

**ANALYSE  
FINANCITÉ**

**AUTEUR  
BERNARD BAYOT**



# QUE RESTE-T-IL DES BANQUES

**PUBLIQUES,  
POPULAIRES,  
COOPÉRATIVES ET  
MUTUALISTES ?**

JUIN 2021



**Financité**

*Acteur majeur du sauvetage des banques lors de la crise de 2008, l'État joue, dans le secteur bancaire, un rôle qui reste assez difficile à cerner. Vingt-cinq ans après la disparition du Crédit communal, figure historique des institutions financières publiques belges, que reste-t-il des banques publiques, populaires, coopératives et mutualistes en Belgique ?*

**En quelques mots :**

- A la fin des années 1980, la Belgique connaissait une réelle diversité des prestataires de services bancaires : le pôle financier public, les banques populaires, coopératives ou mutualistes et les banques privées.
- L'évolution structurelle du marché bancaire et sa régulation a gommé autant que possible les différences entre les banques.
- La victoire des politiques publiques sur le marché autorégulateur est une condition existentielle pour le financement de la transition écologique et sociale, mais aussi pour la démocratie.

**Mots clés liés à cette analyse :** acteurs financiers, banque, banque publique

## Introduction

Les flonflons du bal populaire, s'il y en a un, ne résonneront pas avec leur gaieté habituelle le 21 juillet prochain. C'est que nous célébrerons aussi un triste anniversaire ce jour-là : le quart de siècle de la mise à mort du Crédit communal de Belgique, l'ancêtre de Belfius, et de son célèbre Jef, le logo orange à la tête de chevalier, qui ornait fièrement ses agences.

## 1 De la naissance du Crédit communal en 1860 au marché des années 1975

Le Crédit communal était l'une des plus anciennes institutions financières publiques du pays. Il a été créé en 1860, dix ans après la Banque nationale de Belgique, à l'initiative de Walthère Frère-Orban, alors ministre libéral des Finances, dans un contexte marqué par la révolution industrielle. Le développement de la classe ouvrière et sa concentration dans des agglomérations urbaines entraînaient une augmentation des charges des collectivités locales. De plus en plus de communes éprouvaient des difficultés budgétaires, notamment pour financer leurs investissements. Si les grandes villes avaient la possibilité de placer des emprunts sur le marché des capitaux, les petites et moyennes entités n'avaient *de facto* aucun accès au crédit, du moins au crédit à long terme.

Frère-Orban écarta la formule d'une banque privée (considérée comme un intermédiaire dont les actionnaires exigeraient des bénéfices plus ou moins élevés),

celle d'une administration publique (par crainte de voir l'État contraint de lui apporter des subventions) ainsi que celle d'une mutuelle au sens strict (qui rendrait chaque commune totalement solidaire des engagements financiers des autres affiliées). Son choix se porta sur une société anonyme avec les communes pour seuls actionnaires<sup>1</sup>.

Cinq ans plus tard, le même Frère-Orban a été à l'origine de la création de la Caisse générale d'épargne et de retraite (CGER), qui a joué un rôle fondamental dans la collecte de l'épargne auprès de tous, y compris au sein des classes les plus défavorisées.

*Parallèlement aux banques publiques se sont développées des banques populaires, coopératives ou mutualistes.*

Beaucoup plus tard, dans l'entre-deux-guerres, une seconde vague de création d'Institutions publiques de crédit (IPC) a eu pour objectif, ici aussi, de pallier les carences du secteur privé en matière de crédit aux entreprises, aux classes moyennes et aux agriculteur·rice·s, mais également en termes de financements hypothécaires. Sont nées alors : 1) la Société nationale de crédit à l'industrie (SNCI), créée pour fournir aux entreprises des crédits à moyen et long termes que, faute de notoriété, elles ne pouvaient récolter directement auprès du grand public ; 2) la Caisse nationale de crédit professionnel (CNCP), chargée du crédit aux classes moyennes ; 3) l'Office central de crédit hypothécaire (OCCH), dont le but était de normaliser et de dynamiser un marché des financements immobiliers alors peu efficace et parfois perturbé par des pratiques douteuses ; 4) l'Institut national de crédit agricole (INCA), chargé d'octroyer des crédits aux agriculteur·rice·s et aux horticulteur·rice·s<sup>2</sup>.

Parallèlement à ces banques publiques se sont ensuite développées des banques populaires, coopératives ou mutualistes. Le premier modèle est celui des banques populaires, qui s'inspirent des théories de Franz-Hermann Schulze-Delitzsch<sup>3</sup>. Celui-ci, en réponse aux crises économiques touchant les petit·e·s producteur·rice·s (comme celle de 1847), prônait un système d'entraide et de responsabilité individuelle. Ensuite, fruits d'une deuxième vague – cette fois sous forme coopérative –, les sociétés d'assurance et d'épargne voient le jour dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : la Prévoyance sociale, Coop-dépôts (Codep), les Assurances populaires (AP), la Coopérative ouvrière de banque (Cob, qui deviendra ensuite Bacob), constitueront très vite l'épine dorsale des mouvements coopératifs socialiste et chrétien.

Dans le monde rural, la multiplication des sociétés de crédit mutuel constitue un autre modèle, autour des quatre principes suivants : opérer dans une région limitée (telle une commune ou une paroisse), redistribuer l'épargne locale sur place, octroyer

<sup>1</sup> J. Moden, « La restructuration du Crédit communal », Courrier hebdomadaire, Crisp, 1996/34 (n° 1539), p. 1-44.

<sup>2</sup> B. Bayot, « La finance de papa. Histoire bancaire en Belgique (1/3) », Financité, août 2017.

<sup>3</sup> Franz-Hermann Schulze-Delitzsch est, avec Friedrich Raiffeisen, le promoteur du crédit populaire en Allemagne au XIX<sup>e</sup> siècle.

des crédits à moyen terme (plusieurs années) et à faible taux d'intérêt, et se baser sur la responsabilité individuelle, solidaire et illimitée de tous les membres de la caisse<sup>4</sup>. Ces sociétés se développeront ensuite, essentiellement en Flandre, pour devenir près d'un siècle plus tard la coopérative Cera.

Bien sûr, à côté de ces formes bancaires publiques et mutuellistes, on trouve les banques privées. La plupart de ces banques sont issues du négoce et ont été dirigées par le fondateur ou ses descendants, qui ont acquis leur formation sur le tas. La plus connue est évidemment la Société générale, qui existait déjà sous le régime hollandais. À côté de ce champion national, se développent des institutions liées aux grandes banques internationales. C'est le cas de la Banque Lambert et de la Banque de Bruxelles, qui ont été fondées dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et qui, le 30 juin 1975, fusionneront pour devenir la Banque Bruxelles Lambert (BBL).

## 2 De la diversité des années 1980 aux fusions des années 1990

À la fin des années 1980, la Belgique connaissait une réelle diversité des prestataires de services bancaires : le pôle financier public, les banques populaires, coopératives ou mutualistes et les banques privées. En voici la preuve chiffrée : nous avons en Belgique trois grandes institutions publiques de crédit (CGER, Crédit Communal et SNCI), trois grandes caisses d'épargne (Cera, Cob et An-Hyp) et trois grandes banques privées (Générale de Banque, BBL et Kredietbank), soit neuf institutions financières importantes présentes sur un marché belge relativement exigu.

Au 30 juin 1988, le total des fonds recueillis en Belgique par les intermédiaires financiers auprès des sociétés et des particuliers se répartissait comme suit<sup>5</sup> :

	En milliards de francs belges	En pourcentage
Instit. publiques de crédit	2.418,0	36,7 %
Caisses d'épargne	1.666,9	25,3 %
Banques privées	2.506,1	38,0 %

Ce n'était donc pas un paysage financier monochrome, comme celui que nous connaissons aujourd'hui, mais bien un environnement multiple et bigarré, qui a prévalu jusqu'au début des années 1990. On connaît la suite. Le groupe Fortis acquiert la CGER entre 1993 (50 % des parts) et 1997 (100 %), mais aussi la SNCI

<sup>4</sup> B. Bayot, « Finance : l'éthique et la solidarité en prime », Financité, décembre 2009.

<sup>5</sup> É. Arcq, « L'Association belge des banques », Courrier hebdomadaire, Crisp, 1989/19, n° 1244-1245.

en 1995<sup>6</sup>. Le 22 juillet 1996, la banque Dexia naît sur les cendres de deux banques publiques, le Crédit communal de Belgique et le Crédit local de France, qui fusionnent. D'absorption en fusion, Dexia intègre Bacob, de telle sorte qu'Arcofin, actionnaire de référence de Bacob, devient le principal actionnaire de Dexia, aux côtés notamment du Holding communal (qui regroupe les communes actionnaires).

Du côté du secteur coopératif, les fusions progressives de Cera donnent naissance à KBC (qui succède à la Kredietbank) en 2005. Au sein du pilier socialiste, Codep fusionne avec la banque privée Nagelmackers, avant que cette nouvelle entité ne soit finalement cédée au groupe de bancassurance néerlandais Delta Lloyd en 2001.

Cette évolution structurelle du marché bancaire, qui a gommé autant que possible les différences entre les banques, est la conséquence de l'évolution du marché, mais aussi de sa régulation. C'est en effet à partir de la fin des années 1970 qu'a été initiée l'intégration (ou la libéralisation) du marché bancaire, avec l'adoption de la première directive bancaire européenne le 12 décembre 1977<sup>7</sup>. Parmi les victimes de cette évolution figurent les banques de développement qui fournissent du financement pour des projets de développement économique sur une base non commerciale. Les particularités dont elles bénéficiaient (facilités fiscales, garanties publiques...), et qui leur permettaient de remplir leurs fonctions de développement local, ont en grande partie disparu<sup>8</sup>.

### 3 La capacité du marché à répondre aux enjeux

Le paysage bancaire belge a donc perdu sa diversité systémique au cours des vingt-cinq dernières années, avec l'affaiblissement – et, souvent, la disparition –, d'une part, des banques publiques et, d'autre part, des banques coopératives et mutualistes. Cette diversité est pourtant une condition essentielle pour pouvoir rencontrer des objectifs d'intérêt général, dès lors que les banques commerciales et d'investissement recherchent essentiellement la maximisation de leurs profits. Cette diversité est aussi – et les deux questions vont de pair – une condition essentielle pour le bon fonctionnement d'une société démocratique.

Chaque fois que la diversité bancaire – et, plus largement, la diversité financière – recule, c'est au profit de la théorie de la « main invisible » chère à Adam Smith et selon laquelle l'ensemble des actions individuelles des acteurs économiques, guidées par l'intérêt personnel de chacun·e, contribue à la richesse et au bien commun. Quel

<sup>6</sup> B. Bayot, « Finance : l'éthique et la solidarité en prime », Revue Démocratie, 14 décembre 2009.

<sup>7</sup> Directive 77/780/CEE du Conseil, du 12 décembre 1977, « visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice », JO, L 322, 17.12.1977, p. 30–37.

<sup>8</sup> B. Bayot, « L'Europe réglemente l'activité des banques », Financité Cahier, n° 3, octobre 2006.

est aujourd'hui le sens de cette théorie ?

Prenons un enjeu environnemental décisif auquel sont confrontées nos sociétés : le changement climatique. Le plan d'action de l'Accord de Paris vise à « rendre les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible niveau d'émissions de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques<sup>9</sup>. » Mais qui décide des flux financiers, sinon les détenteur·rice·s d'actifs ?

Qui décide  
des flux  
financiers  
sinon  
ceux·celles qui  
détiennent  
des actifs ?

Chez nous, les 10 % des ménages les mieux dotés en termes de patrimoine détiennent 59,7 % de la valeur totale des fonds de placement, 83,8 % de la valeur des obligations et 78,7 % de celle des actions<sup>10</sup>. Les dépôts, les pensions complémentaires et les assurances-vie sont plus équitablement répartis entre les catégories de la population, mais il existe là aussi de grandes disparités : selon un rapport récent de la Cour des comptes<sup>11</sup>, en 2017, 1 % des retraité·e·s ont bénéficié de 20 % du montant total des pensions complémentaires versées, tandis que 70 % des retraité·e·s percevaient ensemble 10 % des pensions complémentaires versées. Autant dire que les plus riches de nos concitoyen·ne·s ont entre leurs mains – et dans leur portefeuille – les clefs de l'avenir des générations actuelles et futures. Ce sont eux·elles qui sont en capacité et en responsabilité de décider de la survie, ou pas, de nos sociétés, comme au bon vieux temps du suffrage censitaire, où seul·e·s les citoyen·ne·s dont le total des impôts dépassait un certain un seuil – le *cens* – pouvaient voter.

En 1944 déjà, dans *La Grande Transformation*, l'économiste hongrois Karl Polanyi montrait comment le capitalisme généralisé s'oppose à la démocratie, car il poursuit ses objectifs propres avant ceux du contrat social<sup>12</sup>. Et quels sont les objectifs propres des plus nanti·e·s ? En 2015, dans un discours devenu célèbre, Mark Carney, alors gouverneur de la banque centrale d'Angleterre, s'inquiétait de la « tragédie des horizons » du changement climatique<sup>13</sup>, à savoir que les coûts des catastrophes liées au réchauffement de la planète n'apparaîtront qu'à long terme, tandis que les horizons de placement par les investisseur·euse·s (ou de prise en compte par les régulateur·rice·s dans les politiques monétaires) sont à bien plus court terme. Cette inquiétude quant à la capacité du marché à répondre adéquatement aux enjeux sociétaux n'est pas sans rappeler celle qui avait poussé Frère-Orban, un siècle et

<sup>9</sup> [www.un.org/fr/climatechange](http://www.un.org/fr/climatechange).

<sup>10</sup> S. Kuypers & I. Marx, "De verdeling van de vermogens in België. Een actualisering op basis van de derde golf van het HFCS", Berichten CSB, mai 2020.

<sup>11</sup> Pensions complémentaires – Efficience de la politique publique d'incitants sociaux et fiscaux, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, novembre 2020.

<sup>12</sup> Institut Polanyi France, Pourquoi Polanyi ? 4. La société doit être démocratique.

<sup>13</sup> M. Carney, Breaking the Tragedy of the Horizon – Climate Change and Financial Stability, discours à la Lloyd's of London, Londres, 29 septembre 2015, [www.bankofengland.co.uk](http://www.bankofengland.co.uk).

demi plus tôt, à créer le Crédit communal, car il ne faisait pas confiance à une banque privée pour accorder du crédit aux communes.

#### 4 Corriger le marché

Face à ce manque de diversité bancaire, 116 000 citoyennes et citoyens – 1 % de la population de la Belgique, tout de même ! – se sont rassemblé·e·s au sein de la coopérative NewB, visant à se muer en banque éthique et durable. Et ils y ont investi une partie de leur épargne, fin 2019, en levant pas moins de 35 millions d’euros en quelques semaines. La force de leur engagement collectif a permis d’atteindre leur objectif, alors même que notre pays n’avait plus connu de création *ex nihilo* d’une nouvelle banque depuis 65 ans, et bien que la réglementation impose (évidemment à juste titre) des exigences élevées pour être agréé comme banque. La Banque centrale européenne (BCE) a en effet décidé le 31 janvier 2020 d’octroyer l’agrément d’établissement de crédit à NewB, qui a commencé ses activités bancaires à la fin de 2020. Cette victoire citoyenne démontre une sensibilité et une détermination de plus en plus importantes au sein de la population autour de la question du financement d’une transition écologique et sociale.

Et si, reprenant cette inquiétude à son compte et s’inscrivant dans les pas de son illustre prédécesseur Frère-Orban, le gouvernement belge collectivisait la petite-fille de la banque des communes – c’est-à-dire Belfius – en s’inspirant de la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (« établissement de crédit pour la reconstruction », KfW), détenue à 80 % par l’État fédéral allemand et à 20 % par les Länder ? Créée à l’issue de la Seconde Guerre mondiale pour financer la reconstruction de l’Allemagne, la KfW est devenue l’un des établissements de crédit les plus importants et les plus rentables du pays, accordant des crédits aux étudiant·e·s sans le sou, aux créateur·rice·s d’entreprise, aux PME ambitieuses, à toutes celles et ceux que les autres banques rechignent à financer. Elle intervient lorsqu’il s’agit de rénover des habitations ou d’adapter les infrastructures communales aux normes pour les personnes à mobilité réduite. Elle finance les crédits de formation, distribue l’aide au développement et les soutiens à la création d’entreprises. C’est elle qui porte une grande partie des investissements du programme de renforcement des énergies renouvelables, à la suite de l’abandon du nucléaire. Elle apporte un soutien aux grands groupes qui réalisent des projets à l’étranger. Et, surtout, elle accompagne le développement des PME, ce fameux *Mittelstand* qui fait la force du modèle économique allemand, sur son marché intérieur comme à l’exportation<sup>14</sup>.

Recréer un pôle public belge de financement, avec une banque publique aux côtés de la Société fédérale de participations et d’investissement (SFPI), est une nécessité impérieuse et urgente pour mettre en œuvre une stratégie de financement

<sup>14</sup> C. Boutelet, « La KfW, la banque la plus sûre d’Europe », Le Monde, 20 juin 2012.

coordonnée, durable et ambitieuse. Mais elle ne suffira pas si, parallèlement, l'État n'édicte pas les contraintes nécessaires pour diriger les financements privés dans le sens de l'intérêt général. L'accord gouvernemental fédéral de la coalition Vivaldi y fait d'ailleurs référence lorsqu'il mentionne que « *le gouvernement examine aussi la possibilité d'encourager l'activation de l'épargne dans des projets durables et écologiques, avec un meilleur rendement que celui des comptes d'épargne. On pense par exemple à un système de banques vertes*<sup>15</sup>. »

D'autres possibilités de correction du jeu des marchés financiers existent pour que ceux-ci produisent davantage d'impacts sociaux et environnementaux favorables. N'oublions pas que le secteur bancaire bénéficie d'un monopole dans la collecte de l'épargne. Ce monopole justifie amplement qu'il soit soumis à des obligations de résultat dans l'allocation de l'épargne qui lui est confiée. Aujourd'hui envoyé spécial des Nations-Unies pour le financement de l'action climatique, Mark Carney considère que la transition vers un meilleur équilibre entre les valeurs du marché et celles de sociétés plus humaines et plus durables est bien engagée sur les marchés financiers. Mais, avertit-il, elle risque de ne pas se faire sans heurt et elle aura besoin de politiques claires et fermes des gouvernements<sup>16</sup>.

**Une institution financière serait amenée à réparer tout préjudice résultant de ses activités.**

Une piste intéressante à cet égard est contenue dans le rapport adopté par le Parlement européen le 10 mars 2021. Ce texte appelle la Commission européenne à adopter une directive qui imposerait une obligation de vigilance et une responsabilité aux entreprises, y compris les institutions financières, pour toute atteinte aux droits humains, à l'environnement et à la bonne gouvernance<sup>17</sup>. Si cet appel est entendu, il pourrait donner lieu à un régime de responsabilité, en vertu duquel une institution financière serait amenée à réparer tout préjudice résultant des investissements qu'elle accorde et lié à des incidences négatives sur les droits humains, l'environnement ou la bonne gouvernance<sup>18</sup>.

C'est peu dire que nos démocraties doivent d'urgence reprendre la main et imposer leur agenda. Elles peuvent le faire en augmentant les financements publics vers les grands enjeux collectifs, mais aussi en édictant les contraintes nécessaires pour diriger les financements privés vers ces mêmes enjeux. La victoire des politiques publiques sur le marché autorégulateur est donc une condition existentielle pour le financement de la transition écologique et sociale, mais aussi pour la démocratie, ce

<sup>15</sup> P. Magnette et A. De Croo, Rapport des formateurs – Verslag van de formateurs, Bruxelles, 30 septembre 2020, p. 27.

<sup>16</sup> « Echange virtuel avec Mark Carney », Visioconférence organisée par l'université de Montréal, 18 février 2021, disponible sur Youtube.

<sup>17</sup> Rapport contenant des recommandations à la Commission sur le devoir de vigilance et la responsabilité des entreprises, 2020/2129(INL).

<sup>18</sup> Article 19, 2. de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance et la responsabilité des entreprises.



système qui consacre la souveraineté du peuple et non celle d'une oligarchie financière.

*Bernard Bayot*  
*Juin 2021*

## Recommandations Financité

En lien avec cette analyse, Financité plaide dans son memorandum pour :

### Prohiber les investissements controversés

*Recommandation 7* : Financité demande aux autorités fédérales d'interdire le financement de toute société ou Etat qui violent les droits fondamentaux (droit humanitaire, les droits sociaux, les droits civils, liés à l'environnement et à la bonne gouvernance), en se basant sur les conventions internationales ratifiées par la Belgique.

### Financer prioritairement les activités qui présentent une plus-value sociale et environnementale

*Recommandation 10* : Financité demande aux autorités fédérales et européenne d'établir une classification unifié - ou taxinomie - qui permet de déterminer clairement quelles sont les activités qui présentent une plus-value sociale et environnementale et ensuite, d'établir des indicateurs de référence qui permettent de mesurer l'impact des institutions financières au niveau social, environnemental et économique (inclusion financière, responsabilité et solidarité dans les politiques d'investissement et de crédit).

### Mesurer la responsabilité sociale des organismes financiers

*Recommandation 12* : Financité demande aux autorités fédérales et européennes d'évaluer et comparer l'impact de chaque institution financière au niveau social, environnemental et économique et de rendre cette évaluation publique.

### Créer un fonds de compensation financière

*Recommandation 13* : Financité demande aux autorités fédérales d'améliorer l'impact au niveau social, environnemental et économique des acteurs financiers en créant un fonds de compensation entre les acteurs financiers, dont la contribution financière sera liée à l'évaluation de cet impact.

## A propos de Financité

*Si vous le souhaitez, vous pouvez nous contacter pour organiser avec votre groupe ou organisation une animation autour d'une ou plusieurs de ces analyses.*

*Cette analyse s'intègre dans une des 3 thématiques traitées par le Réseau Financité, à savoir :*

***Finance et société :***

*Cette thématique s'intéresse à la finance comme moyen pour atteindre des objectifs d'intérêt général plutôt que la satisfaction d'intérêts particuliers et notamment rencontrer ainsi les défis sociaux et environnementaux de l'heure.*

***Finance et individu :***

*Cette thématique analyse la manière dont la finance peut atteindre l'objectif d'assurer à chacun, par l'intermédiaire de prestataires « classiques », l'accès et l'utilisation de services et produits financiers adaptés à ses besoins pour mener une vie sociale normale dans la société à laquelle il appartient.*

***Finance et proximité :***

*Cette thématique se penche sur la finance comme moyen de favoriser la création de réseaux d'échanges locaux, de resserrer les liens entre producteurs et consommateurs et de soutenir financièrement les initiatives au niveau local.*

Depuis 1987, des associations, des citoyen·ne·s et des acteurs sociaux se rassemblent au sein de Financité pour développer et promouvoir la finance responsable et solidaire.

L'asbl Financité est reconnue par la Communauté française pour son travail d'éducation permanente.