



L'invention d'un système monétaire national : banques d'émission, supervision bancaire et développement financier en Belgique (1822-1872)

Stefano Ugolini

► To cite this version:

Stefano Ugolini. L'invention d'un système monétaire national : banques d'émission, supervision bancaire et développement financier en Belgique (1822-1872). Olivier Feiertag, Michel Margairaz. Les banques centrales et l'État-nation, Presses de Sciences Po, pp.137-158, 2016, 978-2-7246-1910-2. <<http://www.pressesdesciencespo.fr/fr/livre/?GCOI=27246100409680>>. <hal-01357723>

HAL Id: hal-01357723

<https://hal-univ-tlse2.archives-ouvertes.fr/hal-01357723>

Submitted on 31 Aug 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'invention d'un système monétaire national : banques d'émission,
supervision bancaire et développement financier en Belgique (1822-1872)

Stefano Ugolini
Sciences Po Toulouse, LEREPS

Abstract:

In most 19th-century centralized states, national monetary unification has been attained thanks to the creation of provincial branch networks by banks of issue. Through a case study on Belgium, this paper investigates the causes and consequences of this phenomenon, as well as its operational implications. It shows that political pressure – aimed at reducing credit rationing, and hence at fostering economic development – was a key factor in pushing reluctant central bankers to extend their operations outside domestic financial centers. The success of monetary unification crucially depended on the incentive structure embedded in the implemented supervisory policies – aimed at reducing risk-taking in the provinces.

Keywords: Central banking, banking supervision, financial development.

JEL Classification: E42, G32, N23

L'invention d'un système monétaire national : banques d'émission, supervision bancaire et développement financier en Belgique (1822-1872)

Stefano Ugolini¹

L'établissement d'une véritable monnaie nationale constitue sans doute, d'un point de vue symbolique aussi bien que substantiel, l'une des étapes majeures du développement des États-nation. En général, il s'agit d'un résultat qui a été atteint relativement tard. Ce n'est qu'à partir des décennies centrales du XIX^e siècle, en effet, que l'on voit graduellement disparaître des bulletins des bourses les cotes de changes sur des places financières (souvent domestiques), substituées par les cotes de changes sur des pays étrangers : changement qui témoigne de l'apparition de systèmes de paiement nationaux, uniformes et centralisés, n'ayant pas existé auparavant. La mise en place de ces nouvelles « infrastructures financières » coïncide avec la pénétration des banques d'émission dans les provinces, c'est-à-dire avec la création de leurs réseaux de succursales.

La littérature historico-économique, cependant, n'a pas toujours apprécié l'importance de l'action modernisatrice des instituts d'émissions sur ce plan. Souvent, le développement de réseaux provinciaux a même été vu comme une aberration par rapport au parcours vers la banque centrale moderne : selon cette interprétation, au lieu de reconnaître la nécessité de devenir des « banques des banques » non-concurrentielles (comme la Banque d'Angleterre aurait été à même de le faire), certains instituts auraient au contraire – dans le but d'assurer leur propre profitabilité – étendu aux provinces leur compétition avec les banques commerciales². Or, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, on ne trouve presque pas de banque d'émission s'abstenant de créer un réseau provincial³ ; la Banque d'Angleterre elle-même essaie de relancer ses succursales, dont le développement avait de fait été bloqué par la loi de 1844⁴. Peut un phénomène autant macroscopique être qualifié d'aberration ? On a le droit d'en douter. Le terme de « banque centrale » ne dérive-t-il pas justement de la position

¹ Je voudrais remercier V. Bignon, P.-C. Hautcœur, C. Jobst, I. Maes, F. Velde, aussi bien que tous les organisateurs et les participants à la 8^e Conférence de la Mission Historique de la Banque de France pour leurs commentaires sur une ancienne version de ce texte. Bien sûr, j'assume l'entière responsabilité de toute erreur qui pourrait s'y être glissée.

² Voir p.e. F. Capie, C. Goodhart et N. Schnadt, *The Future of Central Banking*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, pp. 69-70.

³ Voir l'analyse comparative présentée par C. Jobst, « Gouverner une banque centrale décentralisée : l'exemple austro-hongrois (1847-1914) », in O. Feiertag et M. Margairaz, *Gouverner une banque centrale : du XVII^e siècle à nos jours*, Paris, Albin Michel, 2010, pp. 113-40.

⁴ D. Ziegler, *Central Banking, Peripheral Industry: The Bank of England in the Provinces 1826-1913*, Leicester, Leicester University Press, 1990.

de l'institut par rapport à ses succursales (et non pas par rapport aux banques commerciales) ?⁵ Et encore, des contributions récentes n'ont-elles pas souligné l'impact positif sur le développement économique de l'action en province des banques d'émission⁶ ? À la lumière de tout cela, la création des réseaux de succursales nous apparaît de plus en plus comme une étape fondamentale de la « modernité monétaire », méritant davantage d'attention de la part des historiens.

Dans le but de contribuer à la réévaluation de ce phénomène, le présent papier propose de le regarder du point de vue des banques centrales elles-mêmes. Il essaie de reconstruire les raisons de l'expansion de leurs affaires dans les provinces ; les problèmes opérationnels soulevés par cette démarche, et la façon dont ils ont été affrontés ; ainsi que les effets que les solutions adoptées ont sorti sur les acteurs financiers provinciaux au moment de leur intégration dans le système national. Cette investigation de nature microéconomique vise à capter les enjeux du processus d'unification monétaire, afin d'améliorer la compréhension de ses causes et de ses conséquences.

Pour cela faire, le papier se concentre sur l'étude d'un cas spécifique : la construction d'un système monétaire national dans les territoires belges⁷. Ce cas s'avère, en effet, particulièrement intéressant pour plusieurs raisons. Premièrement, nonobstant la relative étroitesse de ces territoires, au début du XIX^e siècle les fluxes de capitaux et – ce qui plus importe – d'information entre les différentes places financières du pays demeuraient particulièrement faibles⁸ : par conséquent, l'action unificatrice de la banque d'émission se retrouvait à bâtir sur une *tabula rasa*. Deuxièmement, cas tout à fait rare, un premier essai de création d'un réseau de succursales – mené par la Société Générale (SG) aux années 1820-30 – se termina par un échec ; il fallut un deuxième essai d'expansion – mené par la Banque Nationale de Belgique (BNB) aux années 1850-60 – pour accomplir l'unification monétaire belge. Troisièmement, les systèmes de supervision adoptés par les banques d'émissions belges dans les provinces changèrent considérablement au cours du temps – ce qui produisit d'importantes conséquences pour les acteurs financiers provinciaux. Ces trois circonstances plutôt « extrêmes », bien évidemment interconnectées, nous permettent de saisir certains des caractères fondamentaux – restant ailleurs dans l'ombre – de l'expansion des banques d'émission ; par conséquent, l'intérêt des conclusions de cette étude de cas dépasse les limites de l'histoire belge.

⁵ S. Ugolini, « What Do We Really Know about the Long-Term Evolution of Central Banking ? Evidence from the Past, Insights for the Present », Norges Bank Working Paper 2011/15, p. 3.

⁶ Sur la France, voir : S. Nishimura, « The French Provincial Banks, the Banque de France, and Bill Finance, 1890-1913 », *Economic History Review*, 48:3, 1995, pp. 536-54 ; V. Bignon et C. Jobst, « Eligibility to Central Bank Liquidity and the Bankruptcy Rate: Lessons from France 1826-1913 », document de travail, 2012. Sur le Japon, voir : K. Mitchener et M. Ohnuki, « Institutions, Competition, and Capital Market Integration in Japan », *Journal of Economic History*, 69:1, 2009, pp. 138-71.

⁷ L'étude se base sur les archives de la Société Générale (ASG) et de la Banque Nationale de Belgique (ABN), conservées aux Archives Générales du Royaume à Bruxelles.

⁸ Issue de l'agglomération de réalités locales politiquement semi-autonomes et économiquement inhomogènes, la Belgique assommaient une remarquable variété de microsystemes financiers indépendants. Anvers était toujours un grand entrepôt commercial, ainsi que l'une des places financières internationales les plus importantes de l'époque ; Bruxelles devait ses affaires surtout à son statut de siège du gouvernement et de l'aristocratie ; les activités bancaires des villes manufacturières étaient concentrées sur le financement des industries locales (textiles à Gand, sidérurgiques à Liège, houillères à Mons, etc.) ; finalement, la plupart du pays demeurait fondamentalement agricole. R. Demoulin, *Guillaume I^{er} et la transformation économique des Provinces Belges (1815-1830)*, Liège-Paris, Droz, 1938.

LES BANQUES D'EMISSION DANS LES PROVINCES : UNE QUESTION DE SUPERVISION

Pour bien apprécier l'importance de l'expansion des banques d'émission dans les provinces, il faut partir d'une analyse des structures financières existant avant le début de ce processus. Depuis le moyen-âge, des marchés du crédit modernes et efficaces s'étaient établis dans les villes marchandes européennes. Ces marchés, d'où on pouvait emprunter à des taux d'intérêt modérés, demeuraient néanmoins inaccessibles à la plupart des acteurs économiques, souffrant d'un rampant rationnement du crédit : le capital financier disponible se trouvait, par conséquent, « cloisonné » dans des petits circuits dont ne pouvaient profiter que peu d'emprunteurs privilégiés⁹. Cette situation, vraisemblablement dysfonctionnelle, était le produit de la sévérité des problèmes d'asymétrie d'information.

À priori, on aurait pu recourir à deux types de solutions face à ces problèmes. D'un côté, on aurait pu demander, en garantie des créances, du collatéral. Or, bien qu'assez courants, ces types de prêts n'étaient pas en mesure de réduire considérablement le rationnement du crédit dans l'économie : les investisseurs étaient en effet freinés par l'inadéquation du collatéral disponible – voire sa volatilité (titres financiers, marchandises), son illiquidité (propriétés immobilières), sinon son insuffisance (circonstance tout à fait normale dans un monde au faible taux de capitalisation). De l'autre côté, on aurait pu exiger, au lieu d'un gage, une assurance. Faute d'assureurs spécialisés, celle-ci aurait pu consister d'une garantie formelle de la créance de la part d'un tiers¹⁰. C'est la voie que l'on parcourut le plus souvent depuis l'adoption, au XVI^e siècle, du système de la lettre de change négociable¹¹. Dans ce système, les contraintes à la circulation des capitaux pouvaient être réduites à travers la création de structures de supervision diminuant le risque d'antisélection, c'est-à-dire 1) des structures pour la production d'information (visant à améliorer l'appréciation des garanties), ou bien 2) des structures pour la production de garanties (visant à améliorer la qualité des créances). C'est justement là que les banques d'émission venaient jouer un rôle considérable.

Dans la première moitié du XIX^e siècle, alors que l'offre de capitaux devenait de plus en plus abondant dans les centres financiers, les emprunteurs provinciaux n'étaient toujours pas en mesure d'en profiter. Pour avoir accès au crédit aux conditions en vigueur dans les métropoles – ce que les banques privées ne garantissaient pas –, les provinces firent appel aux

⁹ M. Flandreau, C. Galimard, C. Jobst et P. Nogués-Marco, « The Bell Jar: Commercial Interest Rates between Two Revolutions 1688-1789 », in J. Atack et L. Neal, *The Origins and Development of Financial Markets and Institutions from the Seventeenth Century to the Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 161-208.

¹⁰ Pour un traitement théorique de la question, voir M. Ghatak et T. Guinnane, « The Economics of Lending with Joint Liability : Theory and Practice », *Journal of Development Economics*, 60, 1999, pp. 195-228.

¹¹ H. Van der Wee, « Monetary, Credit and Banking Systems », in E. Rich et C. Wilson, *The Cambridge Economic History of Europe, V: The Economic Organization of Early Modern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977, pp. 290-393, esp. pp. 322-32. Sur le système de montage et garantie des lettres de change au XIX^e siècle, voir S. Ugolini, « Foreign Exchange Reserve Management in the 19th Century: The National Bank of Belgium in the 1850s », in A. Ögren et L. Øksendal, *The Gold Standard Peripheries: Monetary Policy, Adjustment and Flexibility in a Global Setting*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 107-29.

banques d'émission¹². Au moment où la pression politique devint irrésistible, celles-ci subordonnaient leur entrée dans les marchés provinciaux à l'établissement de structures locales de supervision, finalisées à la production d'information ou de garanties : ces structures permirent finalement – pour la première fois – le débordement des capitaux financiers au-delà de leurs « cloisons » traditionnels. Le processus, néanmoins, n'était pas nécessairement irréversible : sa continuité dépendait crucialement du bon fonctionnement des structures locales, dont les défaillances auraient été en mesure d'arrêter les flux du crédit de la métropole aux provinces – c'est-à-dire, de repousser les périphéries dans un état de rationnement. Les systèmes de supervision mis en place par les banques d'émission ont été, par conséquent, la clé du rattrapage des provinces aux conditions financières des métropoles. C'est ce que nous indique, assez clairement, l'expérience belge.

PREMIER ESSAI: LA SOCIETE GENERALE DANS LES PROVINCES (1822-1850)

Fondée à Bruxelles en 1822 par Guillaume I^{er} des Pays-Bas, la SG avait, parmi ses multiples buts, celui d'améliorer les conditions du crédit dans les provinces belges¹³. Afin de garantir que la nouvelle banque eût des passifs suffisants à développer des opérations de crédit importantes, le roi avait décidé de lui confier le rôle de caissier de l'État. Dès ses débuts, donc, la SG se retrouve dans la nécessité – pour assurer la perception des impôts – de nommer des correspondants dans les provinces. Pour cela faire, elle procède à l'établissement d'un réseau d'agences. Les agences sont des bureaux totalement dépendants du siège central, chargés d'exécuter un nombre très limité d'opérations – telles que la perception des impôts ou le paiement et encaissement d'effets –, et pour cela conférant aux localités où elles sont installées le statut de « place bancable ». Les agences constituent donc la « case zéro » de l'unification monétaire. Néanmoins, dépourvues de la faculté d'accomplir toute opération de prêt, elles ne peuvent rien améliorer à la condition du crédit dans les provinces. Les agents ne sont que des teneurs des caisses et des livres de la banque ; ce n'est pas étonnant qu'ils soient généralement choisis – après versement d'une caution importante – parmi les anciens receveurs des finances, dont ils continuent les fonctions¹⁴.

La décision par la SG de limiter son action en province gêne le roi. Au lieu d'améliorer les conditions du crédit dans l'entièreté du pays, l'institut a, de fait, créé une formidable rente de position pour les banques privées de la capitale : pour avoir leurs lettres de change escomptées par la SG, les emprunteurs provinciaux sont obligés de passer par l'entremise d'un correspondant à Bruxelles, dont les commissions sont tellement élevées qu'elles dépassent souvent le différentiel de taux d'intérêts entre la métropole et les provinces¹⁵.

¹² Un cas faisant exception (encore que partielle, vu le développement extraordinaire des succursales de la banque d'émission aux années 1830) est celui de l'Angleterre, où des structures privées connectant le marché londonien avec certaines provinces s'étaient mises en place depuis le début du siècle : W. King, *History of the London Discount Market*, Londres, Routledge, 1936.

¹³ La littérature sur la SG est très riche. Pour une synthèse, voir H. Houtman-De Smedt, « La Société Générale de 1822 à 1848 : évolution de la « banque foncière » à la « banque mixte » », in H. Van der Wee, *La Générale de Banque 1822-1997*, Bruxelles, Racine, 1997, pp. 13-62.

¹⁴ ASG, I, 71, Rapport Mettenius, s.d. (mars 1823).

¹⁵ ASG, I, 72, Réponse de Tilberghien à Morel, s.d. (mars 1823).

L'administration de la SG, dominée par les banquiers bruxellois, essaie de résister aux pressions politiques ; depuis juillet 1824, cependant, elle se voit obligée de procéder – avec beaucoup de réticence¹⁶ – à l'organisation de cinq succursales (tableau 1).

La provision du crédit dans les cinq localités agréées doit passer par l'interface d'un comité d'escompte, présidé par l'agent et composé – selon un ordre d'alternance rigide fixé – par deux parmi les six commissaires nommés par l'administration centrale. Visant à éviter toute collusion entre eux, cette alternance est d'autant plus importante que les commissaires n'ont, de fait, que des incitations « morales » (et non pas « pécuniaires ») à assurer le bon fin des opérations d'escompte : touchant seulement un jeton de présence aux réunions du comité, ils ne versent pas de caution à la banque, ni participent de ses profits. La raison en est que les commissaires sont appelés à apprécier, non pas à augmenter, les garanties attachées aux lettres de change. En fait, les succursales de la SG ont le droit d'escompter – dans les limites imposées par l'administration centrale – seuls les effets portant au moins trois signatures (c'est-à-dire, avec au moins une double garantie)¹⁷. Par conséquent, on peut les classer comme « structures locales pour la production d'information ».

À la lumière de cela, il est intéressant de regarder les modalités de la sélection des commissaires. Nous pouvons le faire pour le cas de la succursale de Liège, dont la correspondance est conservée. D'abord, la SG demande à son agent dans la ville de lui envoyer une liste de dix-huit candidats possibles à la charge de commissaire : « Cette liste contiendra leurs noms et prénoms, leur âge, leur profession, et les observations particulières que vous auriez à faire sur chacun d'eux ; il est inutile de vous faire observer que les personnes à y porter devront jouir à un degré très marqué de la confiance de leurs concitoyens, et que leur caractère personnel de même que leur désir de coopérer au bien-être général devront les rendre dignes de la marque de distinction que la Direction de la Société leur destine »¹⁸. L'agent prépare la liste, en incluant différents types de notables locaux : banquiers, commerçants, industriels, figures institutionnelles¹⁹. L'administration centrale démontre une préférence assez marquée pour les hommes de banque et des institutions (notamment, le président du Tribunal de Commerce et le receveur des impôts de la Ville) ; elle demande à l'agent de communiquer sa décision aux personnes sélectionnées, en recommandant que « ces démarches devront être faites avec la circonspection que la circonstance exige, pour ne pas indisposer les personnes qui seraient appelées à remplacer celles actuellement désignées »²⁰. Après avoir accepté la nomination, les commissaires font leur serment et entrent en fonction.

L'attitude de la SG à Liège montre à quel point la banque désire s'insérer dans les microsystèmes financiers locaux d'une façon coopérative, et non pas concurrentielle. Dans le but d'obtenir l'information dont elle a besoin, elle cherche le soutien « œcuménique » des

¹⁶ Encore en décembre 1825, l'administration plaide pour le remplacement des succursales par des banques provinciales autonomes. À l'appui de sa démarche, elle soutient que la Banque d'Angleterre avait pu survivre à la crise alors en cours parce qu'elle avait pu refuser d'escompter les effets des banques provinciales : eût la Banque eu des succursales, elles auraient sans doute entraîné sa chute. L'argument n'émeut pas le roi. Demoulin, *Guillaume I^{er}*, op. cit., pp. 74-5.

¹⁷ ASG, I, 73, Instructions pour les succursales, 27 août 1824.

¹⁸ ASG, I, 75, Le gouverneur à l'agent de Liège, 31 juillet 1824.

¹⁹ ASG, I, 75, L'agent de Liège au gouverneur, 18 août 1824.

²⁰ ASG, I, 75, Le gouverneur à l'agent de Liège, 28 août et 7 septembre 1824.

élites locales : c'est elle qui propose (à l'aide de son agent) une collaboration aux notabilités de la place, veillant à ne pas troubler les équilibres y établis – ainsi qu'à ne pas heurter aucune sensibilité. C'est notamment sur la réputation des notables (sur leur « capital moral ») que la SG veut appuyer son action dans les provinces : son calcul est que les coûts d'une dispersion de ce capital seraient, pour les commissaires, plus grands que les avantages d'abuser de leur position.

Est-ce que ce modèle de supervision a marché ? Le graphique 1 montre que, dès leurs débuts, les opérations d'escompte de la SG dans les provinces ont connu un développement remarquable. C'est surtout autour de 1830 que l'essor des succursales – et notamment, de celle de Mons – devient imposant. S'agit-il d'un succès ? Nous savons que, pendant la crise de 1830-31, la SG a subi des pertes considérables du côté de son portefeuille d'effets montois. Portées au bilan entre 1835 et 1842 (voir graphique 2), ces pertes ont déterminé la banque à sortir du business provincial : en 1842, elle décidait de fermer toutes ses succursales (sauf Anvers), pour se concentrer sur l'escompte à Bruxelles – où les sociétés industrielles patronnées par elle-même avaient le droit de présenter leurs effets²¹. Au lieu de répandre son crédit sur le pays, la SG allait dès lors acheminer de plus en plus de capitaux des provinces vers le marché bruxellois²². Très vivement contestée, cette stratégie ouvrait la voie à la fondation d'une nouvelle banque d'émission après la crise de 1848.

L'échec essuyé par la SG dans son essai d'expansion nous montre les limites de la politique de supervision préférée par elle dans les provinces. Le choix d'encourager la production d'information, mais non pas celle de garanties, avait pour effet d'améliorer les conditions d'accès au crédit pour une seule catégorie d'emprunteurs : ceux déjà bien établis à l'intérieur du cercle des affaires locales. Par conséquent, le pouvoir donné par la banque aux élites provinciales – de fait, maîtres des comités d'escompte des succursales – était énorme. Cela ne faisait qu'augmenter l'appât de comportements collusifs : finalement, le gage du « capital moral » des notabilités locales ne pouvait pas suffire à compenser les avantages d'une conduite peu sérieuse. C'était une leçon que la BNB n'allait pas oublier.

DEUXIEME ESSAI: LA BANQUE NATIONALE DANS LES PROVINCES (1851-1872)

Fondée à Bruxelles en 1850 sous l'impulsion du ministre des finances Walthère Frère-Orban, la BNB avait, parmi ses multiples buts, celui d'améliorer les conditions du crédit dans les provinces belges – ce que la SG n'était pas parvenue à accomplir²³. La loi obligeait la nouvelle banque à créer des facilités d'escompte dans chaque chef-lieu de province²⁴, aussi bien que dans toutes les localités où la nécessité s'en ferait sentir²⁵. L'organisation d'un

²¹ Bien qu'on soit mal renseigné sur les motivations qui amenèrent la SG à fermer ses succursales, les grosses pertes subies paraissent en être la cause principale. Telle était aussi l'opinion de Walthère Frère-Orban : P. Kauch, *La Banque Nationale de Belgique*, Bruxelles, BNB, 1950, p. 333, n. 42.

²² S. Ugolini, « An 'Atypical' Case ? The First Emergence of Brussels as an International Financial Centre 1830-1860 », in L. Quennouëlle-Corre et Y. Cassis, *Financial Centres and International Capital Flows in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 47-70.

²³ Sur la fondation de la BNB, voir Kauch, *La Banque*, op. cit.

²⁴ Anvers, Arlon, Bruges, Gand, Hasselt, Liège, Mons et Namur (voir tableau 1).

²⁵ E. Van Elewyck, *La Banque Nationale de Belgique: les théories et les faits*, Bruxelles, Falk, 1913, I, pp. 71-2.

réseau de correspondants est donc l'un des principaux problèmes que l'administration de la BNB doit tout de suite aborder. Elle s'y engage en partant du même principe que son prédécesseur : coopérer, et non pas concurrencer, avec les « puissances financières » déjà établies en province.

Après avoir négocié la reprise du réseau d'agences de la SG – laquelle avait été privée, en son faveur, du statut de caissier de l'État –, la BNB essaie de racheter aussi l'unique succursale survivante, celle d'Anvers ; mais en vain. Eu égard de l'importance et de la complexité des opérations à exécuter sur cette place, l'administration y décide la création d'une nouvelle succursale²⁶. Formellement dépendante de Bruxelles, la succursale sera gérée par deux administrateurs salariés ; ils seront accompagnés par un comité d'escompte, purement consultatif, composé par des membres des principales maisons de banque de la ville²⁷. Sur la base de l'expérience anversoise, on dirait que la BNB parcourt, vingt-cinq ans après, la même voie que la SG.

Mais Anvers demeure l'unique dépendance directe fondée par la Banque. Dans le reste du pays, le modèle appliqué est celui de la promotion de sociétés « en nom collectif » indépendantes, ayant « pour but d'avaliser, moyennant rémunération, les divers effets que la Banque Nationale consent à escompter à son intervention »²⁸. Sous le nom de « comptoirs de la BNB », telles sociétés indépendantes sont donc des « structures locales pour la production de garanties » : leur but n'est pas celui d'améliorer l'appréciation des opportunités d'investissement, mais plutôt d'assurer les créances dans lesquelles la Banque investit.

La procédure établie pour la création de ces structures est la suivante. L'administration centrale attend des manifestations d'intérêt de la part de particuliers d'une telle localité. Après avoir reçu des propositions et en avoir évalué (généralement, par l'entremise de son agent sur la même place) la conformité, elle donne son assentiment à la création du comptoir. Les membres de la société à constituer sont appelés à fournir un cautionnement important (un dépôt d'obligations nationales, ou une hypothèque immobilière) à garantie de ses opérations : il s'agit là, on pourrait dire, du « capital social » engagé. Cela fait, le comptoir peut commencer ses activités. Son devoir est d'escompter aux emprunteurs locaux – dans des limites préalablement fixées – des effets qui seront réescomptés (si agréés) par la BNB. Le comptoir est autorisé à prendre des lettres de change portant deux signatures, mais il devra impérativement y ajouter la propre avant de les remettre à Bruxelles. Cette démarche assure que, en cas de défaut des débiteurs, le comptoir couvrira la BNB des pertes²⁹. En rémunération des services d'assurance offerts à la Banque, le comptoir aura droit à toucher 25% du produit net de ses opérations. Les sociétaires pourront être aidés par un comité d'escompte consultatif, dont l'opinion ne sera toutefois pas engageante pour eux³⁰.

²⁶ ABN, 2, PV CdA 28 décembre 1850.

²⁷ ABN, 2, PV CdA 14 janvier 1851.

²⁸ La définition est tirée du jugement du Tribunal de Commerce de Bruxelles sanctionnant définitivement le statut légal des comptoirs de la BNB (17 décembre 1897). Van Elewyck, *La Banque*, op. cit., II, p. 81. La Banque eut elle-même, à un moment, des doutes sur l'opportunité d'allouer à ces sociétés la dénomination de *comptoir de la BNB* « alors qu'ils sont destinés à opérer sous la responsabilité individuelle de tiers et en dehors de celle de la Banque » : ABN, 2, PV CdA 25 mars 1851.

²⁹ Le système se fonde sur les mêmes principes que celui appliqué par la Banque à ses correspondants étrangers : Ugolini, « Foreign Exchange », op. cit., p. 116.

³⁰ ABN, 2, PV CdA *passim*.

Alors que la SG avait activement cherché le concours des notabilités locales pour la création de ses succursales, la BNB demeure – nonobstant les pressions politiques dont elle fait l’objet – relativement passive. Quand, très souvent, des institutions (ministère des finances, conseils communaux, chambres de commerce) viennent réclamer la fondation de nouveaux comptoirs, la Banque justifie sa réticence sur la base du manque de propositions par des entrepreneurs de la place. Parfois, il est effectivement difficile d’en trouver de disponibles³¹ ; plus souvent, ce sont les principaux banquiers provinciaux eux-mêmes qui s’empressent à offrir leur concours à l’administration centrale – laquelle se montre d’ailleurs très bien disposée à leur égard. Le résultat est que le réseau de la BNB se configure, dans ses premières années, comme un « patchwork » de correspondants de nature tout à fait différente. À Tournai, c’est la maison de banque dont l’agent est propriétaire à tenir lieu de comptoir ; à Arlon, c’est la première banque privée de la place ; à Gand, c’est la seule banque par actions de la ville (la Banque de Flandre, fondée après la dissolution de la succursale de la SG)³². C’est uniquement dans le cas du comptoir de Mons que la BNB reçoit plus qu’une proposition, par deux consortiums de banquiers en compétition. Fidèle à ses principes, l’administration essaie une médiation entre les deux groupes dans le but d’écarter toute concurrence dangereuse ; les équilibres s’avèrent toutefois fragiles³³.

Au total, l’approche de la BNB aux élites locales est le même que celui de la SG : ce que l’on cherche est, en effet, leur soutien « œcuménique ». Ce qui change radicalement, par contre, est la structure des incitations à laquelle ces élites sont soumises. Ce n’est pas leur « capital moral », mais leur capital financier qui est pris en gage : les membres des comptoirs ont tout intérêt dans le bon fin des opérations, car leurs profits et leurs pertes coïncident avec ceux de la « structure locale pour la production des garanties » – ce qui augmente considérablement le coût d’opportunité d’un comportement peu sérieux. En même temps, la possibilité d’escompter à deux signatures donne finalement au grand public l’accès au crédit qu’il avait longtemps désiré. Il s’agit sans doute d’une solution coûteuse pour la Banque, mais qui paraît adaptée aux exigences du pays.

C’est ce que les données suggèrent. Elles nous montrent l’essor formidable de l’escompte dans les provinces, bientôt formant la plupart du chiffre d’affaires de la BNB (graphique 3). En même temps, jusqu’au moins à la première guerre mondiale, aucun des comptoirs majeurs ne fait défaut – ce qui signifie que la BNB n’essuie pratiquement pas de pertes sur les effets escomptés en province³⁴. Jusqu’à 1870, les seules pertes importantes que la Banque doit subir proviennent des escomptes de la succursale d’Anvers, très fortement exposée vers trois maisons ruinées en 1864 (graphique 4)³⁵. Encore une fois, la stratégie de confier la supervision bancaire à des acteurs non-intéressés s’avère inadéquate. L’idée de transformer le

³¹ C’est le cas de Namur, où la Banque est obligée par la loi à établir un comptoir, mais d’où l’administration est prévenue que « l’on obtiendrait difficilement le concours de l’industrie privée que réclame la Banque ». Une proposition sera finalement reçue (et approuvée) deux mois après. ABN, 2, PV CdA, 13 mai et 6 juillet 1852.

³² « Rapport à l’assemblée générale des actionnaires (1851) », *Moniteur belge*, 25 février 1852.

³³ ABN, 2, PV CdA 25 février, 27 mars, 6, 8 et 31 mai, 10 juin 1851 ; ABN, 6, PV CdA 10 et 17 septembre, 10 octobre 1857.

³⁴ Certains comptoirs mineurs (Ath, Furnes, Marche, Ostende, Roulers et Ypres) entrent en liquidation vers la fin de la période, mais la BNB n’eut à souffrir que des petites pertes de ce côté. Van Elewycq, op. cit., II, p. 79.

³⁵ « Rapport à l’assemblée générale des actionnaires (1864) », *Moniteur belge*, 2 mars 1865.

comptoir de Liège en succursale, prise en considération par l'administration peu avant les événements d'Anvers, sera définitivement écartée par la suite³⁶.

Néanmoins, bien que plus efficient que celui des succursales, le système des comptoirs présente d'autres désavantages que son coût élevé. En effet, la Banque subit une sorte de « capture » par les élites locales : en appuyant sur celles-ci toute son action dans les provinces, l'administration centrale se retrouve souvent impuissante envers elles. L'histoire du comptoir de Marche-en-Famenne nous en fournit un exemple. Les sociétaires de ce petit comptoir sont trois ; l'un d'eux (tel Rémy Dury) est le principal banquier privé de la ville. Dès le début, le comptoir s'expose disproportionnellement vers la maison Dury³⁷. Nonobstant les appels réitérés de Bruxelles à corriger la situation, le comptoir commence de dépasser systématiquement les limites de crédit lui imposées, en alléguant le risque d'une crise locale si la Banque refusera le réescompte³⁸. Finalement, en octobre 1864, la maison Dury fait défaut ; elle doit à la BNB un montant dépassant de beaucoup le cautionnement du comptoir. Bruxelles demande les démissions immédiates de Rémy de ses fonctions³⁹. Mais les sociétaires se mettent à traîner : tous les trois espèrent que, dans le but de garder son contrôle sur le comptoir, la famille Dury couvrira la Banque de ses pertes. Les menaces du gouverneur qu'il procédera à la dissolution du comptoir n'atteignent pas leur but. Le 25 juillet 1865, la famille Dury rembourse à la BNB les dettes de Rémy, en demandant son maintien parmi les sociétaires du comptoir⁴⁰. Bien que soulagé, Bruxelles n'accède pas à la requête ; pourtant, Marche résiste. La capitulation n'arrive qu'en mars 1866, quand le démissionnaire Rémy Dury est finalement remplacé par... un M. Odon Dury⁴¹. Malgré les malversations dont la maison a été protagoniste, la BNB se montre donc incapable de se passer de son contrôle sur le microsystème financier local.

Au fur et à mesure, les plaintes portées par le public contre les abus des banquiers locaux dans les comptoirs deviendront de plus en plus nombreuses. L'épisode qui fera le plus d'éclat se passe à Gand : pendant la crise de 1870, la Banque de Flandre sera accusée d'avoir rationné le crédit pour ne soutenir que ses sociétaires et leurs consorts. Telles plaintes produiront, au moment du renouvellement du privilège de la BNB en 1872, un changement fondamental : dans le but d'éviter de nouveaux conflits d'intérêts de la sorte, le parlement empêchera formellement à la Banque d'avoir des banquiers parmi les sociétaires de ses comptoirs⁴².

La réforme de 1872 marque, donc, la fin du « capture » de la BNB par les banquiers locaux. L'année suivante marque, par contre, la fin de l'expansion des affaires de la Banque en province (voir graphique 3) : à partir de ce moment, elle subira de plus en plus la concurrence des nouveaux réseaux de succursales développés en province par les banques commerciales – et notamment, par la SG. En s'appuyant sur l'« infrastructure » offerte par la BNB, les banques commerciales pourront désormais consolider l'unification monétaire

³⁶ ABN, 11, PV CdA 23 et 25 juillet 1863.

³⁷ En septembre 1858, plus que 53% des effets escomptés par le comptoir portent la garantie de la maison Dury : ABN, 1744, Renseignements sur la clientèle du comptoir de Marche, 29 septembre 1858.

³⁸ ABN, 1744, le gouverneur au comptoir de Marche, 19 et 20 décembre 1860 ; le comptoir au gouverneur, 24 décembre 1860.

³⁹ ABN, 1744, le gouverneur à l'agent de Marche, 20 octobre 1864.

⁴⁰ ABN, 1744, le gouverneur à l'agent de Marche, 18 juillet 1865 ; l'agent de Marche au gouverneur, 25 juillet 1865.

⁴¹ ABN, 1744, le gouverneur à l'agent de Marche, 24 février et 9 mars 1866.

⁴² Van Elewycck, op. cit., II, pp. 77-8.

qu'elles n'avaient pas été en mesure d'assurer auparavant⁴³. Quel était le rôle des banquiers locaux dans la construction de ces nouveaux réseaux ? « Expulsés » des comptoirs de la BNB par le parlement, se mirent-ils à les concurrencer ? Seules des nouvelles recherches nous fourniraient les éléments pour répondre à ces questions.

CONCLUSIONS

Dans le but d'améliorer notre compréhension de la genèse des systèmes monétaires nationaux au XIX^e siècle, ce papier a investigué les causes, les modalités et les conséquences de l'expansion des banques d'émission dans les provinces. En se concentrant sur le cas belge, il a montré comme les banques d'émission ont été « poussées » dans les provinces par des pressions politiques, plutôt que par leur propre initiative. Face aux graves problèmes de supervision associés aux opérations en province, des stratégies différentes ont été adoptées : a) l'appel aux élites locales pour la production d'information (1822-1850) ; b) l'appel aux élites locales pour la production de garanties (1851-1872) ; c) l'exclusion des élites locales (après 1872). Chacune de ces solutions a sorti des effets inégaux sur le développement des microsystemes financiers provinciaux et leur intégration dans le marché monétaire national. Une étude comparative serait, néanmoins, nécessaire dans le but de comprendre si les phénomènes observés remontent à des spécificités belges ou si, au contraire, ils ont joué un rôle important dans d'autres contextes aussi⁴⁴. Des nouvelles perspectives de recherche sont ouvertes.

⁴³ On pourrait parler d'un véritable « free riding » des banques commerciales sur le réseau de la BNB : « Dès 1870, la Société Générale commença à développer progressivement dans les provinces un réseau de banques « patronnées ». [...] Pour le réescompte, celles-ci s'adressaient normalement directement à la Société Générale. Lorsque la demande de réescompte se révélait, pour l'une ou l'autre raison, indésirable pour la société mère, les demandeurs étaient orientés vers la Banque Nationale ». E. Buyst, I. Maes, W. Pluym et M. Danneel, *The Bank, the Franc, and the Euro: A History of the National Bank of Belgium*, Tielt, Lannoo, 2005, pp. 76-7. Tel « free riding » était rendu possible par le fait que les banques commerciales pouvaient ajuster le taux d'intérêt offert en fonction de la qualité de la créance, alors que la banque d'émission n'avait pas le droit de discriminer par le prix.

⁴⁴ Le rôle crucial des élites locales et de leur « production d'information » pour le développement financier a déjà été souligné, dans un environnement assez différent de l'europpéen (celui de la Nouvelle-Angleterre), par N. Lamoreaux, *Insider Lending : Banks, Personal Connections, and Economic Development in Industrial New England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

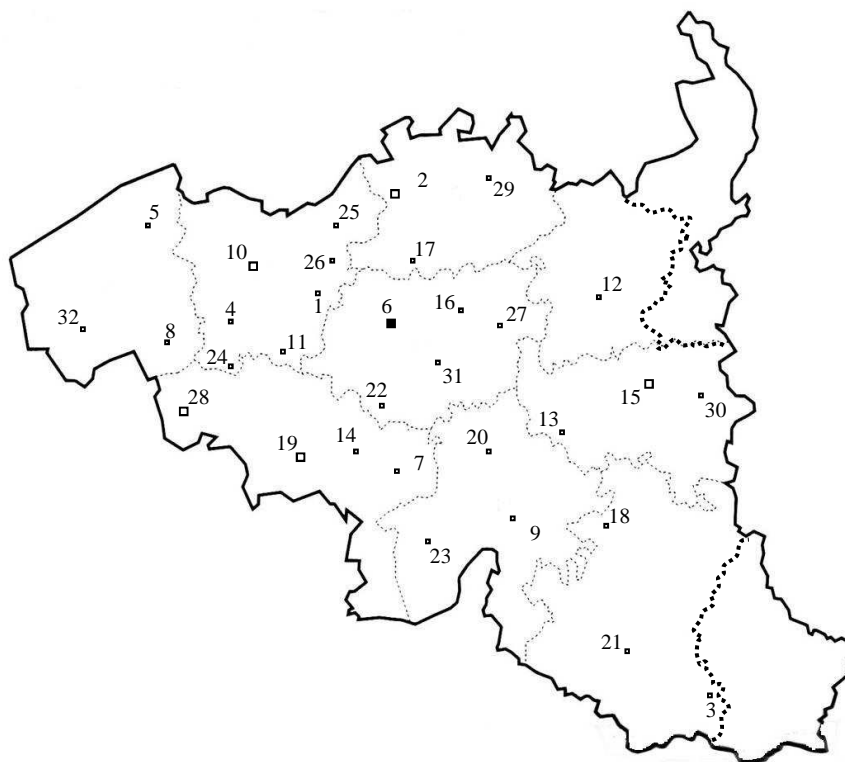
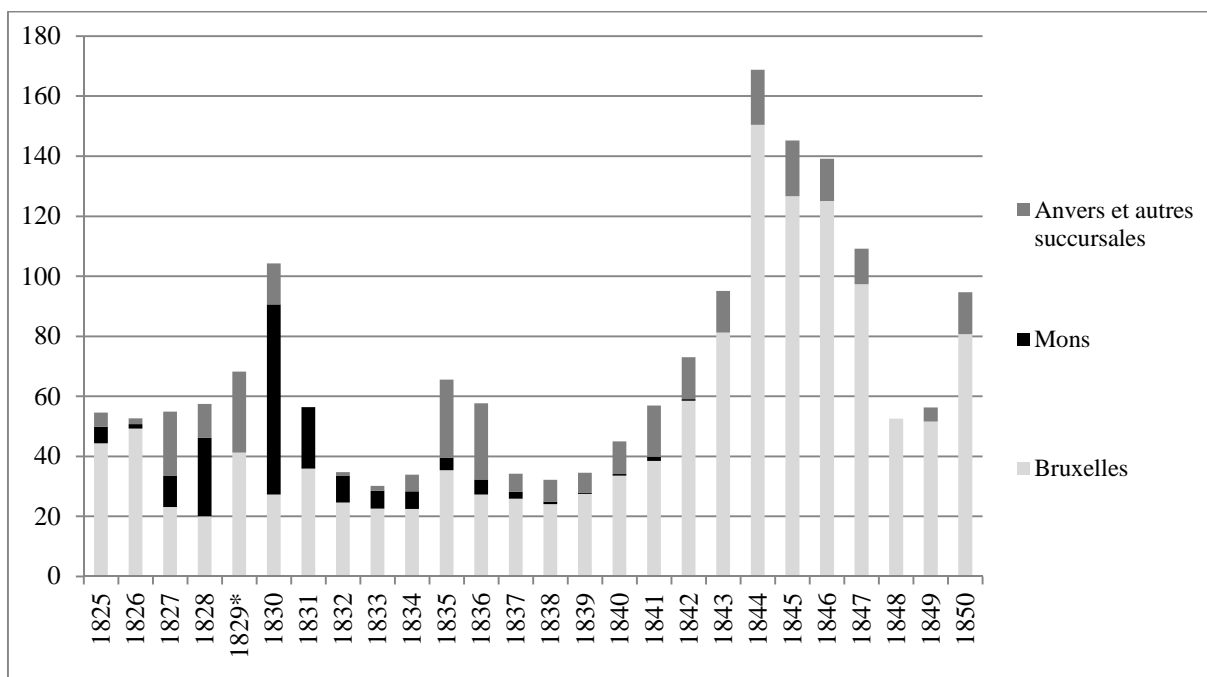


Tableau 1: Évolution des réseaux provinciaux des banques d'émission belges (1824-72).

Note : Limbourg oriental et Luxembourg allemand cédés aux Pays-Bas en 1839.

		1825-42	1843-50	1851	1855	1860	1865	1870
1	Alost				x	x	x	x
2	Anvers	x	x	x	x	x	x	x
3	Arlon			x	x	x	x	x
4	Audenarde							x
5	Bruges				x	x	x	x
6	Bruxelles	x	x	x	x	x	x	x
7	Charleroi			x	x	x	x	x
8	Courtrai					x	x	x
9	Dinant				x	x	x	x
10	Gand	x		x	x	x	x	x
11	Grammont					x	x	x
12	Hasselt					x	x	x
13	Huy				x	x	x	x
14	La Louvière						x	x
15	Liège	x		x	x	x	x	x
16	Louvain					x	x	x
17	Malines					x	x	x
18	Marche-en-Famenne				x	x	x	x
19	Mons	x		x	x	x	x	x
20	Namur				x	x	x	x
21	Neufchâteau					x	x	x
22	Nivelles				x	x	x	x
23	Philippeville					x	x	x
24	Renaix					x	x	x
25	Saint-Nicolas				x	x	x	x
26	Termonde					x	x	x
27	Tirlemont						x	x
28	Tournai	x			x	x	x	x
29	Turnhout					x	x	x
30	Verviers				x	x	x	x
31	Wavre						x	x
32	Ypres							x
	TOTAL	6	2	7	17	27	30	32

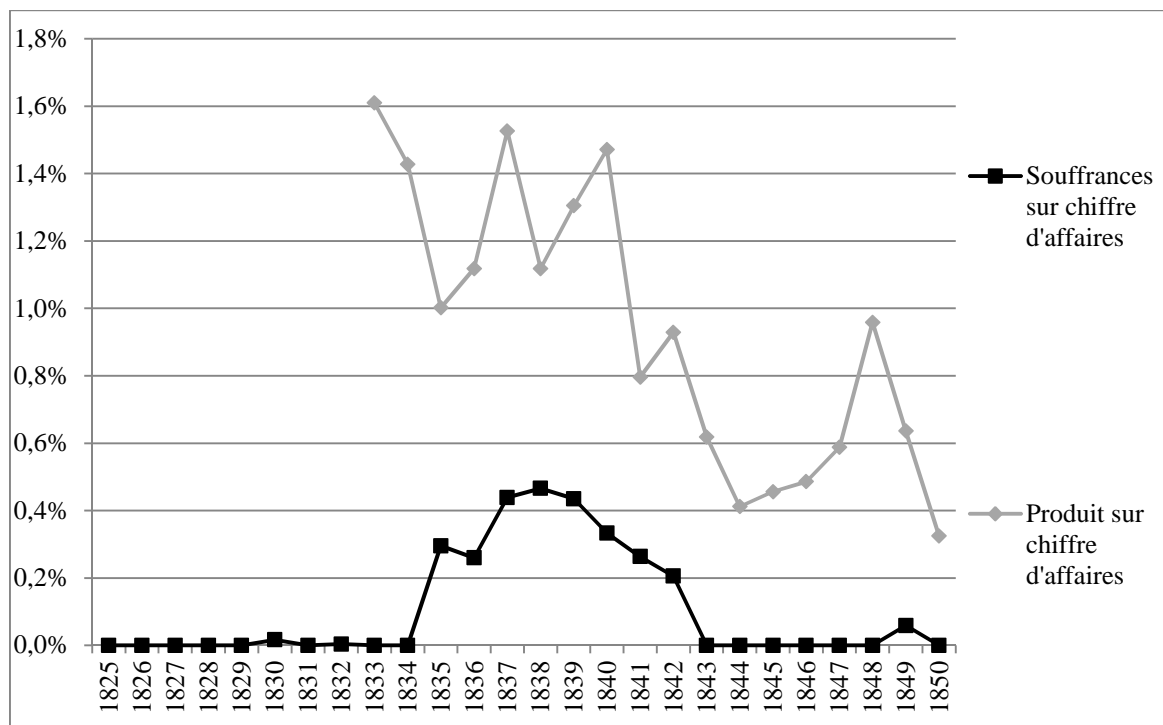
Note : Six ultérieurs comptoirs créés en 1872 à Ath, Boom, Eeklo, Péruwelz, Soignies et Tongres.



Graphique 1 : SG : Ventilation des escomptes (1825-50, millions de francs).

Source : M. De Troyer, *Financiële Intermediatiepolitiek van de Société Générale (1822-1850)*, mémoire inédit de l'Université Catholique de Louvain, 1974, pp. 63 et 110.

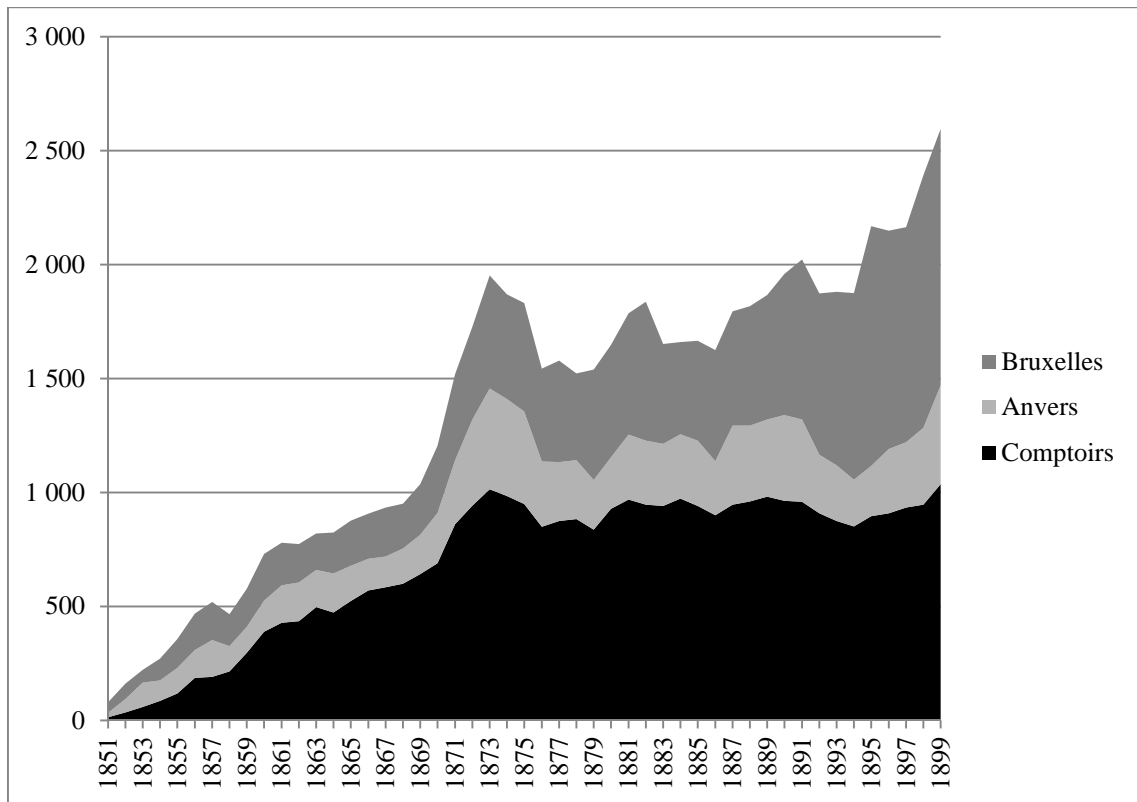
Note : Données pour Mons indisponibles pour 1829.



Graphique 2 : SG : Souffrances portées aux pertes et produit brut des escomptes par rapport au chiffre d'affaires total (1825-50).

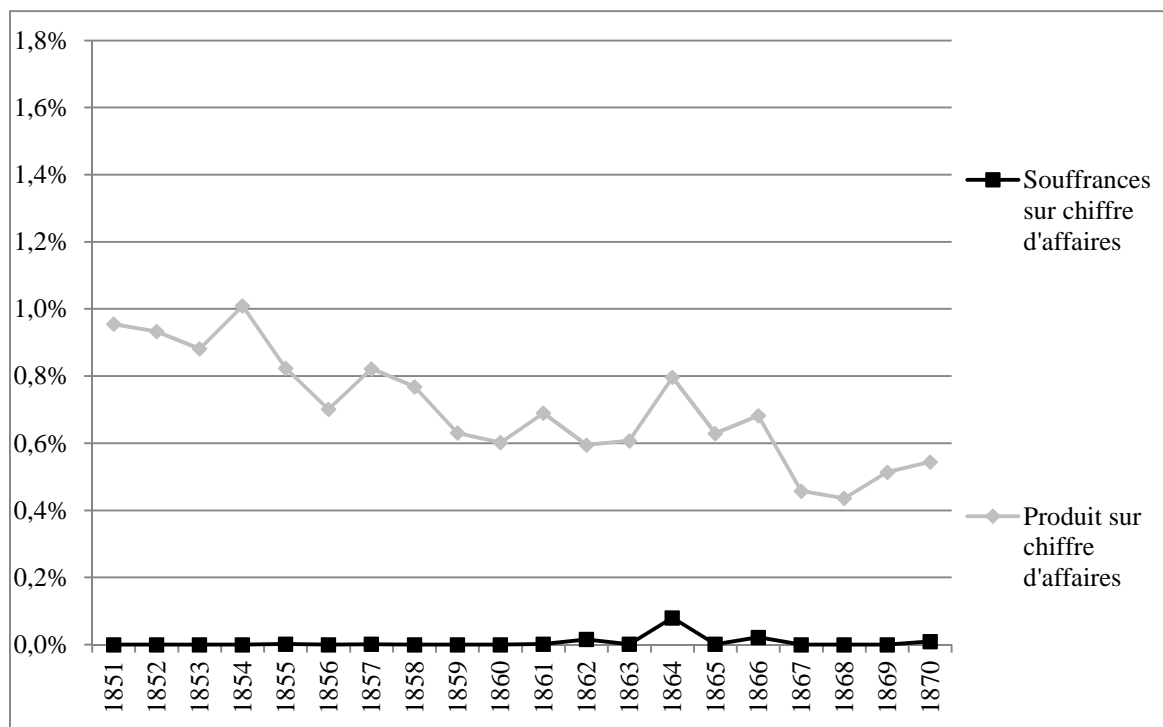
Sources : Souffrances : ASG, I, 2612, Résumé des sommes portées en perte, s.d. (1853 ?) ; Produit de l'escompte : J. Malou, *Notice historique sur la Société Générale*, Bruxelles, Decq, 1863, pp. V-VIII ; Chiffre d'affaires : graphique 1.

Note : Les souffrances portées aux pertes en 1835-42 correspondent aux effets montois impayés depuis 1830-31.



Graphique 3 : BNB : Ventilation des escomptes domestiques (1851-99, millions de francs).

Source : « La Banque Nationale de Belgique (1850-1950) », *Bulletin d'Information et de Documentation*, 25:2-3, 1950, p. 164.



Graphique 4 : BNB : Souffrances portées aux pertes et produit brut des escomptes par rapport au chiffre d'affaires total (1851-70).

Source : « Rapports à l'assemblée générale des actionnaires (1851-70) », *Moniteur Belge*, p.d.