

WALTER PLUYM & OLIVIER BOEHME

«De Nationale Bank van België 1939-1971. Boek-  
deel3 : Van de *golden sixties* tot de val van Bretton  
Woods»

Bruxelles, Banque nationale de Belgique, 2005, 617 p.

La décision de rédiger une série relatant l'histoire de la Banque nationale de Belgique entre 1939 et 1971 est des plus heureuses. Il suffit de comparer les avancées qu'a pu connaître l'histoire des principales institutions bancaires belges durant ces dernières décennies pour comprendre que cette nouvelle étude vient combler un manque criant. En effet, et de manière paradoxale, l'histoire de l'une des institutions phares dans la vie économique belge demeurait jusqu'alors, et pour la période en question, l'une des moins analysée. À cet égard, l'ouvrage rédigé par Walter Pluym et Olivier Boehme s'avère extrêmement intéressant tant par sa riche documentation que par l'analyse développée par les auteurs.

Le découpage chronologique suivi pour l'ensemble des volumes s'articule de manière presque naturelle. Au volume dédié au fonctionnement de la Banque nationale de Belgique durant la guerre fait suite un volume traitant de l'immédiat après-guerre et s'achevant en 1958, pour coïncider avec la fin de la longue période d'inconvertibilité externe de nombreuses devises européennes. Ce découpage permet de plus de tenir compte d'un autre changement crucial : le remplacement de Maurice Frère, en 1957, par Hubert Ansiaux au poste de gouverneur de la Banque nationale de Belgique. Le troisième volume, auquel cette recension sera consacrée, analyse donc l'histoire de la Banque nationale de Belgique de 1958 à

1971, pour coïncider avec la fin du système de Bretton Woods.

En lieu et place d'un ouvrage suivant simplement la chronologie de manière linéaire, les auteurs ont privilégié une approche thématique. Cette structure offre l'avantage de pouvoir lire chaque chapitre de manière indépendante. Le premier analyse la position de la BNB et son action sur le plan international, principalement sur le marché des changes. Le second présente le rôle de la BNB dans l'intégration et la collaboration des diverses institutions d'émission en Europe. Le troisième détaille la politique monétaire de la BNB, le quatrième reprend ses actions de médiation et ses recommandations en termes de politique économique et sociale. Le cinquième explore les relations de la BNB avec les anciennes colonies belges. Le sixième et dernier retrace pour sa part l'évolution qu'a connue la BNB du point de vue institutionnel. À l'évidence, ces thématiques couvrent non seulement les fonctions propres à toute banque centrale (telles que par exemple la poursuite d'une politique visant la stabilité des prix, le contrôle de l'inflation, le rôle d'autorité régulatrice, le rôle de prêteur en dernier ressort, la gestion des changes etc.), mais aussi un champ plus vaste (évolution de l'institution, analyse du fonctionnement interne et des modes de décision, modes de nomination).

Le premier chapitre s'attaque à une thématique clef en économie : le rôle de la banque centrale sur le marché des changes.

Ainsi, tant le mode d'intervention des banques centrales que les instruments utilisés, les montants engagés, le timing des interventions, leur caractère secret ou non ou encore leur efficacité ont donné jour à une vaste littérature<sup>1</sup>. Le caractère confidentiel des modes de décision ou encore des anticipations ou motivations des acteurs contraignent souvent les économistes à émettre des hypothèses sur ces dernières. À cet égard, l'ouvrage de Walter Pluym et Olivier Boehme offre un éclairage différent de celui des économistes. L'accès aux sources d'archives et le dépouillement des comptes rendus des différents comités de direction a en effet fourni aux auteurs un matériel riche en enseignements qui permet de mieux appréhender la position des divers acteurs durant une période difficile qui allait se solder par la disparition du système de Bretton Woods.

Le système de Bretton Woods, mis en place en juillet 1944, visait notamment à garantir la stabilité des changes pour éviter les politiques de "*beggars neighbor*", caractérisées par des dévaluations, que le monde avait connues durant l'Entre-deux-guerres. En pratique, afin de garantir le bon fonctionnement du système, chaque nation devait s'engager à maintenir sa devise à une parité fixe en termes d'or (et s'engager à intervenir pour corriger tout écart de plus d'1 % par rapport à cette dernière). Pour des raisons politiques et économiques évidentes dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale, le *dollar US* fut adopté comme principale devise de réserve. Afin de donner un signal fort,

1 Pour une revue relativement récente de cette littérature, voir par exemple CHRISTOPHER J. NEELY, "The practice of central bank intervention : Looking under the hood", in *Working Paper Federal Reserve Bank of St Louis*, Working Paper 2000-028, 2000.

le gouvernement américain décida de fixer la parité du dollar à 35 *dollars* par once d'or. En conséquence, les banques centrales d'autres pays pouvaient échanger leurs dollars contre de l'or à ce taux. La crise de la balance des paiements américaine couplée à l'engagement américain de convertir les dollars en or et à l'existence d'un marché de l'or actif devait avoir raison du système. Le premier chapitre retrace de manière exhaustive les différentes crises et attaques subies par ce système ainsi que les réponses proposées par les acteurs. La description du contexte dans lequel les attaques spéculatives voient le jour permet de mieux comprendre les impératifs en termes d'intervention. Les modes de collaboration entre banques centrales et les instruments financiers privilégiés sont eux aussi analysés. Malgré la relative complexité technique des instruments financiers utilisés dans le cadre des interventions, le chapitre reste accessible, les auteurs ayant pris le parti de redéfinir tant les concepts ou produits financiers traditionnels que ceux spécifiques à cette période. On peut regretter l'absence de graphiques mettant en perspective l'évolution du cours de l'or et des montants des interventions qui auraient permis d'avoir une vision synthétique pour l'ensemble de la période.

Le deuxième chapitre détaille les négociations et relations entre les diverses institutions monétaires internationales. Après un bref rappel de la situation prévalant au sortir de la guerre, les auteurs s'attachent à décrire les collaborations

financières en les mettant en perspective avec la construction européenne. La création, le rôle du Comité monétaire et les arbitrages internationaux dans son mode de fonctionnement sont ainsi analysés. Les relations avec les différentes banques centrales et les institutions financières internationales, notamment la BRI (Banque des règlements internationaux), sont par la suite critiquées. L'histoire de la construction économique européenne est déjà bien balisée et la période 1959-1973 considérée par certains économistes<sup>2</sup> comme l'une des périodes fastes en termes de coopérations. Bien que les relations entre institutions soient déjà bien documentées, l'ouvrage contribue à enrichir les connaissances à ce sujet. L'un des apports originaux de ce chapitre réside dans l'analyse de l'impact que les relations interpersonnelles existant entre les différents preneurs de décision ont pu avoir sur les négociations.

Le troisième chapitre retrace l'évolution de la politique monétaire suivie par la BNB. Les réformes intervenant en 1957, 1959 et 1962 sont ainsi présentées dans une perspective qui permet de saisir leur rôle crucial pour la poursuite de la politique d'*open market* voulue par les dirigeants de la Banque. En dehors des éléments législatifs déjà connus par ailleurs, le chapitre s'intéresse à un domaine moins exploré mais certainement tout aussi intéressant : le cadre de réflexion théorique et pratique des différents intervenants en termes d'analyse monétaire. De manière surprenante, le chapitre suggère que non seulement il n'existait pas de pensée domi-

2 CLAUDIO BORIO & GIANNI TONIOLO, "One hundred and thirty years of central bank cooperation : a BIS perspective", in *BIS Working Paper*, n° 197, 2006.

nante en la matière mais aussi que jusqu'à la fin des années 1960, et à quelques exceptions près, les publications de Belges à ce sujet étaient quasi inexistantes. Dans ces conditions, les auteurs semblent indiquer que de manière pragmatique, la BNB réutilisait souvent les instruments mis en place par la Banque nationale néerlandaise. L'analyse se poursuit par la description des instruments privilégiés et de leur mise en pratique au quotidien; un découpage par périodes et méthodes d'intervention permet de mieux cerner les prises de position et les actions de la BNB. D'après les auteurs, malgré les différentes périodes de crise auquel le franc fut soumis, les autorités monétaires parvinrent à garantir la stabilité de la devise, ce qui semble avoir constitué leur objectif premier.

Au fil des ans, l'expertise de la Banque devait l'entraîner vers de nouvelles activités situées parfois loin des limites de son champ d'action traditionnel. Les rôles 'parallèles' des banques centrales dans la vie économique ne ressortent pas toujours dans les textes consacrés à leur histoire. Cet ouvrage fait exception à la règle puisqu'un chapitre entier, le quatrième, est dédié à l'action de la BNB dans ce domaine. Il met particulièrement bien en avant l'influence que certains membres de la Banque ont pu avoir sur des dossiers au premier plan des préoccupations nationales. Ainsi, les auteurs décrivent et analysent en profondeur l'action des dirigeants de la Banque, avec notamment l'exemple détaillé des entreprises menées par Franz De Voghel, dans la résolution de problématiques aussi variées que la réduction du temps de travail, les négociations concernant les secteurs de l'électricité et du charbon ou

encore la fixation des prix dans le secteur de la distribution. Le chapitre détaille enfin les résultats obtenus par la banque suite aux différentes commissions financières "De Voghel".

La thématique développée dans le cinquième chapitre, les relations entre la BNB et les anciennes colonies, est l'une des plus passionnantes. La position des banques centrales lors des décolonisations suscite en effet de nombreuses interrogations. Ce chapitre retrace dans un premier temps l'histoire monétaire de la Belgique et du Congo et précise les divergences de vues concernant le caractère légal ou non du franc congolais. Les discussions quant au maintien de sa parité et à la suspension de celle-ci sont ainsi présentées et investiguées. Par ailleurs, le texte analyse les nombreuses approches directes ou indirectes visant à limiter l'autonomie réelle du franc congolais et de la colonie au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Les aspects politiques sous-jacents sont ainsi mis en exergue. La création de la Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi (BCCBRU) en 1951 marquera un tournant dans cette problématique. Les attributions de cette dernière différeront quelque peu de celles de la BNB. À cet égard, la politique belge diverge de celles menées dans de nombreuses autres colonies. Il aurait été sans doute intéressant de consacrer un passage aux systèmes mis en place par ailleurs (tel que par exemple celui de "currency board" dans plusieurs anciennes colonies britanniques) afin de mieux cerner les aspects spécifiques aux colonies belges. Le chapitre se poursuit avec l'analyse des négociations et les aspects pratiques de la séparation (intégration du nouveau pays dans les instances

financières internationales; dissolution de la BCCBRU etc.) non sans aborder la position belge lors de la sécession katangaise et l'implication de la BNB auprès de la Banque nationale du Katanga. Le chapitre se conclut par une brève (peut-être trop brève) description des éléments de partenariat financier existant entre la Belgique et le Congo de 1962 à 1974 ainsi que des opérations monétaires faisant suite à l'indépendance du Rwanda et du Burundi.

Le chapitre clôturant l'ouvrage se concentre sur les évolutions de la Banque en tant qu'institution. Il s'agit sans doute du chapitre le moins homogène puisqu'il comprend à la fois les modifications institutionnelles, l'évolution du bilan de la banque (nombre de billets en circulation versus actifs), les innovations technologiques concernant les techniques d'impression, la structure des départements et les changements les affectant, l'application des lois linguistiques, ou encore la politique de mécénat de la BNB. Par ailleurs, le chapitre comporte en son sein une analyse particulièrement intéressante traitant des compétences des différents directeurs ainsi que de leur mode de nomination. Les auteurs y décomposent les influences et les jeux politiques ayant amené la nomination de différents directeurs. Après une période de résistance fructueuse, le gouverneur Ansiaux décidera en 1971 de démissionner au vu de l'ingérence des partis politiques dans la désignation de directeurs. Les enjeux et tractations sont repris de manière détaillée et montrent à quel point la notion d'indépendance de la

banque centrale peut être discutée. Au vu de l'analyse développée dans ce chapitre, le lecteur est en droit de se demander si le pic de prestige et d'indépendance des banques centrales suggéré par Borio et Toniolo pour la période 1959-1973 s'applique au cas belge<sup>3</sup>. Malgré les nombreuses mentions des influences politiques sur le processus de nomination, le chapitre reste passablement discret sur les implications pratiques de ces dernières (le degré d'indépendance des banques centrales, et en conséquence celui de leurs dirigeants, a fait l'objet de nombreuses études en économie : notamment la relation entre indépendance et degré d'inflation a largement été explorée par les économistes et aurait pu être mentionnée brièvement).

En conclusion, cet ouvrage se caractérise par une abondance de détails et offre des compléments intéressants aux éléments connus par ailleurs sur l'histoire de la BNB. Trois légers bémols peuvent être signalés. D'une part, le désir d'exhaustivité poursuivi par les auteurs rend malheureusement la lecture des plus complexes pour certaines sections et ne permet pas toujours de distinguer ce qui, aux yeux de ceux-ci, doit être perçu comme un élément phare au sein de leur réflexion. D'autre part, les comparaisons internationales et l'influence des développements connus par la théorie économique sur les actions des décideurs auraient pu être, par endroits, plus détaillées. Enfin, mais ce n'était sans doute pas l'objectif ici, l'ouvrage flirte avec des problématiques au cœur de la réflexion en économie mais ne prend que rarement en compte les développements connus à

3 CLAUDIO BORIO & GIANNI TONIOLO, *op.cit.*

ce sujet dans la littérature économique. À ce sujet, une vision plus positive est de considérer que l'ouvrage offre aux économistes une approche complémentaire à leurs travaux ainsi que des éléments d'information neufs et de nouvelles pistes de recherche.

*Kim Oosterlinck*