitive le mot de la fin dans ce projet ? Une nouvelle fois, Van Zeeland fera preuve ici de son ambiguïté, de son attitude équivoque envers les réformes et la collaboration avec de Man. Loin de réserver le labeur à ses amis réformateurs, Van Zeeland préconisait officiellement une méthode de travail consistant en une rédaction parallèle de textes par les différentes ailes du gouvernement. Lemoine se plaignit plus tard auprès de Van Zeeland de ce qu'il appela "un vice de méthode à l'origine, à savoir, votre conception de laisser faire plusieurs projets d'arrêté, en vue d'en fondre les dispositions qui vous paraîtraient utiles" (63). Officieusement cependant, cette méthode revenait à une aide en sous-main à la fraction conservatrice. Sans que l'O.R.E.C. fut complètement bâillonnée, son activité devint de plus en plus subsidiaire. Entre le 15 et le 18 juin, il travailla encore à ses propres projets, mais après, le gros du travail se fit sous la direction du Ministre des Finances.

Le soutien du Premier Ministre à l'oeuvre de M.L. Gérard ressort bien de la phrase qui vient d'être citée : "(...) un projet actuellement à l'étude, d'accord avec vous, au département des Finances". La même idée se retrouve dans une lettre ultérieure de M.L. Gérard : "J'avais employé cette méthode (pour élaborer l'A.R.) avec l'assentiment du Premier Ministre" (64). de Man en personne reprocherait plus tard à Van Zeeland son manque de conséquence : "(...) quand nous avons commencé à préparer le contrôle des banques, il était entendu que la question serait tranchée à l'O.R.E.C. avant de l'être au Conseil des Ministres. C'est ainsi que l'on a commencé à procéder; mais à partir du moment où se sont manifestées les critiques venant du Ministre des Finances, on ne s'est pas borné, comme de juste, à discuter ces opinions avec leurs représentants, mais on leur a en fait abandonné la plus large partie du travail de préparation" (65).

(63) P.L., R.J.L. à Van Zeeland, 2 juillet 1935.

(64) M.L.G. à Max Horn (financier Sofina), 15 sept. 1948. A.G.R.B., *Papiers M.L.G.*, no. 13.

(65) Note de de Man à Van Zeeland, 6 août 1935, p. 9. I.I.S.G., *Papiers de Man*, no. 463. Cette citation déjà longue continue ainsi : "Ceci me ramène toujours à la constatation de la dualité et même de la discordance qu'il y a entre le tonus énergique et sûr de votre politique de *restauration* (de Man cursive) financière et le tonus timoré et hésitant de votre politique de *renovation* (id.) économique. La "clandestinité" de l'O.R.E.C. en est, je le crains, un indice". D'après cette même note, les collaborateurs de l'O.R.E.C., Dupriez et Lemoine ne furent pratiquement plus informés du travail législatif subséquent du département des Finances.

De par cette organisation du travail législatif, les éléments progressistes furent relégués à l'arrière-plan. Van Zeeland avait en effet opté pour une législation bancaire dans l'optique néo-libérale et non pas pour de véritables réformes de structure. Le compromis avec de Man montra ses véritables limites.

c. L'élaboration de l'A.R. sous M.L. Gérard

En fait, il semblerait bien qu'une entente existait dès le début dans les plus hautes sphères concernant la véritable portée du futur statut bancaire; une entente lui garantissant une base authentiquement libérale (66). M.L. Gérard n'attendit pas longtemps pour rassurer les banquiers. Dès les 5 et 16 avril des rencontres eurent lieu avec ceux-ci. Le gouvernement leur demanda de former un petit comité qui pourrait agir comme représentant du monde bancaire dans les prochaines négociations entre le gouvernement et les financiers (67). Dès le début, on admit donc les banquiers dans le processus de décision. L'inquiétude — qui existait réellement dans le monde bancaire : "l'objet dont les banquiers se sont surtout préoccupés jusqu'ici est l'étude du contrôle des banques" (68) — avait donc toutes les raisons de disparaître. Il est à remarquer que de Man et son collaborateur Lemoine étaient parfaitement au courant de cet état de choses et ne s'y opposèrent pas en principe. Leur but avoué était par contre de confiner ces consultations dans un cadre strictement officieux et consultatif. Ils insistèrent en outre sur un point : "Il convient de réduire les consultations au minimum. Il faut surtout, par

(66) Avant son accession au gouvernement, Paul Hymans reçut, de la part des milieux royaux, les apaisements les plus formels en ce qui concerne la législation bancaire à venir. Après un entretien avec Wodon, secrétaire du Roi : "Je sortis rassuré de cette conversation (...). Le contrôle aurait le caractère d'une surveillance technique, semblable à celle que prévoit le régime des sociétés d'assurance contre les accidents de travail". P. HYMANS, *Mémoires*, pp. 736-737.

(67) M.L. Gérard à Van Zeeland, 17 avril 1935. A.G.R.B., *Papiers M.L.G.*, no. 31. Ce comité était composé de Fabri (Société Générale), Thys (Banque de Bruxelles), Stevens (Crédit Anversois), Bruyninckx (Kredietbank), Carlier (Banque d'Anvers e.a.) et Galopin (S.G.) comme "président".

(68) Idem.

prestige, ne pas commencer ses négociations avec les banquiers" (69).

M.L. Gérard allait pourtant d'abord consacrer toute son énergie à d'autres projets plus urgents. Il ne s'attaquerait que plus tard au contrôle bancaire, agissant ainsi avec l'approbation de Galopin qui avait su convaincre ses collègues de la nécessité de s'occuper avant tout de questions plus pressantes, comme la conversion des rentes et l'Institut de Réescampte et de Garantie. Cet Institut facilitant la mobilisation des crédits bancaires à l'industrie, est en effet le résultat d'une concertation active entre le comité bancaire et M.L. Gérard (70). Ceci explique peut-être le départ tardif de l'aile conservatrice dans le domaine de la législation bancaire et l'avance temporaire de l'O.R.E.C. sur ce plan-là. Mais aussitôt que les autres problèmes furent surmontés, le mécanisme de concertation instauré allait s'occuper activement du problème bancaire. Les contacts entre M.L. Gérard et les banquiers à ce sujet n'allaient certes pas être "réduits au minimum", comme le souhaitaient Lemoine et de Man. Le Ministre des Finances reçut Fabri (S.G.) et quelques autres banquiers le 2 mai 1935; Fabri à nouveau le 6 mai et le 3 juin; le 4, 7 et 25 juin, Galopin (S.G.); le 29 juin, quelques autres banquiers; le 1er juillet à nouveau Galopin et quelques autres; le 6 juillet une fois de plus Galopin (71). En fait, cette liste que nous a laissée M.L. Gérard lui-même n'est pas limitative : d'autres annotations de sa main mentionnent des entrevues concernant ce même sujet avec Philippson (13 juin), Heymans et Bruyninckx (Kredietbank, 15 juin), Delbaere (K.B., 2 juillet) (72). A côté de ces rencontres de personne à personne, existait en outre un échange continu de documents, d'études et de notes entre les deux pôles de la concertation. Le mûrissement de l'A.R. bancaire se déroula donc dans une atmosphère de consultations constantes du monde financier.

Comment se déroula concrètement ce processus ? L'impulsion première était donnée par le département des Finances. En fait, ceci

(69) P.L., Note de Lemoine à de Man, "Création d'un comité de banquiers à consulter sur la réforme bancaire", 5 avril 1935; "Remarques sur les textes soumis au Ministre".

(70) Voyez en particulier les nos. 67 et 31 des *Papiers M.L.G. aux A.G.R.B.*

(71) Note de M.L. Gérard, 12 octobre 1936, A.G.R.B., *Papiers M.L.G.*, no. 71. Ajouté en dessous : "M. Fabri assistait soit à la conférence du 29 juin, soit à celle du 1er juillet, cela n'a pas été noté à l'agenda du Cabinet".

(72) A.G.R.B., *Papiers M.L.G.*, no. 67 : "Entretiens et visites".

se résumait pratiquement à deux personnes : le ministre lui-même et son proche collaborateur de Barsy, le futur président de la Commission Bancaire jusqu'en 1973. A eux deux, ils livrèrent le plus gros du travail préliminaire, qui consistait surtout en l'étude des législations bancaires étrangères et la rédaction des premières ébauches de l'arrêté (73). Vers la mi-juin enfin, pour la première fois, un avant-projet d'arrêté fut envoyé au comité des banquiers, avec l'assentiment de Van Zeeland (74). Après examen par les milieux bancaires, des contre-propositions, des remarques, des objections, etc. furent renvoyées au gouvernement, qui à son tour établit et proposa de nouvelles formules. De par ce jeu d'amendements et contre-amendements successifs, non moins de treize refontes du projet d'arrêté, désignées par les lettres de A à M, virent le jour (75). La tâche d'examiner et de proposer tous ces projets fut, du côté gouvernemental, confiée à un petit comité interministériel, comprenant M.L. Gérard, Van Zeeland, les socialistes Soudan et de Man, ainsi que le procureur général Hayoit de Termicourt (76).

Le cadre formel du processus est donc assez clair : les milieux bancaires étaient intéressés de près au travail normatif par de nombreux contacts écrits ou oraux. On tint compte de leur opinion lors des remaniements de textes et ils eurent donc une influence non négligeable sur le contenu des textes. Mais, précisément, que savons-nous du contenu de ces contacts intensifs ? A vrai dire, peu de choses. Nous devinons en effet l'existence de tout un flot de documents, mais nous n'en connaissons pas la teneur. Heureusement, quelques rares pièces d'archives peuvent nous éclairer.

(73) M.L. GERARD, "A propos d'un anniversaire...", p. 23.

(74) Ibidem, p. 26.

(75) En 1945, ils se trouvèrent encore au cabinet ministériel (cf. M.L. GERARD, "A propos...", pp. 25-26). Actuellement plus aucune trace d'eux aux archives du Ministère des Finances. Seul le projet F (25 juin 1935) se trouve dans les P.L. Il n'est pas clair si les projets de A à C de l'O.R.E.C. (A.C.C.E., Dossier M142) sont inclus ou non dans la liste de A à M citée par M.L. Gérard.

(76) M.L. GERARD, "A propos...", pp. 23-24. L'aile socialiste avait donc bien sûr gardé une fonction de contrôle, mais le travail même d'élaboration lui échappa.

1) Le premier document important est une note commune des banques concernant un avant-projet d'arrêté bancaire qui leur avait été soumis (77). Elles y exprimèrent leurs desiderata au sujet de la future réglementation bancaire. Tout d'abord la note insista sur la nécessité de maintenir le statut juridique des banques dans le cadre de la législation sur les sociétés déjà en vigueur. Donc pas de mesures d'exception, mais respect des règles générales existantes (78). La législation devrait, toujours selon les banques, se borner à édicter des principes généraux, sans établir des règles trop strictes ou trop précises, qui seraient inacceptables et irréalisables. "Les contingences économiques et financières sont essentiellement variables". L'arrêté devrait être applicable à toutes les banques, telles que les définissait l'AR no. 2 du 22 août 1934 (79). Par ce biais, les banques firent donc indirectement savoir que les holdings ne pouvaient pas être compris dans le statut légal. Le terme "banque" devrait être réservé à toutes les institutions soumises à pareil contrôle.

Ensuite, les banques signalèrent dans ce mémorandum les éléments qui devraient, selon elles, être compris dans cette législation :

a) l'obligation pour les banques d'observer certaines proportions entre les capitaux propres et les engagements ou entre les dépôts et les liquidités. Par contre, ces proportions ne pourraient pas être déterminées trop précisément ou être exprimées en chiffres. Elles devraient pouvoir fluctuer d'après les circonstances; b) l'obligation de publier, à intervalles réguliers, des bilans standardisés, mais point trop détaillés. Toutes ces réformes devraient être amenées très prudemment. Avant tout, il était hors de question de toucher au caractère confidentiel des opérations bancaires, de peur que le public ne perde confiance et ne s'affole. Dans le même ordre d'idées, les personnes exerçant le contrôle ne pourraient en aucun cas être des fonctionnaires de l'Etat. Le mémorandum des banques proposait de confier la surveillance à des contrôleurs indépendants et asser-

(77) "Note sur le 'Projet de contrôle des banques'", 8 p., 19 juin 1935. A.S.B.N., non classé. A nouveau, je tiens à remercier Dr. V. Janssens d'avoir pu consulter ce document.

(78) "Il paraît donc souhaitable de stipuler à la base de la définition du statut légal des banques, leur maintien dans le cadre des lois coordonnées sur les sociétés". "Note...", p. 1.

(79) Dans cet A.R. (concernant la scission des banques), la définition est la suivante : les banques sont les institutions qui "acceptent habituellement des prêts d'argent à intérêt, remboursables dans un délai inférieur à deux ans".

mentés. Ils seraient chargés de superviser la gestion interne et les bilans des banques, mais devraient être nommés par la banque elle-même, sur une liste présentée par la B.N.B.

2) Un second texte important nous est donné par une lettre de M.L. Gérard (80). Il y traite d'une conversation qu'il a eue le 25 juin avec Galopin, le gouverneur de la Société Générale. Pendant cet entretien, le Ministre des Finances avait mis Galopin "très confidentiellement" au courant des discussions poursuivies au sein du comité interministériel. Ensemble, ils avaient constaté que, jusqu'à présent, le texte légal correspondait bien à l'esprit du memorandum des banques, malgré quelques différences de détail (81). Mais un seul point important mécontentait Galopin : il n'était pas convenu de réglementer les trusts — et quand même, dans l'état actuel du projet, le gouvernement avait l'intention de le faire. Comme nous l'avons vu, un pareil contrôle faisait partie du projet de l'O.R.E.C.; le dernier projet gouvernemental avant l'entretien avec Galopin (le "Projet F" du 25 juin) adoptait en effet ces dispositions de contrôle sur les sociétés financières (cf. supra p. 407) (82). Galopin prononça les plus grandes réserves à l'égard de cette réglementation des organismes financiers. Il voulait garder le travail législatif dans les limites convenues depuis le début et ne pas toucher aux institutions financières autres que les banques de dépôts (83). En ce qui concerne la réglementation des émissions, Galopin n'avait "aucune objection de prin-

(80) M.L.G. à Van Zeeland, 26 juin 1935. A.G.R.B., *Papiers M.L.G.*, no. 31.

(81) "Je l'ai mis au courant, très confidentiellement, de l'état d'avancement du projet bancaire. Nous avons constaté qu'il n'est pas conçu dans un esprit qui soit fondamentalement en opposition avec l'avis exprimé dans la note des banques (bien qu'il y ait cependant certaines dispositions assez différentes). M. Galopin demande que le texte lui soit communiqué avant de devenir définitif". J'ignore si cette note dont il est question, est celle que nous venons d'examiner.

(82) P.L., "Projet F : projet E modifié après observations de MM. le Ministre de la Justice, le Procureur Général et le Secrétaire Général du Ministère de la Justice", 25 juin 1935, 14 p.

(83) "La difficulté essentielle (...) se trouve dans les dispositions relatives au statut des sociétés qui procèdent à des émissions de titres et dans la réglementation de ces opérations. (...) le Gouverneur de la S.G. a fait remarquer que ce texte (= la déclaration gouvernementale) et d'ailleurs aucune communication ultérieure, n'ont laissé supposer que le Gouvernement projetterait de réglementer d'autres institutions que les banques de dépôts. Il observe que cette réglementation supplémentaire toucherait énormément d'entreprises telles que la Sofina, l'Electrobél, la Banque Empain, etc. Il est impossible de légiférer à leur sujet, sans avoir pris contact avec elles".

cipe", bien qu'il n'en vît pas l'urgence, contrairement au contrôle bancaire : "Il est d'accord avec nous qu'il est préférable d'en finir".

3) Un troisième aperçu sur les vœux du monde bancaire nous est fournie par une autre lettre de M.L. Gérard. Cette fois-ci, l'indice est bien plus mince : dans ce texte (84), il annonce que Galopin lui a promis de faire rédiger un projet où les idées du monde bancaire dans sa totalité seraient exprimées. Ce projet serait dans une large mesure inspiré par le système de contrôle bancaire suisse. La portée de ce fait sera explicité plus bas.

Mais avant de comparer ces vœux et propositions avec les résultats définitifs de l'A.R., il faut encore examiner le déroulement final des événements, jusqu'au 9 juillet, date à laquelle le Roi signa l'arrêté.

d. La dernière phase de l'élaboration

La mise au point finale pouvait se faire en toute sérénité : la presse et l'opinion publique n'étaient en rien inquiétées. Le gouvernement avait fait parvenir, çà et là, quelques informations apaisantes. Il négociait avec les banquiers, par conséquent aucune menace planiste n'était à craindre (85) et la presse se tenait calme. Mais pour le reste, pratiquement rien ne s'était ébruité (86). Plus tard, M.L. Gérard exprime même sa vive satisfaction au sujet de la discrétion parfaite des banques (87).

(84) M.L.G. à Van Zeeland, 4 juin 1935. A.G.R.B., *Papiers M.L.G.*, no. 31.

(85) Dès les premiers contacts avec les banquiers, l'on est très rassurant, par exemple dans *L'Heure Financière*, 16 et 21.4.1935, p. 1 & 3. Le gouvernement publia lui-même un communiqué, quelque temps après : "(V.Z. et M.L.G.) avaient eu plusieurs entretiens avec des représentants des banques, afin d'arrêter les grandes lignes du projet de contrôle des banques". *Le Soir*, 4.6.1935, p. 1.

(86) Deux exceptions : déjà quelques éléments (assez corrects) dans *La Métropole* du 18 juin et selon *L'Agéfi* du 19 juin, p. 1, l'A.R. "ressemblerait fort au contrôle suisse".

(87) Une affirmation qui vaut son pesant d'or : "(...) on peut faire confiance à des institutions telles que les banques, pour examiner en confiance, en permettant et en gardant le silence, des actes importants des gouvernements". M.L. GÉRARD, "A propos...", p. 36.

Malgré tout, le calme allait être rompu une seule fois. Bien sûr, la presse socialiste devait être le fauteur de troubles. L'opinion du P.O.B. avait changé du tout au tout, et cela en un très court laps de temps. Le triomphalisme du Congrès de mars 1935 ("Nous sommes donc exactement dans la situation inverse de 1926" (88), céda la place à un défaitisme morose dès le mois de juin : "(...) nous assistons en ce moment au même phénomène que celui que nous avons connu en 1926") (89). Pourquoi donc ? D'après plusieurs informations du journal *Le Peuple*, à partir du début de juin, les banquiers auraient pris la décision de se soustraire au contrôle annoncé. Pour ce faire, leur but serait de saboter le gouvernement, en particulier en s'attaquant à la rente (ventes massives de titres d'Etat pour en faire baisser les cours) et en pratiquant la fuite des capitaux.

Etait-ce une invention pour inciter Van Zeeland à plus de fermeté ou pour justifier un A.R. bancaire plus "dur" aux yeux du public ? Ou bien, cette accusation correspondait-elle vraiment à la réalité ? Cette dernière supposition semble assez paradoxale, vu que les banquiers collaboraient allègrement à la mise sur pied du projet. Mais malgré tout, il paraîtrait bien y avoir un fond de vérité dans ces accusations : on en aurait même parlé au Conseil de Gouvernement (90). Cette apparente contradiction entre sabotage et coopération peut être expliquée par les éléments suivants. M.H. Jaspas écrit dans ses *Souvenirs* que Francqui, l'ex-gouverneur de la Société Générale, était fortement opposé au contrôle bancaire proposé et qu'il lui demanda d'attaquer le gouvernement — ce que Jaspas, par ailleurs, refusa (91). *Le Peuple*, pour sa part, faisait foi, en passant, de sérieuses divergences d'opinion qui existeraient "au sein de la banque la plus puissante du pays" concernant l'attitude à observer face au gouvernement (92). Un journal hollandais n'hésita pas à opposer ouvertement Francqui à Galopin (93). Serait-ce donc un

(88) Somerhausen dans *Comptes-rendus du Congrès...*, pp. 59-60.

(89) Vandervelde dans *Le Peuple*, 5.6.1935, pp. 1-3.

(90) 22 mai 1935 : "Conversion. des banques belges ont donné des indications tendancieuses à l'étranger". 7 juin 1935 : "Marché des rentes (...). La spéculation à la baisse." Notes manuscrites de M.L. Gérard. A.G.R.B., *Papiers M.L.G.*, no. 69, "Conseil des Ministres".

(91) "(Francqui me téléphona) il était excédé par les mesures très modérées de contrôle des banques prises par le Gouvernement Van Zeeland". Cette conversation ayant eu lieu en mai 1935, Jaspas aurait dû écrire "projetées" au lieu de "prises". M.H. JASPAS, *Souvenirs sans retouche*, Paris, Fayard, 1968, p. 169.

face au gouvernement (92). Un journal hollandais n'hésita pas à opposer ouvertement Francqui à Galopin (93). Serait-ce donc un conflit de générations à l'intérieur même du monde bancaire, où d'anciens éléments, férus de "liberté absolue", furent opposés aux conceptions modernes du jeune monde financier ? Quoi qu'il en soit, subitement — aux environs de la mi-juin — les "saboteurs de la rente" disparurent des manchettes des journaux socialistes. *Le Peuple* affirma avec assurance : "Les attaques contre la rente ont cessé. La situation est complètement renversée" (94).

C'est donc dans une atmosphère à nouveau déchargée que l'ultime phase de l'élaboration de l'A.R. put être abordée, c'est-à-dire la discussion du projet par le Conseil des Ministres. L'aile conservatrice avait réussi à tirer le drap vers soi : le projet soumis à discussion serait, dans une large mesure, de son propre cru. En revanche, les progressistes n'avaient pratiquement pas réussi à y mettre du leur. Mais les planistes ne s'avouèrent pas vaincus pour autant. Pendant les débats au sein du Conseil des Ministres, qui commencèrent le 28 juin, ils essayèrent une dernière fois d'apposer leur empreinte sur le projet. Une information de première main sur ces débats nous fait défaut (95), mais tout de même nous pressentons les difficultés. A l'origine, on avait annoncé que la décision finale se ferait après deux réunions (1 et 3 juillet) (96). En fait, cette décision fut ajournée plusieurs fois, et ce ne fut que le 9 juillet qu'on mit un terme aux discussions.

La presse affirmait connaître quelques-uns des points litigieux : les contrôleurs à instaurer et leur mode de nomination (fonctionnaires d'Etat ou indépendants ?), ainsi que les dispositions relatives aux incompatibilités découlant du métier de banquier (97). Que de

(92) *Le Peuple*, 2.6.1935, p. 3. "Il semble que (...) les chefs du capitalisme bancaire et de spéculation ne sont pas suivis par les éléments plus modérés du commerce de l'argent".

(93) *Algemeen Handelsblad*, cité par *De Standaard*, 15.6.1935, p. 2.

(94) *Le Peuple*, 19.6.1935, p. 1.

(95) Un certain espoir existait malgré tout que cela ne serait pas le cas. M.L. Gérard garda dans ses papiers personnels (A.G.R.B. no. 69) toute une série d'annotations, faites à la main, des séances du Conseil de Gouvernement. La série montre une lacune : du 26 juin au 5 juillet, période pendant laquelle l'A.R. en question fut discuté.

(96) *La Nation Belge*, 29.6.1935.

(97) *La Libre Belgique*, 3 & 5.7.1935, pp. 1 & 2; *La Nation Belge*, 2.7.1935; *De Standaard*, 9.7.1935, p. 1; *L'Etoile Belge*, 9.7.1935.

Man et ses partisans lancèrent, à ce moment-là, une dernière contre-offensive, peut aussi se déduire du fait qu'en ce court laps de temps, M.L. Gérard eut encore de multiples contacts avec les représentants des banques (98).

Les derniers jours de négociation furent en outre riches en interventions de la part de partis politiques. Surtout la prise de position de la Fédération des Associations et des Cercles catholiques fit grand bruit. Aux environs du 3 juillet eut lieu une réunion sous la présidence du banquier-politicien P. Segers (99). Des directives pour l'imminent statut bancaire y furent établies. On plaida la cause d'une "intervention modérée et équitable" de l'Etat. Plus précisément, la droite catholique formula plusieurs exigences : la nomination des réviseurs ne pouvait être laissée aux mains de l'Etat (que l'on se rappelle les rumeurs dans la presse s'y rapportant) et les autorités publiques ne pouvaient pas intervenir dans la fixation du taux d'intérêt (ce qui était prévu dans le "Projet F" du 25 juin susnommé et donnerait encore lieu à quelques péripéties) (100).

Le résultat de toutes ces tractations de dernière minute, fut un déroulement très agité et même assez chaotique de la phase finale de l'élaboration. Pour indiquer l'âpreté des débats : selon de Barsy, collaborateur de M.L. Gérard, les dernières discussions eurent lieu sur des textes qui avaient déjà la forme d'épreuves du Moniteur (101). "Chaotique" est en outre le terme même qu'emploie de Man (102). D'après une note de Lemoine, de Barsy semble s'être

(98) M.L. GERARD, "A propos...", pp. 28-30.

(99) *La Libre Belgique*, 4.7.1935, p. 2.

(100) Une autre intervention politique fut celle de la fraction libérale : le "Libérale Landsbond" tint des délibérations au sujet du problème bancaire; des conversations entre de Man et des leaders libéraux eurent lieu. Des rumeurs circulèrent comme quoi le Ministre de la Défense Nationale, le libéral Devèze, allait donner sa démission. *De Standaard*, 5.7.1935, p. 1.

(101) Préface de *La Commission Bancaire 1935-1960*, Bruxelles, Bruylant, 1960, pp. 39-45.

(102) "Je pense que (...) la façon chaotique dont ces projets ont été bousculés dans leur dernier stade, notamment par l'intervention arbitraire d'un fonctionnaire du Ministère des Finances, qui a singulièrement interprété ses devoirs de rédacteur, n'a pas été (...) profitable à l'oeuvre en elle-même". Note de de Man à Van Zeeland, 6.8.1935, p. 9. I.I.S.G., *Papiers de Man*, no. 463. Ce fonctionnaire auquel de Man fait allusion est-il de Barsy ?

conduit d'une manière assez intempestive dans le but de favoriser la version libérale, en réinterprétant des textes sur lesquels un accord entre ministres était déjà intervenu (103).

Bien que, dans une importante conférence devant la Chambre de Commerce d'Anvers (104), Van Zeeland rendît public les grandes lignes de l'A.R. bancaire une semaine avant sa promulgation. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, nous ne disposons pas de documents qui pourraient nous dire le fin mot de l'affaire. Par hasard, une seule des annotations faites par M.L. Gérard pendant les séances du Cabinet — il s'agit de celle du 2 juillet — nous est parvenue (105). De par son laconisme et son imprécision, ce texte nous renseigne peu. On peut cependant en déduire que le *problème des incompatibilités* souleva beaucoup de poussière. Le P.O.B. voulait maintenir aussi ferme que possible l'incompatibilité entre la fonction de banquier et tout autre mandat dans n'importe quelle société (106); les banques, au contraire, désiraient l'atténuer autant que possible (107). Van Zeeland, de son côté, "(...) serait assez tenté de sauvegarder à vie les situ-

(103) "Chaque mise au point a été pour M. de Barys l'occasion de modifier le sens, la portée et l'ordonnance des textes. Et chaque fois, vous (= Van Zeeland) avez accepté de prendre ces textes falsifiés comme base de discussion (...). Je ne me prêterai en tous cas plus à la correction de textes falsifiés par M. de Barys". P.L., Lemoine à Van Zeeland, 2 juillet 1935. Autre part encore : "Nous nous trouvons donc encore une fois devant des altérations manifestes des textes sur lesquels les Ministres ont délibéré". P.L., Note de Lemoine, "Remarques pour le Conseil du 1er juillet", p. 4. Plusieurs notes de Lemoine indiquent donc qu'il prit encore part à la mise au point des textes, mais en fait ce ne sont que des amendements à des textes rédigés par d'autres. Par l'absence de ces textes mêmes, les remarques de Lemoine, trop sommaires, ne peuvent nous apporter des éléments neufs.

(104) *Le Soir*, 4.7.1935, p. 2.

(105) "Conseil du 2 juillet, contrôle des banques". A.G.R.B., *Papiers M.L.G.*, no. 71.

(106) "La valeur et l'impérieuse nécessité du maintien de ce principe et de son application ne peut faire de doute". "Je considère que la question des incompatibilités doit être défendue sans compromission". P.L., Lemoine à de Man, "Remarques concernant le Projet M", 3 juillet 1935, p. 2 et "Remarques sur le texte soumis au Ministre", non daté, p. 1.

(107) "L'idée de rompre tout contact personnel entre l'administration des entreprises industrielles et commerciales et les organes qui lui sont indispensables (= les banques) va directement à l'opposé d'une tradition presque séculaire". Note des banques cité par Lemoine dans "Remarques concernant le Projet M", *ibidem*.

ations acquises". Le système adopté en définitive affaiblissait largement la rigueur que les socialistes voulaient voir appliquer (Lemoine admit plus tard avoir perdu beaucoup de terrain à ce sujet-là) (108). Un banquier peut exercer un seul mandat additionnel dans une société autre qu'une banque de dépôts, une société hypothécaire ou d'assurance. Pour ces dernières il n'existe pas d'interdit de cumul. Ce nombre est porté à deux mandats, si le banquier ne participe pas activement à la gestion de sa banque.

Le jour même avant la promulgation de l'A.R., un dernier coup de théâtre se produisit. Le 6 juillet, M.L. Gérard avait déjà rédigé le Rapport au Roi et l'avait communiqué à Galopin avant même que le gouvernement ait pu se prononcer à son sujet. La rédaction même de ce rapport avait en outre fait l'objet d'une divergence de vues entre M.L. Gérard et Van Zeeland. En effet ce dernier avait, surtout avec l'aide de son collaborateur Ch. Roger, déjà rédigé un tel "Exposé des motifs" (109), mais M.L. Gérard avait refusé de l'admettre et avait écrit son propre texte. On sera peu étonné que les banques se montrèrent complètement d'accord avec le rapport de M.L. Gérard, ainsi qu'avec l'A.R. dans sa totalité, qui maintenant semblait bien avoir obtenu sa forme définitive. Elles exprimèrent leur satisfaction par écrit (110). Mais entre ce jour-là (le 8 juillet) et la date où le Roi signa l'A.R. (9 juillet), une toute dernière modification allait être apportée au projet. Ce projet, auquel les banquiers avaient donc déjà marqué leur accord, ne retenait plus la possibilité donnée à la Commission Bancaire de fixer des taux d'intérêt maxima, ainsi que l'avait prévu le Projet du 25 juin, par exemple. Le P.O.B. exigea maintenant *in extremis* que cette modalité fût reprise quand même. Bien que cette clause allât à l'encontre de l'opinion conservatrice (on a vu que la Fédération catholique s'y opposait en toutes lettres), M.L. Gérard n'eut matériellement plus le temps d'en référer une fois de plus aux banquiers. Il fut donc bien obligé d'accepter cette disposition, au sujet de laquelle les banquiers allaient d'ailleurs exprimer des résér-

(108) P.L., Lemoine à Graftey-Smith (Bank of England), 15 juillet 1935.

(109) Conservé dans A.C.C.E., Dossier M 142, daté du 21 juin 1935.

(110) De Munck, de la S.G.B., écrit à M.L. Gérard : "Les banques me prient (...) de vous écrire qu'elles ont retenu de la lecture de ce document, une impression nettement favorable (...)". Cité dans M.L. GERARD, "A propos...", p. 30.

ves, même après la promulgation (111).

Tout était maintenant irréversible : après de longues discussions se prologeant des semaines durant, la signature de Léopold III mit un terme définitif aux péripéties du projet bancaire le 9 juillet 1935.

Nous pouvons maintenant examiner dans quelle mesure les vœux des banquiers, tels que nous avons pu les établir grâce à la maigre information disponible, correspondent ou non avec le texte définitif de l'A.R. no. 185.

4. ESQUISSE DU CONTENU DE L'A.R. : INFLUENCES ET PORTEE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS

Il est bien sûr hors de question de donner ici un aperçu même sommaire des aspects juridiques de l'A.R. bancaire — une abondante littérature y a d'ailleurs déjà été consacrée (112). Nous nous bornons donc ici aux principales dispositions et, loin de vouloir ou pouvoir donner un commentaire juridique, nous n'indiquerons que les lignes de force. Dois-je ajouter que les sources très fragmentaires dont nous disposons rendent toute cette entreprise plus fragile encore ?

Pour ne pas traiter de ces questions dans le vide, il faut tout d'abord résumer brièvement le contenu de l'A.R. Cet arrêté constitue un véritable tournant de notre histoire financière. Le monde des finances, auparavant libre de toute entrave juridique spécifique, dut

(111) Tout cet épisode dans M.L. GERARD, *art.cit.*, p. 30. La réaction des banquiers fut la suivante : "M. Galopin m'envoya, peu après, une note dans laquelle les banques qui avaient été consultées lors de la rédaction de l'arrêté du 9 juillet, prennent acte du fait que le pouvoir accordé à la Commission Bancaire n'était pas prévu dans le dernier projet dont elles ont reçu communication, constatent que leur avis n'a pas été demandé sur ce point et formulent des réserves au sujet de la portée de cette disposition."

(112) Voyez surtout F. DE VOGHEL & A. GREGOIRE, *Le statut légal des banques et le régime des émissions*, Bruxelles, Bruylant, 1949, 413 p.; L. FREDERICQ, *Le régime légal des banques et des bourses*, Gent, Ed. Rombaut-Fecheyr, 1937, 174 p.; L. HOMMEL & F. SMETS, *Le statut légal des banques et des banquiers en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1935, 162 p.; E. THIEBAULD, *Le contrôle des banques et les émissions publiques de titres*, Bruxelles, éd. R. Louis, s.a., 91 p.

maintenant se plier à des normes bien particulières. Pour pouvoir porter le titre de "banque", une institution financière doit notamment dorénavant remplir certaines exigences : accepter des dépôts pour un terme qui n'excède pas les deux ans, disposer d'un certain capital minimum, publier régulièrement des bilans légaux, ne pas posséder des actions. En outre, les banquiers étaient tenus à certaines incompatibilités et les institutions bancaires elles-mêmes étaient soumises à un contrôle.

Ce *contrôle* est exercé par un corps de "réviseurs" indépendants et assermentés. Ils sont recrutés par la Commission Bancaire (dorénavant C.B.), qui reçoit leur serment, mais ce sont les banques elles-mêmes qui choisissent leurs réviseurs sur la liste ainsi établie par la C.B. Le réviseur surveille le respect des dispositions légales dans la gestion quotidienne de la banque. A cet effet, il envoie régulièrement des rapports aux instances dirigeantes de la banque et dispose d'un veto suspensif de 8 jours si les opérations transgressent les limites légales. Dans ce cas, il met la C.B. au courant.

Cette *Commission Bancaire* elle-même est également créée par l'A.R. no. 185. Sa tâche est de veiller à l'exécution et l'observation globale de cet arrêté. Elle a une mission importante et multiple. Elle juge si une institution financière est autorisée ou non à porter le titre de "banque"; dans l'affirmative, elle accepte son inscription obligatoire sur la liste officielle des banques; elle reçoit le serment des réviseurs; elle peut fixer des taux d'intérêt maxima pour certaines opérations de crédit et — chose très importante — peut imposer certaines proportions entre les postes de bilan, etc....

A côté de toutes ces dispositions qui ressortent sous les titres globaux de "Statut légal des banques" et "Commission Bancaire", l'A.R. est en plus composé d'un autre titre : "Dispositions qui régissent les expositions, offres et ventes publiques de titres et valeurs". Cette partie-ci, quelque peu détachée des autres volets de l'A.R., règle les opérations d'émission et prescrit d'en avvertir la C.B. 15 jours à l'avance. Si celle-ci juge l'opération financière frauduleuse ou de nature à déséquilibrer le marché des capitaux, elle peut recommander une diminution ou une exécution graduelle de l'émission. Si aucune suite n'est donnée à cette recommandation, un veto de 3 mois peut être prononcé par la C.B. Dès la fin de cette période, la C.B. n'a, en théorie, plus de moyens à sa disposition pour interdire cette émission.

Comme on peut le voir, l'A.R. bancaire contient beaucoup d'éléments qui cadrent bien dans une optique de "management" du capitalisme. Des dispositions comme le capital minimum obligatoire, la publication régulière de bilans standardisés, la protection du terme "banque", entre autres, facilitent toutes, un fonctionnement plus rationnel et moins dangereux du système financier. La folle période d'expansion des années 1920 avait donné naissance à un grand nombre de banques, souvent petites et même "fantaisistes", qui ne purent résister au retournement du cycle économique. Pour sauvegarder les chances de survie des parties restées saines du monde financier, l'idée s'imposa de rendre obligatoire une règle de bonne gestion pour l'ensemble du monde bancaire. C'est ainsi que le Rapport au Roi de l'A.R. pouvait déclarer que "(...) la nécessité de soumettre la gestion des banques à certaines règles et d'organiser un contrôle adéquat, n'est pas sérieusement contestée" (113). Quelques auteurs remarquèrent que cette règle de bonne gestion était dans une large mesure la codification d'anciennes règles qui étaient déjà couramment pratiquées par les plus grandes banques (114).

Après ces brèves remarques concernant la "philosophie générale" du projet, il convient enfin de préciser quelques traits majeurs de cet AR.

a. Le système des coefficients.

Les textes légaux donnent à la C.B. la possibilité de fixer des proportions déterminées entre certains éléments de l'actif et du passif des banques (115). On remarque évidemment que l'A.R. même ne fixe pas ces proportions en des termes immuables, mais en instaure le principe général. C'est la C.B. qui, d'après les circonstances fluctuantes, arrête les rapports appropriés. Une telle

(113) *Moniteur Belge*, 10.7.1935, p. 4357.

(114) J. MOREAU de la MEUSE, "Le nouveau régime bancaire de la Belgique", Paris, *Société d'Etudes et d'Information économique*, août 1936, p. 39.

(115) L'A.R. précise : 1) entre leurs liquidités et leurs actifs mobilisables ou certains éléments de ces actifs d'une part et leurs engagements à vue et à court terme d'autre part; 2) entre leur capital et leurs réserves d'une part et le montant global soit des dépôts, soit de tous leurs engagements à vue et à court terme d'autre part" (art. II, par. I).

flexibilité fut précisément ce que le monde bancaire avait demandé dans la note du 19 juin 1935 que nous avons déjà examinée : "Il est (...) tout spécialement souhaitable que (...) l'A.R. ne détermine pas en chiffres les proportions qui devront être observées, mais qu'il laisse au contraire à l'organe d'exécution une latitude assez grande dans l'appréciation de ces proportions, afin de pouvoir les modifier suivant la conjoncture" (116). Par contre, dans le projet de l'O.R.E.C., établies par arrêté d'exécution. Cette conception-ci n'a pas été retenue, comme on le voit.

Nombre de commentateurs ont immédiatement remarqué que les modalités de ce système de coefficients sont très bien adaptées au fonctionnement de l'économie libérale (117). Ces mesures, où, à l'origine, le législateur voyait avant tout un moyen de protéger l'épargne (en garantissant des liquidités suffisantes), ont au fur et à mesure revêtu une importance grandissante comme instrument de la politique conjoncturelle et monétaire. Ernest Mandel écrit : "La principale technique utilisée par les gouvernements bourgeois pour essayer de "contrôler" le cycle économique après 1945, fut la politique d'expansion et de contraction successives du crédit" (118). Le monde bancaire eut donc une grande influence dans l'adoption, en 1935, des bases légales sur lesquelles cette technique fut fondée. La première application concrète date seulement de 1946, lorsque la C.B. utilisa pour la première fois les pouvoirs qui lui étaient accordés.

b. Le système révisoral

L'importance des réviseurs dans tout le contrôle bancaire n'est pas à démontrer. La définition exacte de leurs compétences allait

(116) "Note sur le 'Projet de contrôle des banques' ", p. 3. A.S.B.N., non classé.

(117) "Or, de par la nature même des choses la loi ne peut prévoir ici que certains principes généraux (...). Seule cette méthode permet à l'organisme de contrôle de tenir compte de toutes les circonstances et de suivre les méthodes changeantes du monde financier". B.S. CHLEPNER, "Le contrôle des banques et du marché des capitaux en Belgique", *Revue écon. internationale*, août 1937, p. 341.

(118) E. MANDEL, *La crise 1974-1978*, Paris, Flammarion, 1978, p. 12.

donc avoir une influence très large sur la portée réelle de l'A.R. Nous avons vu que les banques portèrent une grande attention à ce problème. Ils accentuèrent la nécessité de garder intacte dans les affaires bancaires la "confiance", qui allait de pair avec le "caractère strictement confidentiel" des opérations. Faire du contrôleur un agent de l'Etat était donc inacceptable. Confier le contrôle à des personnes provenant des banques elles-mêmes était cependant également impossible, ajoutait le memorandum des banques (119). C'est la raison pour laquelle les banquiers proposèrent de créer un corps de contrôleurs indépendants et assermentés. Ils demandèrent également de pouvoir les choisir eux-mêmes, sur une liste établie par la B.N.B. qui serait également chargée de recevoir les rapports que les contrôleurs établiraient de par leur fonction. Si le contrôleur (plus tard appelé "réviseur") avait des remarques à formuler sur le mode de gestion de la banque, il devrait d'abord en référer aux instances dirigeantes. Les différends éventuels entre contrôleurs et banquiers seraient tranchés par la B.N.B.

L'optique interventionniste de Lemoine (nomination par la C.B. elle-même), fut déjà éliminée par Van Zeeland dès les discussions au sein de l'O.R.E.C. de telle manière que le système révisoral du projet O.R.E.C. correspondait déjà bien avec ces vœux ultérieurs des banques.

Le parallélisme entre le système préconisé par les banques et le contenu définitif de l'A.R. no. 185 est patent : les mécanismes fondamentaux sont identiques. On remarquera seulement qu'un nouvel organisme s'y est ajouté, la C.B., qui reprend les fonctions de la B.N.B. prévues dans ce domaine. Le système révisoral est en effet de nature à sauvegarder la "confiance" en matière bancaire. Les réviseurs ne peuvent s'occuper de questions fiscales (120); la banque

(119) "On peut poser en fait — et cependant cette solution doit être écartée — qu'il serait extrêmement difficile de constituer pareille organisation en choisissant les éléments qui la composeront en dehors de ceux-là même qu'il s'agit de contrôler". "Note...", p. 6. A.S.B.N., non classé. Les banques rejetèrent-elles cette solution pour la simple raison qu'elle serait complètement inacceptable pour le P.O.B. ?

(120) Van Zeeland y aurait insisté : "Je reçois à l'instant votre lettre relativement à l'interdiction pour les réviseurs (...) de s'occuper des infractions fiscales. Vos suggestions sont excellentes et je vous en remercie vivement". M.L. Gérard à Van Zeeland, 29 juin 1935. A.G.R.B., *Papiers M.L.G.*, no. 31.

elle-même, répétons-le, nomme son ou ses réviseurs; ceux-ci peuvent être congédiés par l'assemblée générale des actionnaires, qui n'est même pas tenue d'en donner la motivation (121). Le compromis avec les intérêts privés qui est à la base même de ces arrangements, affaiblit donc considérablement la fonction de contrôle. Récemment, un auteur put encore critiquer "le statut hybride" et "l'ambiguïté sur le plan juridique et institutionnel" de cette organisation révisorale (122).

Remarquons tout de même que l'idée de de Man et du Plan du Travail de ne pas toucher au caractère privé des relations entre le banquier et son client, a facilité la victoire de l'optique libérale en cette matière.

c. La Commission Bancaire

La C.B. est la force motrice du contrôle bancaire belge. Un examen de la genèse de cet organisme n'est donc pas superflu. Les documents en parlent pourtant peu. La note des banques du 19 juin que nous avons déjà citée maintes fois, mentionne bien un "organisme d'exécution" ou encore un "organisme de contrôle à installer", mais ne précise rien de plus. Quelques aspects donnent pourtant lieu à des problèmes importants. Tout d'abord, *pourquoi* une "Commission Bancaire" ? Cette question a souvent été posée, même par les plus grandes autorités en matière d'histoire financière, comme De Strijcker, V. Janssens et Van der Wee (123). Aucun d'eux ne comprend pourquoi les fonctions découlant du contrôle bancaire ont été

(121) L. FREDERICQ, *Le régime des banques et des bourses*, Gent, 1937, pp. 43-44.

(122) J. LE BRUN, "Nature et modalités juridiques du contrôle révisoral des banques", *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1971, no. 1, pp. 42 et 32. Cette ambiguïté est attribuable selon l'auteur au "souci de n'opérer au bénéfice de la puissance publique, formellement du moins, que le minimum d'empiètements sur les responsabilités et les initiatives privées".

(123) C. DE STRIJCKER, *Les fonctions et les opérations de la B.N.B. de 1914 à 1938*, Bruxelles, Goemaere, 1939, pp. 321-322; V. JANSSENS, *Le Franc belge*, Bruxelles, 1976, p. 242; H. VAN DER WEE & TAVERNIER, *La Banque Nationale de Belgique*, Bruxelles, Weissenbruch, 1975, pp. 297-298.

confiées à un organisme nouveau et non à la B.N.B. En particulier, il est assez illogique de partager une même tâche, la politique de crédit, entre deux organismes séparés, comme le dit De Strijcker.

Il paraîtrait pourtant qu'à l'origine, l'intention du gouvernement était bien de confier toutes les tâches du contrôle bancaire à la B.N.B. Le texte de la déclaration gouvernementale sur lequel de Man et Van Zeeland étaient tombés d'accord au début, parlait d'"un organisme ad hoc, de préférence la B.N.B." qui exercerait le contrôle bancaire (124). La déclaration gouvernementale définitive, donc après l'accession de M.L. Gérard, était déjà beaucoup plus nuancée : "(...) un organisme ad hoc (...) il ne sera pas dépendant d'un ministère, mais il pourrait être la B.N.B. ou un organisme géré par elle". Pourquoi si peu d'enthousiasme pour le rôle de la B.N.B. ?

P. Segers, homme politique catholique et banquier, écrivait en 1935 que l'idée d'un contrôle exercé par la B.N., n'avait pas été chaleureusement accueillie dans les milieux bancaires (125). L'attitude de M. L. Gérard est également très typique. Pendant les conversations entre Franck, le gouverneur de la B.N.B. et le Ministre des Finances au sujet du contrôle bancaire, des divergences d'opinions apparurent entre les deux personnalités. Franck voulut attirer les responsabilités du contrôle vers la banque centrale; M.L. Gérard de son côté resta partisan de deux organismes séparés. En particulier, la question se posait de savoir si les directions de la B.N.B. et de la C.B. devraient coïncider ou au contraire rester séparées. M.L. Gérard fut d'avis que le président de la C.B. devait être absolument indépendant (126). Il avait su, raconte-t-il lui-même, imposer cette vue personnelle au cours des discussions entre ministres.

Tous ces éléments renforcent singulièrement la théorie prétendant voir dans la C.B. un organisme créé à la suite des pressions du

(124) I.I.S.G., *Papiers de Man*, no. 459 (je cursivais).

(125) "J'ai entendu émettre bien des appréhensions à cet égard dans les milieux intéressés et je crains les déceptions". *Notes et documents de la Féd. des Ass. et des Cercles cath.*, no. 89, mai 1935, p. 248.

(126) "La question s'est posée au cours de ces entretiens avec le gouverneur si la mission qui allait être confiée à la C.B., d'après les projets, ne devait pas être confiée à la B.N.B. Et là je tiens à vous dire que je ne partageais point l'avis de M. Franck. Je pensais (...) que la C.B. et la BN doivent être des institutions rigoureusement séparées (...) le président (de la C.B.) doit être indépendant de la B.N.". M.L. GERARD, "A propos...", p. 29.

monde bancaire qui craignait un contrôle de la déjà puissante B.N.B. Selon Van der Wee, il s'agit d' "un acte dicté par l'opportunisme politique (...), une concession aux banques privées" qui se méfiaient d'une banque centrale trop envahissante (127).

Mais les faits se présentent d'une façon plus complexe. Du côté des progressistes aussi, on avait émis le voeu de ne pas faire coïncider l'organisme de contrôle et la B.N.B. Même dans son texte très réformiste, Lemoine prévoyait un "Office central des Banques" indépendant sans attaches avec la banque centrale. Pendant les discussions à l'O.R.E.C., quand Van Zeeland voulut transférer les attributions de l'"Inspecteur des Banques" (souhaité par Dupriez) vers la B.N.B., les progressistes demandèrent de garder aussi faibles que possible les relations de la B.N.B. avec le contrôle bancaire. La raison en était que les banques privées pourraient, selon eux, de par leur présence dans la banque centrale, avoir une emprise indirecte sur le contrôle (128). Le même souci d'éliminer une éventuelle influence indirecte des banquiers sur le contrôle, incita Lemoine et Dupriez à limiter autant que possible l'influence du Ministre des Finances sur la composition et l'activité de la C.B. Sinon "(...) l'on tombe alors dans le contrôle des banques par les banquiers", "(...) d'autant plus que les ministres des Finances sont souvent des banquiers, anciens ou futurs" (129).

L'instauration d'une C.B. indépendante serait donc la résultante de deux demandes totalement différentes et franchement contradictoires, mais en fin de compte l'anti-interventionnisme en profita le plus. Une fois encore, l'opinion de Van Zeeland fut décisive. Il disait que "(...) la C.B. doit pouvoir empêcher quelque chose de mal, mais ne pas prescrire quelque chose de bien". Lemoine protesta alors — en vain — contre la très forte éventualité qu'ainsi la C.B. n'aurait pas de véritables pouvoirs (130).

(127) H. VAN DER WEE, *La B.N.B.*, p. 298.

(128) "M. Dupriez objecte que des questions importantes concernant la surveillance des banques passeraient alors au Conseil de Régence où se trouvent des banquiers privés (...) M. Lemoine fait remarquer que les banques privées sont clients à la B.N.B., le font même ressortir à l'occasion et que dans ces conditions il lui paraît peut-être difficile que la BN soit chargée de l'inspection des banques". "Procès-verbal... 15 juin", p. 6. A.C.C.E., Dossier M 142. Van Zeeland pour sa part disait qu'il voulait profiter de cet AR pour éliminer les banquiers privés du Conseil de Régence de la B.N.B.

(129) *Ibidem*, p. 12 et 5.

(130) "Procès-verbal... 17 juin 1935", pp. 1-2. A.C.C.E., Dossier M 142.

En effet, la C.B., comme décrite dans l'A.R. no. 185, prévoyait de nombreux accommodements avec les intérêts privés. Elle n'a qu'une emprise indirecte sur la nomination des réviseurs; elle n'a pas d'influence sur les mouvements de crédit dans l'économie; elle ne sait rien au sujet des relations entre la banque et le client; elle ne peut s'occuper de questions fiscales; en matière de contrôle des émissions, elle n'a théoriquement plus de moyens d'action une fois son veto de 3 mois expiré; elle ne peut exprimer une opinion concernant l'opportunité d'une émission de titres (voyez ci-dessous). Sa tâche est donc plus "d'informer" et de "recommander" que d'"obliger". N'oublions pas non plus que la C.B., où siègent 6 membres, comprend 2 représentants du monde bancaire (131). Ceci nous amène au coeur même du problème : la C.B., qui ne possède pratiquement que des moyens d'action indirects, agit par persuasion, par concertation, par dialogue avec le monde bancaire privé. Avec la B.N.B., ce rôle de concertation aurait été beaucoup plus difficile, sinon impossible (132). La C.B. travaille donc avant tout sur la base d'accords volontaires avec les banques qu'elle contrôle. Son ex-président, de Barsy, l'a souvent accentué (133). "Autorité morale", "prestige" : l'efficacité de son fonctionnement trouve ses racines dans ces derniers principes. C'est la raison pour laquelle ses réalisations et son influence pratique dépassent en effet la lettre de l'A.R.

La C.B. est donc devenue en fait un instrument de gestion pragmatique du système économique libéral. Dans les limites d'un certain cadre, établi par la loi et garantissant en particulier le caractère privé de toutes les opérations, la C.B. a de larges pouvoirs d'appréciation (par exemple en ce qui concerne les coefficients). C'est précisément ce que souhaitaient les banques : "L'A.R. (...) devra se borner à édicter des règles générales et à tracer un cadre suffisam-

(131) Nommés par le Roi sur une liste établie par les banques, à côté de deux représentants sur une liste de la B.N.B. I.R.G. et 2 directement nommés par le Roi parmi des indépendants.

(132) Voyez par exemple A. BRUYNEEL, "De quelques observations relatives aux compétences et aux pouvoirs de la C.B.", *Revue de la Banque*, 1972, 3, p. 209.

(133) "Il s'agit d'un essai de construire le statut sur l'adhésion de ceux qui exercent la profession bancaire (...) un statut de contrôle animé d'un esprit de construction et de collaboration (...). L'essentiel, c'est qu'il y ait un organe qui se sente solidaire du secteur contrôlé". Cité dans *Séance académique en l'honneur de M. de Barsy le 22 janvier 1973*, Bruxelles, Goemaere, 1973, p. 21 et 30.

ment large pour que l'organe d'exécution, qui sera constitué par l'arrêté, puisse dans ce cadre faire une application rationnelle et progressive des décisions du législateur" (134). Inutile de souligner que l'intention première de Lemoine — la C.B. comme tremplin pour une économie dirigée — ne fut pas réalisée.

d. Le contrôle des émissions

Ce contrôle se présente d'une façon assez singulière dans l'arrêté sur le contrôle bancaire et en forme un second volet, plus ou moins distinct. D'après de Barsy, ce contrôle est le résultat d'un compromis à l'intérieur du gouvernement. Le P.O.B. aurait proposé, selon lui (et ce qui est vrai en soi), un contrôle des holdings, inacceptable pour l'autre aile. Comme mesure de "réconciliation", on aurait alors institué ce contrôle des émissions de titres (135). En effet, nous vîmes le banquier Galopin, pendant un entretien avec M.L. Gérard, exprimer son mécontentement au sujet du contrôle proposé sur les sociétés financières (136). Le vœu de Galopin a été exhaussé : le jour après cette entrevue, le 27 juin, on abandonnait les dispositions réglementant les organismes financiers (137). Mais la "victoire" du P.O.B., à savoir l'instauration du contrôle des émissions, n'en fut pas vraiment une : Galopin accepta très bien ce contrôle, au cours de cette même entrevue (138), seulement il n'en voyait pas l'impé-

(134) "Note...", pp. 1-2. A.C.C.E., Dossier M 142.

(135) Préface de *La Commission Bancaire 1935-1960*, pp. 46-47.

(136) M.L. Gérard à Van Zeeland, 26 juin 1935. A.G.R.B., *Papiers M.L.G.*, no. 31. On ne peut ici, par manque de place, approfondir la question de la scission entre holdings et banques de dépôts, que l'A.R. no. 185 du 9 juillet 1935 reprit de celui du 22 août 1934. Il paraîtrait pourtant bien que cette scission fut reprise dans le second arrêté pour soutirer les principaux centres financiers au contrôle. Van Zeeland et M.L. Gérard auraient, au début, hésité de maintenir la scission dans leur arrêté. Cf. M.L. GERARD, "A propos...", p. 21; M.L. GERARD, "Le finances privées devant le problème des investissements", *Conférences du Centre d'Etudes Bancaires*, Bruxelles, Bruylant, Cahier no. 47. avril 1953, pp. 6-7; *La Commission Bancaire 1935-1960*, pp. 45-48.

(137) P.L., Note de Lemoine, 27 juin 1935.

(138) "Quant à la nature même des émissions, M. Galopin ne fait aucune objection de principe à ce qu'un régime, destiné à assurer une certaine coordination dans les appels au public, soit établi". M.L. Gérard à Van Zeeland, 26 juin 1935. A.G.R.B., *Papiers M.L.G.*, no. 31.

rieuse nécessité. En plus, on ne peut dire que les planistes ont reçu le contrôle des émissions "en échange", car il était déjà prévu dans le Projet F du 25 juin.

On remarquera aussi qu'à nouveau les modalités les moins interventionnistes furent incluses dans ce contrôle. Plusieurs dispositions que l'O.R.E.C. avait prévues (la possibilité de fixer un cours minimum pour toute émission de titres, d'imposer des montants maxima pour des crédits à un même destinataire ou de s'exprimer au sujet de leur opportunité même) ne furent pas accordées à la C.B. Le contrôle que l'on a développé ici est donc uniquement négatif. La C.B. dénonce ces opérations "mauvaises", mais ne se prononce pas sur la valeur intrinsèque du titre; elle ne maîtrise pas les mouvements des capitaux; elle n' "interdit" pas, mais elle recommande, comptant sur l' "autorité morale" dont nous venons de parler.

La version libérale du contrôle bancaire triompha largement, reproduisant bien les opinions de M.L. Gérard. Celui-ci les exprima clairement durant les débats gouvernementaux. Il compara le contrôle des émissions à la tâche d'un agent de police qui règle la circulation à un carrefour. Il donne la priorité une fois à l'une, une fois à l'autre direction : il s'agit ici d'une coordination, sans intervenir dans la direction choisie par chaque individu (139). Le but est simplement d'éviter des accidents, tout comme celui auquel a abouti la spéculation effrénée des années 1920. On s'est explicitement référé à cet exemple traumatisant pendant les discussions entre ministres (140). Il s'agit donc ici — une fois de plus — d'une intervention

(139) "Aussitôt que le trafic est devenu trop important, il a été nécessaire qu'il y ait un agent de la circulation (...). Mais l'agent n'a qu'une chose à faire : régler la circulation aux points où les mouvements peuvent se contrarier. L'agent n'a pas à s'informer des motifs pour lesquels les uns vont de gauche à droite ou du nord au sud. Le contrôle du crédit, c'est cela. La liberté est ici". M.L. GERARD, intervention dans G. JANSSEN, "Le contrôle du crédit", *Comptes-rendus des travaux de la Soc. d'Econ. Pol. de Belgique*, févr. 1937, no. 120, p. 20.

(140) "L'accent semble avoir été mis au cours des discussions sur les abus auxquels avait conduit en matière d'émissions l'activité financière fébrile qui avait précédé la grande crise de 1931". Préface de de Barys dans F. DE VOGHEL & A. GREGOIRE, *Le statut légal des banques et le régime des émissions*, Bruxelles, Bruylant, 1949, p. X.

étatique parfaitement acceptable dans la rationalité libérale. Voilà précisément la philosophie qui délimita la tâche de la C.B.

*
* * *

Au lieu de revenir sur tous les aspects auxquels nous nous sommes déjà trop longuement attardé, je voudrais conclure cet aperçu de l'A.R. bancaire en citant un simple fait assez révélateur. On se rappellera que Galopin avait promis à M.L. Gérard un projet d'A.R. qui refléterait l'ensemble des opinions du monde bancaire. Il s'inspirerait largement du contrôle bancaire suisse (141). Précisément, de nombreux commentateurs de l'A.R. qui, bien entendu, n'étaient pas au courant de ce fait, ont souligné la ressemblance du contrôle suisse avec le système belge. Franz De Voghel écrit : "Les auteurs de ce dernier, en 1935, ont manifestement été inspirés par les réglementations adoptées en Suisse en 1934 (...). Les deux législations sont soeurs" (142). Un parallélisme facile, qui ne prouve rien, je l'admets volontiers — le fait n'en reste pas moins frappant.

5. CONCLUSION

Toutes conclusions restent ici provisoires à cause du fait que de nombreux documents restent inaccessibles. Un aperçu définitif de toutes les influences et confrontations reste encore hors de portée. Tout de même, nous disposons d'éléments suffisants pour pouvoir établir une ébauche assez précise.

D'abord l'aspect formel du processus. La manière dont celui-ci se déroula, fut sans cesse influencé par le système des pleins pouvoirs. De par l'élimination de tous les détours légaux et administratifs, les luttes d'influence et les pôles de pouvoir se montrent en toute clarté. Nous avons vu comment, dès le début, le gouvernement s'adressa au monde bancaire et l'accepta comme partenaire dans les délibérations.

(141) M.L. Gérard à Van Zeeland, 4 juin 1935. A.G.R.B., *Papiers M.L.G.*, no. 31.

Le travail législatif se déroula donc dans une atmosphère de collaboration très étroite entre le Ministre des Finances et les milieux financiers. Sans cesse, ils échangèrent propositions, projets, notes et autres documents. La refonte des propositions gouvernementales se fit sur base de remarques émises par les banquiers. Ceux-ci furent parfois même informés des textes proposés avant les ministres (ce fut par exemple le cas du Rapport au Roi). Bien sûr, loin de moi l'idée de vouloir considérer tout contact entre le monde bancaire et le monde politique a priori comme un quelconque "mal" en soi. Après tout, en chaque processus démocratique, il est parfaitement équitable que les décisions se prennent après avoir entendu les desiderata de ceux auxquels la législation s'appliquera. Pourtant, dans ce cas-ci, en présence des faits, il serait difficile d'interpréter le rôle de la finance à partir de ce seul point de vue. Le rôle joué par celle-ci dans la globalité du processus s'apparente plus à celui de force motrice et inspiratrice qu'à celui de "partenaire de concertation", dans l'acception actuellement courante de ce terme.

Quel fut la place de la fraction socialiste dans tout ceci ? Dans une première phase, elle élaborait en effet, sous l'égide de l'O.R.E.C., un projet conséquemment réformiste. Mais par l'intervention de Van Zeeland ce premier texte fut déjà considérablement affaibli dans l'O.R.E.C. même. De plus, celui-ci fut relégué à l'arrière-plan et le gros du travail fut confié à l'aile libérale, conduite par M.L. Gérard, qui avait su mettre la main sur le projet définitif. Quelques exigences fondamentales des progressistes, entre autres le contrôle des holdings ou l'emprise de la C.B. sur les mouvements de crédit, furent rejetées. De Man et ses amis avaient été réduits à un rôle secondaire : ils ne maîtrisèrent plus la dynamique de l'élaboration et en furent réduits à amender des textes établis par leurs adversaires politiques.

Après cet aspect formel, tournons-nous vers le contenu même du processus. Le parallélisme entre les vœux du monde bancaire et

(142) F. DE VOGHEL, "La législation bancaire suisse", *Conférences du Centre d'Etudes Bancaires*, juin 1938, no. 2, p. 5 et 27. Impossible ici d'examiner ce système suisse. Pour la comparaison CH-Belgique : F. DE VOGHEL, *Contrôle des banques. Législations récentes*, Gembloux, Duculot, 1936, 526 p.; M. CHARVET, *La crise du système bancaire belge*, Paris, Sirey, 1936, p. 132; A.M. ALLEN e.a., *Commercial banking legislation and control*, London, Macmillan, 1938, p. VI. Comparaison entre le révisorat suisse et belge : J. LE BRUN, *Nature et modalités...*, p. 33.

les réalisations définitives de l'A.R. no. 185, est souvent très frappant. En témoignent, par exemple, la philosophie générale du contrôle, le système des coefficients, celui des réviseurs, la non-réglementation des organismes autres que les banques de dépôts. Ces quelques exemples démontrent l'impact considérable des financiers sur les textes de l'A.R. On a bien sûr souvent souligné le caractère de compromis de cet arrêté (143). Sans aucun doute, il n'existe pas de concordance complète entre les vœux des banques et les modalités légales. Pensons par exemple à la disposition permettant à la C.B. de fixer des taux d'intérêt maxima. De même, l'article 15, qui interdit aux banques "d'exercer une influence intéressée sur l'opinion publique", est inspiré directement par une exigence de de Man (144). Avec une information plus complète, on pourrait sans aucun doute multiplier les exemples. Mais l'exiguïté du compromis est évidente : il ne s'agit pas là de points capitaux, qui en plus ne contredisent en rien la rationalité libérale, bien au contraire.

Quel est donc la signification globale de l'arrêté bancaire ? Pour en revenir à la question que nous posions dans l'introduction, dans quelle mesure pouvons nous parler de l' "hardiesse" de l'A.R. ? Il est clair à présent que la réglementation légale de l'activité bancaire n'est pas la résultante d'une intervention autonome de l'Etat, mais au contraire de la coopération avec le capital privé, qui en vit lui-même la nécessité et l'avantage.

Comment expliquer l'échec du P.O.B. ? Pourquoi les socialistes donnèrent-ils leur accord à une législation où l'optique libérale triompha pratiquement sur toute la ligne ? Aucune des exigences fondamentales du Plan (nationalisation, contrôle effectif du crédit) ne fut réalisée. Au contraire, on instaura précisément le "contrôle bancaire", une notion qu'il avait rejetée. Il ne suffit pas de revenir inlassablement à la rengaine qui ironise volontiers sur la pure "électoratité" de tous les plans socialistes. Le fossé profond existant entre projet progressiste et applications concrètes — un fossé que nous retrouvons ici une fois de plus, plus large que jamais — nécessite des explications plus approfondies. Cette défaite-ci peut en l'occurrence être expliquée par le fait que le P.O.B. n'y voyait pas

(143) Par exemple, de Barys dans la préface de F. DE VOGHEL & A. GREGOIRE, *Le statut légal...*, p. IX-X.

(144) P.L., Note d'H. de Man, 27 juin 1935.

de défaite du tout : aveuglé par le rôle nouveau de l'Etat dans l'économie libérale, il a considéré ce fait en soi comme une grande victoire, sans se rendre compte qu'en instaurant cet interventionnisme, il enfonçait des portes ouvertes et prenait à la finance privée ce que celle-ci voulait donner d'elle-même. Le P.O.B. oublia que la socialisation de l'économie ne se juge pas quantitativement ("combien"), mais bien qualitativement : l'intervention de l'Etat à l'avantage de qui ? de Man écrivit plus tard, lucidement, que l'A.R. bancaire avait été son "premier échec" ministériel (145).

DE UITWERKING VAN HET KONINKLIJK BESLUIT
BETREFFENDE DE CONTROLE OP HET BANKWEZEN (1935)

door

Guy VANTHEMSCHE

SAMENVATTING

In 1935 werd het Belgisch bankwezen voor het eerst in zijn geschiedenis aan een controle onderworpen. Het K.B. nr. 185 van 9 juli 1935 dat deze controle instelde, werd uitgewerkt onder het systeem van de "volmachten", d.w.z. dat de regering de wetgevende arbeid "direct" kon leveren, zonder rekening te moeten houden met alle traditionele, i.h.b. parlementaire, omwegen. Een nadere studie van de manier waarop zo'n belangrijke wetgeving tot stand kwam, wordt hierdoor dus wel interessanter. De regering Van Zeeland, die in haar regeringsprogramma zich de moeilijke taak had opgelegd een legaal statuut voor het bankwezen uit te werken, was een ideaal terrein voor hevige politieke confrontaties : tussen een sterk reformistische vleugel o.l.v. de Man en een uitgesproken conservatieve strekking met M.L. Gérard, de minister van Financiën, bevond de "gematigde" christendemocraat Van Zeeland zich in een nogal dubbelzinnige positie. In een eerste fase konden de progressisten het voordeel behouden. Ze werkten een project uit waarin aan de overheid een belangrijke rol werd toegekend en waar o.a. ook een controle op de holdings werd voorzien. Door toedoen van Van Zeeland werd dit eerste project echter tamelijk afgezwakt. Maar zeer waarschijnlijk eveneens o.l.v. Van Zeeland werd de wetgevende arbeid echter geleidelijk aan uit de handen van de progressisten gehaald om aan de conservatieven te worden toevertrouwd. M.L. Gérard werkte zijn project uit in nauw contact met een

(145) H. DE MAN, *Après coup*, p. 253.

groep vertegenwoordigers van de bankwereld. Voortdurend wisselden de minister en de bankwereld voorstellen en tegenvoorstellen uit. Op basis van die onafgebroken gedachtenwisseling werd het definitieve project dan opgesteld. Op vele punten stemden de wensen van de financiële wereld goed overeen met de bepalingen van het K.B. nr. 185 : i.h.b. wat de algemene filosofie van de bankcontrole, het zgn. "systeem der coëfficiënten", het revisorenstelsel betreft. Zelfs zonder rekening te houden met wat de Mans Plan van de Arbeid voorstelde, moet men toch vaststellen dat de bankwetgeving van 1935 voor de progressisten eerder als een nederlaag moet beschouwd worden. Natuurlijk kan men verscheidene elementen van het K.B. als een authentiek compromis tussen beide vleugels bestempelen; dat neemt niet weg dat de essentiële socialistische eisen (holding-controle, leiding van het krediet, enz.) in de projectenmap zijn blijven steken.

THE ELABORATION OF THE ROYAL DECREE ON BANK-CONTROL

by

Guy VANTHEMSCHE

SUMMARY

In 1935 Belgian banking was subject to a control for the first time in its history. The Royal Decree nr. 185 of July 9, 1935, which established this control, was elaborated under the system of the full powers, i.e. that the government could do the legislative work direct, without having to take into account all traditional roundabout ways, particularly of a parliamentary nature. Thus a more thorough study of the way in which such an important legislation came about, is certainly of interest. The Van Zeeland-government which in its policy had undertaken the difficult task of elaborating a legal statute for banking, was an excellent field for vehement political confrontations : between a strong reformist wing headed by de Man and a pronounced conservative fraction with M.L. Gérard, the Finance Minister, the "moderate" christian-democrat Van Zeeland found himself in a rather ambiguous position. In a first stage the progressists managed to prevail. They elaborated a project which provided for an important role of the authorities and for a control of the holdings. Through Van Zeeland, however, this first project was considerably weakened. But probably also under the influence of Van Zeeland, the legislative work was gradually taken out of the hands of the progressists, to be entrusted to the conservatives. M.L. Gérard elaborated his project in close co-operation with a group of representatives of banking. The minister and banking continuously exchanged proposals and counter-proposals. On the basis of that uninterrupted exchange of ideas the final project was then drawn up. On many points the wishes of the

SAMENVATTING — SUMMARY

financial circles corresponded well with the provisions of Royal Decree nr. 185, particularly with regard to the general philosophy of bank-control, the so-called "coefficient-sytem", the system of revisers. Even without taking into account what de Man's Labour Plan proposed, it must be ascertained that the bank-legislation of 1935 is to be considered a defeat for the progressists. Of course, several elements of the Royal Decree may be called authentic compromises between the two wings; yet the fact remains that the essential socialist demands (holding-control, guidance of credit, etc.) did not get beyond the project-stage.

Guy VANTHEMSCHE, Nantierenlaan, 1900 Sterrebeek