

## **Des *golden sixties* à la chute de Bretton Woods (1959 – 1971)**

Walter Pluym et Olivier Boehme (BNB)

Bruxelles, Banque nationale de Belgique

Le troisième volume concerne la période comprise entre 1958, millésime du rétablissement de la convertibilité, et 1971, date de la fin virtuelle du système de Bretton Woods ; du point de vue économique, la période ainsi définie est plutôt homogène : c'est celle des *golden sixties* ; au niveau de l'entreprise, le gouverneur Hubert Ansiaux marque l'institution de son empreinte durant le mandat qu'il exerce de 1957 à 1971. Certains développements s'étendent jusqu'en 1973.

L'histoire de la Banque de 1959 à 1971 est traitée en six chapitres thématiques, présentés de manière chronologique. Les trois premiers évoquent les aléas du dollar et du système monétaire international, les premiers pas de la coopération monétaire en Europe et la politique monétaire de la Banque en Belgique. Ils retracent donc successivement l'histoire monétaire internationale, l'histoire monétaire européenne et l'histoire monétaire nationale. Le chapitre IV traite du contexte dans lequel s'est exercé la politique monétaire : une économie mixte bénéficiant d'une très longue phase de haute conjoncture. À l'initiative du vice-gouverneur Franz De Voghel, la Banque aida les pouvoirs publics à amorcer une collaboration structurelle avec la société civile. Il contribua notamment aux négociations du premier accord interprofessionnel entre employeurs et syndicats en 1960, accords liés à la crise congolaise. Le chapitre V porte sur le rôle méconnu joué par la Banque avant et après l'indépendance du Congo. Enfin, le dernier chapitre présente la Banque en tant qu'entreprise.

Le chapitre I, intitulé « L'engagement international », rappelle les aléas auxquels fut confronté le dollar et présente la contribution de la Banque en ce qui concerne la réforme du système monétaire international. Négociateur internationalement respecté en matière monétaire, le gouverneur Ansiaux joua à cet égard un rôle important. Au cours des années soixante caractérisées par l'affaiblissement de la position du dollar, la création de nouveaux éléments de réserve fut négociée. La Banque considère à bon droit les Accords généraux d'emprunt (*General Agreements to Borrow*) et les droits de tirage spéciaux (*Special Drawing Rights*) comme des réalisations dont elle peut être fière. Par ailleurs, la fixité des parités était pour la Banque un principe essentiel. Elle ne put toujours le défendre avec succès. Le bilan de ces quinze années d'activité diplomatique en matière monétaire est dès lors mitigé. Une petite banque centrale n'a, en effet, presque aucune influence sur les décisions monétaires internationales : elles se prennent essentiellement sur la base de considérations politiques. Annihilant les résultats précaires de la conférence monétaire de Washington de décembre 1971, la crise qui suivit la seconde dévaluation du dollar en février 1973 élimina tout système universel des paiements et, abstraction faite de certains pays de la CEE, le monde passa à un système de cours de change flottants. Les stocks d'or des banques centrales furent pratiquement bloqués, car aucune banque n'était disposée à céder du métal jaune à un prix officiel n'ayant aucun rapport avec le cours du marché. En 1978, l'entrée en vigueur du deuxième amendement aux statuts du FMI fit perdre définitivement à l'or son rôle de garant de la stabilité monétaire.

Le chapitre II, « Vingt-cinq années de négociations monétaires », décrit le rôle joué par la Banque dans l'intégration monétaire européenne. La stabilisation des taux de change était également un objectif au niveau européen. Ansiaux joua aussi à ce niveau un rôle important : il contribua largement au rapport Werner, qui donna une impulsion à l'unification monétaire européenne. Il faudra cependant attendre près de trente ans avant que l'on ne s'engage définitivement sur cette voie. En 1971, les bâtisseurs de l'Europe furent tenus en échec par l'instabilité des cours de change et une nouvelle poussée de nationalisme économique.

Le chapitre III, « La Banque, gardienne du franc », est consacré à la politique monétaire et de change menée en Belgique. La Banque accordait une grande importance au maintien de la valeur interne et externe du franc. En d'autres termes, elle désirait à la fois contenir les éventuelles évolutions inflationnistes qui auraient affaibli le pouvoir d'achat du franc et garantir la solidité de celui-ci sur les marchés des changes. Sur le plan national, elle s'efforçait de mener une politique anticyclique. Il lui arrivait donc aussi de combattre la déflation, par exemple en abaissant les taux d'intérêt. Équilibre interne et équilibre externe étaient parfois des objectifs antagonistes ; ainsi, pour décourager les entrées de capitaux indésirables, la Banque devait abaisser ses taux d'intérêt, ce qui, en période de surchauffe de la conjoncture, pouvait entraîner des diminutions des taux débiteurs et partant, une accélération de l'inflation. Les instruments privilégiés de sa politique monétaire furent originellement le taux d'escompte et celui des avances. Faisant preuve d'une grande créativité, elle instaura ensuite la réserve monétaire, l'encadrement quantitatif du crédit, les plafonds de réescompte et de visa ; elle modifia aussi la réglementation des changes. En outre, à la fin des années cinquante et au début des années soixante, elle s'employa à libérer le marché monétaire du carcan dans lequel il était enfermé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Afin de permettre aux taux d'intérêt de remplir sagement leur fonction régulatrice, on renonça à les lier au taux d'escompte de la Banque ou au taux d'intérêt des titres du Trésor que celui-ci déterminait de manière discrétionnaire (il le faisait peu varier et le maintenait à un niveau modéré). On laissa jouer l'offre et la demande. Ne parvenant pas toujours à prévoir avec une précision suffisante le moment du retournement de l'économie, la Banque prit parfois des mesures de relance ou de freinage pro-cycliques. Dans les années soixante, les hausses de salaire entraînèrent une inflation par les coûts qui menaça l'équilibre interne. Ces facteurs d'augmentation des revenus et des coûts intérieurs, associés à d'autres, n'étaient pas du ressort de la banque centrale. Par ailleurs, il fallait prendre en compte le budget des administrations publiques : il devait être exécuté, et le déficit devait à tout prix être financé. Comme le budget avait des répercussions inflationnistes en période de haute conjoncture, la politique de la Banque fut souvent contrariée par la situation des finances publiques : le calendrier des adaptations des taux alla parfois à l'encontre de la politique d'émission du Trésor ; le projet d'introduction d'une réserve monétaire se heurta parfois au veto du ministre des Finances ; la politique d'*open market* du Fonds des Rentes ne fut pas une véritable politique de liquidité.

Les activités de la Banque ne se limitaient pas au domaine monétaire. L'augmentation de l'influence des pouvoirs publics et de la société civile sur l'économie élargit le champ d'action de l'institution. Elle fournit ses services dans de nombreux dossiers économiques et financiers. Elle prodiguait ses conseils d'initiative ou parce qu'elle y était invitée. Elle intervint à certains moments cruciaux, notamment dans la concertation tripartite entre les employeurs, les syndicats et les pouvoirs publics. Elle se réserva jalousement la maîtrise des dossiers monétaires, qu'elle considérait comme siens. En période de haute conjoncture, elle considéra le principe de l'équilibre budgétaire comme sacro-saint ; ce point de vue ne fut pas partagé par les responsables politiques nationaux, ce qui constitua le ferment des dérapages budgétaires ultérieurs, dans les années septante et quatre-vingt. La Banque intervint en tant que conseiller, technicien et médiateur dans de nombreux dossiers, dont certains étaient fort éloignés de son principal domaine de compétence. La mise en place d'une concertation sociale structurée dans les années cinquante et le premier accord de programmation de 1960 durent beaucoup à la diplomatie discrète de Franz De Voghel. Cette méthode eut cependant des limites, comme en témoigne l'échec de la médiation tentée lors de la crise provoquée par la loi unique au début de l'année 1961. Les trois commissions financières présidées par De Voghel permirent à la Banque d'aborder les questions de la structure et du fonctionnement du système financier du pays et d'entrer ainsi en contact, par divers canaux, avec des institutions, des groupes et des personnes dont l'activité ne relevait pas nécessairement du domaine monétaire ou bancaire. Cette évolution constitue le thème du chapitre IV intitulé « Le conseiller du prince ».

Le chapitre V détaille les relations de la Banque avec le Congo, le Ruanda et l'Urundi. Elle apporta aide et conseil dans ce dossier très politique, tant au cours de la période coloniale qu'ultérieurement. Elle se trouva confrontée aux aspects plus délicats de la politique africaine de la Belgique à partir de 1959. Elle avait le souci constant de consolider les liens économiques et financiers existants entre la Belgique et ses territoires d'outre-mer. Elle s'attacha plus particulièrement, avec un bonheur variable, à faire évoluer le cadre institutionnel et légal de la politique monétaire coloniale pour la lier plus étroitement à la politique monétaire belge. Comme l'establishment belge tout entier, la Banque espérait maintenir le jeune Congo et son économie dans la sphère d'influence de la Belgique après la période coloniale. Elle alignait ses positions sur celles, fluctuantes, du gouvernement. Son intervention la plus importante eut lieu dans la province du Katanga, qui fit sécession le 11 juillet 1960. Elle collabora notamment à la mise sur pied d'une banque centrale. Au milieu des années soixante, une fois le régime politique congolais plus ou moins stabilisé, s'ouvrit une période de coopération au développement marquée par des fortunes diverses.

Comme toute entreprise, la Banque dispose de statuts, qu'elle a modifié à plusieurs reprises ; ses activités et son organisation évoluèrent également. La composition de ses organes fit évidemment l'objet de savants dosages. Enfin, comme partout, un dialogue s'est instauré avec le personnel et a évolué, notamment pour accompagner l'informatisation. Le chapitre VI, « Entre tradition et modernité, la Banque en tant qu'entreprise », examine ces questions. La culture d'entreprise fut longtemps très paternaliste et la hiérarchie fit preuve de beaucoup de rigidité. La concertation était peu répandue et, en interne, la direction ne communiquait généralement qu'avec les chefs de département et de service. La Banque communiquait également peu avec le monde extérieur ; mis à part son rapport annuel et les articles publiés dans sa revue, elle était particulièrement avare d'informations concernant ses activités ou les domaines qui étaient de son ressort. Dans les années soixante, elle maintint un réseau étoffé et déjà partiellement superflu d'agences auxquelles étaient associés des comptoirs d'escompte d'une utilité souvent douteuse. En revanche, elle fit preuve d'une attitude dynamique en ce qui concerne la promotion de la circulation de la monnaie scripturale, elle s'informatisa particulièrement vite et, fidèle à sa tradition consistant à fournir à la société des services de qualité, elle lança des enquêtes de conjoncture et créa une centrale des risques et une centrale des bilans.