La Banque nationale de Belgique 1944 - 1958

René Brion – Jean-Louis Moreau

La Banque Nationale de Belgique

1944 - 1958

.....

Banque Nationale de Belgique

2005

COUVERTURE :

Le comité de direction en 1957.
Photographie Dumont.
De gauche à droite :
debout, le secrétaire Mlle E. Malaise,
les directeurs M. Lefèbvre, J. Brat,
J.-W. Van Nieuwenhuyse et F. de Voghel ;
assis, le gouverneur M. Frère et le vice-gouverneur H. Ansiaux.
Il s'agit d'un rappel d'une huile de Herman Richir :
Première réunion du conseil d'administration, à l'Hôtel,
après la Première Guerre mondiale, 1925.

Siège social de la Banque - chantier (1949).

Billet de 20 francs, type 1964 (1964-1982), *verso*, détail.
Atomium de Bruxelles et arrière-plan symbolisant
le mouvement des électrons.
Dessin : Luc De Decker.
Gravure : Henri Decuyper.

AVANT-PROPOS

Quand on considère l'historiographie de la Banque nationale de Belgique, on est quelques peu surpris par l'inflation qui caractérise le genre. En 1950, le professeur Kauch consacrait un premier volume de 432 pages à l'histoire de la Banque pendant ses 68 premières années d'existence. Vingt-cinq ans plus tard, les professeurs Van der Wee et Tavernier publiaient une étude d'une ampleur équivalente pour un terme trois fois moins long, soit la période de l'entre-deux-guerres. En 2005 enfin, la Banque assure la publication de pas moins de quatre ouvrages faisant ensemble 1.500 pages environ pour couvrir les trente-cinq ans allant du début de la Seconde Guerre mondiale à 1975.

Cette évolution résulte tout naturellement de celle des sources disponibles. En 1950, Kauch déplorait « *la grande pitié des archives contemporaines* » en général et le mauvais état de celles qu'il avait consultées en particulier, qu'il s'agisse des papiers de la Banque elle-même ou de ceux des institutions publiques ou privées qui auraient pu apporter un éclairage complémentaire sur l'histoire financière du pays[1]. La situation s'est radicalement modifiée en un demi-siècle. Pour évoquer quinze ans d'histoire de la Banque nationale, nous avons eu un accès privilégié et sans limites à une masse pléthorique d'archives encore quasi-inexploitées : les archives de la Banque, qui pour la période étudiée sont extrêmement complètes et d'une richesse que plus de trois ans de recherches n'ont pu épuiser. On mesure, à les consulter, à quel point l'institut d'émission a été un centre de documentation et de décision essentiel, un des principaux rouages du pays en matière économique. Les procès-verbaux des réunions du conseil de régence et du comité de direction de la Banque sont extrêmement prolixes, ce qui permet une analyse très fine des politiques menées et des décisions prises. Ils citent les différents intervenants et la nature de leurs interventions, permettant d'aller très loin dans l'analyse des enjeux. Les débats portent sur les thèmes les plus variés, depuis le soutien du système bancaire belge à la fondation de l'État d'Israël jusqu'au financement de l'installation de constructeurs automobiles américains en Belgique, en passant par ce projet de création d'un port pétrolier à Zeebrugge pour accueillir la flotte de l'armateur Onassis… Toute question financière ou économique sur laquelle se penche le gouvernement est d'abord abordée à la Banque. Celle-ci agit par recommandations et avis. Parfois, comme par exemple pour ce qui touche aux prix et salaires, les recommandations qu'elle formule ne ressortent pas de ses compétences au sens strict. Elle n'hésite pas cependant à livrer son opinion, car « *il ne faudrait pas que le gouvernement puisse déduire de l'abstention de la Banque qu'elle n'a pas d'objection à formuler et considérer qu'elle couvre la politique suivie* »[2].

Parmi les fonds importants que recèlent les archives de la Banque, citons les papiers du gouverneur Hubert Ansiaux, particulièrement riches pour ce qui concerne la gestation et les activités de l'Union européenne de Paiements.

Ces sources d'une importance majeure avaient-elles besoin d'être complétées ? Vu leur ampleur, nous n'avons de toute façon guère eu le temps d'en consulter d'autres. Signalons néanmoins les procès-verbaux du conseil des

ministres, accessibles sur le site internet des Archives générales du Royaume jusque 1950, et les archives du gouverneur Frère, conservées aux archives du ministère des Affaires étrangères. Des coups de sonde ont été effectués dans les archives de la BRI, de la Banque d'Angleterre et de la Banque de France par MM. Macart, Pluym et Boehme (que nous remercions pour leurs précieux apports). Pour apprécier le contexte dans lequel la Banque évoluait et la façon don't sa politique était perçue, nous avons aussi dépouillé le principal quotidien financier de l'époque, *L'Écho de la Bourse*.

Le plan adopté pour cet ouvrage s'est dégagé très progressivement au fil de la collecte de l'information. La difficulté d'un découpage tenait notamment à ce qu'en matière de politique monétaire, tout se tient. Nous avons finalement choisi de développer chronologiquement trois thèmes principaux.

La première partie concerne la Banque en tant que société anonyme. Car la Banque nationale de Belgique est encore de nos jours, une société anonyme « comme les autres ». C'est-à-dire quelle a un capital, des actionnaires, des actions cotées en bourse… Cette situation étonne et détonne quand on compare la banque centrale belge aux instituts d'émission étrangers. Le lecteur découvrira que, loin d'être une vicissitude juridique qui aurait survécu par hasard aux adaptations successives des statuts, la structure mixte de la Banque est le fruit d'une décision de compromis entre différentes tendances politiques, don't la mise au point prit près de quatre ans, dans un contexte d'instabilité politique particulièrement aigu.

La première partie de l'ouvrage sera également l'occasion d'évoquer une première fois les relations parfois tendues entre la Banque et les pouvoirs publics, dans le cadre de l'assainissement du bilan de la Banque ; d'étudier les rouages du gouvernement de la Banque ; d'évoquer enfin l'évolution de son personnel et de son patrimoine immobilier.

Après cette mise en bouche, les deuxième et troisième partie du livre en sont les morceaux de résistance. Traditionnellement, la politique d'une banque centrale consiste à contrôler l'offre de monnaie pour maintenir l'équilibre interne et externe de l'économie[3].

C'est à examiner l'équilibre externe, étroitement lié au concept de balance des paiements, que la deuxième partie est consacrée. Le système des parités fixes adopté à Bretton Woods conférait aux autorités monétaires des pays membres la lourde responsabilité de maintenir la valeur de leur monnaie par rapport à l'or. Cependant, dans une Europe ravagée par trente ans de guerre et de crises, on ne pouvait rétablir ex abrupto une libre circulation des biens et des capitaux sans mettre en péril les parités définies au sortir de la guerre. L'appui et les pressions des États-Unis orientèrent néanmoins les pays européens sur la voie de la libéralisation des échanges et de l'abolition des contrôles de change. Sur le plan commercial, la création de l'Organisation européenne de Coopération économique (OECE) sera un demi-succès seulement. Sur le plan monétaire, la laborieuse mise sur pied de l'Union européenne de Paiements (UEP) permettra de rétablir en quelques années la convertibilité entre les devises européennes et le dollar.

L'histoire des relations monétaires internationales durant la période 1945-1960 a été l'objet de nombreuses études déjà : il manquait néanmoins un éclairage

belge sur des événements comme les premiers pas du FMI, le sauvetage de la Banque de Règlements internationaux, la tentative avortée du rétablissement de la convertibilité de la livre, les premiers accords multilatéraux de paiement en Europe, le grand mouvement de dévaluation de septembre 1949, la naissance et les travaux de l'UEP, le rétablissement de la convertibilité en 1958… Cet éclairage national sur des événements connus est d'autant plus intéressant que Frère et Ansiaux y jouèrent souvent des rôles de premier plan. Le premier, il est vrai, était également gouverneur belge du FMI et président de la BRI, le second était administrateur du FMI et président du comité des paiements de l'UEP. Actifs dans les différents cénacles où se dessinait l'avenir de l'Europe monétaire, alors qu'ailleurs, c'étaient souvent des fonctionnaires qui représentaient leur pays au FMI ou à l'UEP, Frère et Ansiaux étaient à même de recouper les informations et de développer des réseaux d'influence en Europe et aux États-Unis. Dans une étude consacrée à la coopération et à l'intégration monétaires européennes, Valéry Janssens a souligné que les initiatives prises par la Banque à cette époque s'inscrivent dans une tradition historique remontant au 19e siècle[4]. Elles s'inscrivent aussi dans la partie magnifique que queques Belges jouèrent à cette époque dans nombre d'instances internationales : Paul-Henri Spaak et le baron Snoy et d'Oppuers à l'OECE, Spaak encore au sein de l'Europe des Six puis comme secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), Camille Gutt au FMI, sans compter l'action de Paul van Zeeland au sein de la Ligue européenne de Coopération économique (LECE)… Le rôle de la Belgique dans la construction européenne a été en quelque sorte hors de proportion avec la dimension du pays : cette étude le confirmera et aussi expliquera en partie pourquoi.

La dernière partie de ce livre est consacrée à la politique de crédit de la Banque vis-à-vis des pouvoirs publics et du secteur privé. Elle est elle-même divisée chronologiquement en quatre chapitres pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture belge, européenne et mondiale. On passe ainsi du « miracle belge » des années 1944-1947 à la récession relative de 1958, en passant par le ralentissement conjoncturel de 1948-1949, le *boom* suscité par la guerre de Corée (1950-1951), la crise des années 1952-1954 et la prospérité des années 1955-1957. Plusieurs angles d'approche sont possibles. Du point de vue technique, on observera l'évolution des moyens mis en œuvre pour maîtriser l'offre de monnaie : contrôle quantitatif direct du crédit bancaire, contrôle qualitatif, variations du taux d'escompte, politique d'*open market*, obligation pour les banques de constituer des réserves. Du point de vue politique, on posera la question fondamentale de l'indépendance effective de la Banque. Dans quelle mesure sut-elle résister aux pressions et contingenter ses prêts et avances ? S'il n'était plus question d'un institut d'émission inféodé aux intérêts des banques privées, comme ç'avait été le cas naguère, il était moins évident que la Banque puisse résister aux demandes de fonds de son principal actionnaire, l'État.

La présente étude se veut une approche aussi vivante que possible des événements. L'un des stratagèmes utilisés pour ressusciter l'ambiance d'époque a consisté à citer abondamment la correspondance des principaux acteurs de cette épopée : Hubert Ansiaux, Maurice Frère, Franz De Voghel, Camille Gutt… Puisse

le lecteur, en relisant leurs lettres, se faire sa propre opinion sur les personnes qui tenaient en main les destinées du franc belge.

---

1 P. Kauch, *La Banque nationale de Belgique*, t. I, *1850-1918*, Bruxelles, 1950, p. 8.

2 BNB, CD, PV du 10 juin 1947.

3 P.-J. Lehmann, *De l'ange gardien du franc au bâtisseur de l'euro. Histoire et évolution des banques centrales*, Paris, 2000, pp. 105-108.

4 V. Janssens, 'La coopération et l'intégration monétaires européennes. 1945-1975', in : *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne* (Studia diplomatica, v. XXXIV, n° 1-4) Bruxelles, Institut Royal des Relations Internationales, p. 345-366.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS UTILISÉS

AA	archives Ansiaux
ABB	Association belge des Banques
ABCE	Administration belge de Coopération économique
AC	archives centrales
AF	archives Frère
AGR	Archives générales du Royaume
AM	archives Malaise
AMAE	Archives du ministère des Affaires étrangères
AMB	Annexes au Moniteur belge
AME	Accord monétaire européen
b.	boîte
BCCBRU	Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi
BIDBNB	Bulletin d'information et de documentation de la Banque nationale de Belgique
BIRD	Banque internationale de Reconstruction et de Développement
BNB	Banque nationale de Belgique
BRI	Banque des Règlements internationaux
CA	conseil d'administration
CCE	Conseil central de l'Economie
CCEE	Comité de Coopération économique européenne
CD	comité de direction
CECA	Communauté européenne du Charbon et de l'Acier
CEE	Communauté économique européenne
CG	conseil général
CGER	Caisse générale d'Épargne et de Retraite
CIC	Conseil des Institutions de Crédit
CL	copies de lettres
CM	conseil des ministres
CMCE	Comité ministériel de coordination économique
CNCP	Caisse nationale de Crédit professionnel
CR	conseil de régence
CSC	Confédération des Syndicats Chrétiens
DAI	département des accords internationaux
DCISF	département coopération internationale et stabilité financière
ECA	*Economic Cooperation Administration*
Euratom	Communauté européenne de l'Energie atomique
fasc.	fascicule
FGTB	Fédération générale du Travail de Belgique
FIB	Fédération des Industries belges
FMI	Fonds monétaire international
GATT	*General Agreement on Tariffs and Trade* (Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce)

IBLC	Institut belgo-luxembourgeois du Change
IBM	International Business Machines
INCA	Institut national de Crédit agricole
IRG	Institut de Réescompte et de Garantie
NAC	*National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems*
OCCH	Office central de Crédit hypothécaire
OECE	Organisation européenne de Coopération économique
OMA	*Office of Mutual Aid*
ONSS	Office national de Sécurité sociale
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
p, pp.	page(s)
pt.	portefeuille
PSC	Parti social chrétien
PV	procès-verbal, procès-verbaux
s.d.	*sine dato* (sans date connue)
SD	secrétariat de direction
SE	services des études
SGB	Société générale de Belgique
SHAEF	*Supreme Headquarters Allied Expeditionnary Forces*
s.l.	*sine loco* (sans lieu d'édition connu)
SNCB	Société nationale des Chemins de Fer belges
SNCI	Société nationale de Crédit à l'Industrie
t.	tome
UDB	Union démocratique belge
UEBL	Union économique belgo-luxembourgeoise
UEP	Union européenne de Paiements
ULB	Université libre de Bruxelles
URSS	Union des Républiques socialistes soviétiques
v.	volume

PREMIÈRE PARTIE : LA SOCIÉTÉ ANONYME « BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE »

CHAPITRE 1 - LA RÉFORME DES STATUTS DE LA BANQUE

Le changement d'attelage à la tête de la Banque (novembre 1944)

Le renouvellement de la direction de la Banque avait été décidé à l'époque où le gouvernement belge était encore à Londres. Le ministre des Finances Camille Gutt et le gouverneur Georges Theunis avaient résolu de longue date d'écarter, à la Libération, les membres de la direction qui avaient été nommés ou réélus pendant la guerre : les directeurs François Cracco et Robert Vandeputte, le gouverneur Albert Goffin, le vice-gouverneur Jules Ingenbleek[1]. À vrai dire, le directeur Hubert Ansiaux s'était d'abord interrogé sur les moyens de conserver Jules Ingenbleek, nommé vice-gouverneur avant la guerre mais réélu pendant l'occupation par l'assemblée générale[2]. Gutt et Theunis y avaient renoncé ensuite, sur certains avis recueillis concernant l'attitude du vice-gouverneur pendant la guerre[3]. Il semble qu'on rechercha aussi le moyen de conserver son mandat à Vandeputte, auquel, Ansiaux dixit, « *on n'avait rien à reprocher* »[4]. Il avait fallu y renoncer pour éviter toute ambiguïté dans les mesures prises. Spaak, de son côté, se déclara favorable à un geste spectaculaire : lors de la première assemblée générale, tous les directeurs en fonction présenteraient leur démission, de façon à repartir ensuite sur de nouvelles bases : « *Cela permettrait* [une] *épuration générale et ferait bonne impression* »[5]. Un arrêté-loi pris le 5 septembre 1944 abrogea celui du 27 novembre 1941, par lequel le gouvernement belge avait suspendu le fonctionnement de tous les organes directeurs de la Banque en territoire occupé. L'article trois du même arrêté stipula, comme Spaak l'avait suggéré, que les mandats des directeurs, régents et censeurs en fonction au moment de sa promulgation prendraient fin le lendemain de la première assemblée générale.

Le 8 septembre 1944, le gouvernement belge débarqua à Bruxelles. Le ministre Gutt se préoccupa immédiatement d'obtenir la démission de Goffin, Ingenbleek et Vandeputte (François Cracco était encore prisonnier en Allemagne).

Le retour du gouvernement à Bruxelles ne préoccupait apparemment pas le moins du monde Albert Goffin. C'est du moins ce que rapporte Ansiaux, dans ses souvenirs : « *Goffin n'avait pas quitté ses appartements dans l'Hôtel de la Banque. Je le rencontrai sur la terrasse, au dernier étage. Il portait beau* […]. *Il me parla vraiment comme s'il était encore toujours gouverneur. Je lui annonçai que Gutt souhaitait le voir, le plus rapidement possible, et j'arrangeai un rendez-vous pour le lendemain. Gutt le vit seul et, à l'issue de cet entretien, Goffin était démissionnaire* »[6]. Le témoignage de Goffin lui-même rend un autre son de cloche. D'après lui, son entrevue avec Gutt aurait été cordiale. Le ministre des Finances aurait reconnu que sa conduite avait été d'une correction parfaite. « *Dès que la proclamation de M. le Premier ministre Pierlot parut au Moniteur belge du 8 septembre 1944, je m'abstins de donner encore ma signature ; le lendemain, lorsque M. le ministre Gutt me pria* 'en toute cordialité' *me dit-il, de m'abstenir de paraître à la Banque, je lui déclarai notamment que les organes directeurs de la Banque avaient, depuis plusieurs mois,*

pris la décision de mettre leurs mandats à la disposition du gouvernement dès sa rentrée en Belgique »[7].

Le vice-gouverneur Jules Ingenbleek présenta sa démission le même jour que Goffin. Comme ce dernier, il était de toute façon atteint par la limite d'âge et « *les conditions par moments très pénibles dans lesquelles il a dû s'acquitter de sa tâche avaient affecté sa santé au point de le tenir éloigné de la Banque pendant de longs mois* »[8]. Pourtant, ce ne fut apparemment qu'avec beaucoup d'amertume qu'Ingenbleek consentit à écrire sa lettre de démission[9]. Quant à Vandeputte et Cracco, ils n'avaient accepté leur mandat que pour la durée de l'occupation allemande. Vandeputte avait déclaré au moment de son élection que sa gestion prendrait fin dès la libération du territoire. Il ne sollicita pas de poste de directeur dans l'équipe qui allait être mise en place, mais il fut entendu qu'il ne pouvait s'agir d'un désaveu de son attitude et qu'il était promis à une autre situation importante. Quelques semaines plus tard, il fut effectivement nommé administrateur et membre du comité de direction de la Société nationale de Crédit à l'Industrie. Il allait devenir président de cette institution en 1948, avant de revenir à la Banque comme régent, en 1954.

Après avoir obtenu le départ de l'équipe en place, Gutt entreprit de négocier la désignation d'un nouveau gouverneur. Theunis n'avait accepté ce poste, à son corps défendant, que pour la durée de la guerre. Deux noms étaient en balance, ceux de Maurice Frère, président de la Commission bancaire, et d'Eugène de Barsy, qui dirigeait la Société nationale de Crédit à l'Industrie[10]. Au cours d'une réunion à la résidence de Frère, Gutt et les deux intéressés tombèrent d'accord : Frère obtenait la charge de gouverneur de la Banque et de Barsy le remplaçait à la tête de la Commission bancaire (ce qui laissait présager qu'il succéderait peut-être un jour à Frère, puisque la tradition semblait s'instaurer que le poste de président de la Commission bancaire était le marche-pied conduisant à la plus haute fonction au sein de l'institut d'émission)[11]. La nomination de Frère fit l'objet d'une décision prise en conseil des ministres, le 27 octobre 1944.

Qui était le successeur de Theunis et Goffin à la tête de la Banque ? Né à Charleroi en 1890, Maurice Frère avait obtenu en 1912 un diplôme d'ingénieur commercial à l'École de Commerce Solvay liée à l'Université libre de Bruxelles (ULB). Pendant la première guerre mondiale, il avait été attaché au ministère des Affaires économiques. Puis, dans les années 1920, il avait participé à la négociation des réparations, comme fonctionnaire belge détaché à la Commission des Réparations. Il s'y était fait remarquer par l'indépendance de ses prises de position à propos de la capacité de l'Allemagne à payer des indemnités. Ses idées n'avaient d'ailleurs pas toujours rencontré, à l'époque, celles des délégués belges à la même Commission : Georges Theunis et Camille Gutt[12]. En 1930, Frère avait aussi joué un rôle non négligeable dans l'établissement de la Banque des Règlements internationaux, créée en vertu du plan Young. Ensuite, comme il avait accumulé une grande expérience en matière monétaire et financière, on lui avait confié plusieurs missions internationales pour le compte de la Société des Nations, à titre d'attaché au ministère des Finances. En 1938, il avait été placé à la tête de la Commission bancaire par son ami, le ministre libéral des Finances Max-Léo

Gérard. Il avait repris parallèlement une carrière académique comme professeur d'économie à l'Université libre de Bruxelles.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, Frère s'était illustré de différentes façons. Il avait donné des cours clandestins dans les bureaux de la Commission bancaire. Il avait refusé de cautionner le financement du clearing belgo-allemand et démissionné du conseil d'administration de la Banque d'Émission, en décembre 1942. Il avait défendu autant que possible le système bancaire belge contre une main-mise des autorités allemandes et protégé les banques israélites en organisant un régime de séquestre confié à des réviseurs de la Commission bancaire. Cela lui avait valu d'être dénoncé comme « *l'homme des Anglais* » par la presse asservie à l'occupant. En 1944, ses conceptions sur la solution aux problèmes financiers de l'après-guerre coïncidèrent avec celles préparées à Londres pendant la guerre : sa désignation à la tête de la Banque en fut d'autant facilitée. Avec lui, c'était un fervent promoteur des théories néo-libérales qui prenait la tête de l'institut d'émission. S'il faut en croire l'économiste suédois Jacobsson, qui l'a bien connu, peu d'hommes en Europe partageaient à l'époque ses convictions économiques[13]. Seul son ami Luigi Einaudi, gouverneur de la Banque d'Italie puis président de la République italienne, lui en aurait remontré sous ce rapport.

La nomination officielle de Frère ne fut pas immédiate. Le gouverneur Theunis arriva à Bruxelles fin septembre 1944. Sous sa présidence, Ansiaux et Adolphe Baudewyns (revenus de Londres) formèrent avec le trésorier Henri Sontag un comité de direction provisoire. On décida d'organiser une assemblée générale dans les délais les plus brefs. Celle-ci eut lieu le vendredi 3 novembre 1944. Elle procéda comme prévu à un renouvellement complet de la direction, mais aussi du collège des censeurs et du conseil de régence. Les choses se passèrent dans la dignité. Le gouverneur Theunis évita soigneusement un affrontement public entre les « londoniens » et ceux qui avaient assumé la gestion de la Banque en Belgique. Il affirma publiquement que Goffin, Ingenbleek, Cracco et Vandeputte avaient eu sous l'occupation allemande « *un rôle ingrat et très difficile* », celui de gérer les affaires courantes de la Banque sous la surveillance de l'occupant. Theunis : « *Ils ont jugé opportun de ne faire envers l'ennemi aucun geste public qui révélât leur obédience au gouvernement* [de Londres] *dont ils entendaient d'autre part respecter les volontés* […]. *Dès le retour du gouvernement,* [Albert Goffin] *s'est plié aux conséquences d'une décision gouvernementale dont il avait saisi la signification et la portée. Il s'est retiré en considérant que le mandat qu'il avait exercé dans la limite de la gestion d'affaires avait pris fin avec mon retour à Bruxelles. La limite d'âge légale l'atteignait d'ailleurs et mettait automatiquement fin aux loyaux services qu'il a rendus à la Banque* »[14]. Goffin, qui était présent, expliqua à l'assemblée qu'en restant à la tête de la Banque après la nomination de Theunis, il avait seulement été inspiré par « *le souci de la défense des intérêts dont j'avais la garde* ».

L'arrêté du 5 septembre précisait que le comité de direction de la Banque pourrait désormais compter six directeurs au lieu de quatre, de façon à faire face aux tâches nombreuses que la reconstruction économique imposerait au pays. Lors de l'assemblée du 3 novembre, Theunis proposa de nommer directeurs : Hubert Ansiaux, Adolphe Baudewyns, Pierre Berger et Jean Van Nieuwenhuyse, directeurs

démissionnaires ; mais aussi deux personnalités nouvelles : Léopold Smeers et Franz De Voghel[15].

Adolphe Baudewyns, qui avait assumé la gestion de la Banque à Londres pendant toute la guerre, fut nommé vice-gouverneur[16]. C'était là le couronnement d'une carrière tout entière dévolue à la Banque, puisque l'intéressé y était entré en 1910 en qualité de commis ! Directeur depuis juillet 1937, âgé de 57 ans, il serait à même d'assurer la continuité entre l'avant et l'après-guerre.

Hubert Ansiaux n'avait accepté le titre de directeur que pour la durée de la guerre. Il était décidé à remettre sa démission, mais Gutt avait insisté pour qu'il accepte un nouveau mandat. Entre autres arguments, le ministre avait fait valoir qu'au sein de la nouvelle direction, Ansiaux serait l'un des seuls à être au fait des accords passés depuis 1940 avec la Banque d'Angleterre, les Trésors britannique et américain ou la *Federal Reserve Bank* à New York[17]. Ansiaux pouvait-il avoir d'autre ambition que de rencontrer les vœux de Gutt, qu'il considéra toute sa vie comme son « père spirituel » et pour lequel il éprouvait une véritable vénération ?[18] Petit clin d'œil du hasard : Frère avait été l'élève puis l'assistant de Maurice Ansiaux, oncle d'Hubert et professeur d'économie politique à l'ULB, qui « *l'avait initié aux problèmes monétaires* »[19].

Des deux « nouveaux » directeurs, Léopold Smeers, né en 1881, était le plus âgé. Il était entré au ministère des Finances en 1900. Il y avait gravi les échelons de la hiérarchie, tout en participant aux cabinets de différents ministres des Finances : Theunis et Gutt, mais aussi Albert-Edouard Janssen, Jules Renkin et Max-Léo Gérard. Il avait collaboré également, à titre d'expert, à plusieurs conférences internationales. En 1938, il avait été nommé directeur général de l'administration de la Trésorerie et de la Dette publique. À ce titre, il avait également rempli les fonctions de commissaire du gouvernement auprès de la Banque.

Né en 1903, Franz De Voghel était docteur en droit, docteur en sciences sociales et politiques (il avait suivi les cours de Paul van Zeeland à l'Université de Louvain) et diplômé de l'École des Sciences politiques de Paris, section des finances. Ce « catholique social » de 42 ans était aussi licencié en philosophie thomiste et avait séjourné un an aux États-Unis en tant qu'*advanced Fellow CRB Educational Foundation*. Professeur de législation financière à l'école des Sciences économiques de l'Université de Louvain, il avait fait parler de lui dans le milieu de la finance lors de la publication de deux ouvrages consacrés l'un, au contrôle des banques (1936), l'autre au statut légal des banques et au régime des émissions (1941). Franz De Voghel avait rempli pendant six ans (1935-1941) les fonctions de secrétaire de la Commission bancaire, avant d'en devenir directeur. Frère appréciait sans doute sa collaboration, puisque lorsqu'il devint gouverneur, il l'invita à le suivre à la Banque.

L'assemblée générale du 3 novembre 1944 fut également invitée à se prononcer sur le renouvellement quasi complet du conseil de régence (neuf membres). Quatre personnalités qui en avaient fait partie avant guerre furent réélues : le Liégeois Georges Laloux (1866-1955), président de la Fabrique nationale d'Armes de Guerre et régent depuis 1926 ; Georges Peltzer, dont le nom est associé à l'histoire de l'industrie lainière verviétoise, membre du conseil de

régence depuis 1939 ; Léopold Frateur, président de l'Institut national de Crédit agricole, régent depuis 1926 ; et l'Ouest-Flandrien Léon Bekaert, nommé en 1938, qui nous intéresse tout particulièrement parce qu'il fut incontestablement l'âme du conseil de régence et le plus écouté de ses membres, jusqu'à son départ en 1961.

Léon-Antoon Bekaert (Zwevegem, 1891-1961) était le second fils du fondateur des Tréfileries Bekaert. Docteur en droit de l'Université de Louvain, il était entré en 1919 au service de l'entreprise familiale et en avait pris la tête en 1933. Président à partir de 1935 de l'association flamande des patrons catholiques, le *Landelijk Algemeen Christelijk Verbond van Werkgevers*, il présidait depuis le début de la guerre le Groupement principal de l'industrie des fabrications métalliques, auquel devait succéder en 1945 le Conseil professionnel de l'industrie des fabrications métalliques, alias Fabrimétal. Il pouvait donc s'exprimer aussi bien au nom du patronat catholique (il fut nommé président de Fédération des Patrons Catholiques en 1946) que du principal secteur industriel national. Léon Bekaert avait aussi joué un rôle crucial dans la négociation, pendant la guerre, d'un « pacte social » entre représentants des syndicats ouvriers et du patronat. Devenu l'une des personnalités les plus en vue du pays au point de vue économique et social, il était aussi membre de la « commission de l'agenda » du parti social-chrétien et finançait le journal catholique *Nieuwe Standaard*. Son influence devint plus importante encore après 1952, quand il fut nommé président de la Fédération des industriels de Belgique.

A côté de ces quatre rescapés de l'avant guerre, cinq nouvelles personnalités faisaient leur apparition : Paul Charles, le président de la Banque du Congo belge (qui sera régent jusqu'en 1954) ; Charles de Lausnay, agent maritime à Anvers (régent jusqu'en 1947) ; Henri Deraedt, gantois, fonctionnaire, membre du Conseil colonial et du Fonds d'amortissement de la dette publique (régent jusqu'en 1955) ; Eugène Van Rompa, administrateur délégué de la *Belgian Grain and Produce Co. Ltd*, à Anvers, spécialiste en armement maritime et en commerce international (régent jusqu'en 1948) ; et André Huyssens (régent jusqu'en 1956).

Celui-ci mérite aussi une mention particulière. Fils d'un militant socialiste bruxellois, il était entré à la Maison du Peuple en 1908 comme simple comptable avant d'en devenir directeur gérant, dès 1919. Depuis 1935, il était président de la société coopérative Coop-Dépôts. La même année, il avait été nommé membre du conseil de la Commission bancaire – il y avait fait la connaissance de Frère. Comme régent, il allait jouer le rôle essentiel de courroie de transmission entre la Banque et le parti socialiste, au prix parfois de grosses difficultés car, comme il le souligna un jour lui-même, il faisait partie d'un milieu où il était souvent difficile de faire admettre la politique monétaire[20].

La nomenclature des régents montre la volonté du gouvernement et du nouveau gouverneur de constituer un conseil représentatif de toutes les régions du pays et de tous les secteurs de l'économie. Le même souci présida à la nomination des censeurs, parmi lesquels on trouvait : Jean Brat, directeur de la coopérative socialiste Coop-Dépôts, qui sera nommé directeur de la Caisse générale d'Épargne et de Retraite (CGER) en 1954 ; Albert Dewandre, ingénieur et industriel liégeois ; Fernand Duchène, avocat gantois ; Ernest Jurion, ingénieur agronome hennuyer, membre du conseil supérieur de l'agriculture ; Franz Loontjens, avocat gantois,

banquier, administrateur de la Société nationale des Chemins de Fer belges (SNCB) ; Maurice Mogin, industriel bruxellois travaillant dans l'industrie de la confection, membre du conseil supérieur de l'industrie et du commerce ; Victor Parein, ingénieur civil, ancien dirigeant du Boerenbond, ancien président du comité permanent de la SNCB, administrateur délégué de la société Photo-Produits Gevaert ; Léon Rigo, liégeois, administrateur de sociétés ; Jules Vanderstegen, président de la société textile gantoise La Lys ; et Émile Van Dievoet, professeur en droit de l'Université de Louvain, ancien ministre catholique de la Justice, spécialiste en droit commercial et des affaires.

Le lendemain de l'assemblée générale extraordinaire du 3 novembre, le régent signa l'arrêté actant la démission de Georges Theunis comme gouverneur de la Banque et son remplacement par Maurice Frère. La nomination de ce dernier ne fut guère commentée par une presse qui manquait encore cruellement de papier. Mais on salua son attitude sous l'occupation, pendant laquelle il avait manifesté « *une énergie, une hauteur de vues et une dignité qui, jointes à ses qualités techniques, l'ont désigné normalement à la haute fonction qu'il occupe aujourd'hui* »[21].

Le gouvernement Van Acker I (février-août 1945)

Dans tous les pays d'Europe occidentale, l'atmosphère politique qui régnait à la fin de la guerre était favorable à des réformes de structure et à la socialisation de certaines branches de l'économie. En Belgique, des hommes politiques de gauche manifestèrent dans la presse ou au Parlement l'intention de nationaliser les charbonnages, le secteur électrique, les usines d'armement, les compagnies d'assurance, les sociétés de transport maritimes…

Le secteur du crédit n'était évidemment pas oublié. Au sein du parti socialiste, des voix s'élevaient pour réclamer qu'on « achève » ou remette sur le métier les réformes accomplies dans les années 1934-1938, au cours desquelles les banques mixtes avaient été démantelées, la Banque nationale réformée et nombre de nouveaux organismes para-étatiques de crédit avaient fait leur apparition. En février 1945, le représentant socialiste Lode Craeybeekx mettait la nationalisation pure et simple du secteur du crédit à l'ordre du jour, au nom d'un groupe de mandataires socialistes[22]. Leur projet avait été mis au point pendant l'occupation[23]. Il consistait à nationaliser les banques, les caisses d'épargne privées, la Banque nationale et les institutions para-étatiques de crédit en les transformant en établissements publics soumis à l'autorité exclusive de l'État. Cette nationalisation, selon ses promoteurs, était nécessaire pour assurer une sécurité accrue des déposants, une meilleure régulation des flux du crédit et une politique financière dictée par l'intérêt général et la justice sociale. La nationalisation, vue comme une « socialisation » et non comme une « étatisation », permettrait de contrôler et d'orienter les flux de capitaux en réduisant l'influence des intérêts privés sur l'appareil du crédit, désormais considéré sous son aspect véritable, celui d'un service public[24]. La politique monétaire et la collecte des capitaux seraient du ressort exclusif de l'État. Les statuts des établissements nationalisés seraient uniformisés et leur activité redéfinie de façon plus rationnelle (c'est ainsi par

exemple que la Banque reprendrait les compétences de la Commission bancaire en matière d'émissions de titres et de valeurs). Tout l'appareil du crédit relèverait de l'autorité du ministre des Finances, assisté d'un Centre ministériel d'études financières et bancaires. Un Conseil consultatif supérieur de la monnaie, de l'épargne et du crédit, constitué de techniciens et de représentants des intérêts économiques (syndicats de travailleurs, fédérations patronales etc.) exercerait un droit de regard critique sur le fonctionnement du système et serait invité à suggérer des améliorations. Les activités des établissements publics seraient coordonnées par la Banque nationale étatisée.

Parallèlement à ces projets de réforme radicale, la Banque elle-même réfléchissait à un toilettage de ses statuts. Ce travail de réflexion avait commencé pendant la guerre[25]. Dans différentes notes internes élaborées en 1945, il est notamment question d'établir le bilan de la Banque chaque année plutôt que chaque semestre et de supprimer, par ricochet, l'assemblée générale du mois d'août[26]. S'il semblait « *prématuré* » d'augmenter le capital de la Banque, on songeait par contre à revoir les modalités de renouvellement des mandats de régents et directeurs. Mais début mars 1945, le comité de direction renonça provisoirement à réviser les statuts : le climat politique était tel que semblable initiative risquait d'entraîner « *des réformes de structure* », c'est-à-dire une nationalisation plus ou moins poussée de l'institut d'émission[27].

La proposition de loi Craeybeekx ne fut pas discutée en séance plénière de la Chambre. Mais le débat était ouvert, et les partisans de la nationalisation ne ménageaient aucun effort pour faire triompher leur point de vue. Lors de son Congrès de la Victoire, en juin 1945, le Parti ouvrier belge adopta à la fois un nouveau nom – Parti socialiste belge ou PSB – et un nouveau programme, qui prévoyait entre autres la socialisation de plusieurs industries et des secteurs de l'assurance et du crédit. Il entendait « *mettre un terme au dirigisme capitaliste et le remplacer par une organisation de l'économie qui permette l'intervention de la Nation, là où règne à présent la toute puissance des concentrations monopolistes* »[28]. Il devait s'avérer par la suite que la radicalisation annoncée du PSB resterait dans une large mesure lettre morte. Mais à l'époque, ces déclarations impressionnèrent les contemporains. On se demandait en effet si, pour ne pas se laisser déborder sur la gauche par le parti communiste, les socialistes ne devraient pas poser des gestes forts, propres à satisfaire un électorat très monté contre toute forme de compromission avec le capitalisme.

Le gouvernement Van Acker II (août 1945-mars 1946)

La nomination de Franz de Voghel comme ministre des Finances

La crainte d'une nationalisation accélérée de pans entiers de l'économie devint encore plus vive lorsqu'en août 1945, les catholiques se retirèrent du gouvernement d'union nationale emmené par le socialiste Achille Van Acker. La coalition regroupait désormais les partis socialiste, communiste, libéral et l'Union

démocratique belge (UDB), un parti issu de la démocratie chrétienne et d'inspiration travailliste.

Ce gouvernement occupe d'ailleurs une place particulière dans l'histoire de la Banque : l'un de ses directeurs, Franz De Voghel, y participa. Le 1er août, au matin, le Premier ministre Achille Van Acker l'avait prié de bien vouloir accepter le portefeuille des Finances. Cette proposition fut discutée fiévreusement au sein du comité de direction de la Banque. Était-il opportun de laisser l'un de ses membres assumer des responsabilités au sein d'un gouvernement qui, pour être de coalition, n'en était pas moins représentatif d'une partie seulement de l'opinion ? Pouvait-on démembrer l'équipe récemment mise à la tête de l'institut d'émission ? De Voghel, qui entendait n'entrer dans la nouvelle combinaison ministérielle qu'à titre de technicien, sans étiquette politique, n'envisageait de « *sacrifier une position stable et importante* » à la Banque que s'il y allait d'un intérêt « *réellement national* »[29]. Les autres membres du comité de direction admettaient qu'en principe, il n'était pas indiqué qu'un directeur de la Banque exerce les fonctions de ministre des Finances. Mais ils soulignaient qu'avec De Voghel au gouvernement, la Banque pourrait tabler sur une politique monétaire orthodoxe : « *Sur ce point, l'intérêt du pays et de la Banque se confondent* ». Cette question de principe tranchée, les directeurs assaillirent De Voghel de recommandations, émettant le vœu qu'il puisse « *achever* » l'assainissement monétaire. Par ailleurs, De Voghel obtint la garantie de pouvoir reprendre sa place au sein de l'institut d'émission dès qu'il ne serait plus en charge du portefeuille des Finances[30].

La nomination de Franz De Voghel fut généralement bien accueillie par la presse, qui le connaissait comme l'un des instigateurs de l'« opération Gutt ». Le *Moniteur des Intérêts Matériel* salua un choix rassurant pour tous ceux qui avaient craint la nomination d'un socialiste[31]. On supposait que la politique du nouveau ministre allait s'inscrire dans le prolongement de celle de ses deux prédécesseurs, Camille Gutt et Gaston Eyskens. Seule la presse catholique de droite l'accueillit avec froideur[32]. *La Libre Belgique* dénonça « *l'interpénétration, regrettable à plus d'un titre, entre l'institut d'émission et l'État* »[33] et, venimeuse, évoqua l'affaire van Zeeland qui avait ébranlé la Banque en 1937[34]. Mais Eyskens lui-même, à l'annonce de la nomination de Franz De Voghel, aurait déclaré : « *Ce n'est pas un ami politique, mais c'est un ami, et si j'avais dû désigner moi-même mon successeur, c'est lui que j'aurais choisi* »[35]. Dans ses mémoires, l'homme politique flamand reconnut d'ailleurs avoir eu quelques ennuis avec des représentants catholiques pour l'appui trop marqué qu'il accorda au programme financier de Franz De Voghel[36].

La nomination de celui-ci coïncida avec de nouvelles revendications en faveur d'une nationalisation du secteur du crédit. Le 28 octobre 1945, un discours du Premier ministre Achille Van Acker jeta un certain émoi à la Banque : parmi d'autres réformes de structure, il évoquait explicitement la nationalisation prochaine de la Banque. Les communistes, associés au gouvernement, réagirent favorablement[37]. Dans le courant du mois de novembre, l'organe de leur parti, *Le Drapeau Rouge*, publia une série d'articles mettant en cause l'indépendance de la Banque[38]. On y affirmait que les assemblées générales de l'institut d'émission, avec

quinze ou vingt actionnaires présents, étaient dominées par les banques privées et les trusts, tandis que le conseil de régence était « *sous la coupe de la haute finance* ».

Le contexte international était aussi favorable à une nationalisation des instituts d'émission. À la même époque, on en discutait activement en France et au Royaume-Uni. La Banque d'Angleterre fut nationalisée en novembre 1945. Son capital fut racheté par l'État, en même temps que s'affirmait la primauté du Chancelier de l'Échiquier en matière de politique financière et monétaire. La Banque d'Angleterre se vit à cette occasion attribuer des pouvoirs renforcés pour contrôler le crédit[39]. Quant à la Banque de France, le rachat de son capital par l'État, fin 1945, ne fut qu'un aspect d'une restructuration complète du secteur du crédit. Celle-ci comportait aussi la nationalisation des quatre principales banques françaises et la création d'un Conseil national du crédit, organe consultatif chargé d'éclairer le gouvernement en matière financière et monétaire[40].

Les modèles britannique et français étaient-ils transposables en Belgique ? La nationalisation de la Banque y était-elle nécessaire ? Beaucoup en doutaient, qui estimaient que la loi-cadre de 1937 et les arrêtés-lois pris dans son prolongement avaient déjà suffisamment réformé l'appareil para-étatique de crédit. Le sénateur libéral Marcel Loumaye interpella le gouvernement dans ce sens, considérant que les statuts de la Banque étaient déjà à même de la préserver des influences privées[41]. Aller plus loin n'était guère opportun, si l'on ne voulait verser dans l'étatisme et mettre en péril l'indépendance de la Banque vis-à-vis du gouvernement.

La presse conservatrice estimait d'ailleurs que le jour où l'État serait le seul actionnaire, les finances publiques seraient en danger. Ce que la très catholique *Gazette de Liège* résumait en termes crus : « *Il ne faut pas que le Trésor couche avec la Banque* »[42]. Le journal *Le Soir* publia un article de Jules Ingenbleek où l'ancien vice-gouverneur de la Banque, sortant de sa réserve, contestait l'opportunité d'un *aggiornamento* des statuts de l'institut d'émission, modèle d'« *institution démocratique* ». Ces statuts, selon lui, prévenaient à la fois toute emprise partisane et toute dérive bureaucratique. La loi organique de la Banque, qui réglait ses relations avec l'État, prévoyait de nombreuses protections contre d'éventuels abus de pouvoir de la direction. Par exemple, le commissaire du gouvernement pouvait mettre son veto à toute décision de la direction ou de l'assemblée générale qu'il jugerait contraire à l'intérêt public ; les directeurs, théoriquement élus par l'assemblée générale, étaient dans les faits choisis par le gouverneur et le ministre des Finances, après concertation avec les régents et les représentants des cercles économiques. Il ne fallait pas craindre non plus que les bénéfices éventuels de la Banque profitent à quelques privilégiés : fixés par le conseil de régence et non par les actionnaires, ils étaient ensuite répartis entre ceux-ci, le personnel et l'État. Ingenbleek : « *La Banque nationale et le département des Finances se sont fiancés* [en 1850] *par l'entremise du ministre clairvoyant qu'était Frère-Orban* […] *; et, après la crise monétaire survenue en 1935, ils convolèrent 'en justes nopces'* [sic] *pour le plus grand bien du pays. Puisque j'ai fait partie du ménage, je puis certifier, en connaissance de cause, que chacun y est conscient de ses devoirs et qu'il y règne une compréhension réciproque sous le signe du bien public* »[43].

Une réforme d'ensemble des institutions de crédit ?

Cependant, le ministre De Voghel lui-même était persuadé qu'il serait utile de renforcer le contrôle de l'État sur le système du crédit. Dans les premiers jours de décembre 1945, un échange de vues eut lieu entre le gouverneur Frère et le ministre des Finances, au cours duquel ils évoquèrent les moyens de renforcer le contrôle de l'État sur la Banque[44].

L'État souscrirait à une augmentation de capital de l'institut d'émission pour un montant au moins équivalent au capital privé déjà émis. L'argent frais mis à la disposition de la Banque lui permettrait de prendre une participation majoritaire dans la Société nationale de Crédit à l'Industrie (SNCI), dans l'Institut de Réescompte et de Garantie (IRG) et dans la Banque du Congo belge. Cette idée de faire de la Banque le pivot d'un secteur national du crédit n'était pas neuve. En 1939, le gouverneur Georges Janssen avait tenté, mais en vain, de concentrer le contrôle du crédit sous la seule autorité de l'institut d'émission[45]. De Voghel voulait de surcroît que la Banque ait la faculté de fixer les coefficients bancaires, soit les proportions à respecter par les banques privées en matière de trésorerie, de couverture et de solvabilité. C'était une prérogative de la Commission bancaire, en vertu de sa loi organique (qui avait fait l'objet de l'arrêté royal 185 du 9 juillet 1935). Mais le ministre des Finances, lui-même ancien secrétaire de la Commission bancaire, désirait la transférer à l'institut d'émission et limiter plus strictement le rôle de la Commission bancaire à la protection de l'épargne[46].

Le 13 décembre 1945, De Voghel défendit en conseil des ministres la nécessité de renforcer le contrôle de l'État sur l'institut d'émission et, par son intermédiaire, sur le système para-étatique de crédit et sur le secteur de crédit privé. Il ne proposait pas une nationalisation au sens strict du terme, mais « *de mettre l'État à même de réaliser une politique à longue échéance et d'éviter qu'il ne soit contrarié dans l'application de celle-ci* » [47]. De Voghel se montrait préoccupé de « *créer un système de crédit cohérent, dont tous les éléments seraient coordonnés sous une direction unique en vue des grandes réalisations de demain, d'ordre économique et d'ordre social* ». Quant aux actionnaires privés, ils ne seraient pas expropriés. Simplement, ils n'exerceraient plus aucun pouvoir au sein des organes de gestion de la Banque[48].

Les réactions des autres ministres furent diverses et en général assez prudentes[49]. Certains étaient d'accord en principe : Auguste Buisseret, ministre libéral de l'Instruction publique ; ou Herman Vos, ministre socialiste des Travaux publics. Le ministre UDB Marcel Grégoire trouvait la solution originale, typiquement « belge ». D'autres, comme le ministre libéral de l'Intérieur Adolphe Van Glabbeke, se montrèrent beaucoup moins enthousiastes. Le ministre communiste du Ravitaillement Edgar Lalmand parla naturellement en faveur d'une nationalisation plus complète de l'institut d'émission. Devant les divergences des points de vue exprimés, la décision du Conseil fut ajournée[50]. Quelques semaines plus tard, cependant, De Voghel réussit à convaincre ses collègues à aller de l'avant : le 3 janvier 1946, il fut autorisé à inscrire un crédit de 500 millions de francs au budget pour souscrire à une augmentation de capital de la Banque[51].

Frédéric Husson, chef du service de crédit public au ministère des Finances, rédigea quelques jours plus tard un avant-projet d'arrêté-loi où il dessinait les modalités de l'entrée de l'État dans le capital de la Banque[52]. Celui-ci serait porté de 200 à 400 millions de francs. Les actions nouvelles (nominatives et incessibles) seraient souscrites au pair par l'État, lequel ne participerait toutefois aux répartitions de réserves qu'à concurrence de la moitié de celles constituées après l'augmentation de capital (ceci afin de prévenir l'objection que ne manqueraient pas de soulever les actionnaires privés, qui devaient se partager les réserves lors de la liquidation de la Banque). Pour Husson, le renforcement du contrôle de l'État sur la Banque était d'autant plus justifiée que cette institution de crédit tenait ses moyens d'action d'un acte de puissance publique : ce n'étaient pas les maigres capitaux dont elle disposait qui fondaient son action, mais le droit d'émettre des billets, octroyé par l'État et exercé comme un monopole de fait. Du reste, la Banque conserverait une organisation commerciale et un statut de société anonyme. L'État ne s'immiscerait dans sa gestion que pour s'assurer de sa participation à la politique économique du gouvernement. Pour renforcer la coordination entre institutions de crédit, l'État souscrirait également à une augmentation de capital de la SNCI. Dans un deuxième temps, ces actions SNCI seraient cédées à la Banque. Cette procédure marquerait symboliquement que la Banque n'exercerait que par délégation de l'État les droits attachés aux titres SNCI.

Sur base de la note d'Husson, la Banque fit étudier par ses services les modalités de l'augmentation de capital réservée à l'État[53]. D'entrée de jeu, il fut admis que l'État devrait disposer de la majorité des voix lors des assemblées générales[54].

La question connexe de la liquidation de la Banque d'émission

Cependant, parallèlement à la réforme de ses statuts, la Banque et le ministre des Finances devaient faire face à un autre problème : le règlement définitif des conséquences financières de l'occupation, et particulièrement des 64,6 milliards de francs de créances sur l'Allemagne que la Banque d'Émission pouvait réclamer dans le cadre des accords de clearing passés avec l'occupant. Il ne fallait pas escompter que l'Allemagne rembourse une part significative de ces dettes. Lors de la Conférence des Réparations qui s'était tenue à Paris fin 1945, la Belgique ne s'était vu attribuer que de maigres compensations – sa quote-part dans le total des réparations avait été fixée à 2,7 pour cent du total[55]. Moyennant quoi, elle s'était engagée à renoncer à toute créance issue de la guerre qu'elle pouvait faire valoir sur l'Allemagne, y compris les avoirs en compte de clearing né de l'occupation[56]. Cela signifiait que la Banque d'Émission de Bruxelles devait compter pour rien sa créance sur l'Allemagne. Par ricochet, l'insolvabilité de la Banque d'Émission faisait peser une lourde hypothèque sur l'existence même de la Banque nationale : si l'État ne se portait garant des dettes de la Banque d'Émission, la Banque nationale pouvait être déclarée en faillite.

Pendant la guerre, les avances de la Banque nationale à la Banque d'Émission avaient été couvertes de l'autorité du secrétaire général Plisnier. Mais

cette garantie n'avait pas été validée par le gouvernement de Londres. Aux termes de l'arrêté-loi du 5 mars 1944, elle n'était plus valable que durant douze mois après la libération du territoire, soit jusqu'en février 1946. Tous les ministres des Finances qui s'étaient succédé depuis la Libération s'étaient néanmoins montrés unanimes pour considérer que la garantie de l'État devait couvrir les opérations de la Banque d'Émission, qu'il devait y avoir compensation entre la créance de la Banque nationale sur la Banque d'Émission et ce que le Trésor avait retiré de l'emprunt d'assainissement monétaire. Mais en même temps, il s'agissait d'un dossier hautement politique. Une partie de l'opinion contestait la licité des opérations de la Banque d'Émission pendant la guerre. Un comité d'enquête avait été institué en décembre 1944 pour examiner les opérations de la Banque d'Émission : aucune compensation ne pourrait être décidée avant qu'il n'ait rendu ses conclusions.

Le rapport final de cette commission fut remis au gouvernement au début de 1946 et la direction de la Banque, qui avait collaboré à son élaboration, put prendre connaissance de ses conclusions[57]. Il y était notamment constaté que la Banque ne pouvait, sans compromettre son crédit et sa position internationale, conserver dans son bilan une créance aussi incertaine, aussi importante et qui de plus ne trouvait pas son origine dans une opération commerciale librement consentie. « *Afin d'assainir définitivement la situation de la Banque nationale et en même temps d'éviter les controverses d'ordre juridique que le règlement de cette créance par les procédés de droit commun ne manquerait pas de soulever, nous proposons au gouvernement la solution suivante : l'État belge se reconnaîtra débiteur de la Banque nationale aux lieu et place de la Banque d'Émission* »[58]. Entre-temps, le délai pendant lequel l'État couvrait les décisions prises pendant la guerre par les Secrétaires généraux était quasi échu[59]. Par lettre du 13 février 1946, la direction de la Banque demanda officiellement au ministre des Finances la garantie de l'État pour les dettes de la Banque d'Émission[60].

Le gouvernement Van Acker III (mars-août 1946)

L'instabilité qui caractérise l'histoire politique de l'après-guerre ne permit pas à Franz De Voghel de faire aboutir la révision des statuts de la Banque avant les élections du 17 février 1946 et la dissolution du gouvernement Van Acker II. Lors de ces élections – les premières depuis la fin de la guerre –, le parti communiste s'affirma comme la troisième force politique du pays, devant les libéraux. En mars, Paul-Henri Spaak constitua un gouvernement socialiste homogène qui ne survécut qu'une semaine. Un nouveau gouvernement de coalition fut formé ensuite par les partis socialiste, libéral et communiste. De Voghel y fut repris comme ministre des Finances. Il continua ses contacts avec la Banque et la discussion des modalités pratiques de la « nationalisation ».

Début avril 1946, la direction de la Banque communiqua au ministre une étude détaillée sur les grandes orientations de la réforme, telle qu'elle la concevait. Si elle estimait opportun de modifier la structure du capital de l'institut d'émission,

elle n'était pas favorable à d'importantes modifications aux rapports de force entre celui-ci et le gouvernement. Déjà, faisait-elle remarquer, « *les rapports entre le ministre des Finances et la Banque sont constants : service du caissier de l'État, contacts directs entre le gouverneur et le ministre, intervention du commissaire du gouvernement qui assiste régulièrement au conseil de régence et du conseil général* […] *et fait rapport au ministre sur leurs délibérations* »[61]. En prenant une participation dans le capital de la Banque, l'État ne pouvait avoir d'autre but que d'« *assurer définitivement* » son influence, profonde déjà, dans l'institut d'émission. L'entrée de l'État dans le capital de la Banque ne devait pas entraîner la sortie des actionnaires privés, comme cela avait été le cas en France ou au Royaume-Uni : la direction estimait que leur présence pouvait être maintenue sans inconvénient. Fallait-il s'attendre à ce que ces actionnaires fassent obstruction à la réforme des statuts ? L'État était de toute façon à même de les faire plier, car il pouvait refuser de couvrir les dettes de la Banque d'émission, ce qui entraînerait immédiatement la dissolution de la Banque nationale[62]. L'entrée de l'État dans le capital de la Banque poserait des difficultés budgétaires. Son coût devrait prendre en compte la valeur nominale des titres (200 millions de francs), la plus-value boursière (312 millions) et la nécessité de doubler le fonds de réserve (453 millions), soit au total un débours de près d'un milliard ! Une somme importante, en cette période de reconstruction nationale. Cette opération pouvait toutefois être réalisée à moindres frais si l'État, sans prononcer la liquidation de la Banque, répartissait une partie des réserves entre l'État et les actionnaires[63]. Les capitaux frais mis à la disposition de la Banque financeraient l'achat de participations majoritaires dans la SNCI, l'Institut de Réescompte et de Garantie et peut-être de la Banque du Congo belge. La Banque considérait favorablement l'idée de renforcer la coordination entre les institutions parastatales de crédit et l'institut d'émission, celui-ci jouant un rôle de pivot pour tout le secteur du crédit. Bien sûr, « *l'État pourrait envisager de prendre lui-même une participation dans le capital de ces sociétés. Mais il paraît préférable, en l'espèce, de donner délégation à une institution distincte du pouvoir exécutif, placée au centre même de l'organisation du crédit et mise en demeure d'exercer avec fermeté son action de direction et de contrôle, tout en conservant à ses interventions la souplesse indispensable pour permettre le plein épanouissement de l'économie du pays* ». Dans la même perspective « *d'assurer l'unité d'action dans le domaine du crédit* », la direction de la Banque retenait également l'idée de reprendre les attributions de la Commission bancaire en matière de coefficients de couverture ou de trésorerie des banques. « *Le transfert de ces pouvoirs à la Banque nationale rendrait superflue toute nationalisation des institutions privées de crédit* »[64].

Parallèlement aux travaux menés par le ministre De Voghel et la Banque, deux propositions de loi furent déposées en avril 1946 à la Chambre des Représentants, qui suggéraient la nationalisation de l'institut d'émission.

La première émanait d'un groupe de socialistes emmené par Lode Craeybeekx[65]. Comme en février 1945, il s'agissait de transformer en établissements publics la Banque, mais aussi la SNCI, la Banque du Congo belge, les banques privées et les caisses d'épargne privées. La gestion centralisée du crédit serait supervisée par l'institut d'émission, véritable Banque d'État soumise à l'autorité du ministre. Cette proposition était critiquée par la direction de la Banque, pour

laquelle le souci – légitime – d'assurer une coordination plus étroite entre les institutions de crédit devait être rencontré sans remettre en cause l'indépendance de l'institut d'émission. Il y avait d'autres moyens, par exemple le renforcement de la représentation de la Banque à la tête des institutions de crédit, la réactivation du Conseil supérieur des Finances ou la mise en vigueur de dispositions relatives au Conseil des Institutions de Crédit[66].

La seconde proposition de loi était portée par le groupe communiste à la Chambre et spécialement par Julien Lahaut[67]. Elle était assez sommaire. La nationalisation de la Banque, estimaient ses promoteurs, permettrait d'écarter l'influence des intérêts privés. Mais elle serait aussi une sanction imposée à une institution qui, selon eux, s'était compromise avec l'occupant pendant la guerre. Lahaut et ses amis proposaient de dédommager les actionnaires de la Banque en leur donnant, au prorata de la valeur nominale des titres, des obligations à 2 pour cent d'intérêt, amortissables par tirage au sort[68].

Ces propositions de loi mirent une certaine pression sur la Banque et le gouvernement. Sur l'initiative du ministre des Finances, une réunion de travail eut lieu sous sa présidence le 20 mai 1946 pour faire le point sur les projets de réforme de la loi organique[69]. La direction de la Banque y était représentée par Frère, Baudewyns, Smeers et Van Nieuwenhuyse. Joseph Vanheurck, directeur général de la Trésorerie, critiqua le projet mis au point début avril par la Banque : la réforme proposée, déclara-t-il, augmentait considérablement l'autorité de la Banque sur les institutions publiques de crédit sans renforcer celle de l'État sur la Banque. L'entrée de l'État dans le capital de l'institut d'émission « *n'aura d'autre résultat que d'attribuer à l'État la majorité à l'assemblée qui n'a plus, en somme, que le pouvoir de nommer les directeurs.* [Or] *l'État les nomme déjà indirectement* ». De ce point de vue, la réforme n'était-elle pas de pure forme ? L'opinion allait-elle s'en satisfaire ? Et de s'interroger sur les raisons du maintien d'actionnaires privés. N'était-il pas plus simple de remplacer le capital de la Banque par une dotation de l'État, comme dans d'autres institutions para-étatiques ?

Pour Frère, au contraire, plusieurs raisons militaient en faveur du maintien d'un actionnariat privé. Tout d'abord, l'assemblée générale des actionnaires était pour le gouverneur une tribune, d'où il pouvait « *donner l'alarme si le gouvernement devait pratiquer une politique à courte vue. On imagine mal le gouverneur d'une Banque complètement nationalisée faisant un communiqué à la presse* ». Ensuite, une réforme modérée serait plus facilement acceptée par toutes les nuances de l'opinion en Belgique… et aux États-Unis (« *Les Américains n'aiment pas énormément des interventions trop marquées de l'État* ») ! Enfin, Frère démontra par l'absurde que si les actionnaires n'avaient guère de pouvoir « *on peut en tirer la conclusion, non pas qu'il y a lieu de les éliminer, mais qu'ils peuvent être maintenus sans inconvénient* ». D'autant que nombre de membres du personnel étaient actionnaires.

De Voghel, de son côté, était favorable au renforcement du rôle de la Banque : « *Une direction unique du crédit est indiquée du point de vue technique et il serait souhaitable de restituer à la Banque nationale des prérogatives dont elle a été dépossédée au cours de son histoire par des institutions comme la SNCI et l'IRG* ». On se souviendra en effet que c'était la Banque qui avait présidé à la création de la SNCI, en 1919 ; et que ce

ne fut qu'après la réforme de l'institut d'émission d'octobre 1926, que la Banque en perdit le contrôle et, par là, cessa de jouer aucun rôle dans le crédit à long terme[70].

Sur le plan financier, la direction de la Banque proposa une nouvelle formule pour que l'État ne doive rien débourser lors de l'augmentation de capital qui lui serait réservée[71]. D'une part, il se verrait attribuer les bénéfices réalisés par la Banque pendant l'occupation, soit 264 millions de francs. D'autre part, il ne serait pas tenu d'augmenter les réserves de la Banque au prorata de sa participation dans le capital : il souscrirait au pair à 200.000 titres de la Banque, ce qui reviendrait à 200 millions. Comment compenser le fait que l'État ne verse pas de prime d'émission, soit la différence entre la valeur nominale du titre et sa valeur à casser ? Par une réduction de sa part prioritaire dans les réserves et les bénéfices. La loi organique de la Banque stipulait que lors de sa liquidation, l'État se verrait attribuer 60 pour cent des réserves, avant toute répartition entre actionnaires. Eh bien, cette part prioritaire de l'État serait ramenée à 20 pour cent. Le solde des réserves (80 pour cent) serait ensuite réparti pour moitié entre les actionnaires privés et l'actionnaire-État. Ainsi, avant comme après l'augmentation de capital, l'État récupérerait 60 pour cent des réserves et les actionnaires privés, 40 pour cent.

Le ministre De Voghel ayant donné son aval aux principes proposés par la Banque, c'est en fonction de ses propositions qu'un avant-projet de loi fut rédigé. L'exposé des motifs, achevé le 31 mai, évoquait les tâches exceptionnelles qu'imposait le redressement économique et financier du pays. L'impérieuse nécessité d'une unité d'action dans les domaines de la monnaie et du crédit justifiait le renforcement du contrôle de l'État sur la Banque, même s'il fallait veiller à ce que celle-ci conserve « *toute somme d'indépendance et de liberté d'action dont le sacrifice n'est pas commandé par des considérations d'intérêt social* » – les termes étaient de Frère-Orban, fondateur de la Banque[72].

Au conseil de régence, Frère évoqua ce projet le 12 juin 1946, en minimisant l'impact qu'aurait la prise de participation de l'État dans le capital[73]. Certes, le compromis élaboré présenterait « *de façon plus voyante* » l'influence de l'État, dans une Banque où les prérogatives des actionnaires particuliers étaient déjà fort limitées. Mais la solution « *belge* » envisagée, « *inspirée des réalités d'ordre pratique* », ne modifierait pas au fonds la réalité des relations entre la Banque et l'État. « *En réalité, la Banque, telle qu'elle fonctionne présentement, est déjà un organisme largement étatisé* ». Même avec l'État propriétaire de la moitié du capital, la Banque conserverait une certaine indépendance et l'assemblée générale donnerait l'occasion de débats publics et d'un contact régulier avec l'opinion.

Différentes moutures de l'avant-projet de loi furent successivement élaborées, la plus achevée porte la date du 1er juillet 1946[74]. Mais la chute du gouvernement Van Acker, quelques jours plus tard, mit un terme à ces travaux, empêchant De Voghel de présenter le projet en conseil des ministres.

Le gouvernement Huysmans (août 1946-mars 1947)

Un nouveau gouvernement fut formé en août 1946, emmené par le socialiste flamand Camille Huysmans et au sein duquel Jean Vauthier était ministre des Finances. On ne sait pour quel motif Franz De Voghel se vit retirer ce portefeuille, puisque l'alliance entre socialistes, libéraux et communistes avait été reconduite[75]. Il quittait en tout cas la charge la tête haute, après avoir osé le premier grand emprunt intérieur et réussi à faire voter 50 milliards d'impôts exceptionnels, « *mesure capitale qui était le complément indispensable de la réforme monétaire entreprise par M. Gutt* ». Rentré à la Banque, De Voghel reprit sa place dans le rang « *avec la grande modestie qui le caractérise* »[76].

Jean Vauthier, le nouveau titulaire du portefeuille des Finances, était également considéré comme un « technicien »[77]. Ce spécialiste du droit des affaires avait été nommé après la Libération administrateur provisoire de la Banque d'Émission. *La Libre Belgique* n'hésitait pas à le cataloguer socialiste, ce qui est probablement excessif[78]. Mais il est vrai qu'il était favorable au développement des prérogatives de l'État[79]. Et il avait de tout autres conceptions que son prédécesseur des relations idéales entre la Banque et l'État.

Tout d'abord, il était partisan d'une nationalisation intégrale de la Banque. Il voulait une réforme radicale de ses statuts « *archaïques* »[80]. L'institut d'émission avait été créé sous le régime de l'étalon or et de la convertibilité. Au fil des crises, il s'était montré incapable de défendre ces deux principes. Si l'on considérait les montants astronomiques de la dette de l'État vis-à-vis de la Banque, force était d'admettre que celle-ci avait bel et bien « *perdu le contrôle effectif de la monnaie* ». « *Forcé par les circonstances, l'État a repris pratiquement pour son compte l'usage du droit régalien de battre monnaie* ». La Banque n'était plus désormais qu'un rouage de l'administration, sans moyen pour s'opposer au gouvernement ni le dominer, ni même se constituer son partenaire. Son rôle devait se limiter désormais à celui de conseiller et d'exécutant. Le contrôle du gouvernement en matière monétaire devait être assumé par le Parlement. Pour entériner cette évolution, l'État devait racheter le capital de la Banque. S'il se contentait d'en devenir l'actionnaire prépondérant, on pourrait d'ailleurs lui reprocher d'abuser de sa position dominante – une déviation blâmable du capitalisme.

Ces idées se heurtaient, faut-il le dire, à la volonté de la direction de la Banque d'en revenir à des valeurs que Vauthier considérait, lui, comme définitivement perdues : un institut d'émission indépendant, une créance de l'État sur la Banque sous contrôle. Toute la politique de Frère tendait à restaurer ces valeurs clés. Un affrontement était donc inévitable.

Le 23 septembre 1946, le conseil des ministres examina le programme financier du gouvernement, qui comprenait notamment la liquidation de la Banque d'Émission et l'apurement du bilan de la Banque nationale[81]. Vauthier expliqua à ses collègues qu'il envisageait la restructuration de la Banque sous forme d'établissement public et que, contrairement à son prédécesseur, il ne voulait plus

d'actionnaires privés à l'institut d'émission. Les actions existantes seraient rachetées « *à un prix convenable* »[82].

Le 8 octobre, Vauthier détailla son projet à la tribune de la Chambre. Le règlement à intervenir avec la Banque soulevait selon lui deux questions distinctes. D'une part, il fallait apurer son bilan en faisant la balance entre les différents comptes que l'État entretenait auprès de la Banque. L'État se substituerait à la Banque d'Émission pour la dette de 64,6 milliards de francs qu'elle avait contractée vis-à-vis de la Banque nationale. Cette dette compenserait deux créances que l'État possédait à charge de la Banque, comptabilisées pour quelque 68 milliards de francs : le produit de l'emprunt d'assainissement monétaire et les billets non déclarés lors du recensement d'octobre 1944. D'autre part, le ministre soulevait la question du sort des actionnaires de la Banque. Il déclara que le moment était venu « *de mettre fin à une situation anachronique, qui attribue à un petit nombre de personnes privées des droits et des avantages dans une institution à laquelle est concédée un privilège dérivant directement de la puissance publique, le privilège de battre monnaie* ». S'inspirant du modèle britannique, Vauthier comptait proposer le rachat par l'État des 200.000 actions représentant le capital de la Banque. Les actionnaires seraient payés en titres d'emprunt. Le ministre affirmait que l'opération ne mettrait pas en cause l'autonomie de la Banque[83].

Le parti libéral, associé pourtant au gouvernement, réagit vigoureusement au programme de Vauthier : lors d'une conférence de presse, il affirma que le ministre avait annoncé ces réformes sans qu'elles n'aient été au préalable approuvées en conseil des ministres[84]. Lors du conseil de cabinet, Vauthier soutint qu'au contraire, il avait informé les ministres libéraux de la teneur de ses projets et se plaignit de leur manque de solidarité[85].

L'opinion s'empara du projet Vauthier. En bourse, le titre de la Banque subit le contrecoup de ses déclarations : son cours tomba de 2.960 à 2.810 francs le 8 octobre, puis à 2.720 le lendemain, pour se redresser ensuite. La presse conservatrice dénonça évidemment le danger d'une main-mise du gouvernement sur l'institut d'émission. Pour *La Libre Belgique*, il fallait ménager davantage de distance entre la Banque et l'État sous peine de mettre le franc belge en péril : « *L'émission de papier-monnaie, la couverture d'or de la circulation doivent-elles être dans les mains du pouvoir exécutif ou doivent-elles être confiées à un tiers, une banque privée strictement soumise au contrôle de l'État ?* […] *Soustraire la planche à billets et la réserve d'or à l'appétit souvent démesuré de l'État fut de tout temps, n'en déplaise à M. Vauthier, le grand et le légitime souci des fondateurs de Banque d'émission* »[86].

Le conseil de régence de la Banque accueillit avec soulagement l'annonce de la reprise par l'État de la dette de la Banque d'Émission. Mais l'autre facette du projet ministériel, le rachat des actions de la Banque, suscita moins d'enthousiasme. La « *nationalisation intégrale* » priverait le gouverneur de la possibilité de saisir l'opinion publique de certaines questions litigieuses, à l'occasion des assemblées générales[87]. D'autre part, le vice-gouverneur Baudewyns se demandait si le ministre entendait garantir la liberté de la Banque « *de juger souverainement de la politique de crédit qu'il convient d'appliquer dans l'intérêt de l'économie nationale* »[88]. La direction de la Banque fit en outre observer que la nationalisation ne pouvait être un but en soi[89]. En

France ou au Royaume-Uni, elle servait un dessein plus large : la coordination du crédit. Or, le projet du ministre ne faisait aucune allusion à cette nécessité, pourtant reconnue par le gouvernement précédent. Enfin, la Banque attirait l'attention sur le montant des dépenses que l'État devrait assumer lors de la nationalisation : elle l'estimait à plus de 770 millions de francs[90].

Pendant ce débat sur le rachat éventuel de leurs titres, les réclamations des actionnaires privés, en mal de dividendes depuis le début de la guerre, devinrent de plus en plus vives[91]. On l'a dit, le versement de ces dividendes était subordonné aux conclusions de la Commission qui enquêtait sur la Banque d'Émission. Celles-ci furent publiées en janvier 1947[92]. Elles étaient favorables à une reprise par l'État des créances de la Banque nationale sur la Banque d'Émission. Rien ne s'opposait plus apparemment à un assainissement du bilan de l'institut d'émission et à une répartition bénéficiaire[93]. Mais, les négociations avec le gouvernement concernant l'apurement du bilan étaient évidemment liées à celles sur sa nationalisation éventuelle. Une répartition bénéficiaire aurait été, dans les circonstances, une perche tendue aux partisans d'une nationalisation intégrale. De telle sorte que lors de l'assemblée générale du 24 février 1947, Frère repoussa une nouvelle fois la perspective d'une répartition immédiate d'un dividende : « *Je ne désire pas distribuer des bénéfices qui n'existent pas ou dont je ne suis pas sûr* »[94]. Cette assemblée fut du reste assez houleuse. Un actionnaire alla jusqu'à demander de mettre la Banque sous concordat, puisqu'elle était virtuellement en faillite ! Le gouverneur souligna qu'une telle mesure serait contraire aux intérêts du pays et que la Banque, chargée d'un service public, ne devait pas seulement être gérée comme une société privée.

Au fait, quelle était à l'époque la structure de l'actionnariat de la Banque ? Les listes de présence aux assemblées ne permettent pas de s'en faire une idée : seul un petit nombre d'actionnaires – entre 20 et 50 – y assistaient[95]. Mais on en apprend davantage sur le profil de l'actionnaire en examinant la répartition des 39.433 actions de la Banque en dépôt dans ses propres coffres[96].

TITRES EN DEPÔT À LA BANQUE NATIONALE			
Type de détenteurs	Nombre de détenteurs	Nombre de titres	Pourcentage
Direction et conseil	21	670	1,7 %
Personnel	88	669	1,7 %
Comité d'escompte	5	240	0,6 %
Administrateurs de comptoir	48	2.522	6,4 %
Comptoirs	16	979	2,5 %
Banques privées	2	1.100	2,8 %
CGER	1	761	1,9 %
Compagnies d'assurance, caisses d'épargne	25	8.564	21,7 %
Commissions d'assistance publique fabriques d'église, administrations communales	22	1.869	4,7 %

Sociétés industrielles et commerciales	11	666	1,7 %
Particuliers	480	21.408	54,3 %
Divers	1	15	-
TOTAL	720	39.433	100,0 %

L'enregistrement des actions nominatives permet d'identifier certains porteurs avec davantage de précision[97]. Les plus importants étaient quelques compagnies d'assurance ou des particuliers fortunés[98].

D'autre part, sur les 29.411 titres de la Banque déposés au siège de différentes institutions financières bruxelloises, 21.880 étaient aux mains de particuliers, 4.567 faisaient partie du portefeuille de compagnies d'assurance, 1.320 appartenaient à des banques, 1.353 à des sociétés commerciales et industrielles et 291 à des administrations communales ou commissions d'assistance publique[99].

Ces données partielles permettent certaines extrapolations. Les titres de la Banque étaient à cette époque très dispersés, et la plupart étaient aux mains de particuliers. Le nombre total d'actionnaires peut être évalué à plus de 3.000. Le plus fort actionnaire connu ne détenait que 1,1 pour cent du capital, et une coalition des dix plus importants n'aurait mobilisé que 5,2 pour cent des titres. L'action tentait les amateurs de valeurs sûres, comme les compagnies d'assurance. Beaucoup d'administrateurs de comptoirs d'escompte ou leurs descendants détenaient des titres.

Le gouvernement Spaak (mars 1947-juin 1949)

Eyskens aux Finances : un autre regard

Cependant le gouvernement Huysmans ne vécut guère. En mars 1947, les communistes se retiraient du gouvernement (ils le firent vers cette date dans différents pays d'Europe occidentale). Avec sa chute, la brève carrière politique de Jean Vauthier prit fin.

Après deux ans d'absence du pouvoir, les sociaux-chrétiens firent leur rentrée sur la scène politique en s'alliant avec les socialistes, reléguant les libéraux dans l'opposition. Le gouvernement Spaak, formé en quelques jours, allait durer plus de deux ans – à la surprise de tous. Seule la question royale allait en avoir raison. Des décisions extrêmement importantes pour l'avenir du pays furent prises durant cette période d'accalmie politique, tant sur le plan des relations extérieures que sur le plan économique, avec l'avènement d'une économie de concertation. Le départ des communistes détendit visiblement l'atmosphère et autorisa bien des compromis qui eussent été inenvisageables en 1946. La discussion sur l'avenir des relations entre la Banque et l'État changea de portée.

Vers le 20 mars déjà, Frère rencontrait le nouveau ministre des Finances, Gaston Eyskens, pour évoquer la réforme des statuts et de la loi organique mais aussi le règlement de la créance sur la Banque d'Émission, qui lui était

indissolublement lié, et la situation de la trésorerie de l'État[100]. Frère lui fit part des principes que le comité de direction de la Banque considérait qu'il était indispensable de préserver pour sauvegarder l'indépendance de l'institut d'émission vis-à-vis du ministre des Finances : il fallait que la Banque conserve le droit de mettre le gouvernement en garde, lorsque ses projets et décisions risquaient de compromettre la politique monétaire ; le gouverneur devait être libre de choisir ses collaborateurs à la direction de la Banque ; les nominations politiques devaient être exclues ; enfin, il fallait que le gouverneur puisse conserver une tribune, qu'il puisse chaque année exposer publiquement son sentiment sur la politique de crédit et la situation monétaire[101].

La déclaration gouvernementale devait être rendue publique quelques jours plus tard. C'est Eyskens qui rédigea la passage concernant la Banque[102] : « *Le gouvernement estime que le statut de la Banque nationale de Belgique doit être revu. Sans vouloir procéder à une étatisation de notre institut d'émission et sans vouloir faire du gouverneur un fonctionnaire dépendant du ministre des Finances, il paraît indispensable d'assurer à la fois l'indépendance totale de la Banque nationale vis-à-vis des intérêts privés et sa collaboration à la politique générale des pouvoirs publics* »[103]. Un texte dont l'ambiguïté n'a pas échappé aux chroniqueurs du temps[104].

Fin mai, Frère s'entretint avec Spaak et Eyskens de la réforme de la loi organique. Dès ce moment, semble-t-il, le projet Vauthier, qui consistait à racheter le capital de la Banque, fut définitivement écarté[105]. Reprenant le projet de loi De Voghel de juin 1946, Frère suggéra que la Banque attribue à l'État 200.000 actions, en prélevant à cette fin 200 millions de francs sur les bénéfices afférents à la période de guerre, qui n'avaient pas encore été répartis. Le ministre des Finances retint la suggestion. Frère lui proposa aussi de repartir du projet de réforme élaboré un an auparavant par la Banque et le ministère des Finances et de retravailler ce texte avec les mêmes interlocuteurs au sein de l'administration : Joseph Vanheurck, directeur général de la Trésorerie et Frédéric Husson, chef de service du crédit public.

Les négociations avec le nouveau ministre des Finances se distingueront toutefois sur deux points essentiels de celles menées avec Franz De Voghel. Tout d'abord, la réforme des statuts serait désormais étroitement liée non seulement à l'assainissement du bilan de la Banque, mais également aux négociations portant sur la fixation du plafond des avances de la Banque au Trésor[106]. On observa sur ce point un raidissement de l'attitude de la Banque. D'un autre côté, il ne fut plus question de faire de celle-ci le pivot de la vie financière belge, comme on l'avait imaginé en 1946. Plus question par conséquent de lui attribuer une participation de contrôle dans l'IRG, la SNCI et la Banque du Congo belge. La réforme des statuts de la SNCI sera désormais conduite séparément de celle de la loi organique de l'institut d'émission[107]. De même, l'idée de transférer à la Banque les prérogatives de la Commission bancaire en matière de coefficients bancaires fut abandonnée d'autant qu'Eugène De Barsy, président de la Commission bancaire, manifesta son opposition à cette modification des compétences de l'organisme qu'il présidait[108].

Le cloisonnement des différentes institutions de crédit est une des caractéristiques de la politique menée par le parti social chrétien (PSC) dans ces

années de reconstruction. On le verra ainsi proposer en juin 1948 d'établir une incompatibilité entre la fonction de directeur à la Banque et l'exercice d'un mandat dans les institutions parastatales de crédit[109]. Il faut y voir une réaction à toute forme de planisme. En juillet 1948, lors des débats parlementaires qui précédèrent le vote de la réforme de la loi organique de la Banque, le sénateur social-chrétien Maurice Schot dénonça le danger de voir des « *maîtres Jacques* » siégeant à la Banque ou à la SNCI, devenir « *une petite oligarchie de gens qui mêlent la politique aux finances, qui s'appuieront, s'épauleront les uns les autres, exerceront un pouvoir réel et auxquels nous* [parlementaires] *n'aurons plus rien à dire* » : « *La concentration croissante des moyens de crédit à moyen et à long terme, les dispositions prises en vue du placement forcé des dépôts dans les banques et la prise d'influence de la SNCI dans l'utilisation des fonds disponibles engendreront une puissance sans cesse croissante* […]. *Celui qui aurait la maîtrise de la Banque nationale et de la SNCI serait pratiquement le maître de nos entreprises commerciales et industrielles, de nos œuvres de diverses natures, en un mot de toute notre vie économique et sociale. La concentration de* [cette] *puissance entre les mains d'un seul homme ou d'un groupe de quelques hommes conduit presque fatalement à l'absolutisme. La démocratie représentative consiste principalement en effet dans la division des prérogatives de la souveraineté et dans leur répartition entre différents organes* »[110].

Ce point de vue était partagé par le ministre Eyskens. Son collègue Pierre Wigny lui demanda un jour pourquoi il n'envisageait pas de coordonner l'activité des organismes parastataux de crédit, « *actuellement épars et sans lien organique entre eux* » (la CGER, la SNCI…) et des organismes comme le Fonds des Rentes et la Commission bancaire. Eyskens déclara qu'il préférait opérer une restructuration séparée des institutions existantes, quitte à prévoir la mise en place ultérieure d'un organisme de coordination : « *Seule une coordination est possible : l'État ne peut songer à mettre sur pied un seul organisme englobant toutes les institutions chargées de la politique de crédit sous peine de voir le chef de cette institution supplanter en fait le ministre des Finances* »[111].

Quelles furent, sous le gouvernement Spaak, les principales étapes dans la réforme des statuts ? Dès le 25 juin 1947, les services de la Banque avaient mis au point, de concert avec l'administration des Finances, une première mouture de quatre projets de loi relatifs respectivement à l'assainissement du bilan de la Banque, aux modifications apportées à la loi organique de la Banque, au plafond des avances consenties à l'État et à la fixation d'une parité or du franc[112]. Mais le 4 juillet 1947, Eyskens signifiait à la Banque qu'étant donné la masse de travaux parlementaires en cours, il renonçait à déposer les projets de loi relatifs à la Banque avant la fin de la session parlementaire[113]. À la rentrée, toutefois, le parti socialiste accentua sa pression en faveur d'une révision prochaine du statut de la Banque[114]. Au mois de janvier 1948, de nouvelles rencontres eurent lieu entre le ministre des Finances et la direction de la Banque. Les deux parties étaient d'accord sur la nécessité de faire aboutir les réformes envisagées avant la fin de la session parlementaire. L'appareil du parti socialiste le réclamait impérieusement[115]. Les syndicats socialistes également[116]. Vers le 13 janvier 1948, le ministre annonça le dépôt prochain, à la Chambre, des projets de loi sur la réforme de la Banque et l'assainissement de son bilan[117]. Une nouvelle mouture des textes élaborés en juin 1947 fut mise en forme par le département des Finances et envoyée le 21 janvier au

gouverneur Frère[118]. Quelques jours plus tard, celui-ci fit parvenir ses observations au ministre[119]. Et le 27 février 1948, Eyskens présenta le texte des deux projets de loi relatifs à la Banque en conseil des ministres[120].

Les principes de la réforme des statuts et de la loi organique étaient arrêtés depuis l'année précédente. Elle devait comporter deux points forts : l'augmentation de capital réservée à l'État et la réforme des organes statutaires de la Banque.

Les modalités de l'augmentation de capital étaient reprises au projet de loi De Voghel, élaboré en mai-juin 1946 : les bénéfices de la Banque se rapportant à la période de guerre – 264 millions – seraient abandonnés à l'État, qui disposerait ainsi des liquidités pour souscrire au pair à 200.000 actions de l'institut d'émission. Sans bourse délier, l'État deviendrait ainsi le principal actionnaire de celui-ci. Les actions qui lui seraient attribuées seraient nominatives et incessibles. Les porteurs d'actions anciennes n'auraient donc pas à redouter une dépréciation boursière, provoquée par un afflux brutal de titres sur le marché. Par contre, il était dérogé en faveur de l'État à l'article 76 des lois coordonnées sur les sociétés commerciales, qui stipulait que nul ne pouvait prendre part à un vote pour un nombre de voix dépassant 20 pour cent du nombre de voix attachées à l'ensemble des titres ou 40 pour cent du nombre de voix attachées aux titres représentés à l'assemblée. On modifierait aussi l'article 81 des statuts de la Banque qui limitait à cinq le nombre maximum de voix dont disposait chaque actionnaire. De cette façon, l'État serait seul maître lors des assemblées générales.

L'assainissement du bilan de la Banque était désormais au centre des négociations. Dans l'esprit du gouverneur Frère, cet assainissement comportait : l'affectation à l'amortissement des avances à l'État du produit de la réévaluation de l'encaisse ; la reprise par l'État de la créance sur la Banque d'Émission ; l'élimination des comptes afférents à l'assainissement monétaire ; et l'amortissement progressif du solde des créances de la Banque sur l'État[121].

L'arrêté-loi du 1er mai 1944 avait autorisé l'institut d'émission à réévaluer son encaisse or sur la base du nouveau prix de vente de l'or, soit 49.318 francs le kilo de métal fin. Cette opération avait produit une somme de 10.493 millions, inscrite au passif de la Banque sous l'intitulé « *Trésor public : compte indisponible de réévaluation* ». Il était entendu depuis longtemps que cette somme devait être employée à réduire la dette de l'État vis-à-vis de la Banque. De manière synthétique, les postes à liquider par compensation se présentaient comme suit en février 1948 (les montants sont en millions de francs) :

Avances de la Banque à l'État et à la Banque d'Émission	
Marge de crédit sous forme de certificats A et C	50.000
Autres créances sur l'État	1.050
Créances sur la Banque d'Émission	64.597
Participation belge dans le FMI	550
TOTAL	116.197
A compenser par	
Compte indisponible de réévaluation	10.493
Comptes figurant sous la rubrique « arrêté-loi du 6 octobre 1944 »	4.470
Produit de l'emprunt d'assainissement monétaire	63.705
TOTAL	78.668
Différence :	37.529

Le régime des avances à l'État

Parallèlement aux négociations portant sur la réforme du bilan de la Banque, Frère voulait négocier le règlement de la dette de l'État vis-à-vis de l'institut d'émission. Ce découvert, on le voit dans le tableau ci-dessus, allait s'établir après assainissement du bilan à quelque 37 milliards de francs. Un montant impressionnant. Le gouverneur fit rédiger fin janvier 1948 un projet de résolution précisant les modalités de l'amortissement de cette dette. Il suggéra que l'État verse 10 millions de francs chaque semaine et affecte de plus au remboursement les sommes revenant chaque année à l'État lors de la clôture du bilan de la Banque[122].

Mais ce qui inquiétait surtout le gouverneur Frère, c'est que si rien n'était modifié à la législation en vigueur, la Trésorerie disposerait, après assainissement, d'une marge de crédit de quelque 13 milliards de francs (différence entre le plafond des avances à l'État, fixé à 50 milliards depuis septembre 1945, et le découvert de l'État, s'élevant désormais à 37 milliards). Le redressement durable du bilan de la Banque en même temps que la stabilité monétaire seraient menacés si l'on ne réduisait simultanément le montant des avances que l'État pouvait réclamer de la Banque. Le gouverneur proposa d'abroger l'arrêté-loi du 10 mai 1940, qui autorisait le gouvernement à passer toute convention avec la Banque en vue de s'assurer des avances de fonds. Il suggéra de ramener le plafond du crédit ouvert à l'État à 5 milliards, comme le prévoyait la loi organique de la Banque de 1939, ou à 7,5 milliards tout au plus, pour tenir compte de l'érosion monétaire[123]. Frère était convaincu « *qu'à l'étranger, et notamment aux États-Unis où l'on est préoccupé de voir mettre*

fin à l'inflation dans les pays qui bénéficieront du plan Marshall, une telle mesure serait considérée comme extrêmement favorable »[124]. Ce point de vue était partagé par le conseil de régence[125].

Pour le ministre Eyskens, les propositions de Frère tombaient mal. Il se débattait en effet au milieu de graves embarras de trésorerie, aggravés par des tensions internationales et par des demandes d'extension de crédit présentées par le Royaume-Uni. De son propre aveu, son département était à l'époque obligé à se livrer à des « *opérations artificielles* » pour éviter que le plafond contractuel de 50 milliards ne soit crevé[126]. Or, le gouvernement devrait prochainement faire face à des dépenses pour un montant de quelque 18 milliards. Il était pour ainsi dire exclu de trouver des capitaux frais sur le marché belge. L'emprunt à l'étranger s'avérait difficile : c'est avec peine qu'Eyskens négociait un emprunt de 50 millions de dollars aux États-Unis. Il expliqua à Frère que l'état précaire des finances ne permettrait pas d'amortir la dette consolidée à raison de 10 millions de francs par semaine : il faudrait se contenter d'y consacrer les parts du Trésor dans les bénéfices de la Banque[127].

Le ministre réussit à convaincre Frère de porter à dix milliards la marge de crédit statutaire, mais ce ne fut qu'un demi-succès : Frère n'y consentit qu'à la condition de ne consolider la dette ancienne (37 milliards de francs) qu'à concurrence de 35 milliards. Le solde, soit 2,1 milliards, serait imputé sur le nouveau plafond des avances[128]. Si l'on tenait compte en outre de ce qu'avant la guerre, le plafond s'élevait déjà à 5 milliards de francs, la nouvelle limite proposée signifiait l'octroi à l'État d'avances nouvelles à concurrence de deux ou trois milliards au maximum[129]. Ce « sacrifice » de la Banque avait d'ailleurs sa compensation : l'abrogation de l'arrêté-loi du 10 mai 1940, en vertu duquel la limite des avances au Trésor dépendait en fait de la seule volonté du gouvernement[130]. Pour Frère, cette abrogation était devenue un objectif prioritaire. Ne voyait-on pas à la même époque le conseil général du parti socialiste revendiquer « *l'obtention par le gouvernement de facilités de trésorerie en rapport avec le montant de recouvrement des impôts* » et « *l'assouplissement de la politique de crédit actuellement pratiquée par la Banque nationale* » ?[131]

Lors de sa séance du lundi 1er mars 1948, le conseil des ministres examina quatre heures durant l'ensemble des projets de loi relatifs à la réforme de la loi organique de la Banque et à l'assainissement de son bilan[132]. Les débats, tendus, se limitèrent pour ainsi dire à examiner ce que le ministre des Finances avait pu négocier avec le gouverneur concernant les avances de la Banque à l'État. Eyskens se plaignit amèrement de l'attitude intransigeante de Frère, « *mettant constamment dans la balance la menace de sa démission si le gouvernement insistait pour obtenir un plafond supérieur à 10 milliards* » [133]. Eyskens avait dû beaucoup céder, considérant que la démission de Frère serait « *désastreuse au point de vue monétaire* »[134].

Le titulaire du portefeuille des Affaires économiques, le catholique Jean Duvieusart, et celui de la Coordination économique, Paul De Groote, prirent toutefois la défense de l'orthodoxie monétaire et firent remarquer que même en limitant le plafond à 10 milliards, on accordait de nouvelles facilités à l'État à concurrence d'environ trois milliards. « *Le gouvernement est ainsi acculé à la politique du pire, puisqu'il finance les besoins à long terme par l'émission de papier monnaie* ». Mais le

gouvernement était unanime pour considérer que Frère était trop exigeant quand il limitait à 10 milliards les avances de la Banque au Trésor. Pour Spaak, la légère inflation qu'entraînerait le relèvement du plafond était préférable à une hausse directe du prix du charbon par exemple, qui entraînerait elle-même une hausse générale des prix.

Eyskens entreprit aussi ses collègues à propos des modalités qui présideraient désormais à une modification ultérieure du plafond. La situation internationale était tendue. Les relations entre les deux « grands » de la planète, l'URSS et les États-Unis, se détérioraient. Et l'on savait d'expérience que le moindre incident politique pouvait provoquer une baisse du cours des obligations d'État. Lors des tout récents événements en Tchécoslovaquie, les retraits d'argent aux guichets de la Poste et des banques avaient atteint 1,8 milliards, entraînant une baisse sensible des placements en certificats de trésorerie[135]. Si la situation internationale se dégradait davantage, n'allait-on pas assister à des mouvements de panique ? Eyskens estimait donc qu'en cas d'urgence, il fallait pouvoir modifier le plafond sans attendre l'accord du Parlement et comptait modifier la loi organique de façon à légaliser une procédure rapide de négociation entre la Banque et le gouvernement.

Le 2 mars, le Premier ministre convoqua le gouverneur Frère pour lui proposer, en présence des ministres des Finances et des Affaires économiques, de porter à 15 milliards le plafond des avances de la Banque à l'État et d'envisager une procédure souple pour les extensions ultérieures de cette marge. La direction de la Banque, à laquelle le gouverneur fit rapport le jour même, s'opposa absolument à majorer le plafond des avances. Elle était persuadée que s'il était porté à 15 milliards, le Trésor ne se ferait pas faute d'utiliser immédiatement cette marge[136]. La Banque était par contre prête à rencontrer le souci du gouvernement de pouvoir modifier rapidement le montant du plafond, en cas de circonstance exceptionnelle. Frère suggéra de ne pas faire figurer le montant du plafond dans le texte de la loi. Ce chiffre ferait l'objet d'une convention particulière, passée directement entre le gouvernement et la Banque. La Banque n'était-elle pas mieux à même que le Parlement d'apprécier les circonstances qui justifieraient une modification du plafond, et, en cas de besoin, de « *défendre la situation pied à pied* » vis-à-vis d'un gouvernement trop prodigue ?[137] Cette solution, appuyée le lendemain 3 mars par le conseil de régence, présenterait aussi l'immense avantage de conforter la Banque dans son rôle de régulateur dans le domaine monétaire.

Le 4 mars, le comité ministériel de coordination économique accepta le principe de fixer le montant du plafond des avances à l'État par convention entre la Banque et le ministre des Finances[138]. Le montant maximum des interventions de la Banque resterait fixé à 10 milliards, mais si des circonstances spéciales le justifiaient, c'est-à-dire en cas de crise économique ou politique grave, la Banque était prête à mettre une marge complémentaire à la disposition du Trésor[139]. Le texte du projet de loi modifiant la loi organique de la Banque fut amendé dans ce sens[140]. Notons que le plafond de 10 milliards était une limite globale, couvrant à la fois les avances au Trésor, le réescompte de bons du Trésor détenus par les

Banques, le financement des opérations du Fonds des Rentes et d'autres organismes dont les engagements étaient garantis par l'État[141].

La réforme de la loi organique devant le Parlement

Le 4 mars, les projets de loi se rapportant à la réforme de la loi organique de la Banque et à l'assainissement de son bilan furent déposés sur le bureau de la Chambre, en même temps que celui relatif aux conditions d'achat et de vente de l'or et des monnaies étrangères. Content, le gouverneur Frère put partir en paix prendre des vacances à Venise avec le sentiment du devoir accompli.

Les réactions dans la presse de droite furent peu amènes. Comme à son habitude, la *Libre Belgique* se montra la plus acerbe et la plus prolixe pour critiquer les instigateurs de la loi : hypocrites quand ils parlaient de politique d'*open market* pour justifier les facilités de trésorerie, spoliateurs quand ils confisquaient les bénéfices de la Banque, imprudents quand ils laissaient les mains libres au gouvernement en matière de nomination ou d'avances à l'État, et, *horresco referens*, marxisants quand ils considéraient que l'étatisation de la Banque allait servir le bien public[142]. Comment les ministres parti social chrétien (PSC) avaient-ils pu s'associer à une combinaison de ce genre ? Le journal libéral *La Dernière Heure* parla d'étatisation camouflée[143], la *Nation Belge*, d'étatisation larvée[144]. Surprise : dans ce concert de critiques, l'*Écho de la Bourse* se montrait modéré, estimant que le projet gouvernemental modifiait à peine la situation de fait : « *Selon sa propre tournure d'esprit, chacun interprétera cette réforme soit comme la consécration juridique d'un état de faits (sic), soit comme une habileté qui permet d'éviter qu'on prononce le mot de nationalisation* »[145].

Durant les mois d'avril et mai 1948, la commission des Finances de la Chambre tint différentes réunions au cours desquelles elle examina les trois projets de loi déposés par le gouvernement. Forte de 25 députés (onze catholiques, dix socialistes, deux libéraux et deux communistes), elle était présidée par le vice-président de la Chambre, le socialiste François Van Belle. La commission examina tout d'abord les modifications proposées par le gouvernement à la loi organique de la Banque[146]. D'entrée de jeu, les députés communistes Joseph Jacquemotte et Gustave De Villé suggérèrent de lier la réforme envisagée aux propositions de nationalisation du secteur du crédit déposées en avril 1946. Ils estimaient inadmissible que la Banque conserve un statut de société anonyme.

Cette sortie fut suivie d'une contre-attaque tout aussi virulente des deux commissaires libéraux qui, s'ils reconnaissaient que le projet assurerait l'indépendance de la Banque à l'égard des intérêts particuliers, considéraient qu'il la mettait « *à la discrétion du pouvoir exécutif, et particulièrement du département des Finances…* ». « *Si l'on adopte le projet, aucune autre limite ne sera établie pour les avances à l'État, si ce n'est celle qui sera fixée par convention entre le ministre des Finances et la Banque nationale. Désormais le département des Finances serait tout à la fois juge et partie, demandeur et distributeur, soit directement, soit par le truchement des personnes qu'il aura choisies et désignées* »[147].

L'opinion des socialistes était plus critique vis-à-vis du projet de loi que leur participation à la majorité ne l'aurait laissé croire. Leurs sympathies allaient à une

nationalisation complète du capital de la Banque[148]. Pouvait-on imaginer que les pertes encourues par la Banque soient à charge de particuliers, ou que les bénéfices qu'elle engrangerait comme institution d'intérêt public profitent à des personnes privées ? Dès la discussion générale du projet, un porte-parole de la gauche socialiste déclara que son groupe aurait préféré discuter avec les sociaux-chrétiens les modalités d'une nationalisation pure et simple de l'institut d'émission. Si néanmoins leurs partenaires au sein de la coalition rejetaient le principe de cette nationalisation, les socialistes voteraient malgré tout le projet du gouvernement, « *considéré comme un progrès* »[149]. Quelques jours plus tard, le député socialiste Georges Thielemans présenta un amendement au nom de son groupe, proposant de modifier l'article premier de la loi en ces termes : « *La Banque nationale est nationalisée et soumise à l'autorité exclusive de l'État* »[150]. Thielemans rappela que quelques jours auparavant, le parti catholique néerlandais avait voté la nationalisation de la banque centrale des Pays-Bas. Pourquoi le PSC ne suivrait-il pas cet exemple ?[151] Mais cet amendement socialiste fut appuyé en commission des seuls députés communistes et fut rejeté par une majorité de remplacement, composée des groupes catholique et libéral.

Du côté catholique, les membres de la commission n'étaient guère plus satisfaits du projet de loi. Plusieurs députés – Jean Discry, Marcel Philippart de Foy – partageaient les réticences des libéraux, craignant que le gouverneur de la Banque ne devienne l'« *homme lige* » du ministre des Finances et que la Banque et la politique monétaire soient désormais « *inféodées* » au pouvoir exécutif. Quant au Centre d'études du parti catholique, se faisant l'écho d'avis rendus par Albert-Edouard Janssen et l'économiste Léon Dupriez, il proposait d'amender sérieusement le projet, faute de quoi il conseillerait aux membres PSC du Parlement de voter contre[152]. Eyskens était furieux : le ton de la circulaire envoyée à tous les parlementaires PSC par le service d'études laissait croire que la direction du parti ne soutenait pas son ministre.

En séance plénière de la Chambre, le 8 juin 1948, de nombreuses interventions ne furent que la réplique de ce qui s'était passé en commission. Le projet essuya d'abord une attaque en règle du député libéral Henri Liebaert, qui avait fait partie de la commission. Il accusa le gouvernement d'entrer dans la voie de la socialisation de l'économie par des procédés peu conformes au droit des sociétés et honnis par … la Commission bancaire ! Il critiquait le fait de réserver au seul État l'augmentation de capital ; trouvait inadmissible, l'attribution des bénéfices de guerre au même État ; et intolérable, le droit donné à celui-ci de souscrire au pair (soit à 1.000 francs l'un) des titres dont la valeur vénale tournait autour de 2.350 francs. Quant aux compensations proposées aux actionnaires privés, elles étaient notoirement insuffisantes[153].

Comme souvent à l'époque, des critiques similaires furent émises en séance par certains représentants de la majorité. Le député social-chrétien Marcel Philippart de Foy, par exemple, estimait que l'actionnaire privé allait être lésé par une demi-mesure : « *Qu'on rembourse le capital privé ! Imposer aux actionnaires, en grande partie de petites gens, le partage à deux avec un nouvel actionnaire qui entre en jeu en mettant les deux cinquièmes de la mise de l'autre et les paie de l'argent de cet autre, … cela ne me paraît pas*

bien catholique »[154]. Autre point faible du projet de loi : le financement de la participation de l'État. Pour Philippart, le tour de passe-passe qui consistait à troquer une créance irrécouvrable de 64 milliards de francs sur la Banque d'Émission contre 264 millions de profits engrangés durant la période de guerre apparaissait difficilement acceptable. Cela supposait, entre autres, que l'État n'avait pas accordé sa garantie aux activités de la Banque d'Émission… et soulevait tout le débat de la politique de travail pendant la guerre. Le même point de vue serait plus tard défendu devant la Haute Assemblée par le sénateur libéral Octave Dierckx. Évoquant les 64 milliards qui représentaient le passif de la Banque d'Émission, il s'exclama : « *Il est proprement inadmissible de dire aujourd'hui à la Banque nationale : si je ne reprends pas cette créance, vous êtes en état de liquidation. Donc, si je la reprends, je vous sauve. Dès lors, en échange de mon geste, j'exige que vous passiez par toutes mes exigences* »[155].

Comme en commission, les socialistes proposèrent un amendement portant nationalisation pure et simple de la Banque ; comme en commission, il fut rejeté par les catholiques et les libéraux. Après quoi, l'ensemble de la loi fut voté le 16 juin à la Chambre, par 121 voix contre 32 et 12 abstentions (celles de députés sociaux-chrétiens). « *Défaite parlementaire* » se plaignit *La Libre Belgique*, en faisant état du « *succès personnel* » remporté par le ministre Eyskens dans cette affaire et en stigmatisant l'attitude des députés PSC qui avaient voté la loi[156].

Le projet passa ensuite en commission du Sénat. Dans la Haute Assemblée, le gouvernement disposait normalement d'une confortable majorité, puisque pas moins des quatre cinquièmes des sièges étaient occupés par des élus du parti socialiste (PSB) ou du PSC. La partie n'était cependant pas jouée d'avance. Le risque était élevé de voir cette majorité éclater si l'une de ses deux composantes radicalisait sa position. Le rapport de la commission des Finances, établi par le catholique Pierre De Smet, fut finalisé le 7 juillet. Il se montrait très critique – féroce, ont dit certains – envers le projet de loi et le ministre des Finances : « *Le ministre estime que l'étatisation est évitée ;* […] *mais un organisme n'est-il pas étatisé lorsque ses organes de direction et d'administration sont aux mains du pouvoir exécutif, soit directement, soit par le truchement d'un conseil de régence ou d'une assemblée générale dont ce pouvoir est effectivement le maître ?* […] *On ne peut s'empêcher de voir une contradiction entre les explications du ministre, soucieux de marquer le caractère technique de la réforme de la Banque nationale, alors que, par ailleurs, il tient à montrer qu'il s'agit, en somme, de donner une base juridique à une situation de fait* […]. *Le Sénat se trouve en réalité devant un problème politique, issu de la collaboration gouvernementale de deux partis. L'un de ceux-ci porte à son programme la nationalisation de la Banque nationale, l'autre marque ses préférences pour le régime établi depuis 1937, dans lequel il trouve une garantie suffisante de la liberté de mouvement des pouvoirs publics* »[157].

Sentant la nécessité de convaincre au premier chef son propre parti, Eyskens rencontra les sénateurs PSC début juillet. Beaucoup d'entre eux craignaient que la réforme de la Banque ne constitue un dangereux précédent, qui ouvrirait la voie à d'autres nationalisations[158]. Malgré les démarches du ministre, plusieurs sénateurs se montrèrent très dubitatifs, en séance plénière, sur l'intérêt ou l'opportunité du projet de loi. De Smet évoqua ses réticences à adhérer aux tendances socialisantes du projet, considérant que « *le bien des masses est inconcevable dans des régimes où le pouvoir*

législatif ne reste pas le maître suprême des rouages principaux de la vie des nations ». Maurice Schot, l'un des experts du PSC en matière financière et qui avait également fait partie de la commission sénatoriale, demanda que le gouvernement ait l'honnêteté de pousser sa logique jusqu'au bout et de permettre aux actionnaires privés de se retirer avec leur quote-part du patrimoine de la Banque[159]. Le sénateur catholique indépendant René de Dorlodot mena une charge à fond contre le projet, accusant les élus du PSC d'être « *les fourriers du socialisme* ».

Du côté de l'opposition, le libéral Octave Dierckx dénonça les pressions inadmissibles exercées par le gouvernement, et spécialement par les ministres socialistes, pour faire voter la loi avant les vacances parlementaires, considérant en outre que le nouveau statut de la Banque signifiait « *l'abdication des droits et devoirs du mandataire public entre les mains de l'exécutif* ». Ce disant, il songeait essentiellement à la procédure proposée pour fixer la limite des avances de la Banque à l'État, dont le Parlement était exclu. Il suggéra au Sénat que le montant du plafond soit fixé par une loi, sur proposition du ministre des Finances : « *Nous ne pouvons, nous, Parlement, prendre sous notre responsabilité d'autoriser le gouvernement, quel qu'il soit, de quelque nuance politique qu'il soit, à recourir directement à la Banque nationale pour faire appel à l'émission de billets pour les besoins de l'État* »[160]. Eyskens contre-attaqua : exiger que la fixation du plafond des avances à l'État fasse l'objet d'une loi, « *c'est demander que le Parlement gère la monnaie. Dans aucun pays du monde, on n'en est arrivé à une telle formule. S'il en était ainsi, le Parlement devrait siéger jour et nuit pour prendre toutes les dispositions nécessaires en vue de gérer la monnaie et le volume monétaire* » [161]. Eyskens fit aussi jouer la corde de la peur, évoquant les tensions internationales de l'heure : il fallait qu'à tout instant, le gouvernement puisse modifier le plafond sans tergiverser… Il défendit brillamment son projet, n'hésitant pas à tailler des croupières aux libéraux qui faisaient mine de s'effaroucher de son projet, en leur rappelant que sous le gouvernement précédent, où ils étaient partie prenante, le premier ministre Achille Van Acker évoquait publiquement la nationalisation pure et simple de la Banque sans s'attirer de démenti.

Le vote de la loi consacra finalement le compromis élaboré par le ministre. Le 23 juillet, le Sénat votait la réforme de la loi organique de la Banque par 89 voix contre 37 (dont quelques sociaux-chrétiens) ; 10 sénateurs s'abstinrent. Les amendements concernant la procédure à adopter pour fixer le plafond des avances à l'État furent rejetés. Dans la foulée, les deux projets de loi liés à la réforme de la loi organique de la Banque (assainissement de son bilan, conditions d'achat et de vente de l'or et des monnaies étrangères) furent votés à des majorités plus confortables.

Le baroud d'honneur des actionnaires (septembre 1948)

Eu égard au caractère contractuel de la charte de la Banque, les modifications apportées à la loi organique de la Banque par la loi du 28 juillet 1948 ne deviendraient effectives que pour autant que l'assemblée générale des actionnaires les approuve[162]. Une assemblée générale des actionnaires fut convoquée pour le 26 août, mais faute d'atteindre le quorum requis, une seconde

assemblée fut fixée au 13 septembre. À l'ordre du jour : l'abandon à l'État des bénéfices de la Banque afférents à la période de guerre, l'augmentation du capital de 200 à 400 millions de francs, la souscription par l'État des actions nouvelles et la modification des statuts de la Banque pour les mettre en concordance avec les dispositions de la loi du 28 juillet 1948.

L'assemblée générale extraordinaire du 13 septembre 1948 fut probablement l'une des plus houleuses dans l'histoire de la Banque. Elle dura près de cinq heures. Le gouverneur rappela tout d'abord que c'était au Parlement qu'il appartenait en dernier ressort de décider de la forme juridique de l'institut d'émission, de son degré d'indépendance à l'égard du gouvernement et de son rôle dans l'économie nationale. Au cours des débats parlementaires qui avaient précédé la création de la Banque, en 1850, le ministre Frère-Orban avait mis en évidence qu'elle n'était pas une société commerciale ordinaire : il ne s'agissait pas de distribuer des bénéfices à des particuliers, d'enrichir des actionnaires, mais d'instituer une banque dans l'intérêt général. Pour le gouverneur Frère, l'assemblée des actionnaires n'avait pas à discuter les principes des lois votées par le Parlement : « *Elle a à apprécier les conditions qui lui sont posées en vue de permettre à la Banque de reprendre une vie normale. Elle a en outre à décider si les mesures qu'il est demandé de prendre sauvegardent les intérêts légitimes auxquels elle a mission de veiller et s'il y a lieu pour elle de les accepter* »[163].

Pourquoi modifier les statuts de la Banque ? Pour Frère, la loi votée en juillet cherchait à marquer davantage le « *caractère d'ordre public de la mission de la Banque* » pour tenir compte des changements survenus dans la nature de ses opérations. Longtemps, l'institut d'émission avait cantonné l'essentiel de ses activités au crédit privé. L'évolution de l'économie, l'évolution sociale, l'expansion des institutions publiques de crédit et la multiplication des accords de paiements internationaux faisaient que la Banque jouait désormais un rôle clé dans le secteur du crédit aux pouvoirs publics. Du reste, la loi votée préservait l'autonomie de la Banque. Aucun pouvoir nouveau n'avait été ajouté à ceux exercés déjà par le commissaire du gouvernement ; les organes de direction de la Banque et le gouverneur disposeraient comme auparavant de la plus large indépendance.

Anticipant sur certaines questions des actionnaires, Frère fit observer que l'abandon à l'État des bénéfices réalisés pendant la guerre (264 millions), loin d'être une confiscation, pouvait être considéré comme une restitution puisqu'il s'agissait à concurrence de plus de 200 millions de redevances payées par l'État à cause du volume anormalement élevé de la circulation fiduciaire et du recours forcé au crédit de la Banque pour faire face aux charges d'occupation imposées par l'ennemi. On sait en effet que la Banque percevait une somme modique sur les billets en circulation. À propos de l'augmentation de capital réservée à l'État, Frère, chiffres à l'appui, tenta de convaincre les actionnaires que le marché des titres serait absolument semblable à ce qu'il avait été dans le passé, puisque les actions de l'État étaient incessibles ; que la part des actionnaires dans la réserve n'avait pas été amoindrie, puisque la part prioritaire revenant à l'État en cas de répartition avait été ramenée de 60 à 20 pour cent ; et que le montant des dividendes versés ne serait guère différent, après la réforme des statuts, de ce qu'il avait été dans la passé, puisque la part prioritaire de l'État dans les bénéfices avait été également réduite de

60 à 20 pour cent. Frère : « *Il entre dans les intentions de la Banque de distribuer régulièrement à côté du dividende statutaire, un superdividende aussi élevé que possible* ». Autre point délicat, sur lequel les actionnaires allaient nécessairement s'arrêter : le droit de vote prépondérant dont l'État disposerait aux assemblées générales. Ici aussi, Frère rappelait qu'il fallait tenir compte du caractère particulier de la société anonyme « Banque nationale de Belgique », « *dans laquelle les actionnaires n'exercent pas pleinement les prérogatives qui appartiennent habituellement aux assemblées générales* ». La réforme des statuts réduisait encore ces droits, puisque celui de choisir les directeurs était enlevé à l'assemblée et attribué au conseil de régence. Mais on pouvait espérer que ce dernier porterait son choix sur des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance et de compétence. La nomination des régents restait quant à elle une prérogative de l'assemblée générale. Malgré ses 200.000 voix, l'État n'y pourrait imposer sa volonté puisque les nouveaux statuts prévoyaient que trois régents seulement seraient présentés par le ministre des Finances. Au demeurant, cette modification des statuts était moins importante qu'il n'y paraissait : depuis de longues années en effet, le gouverneur soumettait au ministre des Finances les candidatures qu'il comptait présenter à l'assemblée. Et Frère avait toute raison de croire que désormais, les candidatures présentées par le ministre pour le renouvellement des régents seraient fixées d'accord avec le gouverneur. Autre précaution prise pour limiter le pouvoir absolu de l'État au sein de l'assemblée générale : aucune assemblée ne pourrait délibérer valablement sur des modifications aux statuts si elle ne représentait pas les représentants de 60 pour cent au moins du capital social, c'est-à-dire l'État et 1/5e des actionnaires privés. De même, la révocation d'un régent ou d'un censeur ne pouvait se faire qu'au cours d'une assemblée réunissant les détenteurs de 60 pour cent au moins des actions émises. Enfin, le plus petit actionnaire, détenteur d'une seule action, avait désormais le droit d'interpeller le gouverneur, alors que jusque là, il fallait détenir 30 actions au moins pour exercer un droit de vote.

Quelque brillante qu'ait été la longue plaidoirie du gouverneur – elle avait duré plus d'une heure – les réformes proposées étaient loin de faire l'unanimité des actionnaires. Un ancien caissier de la Banque nommé Béroudiaux commença par une attaque vigoureuse contre la loi relative à l'assainissement du bilan. Pour avoir vécu les événements de guerre, Béroudiaux estimait que les 64 milliards de créances sur la Banque d'Émission étaient une dette de guerre dont la charge incombait à la collectivité, donc à l'État : «*Si la Banque d'Émission n'avait pas été constituée, la Banque nationale, sur ordre du secrétaire général des Finances, n'aurait-elle pas été obligée de satisfaire les demandes du vainqueur?* […] *Combien de fois ne suis-je pas allé, pendant l'occupation, convoyer des vingtaines de caisses de toutes coupures pour la Reichskreditkasse, 30 avenue des Arts ? C'est la rage au cœur que je décadenassais les boîtes pour les livrer. Cette livraison, qui se faisait chaque semaine par ordre du ministère des Finances,* […] *se serait accomplie de la même façon par la Banque nationale, si à celle-ci n'avait pas été substituée la Banque d'Émission* »[164].

Pour plusieurs actionnaires, en reprenant les dettes de la Banque d'Émission vis-à-vis de la Banque nationale, l'État n'accordait aucunement une faveur à cette dernière. Or, on présentait la réforme de la loi organique comme un donnant-

donnant : l'entrée de l'État dans le capital de la Banque en échange de l'assainissement de son bilan. Le ministre Eyskens avait agité au cours des débats parlementaires le spectre de la faillite de la Banque, au cas où l'assemblée générale n'accepterait pas la réforme des statuts. À cela, des actionnaires rétorquaient qu'à de nombreuses reprises Eyskens lui-même, son prédécesseur Jean Vauthier et différentes commissions parlementaires avaient affirmé que l'État devait supporter lui-même la charge des 64 milliards. Qui plus est, lors des négociations sur la question des réparations, l'État belge avait fait abandon des créances sur l'Allemagne. Puisqu'il avait assumé seul cette décision, il devait rembourser la créance à la Banque sans poser de conditions.

Parmi les actionnaires qui intervinrent le plus vigoureusement contre le projet, plusieurs étaient liés au Rassemblement national de l'Épargne. Cette association avait été créée six mois auparavant pour faire entendre la voix des détenteurs de titres cotés en bourse et lutter contre ce qui les menaçait : fiscalité draconienne, menaces de nationalisation… Elle avait son siège rue de la Banque, à un jet de pierre de l'hôtel du gouverneur ! Considérant que la révision de la loi organique de la Banque était une atteinte à l'épargne, l'association avait décidé d'y envoyer plusieurs délégués. Pour son président, l'ingénieur commercial Henri Robin, la révision des statuts de la Banque était une atteinte aux droits des actionnaires : « *On nous promet de continuer à nous recevoir aux assemblées, mais la civilité de l'État ne va pas plus loin. Toutes les décisions seront prises sans nous mais avec notre argent, en attendant demain* ».

Dans son discours, le gouverneur Frère avait annoncé qu'au cas où l'assemblée approuverait les modifications statutaires proposées, l'actionnaire se verrait remettre 985 francs de dividendes arriérés par titre. Cette perspective n'avait pas calmé les plus combatifs des actionnaires : « *On nous promet de plantureux dividendes. La belle affaire ! 'Donnez-moi votre bourse et vous recevrez un joli pourboire'* […]. *Ce dividende est distribué avec nos propres réserves. C'est donc avec notre propre sang qu'on nous abreuve. C'est avec notre chair qu'on nous restaure.* […] *Quant au superdividende, cette super-carotte qui pend à l'extrémité du fouet, faut-il rappeler aussi que c'est l'État seul qui décidera de son opportunité et de son montant* »[165].

Nombre d'actionnaires éprouvaient un sentiment d'impuissance et de frustration. Ils avaient l'impression d'être le bouc émissaire d'une manœuvre politique, se disaient acculés à délibérer « *le couteau sur la gorge* », contraints à capituler. Ils avaient perdu tout illusion de participer d'une façon ou d'une autre à la vie de la Banque. Prenant à parti le comité de direction, un actionnaire s'exclamait : « *Suis-je autre chose qu'un fantôme d'actionnaire et, à votre tour, n'êtes vous pas un conseil de spectres, un théâtre de marionnettes dont je suis seul à ne pas voir les ficelles* ? »[166]

Différents types de réactions sont perceptibles au cours des débats. Un grand nombre d'actionnaires restèrent muets, et par leur vote indiquèrent qu'ils acceptaient les réformes proposées. D'autres, tout en manifestant ouvertement leur mécontentement, se rendaient compte que la cause était entendue, que si par entêtement ils refusaient de modifier les statuts en fonction de la nouvelle législation, la Banque serait acculée à la liquidation. D'autres adversaires de la réforme, enfin, considéraient qu'il valait mieux risquer une crise majeure que

d'accepter les conséquences de la loi votée par le Parlement. En poussant ainsi à la crise ouverte, en refusant d'adapter les statuts de la Banque, la loi sur la réforme de la charte organique de la Banque deviendrait caduque. Peut-être serait-il possible dans ce cas de renégocier les termes de la réforme. Peut-être aussi l'État se sentirait-il obligé de procéder à une nationalisation pure et simple de la Banque. Il ne fallait pas en tout cas donner au gouvernement la satisfaction de pouvoir s'appuyer sur le consentement des actionnaires pour procéder à une nationalisation larvée. Les plus pugnaces des actionnaires parlaient d'assigner l'État en remboursement de la créance de 64 milliards. L'agent de change Schittecatte était persuadé que la justice donnerait raison aux actionnaires sur ce point.

Le compte rendu sténographique de l'assemblée générale montre que la levée de boucliers des mécontents avait surpris le gouverneur, au point « *de lui faire souhaiter que la Banque soit complètement nationalisée et que des débats comme ceux auxquels nous avons assisté ne se produisent plus* ». Sans doute, Frère avait-il espéré qu'après son discours, il aurait rencontré la plupart des objections et émoussé les récriminations. À plusieurs reprises, au cours des débats, il tenta de passer au vote, s'attirant aussitôt la colère des intervenants. Lorsqu'il eut enfin réussi à clôturer la discussion, il répondit en quelques mots aux contestataires, reprenant l'essence de son discours d'ouverture : « *Si vous repoussez les propositions qui vous sont présentées, je ne puis vous dire quelles en seront toutes les conséquences. La plus immédiate sera l'impossibilité pour le conseil de la Banque de payer les dividendes arriérés* ». À propos de la créance de 64 milliards, le gouverneur reconnut que en se plaçant sous l'angle formel, il n'était pas exclu effectivement de faire reconnaître la dette de l'État vis-à-vis de la Banque. Mais on risquait dans ce cas de voir l'institution vivre pendant plusieurs années encore dans une situation équivoque, peu propice à une stabilité monétaire.

Au terme de l'assemblée, le vote dégagea une très courte majorité en faveur des résolutions présentées. La première (augmentation de capital réservé à l'État et abandon à celui-ci des bénéfices de guerre) fut approuvée par 289 voix contre 80 et 5 abstentions. Or, la majorité requise était des trois quarts, donc de 280 voix. La seconde résolution (modification des statuts) fut approuvée de même par 290 voix contre 77 (majorité requise : 276 voix). Le spectaculaire baroud d'honneur des actionnaires était terminé[167].

Après 1948 : la Banque, parastatal ou établissement privé ?

Les relations avec les actionnaires privés redevinrent paisibles après l'assemblée houleuse du 13 septembre 1948. À plusieurs reprises, dans les années 1950, la direction prit des mesures pour éviter une envolée des cours. C'est dans ce but que les dividendes furent délibérément limités. La construction de nouveaux immeubles et leur amortissement accéléré permit d'abord d'atteindre cet objectif. En 1955, toutefois, le gros des travaux était achevé. La direction porta le dividende de 350 à 400 francs. Aussitôt, le cours passa de 9.500 à 12.000 francs… L'action de la Banque continuait à être considérée comme un « *placement de père de famille, auquel s'intéressaient les commissions d'assistance publique, les fabriques d'église et les compagnies d'assurance* »[168]. Les rares flambées de cours étaient surveillées de près[169]. Le comité

de direction était d'avis que pour éviter toute spéculation sur le titre, l'administration de la Banque devait avoir à cœur de stabiliser le montant du dividende : il fallait éviter de le porter à un montant qui ne pourrait pas ensuite être maintenu, lors d'une crise quelconque[170]. Les comptes de prévision étaient par conséquent régulièrement renforcés.

Les relations avec les autorités politiques, quant à elles, ne restèrent pas exemptes de toute ambiguïté. À plusieurs reprises au cours des années 1948-1958, la Banque dut protester contre la tendance des pouvoirs publics à l'assimiler à une institution parastatale. En décembre 1948 déjà, l'exposé général du budget de 1949 mentionnait la Banque parmi les associations de droit public relevant du contrôle du ministère des Finances.

Le conseiller juridique de la Banque, E. De Miomandre, avait à cet égard une position radicale, qui se situait aux antipodes des conceptions étatistes de l'administration des Finances[171]. Il faisait observer tout d'abord que bien qu'il n'existât encore aucune définition légale de la notion d'établissement parastatal, tout le monde convenait qu'il s'agissait d'un organisme assurant un service public. « *Or, s'agissant de la Banque nationale de Belgique, il est incontestable que les opérations qu'elle est légalement et statutairement habilitée à effectuer sont de nature commerciale ordinaire* […]. *La loi organique et les statuts ne lui assignent pas un objet social dépassant le cadre du droit commercial privé. Son objet social ne comporte donc aucune mission de droit public, réservée à l'État* ». Les mesures de contrôle dont les activités de la Banque étaient l'objet de la part du ministère des Finances n'avaient nullement pour effet de faire de la Banque un service public. Elles témoignaient seulement du souci du législateur « *de mettre l'activité sociale de la Banque nationale au service de l'intérêt commercial général, en évitant qu'elle ne puisse se livrer à des opérations hasardeuses* »[172]. De Miomandre rappelait que l'émission de billets ne pouvait être considérée comme une fonction publique déléguée. En effet, elle n'était pas une prérogative exclusive de l'État, mais une opération commerciale ordinaire que toute personne physique ou morale était autorisée à effectuer, sauf que les banques ne pouvaient le faire qu'en vertu d'une loi. Cette conception était, signalons-le, battue en brèche à la même époque. D'aucuns considéraient en effet que l'analyse strictement juridique de la nature du billet n'épuisait pas la question : le billet, surtout lorsqu'il était doté du cours légal ou forcé, en était venu à se confondre avec la monnaie. Cette thèse fut défendue en 1947 par Claude Renard, professeur à l'Université de Liège, qui pensait que le caractère véritable du billet, celui d'une monnaie, éclipsait désormais son caractère formel, qui le faisait apparaître comme une créance au porteur. En se plaçant de ce point de vue, la Banque centrale partageait désormais avec l'État l'exercice du droit régalien de battre monnaie[173].

Le point de vue de Miomandre sur le statut de la Banque n'était pas partagé par le comité de direction dans son ensemble. Pour De Voghel, par exemple, si en droit strict la thèse selon laquelle la Banque n'était pas chargée d'un service public pouvait être valablement défendue, en pratique ses attributions dans le cadre d'un État moderne ressortissaient de la fonction publique et étaient même « *étroitement apparentées au droit régalien de l'État* »[174]. « *Le rôle de la Banque nationale dans le système économique moderne revêt une importance telle que sa fonction économique s'intègre dans celle de*

l'État […] *; du point de vue économique, sa politique doit être coordonnée à celle de l'État* »[175]. De Voghel était frappé de l'extension du rôle de la Banque dans l'économie. « *Aujourd'hui, au terme de cette évolution, la Banque* […] *n'est plus une banque privée à laquelle on a confié certaines fonctions d'intérêt public. Elle n'est plus une banque parmi d'autres banques, avec le seul privilège d'émission de billets payables à vue* […]. *Elle est devenue une banque d'émission dans toute la force du terme dont la mission non écrite déborde largement le cadre de la loi qui la régit*[176] ». Dans le domaine du crédit au secteur privé, par exemple, la Banque avait renforcé son statut de « banque des banques », intervenant continuellement en leur faveur par le réescompte de leur papier commercial. Elle exerçait ainsi un contrôle indirect et discret, mais terriblement efficace, sur l'économie toute entière – alors qu'aucun texte ne lui donnait à cet égard des pouvoirs précis. Les relations avec le Trésor avaient suivi la même tendance : non seulement la Banque était son banquier, mais, via le Fonds des Rentes, elle contribuait à fixer les conditions auxquelles l'État recourrait au marché des capitaux. « *Le jeu normal du système pourrait aboutir à donner à la Banque un pouvoir exorbitant* […]. *La Banque, organisme de droit privé, se voit ainsi associée indirectement mais indiscutablement à la gestion même des finances publiques* ».

Enfin, pour De Voghel, le fait que le billet de banque se soit substitué par étape à la monnaie légale (métallique) conférait une importance déterminante au contrôle de la circulation fiduciaire exercé par la Banque. « *Sans prétendre que la direction de l'économie peut être exercée efficacement par le seul moyen du crédit et de la politique monétaire, je crois que la doctrine monétaire confirmée par les faits tend à établir que le contrôle de l'économie comporte nécessairement une action monétaire* […]. *La politique monétaire peut indiscutablement contribuer d'une façon décisive au développement des cycles économiques.* [Or], *les trois fonctions traditionnelles de la monnaie – instrument d'échange, étalon de valeur, moyen d'épargne – sont remplies par le billet de la Banque, que la politique de la Banque déprécie, valorise ou stabilise aux lieu et place de la monnaie légale* ». Dès lors, une conclusion s'imposait : la Banque n'était plus une institution purement privée. La compétence en matière monétaire était partagée entre le pouvoir exécutif et la Banque. La réforme des statuts de 1948 avait affiné le subtil équilibre de leurs droits et devoirs respectifs, établi sur base contractuelle, à l'exclusion de tout lien de subordination. En cas de conflit ouvert, le règlement était de la compétence de l'opinion publique et du pouvoir législatif.

Cet équilibre devait-il être revu ? C'était apparemment l'opinion de certains fonctionnaires ou hommes politiques. En janvier 1951, la presse annonça que le département des Finances préparait un projet de loi relatif au statut et au contrôle, notamment comptable, de l'activité des institutions parastatales[177]. La Banque figurait en tête de la liste. Le comité de direction de la Banque fit valoir auprès du ministre des Finances Jean Van Houtte que l'État exerçait déjà un contrôle étroit sur l'institut d'émission. Van Houtte rétorqua que précisément, le projet de loi en voie d'élaboration avait essentiellement pour but d'instaurer auprès de tous les organismes parastataux un contrôle semblable à celui exercé sur la Banque par le ministre des Finances. Du reste, le texte du projet serait communiqué au gouverneur dès que possible[178]. En février, une première version du texte arriva à la Banque. Comme celle-ci figurait bel et bien dans la liste des institutions concernées

par le projet, Frère fit de nouvelles démarches auprès de Van Houtte. Il fit valoir que discuter une nouvelle réforme des statuts de l'institut d'émission rouvrirait la polémique sur son éventuelle nationalisation. Van Houtte acquiesça.

Mais ce n'était qu'un répit. Un an plus tard, le département des Finances revint à la charge et présenta une nouvelle mouture du projet de loi. La Banque y figurait à nouveau. L'administration considérait en effet qu'il fallait revoir les statuts de la Banque pour les mettre en conformité avec ceux des autres institutions parastatales de crédit, qu'il s'agisse des pouvoirs du commissaire du gouvernement, des placements autorisés ou de la désignation de réviseurs. Franz De Voghel constatait que certaines des dispositions envisagées risquaient d'aboutir « *à limiter les opérations de la Banque à l'achat d'effets publics, tandis que le contrôle des réviseurs l'abaisserait au niveau d'une banque privée* »[179]. À nouveau, la direction de la Banque dut approcher le gouvernement – et notamment le nouveau ministre des Finances, Albert-Edouard Janssen – pour exclure la Banque de la liste des organismes visés[180].

Cette fois, les démarches de la Banque échouèrent et le projet de loi fut déposé au Parlement le 25 mars 1952[181]. L'exposé des motifs évoquait entre autres la nécessité d'homogénéiser les statuts des organismes parastataux et l'impossibilité dans laquelle se trouvaient les ministres de tutelle de contrôler et coordonner leur activité. Frère était inquiet : les mesures projetées « *seraient sans doute considérées à l'étranger comme une nationalisation déguisée* »[182]. Elles feraient peut-être avorter les négociations d'emprunt en cours aux États-Unis, car les banques américaines se montraient inquiètes de l'indépendance de l'institut belge d'émission et considéraient que sa signature n'avait de valeur que pour autant qu'elle restât distincte de celle du gouvernement. Le gouverneur et De Voghel exposèrent au ministre des Finances que la charte de la Banque avait un caractère contractuel, que le privilège d'émission lui avait été conféré jusqu'en 1961 et que ses statuts ne pouvaient être modifiés que du consentement des deux parties – l'État et les actionnaires privés[183]. De même, la SNCI et l'IRG ne pouvaient pas non plus être assimilés à de simples parastataux, puisque leur statut, à l'instar de celui de la Banque, reposait sur un contrat librement conclu entre l'État et le secteur privé[184].

Van Houtte (Premier ministre) et Janssen (Finances) répliquèrent qu'il n'était pas possible de rayer purement et simplement ces trois institutions de la liste de celles visées par la loi. Le gouvernement se verrait sinon reprocher d'avoir favorisé les institutions financières. On s'entendit pour amender le projet de loi de façon à le mettre en concordance avec la loi organique et les statuts de la Banque. Le mois de juin se passa en tractations diverses. Finalement la commission spéciale de la Chambre chargée d'examiner le projet décida, par voie d'amendement, de rayer la Banque de la liste des institutions concernées « *en raison du fait que le contrôle envisagé par le projet était déjà organisé de façon satisfaisante par la loi organique et les statuts de la Banque* »[185].

Notes du chapitre 1

1 BNB, SD, AA, pt. 9.1/26, *Note concernant la Banque nationale*, par le juriste Jacques Nisot, 3 janvier 1944.
2 BNB, SD, AA, pt. 9.1/26, *Note pour M. Ansiaux*, 11 janvier 1944.
3 J.-F. Crombois, *Camille Gutt 1940-1945. Les finances et la guerre*, Gerpinnes-Bruxelles, 2000, pp. 208-211.
4 [H. Ansiaux], *Souvenirs de Hubert Jacques Nicolas Baron Ansiaux. 1908-1987*, s.l., 1990, p. 110.
5 AGR, Ministère des Finances, archives de guerre, télégramme de Spaak à Gutt, 2 septembre 1944.
6 [H. Ansiaux], *Souvenirs*…, p. 111.
7 *L'Écho de la Bourse*, 3 novembre 1944.
8 Idem. Ingenbleek avait 68 ans à l'époque.
9 J.-F. Crombois, p. 211.
10 J.-F. Crombois, p. 210.
11 BNB, SD, AA, pt. 9.1/32, note de Gutt intitulée *Texte final de ma conversation du 5 novembre 1964 avec M. Frère*.
12 F. Vanlangenhove, 'Frère (Maurice-Paul)', in : *Biographie Nationale publiée par l'Académie Royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique*, Supplément, t. XII, fasc. 1, Bruxelles, 1977, col. 262-268.
13 E. Jacobsson, *A life for Sound Money. Per Jacobsson. His biography*, Oxford, 1979, p. 222.
14 *L'Écho de la Bourse*, 3 novembre 1944.
15 *AMB*, 25 novembre 1944, PV des assemblées générales extraordinaires de la BNB des 14 octobre et 3 novembre 1944 ; *L'Écho de la Bourse*, 3 novembre 1944.
16 J.-F. Crombois, p. 211.
17 [H. Ansiaux], *Souvenirs*…, p. 113.
18 BNB, SD, AA, pt. 9.1/32, H. Ansiaux à J. Brunet, gouverneur de la Banque de France, 24 juillet 1968.
19 BNB, CG, PV du 7 août 1957.
20 BNB, CR, PV du 22 février 1956.
21 *L'Écho de la Bourse*, 7 novembre 1944.
22 'Le projet de nationalisation des institutions de la monnaie, de l'épargne et du crédit', in : *Le Courrier de la Bourse*, 21 et 22 mars 1945.
23 L. Craeybeekx, 'Proposition de loi portant la nationalisation des institutions de la monnaie, de l'épargne et du crédit', in : *Documents parlementaires, Chambre des Représentants*, session 1944-1945, n° 42, 6 février 1945. Les autres signataires de la proposition étaient Alfons Vranckx (échevin de Kessel-Lo), François Fischer (journaliste, échevin de Schaerbeek), Antoon Spinoy (bourgmestre de Malines), Paul Gruselin (bourgmestre de Liège) et Willem Eekelers (rédacteur en chef du *Volksgazet*).
24 Idem, p. 58.
25 Dès 1943, en plein conflit mondial, la direction de la Banque réfléchissait à la façon d'aménager les statuts. À côté de modifications de détail, on envisageait déjà « *les réformes de structure qui seront le corollaire des mesures à prendre après la guerre dans le domaine monétaire* ». Il était notamment envisagé d'augmenter le capital de la Banque (BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/1, statuts), note d'É. Malaise sur les *Modifications à apporter éventuellement aux statuts*, 2 septembre 1943).
26 L'arrêté-loi du 23 décembre 1944 relatif à l'établissement et à la publication des bilans et comptes de profit et pertes de la Banque pendant la période de guerre avait déjà dispensé la Banque d'établir ces documents par semestre pour la période d'occupation.
27 BNB, CD, PV du 19 mars 1945 ; BNB, AC, dossier G 798, note intitulée *Examen du projet de modifications aux statuts*, mars 1945. Voir aussi BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/1, statuts), *Note relative aux modifications aux statuts* par Jean Van Nieuwenhuyse, 12 mars 1945. En juillet 1945 encore, la décision d'établir un seul bilan par an fut ajournée sine die « *pour des raisons d'opportunité exposées par Mr le gouverneur* » (BNB, CR, PV du 11 juillet 1945).
28 Parti socialiste belge, *La ligne politique du parti*, Bruxelles, juin 1945, p. 44 ; cité dans B. S. Chlepner, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, 1956, p. 380.

29 BNB, CD, PV du 1er août 1945.

30 BNB, CD, PV du 6 août 1945. Le conseil de régence discuta le point de savoir s'il s'agissait d'une mise en congé du directeur ou de sa démission assortie de l'engagement de laisser sa place vacante. Léon Bekaert et Georges Laloux évoquaient les précédents de l'entre-deux-guerres et conseillaient à De Voghel de démissionner, de façon à pouvoir manifester davantage d'indépendance vis-à-vis de la Banque et « *assainir le climat politique* ». Quand il quitterait ses fonctions de ministre, il se représenterait au suffrage des actionnaires. Mais la majorité des régents trouvaient hypocrite la formule de la démission, puisque la place de Franz De Voghel lui était réservée. La formule du congé temporaire l'emporta en définitive (BNB, CR, PV du 8 août 1945).

31 *Moniteur des Intérêts Matériels*, 3 août 1945.

32 Voir entre autres *De Nieuwe Standaard*, 6 août 1945.

33 *La Libre Belgique*, 6 août 1945.

34 En 1935, Paul van Zeeland fut nommé premier ministre et démissionna de son mandat de vice-gouverneur de la Banque. Mais le gouverneur Franck entendait bien lui réserver la place. En 1937, le député Gustave Sap attaqua van Zeeland et la direction de la Banque à propos de rémunérations versées à van Zeeland alors qu'il était premier ministre. L'ouverture d'une enquête judiciaire sur le système de rémunérations en vigueur à la Banque entraîna la démission du gouvernement (cfr H. Van der Wee et K. Tavernier, *La Banque nationale de Belgique et l'histoire monétaire entre les deux guerres mondiales*, Bruxelles, 1975, pp. 307-313).

35 *Moniteur des Intérêts Matériels*, 3 août 1945.

36 J. Smits, *Gaston Eyskens. De Memoires*, Lannoo, Tielt, 1993, p. 184.

37 *Le Drapeau Rouge*, 29 octobre 1945.

38 'Nationalisons la Banque nationale, jouet des trusts', in : *Le Drapeau Rouge*, 9 et 11 novembre 1945.

39 Fforde J., *The Bank of England and public policy. 1941-1958*, Cambridge, 1992, pp. 1-30.

40 Koch H., *Histoire de la Banque de France et de la monnaie sous la IVe République*, Paris 1983, pp. 39-68.

41 *Agefi*, 12-13 novembre 1945.

42 *Gazette de Liège*, 6 novembre 1945.

43 *Le Soir*, 29 novembre 1945.

44 BNB, CD, PV du 10 décembre 1945.

45 H. Van der Wee et K Tavernier, p. 371.

46 Cet aspect du projet de Franz De Voghel rappelle également ce qui s'était passé avant la guerre : lorsqu'en 1938, Georges Janssen, président de la Commission bancaire, avait été nommé vice-gouverneur de la Banque, on avait cru à un rapprochement entre les deux institutions. Mais l'année suivante Janssen avait dû renoncer à son mandat à la Commission bancaire, sous pression politique. Voir H. Van der Wee et K. Tavernier, p. 368.

47 Archives Beauduin-De Voghel, notes dactylographiées intitulées *Prorogation des certificats de trésorerie détenus par les banques. Art. 11 de l'arrêté n° 185*, s.d. (décembre 1945) et *Banque nationale. Crédit para-étatique*, s.d. (décembre 1945).

48 Ces idées portent évidemment l'empreinte de leur époque. Dans l'immédiat après-guerre, nombre d'intellectuels étaient persuadés de la nécessité de planifier davantage l'économie pour mener à bien le relèvement d'un continent ravagé. En juin 1946, les économistes et juristes Pierre van der Rest, Jean Jussiant et Charles Roger publièrent ensemble une *Esquisse d'une politique économique*. Fortement teinté de keynésianisme, l'ouvrage plaidait en faveur d'un renforcement des moyens de l'État, ce qui n'allait pas sans nécessiter – entre autres – une révision du rôle de l'institut d'émission : « *La Banque nationale n'a été jusqu'ici que le caissier de l'État ; elle doit en devenir le banquier… L'adoption d'une politique de finances publiques active, comportant le recours normal, en période de dépression, à des emprunts à court ou à moyen terme placés par l'institut d'émission auprès du système bancaire ou pris directement par lui, confère à ce dernier un rôle infiniment plus important* »[48]. Appelée à jouer un rôle actif dans l'économie, la Banque ne pouvait rester une société anonyme tenue de rémunérer ses actionnaires : cela limiterait sa liberté d'action. Il fallait donc la « nationaliser » (P. Van der Rest, J. Jussiant, C. Roger, *Esquisse d'une politique économique*, Bruxelles, 1946, pp. 215 sq.).

49 Archives Beauduin-De Voghel, notes manuscrites prises en séance le 13 décembre par le ministre Franz De Voghel.

50 AGR, CM, PV du 13 décembre 1945.

51 AGR, CM, PV du 3 janvier 1946.

52 Archives privées Beauduin-De Voghel, note intitulée *Ministère des Finances. Service du Crédit Public. Avant-projet d'arrêté-loi relatif à la souscription, par l'État, d'une augmentation de capital de la Banque nationale de Belgique et de la Société nationale de crédit à l'industrie*, 5 janvier 1946 ; idem, note de F. Husson au ministre des Finances, 11 janvier 1946.

53 Des notes internes de décembre 1945 et janvier 1946 conservées dans les archives de la Banque évoquent différents stades dans l'élaboration d'un projet de réforme des statuts et de la loi organique de la Banque : BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/1, statuts), sous-farde portant, écrit à la main, le titre *É. Malaise. Loi organique. Projets établis en décembre 1945-janvier 1946*.

54 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/1, statuts), sous-farde portant, écrit à la main, le titre *É. Malaise. Loi organique. Projets établis en décembre 1945-janvier 1946*, note dactylographiée intitulée *Projet de réforme de la loi organique*, s.d. (circa 6 décembre 1946).

55 'Les premières étapes de la liquidation de la guerre 1939-1945', in : *BIDBNB*, t. XXI, vol. 1, 3, mars 1946, pp. 137-151 ; 4, avril 1946, pp. 197-209.

56 Le rejet du principe général de restitution fut imposé par les pays anglo-saxons.

57 Pour le détail des circonstances dans lesquelles le rapport fut élaboré, nous renvoyons à l'étude de la liquidation de la Banque d'Émission, par H. Van der Wee, dans un ouvrage à paraître en même temps que celui-ci. Rappelons que les conclusions de la Commission d'enquête ne furent connues du public qu'en janvier 1947, à la suite d'une indiscrétion.

58 'La liquidation de la Banque d'Émission et la créance de la Banque nationale. Textes officiels extraits du rapport du comité d'enquête', in : *L'Écho de la Bourse*, 31 janvier 1947. Voir aussi G. Eyskens, 'Projet de loi relatif à l'assainissement du bilan de la Banque nationale de Belgique. Exposé des motifs', in : *Documents parlementaires, Chambre des Représentants*, session 1947-1948, n° 283, 4 mars 1948, p. 2.

59 BNB, CD, PV des 6, 8, 11 et 13 février 1946.

60 BNB, SD, CL, M. Frère à F. De Voghel, 13 février 1946.

61 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/1, statuts), note sur la *Nationalisation de la Banque nationale de Belgique et questions connexes en matière de contrôle du crédit et de protection de l'épargne*, 3 avril 1946.

62 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/1, statuts) : « *L'octroi de la garantie de l'État serait subordonné à l'acceptation par les actionnaires d'une révision de statuts, consécutive aux modifications que le gouvernement déciderait d'apporter à la loi organique de la Banque, en vue d'accroître les moyens de contrôle et d'intervention qui lui sont reconnus par la charte organique de l'institut d'émission* ».

63 Au sein même de la Banque, l'utilisation anticipée du fonds de réserve n'était pas considérée unanimement comme un moyen pratique. Le fonds de réserve n'avait-il pas pour vocation de combler des pertes éventuelles et de financer les projets immobiliers que nourrissait la direction ? Une note non datée, élaborée sans doute vers janvier 1946, suggérait qu'au lieu d'utiliser le fonds de réserve, l'État rachète la moitié du capital de la Banque déjà en circulation en donnant en compensation aux actionnaires des titres de rente à 3 pour cent. Le revenu de ces titres serait comparable au dividende moyen distribué pour les années 1941-1945. On songea aussi à une réévaluation des immeubles, qui aurait permis de dégager une plus-value de quelque 166 millions de francs. On envisagea de financer la participation de l'État dans la Banque par l'apport que celui-ci ferait d'actions de la SNCI, de l'IRG et de la Banque du Congo belge. Mais cela ne faisait que déplacer le problème : comment en effet assurer une participation de l'État dans ces trois organismes de crédit ?

64 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/1, statuts), note sur la *Nationalisation de la Banque nationale de Belgique et questions connexes en matière de contrôle du crédit et de protection de l'épargne*, 3 avril 1946.

65 L. Craeybeekx et alii, 'Proposition de loi portant la nationalisation des institutions de la monnaie, de l'épargne et du crédit, 4 avril 1946', in : *Documents parlementaires. Chambre des Représentants*, session 1946, n° 31.

66 BNB, AC, microfilm 92 596 (ancien dossier SD 6.1/2, statuts), note d'É. Malaise intitulée *Projet Craeybeekx. Quelques observations*, 27 avril 1946.

67 J. Lahaut et alii, 'Proposition de loi portant la nationalisation de la Banque nationale de Belgique, 4 avril 1946', in : *Documents parlementaires. Chambre des Représentants*, session 1946, n° 35. Les autres signataires étaient les députés Louis Neuray, Albert Van Hoorick, Gustaaf De Villé et Joseph Jacquemotte, directeur du *Drapeau Rouge*.

68 'L'étatisation de la Banque nationale', in : *L'Écho de la Bourse*, 12 mai 1946.

69 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/3, statuts), mémo intitulé *Réforme du statut de la Banque nationale de Belgique et problèmes connexes. Réunion tenue au cabinet de M. le ministre des Finances le 20 mai 1946, à 11 heures*.

70 H. Van der Wee et K. Tavernier, p. 190.

71 BNB, CD, PV du 22 mai 1946 ; BNB, AC, microfilm 92 596 (ancien dossier SD 6.1/3, statuts), note intitulée *Schéma de réforme du statut de la Banque nationale de Belgique et, corrélativement, de la SNCI et de l'IRG*, 21 mai 1946.

72 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/3, statuts), avant-projet d'arrêté-loi relatif à la réforme des établissements de crédit constitués sous forme de sociétés par actions et placés sous le contrôle de l'État, versions des 31 mai et 13 juin 1946. Sur les réformes de 1937, voir H. Van der Wee et K. Tavernier, pp. 302 sq.

73 BNB, CR, PV du 12 juin 1946.

74 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/3, statuts), avant-projet d'arrêté-loi relatifs à la réforme des établissements de crédit constitués sous forme de sociétés par actions et placés sous le contrôle de l'État, rapport au Régent, 1er juillet 1946 ; [avant-projet d'] arrêté-loi relatif au statut de la Banque nationale de Belgique, 1er juillet 1946 ; [avant-projet d'] arrêté-loi relatif au statut de la SNCI et de l'IRG, 1er juillet 1946 ; [avant-projet d'] arrêté-loi relatif au statut de la Banque du Congo Belge, 1er juillet 1946 ; [avant-projet d'] arrêté-loi modifiant l'arrêté royal n° 185 du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et de valeurs, 1er juillet 1946.

75 *L'Écho de la Bourse*, 3 août 1946.

76 BNB, CR, PV du 1er décembre 1954.

77 Né en 1888, Jean Vauthier était le fils du secrétaire de la Ville de Bruxelles, Maurice Vauthier, qui, de 1927 à 1931, avait été ministre libéral dans différents gouvernements conservateurs. Docteur en droit de l'ULB, ancien réviseur de la Banque de Bruxelles, il avait été président de l'Institut belge des réviseurs et vice-président du Centre d'études bancaires.

78 *La Libre Belgique*, 8 juillet 1948.

79 Fin 1945, Jean Vauthier avait publié un article original sur le crédit bancaire. Il y évoquait la difficultés rencontrées par les entreprises en quête de crédits stables. Vauthier mettait en cause un système de crédit basé sur la pusillanimité des déposants : au moindre frisson de la conjoncture, ceux-ci retiraient massivement leur argent, ce qui paralysait l'économie. Pour remédier à cet inconvénient sans nationaliser radicalement le secteur bancaire, le futur ministre des Finances proposait une intervention de la Banque nationale dans la répartition des capitaux inemployés. « *Les capitaux seraient recueillis par les banques, non plus pour leur compte personnel, mais pour le compte de la Banque nationale […] dont la faculté d'émission assurerait, dès lors, aux déposants, une sécurité absolue […]. Les banques disposeraient par contre, chez la Banque nationale, d'une faculté de crédit qui serait calculée sur base d'un multiplicateur du capital et des réserves qu'elles offriraient en garantie* ». Du fait de la garantie de la Banque, déposants et crédités auraient tous leurs apaisements sur la bonne fin des engagements pris à leurs égards. J. Vauthier, *Les banques et le crédit*, in : *Revue de la banque*, 1945, 6.

80 *Le Peuple*, 19 septembre 1947. Cette article a été écrit par conséquent après que Vauthier ait perdu sa charge de ministre.

81 AGR, CM, PV du 23 septembre 1946.

82 *L'Écho de la Bourse*, 8 octobre 1946.

83 *L'Écho de la Bourse*, 9 octobre 1946.
84 *L'Écho de la Bourse*, 12 octobre 1946. Cette critique ne concernait pas seulement la nationalisation de la Banque nationale, mais aussi le programme de Vauthier en matière fiscale, de prix et de salaires.
85 AGR, CM, PV du 14 octobre 1946. Un communiqué de presse dut être publié par le gouvernement pour mettre les choses au point *(L'Écho de la Bourse*, 15 octobre 1946).
86 Cité dans *L'Écho de la Bourse*, 4 novembre 1946.
87 BNB, CR, PV des 15 et 22 janvier 1947.
88 BNB, CR, PV du 9 octobre 1946.
89 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/3, statuts), note manuscrite intitulée *Projet de règlement BNB. Remarques*, s.d. (décembre 1946).
90 La valeur à casser du titre était évaluée à 3.500 francs mais si l'on payait les actionnaires en titres de la dette unifiée, il faudrait majorer ce chiffre de 10 pour cent pour tenir compte de la décote des obligations d'État sur le marché des rentes.
91 Voir entre autres 'Les actionnaires de la Banque nationale demandent justice' dans *La Libre Belgique*, 24 janvier 1947,
92 *La Libre Belgique*, 24 janvier 1947. C'est suite à une indiscrétion que ce journal catholique publia en primeur le rapport du comité d'enquête.
93 BNB, CR, PV du 15 janvier 1947.
94 *L'Écho de la Bourse*, 25 février 1947.
95 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/4, statuts), liste intitulée *Actionnaires ayant assisté aux assemblées générales du 28 février 1944 au 27 août 1945 inclus*, s.d.
96 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/4, statuts), *Répartition des actions 'Banque nationale de Belgique'. Note n° I. Titres déposés à la Banque nationale*, s.d. (juillet 1947).
97 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/4, statuts), *Banque nationale de Belgique. Service des fonds publics. Actions Banque nationale de Belgique inscrites en nom*, s.d. (1945).
98 Les dix plus importants actionnaires connus à cette date étaient : La Belgique s.a., compagnie d'assurance contre l'incendie, 2.200 titres ; Compagnie belge d'Assurances générales sur la Vie, les Fonds dotaux et les Survivances, 1.500 ; Compagnie belge d'Assurances générales contre les Risques d'Incendie, 1.500 ; Centrale Kas van den Belgischen Boerenbond, 1.000 ; Assurantie van den Belgischen Boerenbond, 1.000 ; Commission d'Assistance publique de Bruxelles, 750 ; Caisse Patronale – Compagnie belge d'Assurances et de Réassurances, 734 ; Caisse patronale du Commerce et de l'Industrie, 650 ; The Jewish Colonisation Association, 600 ; Marthe Bozet, veuve Frédéric Van Caulaert, 426.
99 BNB, AC, microfilm 92 596 (ancien dossier SD 6.1/4, statuts), *Répartition des actions 'Banque nationale de Belgique'. Note n° III. Titres déposés dans les banques de la place*, 4 juillet 1947.
100 BNB, CD, PV du 21 mars 1947.
101 BNB, CD, PV du 18 mars 1947.
102 *Annales parlementaires. Sénat*, séances du jeudi 22 juillet 1948, p. 1745.
103 *La Libre Belgique*, 26 mars 1947. Voir aussi G. Eyskens, 'Projet de loi modifiant la loi organique de la Banque Nationale de Belgique. Exposé des motifs', in : *Documents parlementaires. Chambre des Représentants*, session 1947-1948, n° 282, 4 mars 1948, p. 1.
104 *La Libre Belgique*, 26 mars 1947 ; *La dernière Heure* du même jour réclamait « *moins de 'Spaakisme', plus de clarté* ».
105 BNB, CD, PV du 29 mai 1947.
106 BNB, CD, PV du 29 mai 1947.
107 BNB, SD, AF, 6, M. Frère à G. Eyskens (copie), 4 juin 1947.
108 BNB, CD, PV du 19 août 1947.
109 BNB, CD, PV du 11 juin 1948.
110 Souligné par nous. *Annales parlementaires. Sénat*, séances du jeudi 22 juillet 1948, pp. 1751 sq.
111 AGR, CM, PV du 1er mars 1948.
112 BNB, AC, microfilm 92 596 (ancien dossier SD 6.1/4, statuts), notes diverses : *avant-projet de loi modifiant la loi organique de la Banque nationale de Belgique*, 25 juin 1947 ; *avant-projet de loi relatif à*

l'assainissement du bilan de la Banque nationale de Belgique, 25 juin 1947 ; *avant-projets relatifs à la fixation de la parité monétaire du franc*, 25 juin 1947. Les archives de la Banque recèlent diverses moutures antérieures de ces textes, datées des 9, 10, 13, 16 et 19 juin. La fixation de la parité or du franc, comme on verra par ailleurs dans la troisième partie de cet ouvrage, ne fut pas menée à terme qu'en 1958.

113 BNB, CD, PV du 4 juillet 1947.

114 Les résolutions adoptées à l'issue du congrès du PSB du 27 octobre 1947 rappelaient la nécessité de créer un secteur d'économie collective : « *En premier lieu, il faut transformer structurellement la Banque nationale, la SNCI et les parastataux du crédit ainsi que les secteurs de l'énergie et du transport* ».

115 *L'Écho de la Bourse*, 25 février 1948.

116 *L'Écho de la Bourse*, 2 mars 1948.

117 BNB, CD, PV du 13 janvier 1948.

118 BNB, AC, microfilm 1981, G. Eyskens à M. Frère, 21 janvier 1948.

119 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/6, statuts), *Assainissement du bilan de la Banque. Régime des avances à l'État*, 23 janvier 1948 ; *Avances à l'État. I. Projet modifiant la loi organique*, 24 janvier 1948 ; *Avances à l'État. II. Projet relatif à l'assainissement du bilan*, 25 janvier 1948 ; *Projet de loi relatif à l'assainissement du bilan de la Banque nationale de Belgique*, 27 janvier 1948 ; *Projet de loi modifiant la loi organique de la Banque nationale de Belgique*, 27 janvier 1948.

120 AGR, CM, PV du 27 février 1948. BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/6, statuts), note intitulée *Projets soumis au Conseil des ministres, mars 1948*, s.d. (circa 1er mars 1948).

121 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/6, statuts), *Projet de loi relatif à l'assainissement du bilan de la Banque nationale de Belgique*, 27 janvier 1948.

122 Ces sommes revenant chaque année à l'État comprenaient : le produit des opérations d'escompte et d'avances excédant 3,5 pour cent ; la différence entre les intérêts revenant au Trésor et les intérêts payés par lui sur les avances consenties dans le cadre des accords monétaires ; et la part de l'État dans la répartition des bénéfices. Le remboursement des dettes de l'État améliorerait d'ailleurs la structure de la contrepartie des engagements à vue de la Banque : en février 1948, les engagements à vue de la Banque s'élevaient à 86,5 milliards, couverts par de l'or à concurrence de 30 pour cent mais représentés à concurrence de 64 pour cent par des crédits à l'État (37 milliards), aux institutions para-étatiques (4,3 milliards) et à des pays étrangers (12,7 milliards).

123 BNB, AC, microfilm 92 596 (ancien dossier SD 6.1/6, statuts), note intitulée *Avances à l'État. Propositions remises au ministre*, 23 janvier 1948.

124 BNB, CG, PV du 28 janvier 1948.

125 BNB, CR, PV du 11 février 1948.

126 AGR, CM, PV du 27 février 1948.

127 BNB, CR, PV du 18 février 1948.

128 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/6, statuts), note intitulée *Avances à l'État. Accords de paiement. Note remise le 14 février au ministre des Finances*, 14 février 1948 ; note intitulée *Avances au Trésor et aux pays étrangers*, 14 février 1948 ; note intitulée *Projet de convention entre la Banque et l'État*, 16 février 1948.

129 Le chiffre de 2.300 millions s'obtient donc en retirant du nouveau plafond des avances (10.000 millions) ce qui, dans les faits, était déjà engagé (un solde de balance de 2.100 millions, l'avance au FMI) et le montant de l'ancien plafond (5.000 millions). BNB, CR, PV du 25 février 1948.

130 BNB, CG, PV du 25 février 1948.

131 *L'Écho de la Bourse*, 25 février 1948.

132 AGR, CM, PV du 1er mars 1948.

133 AGR, CM, PV du 1er mars 1948.

134 AGR, CM, PV du 27 février 1948.

135 BNB, CD, PV du 2 mars 1948.

136 BNB, CD, PV du 2 mars 1948.

137 BNB, CR, PV du 3 mars 1948.

138 AGR, CM, PV du 5 mars 1948.

139 BNB, CR, PV du 10 mars 1948 ; voir aussi BNB, SD, CL, M. Frère à G. Eyskens, 26 mars 1948.
140 BNB, AC, microfilm 1981, A. Baudewyns à J. Vanheurck, 4 mars 1948 et J. Vanheurck au gouverneur, 4 mars 1948.
141 BNB, SD, Secrétariat thématique, 32, Contacts entre la Nederlandsche Bank et la BNB, réunion tenue à Bruxelles le 13 novembre 1952.
142 *La Libre Belgique*, 3, 5, 7, 18 et 19 mars 1948.
143 *La Dernière Heure*, 9 mars 1948.
144 *La Nation Belge*, 9 mars 1948.
145 *L'Écho de la Bourse*, 3 et 8 mars 1948.
146 T. Lefèvre, 'Projet de loi modifiant la loi organique de la Banque nationale. Projet de loi relatif à l'assainissement du bilan de la Banque nationale de Belgique. Projet de loi portant modification de l'arrêté-loi n° 5 du 1er mai 1944 relatif aux conditions d'achat et de vente de l'or et des monnaies étrangères. Rapport fait, au nom de la Commission des Finances et du Budget', in : *Documents parlementaires. Chambre des Représentants,* session 1947-1948, n° 507, 1er juin 1948.
147 Idem, p. 4.
148 *La Libre Belgique*, 28 avril 1948.
149 T. Lefèvre, 'Projet de loi modifiant la loi organique de la Banque nationale…, p. 6.
150 *La Libre Belgique*, 28 avril 1948.
151 Idem.
152 AGR, Archives Eyskens, 1199, G. Eyskens à A. De Schryver, président du PSC, 31 mai 1948 ; le même, à P. W. Segers, échevin du port d'Anvers, 31 mai 1948 ; le même, à A. Roberti, 31 mai 1948 ; et A. Roberti à G. Eyskens, 1er juin 1948.
153 *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, séance du mardi 8 juin 1948, p.14.
154 *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, séance du mardi 8 juin 1948, p.16.
155 *Annales parlementaires. Sénat*, séances du mardi 20 juillet 1948, p. 1730.
156 *La Libre Belgique*, 18 juin 1948.
157 P. De Smet, 'Rapport de la Commission des Finances et du Budget chargée d'examiner les projets de loi : 1° , modifiant la loi organique de la Banque nationale de Belgique ; 2° , relatif à l'assainissement du bilan de la Banque nationale de Belgique ; 3° , portant modification de l'arrêté-loi n° 5 du 1er mai 1944 relatif aux conditions d'achat et de vente de l'or et des monnaies étrangères', in : *Documents parlementaires. Sénat*, session de 1947-1948, n° 436, p 6 et 11.
158 Ayant eu vent des tenants et aboutissants du colloque, *La Libre Belgique* annonça que les sénateurs PSC se verraient imposer un vote de discipline ; *La Libre Belgique*, 17 juillet 1948.
159 *Écho de la Bourse*, 23-25 juillet 1948.
160 *Annales parlementaires. Sénat*, séances du jeudi 22 juillet 1948, p. 1763.
161 *Annales parlementaires. Sénat*, séances du jeudi 22 juillet 1948, p. 1747.
162 BNB, AC, microfilm 92.597 (ancien dossier SD 6.1/9, statuts), *assemblée générale extraordinaire du 13 septembre 1948. Compte-rendu sténographique des débats*.
163 *Réforme du statut de la Banque nationale de Belgique. Discours prononcé par M. le gouverneur Maurice Frère à l'assemblée générale des actionnaires du 13 septembre 1948*, Bruxelles, 1948, pp. 6-7.
164 BNB, AC, microfilm 92.597 (ancien dossier SD 6.1/9, statuts), *assemblée générale extraordinaire du 13 septembre 1948. Compte-rendu sténographique des débats*.
165 Idem.
166 Idem.
167 *AMB*, 6 octobre 1948, pp. 141-156.
168 BNB, CD, PV du 8 juillet 1955.
169 BNB, CD, PV du 30 décembre 1958.
170 BNB, CD, PV des 3 janvier 1956 et 3 janvier 1958.
171 BNB, AC, G 798, note d'E. de Miomandre sur le *Statut juridique de la Banque nationale de Belgique*, 15 décembre 1948.
172 Idem.
173 C. Renard, 'Commentaire d'un arrêt de la Cour de Cassation du 30 octobre 1947', extrait de *Revue critique de jurisprudence belge*, 1950.

174 Archives Beauduin-De Voghel, F. De Voghel à J. Vauthier, 20 mai 1952.
175 BNB, AC, SE, A 223, note de F. De Voghel sur *Le statut de la Banque nationale*, 19 mars 1951.
176 Souligné par nous.
177 BNB, CD, PV du 15 décembre 1950, des 5, 16 et 19 janvier 1951. On est fort tenté de rapprocher cette initiative de la législation votée en France en janvier 1948, concernant la vérification des comptes des entreprises publiques et notamment des banques nationalisées.
178 BNB, CD, PV du 16 février 1951 et annexe intitulée *Note sur le projet de loi relatif au contrôle des organismes parastataux*, 12 février 1951.
179 BNB, CR, PV du 29 février 1952.
180 BNB, CD, PV du 7 mars 1952. Archives privées Beauduin-De Voghel, F. De Voghel à A. Maingain, chef de cabinet du premier ministre Van Houtte, 7 mars 1952.
181 'Projet de loi relatif au contrôle de certains organismes d'intérêt public', in : *Documents parlementaires. Chambre des Représentants*, session 1951-1952, n° 317, 25 mars 1952.
182 BNB, CD, PV du 28 mars 1952.
183 BNB, CD, PV du 1er avril 1952 ; CR, PV du 2 avril 1952.
184 BNB, CD, PV du 30 mai 1952.
185 BNB, CR, PV du 9 juillet 1952.

CHAPITRE 2 - LE GOUVERNEMENT DE LA BANQUE

Le comité de direction : rôle et renouvellement

Si la responsabilité du comité de direction était collégiale – Frère s'efforçait d'y prendre les décisions à l'unanimité – chaque directeur avait sa propre sphère de compétence. Lors de la répartition des responsabilités, il fut tenu compte du parcours et des compétences de chacun. Smeers prit en charge les relations avec le Trésor. Franz De Voghel superviserait les activités du service d'études de la Banque. Pierre Berger, qui avait été directeur à la Kredietbank et jouissait d'une certaine autorité dans le secteur bancaire, se vit attribuer les questions de crédit. Van Nieuwenhuyse, qui connaissait parfaitement les structures de la Banque, fut chargé de son administration intérieure. Quant à Ansiaux, il coiffait le département étranger.

L'entente fut généralement bonne au sein de l'équipe mise en place à l'automne 1944[1]. Le gouverneur exerçait un ascendant réel sur ses collègues. Le vice-gouverneur Baudewyns joua un rôle plus effacé. Mais Frère appréciait cet homme qui le remplaçait en cas d'absence, parce qu'il ne prenait pas d'initiative intempestive[2]. D'autres directeurs avaient une personnalité plus affirmée – De Voghel et Ansiaux, essentiellement – et, dès les premières années, n'hésitèrent pas à exprimer des avis qui ne rencontraient pas nécessairement les opinions du gouverneur, notamment à propos du rythme auquel il fallait assouplir le contrôle des changes ou à propos du taux d'escompte.

Certaines tensions se manifestèrent occasionnellement au sein du conseil de direction. Ansiaux, qui considérait la politique de change comme son « pré carré », se montra plus d'une fois jaloux de ses prérogatives. Lorsqu'en octobre 1946, Frère envisagea d'envoyer De Voghel assister à des entretiens relatifs à la politique de change, Ansiaux, en voyage à Washington, réagit vigoureusement, demandant que l'on postpose les débats jusqu'à ce qu'il soit en mesure d'y participer : « *La politique qui a été suivie jusqu'à présent est en grande partie mon fait et j'en suis responsable vis-à-vis de vous et du comité de direction* […] *; il me serait pratiquement impossible de faire appliquer une politique à laquelle je ne croirais pas* »[3]. De son côté, Frère ne s'en rapportait pas aveuglément à Ansiaux pour ce qui regardait les négociations internationales. Habituellement, il se déclarait convaincu qu'Ansiaux n'accordait que les concessions strictement nécessaires[4]. Mais en 1950, un grave différend éclata entre les deux hommes lors des négociations qui allaient aboutir à la création de l'Union européenne des paiements. Nous y reviendrons.

Globalement toutefois, Frère put sans arrière-pensée s'en remettre à ses collègues pour une gestion partagée de la Banque. Heureusement, car depuis la fin des années 1930, les responsabilités du gouverneur de la Banque s'étaient multipliées, et Frère était de ce fait appelé à siéger dans de nombreux organismes et conseils. En 1948, il était de droit : vice-président du Conseil supérieur des Finances, administrateur du Fonds d'amortissement de la dette publique, président

du conseil de l'Institut belgo-luxembourgeois du Change, administrateur de la Banque des Règlements internationaux (BRI). Il avait en outre été désigné par le gouvernement comme membre du conseil général de la Caisse générale d'épargne et de retraite (CGER), gouverneur du Fonds monétaire international (FMI) et gouverneur suppléant de la Banque internationale de Reconstruction et de Développement (BIRD).

Du reste, chaque membre du comité de direction exerçait des mandats dans plusieurs organismes parastataux belges. La répartition de ces mandats reflétait, du moins en partie, les attributions respectives de chaque directeur dans la gestion de la Banque, de manière à assurer une bonne coordination des interventions et à favoriser les contacts personnels susceptibles d'asseoir la politique de la Banque sur des bases plus larges. C'est ainsi que le vice-gouverneur Baudewyns était membre des conseils d'administration de la CGER et de la Banque du Congo belge. Smeers était administrateur du Fonds d'amortissement de la dette publique, membre du comité de direction du Fonds des Rentes, membre de la commission de surveillance près la Caisse des dépôts et consignations. Berger, de son côté, était membre du comité de direction du Fonds des Rentes et, en outre, président du comité de direction de l'IRG et directeur de la SNCI. Le directeur Van Nieuwenhuyse était membre de la Commission bancaire et du comité de direction de l'IRG. Hubert Ansiaux était administrateur de l'Institut du Change, vice-président du conseil d'administration de l'Office national du Ducroire, administrateur au FMI et administrateur suppléant de la BRI. De Voghel, enfin, était administrateur de la BIRD.

Le secrétariat du comité de direction était assuré par Élisabeth Malaise. Née en 1915, celle-ci était rentrée à la Banque en 1934, après des études de secrétariat. À partir de 1946, elle assura le secrétariat du Fonds des Rentes et celui des réunions du comité de direction, du conseil de régence et du conseil général. En 1948, elle fut nommée secrétaire de la direction. En 1952, elle devint inspecteur général et secrétaire de la Banque. Son parcours à la Banque – elle deviendra directeur en 1968 – prouve que pour Frère, le mérite individuel avait plus d'importance que les titres académiques. Il considérait d'ailleurs que la gestion d'une banque centrale relevait plus de l'art que de la science. De ce fait, il appréciait ses collaborateurs davantage pour leur expérience et leur caractère que pour leurs titres. Il les voulait indépendants, loyaux, fermes, prévoyants et discrets[5].

Les directeurs élus à l'assemblée générale de novembre 1944 avaient été choisis de commun accord entre Gutt et Frère. Lors de la réforme de la loi organique et des statuts de la Banque, en 1948, le gouvernement et la direction de la Banque proposèrent de modifier les modalités de nomination des directeurs. Ceux-ci seraient désormais nommés par arrêté royal, sur proposition du conseil de régence au lieu de l'assemblée générale. L'État était désormais l'actionnaire majoritaire de la Banque. Il fallait donc « *raffermir la position des directeurs, tout en évitant que les nominations n'aient un caractère politique* […]. *Si on maintenait le système actuel des nominations par l'assemblée, les directeurs seraient en fait nommés par le ministre* »[6]. En pratique, lors des nominations ultérieures le gouverneur disposerait d'un très large pouvoir d'initiative. Ce furent ses candidats qui furent choisis par le conseil et

nommés. En somme, le comité de direction était renouvelé par cooptation – avec l'accord des principales sphères d'influence du pays.

Le premier changement dans l'équipe qui avait la direction de la Banque eut lieu en 1948, lors du départ de Smeers à la retraite. Ce départ coïncidait avec la fin d'une série de travaux exceptionnels, découlant de la réforme monétaire. Il fut décidé de ne pas le remplacer[7].

Le directeur Pierre Berger mourut inopinément le 17 mai 1953, à l'âge de 58 ans[8]. Avec lui disparaissait le plus flamand des directeurs de la Banque. N'avait-il pas un jour été sollicité par le président du Vlaamsch Economisch Verbond pour faire partie d'un groupe de travail constitué au sein de l'association patronale flamande pour étudier les moyens de l'expansion économique de la Flandre ? À l'unanimité, le comité de direction avait à l'époque estimé qu'il était préférable que les directeurs de la Banque s'abstiennent de faire partie, même à titre privé, de semblables comités[9]. Soucieux de trouver à Berger un successeur jouissant de la même expérience et de la même autorité, Frère proposa de le remplacer par son collaborateur direct à l'Institut de Réescompte et de Garantie, le juriste Marcel Lefebvre, un homme « *rompu aux affaires bancaires* » comme l'avait été Berger[10] et d'origine et d'expression flamandes « *de manière à maintenir au sein du comité de direction une répartition linguistique équitable* »[11]. Lefebvre allait s'illustrer notamment lors de la réforme du marché belge du *call money* et des certificats de trésorerie à court terme.

En novembre 1954, le vice-gouverneur Baudewyns fut atteint par la limite d'âge. En vertu de l'arrêté royal du 14 octobre 1937, celle-ci avait été fixée à 67 ans. Mais la loi organique de la Banque stipulait que moyennant l'autorisation du ministre des Finances, les régents ou directeurs pouvaient achever un mandat en cours, sans toutefois qu'ils puissent demeurer en fonction au-delà de 70 ans[12]. Frère aurait bien voulu que le mandat de Baudewyns soit prorogé de trois ans. Dès juin, il demanda une dérogation au gouvernement[13]. Mais cette requête se heurta à une fin de non-recevoir, le Premier ministre Van Acker considérant qu'aucune raison exceptionnelle ne justifiait une entorse à la règle. Frère insista, mais sans succès[14]. D'après Ansiaux, « *il espérait bien qu'après ce précédent, il serait lui-même prorogé de trois ans. Mais Van Acker, qui n'aimait pas Frère, lequel le lui rendait bien d'ailleurs, avait sans doute flairé la combinaison et n'a pas cédé* »[15].

Qui allait succéder à Baudewyns comme vice-gouverneur ? Le poste devait être dévolu à l'un des membres du comité de direction : Jean Van Nieuwenhuyse, Franz De Voghel ou Hubert Ansiaux[16]. Choix cornélien pour Frère, qui appréciait les trois hommes pour leurs qualités respectives. Van Nieuwenhuyse avait pour lui d'être, des trois, le plus ancien au comité de direction, où il était entré comme secrétaire en 1937. De plus, il était flamand, ce qui pouvait contribuer à assurer un meilleur équilibre linguistique au sein de la Banque. Son comportement pendant la guerre, la façon dont il s'était acquitté de ses responsabilités depuis sa nomination comme directeur plaidaient également en sa faveur. On lui devait notamment la réorganisation de l'imprimerie (réputée à l'étranger) et la refonte de la comptabilité, grâce à laquelle le bilan de la Banque pouvait être dressé trois jours à peine après la clôture de l'exercice. De Voghel, quant à lui, était apprécié par Frère pour sa modestie, la sûreté de son jugement et son objectivité. Il avait profondément

réorganisé le service des études, dont il avait la direction depuis sa nomination. Frère se rappelait aussi son passage au gouvernement, à l'occasion duquel De Voghel avait apporté une contribution importante au redressement des finances nationales. Ansiaux était le plus jeune des trois candidats, mais paradoxalement celui qui avait le plus d'ancienneté à la Banque. L'un de ses principaux atouts était d'avoir représenté la Belgique dans plusieurs organisations internationales, dont l'Union européenne de Paiements (UEP). Il possédait de ce fait un réseau étendu de relations en Europe et aux États-Unis. Frère : « *Chacun a pu apprécier ses qualités d'homme d'action, sa fermeté dans la défense de ses convictions et des intérêts de notre pays* »[17].

Frère n'eut pas à dévoiler son éventuelle préférence pour l'un ou l'autre de ses collaborateurs : la succession de Baudewyns fut négociée au plus haut niveau[18]. Le 15 novembre 1954, au risque d'abîmer sous la pluie « *un haut-de-forme quasi-neuf, acheté à Londres en septembre 1940* », Camille Gutt s'entretint avec Spaak de la candidature d'Ansiaux au poste de vice-gouverneur[19]. C'était à la sortie du Te Deum célébré à la cathédrale Sainte Gudule. Le jour même, Gutt écrivait à Ansiaux : « *Spaak est dès maintenant bien 'briefed'* […]*, tout à fait en votre faveur – d'abord parce qu'il vous apprécie, ensuite parce que j'ai insisté sur le fait que c'était votre place qui était toute indiquée pour Ockrent* ». Il semble en effet que Gutt et/ou Spaak envisageaient de nommer Roger Ockrent (naguère chef de cabinet de Spaak) directeur de la Banque responsable des affaires internationales. Nouvelle preuve, s'il en était besoin, de l'attachement de Spaak et Gutt pour les « londoniens », c'est-à-dire les membres de l'équipe qui les avait entourés pendant la guerre.

Le 27 novembre, le ministre libéral des Finances Henri Liebaert fit venir Frère à son cabinet pour lui annoncer la décision du gouvernement de proposer au Roi la désignation d'Ansiaux en qualité de vice-gouverneur[20]. Trois jours plus tard, l'arrêté nommant Ansiaux était signé. Ansiaux : « *Qui ne fut pas content, ce fut De Voghel, parce que Frère lui avait promis antérieurement, semble-t-il, de le faire nommer au départ de Baudewyns* […]. *Je ne dis pas que j'avais plus de qualifications que De Voghel pour être vice-gouverneur, mais je n'avais pas non plus de motifs de renoncer à cette fonction, à partir du moment où on me l'offrait. J'ai eu une explication pas très facile, mais très franche, avec De Voghel. Après cela, nous sommes devenus les meilleurs amis du monde* »[21].

La nomination d'Ansiaux suscita certaines réflexions peu amènes dans la presse. Pour le journal démocrate-chrétien *La Cité*, les libéraux avaient habilement placé leurs pions : Ansiaux, « *libéral bon teint* », allait succéder dans les deux ans à Frère, atteint par la limite d'âge. « *On comprend moins que les socialistes se soient associés à l'opération* […]. *Du beau travail, M. Van Acker* »[22]. Mais ce fut surtout la presse flamande qui protesta contre le déséquilibre linguistique qui s'accentuait à la tête de l'institut d'émission : les deux postes principaux étaient attribués à des francophones qui ignoraient le néerlandais, et l'on parlait d'attribuer le poste de directeur vacant à un autre francophone ! *De Standaard* parlait d'hégémonie wallonne, de politique anti-flamande, de nomination odieuse (« *hatelijke benoeming* »)[23]. Le député social-chrétien flamand Léo Delwaide interpella le ministre des Finances Liebaert au Parlement[24]. Celui-ci promit que le futur directeur serait néerlandophone, mais souligna aussi que des Flamands trustaient la direction de quasi toutes les institutions financières en Belgique : les président et directeur

général de la CGER (Raoul Miry et André De Guchteneëre) étaient Flamands, comme l'étaient l'administrateur délégué de la SNCI (Robert Vandeputte), le président de l'IRG (Jean Van Nieuwenhuyse), celui de la Caisse nationale de Crédit professionnel (Jacques Basyn) et celui de l'Institut national de Crédit agricole (Émile Van Dievoet) … La polémique rebondit aussitôt dans la presse francophone. On lisait dans *La Nouvelle Gazette* : « *Comme quoi, les Flamands ont la part du lion… et ils ne sont pas encore satisfaits… À quand donc la division de tous ces organismes ? Ce jour-là, nous aurons confiance dans la répartition des crédits* »[25].

Ces controverses reflétaient les débats qui se déroulaient au même moment au sein du conseil de régence pour la nomination d'un sixième directeur. Frère avait proposé de rétablir l'équilibre linguistique au sein de la direction en nommant un directeur flamand. Mais le régent André Renard, secrétaire général adjoint de la Fédération générale du Travail de Belgique (FGTB), le syndicat socialiste, fit remarquer que si les francophones bruxellois étaient bien représentés au conseil, il n'en allait pas de même de la Wallonie. Léon Bekaert (appuyé par Auguste Cool, André Huyssens et Robert Vandeputte) réagit fermement en soulignant la primauté du linguistique sur le régional : « *À la Banque, comme dans d'autres institutions où siègent à la fois des Wallons et des Flamands, ces derniers s'abstiennent, par courtoisie et pour faciliter les échanges de vues, de prendre la parole dans leur langue, bien qu'ils se le voient souvent reprocher. Or, pour l'opinion flamande, le gouverneur et le vice-gouverneur de la Banque sont nécessairement d'expression française et le conseil de régence commettrait une grave erreur en ne proposant pas la désignation d'un nouveau directeur d'expression flamande* »[26].

Toutefois, la dimension linguistique n'était pas la seule à devoir être prise en compte. Le gouvernement au pouvoir était le fruit d'une coalition entre libéraux et socialistes. Ces derniers exerçaient des pressions pour qu'on nomme un directeur de leur bord. Les régents en admettaient le principe. Ce qu'ils n'admettaient pas, par contre, c'était de se laisser imposer le choix du directeur en question par le parti socialiste, dont les organes directeurs venaient de désigner le candidat. Pour le représentant des syndicats chrétiens, Auguste Cool, il était inadmissible que les prérogatives du conseil de régence soient ainsi battues en brèche. Frère approuvait. On tomba malgré tout d'accord sur l'idée de rechercher un candidat socialiste flamand.

En réalité, la nomination d'un sixième membre du comité de direction traîna en longueur. On songea à Marcel Van Audenhove. Né à Diest, Van Audenhove se disait lui-même « *difficilement catalogable* » sur le plan linguistique « *En réalité, je me sens bruxellois d'origine flamande, bilingue, avec une certaine prédominance de la connaissance et de l'usage du français. Alors ? Disons que je suis simplement un citoyen belge* »[27]. Socialiste ? Pendant la guerre, il avait milité au sein du parti socialiste clandestin et nourrissait une grande admiration pour Achille Van Acker. Frère connaissait Van Audenhove, car il avait travaillé à la Commission bancaire de 1937 à 1941. En 1941, il avait fait un bref passage dans les cadres de la Banque, comme candidat agent à Tirlemont, avant de devenir secrétaire de la direction au Crédit communal. Il avait aussi été chef de cabinet de Franz De Voghel, quand celui-ci avait été ministre des Finances… Bref, le candidat parfait.

Mais Van Audenhove déclina le poste en octobre 1954, « *à raison des difficultés que le Crédit communal éprouverait à la suite de son départ* »[28]. Frère était têtu : un an plus tard, il revint à la charge. Ansiaux s'entremit auprès du Premier ministre Van Acker. Celui-ci s'engagea à écarter tout autre candidat qui serait présenté et fit demander à Denucé, directeur gérant du Crédit communal, de bien vouloir « libérer » Van Audenhove[29]. Rien n'y fit. Van Audenhove désirait rester faire carrière au Crédit communal et obtint du conseil d'administration l'assurance de succéder un jour à Denucé. Il devait lui succéder effectivement en 1959.

En avril 1956, Frère discuta avec le régent honoraire André Huyssens de la désignation du sixième directeur[30]. En décembre de la même année, enfin, le comité de direction présenta au conseil de régence la candidature de Jean Brat, ancien censeur de la Banque et pour l'heure directeur à la CGER[31]. La candidature fut agréée à l'unanimité, moins la voix du régent Renard, pour lequel la nomination avait un caractère purement politique[32]. Il aurait aimé, sans doute, que le premier directeur d'origine socialiste fut d'origine wallonne.

En mai 1956, le bruit courut dans les milieux de la Commission bancaire et de la Nederlandsche Bank que Maurice Frère allait bientôt démissionner, que le président de la Commission, Eugène de Barsy, lui succéderait et que le comte de Launoit comptait lui mettre les bâtons dans les roues[33]. Mais ce n'étaient qu'affabulations. En réalité, Ansiaux succéda sans difficulté à Frère, en août 1957. Cette nomination consacra d'ailleurs une situation de fait : depuis plusieurs mois, Ansiaux dirigeait pour ainsi dire la Banque. Son accession à la charge de gouverneur fut néanmoins une première dans l'histoire de la Banque : le choix du gouvernement se portait sur une personnalité entrée à la Banque en passant les examens réglementaires. Au sein du comité, la nomination d'Ansiaux ne suscita aucune rancœur : De Voghel fut nommé vice-gouverneur à sa place et chacun protesta de son amitié pour le nouveau gouverneur et de sa loyauté envers lui[34]. Les responsabilités au sein du comité furent redistribuées de la façon suivante : Ansiaux, De Voghel et Van Nieuwenhuyse conservaient jusqu'à nouvelle ordre la direction des départements « étranger », « études et documentation » et « comptabilité et personnel ». Le directeur Lefebvre serait responsable de l'escompte et du service titres. Brat enfin s'occuperait des relations avec le Trésor et de l'organisation administrative de la Banque.

Pour pourvoir au remplacement d'Ansiaux au comité de direction, le nouveau gouverneur songeait à l'un des cadres de la Banque : Cecil de Strycker, sous-directeur et chef du département étranger[35]. Le ministre des Finances Liebaert était d'accord et appuya la candidature, encore officieuse d'ailleurs, auprès de Van Acker. Celui-ci déclara à Ansiaux que c'était un bon choix, qu'il était personnellement disposé à le soutenir mais devait convaincre son entourage de ne pas faire d'objections[36]. Il semble en effet que le président du parti socialiste, Max Buset défendait la nomination d'un candidat socialiste. Brat travaillait en coulisses pour faire avorter ce projet. Ansiaux : « *J'ai mis Brat en piste, il sera sûrement très actif car il ne veut à aucun prix d'un second socialiste qui diminuerait sa position ici* »[37]. La nomination de Cecil de Strycker fut finalement entérinée en septembre 1958.

Les rémunérations de la direction

Avant 1937, une somme globale de 3,5 millions de francs était mise chaque année à disposition de la direction pour la rémunération des gouverneur, vice-gouverneur et directeurs et pour le paiement des jetons de présence des régents et censeurs. Les émoluments étaient modulés suivant l'ancienneté ou les attributions de chacun. Ce système avait suscité des critiques et en juillet-août 1937, le conseil général et le ministre des Finances Henri de Man avaient décidé d'allouer désormais une somme déterminée à chacun des intéressés : 750.000 francs au gouverneur, 600.000 francs au vice-gouverneur et 500.000 francs aux directeurs. Lorsque Georges Janssen fut appelé aux fonctions de gouverneur, au début de 1938, ces montants furent rabotés de 50.000 francs pour le gouverneur et le vice-gouverneur et de 25.000 francs pour les directeurs. À la même époque, les membres du comité de direction décidèrent en outre de rapporter à la Banque le montant des rémunérations ou jetons de présence qui leur étaient attribués pour des mandats exercés dans des institutions de crédit parastatales. « *Ce régime, qui tend à établir une parfaite égalité de traitement entre les directeurs, se justifie à raison du fait qu'ils doivent généralement leurs mandats aux fonctions qu'ils occupent à la Banque nationale et que les avantages attachés à ces mandats pourraient dès lors être considérés comme tombant sous l'application de l'article 69 des statuts, qui stipule qu'aucune rémunération ne peut être ajoutée indirectement au traitement* »[38].

A l'issue de la guerre, malgré l'augmentation du coût de la vie, les traitements des membres de la direction furent provisoirement laissés inchangés. Ce ne fut qu'en mai 1946 que le conseil général décida de les doubler. Par correction, cette décision fut soumise à l'approbation du ministre des Finances, Franz De Voghel. Mais celui-ci retarda sa décision, ne voulant pas se prononcer au sujet d'une mesure dont il serait appelé à bénéficier personnellement dès qu'il assumerait à nouveau ses fonctions de directeur à la Banque ! En octobre 1946, le nouveau détenteur du portefeuille des finances, Jean Vauthier, accepta de porter le plafond des rémunérations du gouverneur à 900.000 francs, celui du vice-gouverneur à 800.000 francs, et celui des directeurs à 700.000 francs. Le conseil général fut en outre autorisé à allouer une indemnité spéciale de 150.000 francs au gouverneur, pour frais de représentation. Quoique substantielles, ces augmentations étaient loin, on le voit, de rencontrer les propositions du conseil général. Pour Frère, les rémunérations étaient loin d'être exagérées, vu les responsabilités assumées et l'instabilité de la fonction (les directeurs devaient être réélus tous les six ans, le gouverneur tous les cinq ans)[39]. À titre de comparaison, le traitement fixe du président et des administrateurs délégués de la Banque de la Société Générale de Belgique s'élevait à la même époque à 750.000 francs, mais ils recevaient en outre un pourcentage des bénéfices, avec un minimum de 250.000 francs par an[40].

Les rémunérations de la direction de la Banque furent majorées à deux reprises. En avril 1949, elles furent portée à 1,75 millions pour le gouverneur, 1,4 millions pour le vice-gouverneur et 1,2 millions pour les directeurs. Et en

janvier 1956, d'accord avec le ministre libéral des Finances Liebaert, le conseil général de la Banque décida que les rémunérations des membres de la direction suivraient désormais les variations de l'index, selon la même échelle que celle applicable aux membres du personnel. Cette décision entraînait une augmentation de l'ordre de 10 pour cent des rémunérations fixées en 1949. La majoration aurait effet rétroactif pour la période avril 1951 - décembre 1955.

En mars 1956, deux mois après que cette décision d'indexation ait été adoptée, le Premier ministre Van Acker fit appeler Frère et Ansiaux pour examiner le bien-fondé des mesures prises. Il craignait que cette façon d'appliquer le principe de la rétroactivité ne soit invoquée comme précédent par les syndicats de la fonction publique. Van Acker dut reconnaître le caractère licite des mesures prises, mais demanda à la direction de la Banque de poser un geste d'apaisement. Le gouverneur accepta de modifier la décision du conseil, encore qu'une modification dans le sens proposé par le gouvernement aurait déconsidéré la direction vis-à-vis du personnel. Mais le 23 mars, le journal catholique *La Libre Belgique* publiait un article provocateur sous le titre « *Gros incident entre la Banque nationale et le gouvernement* ». Le débat ainsi placé sous les projecteurs, la direction de la Banque n'avait plus la possibilité de rencontrer le désir du gouvernement sans reconnaître implicitement avoir commis une faute. Dans le but toutefois de rendre la tâche du gouvernement plus aisée, elle lui signifia son intention de renoncer à toute nouvelle adaptation de ses rémunérations jusqu'au moment où l'évolution de l'indice officiel des prix justifierait une double augmentation de 5 pour cent[41]. Cette transaction fut acceptée par le gouvernement[42].

La Libre Belgique revint à la charge les jours suivants dans un article « *particulièrement perfide* ». L'auteur y insinuait que pour se venger du soi-disant refus du gouvernement de ratifier le relèvement de ses rémunérations, la direction de la Banque cherchait à créer des obstacles au projet d'exposition universelle dont on débattait alors. « *La violence des attaques dirigées contre la Banque fait apparaître clairement que la décision du conseil général* [concernant les rémunérations de la direction] *n'est qu'un prétexte à la campagne qui vient de commencer… Cette campagne ne peut être inspirée que par des gens qu'elle gêne ou qu'elle a gênés dans le passé et vise en fin de compte à compromettre le prestige dont elle jouit…* »[43]. La campagne contre la Banque risquait de causer un préjudice moral « *irréparable* » à la Banque. Frère jugea bon de demander son avis au conseil général. Celui-ci lui renouvela sa confiance, et conseilla à Frère de ne pas bouger. Le syndicaliste socialiste Renard parla de « *démagogie* »[44]. Le censeur Delvaux conseilla à la direction de ne pas se préoccuper des attaques anonymes menées par le truchement de *La Libre* : « *Il s'agit ici d'un acte de mauvais gré venant d'une maison qui est coutumière du fait* »[45].

Le conseil de régence : rôle et renouvellement

Dans la gestion de la Banque, le conseil de régence jouait un rôle essentiellement consultatif. Si, en principe, il exerçait également certains pouvoirs de décision, par exemple pour fixer les taux et conditions des opérations de crédit

(escompte et prêts) et pour contrôler les avances à l'État, les impulsions venaient du comité de direction[46]. Le concours des régents permettait surtout à la direction d'établir un contact avec les différents secteurs de l'économie. « *En formulant leurs questions, leurs conseils, leurs critiques éventuelles, ils aident le comité de direction à bien diriger la Banque* »[47].

Les régents étaient choisis en principe par l'assemblée générale. En pratique, le rôle du gouverneur était déterminant : il présentait un candidat de son choix à l'assemblée générale, après avoir demandé au commissaire du gouvernement, ou en son absence au ministre lui-même, puis au conseil général de la Banque, s'ils avaient des objections à cette nomination.

L'un des premiers régents à devoir être remplacé fut l'un des plus anciens : André Peltzer. C'était l'époque où la justice enquêtait sur le comportement de certains chefs d'entreprises durant l'occupation. André Peltzer, industriel à Verviers, avait été arrêté à trois reprises par les Allemands, notamment parce qu'il entravait les réquisitions de son personnel. Malgré cela, il fut inculpé parce que la firme Peltzer avait exécuté certaines commandes pour l'ennemi[48]. En février 1946, il présenta sa démission pour éviter de provoquer « *des commentaires défavorables qui rejailliraient sur la Banque nationale* ». Léon Bekaert, qui avait lui-même été l'objet d'une enquête pour son attitude durant la guerre[49], salua cette courageuse décision avec émotion en se déclarant « *profondément affecté par les mesures, à son avis arbitraires et iniques, prises à l'égard de certains industriels… Aujourd'hui, on ne sait aucun gré à certaines personnes d'avoir servi l'intérêt public au risque de s'exposer aux critiques de l'opinion* »[50].

Afin de pourvoir au remplacement de Peltzer, Frère demanda au censeur Alphonse Dewandre s'il était intéressé. Celui-ci donna son accord de principe, tout en faisant observer au gouverneur qu'il serait peut-être appelé prochainement à la présidence du conseil de la société anonyme Ougrée-Marihaye. Frère eut un scrupule : était-il opportun, dans le climat politique de l'heure, de faire entrer au conseil « *le futur président d'un grand trust* » ? Finalement, Dewandre fut choisi, mais on le pria de bien vouloir démissionner si sa nomination à Ougrée-Marihaye se confirmait – ce qui ne fut pas le cas[51].

Ce ne fut pas la seule fois que Frère alla recruter au collège des censeurs des candidats à la fonction de régent. En janvier 1947, l'ancien ministre Émile Van Dievoet, censeur depuis 1940, fut nommé régent[52]. Mais d'autres personnalités pouvaient naturellement être choisies. Au décès du régent Charles de Lausnay, l'assemblée générale du 23 février 1948 désigna pour le remplacer l'ingénieur gantois Yvan Feyerick, président de la Fédération nationale des chambres de commerce et d'industrie de Belgique, qui n'avait exercé jusque là aucune responsabilité dans la gestion de la Banque.

Lors de l'élaboration du projet de loi portant réforme des statuts de la Banque, entre 1945 et 1948, la révision du mode de désignation des régents suscita de longs débats. Sous le gouvernement Spaak (mars 1947), les ministres Eyskens et Spaak signifièrent à Frère leur désir de voir deux représentants des principaux syndicats nommés au conseil de régence[53]. Cette idée s'inspirait de l'étranger, notamment de la France (où des représentants des syndicats les plus représentatifs siégeaient au Conseil national de Crédit) et du Royaume-Uni (le président du *Trade*

Union Congress était membre du conseil d'administration de la Banque d'Angleterre depuis 1946)[54]. L'avant-projet de loi du 25 juin 1947 proposa donc un conseil de régence de dix membres élus par l'assemblée générale des actionnaires. Trois candidats seraient présentés (comme depuis 1926) par les Conseils supérieurs de l'industrie, du commerce et de l'agriculture. Les sept autres seraient choisis directement par l'assemblée générale, tenue de désigner deux personnalités dirigeantes des institutions publiques de crédit, deux personnalités appartenant aux organisations syndicales les plus représentatives et trois personnalités marquantes de l'industrie, du commerce et de l'agriculture[55].

Mais Eyskens déclara craindre que les Conseils supérieurs ne présentent des candidats n'ayant pas les compétences requises. Lors des conversations qu'il eut avec Frère pour mettre au point le projet de loi, en février et mars 1948, il insista pour que le ministre des Finances puisse en lieu et place présenter ses trois propres candidats. Ceux-ci représenteraient l'État. Rien que de très normal, puisque celui-ci détiendrait désormais 50 pour cent du capital de la Banque. Frère accepta. Le projet de révision de la loi organique déposé sur le bureau de la Chambre, en mai 1948, proposait donc que trois régents soient élus sur présentation du ministre. Il était tacitement convenu entre le gouverneur et le ministre que la présentation des sept autres candidatures serait négociée entre le gouverneur, d'une part, et les institutions parastatales de crédit, les associations patronales et les syndicats de travailleurs, d'autre part.

Mais lors de la discussion du projet de loi par le Parlement, de nombreux députés eurent le sentiment que puisque l'assemblée générale nommait les régents et que l'État y disposait de la majorité, tous les régents seraient *de facto* les créatures du ministre. Désirant protéger l'indépendance du conseil de régence vis-à-vis du pouvoir exécutif, le député catholique Albert Coppé suggéra que, tout en laissant au ministre la faculté de désigner trois candidats régents, les organisations les plus représentatives de l'industrie, de l'agriculture et des classes moyennes avancent elles-mêmes les noms de leurs trois candidats. De même, les représentants des organisations de travailleurs seraient proposés par les syndicats eux-mêmes. Eyskens s'opposa d'abord à cet amendement[56]. Mais Coppé réussit à le faire passer[57]. Il fut également entendu que les modalités de présentation des candidats feraient l'objet d'un arrêté royal.

Cette formule ne rencontrait pas les desiderata de la direction de la Banque : l'amendement amoindrissait la marge de manœuvre non du ministre des Finances, mais du gouverneur lui-même, qui par conséquent n'avait plus la possibilité de choisir personnellement des candidats[58]. « *En proposant cet amendement, qui tendait à limiter l'influence du ministre des Finances, on a, en réalité, limité l'autorité de la direction de la Banque* »[59]. Frère essaya, sans y parvenir, de faire modifier le projet lors de sa discussion au Sénat.

Les modalités de présentation des candidats aux fonctions de régent furent fixées par l'arrêté du Régent du 5 octobre 1948. Celui-ci désignait les quatre ministres auxquels il appartiendrait de déterminer les institutions et organisations à prendre en considération lors du renouvellement des régents : ministres des Finances, de l'Agriculture, du Travail et des Affaires économiques et des Classes

moyennes. Le ministre des Finances centraliserait les candidatures proposées sur double liste par les institutions financières d'intérêt public et les différents ministres, au nom des organisations professionnelles[60].

Le gouvernement et la direction de la Banque étaient d'accord d'assurer la continuité de la gestion de la Banque en faisant passer la candidature de tous les régents en place – à l'exception de Georges Laloux et d'Eugène Van Rompa, atteints par la limite d'âge. Le 30 octobre, la liste double des candidats régents était arrêtée[61]. Le 6 novembre, le ministre des Finances transmettait cette liste à Frère[62]. Trois nouvelles personnalités seulement faisaient leur entrée au conseil. Les syndicats de travailleurs seraient représentés par Auguste Cool, président de la Confédération des Syndicats Chrétiens, et par Frans Versichelen, secrétaire de la faculté de droit de l'Université de Gand et candidat de la Fédération générale du Travail de Belgique. Par ailleurs, un des deux régents atteints par la limite d'âge serait remplacé par le président du conseil d'administration de la Caisse générale d'épargne et de retraite, Raoul Miry (professeur d'économie politique à l'Université de Gand).

Par lettre envoyée en novembre 1948 au ministre, Frère voulut fixer la procédure qui serait désormais suivie pratiquement lors de la désignation d'un nouveau régent : il proposait que celle-ci fasse systématiquement l'objet de consultations entre le ministre des Finances et le gouverneur de la Banque[63]. Le gouverneur escomptait que le gouvernement n'oserait pas proposer une candidature sans son accord : il évoquait la possibilité de rendre public un désaccord éventuel, en votant contre le candidat du gouvernement lors de l'assemblée générale. Le gouverneur concentrait en effet entre ses mains les procurations des actionnaires qui ne pouvaient se déplacer en personne.

Un différend éclata en février 1954 sur le point délicat du choix des régents. Deux membres du conseil – Paul Charles, gouverneur de la Banque centrale du Congo belge, et Émile Van Dievoet, président de la Caisse générale d'épargne et de retraite (CGER) – avaient atteint la limite d'âge. Leurs remplaçants devaient représenter les institutions publiques de crédit. Cinq de celles-ci[64] proposèrent la candidature d'Hubert Martin, premier directeur de la Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi, et d'André De Guchteneëre, directeur général de la CGER. Frère soutenait ces candidatures. Mais deux autres institutions parastatales, la Caisse nationale de Crédit professionnel (CNCP) et la Société nationale de Crédit à l'Industrie (SNCI), firent une contre-proposition, présentant les candidatures de leurs présidents respectifs : Jacques Basyn et Robert Vandeputte[65]. Cette contre-proposition fut agréée par le gouvernement, sur le motif qu'il était préférable d'établir un roulement entre les institutions de crédit représentées au conseil de régence. Le ministre des Finances signala au gouverneur son intention de voter en faveur de Basyn et Vandeputte, lors de la prochaine assemblée générale. Or, pour des motifs divers, les relations entre la direction de la Banque et celle de la SNCI étaient souvent tendues. Frère ne voulait pas de Vandeputte au sein du conseil de la Banque parce que depuis 1948, cell-ci n'était plus représentée au sein du conseil d'administration de la SNCI ! Il était de plus outré de ce que le gouvernement, qui avait déjà la possibilité de désigner trois régents, cherchât à

imposer un choix contraire à l'avis de la majorité des institutions consultées. Le principe même du roulement n'était pas pertinent : il ne tenait pas compte du poids relatif des différentes institutions publiques de crédit sur le marché de l'argent. Comment par exemple mettre en balance les rôles joués par la CGER et la CNCP ?

Un compromis fut heureusement trouvé : De Guchteneëre et Vandeputte furent élus régents, et simultanément la Banque retrouva un mandat au conseil de la SNCI[66]. Quant à la Banque centrale du Congo belge, elle resta malgré tout représentée au sein du conseil de régence, puisqu'un régent, Henri Deraedt, venait d'y être nommé directeur[67]. Cela ne l'empêcha pas de protester vivement contre l'éviction de son candidat et de suggérer que l'on élargisse le conseil de régence, de façon à pouvoir lui donner une représentation[68]. De Guchteneëre (qui avait fait partie de l'équipe que Frère dirigeait quand il était à la tête de la Commission bancaire) ne devait rester que trois ans au conseil de régence : il se retira quand il devint possible de nommer à sa place le président du conseil de la CGER, Max Drechsel[69].

Parmi les régents nommés au cours des années 1950, André Renard mérite certainement une mention particulière. Né en 1911, ouvrier métallurgiste liégeois, celui-ci s'était distingué très jeune dans la lutte syndicale. Fondateur pendant la guerre du Mouvement syndical unifié clandestin, il avait été nommé secrétaire national de la Centrale des métallurgistes en 1945 et secrétaire national de la Fédération générale du Travail de Belgique (FGTB) l'année suivante. En 1953, il devint secrétaire général adjoint du syndicat socialiste et en février de la même année, succéda à Frans Versichelen comme régent de la Banque. L'arrivée de ce tribun de la classe ouvrière au sein du conseil, aréopage de personnalités issues de l'establishment, faisait craindre le pire. N'allait-il pas se comporter systématiquement comme trouble-fête, par ses prises de position radicales et révolutionnaires ? À l'étonnement général, Renard se comporta « en gentleman »[70]. Mieux, il se fit apprécier de ses collègues, et spécialement du patron de la Fédération des Industries belges, Léon Bekaert, pour son ouverture et sa vive intelligence. Grâce à la modération dont il fit preuve – sauf en quelques circonstances – le conseil put continuer à jouer son double rôle, permettant à la direction d'une part de se renseigner à bonne source sur la situation économique et sociale du pays, et d'autre part de répandre dans différents milieux les opinions de la direction. Qui plus est, la présence simultanée au sein du conseil de régence de Léon Bekaert et des syndicalistes August Cool et André Renard marque, d'après De Voghel, le point de départ d'une politique systématique de concertation sociale au plus haut niveau, et en dehors des structures paritaires officielles[71]. Nous y reviendrons dans la troisième partie en évoquant les conceptions de la Banque en matière de prix, salaires et temps de travail.

Pour que cet échange mutuel d'informations et d'opinions soit constructif, il fallait une confiance réciproque entre direction et conseil. Dans les années qui suivirent la guerre, le conseil de régence remercia à plus d'une reprise le gouverneur pour la qualité de l'information qui lui était transmise. En janvier 1946, par exemple, le régent Joseph Frateur, qui avait connu le fonctionnement de la Banque

avant la guerre, félicita la direction de la Banque qui poussait très loin – « *plus loin que jadis* » – « *le scrupule de ne rien celer de ce qui pourrait être un sujet de controverse* »[72]. Cependant, cette confiance mutuelle sembla s'éroder par la suite. Des questions de plus en plus nombreuses furent abordées devant le seul comité de direction. Les directeurs s'y exprimaient d'autant plus librement que le commissaire du gouvernement n'assistait qu'exceptionnellement à leur réunion, bien que les statuts lui en donnent le droit.

En octobre 1956, le vice-gouverneur Ansiaux se plaignit de ce que des délibérations du conseil avaient été rapportées à l'extérieur (il soupçonnait apparemment les représentants des syndicats, Auguste Cool et André Renard). Ansiaux rappela les devoirs de discrétion qui incombaient aux régents. Ses admonestations furent appuyées par Léon Bekaert : à la Banque, rappela-t-il, « *les régents siègent à titre privé et ne s'expriment donc théoriquement pas – ni en séance, ni, à fortiori, lors des conversations particulières – dans les qualités qu'ils peuvent avoir en dehors du conseil de régence* »[73]. Une réflexion qui ne manque pas d'élévation, même s'il est difficile d'apprécier dans quelle mesure les régents parvenaient à dépasser les intérêts qu'ils représentaient.

Notes du chapitre 2

1 Dans ses souvenirs, Ansiaux signale que ses relations avec Frère furent, dès le début, « excellentes ». [H. Ansiaux], *Souvenirs*…p. 117.
2 BNB, CR, PV du 3 novembre 1954.
3 BNB, SD, AA, pt. 9.1/ **??**, H. Ansiaux à M. Frère, 29 octobre 1946.
4 BNB, AA, pt. 9.1/42, E. de Selliers à H. Ansiaux, 12 mai 1948.
5 *Allocution prononcée par M. le gouverneur Maurice Frère à l'assemblée générale des actionnaires du 25 février 1957*, Bruxelles, Banque nationale de Belgique, 1957, pp. 10-11.
6 BNB, CR, PV du 25 juin 1947.
7 BNB, CR, PV du 8 décembre 1954.
8 BNB, CR, PV du 20 mai 1953 ; CD, PV des 22 et 27 mai 1953.
9 BNB, CD, PV du 23 janvier 1951.
10 BNB, SD, CL, 27 mai 1953.
11 BNB, CD, PV du 27 mai 1953.
12 Le principe d'une limité d'âge absolue sera contesté à plusieurs reprises par la direction et le conseil de régence. En janvier 1956, une commission constituée au sein du conseil de régence émit le regret que « *des personnalités jouissant encore d'une parfaite santé doivent abandonner leurs fonctions* » (BNB, CR, PV du 18 janvier 1956). Le régent Alfred Putzeys fit remarquer à cette occasion que dans la magistrature comme dans l'enseignement supérieur, il était tenu compte de l'expérience acquise par les personnes atteintes théoriquement par la limite d'âge.
A quelques reprises, le ministre des Finances autorisa des régents à achever leur mandat, après qu'ils aient atteint l'âge limite de 67 ans. En 1950, Maurice Frère obtint du ministre Van Houtte la prolongation du mandat de régent d'Alphonse Dewandre. Le mandat de Léon Bekaert fut également prolongé jusqu'à son 70e anniversaire.
13 BNB, CD, PV du 22 octobre 1954 ; CR, PV du 3 novembre 1954.
14 BNB, CD, PV des 26 et 29 octobre 1954.
15 [H. Ansiaux], *Souvenirs*…, p. 154.
16 BNB, CR, PV du 1er décembre 1954.

17 BNB, CR, PV du 1er décembre 1954.
18 D'après le journal catholique flamand *De Standaard* du 3 décembre 1954, Frère aurait été profondément vexé du fait que le gouvernement ait pris la décision de nommer Ansiaux, plus jeune que De Voghel et Van Audenhove, sans lui en parler.
19 BNB, SD, AA, pt. 9.1/33, C. Gutt à H. Ansiaux, « *directeur provisoire de la Banque nationale* », 15 novembre 1954.
20 BNB, CD, PV du 30 novembre 1954.
21 [H. Ansiaux], *Souvenirs*…, p. 154.
22 *La Cité*, 1er décembre 1954.
23 *De Standaard*, 3 et 19 décembre 1954 ; *De Nieuwe Gids*, 8 décembre 1954.
24 *La Dernière Heure*, 18 février 1955.
25 *La Nouvelle Gazette*, 24 février 1955.
26 BNB, CR, PV du 8 décembre 1954.
27 M. Van Audenhove, *Au fil d'une carrière de 38 ans au Crédit communal de Belgique*, Bruxelles, s.d., p. 37.
28 BNB, CD, PV du 30 octobre 1954.
29 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 2 septembre 1955.
30 BNB, CD, PV du 24 avril 1956.
31 BNB, CD, PV du 14 décembre 1956.
32 BNB, CR, PV du 19 décembre 1956.
33 BNB, SD, AA, pt. 9.1/37, A. van Campenhout à H. Ansiaux, 17 mai et 24 juin 1956.
34 BNB, CD, PV du 8 août 1957.
35 BNB, CD, PV du 9 septembre 1958.
36 AMAE, 7114-IV, H. Ansiaux à M. Frère, 12 septembre 1957.
37 AMAE, 7114-IV, H. Ansiaux à M. Frère, 30 août 1957.
38 BNB, SD, CL, note sur le *Régime des rémunérations de la direction. Mandats occupés dans divers organismes*, janvier 1947.
39 Idem. À partir de mars 1947, les membres de la direction de la Banque nationale furent gratifiés de rémunérations différées, qui alimentaient un fonds de rentes destiné à leur assurer des moyens d'existence convenables à l'heure de la retraite. La rente maximum, acquise après trois mandats (soit dix-huit ans de service pour les directeurs et quinze pour le gouverneur), s'élevait à 50 pour cent du traitement.
40 Buyst E. et alii, *La Générale de Banque. 1822-1997*, Tielt, 1997, p. 380.
41 BNB, CD, PV du 23 mars 1956.
42 BNB, CD, annexe au PV du 27 mars 1956, note sur les rémunérations de la direction, destinée aux régents et censeurs de la Banque.
43 BNB, CG, PV du 28 mars 1956.
44 BNB, CR, PV du 28 mars 1956.
45 BNB, CG, PV du 28 mars 1956. En juin 1957, les rémunérations du gouverneur atteignaient 1.925.000 francs, celles du vice-gouverneur, 1.540.000 francs et celles des directeurs, 1.320.000 francs (BNB, SD, CL, 27 juin 1957).
46 BNB, SD, Secrétariat thématique, 32, Contacts entre la Nederlandsche Bank et la BNB, réunion tenue à Bruxelles le 13 novembre 1952.
47 BNB, CR, PV du 14 août 1957.
48 BNB, CR, PV des 1er et 16 août 1945. Pour ne pas agiter l'opinion, particulièrement sensible à tout ce qui pouvait passer comme compromission avec l'occupant, le conseil de régence envisagea plusieurs solutions : inviter Peltzer à se retirer du conseil, reporter les élections à l'année suivante ou tout simplement passer le cas Peltzer sous silence lors de l'assemblée générale.
49 E. Vandeputte, 'L'expansion du groupe Bekaert dans une perspective belge, européenne et mondiale', in : *Bekaert 100. Développement économique dans le sud de la Flandre-Occidentale*, Tielt, 1980, p. 185.
50 BNB, CR, PV du 13 février 1946.
51 BNB, CD, PV du 20 février 1946.

52 BNB, SD, CL, Maurice Frère au ministre Jean Vauthier, 5 février 1947. Pour remplacer Van Dievoet au collège des censeurs, Frère proposa au ministre Vauthier de présenter à l'assemblée générale la candidature d'une personnalité « *choisie dans les mêmes milieux* », en l'occurrence Jules Cardijn, professeur à l'Université de Louvain et spécialiste des questions comptables.
53 BNB, CD, PV du 13 juin 1947.
54 J. Fforde, p. 28 ; H. Koch, pp. 62-63. Pour les Pays-Bas, voir M.M.G. Fase, *Tussen behoud en vernieuwing. Geschiedenis van de Nederlandse Bank. 1948-1973*, La Haye, 2000, p. 412, note 63.
55 BNB, AC, microfilm 92.596 (ancien dossier SD 6.1/4, statuts), *avant-projet de loi modifiant la loi organique de la Banque nationale de Belgique*, 25 juin 1947.
56 J. Smits, p. 233.
57 *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, séance du vendredi 11 juin 1948, p. 4.
58 BNB, CD, PV du 11 juin 1948.
59 BNB, CD, PV du 22 juin 1948.
60 AGR, CM, PV de la séance du 10 septembre 1948.
61 AGR, CM, PV de la séance du 30 octobre 1948.
62 BNB, CR, PV du 3 novembre 1948 et annexe au PV du 10 novembre 1948 : G. Eyskens à M. Frère, 6 novembre 1948. Les candidatures de Raoul Miry et de Paul Charles étaient présentées au nom des institutions financières d'intérêt publics. Trois autres anciens régents – Léon Bekaert, Yvan Feyerick et Émile Van Dievoet – étaient choisis par les organisations les plus représentatives de l'industrie, du commerce et de l'agriculture. De son côté, le ministre des Finances présentait les candidatures d'Henri Deraedt, André Huyssens et Alphonse Dewandre.
63 BNB, CR, PV du 17 novembre 1948.
64 La Banque centrale du Congo belge, la Caisse générale d'épargne et de retraite ou CGER, l'Institut national de crédit agricole ou INCA, l'Institut de réescompte et de garantie ou IRG et l'Office central de crédit hypothécaire ou OCCH.
65 BNB, CR, PV du 17 février 1954.
66 BNB, CR, PV du 24 février 1954.
67 BNB, SD, AM, pt. 9.5/17, É. Malaise à T. Basyn, 20 mars 1954.
68 BNB, CR, annexe au PV du 3 mars 1954, P. Charles à M. Frère, 27 février 1954.
69 BNB, CD, PV du 25 novembre 1957.
70 M. Lambiliotte, *André Renard et son destin*, Bruxelles, 1971, pp. 62-63.
71 Archives Beauduin-De Voghel, F. De Voghel à W. Ganshof Van der Meersch, 6 mars 1957.
72 BNB, CR, PV du 14 janvier 1946.
73 BNB, CR, PV du 24 octobre 1956.

CHAPITRE 3 - LE PERSONNEL

Libération et épuration

La Libération ne fut pas seulement un moment d'euphorie : beaucoup attendaient avec impatience le moment où les collaborateurs de tous poils devraient rendre des comptes. Les faits de collaboration les plus graves furent poursuivis devant les tribunaux. Mais parallèlement, de nombreuses sociétés privées, institutions parastatales et administrations instituèrent des commissions d'enquête administrative, habilitées à prendre des sanctions disciplinaires à l'égard des membres de leur personnel qui avaient eu un comportement « anti-patriotique » pendant la guerre, qu'ils aient critiqué les Alliés, manifesté leur sympathie pour les Allemands ou adhéré au Vlaams Nationaal Verbond (VNV), au parti rexiste ou à De Vlag[1].

Une commission de ce type fut constituée à la Banque en septembre 1944, composée du vice-gouverneur Baudewyns, des directeurs Berger et Van Nieuwenhuyse, du trésorier Henri Sontag et de l'inspecteur général J. Van Kessel. Elle lança un appel à témoins, demandant à tous ceux qui avaient connaissance de faits répréhensibles de les dénoncer. Les personnes concernées furent ensuite interrogées, et au terme d'une enquête approfondie, menée parfois en collaboration avec la justice, des sanctions administratives furent prises à l'égard des agents reconnus coupables[2]. Une commission spéciale fonctionna à la succursale d'Anvers, sous la présidence de Van Nieuwenhuyse.

Dans certains cas, la faute des intéressés fut difficile à établir. Comment prouver, sinon en recoupant les témoignages, que tel employé avait « *nargué le personnel en vantant les méthodes national-socialistes et les bienfaits du régime nazi* », « *fait une propagande anti-patriotique par l'exhibition dans les locaux de la Banque du journal Het Nationaal-Socialisme* » voire « *prôné un travail utile à l'ennemi* »[3]. Parfois, les témoins se contredisaient, ou bien la commission se rendait compte que leurs dépositions exprimaient seulement leurs rancœurs personnelles. Pour certains agents, les faits les plus répréhensibles qu'on leur reprochait remontaient au commencement de l'occupation : leurs sentiments avaient évolué au fur et à mesure de l'évolution des combats. Tel employé du siège central constatait, en évoquant l'un de ses collègues : « *En 1940, il voyait nettement la défaite anglaise, en 1942, la russe. Par après, les événements se prolongeant et la Blitzkrieg stoppée, il disait 'Je n'aime ni les Anglais, ni les Américains, ni les Allemands, je me fous de tous'* […]. *Il a vu à tour de rôle les Anglais, les Russes, les Américains, les Italiens perdre leur guerre. Il a enfin commencé à parler de défaite allemande lorsque les Alliés tenaient ferme les côtes françaises… Je dois personnellement reconnaître qu'il ne m'a jamais tenu un propos me permettant d'affirmer qu'il souhaitait une victoire allemande* »[4]. Par ailleurs, la commission rencontra parfois certaines difficultés pour établir une distinction nette entre un flamingantisme de bon aloi et des sentiments anti-belges.

Au total, 25 enquêtes furent menées à Bruxelles, 14 à la succursale d'Anvers et 10 dans différentes agences de province. Ces 49 enquêtes concernèrent donc quelque 5 pour cent de l'ensemble du personnel, dont le comportement avait « *blessé les sentiments patriotiques de l'immense majorité du personnel* »[5]. Trois employés à titre temporaire ou à l'essai ne se virent pas proroger leur contrat. Un employé de l'agence de Courtrai démissionna avant la fin de l'enquête. Les autres enquêtes menées par la commission aboutirent comme suit :

	Siège central	**Succursale d'Anvers**	**Agence d'Eeklo**	**Agence d'Ypres**	**Agence d'Ostende**	**Total**
Révocations	11	8	4	1	1	25
Licenciement avec préavis	3	3				6
Démission forcée	2					2
Sanctions diverses	3	2				5
Sans suite	6	1				7
Total	25	14	4	1	1	**45**

Parmi les 25 agents révoqués, on comptait un SS, 8 membres du VNV et 4 rexistes. En mai 1945, estimant indispensable de s'assurer que la Banque ne comptait dans ses rangs que des agents « *dont l'esprit national est absolument indiscutable* », le comité de direction invita tous les membres du personnel à certifier sur l'honneur qu'il n'avaient pas été affiliés pendant la guerre à des organisations anti-nationales[6].

Les décisions de la commission furent communiquées à l'auditeur général Walter Ganshof van der Meersch. Plusieurs furent contestées par les intéressés. Tel agent révoqué, convaincu que rien dans sa conduite ne justifiait l'humiliation qu'il avait subie, en appela plusieurs fois à la clémence de la direction : « *Le sentiment que je ne suis qu'un exilé parmi mes concitoyens pèse sur moi comme une malédiction* ». Ses plaidoyers restèrent lettre morte. Dans aucun cas, d'ailleurs, la direction ne revint sur ses décisions. Une loi du 24 décembre 1953 permit aux employés ou fonctionnaires des établissements parastataux et assimilés, frappés de sanctions pour leur comportement incivique pendant la guerre, d'introduire un recours contre celles-ci et d'obtenir éventuellement leur révision. La Commission d'avis instituée par cette loi suggéra la révision de neuf des douze dossiers disciplinaires dont elle avait demandé communication à la Banque. Dans trois cas, elle estimait que la sanction prise en 1945 ne pouvait être maintenue et, pour les six autres, qu'elle devait être considérablement allégée. La Banque décida néanmoins d'assumer les décisions prises en 1945, quitte à se justifier devant les tribunaux[7].

L'après guerre fut aussi marqué par le deuil des agents tombés au combat et la reconnaissance d'actes de bravoure et de résistance. Certains employés reçurent

des certificats attestant avec éloges leur participation à une « *œuvre de sabotage pendant l'occupation ennemie, leur enthousiasme patriotique et leur complet désintéressement* »[8].

Recrutement et avancement

Au lendemain de la Guerre, le personnel de la Banque augmenta rapidement : on dénombrait 1177 agents au siège de Bruxelles en 1945, 1696 en 1948, 1723 en 1950 et 1789 en 1952, contre 949 en 1939 ! La Banque, il est vrai s'était vu confier de nouvelles tâches. Sans parler de l'énorme travail engendré par l'échange des billets, lors de l'opération Gutt, il fallut mettre sur pieds un contrôle des changes (234 agents en 1952) et assurer la gestion du Fonds des Rentes (48 employés en 1952). Entre 1939 et 1952, 176 personnes supplémentaires furent embauchées pour faire tourner l'imprimerie, dont l'activité allait croissant : vers 1950, la production annuelle de billets s'élevait à quelque 110 millions de coupures, soit 10 fois environ celle de 1914[9].

Dans les années 1950, l'augmentation du personnel fut moins rapide : le siège central en employait 1876 en 1955 et 1944 en 1960, auxquels il fallait ajouter plus de 600 agents en province[10]. Le personnel était réparti en deux catégories : employés et salariés. En 1948, sur 1.099 employés, on dénombrait 13 inspecteurs généraux, 32 chefs de divisions, 69 chefs de bureaux et assimilés, 460 commis, commis auxiliaires et commis d'exécution, 114 sténo-dactylographes et 128 dactylos et 383 employés divers. En 1950, sur 508 salariés (soit 29 pour cent de l'ensemble du personnel), 297 travaillaient à l'imprimerie, les autres à l'entretien des bâtiments ou en cuisine. En 1955, on comptait 655 salariés sur 1.876 agents, soit 35 pour cent.

Pour obtenir un emploi à la Banque, il n'était plus obligatoire, comme c'était le cas avant guerre, d'habiter à Bruxelles ou dans sa banlieue. En 1949, plus du quart des agents résidaient déjà hors de l'agglomération bruxelloise. « *L'habitation en province présente toujours des inconvénients, tant pour la Banque que pour l'intéressé. Car si parfaits que soient devenus les moyens de transport, les retards sont encore fréquents, surtout à la mauvaise saison … Mais il faut croire que cette formule offre de sérieuses compensations… : la famille retrouvée le soir, les voisins, les amis. Le bon air de la campagne aussi, et un ensemble de choses qui forment pour certains un cadre traditionnel et nécessaire, sans lequel ils ne seraient que des déracinés* »[11].

Comme dans l'ensemble du secteur tertiaire, le développement du niveau général de l'instruction et la pénurie de main d'œuvre masculine favorisèrent le recrutement de personnel féminin à la Banque. En 1950, le siège central employait 511 femmes, soit 30 pour cent environ du personnel. Elles représentaient 21,5 pour cent seulement du personnel employé, contre 49 pour cent du personnel salarié. Mais de plus en plus de femmes passaient les examens de commis, voire d'attaché. On comptait 15 femmes fonctionnaires (dont huit chefs de bureau), 60 commis et commis principaux, 142 sténo-dactylographe et 46 employées diverses. Parmi les salariées, on dénombrait 167 compteuses-trieuses de billets, 63 nettoyeuses et 18 attachées aux cuisines[12]. La direction mettait son point d'honneur

à ne pas faire de distinction entre les rémunérations des femmes commis et celles de leurs collègues masculins. On donnait à la sténo-dactylographe une rémunération supérieure à celle du garçon de bureau[13].

En 1950, 287 des agents féminins de la Banque (56 pour cent) étaient célibataires, veuves ou divorcées. Nombre de femmes quittaient leur emploi au mariage ou à la naissance de leur premier enfant : 45 pour cent des femmes engagées par la Banque depuis 1918 avaient démissionné, soit un taux de mobilité nettement supérieur à celle de leurs collègues masculins[14]. Le travail des femmes mariées heurtait encore une part importante de l'opinion publique, qui considérait qu'elles contribuaient au chômage masculin. La direction de la Banque se voulait libérale sur ce point : contrairement à de nombreuses entreprises où une jeune fille qui se mariait devait présenter sa démission, elle n'exerçait aucune pression dans ce sens. Mais ce libéralisme avait ses limites. En octobre 1955, la délégation du personnel suggéra que les femmes mariées puissent bénéficier des prêts hypothécaires avantageux que la Banque accordait aux autres membres du personnel. Le comité de direction répliqua que cette mesure ne cadrait pas avec la politique sociale de la Banque, qui tendait à permettre à l'épouse de rester au foyer[15].

Un mot sur la qualification professionnelle des cadres supérieurs ou attachés. Au lendemain de la guerre, les universitaires employés à la Banque étaient encore peu nombreux. La Banque en engagea 86 entre 1944 et 1958 (elle en conserva 54)[16]. Professeur à l'Université libre de Bruxelles depuis 1938, Frère connaissait les mérites de l'enseignement supérieur. Mais il n'en faisait pas une panacée. « *Cet enseignement ne donne sa pleine valeur que s'il s'accompagne de certaines qualités de caractère telles que notamment l'ardeur au travail, le sens des responsabilités, la sûreté de jugement, la loyauté, la modestie, qui ne s'acquièrent généralement pas à l'Université* »[17]. C'est pourquoi, lors de l'élaboration du statut des universitaires employés par la Banque, début 1948, le gouverneur accorda une place importante à la pratique. Après un examen de maturité, les universitaires devaient effectuer un stage de deux ou trois ans durant lequel ils devaient prouver qu'ils étaient qualifiés pour exercer des fonctions supérieures au sein de la Banque. Un mémoire réalisé en fin de stage permettrait en outre d'effectuer un classement entre stagiaires pour déterminer leur ordre d'accession à un grade supérieur. Pour Frère, c'était surtout par ses qualités propres (travail, persévérance, dévouement) que l'universitaire devait forger son avenir. Il le fit savoir assez fermement à certains universitaires –parmi lesquels le futur gouverneur Godeaux – qui se plaignaient du parcours du combattant qu'on leur imposait : « *Le succès n'est pas une question de statut, il dépend avant tout de la valeur personnelle, seuls les médiocres se retrancheront derrière des garanties administratives pour s'assurer un minimum que leurs capacités ne leur permettraient pas d'atteindre. J'ose espérer que ce n'est pas votre cas* »[18].

Effectivement, les mérites personnels jouaient à la Banque un rôle important dans la sélection des cadres supérieurs (les « fonctionnaires »). L'accès à ces grades n'était d'ailleurs pas réservé aux seuls universitaires. La direction voulait maintenir un équilibre « *entre les éléments qui ont avant tout une formation théorique et ceux*

qui ont une plus longue pratique »[19]. Tout commis qui s'en estimait capable était admis à présenter l'examen d'attaché, pourvu qu'il ait cinq ans d'ancienneté à la Banque.

Un nombre croissant de néerlandophones furent embauchés entre 1945 et 1958. C'était là un nécessaire mouvement de rattrapage. La loi organique de la Banque, faisant l'objet de la loi du 28 juillet 1948, et ses statuts, approuvés par l'assemblée générale du 13 septembre 1948, stipulaient en effet que la Banque était soumise à l'application de la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative. Cependant, lorsqu'en novembre 1948 le ministre Eyskens demanda à Frère de lui communiquer la répartition des cadres supérieurs de la Banque en fonction de leur rôle linguistique, le gouverneur rétorqua que puisque la Banque n'était pas un parastatal, elle n'était pas obligée de tenir un tel rôle[20]. Du reste, Frère rassura le ministre : la Banque remplissait ses obligations en matière d'emploi des langues et le recrutement du personnel et l'organisation des services, à Bruxelles et en province, étaient organisés de façon à assurer le bon fonctionnement des services et des relations avec le public.

Début 1949, sous la pression de la Commission permanente de Contrôle Linguistique (Vaste Commissie voor Taaltoezicht), Frère donna davantage de précisions sur la situation prévalant à la Banque[21]. Sur base du seul rapport annuel de la Banque, la Commission déclarait que pour 16 chefs de service, la Banque ne comptait que 2 Flamands. Frère rectifia : la Banque, écrivit-il à Eyskens, comptait cinq chefs de service Flamands. Sur 33 cadres supérieurs, on dénombrait 6 fonctionnaires bilingues d'origine bruxelloise, 12 Wallons et 15 Flamands. Dans le Nord du pays, 12 des 21 agences étaient tenues par des Flamands, les 9 autres étaient confiées à des Wallons ou Bruxellois qui avaient passé avec succès un examen linguistique devant une commission interne.

Ces premières précisions ne satisfirent que temporairement. En 1951, plusieurs parlementaires interpellèrent le ministre des Finances Jean Van Houtte à propos de l'établissement de « rôles linguistiques » à la Banque. La direction répondit que conformément à ce qui avait été admis pour les établissements publics, d'utilité publique et pour les établissements subordonnés lors de la discussion de la loi du 28 juin 1932, le personnel de la Banque n'avait pas été réparti en fonction de la langue. L'important n'était-il pas que la Banque soit organisée pour traiter chaque dossier dans la langue de son correspondant ?[22] La direction fit néanmoins procéder à une enquête interne : sur 1.134 employés, la Banque comptait 434 néerlandophones (soit 38,2 pour cent du total), 427 francophones (37,6 pour cent) et 273 agents considérés comme bilingues (24,1 pour cent)[23]. Pour la direction, ces chiffres apportaient la preuve que la Banque respectait un « juste équilibre » dans les emplois à conférer[24]. On constate toutefois que pour les 118 cadres supérieurs, la proportion de francophones s'élevait à 43 pour cent, celle des employés bilingues à 24 pour cent et celle des néerlandophones, à 33 pour cent seulement.

Sans disposer de chiffres précis, la presse flamande était consciente de cette distorsion. Elle réagit à plusieurs reprises, montant en épingle certains incidents qui survenaient dans les rapports entre la Banque et la clientèle d'expression néerlandaise et affirmant qu'à la Banque, les Wallons occupaient toutes les

fonctions dirigeantes et se conduisaient en « *seigneurs* ». Le ton était volontiers provocateur. Le journal *De Standaard* – le plus sensible à la question linguistique – qualifia un jour Paul Baudewyns, chef du personnel de la Banque et frère du vice-gouverneur, de « *bouffeur de Flamands de la pire espèce* »[25] (« *Vlamingvreter van het ergste soort* »)

Relations sociales et salaires

Depuis l'entre-deux-guerres, les relations sociales au sein de la Banque étaient fondées sur la concertation. En 1936, une Commission consultative du personnel avait été créée, dont une moitié des membres étaient choisis par le personnel et l'autre, par l'administration[26]. En juillet 1947, une « Délégation du personnel » succéda à cette Commission. Pour tenir compte de l'importance grandissante des syndicats dans la vie socio-économique en général et au sein de la Banque en particulier, la direction accepta que la délégation du personnel soit composée soit de délégués élus parmi les candidats présentés soit par des organisations syndicales affiliées aux grandes confédérations reconnues, par 25 pour cent au moins du personnel du groupe qu'ils étaient appelés à représenter. On débattit aussi de l'opportunité de laisser des délégués syndicaux étrangers à la Banque participer aux délibérations entre la Délégation du personnel et la direction[27]. De Voghel y voyait le moyen d'éviter une surenchère entre syndicats et délégation du personnel. Mais cette formule ne fut pas retenue.

La Délégation était compétente pour interpeller la direction sur tous les problèmes intéressant le personnel employé et ouvrier, effectif ou temporaire : recrutement et licenciement, rémunérations et pensions, congés et durée du travail, organisation des services, sécurité et hygiène, application des dispositions légales en matière sociale et œuvres sociales propres à l'institution (service médico-social, mess, vacances…). Les demandes de la Délégation étaient examinées et discutées dans un climat de courtoisie et de confiance[28].

Après le vote de la loi du 20 septembre 1948 instaurant les conseils d'entreprise, la direction envisagea l'opportunité d'en créer un au sein de la Banque, sauf à exclure du champ de ses compétences les activités officielles ou d'intérêt public confiées à l'institut d'émission : politique de crédit, de change et monétaire[29]. Une proposition dans ce sens fut soumise au ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, qui préféra surseoir car il avait été envisagé, lors des discussions parlementaires, de préciser par loi ou arrêté les modalités selon lesquelles la loi du 20 septembre 1948 serait applicable aux établissements publics ou d'utilité publique. Le 27 septembre 1951, le ministère du Travail fit savoir qu'eu égard au statut particulier de la Banque, il l'autorisait à maintenir la Délégation du personnel en lieu et place du conseil d'entreprise, en attendant que la législation soit votée.

En 1956, il n'y avait donc toujours pas de conseil d'entreprise au sein de la Banque. Lors d'une réforme du règlement d'ordre intérieur, les régents Cool et Renard intervinrent avec vigueur pour que la loi du 20 septembre 1948 soit

appliquée à la Banque. La direction fit valoir qu'il n'y allait pas de mauvaise volonté de sa part, mais que le législateur n'avait pas tenu ses engagements. Le statut de la Délégation du personnel fut toutefois aménagé de façon à « institutionnaliser » davantage son rôle. Ses compétences furent désormais reprises in extenso dans le règlement d'ordre intérieur. Il fut de plus décidé que tous les trimestres, la Délégation serait convoquée par le comité de direction pour commenter la situation de la Banque[30]. Renard revint à la charge en demandant que la Délégation du personnel soit immédiatement transformée en délégation syndicale (composée de représentants des syndicats, à l'exclusion de travailleurs non affiliés) : « *Cette formule sert à la fois les travailleurs qui, grâce à l'appui que leurs délégués trouvent auprès des syndicats, ne se présentent plus seuls devant leurs employeurs, et l'intérêt général, en ce qu'elle précise mieux les responsabilités et prévient l'anarchie d'actions entreprises en ordre dispersé ou par des groupements constitués pour les besoins de la cause* ». Mais le discours du syndicaliste socialiste ne rencontrait pas les préoccupations d'autres régents, comme Alfred Putzeys (patron des Pieux Franki) ou l'ingénieur Yvan Feyerick, qui défendaient la possibilité, pour les travailleurs, de se faire représenter par des collègues non syndiqués. Conciliant, Ansiaux fit remarquer que dans les faits, la délégation du personnel était désormais constituée quasi exclusivement d'agents présentés par les organisations syndicales. Il proposa par conséquent de maintenir provisoirement le mode de désignation de la délégation, en ajoutant toutefois que les listes de candidats seraient élaborées d'accord avec les organisations syndicales les plus représentatives. Ce compromis fut adopté.

Appréciées à l'aune des conceptions actuelles, les relations entre direction et personnel de la Banque restaient à cette époque empreintes de paternalisme. Le ton adopté par la « revue du personnel », lancée en 1945, est caractéristique à cet égard. Et les discours prononcés à la « fête de famille » célébrée le 16 septembre 1950, lors du centenaire de la Banque, insistent sur la dimension familiale des relations que l'administration entend nouer avec chacun de ses collaborateurs, de quelque grade qu'il fût[31]. Lors de ce centenaire, la direction créa un Fonds destiné à financer des primes d'encouragement aux études, des prix destinés à récompenser les suggestions, des bourses de voyage, et du prix Paul Baudewyns réservé « *aux meilleurs compagnons ou compagnes de travail* »[32]. Deux membres de la délégation du personnel siégeaient au comité de gestion de ce Fonds du centenaire.

Statutairement, c'est le comité de direction qui fixait le traitement des agents de la Banque[33]. En pratique, les barèmes de rémunérations étaient négociés entre la direction et la délégation du personnel avant d'être arrêtées par le comité. Cette procédure donnait aux décisions un caractère conventionnel.

Les salaires furent massivement augmentés dans les premiers mois qui suivirent la Libération, en fonction de l'élévation du coût de la vie. Une péréquation importante eut lieu après la promulgation de l'arrêté-loi du 31 octobre 1944 : tous les salaires furent relevés de 40 pour cent. Le salaire minimum des huissiers et garçons de bureau âgés de 21 ans et plus atteignait à l'époque 27.000 francs ; celui des commis mariés engagés à titre temporaire, 34.125 francs. Les rémunérations des ouvriers attachés à l'imprimerie atteignaient 10,25 francs l'heure ; celui des filles de cuisine, 5,75 francs l'heure, avec une indemnité

journalière supplémentaire de 10 francs. Une autre augmentation générale des salaires, de 20 pour cent cette fois, fut décidée en septembre 1945[34]. Parallèlement, le personnel percevait depuis la guerre une allocation temporaire de vie chère, dont le montant variait entre 10 et 25 pour cent.

En mai 1945, la direction de la Banque octroya au personnel une gratification dite « indemnité de la Victoire ». Le commissaire du gouvernement protesta contre cette initiative, qui ouvrait une brèche dans la politique de blocage des salaires menée par les pouvoirs publics : inévitablement, la mesure allait susciter des revendications dans d'autres établissements publics ou semi-publics. Mais la direction estima que la mesure prise « *échappait à la sphère du contrôle que l'État désire voir exercer en matière de niveau général des traitements et salaires dans les établissements parastataux. Il s'agit d'un don, qui ne modifie pas le régime des traitements et salaires du personnel* »[35].

En août 1946, la direction décida de revoir complètement les barèmes de traitement en vigueur, de façon à rendre les salaires de la Banque plus attractifs. La Banque rencontrait à cette époque des difficultés de recrutement pour certaines catégories de personnel : « *Les examens d'admission de commis et de sténos-dactylographes se succèdent à une cadence accélérée, sans donner les effectifs que la bonne marche des services réclame instamment* »[36]. La direction se donnait notamment pour objectif de rétablir une plus grande différence entre les rémunérations des cadres et celles du petit et moyen personnel « *Les candidatures de diplômés universitaires se font de plus en plus rares et de bons éléments nous quittent pour occuper ailleurs des situations plus lucratives* ». Quoique la direction ait eu le souci de s'inspirer des barèmes récemment adoptés par l'État « *pour ne pas gêner la politique du gouvernement en matière de rémunérations* », Frère soulignait que la Banque disposait d'une large autonomie en matière de rémunérations : constituée par un acte social de droit privé, elle n'entrait pas dans la catégorie des établissements parastataux ; et investie d'une mission d'intérêt public, elle n'était pas représentée au sein de la commission paritaire constituée pour le personnel des établissements de crédit privés. « *Il n'y a aucune assimilation entre le statut légal et pécuniaire du personnel de la Banque nationale et celui des fonctionnaires et agents des services publics* ».

Saisi de la question par le ministre des Finances, Maurice Vauthier – favorable, rappelons-le, à une étatisation de la Banque – le gouvernement constata que les mesures de péréquation barémique envisagées par la Banque allaient provoquer une rupture sensible avec les barèmes des agents de l'État[37]. Plusieurs ministres se demandaient même si la prochaine révision des statuts de la Banque ne permettrait pas une assimilation du personnel de l'institut d'émission à celui des autres parastataux.

Pressée par la nécessité – et pour éviter sans doute de radicaliser le débat sur une possible nationalisation de la banque – la direction accepta en janvier 1947 d'établir à un niveau sensiblement inférieur à ce qui avait été prévu les barèmes qu'elle avait d'abord proposés. Mais elle rappela au ministre des Finances qu'en aucun cas, ce renoncement ne pouvait justifier l'assimilation ultérieure du personnel de la Banque à celui de l'État[38]. D'autre part, les augmentations consenties s'avéreraient insuffisantes pour contenter certaines catégories du

personnel. « *L'institution perdra ses éléments les meilleurs et les plus expérimentés* ». Dans les mois qui suivirent, la direction prit d'ailleurs certaines initiatives destinées à gonfler de façon indirecte les salaires versés aux agents de la Banque. En mars 1947, elle leur octroya une indemnité pour compenser les dépenses générées par un hiver exceptionnellement rigoureux et le fait que le personnel se trouvait privé depuis plusieurs années de toute participation dans les bénéfices[39].

Fin 1948, dans un contexte politique et économique plus favorable, les barèmes du personnel de la Banque furent portés au coefficient 3 par rapport aux traitements de 1937, avec effet rétroactif au 1er juillet 1948. Simultanément, les rémunérations des agents furent rattachées à l'indice des prix de détail du 1er janvier 1949, soit 393[40]. Toute hausse ou baisse de 20 points de cet indice donnerait lieu à une modification des rémunérations à concurrence de 5 pour cent[41].

En avril 1951, un nouvel incident se produisit entre le gouvernement et la direction de la Banque, lorsque celle-ci annonça son intention d'accorder au personnel une allocation récemment octroyée dans le secteur privé. Le ministre Van Houtte protesta contre un statut cumulant les avantages des secteurs public et privé. Il demanda à la Banque d'opter pour l'un ou l'autre régime. Le juriste de la Banque, De Miomandre, établit au contraire le droit de la Banque de fixer en toute indépendance les conditions de rémunérations de son personnel. En aucun cas, on ne pouvait considérer qu'elle relevait du secteur public[42]. D'après les statuts, le comité de direction était seul habilité à fixer le traitement des employés. Les dispositions légales auxquelles la Banque devait en outre se conformer en matière sociale (législation sur la sécurité sociale, les allocations familiales, les accidents du travail, les vacances annuelles…) étaient celles qui s'appliquaient au secteur privé. Le comité de direction décida dès lors de passer outre les réserves de Van Houtte : « *Il est loisible à la Banque, comme à toute autre entreprise, de traiter son personnel plus libéralement, compte tenu de la nature des fonctions exercées et des mérites respectifs des intéressés* »[43].

A la fin des années 1950, le personnel de la Banque jouissait de rémunérations probablement légèrement supérieures à celles en usage dans le secteur privé et à l'État[44]. Il fallait en effet prendre en considération non seulement le salaire barémique mais les nombreux avantages extra-légaux dont profitait le personnel : allocations familiales, allocations de la femme au foyer, primes d'habillement, de mariage, de naissance, interventions dans les frais de séjour des enfants, pécules de vacances, conditions particulières lors de la souscription d'un prêt hypothécaire, interventions dans les frais médicaux et dans l'assurance accidents « vie privée », prime à l'obtention d'un diplôme universitaire… Au mess, les repas étaient proposés à des prix défiant toute concurrence car l'administration les prenait en charge à concurrence de 70 pour cent. Au total, en se basant sur les dépenses inscrites au budget de la Banque, la charge s'ajoutant aux traitements et salaires représentait 58 ou 70 pour cent du montant des salaires, suivant qu'on prenne ou non en considération la part attribuée au personnel dans la répartition des bénéfices. « *Sans doute, ces pourcentages ne s'ajoutent-ils pas uniformément ni complètement à la rémunération perçue, puisque les montants touchés dépendent de situations individuelles et que les cotisations sociales interviennent dans le calcul* »[45].

La mutuelle du personnel et le service médico-social, réorganisés immédiatement après la guerre, développaient des services très complets. En février 1945, le comité de direction de la Banque demanda en conséquence au ministère du Travail et de la Prévoyance sociale de dispenser le personnel du paiement des cotisations prévues par les arrêtés relatifs à la sécurité sociale[46]. Mais cette dérogation ne fut pas accordée. Dans les années 1950, le service médico-social de la Banque comprenait un médecin-chef, deux médecins-adjoints et un médecin dentiste, assistés de plusieurs infirmières. Il était doté d'un appareillage de pointe, avec entre autres des installations de radiophotographie, de kinésithérapie, de physiothérapie, des laboratoires…[47].

En 1958, le conseil de régence estima nécessaire de relever certains minima de traitement pour améliorer le sort des jeunes éléments du grade inférieur[48]. À cette occasion, la Banque s'affranchit complètement du contrôle du ministre des Finances en matière de rémunérations du personnel. Van Houtte reconnut que son droit de veto (article 75 et 76 des statuts) ne s'étendait pas à l'administration intérieure de la Banque. Il ne lui appartenait pas d'apprécier le bien-fondé des décisions que la Banque adoptait concernant son personnel, géré selon le régime du secteur privé[49]. La stratégie de Van Houtte était la suivante : en affirmant haut et fort que la Banque relevait du secteur privé, il se donnait les moyens de refuser d'étendre aux agents de la fonction publique des avantages octroyés au personnel de la Banque.

En ce qui concerne l'aménagement du temps de travail, l'innovation la plus importante sans doute est celle de la semaine anglaise. À partir de janvier 1956, la plupart des agents eurent congé un samedi sur deux. En contrepartie, leur journée de travail était prolongée d'un quart d'heure du lundi au vendredi.

Notes du chapitre 3

1 BNB, SD, CL, la Banque à W. Ganshof van der Meersch, 8 février 1945.
2 BNB, SD, CL, la Banque à W. Ganshof van der Meersch, 7 février 1945.
3 BNB, SD, AM, pt. 9.5/21, déposition d'un agent, septembre 1944.
4 BNB, SD, AM, pt. 9.5/21, déposition d'un agent, septembre 1944.
5 BNB, CD, PV du 2 décembre 1944.
6 BNB, CD, PV du 14 mai 1945.
7 BNB, CD, PV des 24 juillet et 24 août 1956.
8 BNB, SD, CL, la Banque à J. Leclercq, gouverneur de la Province de Liège, 23 mars 1945.
9 BNB, CD, annexe au PV du 5 juin 1952 intitulée *Agrandissements de la B.N.B.*
10 BNB, CR, annexe au PV du 11 juillet 1956 intitulée *Règlement d'ordre intérieur. Schéma d'exposé au conseil de régence du 11 juillet 1956*.
11 'Où habitons-nous ? Observations sur la localisation domiciliaire du personnel de la Banque nationale de Belgique', in : *BNB, Revue du personnel*, mai-juin 1949.
12 A. Maes, 'Les femmes à la Banque', in : *BNB. Revue du personnel*, septembre 1951, pp. 7-14.
13 BNB, SD, CL, A. Baudewyns au Commissaire du gouvernement, 28 septembre 1945.
14 A. Maes, 'Les femmes à la Banque', in : *BNB. Revue du personnel*, septembre 1951, pp. 7-14.
15 BNB, CD, PV du 28 octobre 1955. Du point de vue juridique, le régime matrimonial des époux rendait encore difficile l'application de cette libéralité, même si une nouvelle législation édictée en 1934 permettait à la femme mariée de disposer librement de ses économies lorsqu'elles constituaient le fruit de son travail.

16 BNB, CR, PV du 15 octobre 1958.
17 BNB, SD, CL, M. Frère à monseigneur Van Waeyenbergh, recteur de l'Université de Louvain, 10 avril 1945.
18 BNB, SD, CL, M. Frère à P. André et consorts, 25 mars 1945.
19 BNB, CR, PV du 8 août 1956.
20 BNB, SD, CL, M. Frère à G. Eyskens, 9 novembre 1948.
21 BNB, SD, CL, M. Frère à G. Eyskens, 5 janvier 1949.
22 BNB, CD, PV du 9 mars 1951.
23 BNB, CD, PV du 9 janvier 1951.
24 BNB, CD, PV du 16 janvier 1951.
25 *De Standaard*, 20 octobre 1951.
26 BNB, *Rapport annuel pour l'exercice 1947*, p. 56.
27 BNB, CD, PV du 8 juillet 1947.
28 BNB, *Rapport annuel pour l'exercice 1947*, p. 56.
29 BNB, CD, PV du 7 mars 1950.
30 BNB, CR, PV du 8 août 1956.
31 BNB, *Rapport annuel pour l'exercice 1950*, p. 81.
32 BNB, *Rapport annuel pour l'exercice 1956*, p. 98.
33 BNB, CD, annexe au PV du 27 juillet 1956 intitulée *Réponses* et datée du 1er août 1956.
34 BNB, SD, CL, A. Baudewyns au commissaire du gouvernement, 28 septembre 1945.
35 BNB, CR, PV du 6 juin 1945. Un incident similaire se produira dix ans plus tard, en 1956, sur un scénario tout à fait comparable : décision de la Banque d'octroyer une indemnité de vie chère à son personnel ; demande du gouvernement de ne pas y procéder, par crainte de devoir l'accorder au personnel de l'État ; confirmation de la décision prise par la direction de la Banque (BNB, CD, PV du 28 février du 6 mars 1956, et CR, PV du 29 février 1956).
36 BNB, SD, CL, lettre de la direction au ministre des Finances, 7 août 1946.
37 AGR, CM, PV des 22 et 29 août 1946.
38 BNB, SD, CL, M. Frère au ministre des Finances, 20 janvier 1947.
39 BNB, CD, PV du 4 mars 1947.
40 BNB, CR, PV du 18 avril 1951.
41 Le choix de l'indice de base 393 fut contesté par le personnel, la péréquation s'étant faite au coefficient 3 (BNB, CD, annexe au PV du 19 janvier 1951, *Questions soulevées par la délégation du personnel*, s.d.). Lorsqu'en 1950 et 1951, les événements internationaux provoquèrent une hausse rapide de l'index, la délégation du personnel demanda avec insistance une révision des barèmes. En décembre 1951, le comite de direction décida de ne pas modifier les traitements de base mais d'adopter l'indice 375 comme nouveau point de départ pour l'échelle mobile des salaires. Sur cette base, les rémunérations du personnel furent portées rétroactivement à 105 pour cent au 1er février 1951 et à 110,25 pour cent au 1er avril 1951. À la même époque, il fut décidé d'accorder des augmentations quadriennales aux éléments méritants.
42 BNB, CD, PV du 10 avril 1951 et note annexe intitulée *Note concernant le statut des rémunérations à la Banque Nationale*, 9 avril 1951.
43 BNB, CD, PV du 10 avril 1951 et CR, PV du 18 avril 1951.
44 BNB, CD, annexe au PV du 12 novembre 1957, note du gouverneur Ansiaux intitulée *Aux membres du personnel de la Banque nationale de Belgique*, 13 novembre 1957.
45 BNB, CR, PV du 24 septembre 1949.
46 BNB, CD, PV du 9 février 1945.
47 BNB, SD, AM, pt. 9.5/25, note manuscrite intitulée *Historique des constructions de la Banque Nationale de Belgique*, 1er février 1962.
48 BNB, CD, PV du 27 juin 1958.
49 BNB, CD, PV du 19 septembre 1958 et CR, PV du 24 septembre 1958.

CHAPITRE 4 - LE PATRIMOINE IMMOBILIER DE LA BANQUE

Depuis 1908, les installations de la Banque n'avaient pratiquement plus été modifiées, tandis que l'effectif avait plus que triplé[1]. Tous les coins et recoins des bâtiments construits par Beyaert étaient utilisés. Différentes extensions des services avaient été installées dans des maisons environnantes, mais ce processus de développement anarchique avait abouti à faire de l'ensemble des bureaux un complexe hybride. L'organisation du travail en souffrait. Souvent, les diverses sections d'un même service étaient éparpillées dans plusieurs bâtiments : les distances à parcourir journellement par nombre d'employés étaient considérables. Plusieurs services, la centrale téléphonique et le réfectoire étaient situés sous les combles : c'étaient des places sombres, glaciales en hiver, étouffantes en été. Faute de place, l'imprimerie avait été contrainte de se développer en hauteur, c'est-à-dire de façon très irrationnelle, et les ouvriers y étaient contraints de manger leurs tartines au pied de leurs machines.

En 1939, le gouverneur Janssen décida de reconstruire entièrement les locaux de la Banque. Une occasion inespérée se présentait : les travaux de la jonction ferroviaire entre les gares du Nord et du Midi allaient un remodelage radical du quartier et la rectification de la rue de Berlaimont. La reconstruction de son siège social permettrait à la Banque de valoriser certains terrains lui appartenant et sis de l'autre côté de la voirie, en y élevant un bâtiment distinct où on installerait l'imprimerie. En février 1940, la Banque engagea l'architecte Marcel Van Goethem. Différents projets de reconstruction furent établis. Mais leur exécution fut suspendue en raison de la guerre.

Les études préliminaires reprirent en 1946 et durèrent deux ans. Pendant cette période, Van Goethem se documenta afin de doter les nouveaux bâtiments de tous les perfectionnements de la technique. Le directeur Van Nieuwenhuyse, chargé du suivi du projet par le comité de direction, visita en sa compagnie les installations de plusieurs banques centrales ou privées à Londres, Paris, Washington, New York… L'architecte devait jongler avec de nombreux impératifs. Tout d'abord, alors qu'on avait d'abord eu l'intention de raser complètement les bâtiments érigés par Beyaert au 19e siècle, il fut finalement décidé de préserver l'hôtel du gouverneur. Puis, il fallait tenir compte de la forme triangulaire du terrain disponible, de la création du nouveau boulevard et de l'urbanisation des abords de la Collégiale. Enfin, il fallait résoudre d'épineux problèmes techniques : la nécessité de compenser la dénivellation entre la rue du Bois Sauvage, siège historique de la Banque, et la rue de Berlaimont ; la présence d'un nappe aquifère à faible profondeur ; la stabilité des fondations, qui devaient reposer à la fois sur le tunnel de la jonction et sur le sol naturel ; ou l'isolation acoustique des bâtiments, pour étouffer bruits et vibrations engendrés par la jonction ferroviaire.

Tenant compte de ces différentes contraintes, l'architecte dessina une double bâtisse de quelque 200 mètres de long, parallèle au boulevard de la jonction, dont les deux corps seraient séparés par une impressionnante salle de guichets surmontée d'une verrière. Cet ensemble imposant serait complété par deux

rotondes aux extrémités et des ailes en façade de la rue de la Banque et dans le bas de la rue du Bois Sauvage. Le projet de Van Goethem était dominé par des préoccupations fonctionnelles. Il voulait des locaux modernes, spacieux, aérés, lumineux mais aussi plus sûrs (à cette fin, le nombre d'accès à la Banque était ramené de 7 à 3). Ses idées architecturales s'inspiraient de l'image que l'on souhaitait donner à l'époque d'une banque centrale gardienne de la monnaie. Le caractère monumental des bâtiments et du nouveau hall des guichets dégageait une impression de solidité. Et de nombreux éléments – les grilles du rez-de-chaussée, les murs aveugles des rotondes – inspiraient aussi un sentiment de sécurité.

Les travaux commencèrent en janvier 1948. Ils allaient durer plus de dix ans[2]. Le résultat frappe par son austérité. Quelques rares éléments décoratifs rompent avec une architecture dépouillée. Sur les murs des rotondes, aux deux extrémités du bâtiment, des médaillons en bas-relief furent réalisés par le statuaire Marcel Rau (auteur à la même époque les profils de souverains qui figurent sur diverses pièces de monnaie belges). C'est au même que l'on doit les silhouettes hiératiques en aluminium disposées de part et d'autre de l'entrée principale de la Banque. Par ailleurs, deux figures en bronze furent placées aux extrémités de la façade : une « jeune fille agenouillée », par Charles Leplae, et une « femme assise », par Georges Grard[3].

L'équipement des bureaux étonnait par sa modernité : châssis guillotines en aluminium, plafonds insonores, cloisons mobiles, conditionnement d'air, éclairage fluorescent encastré dans les plafonds… Les conditions de travail étaient désormais infiniment meilleures. La superficie des bureaux était passée de 39.284 m² en 1939 à 46.412 m² en 1955 et chaque agent disposait de 3 m² au minimum[4]. L'éclairage moyen atteignait 250 lux. Pour faciliter la communication entre services, on avait installé 24 ascenseurs, un escalier roulant et un réseau pneumatique pour la transmission de documents[5]. On avait veillé aussi à ce que les services en relation avec le public fussent installés de plain-pied autour de la salle des guichets du rez-de-chaussée.

En 1955, un « mess » d'une capacité de 800 couverts et une cuisine équipée furent inaugurés au quatrième étage. La Banque en confia la direction à un maître d'hôtel et augmenta la variété des plats : outre le plat du jour à 3 francs et le plat spécial à 10 francs, le mess proposait chaque jour l'incontournable bifteck-pommes frites, un plat de régime et un plat froid[6]. Les membres du personnel disposaient désormais d'une salle de lecture et d'une salle de repos pour se délasser pendant la pause de midi[7].

Aménagements intérieurs compris, les nouveaux bâtiments coûtèrent 1.247 millions de francs, soit 1.027 millions pour le bâtiment de la Banque proprement dit et 220 pour celui de l'imprimerie[8].

Parallèlement à l'aménagement des nouveaux locaux, la bureautique se perfectionna. Le traitement de données à grande échelle par cartes perforées (système mécanographique Hollerith) fut en usage à la Banque dès 1946. Le service du contrôle des changes et celui du personnel furent apparemment les premiers à s'en servir, avant ceux du Caissier de l'État ou des dépôts à découvert. Les cartes perforées étaient triées mécaniquement à la cadence de 400 cartes à la minute,

avant d'être « lues » électriquement. En 1955, deux trieuses électroniques supplémentaires, une perforatrice électrique et plusieurs nouveaux tableaux de connexion furent mis en service, pour faciliter notamment le calcul des enquêtes de conjoncture, la statistique des entrées d'effets aux comptoirs d'escompte, la décomposition des effets réescomptés, la mise en perspective des acceptations visées en fonction de leur encours, de leur volume, de leur durée… La Banque se contenta de louer ce nouvel appareillage électronique à la société IBM, se rendant compte que le vieillissement du matériel serait beaucoup plus rapide désormais : « *Nous nous trouvons actuellement à un tournant* […] *La technique des bandes perforées, des bandes et tambours à mémoire magnétiques modifiera sensiblement la physionomie actuelle des ateliers de mécanographie* »[9]. La Banque s'intéressa d'ailleurs en 1956 à un projet sans lendemain : l'installation en Belgique d'un calculateur géant « *à mémoires pratiquement illimitées* » pouvant servir au traitement des données.

Plusieurs autres innovations méritent une brève mention. À l'imprimerie, les techniques d'impression typographiques en usage à la fin de la Seconde guerre mondiale furent progressivement abandonnées dans les années 1950 et la Banque se dota de presses ultra-modernes de taille-douce et d'offset. Une machine à compter les billets fut mise en service fin 1956. Dans le domaine de la reprographie, la technique de l'« offset » se développa à partir de 1954 et les premières photocopieuses firent leur apparition (procédé américain Colitho). Un central téléphonique d'une capacité de 900 postes fut installé en 1949 et le premier télex fut mis en service vers 1956, au service du change. C'est là qu'arrivèrent désormais tous les télégrammes en provenance de l'étranger. Mais ceux en provenance de province étaient encore communiqués par téléphone par la Régie des Télégraphes et des Téléphones.

Traditionnellement, le gouverneur de la Banque habitait des appartements de fonction, au siège même de l'institut d'émission. Mais lorsqu'en 1957 Hubert Ansiaux succéda à Maurice Frère, l'hôtel du gouverneur, dessiné par Beyaert, fut jugé peu propre à la vie de famille. La Banque, dûment autorisée par le ministre des Finances, acheta alors une résidence à Uccle, qu'elle aménagea à ses frais et mit à la disposition du nouveau gouverneur. L'achat et les travaux d'appropriation coûtèrent 25 millions[10]. Ce chiffre suscita l'indignation du quotidien *La Libre Belgique*, qui mena une véritable campagne contre Ansiaux et ses goûts de luxe[11]. Il semble que cette campagne de dénigrement était inspirée par le comte de Launoit, qui en aurait profité pour satisfaire une vieille rancœur contre le gouverneur de la Banque.

Parce que la Banque ambitionnait de jouer un rôle important sur le marché du crédit en Belgique, parallèlement aux banques privées, elle ne se contenta pas de moderniser son siège central mais développa également sa représentation en province. Nombre de bâtiments d'agences régionales furent rénovés ou reconstruits selon les principes les plus modernes de l'architecture et de l'ergonomie bancaire. Pour l'architecte Van Goethem, l'architecture des agences avait trop longtemps privilégié le prestige : le développement des « missions administratives » de l'institut d'émission et des ses agents justifiait que l'on s'oriente désormais vers une architecture plus fonctionnelle[12].

En 1946, la Banque nationale disposait de succursales à Anvers, Liège, et Luxembourg. Son réseau comprenait aussi 40 agences de province. Le personnel de ces agences – environ 25 pour cent de l'effectif de la Banque – remplissait de nombreuses missions tel que le comptage et le tri des billets reçus des banques ou du public, le service financier de la dette publique (emprunt et remboursement des obligations d'État), l'octroi de visas commerciaux, la représentation de l'IBLC etc. La plupart des agences - 36 sur 40 - abritaient les comptoirs d'escompte de la Banque dont les activités de réescompte des effets présentés par les banques augmentaient encore régulièrement. Rappelons aussi qu'à l'instar de la Régie des Postes, les comptoirs d'escompte de la Banque assuraient à l'époque la représentation en province de la CGER. Les comptoirs faisaient le service des « livrets d'épargne », sur lesquels le nombre des opérations était encore en progression constante. Les agences de la Banque abritaient également les sièges de province de la SNCI.

Notes du chapitre 4

1 BNB, SD, AM, pt. 9.5/25, note manuscrite intitulée *Historique des constructions de la Banque Nationale de Belgique*, 1er février 1962.

2 'Les Bâtiments de la Banque. Les problèmes de la reconstruction d'après-guerre', in : *Banque nationale de Belgique. Revue mensuelle*, avril 1994, pp. 14-21. Marcel Van Goethem (1940-1959), fut pendant plusieurs années le collaborateur de l'architecte Alexis Dumont, avec lequel il réalisa plusieurs bâtiments publics et privés à Bruxelles avant d'être nommé en 1940 architecte de la Banque nationale. Il fut aussi professeur d'architecture à l'Ecole polytechnique de l'Université Libre de Bruxelles. Début 1956, l'exécution du programme immobilier de la Banque touchant à sa fin, la Banque l'autorisa à accepter la tâche d'architecte en chef de l'Exposition universelle de 1958. voir BNB, CD, PV du 20 janvier 1956. Sur son œuvre, voir *L'architecte M. Van Goethem, œuvres et études 1940-1959*, Bruxelles, 1962.

3 'Les Bâtiments de la Banque. Les problèmes de la reconstruction d'après-guerre', in : *Banque nationale de Belgique. Revue mensuelle*, avril 1994, pp. 14-21.

4 BNB, CR, annexe au PV du 11 juillet 1956 intitulée *Règlement d'ordre intérieur. Schéma d'exposé au conseil de régence du 11 juillet 1956*.

5 BNB, CR, annexe au PV du 16 décembre 1953.

6 BNB, CR, annexe au PV du 14 décembre 1955 intitulée *Organisation administrative*.

7 'Notre *rest room* est ouvert', in : *BNB. Revue du personnel*, janvier 1958, p. 15.

8 Les postes les plus importants peuvent se ventiler comme suit : terrains, 31 millions ; gros œuvre, 629 millions ; menuiserie métallique, 109 millions ; installations électriques et éclairage, 92 millions ; installations de chauffage, 73 millions ; ascenseurs et monte-charges, 55 millions ; ferronnerie, 38 millions ; installations du 4e étage (direction), 30 millions ; cloisons amovibles et comptoirs, 27 millions ; plomberie, 23 millions ; marbreries, 18 millions ; études techniques et surveillance, 17 millions…

9 BNB, CR, PV du 14 décembre 1955, note annexe intitulée *Organisation administrative*.

10 BNB, SD, AM, pt. 9.5/25, note manuscrite intitulée *Historique des constructions de la Banque Nationale de Belgique*, 1er février 1962.

11 V. Janssens, *De beheerders van ons geld. Negentien gouverneurs van de Nationale Bank van België*, Tielt, 1997, p. 188.

12 M. Van Goethem, 'L'évolution architecturale des agences', in : *BNB. Revue du Personnel*, juin 1958, p. 13.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

INDÉPENDANCE ET DISCRÉTION, VERTUS CARDINALES D'UNE BANQUE CENTRALE

La réforme de la loi organique et des statuts de la Banque, dans laquelle celle-ci a joué elle-même un rôle de premier plan, s'est étendue sur quatre ans et six gouvernements. Il ne faut pas s'étonner dès lors que la loi finalement votée soit un texte hybride, portant la marque de tendances diverses et contradictoires. D'ailleurs, de grosses divergences de vues subsistèrent jusqu'au bout quant aux objectifs poursuivis par ceux qui votèrent le texte. Certains voulaient renforcer le contrôle de l'État sur l'institut d'émission, effacer toute trace d'influences particulières dans la gestion de la Banque ; d'autres étaient surtout préoccupés d'éviter son étatisation et ne consentirent à aménager les statuts existants que si son indépendance était maintenue. Rentrèrent également en ligne de compte, au cours de cette saga : la nécessité d'assainir le bilan de l'institution (la survie de la Banque et son prestige à l'étranger l'exigeaient) ; la nécessité d'attendre que le sort de la Banque d'Émission soit réglé ; la volonté de ne pas léser les actionnaires historiques de la Banque ; et les difficiles négociations autour du plafond des avances que la Banque pouvaient consentir à l'État.

La réforme de la loi organique de la Banque doit aussi être remise dans le cadre plus large de l'intense travail législatif produit à la fin du gouvernement Spaak. En quelques mois (mai-septembre 1948), et au prix de longues et houleuses séances parlementaires, une série de « réformes de structure » furent votées pour donner satisfaction à la composante socialiste du gouvernement. La plus importante, qui fit l'objet de la loi du 20 septembre 1948, réorganisait l'économie sur base paritaire et créait à cette fin le Conseil central de l'Economie, les conseils professionnels et les conseils d'entreprise[1]. Elle consacrait la reconnaissance explicite des principaux syndicats de travailleurs, en leur accordant un monopole lors de la présentation des candidats destinés à former la délégation des travailleurs au sein des différents organismes créés. Mais il s'agissait d'une loi de compromis qui, dans l'immédiat, ne modifiait guère l'état des choses. La réforme des statuts de la Banque participa en partie de la même logique : la gestion de la Banque ne s'en trouva pour ainsi dire pas modifiée.

Avec le recul, les modifications aux statuts de la Banque ne peuvent en effet passer pour une étape importante vers une socialisation de l'économie. Ce fut pourtant comme telle que le parti socialiste présenta la réforme. Tout aussi peu convaincante – ou en tout cas incomplète – est la thèse présentée par Eyskens, pour qui l'État prenait une participation dans le capital de la Banque pour y renforcer son contrôle et « *mieux consacrer la communauté d'intérêts et de vues qui, en fait, lie l'État à la Banque dans l'action qu'ils exercent conjointement pour une saine gestion financière et monétaire* »[2]. Le contrôle des pouvoirs publics sur la Banque ne s'avéra pas plus

étroit après la réforme de 1948. À cet égard, celle-ci apparaît comme bien moins importante que la révision des statuts de 1937.

Pourquoi le capital de la Banque ne fut-il pas complètement racheté, alors que les socialistes le demandaient et que des « techniciens » issus de différents milieux considéraient que ce serait la solution la plus indiquée ? En fait, les deux hypothèses furent tour à tout envisagées – en France, on avait connu en 1945 pareil débat entre deux solutions : nationalisation complète du capital de la Banque de France ou transformation en société d'économie mixte[3]. Ceux qui considéraient avant tout l'indépendance de la Banque voulaient qu'il subsiste des actionnaires privés. Le gouverneur Frère était de ces derniers. Quant au PSC, il considérait la question sous l'angle doctrinal : la nationalisation de la Banque ouvrirait une brèche aux partisans de la socialisation de l'économie. Et tant qu'il subsistait des actionnaires privés, on pouvait affirmer que la nationalisation n'avait pas eu lieu.

La formule finalement adoptée relève du régime de l'économie mixte. Celui-ci se développa à l'époque en Belgique après la guerre. Aucune nationalisation n'y fut d'ailleurs prononcée, contrairement à ce qui se passa dans la plupart des pays voisins. Certes, durant les premières années qui suivirent la guerre, on en parla d'abondance. Mais après que les communistes eurent quitté le gouvernement, en mars 1947, il devint peu probable qu'une majorité se dégageât en faveur de la « socialisation » d'un pan ou l'autre de l'économie. Si l'on compare la Belgique avec ses voisins immédiats : Pays-Bas, Royaume-Uni et France, la réforme de la Banque apparaît donc bien timide. Mais en Belgique, plus qu'ailleurs, l'opinion publique et le gouvernement reconnaissent l'autorité de la Banque en matière de crédit et de défense de l'orthodoxie financière. Et d'autre part, la Belgique se distingue en Europe par une résistance marquée des idées libérales.

La révision des statuts de la Banque a été aussi, en coulisses, l'occasion d'une épreuve de force entre la Banque et le gouvernement autour de la question controversée de la fixation du plafond des avances de la Banque à l'État. Devant le veto de Frère, qui alla jusqu'à mettre sa démission dans la balance, le gouvernement dut renoncer à disposer d'une plus grande marge de manœuvre. Le Parlement, considéré comme trop lent par le pouvoir exécutif et comme pas toujours à même d'apprécier la situation par le gouverneur de la Banque, fut écarté du débat[4]. Pendant le reste du mandat de Frère, la limite des avances de la Banque à l'État resta fixée à 10 milliards de francs. Et, comme on le verra dans la troisième partie de cet ouvrage, la Banque ne manqua jamais par la suite de faire savoir au gouvernement qu'elle était décidée à ne pas donner suite à une demande de relèvement de ce plafond. Ainsi les craintes des libéraux ne se vérifièrent pas, qui en juin-juillet 1948, avaient attaqué la réforme des statuts en affirmant que la Banque serait désormais inféodée aux pouvoirs publics et que la stabilité du franc s'en trouverait menacée.

Cet incident est symptomatique de l'indépendance que la Banque cultivait dans ses relations avec le pouvoir, quand elle estimait que le statut de la monnaie était en jeu. Nous y reviendrons plus à fond dans la troisième partie, mais citons dès à présent ce que Frère disait en 1960 des relations idéales entre le gouvernement et la Banque centrale d'un État moderne : « *Un contact étroit doit*

exister entre [eux]. *La seconde ne doit cependant pas être placée directement sous l'autorité du premier et subordonnée à lui. Elle doit demeurer en mesure, en s'appuyant sur ses statuts et sur ses conseils, de faire entendre sa voix et de défendre ses avis au besoin devant l'opinion publique. Il ne peut non plus se créer une opposition quelconque entre elle et le gouvernement. Bien au contraire. Elle est son conseiller naturel dans les questions de crédit et son devoir est de lui apporter sa collaboration la plus entière. Il doit en fin de compte se créer entre l'État et la Banque, une communauté d'intérêts et de vues qui puisse les lier l'un à l'autre dans l'action qu'ils doivent exercer conjointement pour arriver à une saine gestion financière et monétaire. Pour reprendre une image que présentait, il y a quelques années, le professeur Einaudi, ancien président de la république d'Italie, la position de la Banque centrale par rapport au gouvernement doit être semblable à celle de l'esclave qui devait rappeler sans cesse au triomphateur rentrant à Rome sur son char, que la Roche Tarpéienne est voisine du Capitole* »[5].

Après la réforme de ses statuts, la Banque continua à défendre son indépendance. Elle ne contestait pas être soumise au contrôle de la puissance publique (le droit de veto attribué au ministre des Finances en était l'expression la plus radicale). Mais, elle estimait que sa forme de société anonyme faisait d'elle un organisme autonome. Le conseil de régence et le comité de direction répondaient de leur gestion devant l'assemblée générale des actionnaires et non devant la puissance publique[6].

Frère avait espéré aussi que les membres du comité de direction puissent être choisis en fonction de leur compétence. Il ne put empêcher l'une ou l'autre nomination politique. Quant à sa propre désignation comme gouverneur puis à celle d'Ansiaux comme vice-gouverneur, en 1954, elles furent le fait de Camille Gutt. En ce sens, l'on peut dire que la politique menée par la Banque procède véritablement de l'ancien ministre des Finances. Cela aussi explique la continuité de la politique monétaire belge durant la période sous revue.

Quelques mots sur les rapports entre la Banque et l'opinion. Frère considérait qu'à cause des déboires que le franc avait connus entre les deux guerres, l'opinion publique belge était particulièrement sensible. Aussi ce ne fut qu'exceptionnellement que le gouverneur exprima publiquement un jugement sur la politique économique et financière, jouant alors de l'opinion comme d'un levier. Il était d'avis qu'en règle générale, il était préférable de mener une politique discrète, hors des feux de la rampe. Il s'agissait aussi de ménager le gouvernement : « *pour agir avec efficacité, une banque centrale doit s'efforcer d'agir toujours avec discrétion. Ses dirigeants doivent demeurer modestes, s'abstenir de toute publicité et ne chercher pour eux-mêmes aucun avantage de quelque nature qu'il puisse être… Auprès du gouvernement, notamment, les avis de la Banque auront d'autant plus de poids et de chance d'être suivis qu'ils auront été donnés avec plus de discrétion* »[7]. En cas de nécessité, il se permettait toutefois l'une ou l'autre déclaration lors de l'assemblée générale des actionnaires. On songe en particulier à sa condamnation à posteriori des modalités de la dévaluation de 1949, lors de l'assemblée générale de février 1950 – nous y reviendrons dans la deuxième partie. On connaît un seul exemple de conférence de presse donnée par la Banque sous le mandat de Frère. Ce fut en janvier 1946, lors d'une dévaluation du franc français. Il fit à cette occasion une sortie sur la volonté de transparence de la Banque : « *la Banque Nationale* », déclara-t-il, « *ne doit pas travailler sur la place publique. C'est la raison*

pour laquelle je ne vous vois pas plus souvent. Mais de temps en temps, s'il arrive des choses qui peuvent être intéressantes à vous faire connaître, il est nécessaire de vous donner la possibilité de poser des questions et de vous mettre au courant de la situation » [8]. En réalité, cette expérience resta sans lendemain. Du reste, Frère considérait que les situations hebdomadaires mises à la disposition de la presse constituaient un élément complet et solide d'information. Leur présentation fut d'ailleurs modifiée à plusieurs reprises, par souci de clarté.

La Banque jouissait en général d'un grand prestige tant auprès du gouvernement que de l'opinion. Il y a une exception notable à signaler : l'entêtement que le quotitdien *La Libre Belgique* mettait à critiquer sa direction et ses décisions. En mars 1956, le journal catholique déclencha une offensive de grand style contre la Banque à propos des rémunérations de ses dirigeants. Frère faillit réagir mais s'en abstint finalement. Il rappela à cette occasion que sa ligne de conduite avait toujours été d' « *éviter de recourir à la publicité, quelle qu'en puisse être la forme. En dehors des assemblées générales et des rapports annuels de la banque, je n'ai jamais écrit d'articles, fait de conférences ou de déclarations à la presse. Mes collègues de la direction ont agi de même*»[9].

---

1 *Les conseils d'entreprises. Commentaires à l'usage des chefs d'entreprise, Bruxelles, Editions de la FIB*, 1950 ; B. S. Chlepner, *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, 1956, pp. 325 sq.

2 G. Eyskens, 'Projet de loi modifiant la loi organique de la Banque Nationale de Belgique. Exposé des motifs', in : *Documents parlementaires. Chambre des Représentants*, session 1947-1948, n° 282, 4 mars 1948, p. 2.

3 H. Koch, pp. 42-53.

4 BNB, CD, PV du 2 mars 1948.

5 AMAE 7114 III, conférence de M. Frère prononcée au Japon, le 21 avril 1960.

6 BNB, CD, PV du 10 septembre 1954.

7 *Allocution prononcée par M. le gouverneur Maurice Frère à l'assemblée générale des actionnaires du 25 février 1957*, Bruxelles, Banque Nationale de Belgique, 1957, p. 12.

8 *L'Écho de la Bourse*, 17 janvier 1946.

9 BNB, CD, PV du 23 mars 1956.

DEUXIÈME PARTIE : DU BILATÉRALISME À LA CONVERTIBILITÉ. LA POLITIQUE DE CHANGE DE LA BANQUE À L'ÉPREUVE DU CONTEXTE INTERNATIONAL

CHAPITRE 1 – L'ÂGE DU BILATÉRALISME (1944-1947)

La création de l'IBLC

L'Europe sortit ruinée du cauchemar de la guerre. En France, en Belgique, aux Pays-Bas, la production industrielle était tombée au tiers environ de son niveau d'avant-guerre. En Italie, à 20 pour cent seulement. La production de céréales panifiable se trouvait réduite des deux tiers par rapport à 1939. La population manquait de tout : nourriture, vêtements, logements, moyens de chauffage et de transport, infrastructures. Des matières premières essentielles faisaient défaut, comme les engrais, l'acier. Il manquait à l'Europe plus d'un million de wagons de marchandises. Le déficit de tonnage de la marine marchande représentait quatre ans de construction navale à pleine cadence…

La politique de change de la Belgique fut dès lors dictée, comme partout en Europe, par la nécessité de combler, au moyen de ressources extrêmement réduites, les besoins énormes engendrés par la guerre. Pour se procurer à l'étranger les matières premières et les biens de consommation qui lui manquaient, la Belgique ne disposait pour ainsi dire que de l'encaisse en or et devises de la Banque. Le redressement du pays imposait un contrôle rigoureux de l'usage de ces ressources. Elles devaient être affectées par priorité à la couverture des besoins les plus urgents et d'intérêt collectif. Il fallait aussi prendre des mesures drastiques contre les sorties d'or et de devises, dont le pays avait un besoin crucial pour financer sa reconstruction et son ravitaillement. En l'absence de tout contrôle, les capitaux n'auraient pas manqué de chercher refuge dans des pays épargnés par la guerre[1].

Le contrôle des changes fut institué par le gouvernement Pierlot en même temps qu'il prenait les mesures d'assainissement monétaire radicales connues sous le nom d' « Opération Gutt »[2]. Trois arrêtés datés du 6 octobre jetèrent les bases d'une réglementation entièrement nouvelle, inspirée de celle en vigueur au Royaume-Uni. Le premier limitait les transactions sur devises. Le deuxième créait l'organisme chargé de l'application du contrôle. Le troisième édictait de premières réglementations.

Désormais, l'utilisation et l'acquisition de valeurs pouvant servir à exécuter des paiements à l'étranger et appartenant à des personnes établies en Belgique étaient soumises à autorisation préalable[3]. Toute personne résidant en Belgique était obligée de céder à une banque agréée, dans les huit jours de leur réception, les devises provenant d'exportations.

L'organisation du contrôle des changes fut confiée à l'Institut belgo-luxembourgeois du Change (IBLC), établissement public doté de la personnalité civile. Il partageait avec la Banque les attributions en matière de change : la politique de change restait entre les mains de la Banque, qui détenait les réserves de change et était responsable de leur utilisation. Par l'exercice du contrôle des

changes, l'IBLC ne faisait que mettre en œuvre la politique déterminée par la Banque. L'administration de cet organisme technique, distinct de l'administration de l'État, était assurée par un conseil présidé par le gouverneur de la Banque, Maurice Frère, et composé d'Hubert Ansiaux, directeur de la Banque, du président de la Commission bancaire[4] et de représentants du ministère des Finances[5], de la Banque du Congo belge[6], de l'Association belge des Banques[7] et du gouvernement luxembourgeois. Les décisions du conseil se traduisaient en règlements et octrois de licences générales.

La gestion journalière de l'IBLC fut confiée à la Banque et plus spécialement à Hubert Ansiaux, déjà en charge des relations avec l'étranger au sein de la direction de la Banque[8]. Durant les années 1944-1947, le service « étranger » de la Banque connut d'ailleurs une activité débordante. Outre les relations avec l'appareil belge du crédit pour toutes les questions de change, il s'occupa notamment de l'échange des billets des ouvriers frontaliers, de la déclaration des avoirs belges à l'étranger, des négociations pour le déblocage des avoirs belges gelés aux États-Unis et au Royaume-Uni, de la conclusion de nouveaux accords de paiement (on y reviendra), de la négociation des accords Benelux etc. Ansiaux recruta une équipe pour étoffer le service qu'il dirigeait. Parmi les collaborateurs engagés à cette époque, deux devaient mener une carrière particulièrement brillante à la Banque : Cecil de Strycker, engagé au début de 1945 et nommé gouverneur en 1975 ; et Jean Godeaux, entré à la Banque en 1947 et qui succéda à de Strycker à la tête de l'institut d'émission, en 1982.

L'administration de l'IBLC procédait par voie d'autorisations particulières ou de licences par catégories de produits. Différents types d'opérations étaient soumis à autorisation préalable : achats et ventes de marchandises à l'étranger et transactions dites invisibles ou « extra-commerciales » (paiement de frais de voyage, versements de pensions ou de primes d'assurance, paiement de coupons, remboursements sur titres etc.).

Le système belge de contrôle des changes était caractérisé par le rôle important dévolu aux banques privées agréées – celles qui acceptaient de soumettre leurs opérations avec l'étranger à une surveillance régulière. Un contrôle des changes exercé par un organisme unique aurait présenté des inconvénients pratiques. La loi prévoyait donc la collaboration active des banques dans le contrôle des transferts avec l'étranger. Ce système décentralisé faisait des banques privées, agissant par délégation, « *de véritables agents de l'autorité publique, savoir en l'espèce l'IBLC* »[9]. Avec leur aide, l'IBLC pouvait établir si les marchandises pour lesquelles des devises avaient été cédées étaient effectivement importées et si, inversement, les exportateurs cédaient les devises provenant de leurs exportations. L'Institut n'était toutefois pas capable de contrôler si, de connivence avec leur contre-partie à l'étranger, les commerçants belges ne présentaient pas des factures fictivement majorées ou réduites afin de constituer des réserves de monnaies étrangères échappant à tout contrôle.

Pour reprendre la formule lapidaire du président de la Commission bancaire, Eugène de Barsy, le principe fondateur de l'IBLC était que dans les relations monétaires avec l'étranger, tout ce qui n'était pas expressément autorisé était

interdit[10]. L'IBLC fut souvent accusée par ses détracteurs de compliquer plus que nécessaire les réglementations, ce qui aboutissait à faire de l'octroi d'une licence d'importation ou d'exportation un véritable parcours du combattant. La direction de l'IBLC s'est défendue de ce reproche en se retranchant derrière la sauvegarde des intérêts généraux du pays. D'ailleurs, elle examinait avec bienveillance les propositions d'assouplissement de la réglementation et de simplification administrative. Elle octroyait aussi parfois des licences particulières pour répondre à des situations exceptionnelles.

Le contrôle que l'IBLC exerçait sur les avoirs en francs belges que des étrangers avaient en dépôt en Belgique était relativement libéral : les désinvestissements étaient interdits mais la sortie de capitaux liquides vers un pays étranger était licite pour autant que ce pays accordât une autorisation semblable aux ressortissants belges. En 1945 et 1946, des accords furent conclus dans ce sens avec l'Argentine, le Danemark, les États-Unis, la France, le Portugal et le Royaume-Uni. Les avoirs des ressortissants de ces pays étaient enregistrés en banque sous le nom de « comptes étrangers B ».

Faut-il réquisitionner les avoirs des ressortissants belges en or et devises ?

Dans de nombreux pays d'Europe, les autorités publiques ne se contentèrent pas de contrôler l'utilisation et l'acquisition des valeurs pouvant servir à exécuter des paiements à l'étranger : elles réquisitionnèrent toutes celles que leurs citoyens détenaient (or, devises, titres, actifs). Ce ne fut pas le cas en Belgique, même si à plusieurs reprises les autorités monétaires y songèrent. En février 1945, par exemple, un des directeurs de la Banque, Pierre Berger, se déclara favorable à une telle mesure pour couvrir les besoins que le gouvernement allait rencontrer durant les prochains mois[11]. En juin de la même année, Frère lui-même déclara au ministre des Finances Gaston Eyskens qu'en cas de besoin, il serait « *raisonnable et équitable* » d'obliger les particuliers à céder à la Banque certains avoirs en devises, comme « *les dividendes et intérêts arriérés et les créances commerciales et financières à vue ou à court terme* »[12].

Les créances des Belges sur l'étranger étaient évaluées à l'époque à quelque 42,8 milliards de francs[13]. Il était difficile, cependant, de savoir si la réquisition de ces avoirs était indispensable : tout dépendrait de l'ampleur des difficultés de paiement que le pays rencontrerait à moyen terme pour financer ses importations. En mars 1945, le service des études de la Banque évaluait le déficit probable de la balance des comptes belge à 6,65 milliards, minimum, et à 12,15 milliards maximum[14]. Mais Cecil de Strycker, récemment entré au service « étranger » de la Banque, se gaussait de ces chiffres, basés entre autres sur l'expérience de la Première Guerre mondiale. Lui-même se montrait résolument optimiste et défavorable aux réquisitions de devises : « *Les moyens dont on dispose immédiatement : or, devises des importateurs, contrepartie des avances aux Alliés peut-être, sont certainement suffisants pour faire face à nos besoins pendant une longue période* »[15].

De nouvelles projections, établies par l'administration fin 1945, évoquèrent un déficit de 32 milliards de francs pour l'année 1946[16]. À lui seul, le déficit dollars pourrait dépasser 20 milliards ![17] Ces chiffres provoquèrent quelque inquiétude chez le ministre des Finances De Voghel, qui envisagea à nouveau de réquisitionner les devises des particuliers ou au moins d'être autorisé à exercer un droit de préemption sur elles. Car en admettant qu'un emprunt en dollars puisse être conclu en temps utile, « *la question resterait posée de savoir si nous sommes justifiés à recourir à ce mode de financement, alors que la collectivité belge détient encore aux États-Unis mêmes d'importants avoirs privés liquides inemployés* ». Frère se fit rassurant. Le redressement économique rapide du pays permettait d'envisager l'avenir avec confiance. Une éventuelle réquisition des devises ferait probablement plus de tort que de bien, parce qu'elle ébranlerait la confiance dans la reprise[18]. Le gouverneur se disait prêt à entamer l'encaisse or si nécessaire, sachant qu'il s'agirait d'une mesure transitoire.

L'avenir allait donner raison à de Strycker et Frère. Dès la mi-février 1946, la situation était redevenue satisfaisante : l'encaisse or s'élevait à 32,7 milliards de francs, en progression de 2,3 milliards par rapport à septembre 1945.

Licences d'importation et Mission Kronacker

Si en définitive les autorités ne jugèrent pas nécessaire de toucher aux avoirs des particuliers, elles entendaient que les devises dont la Banque disposait fussent dépensées avec la plus grande parcimonie. Toute importation ou exportation de marchandises devait obtenir le feu vert préalable du Comité des Priorités, créé par arrêté du 9 septembre 1944. Cet organisme était présidé par le ministre des Affaires économiques et tous les départements intervenant dans le redressement du pays y étaient représentés : Finances, Affaires étrangères et Commerce extérieur, Ravitaillement, Agriculture, Travaux publics, Communications, Défense nationale, Colonies[19]. C'est que la question du ravitaillement de la Belgique était des plus complexes. Entraient en ligne de compte les besoins des armées alliées, les ressources indigènes, le redressement plus ou moins avancé des différentes industries, la balance commerciale, la politique des prix que le gouvernement entendait mener, l'évolution du marché noir, les accords commerciaux passés avec des pays tiers… L'IBLC était également représenté au sein du Comité dans la mesure où l'octroi d'un certificat de priorité donnait le droit à la licence de change.

Le Comité des Priorités, qui fonctionna jusqu'en juillet 1946 seulement (ce qui témoigne du redressement rapide du pays) était compétent pour délivrer les licences commerciales mais aussi pour répartir les marchandises importées à l'intérieur du pays, en privilégiant les besoins des armées alliées, l'alimentation et le chauffage de la population et certaines industries essentielles (industrie électrique, ports, chemins de fer, charbonnages)[20].

Un seul organe ne devait pas soumettre ses achats en devises à l'approbation préalable du Comité des Priorités : la « Mission économique » placée sous la responsabilité de Paul Kronacker, ministre sans portefeuille. Elle était chargée de

négocier à l'étranger l'achat massif de matières premières, biens de consommation et outillage. La « Mission Kronacker » commença à fonctionner fin 1944. Active dans différents pays – Royaume-Uni, États-Unis, Espagne, Portugal, Argentine, Canada, Suède – elle était dotée d'une grande autonomie et gérait des sommes considérables en devises : en mai 1945, son programme d'achats portait sur un montant de 35 milliards de francs, dont 25 milliards pour matières premières et produits manufacturés et 10 milliards pour ravitaillement. Pour le paiement des marchandises achetées par la Mission, il n'était pas ouvert de crédit budgétaire aux départements acheteurs (Affaires économiques, Ravitaillement). Ces achats étaient financés par avances de trésorerie[21]. Fin juillet 1945, la Mission avait déjà importé 760.000 tonnes de produits alimentaires et industriels. À partir du mois d'août 1945, elle assuma seule le ravitaillement du pays

Dès l'été 1945, l'activité de la Mission Kronacker fut critiquée de différents côtés. Certains régents de la Banque, par exemple, se demandaient si ses responsables avaient « *pleine conscience du contrecoup financier de leurs opérations* »[22]. Ils estimaient qu'agissant avec la garantie de l'État, la Mission faussait le jeu de l'offre et de la demande : les industriels belges qui s'adressaient à elle avaient tendance à passer des commandes excédant leurs besoins, sachant que le gouvernement leur accordait sa garantie contre toute dépréciation des marchandises qui se produirait entre leur commande et leur livraison. La chute du cours de certaines matières premières, qui était vraisemblablement imminente, occasionnerait d'importantes pertes de devises à l'économie nationale, les commandes ayant été placées au plus fort de la demande. Il semble aussi que les régents s'inquiétaient de la concurrence que ces importations massives pouvaient exercer sur une industrie belge renaissante mais encore convalescente…

De leur côté, Frère et Ansiaux s'inquiétaient de l'importance des sommes à disposition de la Mission Kronacker (elle avait déjà dépensé près de 7 milliards de francs, début octobre 1945)[23]. Selon les dirigeants de la Banque, la planification des importations comportait de gros risques, que la Mission Kronacker ne mesurait pas. Ainsi, certains textiles achetés aux États-Unis ne seraient livrés que dans huit ou neuf mois : d'ici là, ces articles ne répondraient plus nécessairement au goût du public belge[24]. Du reste, le programme des achats aurait dû être établi sur l'initiative du ministère des Affaires économiques[25]. La Banque accusait aussi la Mission de gaspiller les trop rares devises en confitures de citrons et de melon, dont on ne savait si elles seraient appréciées du public belge, ou en mèches de foreuses dont le calibre ne répondait pas aux normes nationales[26].

A la mi-octobre, Ansiaux écrivit longuement au ministre De Voghel en proposant de « *rendre à l'organisation économique sa souplesse indispensable* ». Pour améliorer la répartition des marchandises et permettre aux prix de s'adapter aux réalités du marché, il fallait que les échanges puissent s'opérer désormais dans un régime de libre concurrence[27]. Le gouvernement devait « *renoncer graduellement à l'action directe* » et n'agir que par voie de règlements. Et en attendant, la Mission Kronacker ne serait plus autorisée à prendre d'initiative sans instruction du Comité interministériel de Coordination économique, responsable du programme d'importation.

Ces recommandations furent entendues. Dans un premier temps, l'activité de la Mission Kronacker fut soumise au contrôle du Comité des Priorités. Il fallut cependant plusieurs mois encore avant que les attributions respectives de l'Institut du Change et du Comité des Priorités soient délimitées sans ambiguïté et en particulier, que le ministère des Affaires économiques et celui du Ravitaillement reconnaissent que toutes les importations doivent faire l'objet d'un certificat de priorité[28].

La libéralisation du commerce était déjà à l'ordre du jour. À la fin du mois de septembre 1945, le ministre des Affaires économiques, Albert De Smaele, préconisa un assouplissement du régime des licences d'importation. Il voulait établir des catégories de marchandises pour lesquelles ces autorisations seraient accordées automatiquement. Le rétablissement de la concurrence permettrait d'exercer une pression sur les prix. Ansiaux était d'accord en principe, sauf à fixer au préalable des contingents de devises, trimestriels par exemple, pour chaque catégorie de produits dont l'importation deviendrait libre[29].

Les dollars du « *reverse lend lease* »

Les achats massifs de la Mission Kronacker se faisaient la plupart du temps en dollars. Si la Belgique disposait de telles devises, c'était surtout grâce aux accords de prêt-bail en retour (ou *reverse lend lease*) passés avec les États-Unis.

Dans un ouvrage à paraître en même temps que celui-ci, le professeur H. Van der Wee explique comment, par l'accord de *lend lease* ou prêt bail, signé en juin 1942, et par la convention de *reverse lend lease* ou prêt bail en retour, passée en janvier 1943, les États-Unis et la Belgique s'étaient engagés mutuellement à s'apporter toute l'aide de guerre dont ils seraient capables[30]. Un accord similaire, dit de *Mutual Aid*, avait été conclu en août 1944 avec le Royaume-Uni.

Lors de leur signature, les modalités du règlement final des accords de prêt-bail et de prêt-bail en retour avaient été laissées dans le vague. Ni la Belgique, ni les États-Unis ne voulaient, en cette époque incertaine, prendre des engagements qui les lieraient à l'issue de la guerre. Mais on pensait bien entendu que l'aide des États-Unis à la Belgique serait infiniment plus importante que celle que la petite Belgique pourrait apporter à la puissante Amérique. L'évolution des combats perturba ces prévisions…

L'aide aux Alliés était comptabilisée par une administration dépendant de la Mission belge d'affaires civiles attachée au SHAEF (*Supreme Headquarters Allied Expeditionnary Forces*) : l'*OMA – Office of Mutual Aid*.[31] C'est par son canal que transitaient les commandes passées par les armées alliées auprès d'entreprises belges et les paiements à ces entreprises. Pour l'*OMA*, l'industrie nationale produisit un million de paires de chaussettes, 4,5 millions de *battle dresses*, 4 millions de yards de tissus, 13.800 tonnes de pâte à papier[32]… Les frais de transit des armées alliées par le port d'Anvers, miraculeusement tombé intact entre leurs mains le 4 septembre 1944, étaient également comptabilisés par l'*OMA*.

A la mi-décembre 1944, les dépenses de la Belgique dans le cadre des accords de prêt-bail en retour et d'aide mutuelle – marchandises livrées, services prestés et argent liquide mis à la disposition des armées – s'élevaient déjà à 8,8 milliards de francs[33]. Un mois plus tard, leur valeur atteignait 9,5 milliards. Le ministre des Finances, Camille Gutt, d'accord en principe pour que la Belgique apporte tout son concours à la victoire alliée, était effrayé de cette hémorragie puisque rien n'était encore prévu pour le règlement final des aides mutuelles. C'est désormais « *en se faisant tirer l'oreille* » qu'il acceptait d'élargir encore les crédits[34].

Cette évolution inquiétait aussi la Banque, qui consentait à l'État les avances nécessaires pour financer les accords, en escomptant des certificats de trésorerie. Le pays, privé de ses sources de revenus normales, était incapable de financer cet effort de guerre sans recourir à la planche à billets. L'assainissement monétaire serait compromis si, par le jeu de l'accord de prêt-bail, trop d'argent était remis en circulation sans que la population n'ait le moyen de le dépenser. Entre la mi-novembre et la fin de décembre 1944, la circulation monétaire avait déjà augmenté de 40 pour cent[35]. Pour casser cette tendance, il fallait obtenir des États-Unis qu'ils délivrent des vivres ou des matières premières en prêt-bail, que l'État belge pourrait revendre à la population civile. D'ailleurs, la Belgique avait le plus urgent besoin de denrées alimentaires et de matières premières.

Une renégociation des accords de prêt-bail et prêt-bail en retour était donc indispensable. En février 1945, lorsque le gouvernement Pierlot eut démissionné, le gouvernement Van Acker demanda à Gutt de se rendre à cette fin à Washington[36]. Avant son départ, il fut « briefé » (sic) par Paul-Henri Spaak, ministre des Affaires étrangères, qui venait de rencontrer Jean Monnet. Celui-ci revenait des États-Unis où il avait renégocié l'accord de prêt-bail franco-américain. Le ministre français avait obtenu d'excellents résultats en présentant simultanément aux Américains un plan de redressement, élaboré en fonction des infrastructures et des ressources françaises encore disponibles[37]. Spaak en concluait que Gutt devait dresser les grandes lignes d'un plan de reconstruction nationale devant les autorités américaines. Ansiaux prépara la documentation nécessaire[38].

Gutt s'embarqua donc à la mi-mars pour négocier aux États-Unis une augmentation des fournitures américaines à la Belgique. Théoriquement, ne pouvait rentrer dans le cadre de l'accord de prêt-bail que ce qui était nécessaire à la Belgique pour favoriser l'effort de guerre. Mais que recouvrait cette expression ? Si on l'interprétait dans un sens large, on pouvait y incorporer bien des fournitures, qui pouvaient aider au redémarrage de l'industrie nationale ou tout simplement contribuer au ravitaillement de la population. À Washington, Gutt fit face à une administration américaine divisée et à un Sénat travaillé par les manœuvres des Républicains, isolationnistes et fermement opposés aux accords de prêt-bail. Pour convaincre Henry Morgenthau, secrétaire au Trésor, il s'appuya sur William Clayton, sous-secrétaire d'État chargé des accords de prêt-bail, et sur Oscar Cox, de la *Foreign Economic Administration*, favorable à l'extension du prêt-bail comme moyen de pénétration économique en Europe. Les négociations durèrent plusieurs semaines.

Entre-temps, les avances consenties par la Belgique continuaient à grimper : elles atteignaient 12,4 milliards de francs au 1er mars 1945 (cette somme couvrait les fournitures et prestations belges dans le cadre des accords de prêt-bail en retour et d'aide mutuelle, mais surtout les avances consenties aux forces alliées pour le paiement des soldes et des réquisitions). Le service des études économiques de la Banque lançait un cri d'alarme : « *La Belgique a donné plus que ce que les accords internationaux ne lui imposaient de fournir. Ainsi, elle a prélevé en faveur de ses alliés des matières qu'elle possède en quantité absolument insuffisante pour rencontrer des besoins civils vitaux, par exemple le bois, si nécessaire aux sinistrés* »[39]. L'opinion publique se montrait de plus en plus sensible à la question. Dans la presse et au Parlement, des voix s'élevaient pour déclarer que l'effort demandé à la Belgique était trop considérable[40]. De son côté, le ministre des Finances, Gaston Eyskens, faisait observer que les finances publiques ne pourraient soutenir très longtemps le rythme de dépenses qui lui était imposé[41].

A Washington, la situation se compliqua après la mort de Roosevelt, le 12 avril 1945. Le nouveau président des États-Unis, Harry Truman, était nettement moins favorable aux accords de prêt-bail. Sentant le vent tourner, Gutt pressa le tempo des négociations et sans prendre le temps d'en référer à Bruxelles, prit sur lui d'accepter les propositions américaines qui étaient sur la table. « *Le bruit courait déjà que la fin des hostilités serait programmée le surlendemain. C'est-à-dire après l'enterrement du président* [Roosevelt]. *Or, j'acceptais quoi ? Une possibilité sérieuse d'améliorer notre situation sans renoncer à aucun droit* »[42].

L'accord fut signé le 17 avril 1945. Pour tenir compte de l'évolution de la situation militaire, sa durée était limitée à un an. La Belgique était autorisée à acquérir en prêt-bail des fournitures américaines (biens de consommation, matériel militaire ou biens d'équipement) pour un montant maximum de 325 millions de dollars. C'était beaucoup, puisqu'à cette date les prestations de la Belgique dans le cadre de l'accord de prêt-bail en retour s'élevaient à environ 80 millions de dollars. Le président des États-Unis avait toutefois le droit de suspendre à tout moment l'accord, auquel cas les marchandises non encore embarquées seraient sujettes à remboursement en trente annuités, au taux de 2,37 pour cent. La Belgique avait par conséquent intérêt à accélérer ses achats aux États-Unis dans toute la mesure du possible.

L'opinion publique accueillit la signature de l'accord avec des sentiments mitigés. L'hebdomadaire *Pourquoi Pas ?* se demandait à quoi rimait « *cette effarante histoire de 300 millions de dollars que nous devons avoir dépensés aux USA avant la fin de l'année ?* »[43]. Au conseil de régence de la Banque, Léon Bekaert se déclara sceptique quant aux possibilités d'utiliser les facultés d'achat réservées à la Belgique : apparemment, les firmes américaines avaient tendance à écouler leurs produits sur le marché belge en dehors de l'accord de prêt-bail[44]. Ne fallait-il pas que la Banque accentue la pression pour limiter les prestations de la Belgique dans le cadre de l'accord de prêt-bail en retour ? Cependant, Frère n'était pas de cet avis. La Belgique ne pouvait en aucun cas faillir à ses engagements dans le cadre de la poursuite de la guerre. Si l'achat de produits manufacturés américains se heurtait à

certaines difficultés, il n'en serait vraisemblablement pas de même des matières premières et des produits alimentaires[45].

Gutt, quant à lui, considérait le résultat obtenu comme inespéré : « *Nous n'avions droit à rien. À Bruxelles, tout le monde se figure que le « lease-lend » et le reverse lend lease sont inscrits à un compte et que la balance doit être un jour réglée en argent ou en nature. C'est tout à fait faux. Chacun apporte à l'autre, pour la guerre, l'aide maxima. Cette aide, c'est non seulement du matériel et des services, mais des poitrines* »[46].

Au 31 mai 1945, la Belgique avait fait apport de 10 milliards de francs en biens et services à la cause alliée dans le cadre des accords de prêt-bail en retour et d'aide mutuelle (avances pour soldes des armées en campagne non comprises). Comme le constatait un responsable de l'*OMA :* « *Nous courrons à l'inflation* »[47]. Gutt lui-même était ébranlé par cette évolution. L'écart entre les prestations des États-Unis et celles de la Belgique dans le cadre des accords de prêt-bail et prêt-bail en retour continuait de grandir[48]. En Belgique, certains considéraient désormais qu'il fallait mettre fin aux accords et ne plus fournir biens et services que moyennant paiement « cash ». L'administration américaine signifia néanmoins au gouvernement belge qu'une telle attitude aurait des répercussions catastrophiques sur l'opinion publique américaine, qui ne pourrait admettre qu'un pays libéré par les armées alliées se dégage d'accords librement consentis pour le motif qu'il n'en tirait pas de profits suffisants[49].

Le 19 août 1945, cependant, soit quelques jours après la capitulation du Japon, le président Truman notifia à tous les pays alliés concernés la résiliation des accords de prêt-bail à la date du 2 septembre. À cette date, malgré sa diligence, la mission économique belge avait acheté des fournitures américaines pour un montant de quelque 48 millions de dollars seulement, au lieu des 325 millions prévus[50]. Les fournitures de la Belgique dans le cadre de l'accord de prêt-bail en retour s'élevaient à 178 millions de dollars et dépassaient de quelque 123 millions de dollars ce que la Belgique et le Congo avaient reçu. Une différence énorme, dont le gouvernement belge devait négocier le redressement au moins partiel.

Au mois de septembre 1945, une mission belge s'envola pour Washington. Elle comprenait Paul-Henri Spaak, ministre des Affaires étrangères, Paul Kronacker, ministre des Approvisionnements, Camille Gutt, ministre d'État et René Boël, conseiller du gouvernement[51]. Les négociations avec l'administration américaine furent laborieuses mais couronnées de succès. Tout d'abord, les États-Unis prirent l'engagement de payer en dollars tous les services prestés et marchandises livrées aux forces américaines après le 2 septembre 1945. Ils acceptèrent aussi le principe de la compensation intégrale du crédit ouvert par la Belgique. Il fut convenu que le règlement se ferait de la façon suivante[52]. La faculté dont jouissait la Belgique d'acheter des marchandises aux États-Unis était prolongée après le 2 septembre, à concurrence de 42 millions de dollars. Ce que la Belgique avait reçu en juillet et en août 1945 dans le cadre du *military civil program* (fourniture de nourriture à la population) serait comptabilisé en prêt-bail à concurrence de 15 millions de dollars. En outre, la Belgique puiserait d'autres fournitures dans les *surplus stocks* américains, à concurrence de 45 millions de dollars. Enfin, les États-Unis accordaient décharge à la Belgique d'un paiement de

12 millions de dollars à valoir sur les dépenses de fret engagées pour les mois de septembre, octobre et novembre 1945. De son côté, la Belgique réitéra son engagement de rembourser en dollars les marchandises fournies avant juillet à la population belge sous le régime du *military civil program* (114 millions de dollars).

L'exécution de cet accord souleva des difficultés. Les prestations de la Belgique dans le cadre de l'accord de prêt-bail en retour, arbitrées à 178 millions de dollars en septembre 1945, s'élevèrent dans le décompte final à quelque 205 millions de dollars, notamment à cause des dommages de guerre imputés aux forces américaines. En outre, le remboursement en dollars du *military civil program* posait problème à la Belgique.

Dès mars 1946, Gutt, Frère et Ansiaux eurent l'occasion de rencontrer le Secrétaire américain au Trésor à ce propos[53]. Durant l'été, de nouvelles négociations furent menées par l'ambassadeur belge à Washington, le baron Robert Silvercruys. Elles aboutirent au règlement définitif du 24 septembre 1946[54]. Il stipulait que les fournitures en *military civil program* seraient incluses dans l'accord de prêt-bail à concurrence de 90 millions de dollars. La convention prévoyait aussi des dispositions très intéressantes pour la Belgique, concernant la liquidation des *surplus stocks* américains : acquisitions facilitées jusqu'au 1er octobre 1946 par un crédit de 10 millions de dollars, attribution du solde des stocks après cette date moyennant versement de la moitié du produit de leur vente aux États-Unis.

Le règlement du *Mutual Aid Agreement* conclu avec le Royaume-Uni et les pays du Commonwealth posa moins de difficultés. Fin novembre 1945, Spaak le négocia à Londres avec Lord Bevin, ministre des Affaires étrangères du Royaume-Uni. On enregistrait à cette date une différence de 7 milliards de francs de fournitures en faveur de la Belgique[55]. Les Canadiens en prirent une bonne part à leur charge.

En même temps que le règlement des accords de prêt-bail et d'aide mutuelle, l'IBLC négocia avec les administrations américaine et britannique le déblocage des actifs belges sis sur leur territoire. Pendant la guerre, les pays alliés avaient en effet mis sous séquestre les avoirs de personnes physiques ou morales résidant en pays ennemi ou occupé par l'ennemi. Cette mesure empêcha les puissances de l'Axe de disposer de ces avoirs contre la volonté de leurs propriétaires et de s'en servir pour financer leur effort de guerre. Le 20 novembre 1945, le département du Trésor américain publia une licence générale libérant les avoirs belges aux États-Unis[56]. Il fallait toutefois prouver qu'il ne s'agissait pas d'actifs directement ou indirectement « *entachés d'intérêts ennemis* »[57].

Au total, les accords négociés avec les États-Unis donnèrent à la Belgique d'importantes ressources en dollars. Car, si ses prestations en faveur des forces alliées jusqu'en août 1945 furent compensées en biens d'équipement et nourriture en provenance des États-Unis, elle récupéra en dollars les avances consenties en francs pour la solde des troupes et pour les fournitures aux forces alliées après le 2 septembre 1945. En septembre 1946, ces sommes dépassaient 125 millions de dollars[58]. Leur versement étalé contribua de façon déterminante à l'équilibre de la balance belge des paiements pendant les années 1945 à 1947.

Les accords bilatéraux de paiement

Si le financement du commerce avec les États-Unis fut en bonne partie garanti grâce aux dollars du *reverse lend lease*, la Belgique comptait sur les accords bilatéraux passés avec ses voisins pour assurer le redémarrage du commerce intra-européen.

Aucun pays n'a jamais pu vivre en autarcie complète. Même lors de la crise des années 1930, il avait fallu mettre au point des modalités particulières pour assurer le règlement des opérations commerciales courantes avec d'autres pays. Le système le plus répandu alors avait été l'accord de clearing ou de compensation bilatérale : les créances d'un pays sur un autre étaient compensées par ses dettes envers le même. Le bon fonctionnement d'un accord de clearing suppose un équilibre parfait et permanent de la balance des paiements entre deux pays. En pratique, il n'en va évidemment pas ainsi. Le système génère inévitablement des retards importants de paiement, au détriment des créanciers résidant dans le pays dont les prestations sont les plus importantes.

Pendant la guerre, le gouvernement belge en exil avait réfléchi aux moyens d'améliorer cette formule, tout en tenant compte des restrictions commerciales et des restrictions de change qu'on allait inévitablement devoir imposer après la restauration de la paix. C'est à Londres que fut élaborée la formule dite de l'accord de paiement. Les premières conventions de ce type entrèrent en vigueur dès la libération du territoire.

Un accord de paiement bilatéral fixe les conditions auxquelles s'effectueront les paiements courants entre deux pays déterminés, soit ceux résultant d'opérations commerciales, mais aussi, le cas échéant, les rémunérations de services, les revenus de capitaux, les amortissements d'emprunts… Les transferts de capitaux en sont exclus. Le règlement des paiements courants suppose d'abord la fixation d'un taux officiel de change pour les opérations autorisées entre ressortissants des deux pays. Il s'effectue par le canal bancaire normal, mais sous le contrôle des autorités financières, qui mesurent les flux de paiements. Pour financer les importations, les banques s'approvisionnent en monnaie de l'autre pays auprès de leur banque centrale. Inversement, elles cèdent à cette même banque centrale les devises du pays partenaire qu'elles retirent des exportations. Régulièrement – chaque semestre, par exemple – les deux banques centrales procèdent à la compensation, au cours officiel, de leurs avoirs en monnaie du pays partenaire. Il en résulte évidemment une dette résiduelle. Mais le pays débiteur par solde ne devra la rembourser immédiatement (en or ou en devises convertibles, c'est-à-dire en dollars) que si elle est supérieure à un « plafond » fixé par l'accord. Autrement dit, les deux pays s'accordent mutuellement une marge de crédit[59]. Le système doit permettre le redémarrage du commerce sur base bilatérale, sans que les pays concernés doivent procéder à des versements d'or dès que leur balance des paiements présente un déséquilibre passager.

L'octroi de crédits commerciaux à l'étranger représentait une évolution fondamentale dans la politique de change de la Banque. Avant la guerre, les

opérations de change comportaient principalement l'achat et la vente de devises étrangères à des parités fixées par référence à la valeur or de ces devises. La valeur or du franc étant elle-même fixée par la loi, les cours de change résultaient du calcul des différentes parités. Aucune opération de crédit n'était réalisée au profit des États étrangers. Sans doute, la Banque était amenée à détenir des avoirs en devises étrangères à côté de ses réserves d'or, mais il s'agissait d'avoirs et non d'avances…

Le premier accord bilatéral de paiement basé sur les principes résumés ci-dessus avait été passé entre les Pays-Bas et l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) dès 1943. En 1947, la Belgique en avait conclu vingt-quatre, octroyant des crédits réciproques pour un montant cumulé s'élevant à plus de 15 milliards de francs. Ils présentaient certaines variantes[60].

Beaucoup prévoyaient l'ouverture par les deux banques centrales concernées de comptes réciproques compensables. Dans ce premier type d'accord (passé entre autres avec le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la France, la Suisse, le Portugal, le Danemark et la Norvège), les opérations se traitaient devises étrangères contre francs belges, de banque centrale à banque centrale. Les accords conclus avec la France et le Portugal présentaient la particularité d'avoir été passés directement entre banques centrales. Les autres engageaient les gouvernements concernés.

D'autres accords, conclus de gouvernement à gouvernement, comportaient l'ouverture de crédits distincts, en francs belges en Belgique, en monnaie étrangère dans le pays contractant ; c'est ainsi que l'accord de paiement entre la Suède et la Belgique n'envisageait pas de système de compensation.

Avec quelques pays enfin dont la monnaie manquait de stabilité ou d'assise internationale – Italie, Espagne, Finlande, Argentine, Brésil etc. – des accords étaient passés de gouvernement à gouvernement qui prévoyaient l'ouverture d'un seul compte, tenu en francs belges à la Banque nationale de Belgique. Celle-ci créditait le compte lors du paiement des importations en provenance du pays concerné et le débitait lors du paiement des exportations à destination du même.

Les accords de paiement étaient le corollaire d'accords commerciaux. Généralement, ces derniers stipulaient que les deux parties devaient se montrer aussi larges que possible dans l'octroi de licences d'importation et d'exportation. Pour certaines catégories de marchandises, des contingents minimums étaient fixés dont les pays signataires s'engageaient formellement à autoriser l'entrée ou la sortie. Pour autant que leur demande rentrait dans la limite de ces contingents, importateurs et exportateurs avaient l'assurance de recevoir une licence – en tenant compte naturellement de ce qu'il fallait éventuellement répartir les contingents entre différents demandeurs. Au-delà des contingents, chaque pays demeurait libre d'apprécier l'opportunité d'échanges éventuels.

Un arrêté-loi pris en mai 1944 avait chargé la Banque du financement des accords internationaux de paiement (elle était couverte par la garantie de l'État). En outre, comme ces accords avaient une incidence sur la stabilité monétaire, le montant des crédits ouverts aux pays partenaires faisait l'objet de négociations préalables entre la Banque et l'administration belge.

Les modalités d'application de cet arrêté-loi suscitèrent des tensions entre la Banque et le gouvernement. Au cours second semestre de 1946, la direction de la Banque rencontra à ce propos l'administration de la Trésorerie. Un accord put être conclu le 25 février 1947 entre la Banque et le ministre des Finances, Jean Vauthier[61]. Il partait du principe que, même signés par la Banque, tous les accords de paiement devaient être considérés comme conclus pour compte de l'État. Celui-ci assumerait donc la charge des intérêts afférents aux crédits ouverts aux banques centrales des pays co-contractants

Il ne faut pas sous-estimer l'impact du développement rapide d'un vaste réseau d'accords bilatéraux sur la reprise des échanges intra-européens en 1945 et 1946. Les marges de crédit permirent d'éviter que le commerce ne se réduise à de simples opérations de troc, les pays signataires n'étant pas obligés à tout moment d'équilibrer échanges et paiements. Le système présentait néanmoins des inconvénients. Tout d'abord, il provoquait des distorsions dans les courants commerciaux. Tenant compte des contingents commerciaux stipulés dans les accords, le Comité des Priorités accordait quasi d'office des licences d'importation ou d'exportation aux produits qui y étaient mentionnés. D'autre part, le Comité favorisait les exportations à destination des pays dont les devises étaient considérées comme rares. De même il facilitait les importations en provenance de pays à devises abondante. La concurrence internationale s'en trouvait faussée, car la qualité et le prix des produits ne jouaient plus qu'un rôle secondaire.

On pouvait d'autre part se demander si les marges de crédits bilatérales étaient toujours utilisées à bon escient. Certains observateurs s'indignaient de voir des truffes et des homards importés de France à la carte des restaurants bruxellois, quand des produits essentiels étaient encore rationnés. À ces récriminations, le ministre des Affaires économiques Liebaert rétorquait en octobre 1946 que « *pour conclure un traité, il faut être deux. Pour vendre, il faut acheter. Et beaucoup de partenaires ne consentaient à devenir nos clients qu'à la condition de devenir nos fournisseurs. Il ne s'agit donc pas de gaspillages, mais d'échanges… Nous aussi, nous exportons des articles qui peuvent être considérés comme articles de luxe. La France, notamment, nous achète des dentelles* »[62].

Quant au gouverneur Frère, il considéra bientôt avec impatience le système des accords bilatéraux de paiement. Ce régime, estimait-il, « *a enlevé aux banques centrales une de leurs armes les plus efficaces, le maniement du crédit* »[63]. Il voulait pouvoir restreindre les « plafonds » de certains des pays débiteurs de la Belgique s'il estimait qu'ils ne pratiquaient pas une politique économique, monétaire ou fiscale orthodoxe.

Enfin et surtout, le système des accords de paiement avait été imaginé pour pallier des déséquilibres temporaires dans la balance des paiements : on estimait que chaque pays serait tour à tour créancier et débiteur. Or il s'avéra au contraire que les déséquilibres bilatéraux prenaient un tour structurel. Certes, le contrôle des changes permettait, dans une certaine mesure, de moduler les flux de devises pour équilibrer la balance des paiements. L'IBLC pouvait chercher à comprimer les déficits de la Belgique vis-à-vis de la Suisse ou des États-Unis en interdisant certaines transactions considérées comme secondaires. Mais il ne put empêcher la plupart des pays européens d'accumuler des dettes vis-à-vis de la Belgique.

Dès fin 1946, certaines marges de crédit stipulées dans les accords de paiement étaient épuisées. À la mi-juillet 1947, les soldes créditeurs existant dans le cadre de ces accords atteignaient 8,6 milliards de francs, et les soldes débiteurs, 1,8 milliards seulement. Frère estimait qu'il fallait renverser la politique suivie, qui tendait jusque là à ménager des marges de crédit aussi élevées que possible en vue de financer les achats à l'étranger : il convenait dorénavant de « *réduire les facultés de crédit* »[64].

L'évolution des relations belgo-néerlandaises permet de comprendre cette transformation de la Belgique en un pays créditeur extrême.

Avant la guerre déjà, la balance commerciale belgo-néerlandaise penchait en faveur de la Belgique : en 1938, les exportations des Pays-Bas à destination de la Belgique ne couvraient qu'à concurrence de 65 pour cent leurs importations en provenance de ce pays[65]. Mais à cette époque, ce déficit pouvait être compensé par les surplus commerciaux des Pays-Bas vis-à-vis d'autres pays ou par des revenus d'autres natures : les placements à l'étranger représentaient 20 pour cent des rentrées de devises, les bénéfices tirés du trafic maritime ou portuaire 13,5 pour cent… Après la guerre, ces sources de revenus avaient tari. Il devint en outre impossible de rétablir l'équilibre par des rentrées d'autres devises, celles-ci étant inconvertibles entre elles. Le déficit commercial des Pays-Bas vis-à-vis de la Belgique explosa : il dépassa les 9 milliards de francs ou 570 millions de florins entre septembre 1945 et juillet 1948 : il s'accrut à raison de quelque 10 millions de florins par mois entre octobre 1945 et décembre 1946, de 20 millions par mois en 1947 et de 25 millions par mois en 1948 ! Les deux pays ne purent faire face à cette situation que moyennant de lourds sacrifices : ouverture de crédits importants par la Belgique, versements d'or et de dollars par les Pays-Bas. Mais aux yeux des autorités belges, les sacrifices consentis en valaient la peine : elles voulaient que la Belgique acquière « *une situation dominante* » sur le marché néerlandais, considéré comme primordial pour l'avenir de l'industrie nationale[66]. Les ouvertures de crédit que le pays octroyait étaient le cheval de Troie grâce auquel il pourrait conquérir le marché néerlandais. Ces crédits avaient aussi une dimension politique : ils s'inscrivaient dans le cadre de la construction du Benelux qui, pour ses promoteurs, devait permettre à des petits pays de rester des interlocuteurs crédibles dans le concert des nations. Comme l'historien Jean Stengers l'a souligné, si dans les années 1947-1948, le Benelux économique en était encore à la phase de constitution progressive, le Benelux politique avait acquis une cohésion remarquable nonobstant l'absence de base juridique[67].

Comment les crédits ouverts aux Pays-Bas évoluèrent-ils ? Dans l'accord monétaire du 21 octobre 1943 – prototype de tous les accords bilatéraux conclus en Europe après la guerre, en même temps que première manifestation des trois États du Benelux de mener une politique économique commune – il était stipulé que la Belgique et les Pays-Bas s'ouvraient mutuellement une marge de crédit de 1 milliard de francs. Les premiers francs belges furent versés à l'autorité militaire néerlandaise en septembre 1944, alors que seules les provinces méridionales des Pays-Bas étaient libérées. En juillet 1945, les avances déjà accordées atteignaient 500 millions. L'ardoise fut alors effacée : elles furent converties en un emprunt à

court terme, remboursable au rythme de 20 millions de francs par mois[68]. La marge de crédit ouverte par la Belgique était à nouveau de 1 milliard de francs. En moins de neuf mois elle fut entièrement consommée ! Fin février 1946, les Pays-Bas ne disposaient plus d'un seul franc belge et la Belgique leur accordait un crédit de pont de 300 millions[69].

Le cabinet de Spaak suggéra alors de relever le plafond à 2 milliards de francs. Une formule inadmissible pour Frère car elle « *consisterait à émettre en Belgique des billets pour payer des exportations vers la Hollande et sans obtention de devises en contre-partie* »[70]. Le gouverneur suggérait plutôt que les Pays-Bas lancent un emprunt sur le marché belge. De son côté, le ministre des Finances se plaignait de ce que Spaak fît cavalier seul dans cette affaire : sachant que De Voghel était réticent à l'extension des crédits ouverts aux Pays-Bas, le ministre des Affaires étrangères n'avait avisé que tardivement le département des Finances de ses intentions[71]. Les pressions politiques exercées sur la Banque pour obtenir un relèvement du plafond devinrent de plus en plus fortes au fil des semaines. Mais Frère résistait, faisant fi de la dimension commerciale des négociations avec les Pays-Bas : comment justifier que la Belgique, obligée d'emprunter à l'extérieur pour financer son propre programme de relèvement, devienne elle-même bailleresse de fonds aussi considérables ?[72]

En mai 1946, la marge bilatérale de crédit fut néanmoins portée de 1 à 1,4 milliards de francs[73]. Le gouvernement néerlandais fut en outre autorisé à placer des billets du Trésor en Belgique, à concurrence de 700 millions de francs et par tranches successives de 100 millions[74]. Il devait cependant acheter chaque fois un montant équivalent de francs belges contre dollars. Cette formule devait inciter les Pays-Bas à user avec circonspection de la faculté d'emprunt qui leur était accordée. Les dollars cédés à la Banque nationale de Belgique seraient restitués à la Nederlandsche Bank en paiement de fret maritime, de l'achat de navires ou d'investissements industriels. Ce plan fut modifié par la suite. Il s'avéra impossible, en effet, de placer des bons du Trésor néerlandais sur le marché belge, de telle sorte qu'en janvier 1947, la Banque dut ouvrir un crédit en compte courant d'un montant de 700 millions de francs aux Pays-Bas.

En juillet 1947, enfin, un nouvel accord commercial et de paiement fut conclu, valable pour deux ans, par lequel la Belgique accordait 500 millions de francs de crédits supplémentaires pour financer ses exportations vers les Pays-Bas. Les modalités de remboursement des crédits antérieurs firent l'objet d'âpres discussions. Le plafond de 1.400 millions de francs était dépassé de 2.250 millions. Les Pays-Bas voulaient consolider cette dette en lançant un emprunt à long terme[75]. Mais la Banque rechignait maintenant à entrer dans cette voie : contrairement aux avances consenties dans le cadre des accords de paiement, un emprunt à long terme ne relèverait pas de sa compétence, tout en provoquant une inflation des moyens de paiement en Belgique. Frère aurait préféré que les Pays-Bas continuent à assumer une dette à court terme, dont le remboursement contribuait à alimenter l'encaisse de la Banque en devises fortes… Finalement, 770 millions de francs furent remboursés comptant. Le solde, soit environ 1.480 millions, devait faire l'objet de paiements mensuels d'importance croissante.

Les Pays-Bas n'étaient pas le seul pays débiteur de la Belgique. Avec la France également, un déséquilibre commercial important se produisit, qui mit bientôt en péril l'accord de paiement signé entre la Banque de France et la Banque nationale de Belgique, le 23 février 1945[76]. Le plafond de crédit mutuel y avait été fixé à 1 milliard de francs français, soit 883 millions de francs belges. Il fut dépassé dès septembre 1945. Cette situation incita l'Office des changes français à se montrer de plus en plus parcimonieux dans la délivrance des autorisations de transfert monétaire. Les négociations pour le relèvement du plafond à 2 milliards de francs français furent rendues plus délicates par un différend concernant la créance en francs français de la Banque d'Emission. Le ministre des Finances français, René Pleven, voulait retarder un règlement de cette dette jusqu'après une éventuelle dévaluation du franc français[77]. Devant ces manœuvres dilatoires, inspirées apparemment de préoccupations électorales, la Banque et le gouvernement belges étaient résolus à appliquer strictement les stipulations de l'accord et à réclamer le règlement des dépassements par des cessions d'or[78]. Un premier versement en or de 308 millions de francs fut effectivement effectué par Paris début octobre.

Le gouvernement français accepta en juillet 1946 de reprendre à leur valeur nominale les billets français détenus par la Banque d'Emission à Bruxelles (2 milliards de francs belges). Simultanément, un nouvel accord monétaire fut signé, fixant à 3,2 milliards de francs français ou 1,2 milliards de francs belges le montant des crédits que s'ouvraient réciproquement les deux instituts d'émission[79].

Cependant, la balance de paiement franco-belge restait déséquilibrée, malgré un déficit commercial récurrent de l'UEBL vis-à-vis de la France. La balance des paiements était en effet fortement influencée par différents phénomènes comme le rachat de francs français aux nombreux ouvriers belges frontaliers et les transferts à titre non commercial vers l'UEBL, qu'on soupçonnait considérables. Cet exode de capitaux inquiétait le gouvernement français. En décembre 1946, la balance des comptes de l'accord s'élevait à 1.111 millions de francs belges en faveur de la Banque nationale, alors même que la Banque de France lui avait déjà cédé de l'or pour un montant de 2,5 milliards[80]. La situation de la France ne lui permettait que de plus en plus difficilement d'effectuer de nouvelles cessions d'or. Fin janvier 1947, le plafond conventionnel de 1.200 millions de francs belges fut pour la première fois dépassé. La situation n'arrêta pas de s'aggraver dans les mois qui suivirent.

Au total, on s'en rend compte à travers les exemples néerlandais et français, les accords de paiement furent en 1945 et 1946 la source de rentrées considérables en or et dollars pour la Banque. Ces versements contribuaient par contre à épuiser l'encaisse des pays voisins de la Belgique, au même titre que le financement de leur déficit vis-à-vis des États-Unis.

Premiers assouplissements du contrôle des changes

Entre le 31 décembre 1945 et la fin du mois d'avril 1946, l'encaisse or de la Banque augmenta de 2 milliards de francs et ses avoirs en devises, de 1,8 milliards. L'avenir se présentait sous d'heureux auspices : la production industrielle s'était rétablie, les exportations reprenaient, les accords de paiement passés avec nombre de pays offraient aux exportateurs belges des crédits à des conditions intéressantes. Les États-Unis et le Canada avaient octroyé des prêts importants à la Belgique et les Alliés lui restaient redevables de sommes considérables en dollars et livres… La situation semblait suffisamment saine à Frère et Ansiaux pour autoriser un premier assouplissement du contrôle des changes « *tracassier* » en vigueur[81].

Frère était un libre-échangiste convaincu. À d'innombrables reprises au cours de sa carrière de gouverneur, il dénonça les restrictions aux commerce comme un moyen fallacieux de rétablir une balance des paiements[82]. D'accord avec Ansiaux, il estimait qu'il fallait rétablir au plus vite la concurrence entre fournisseurs, pour faire tomber les prix intérieurs : « *Le régime des licences, surtout tel qu'il est appliqué, crée un véritable monopole en faveur des producteurs qui, faute d'être concurrencés par les produits manufacturés provenant de l'étranger, maintiennent des prix artificiellement élevés* »[83].

Frère et Ansiaux eurent du mal à convaincre Franz De Voghel de l'opportunité d'un relâchement des contraintes qui corsetaient le commerce : hanté par une possible pénurie de dollars, le ministre des Finances estimait préférable de maintenir le contrôle des changes dans toute sa rigueur[84]. La Banque bénéficia par contre de l'appui du ministère des Affaires économiques et surtout du secrétaire général de ce département, le Baron Snoy[85].

Ce fut donc sous l'impulsion de la Banque et en dépit de la méfiance d'une partie du gouvernement que, le 1er juin 1946, l'IBLC publia une liste de plus de six cents produits pour lesquels il n'était désormais plus nécessaire de solliciter un certificat de priorité. Il suffisait au commerçant de déclarer l'opération envisagée auprès d'une banque agréée, de manière à ce qu'elle soit prise en compte dans l'établissement de la balance commerciale de la Belgique avec le pays concerné. Une large part du commerce extérieur était libérée de toute entrave, dans la limite évidemment des plafonds prévus dans les accords bilatéraux de paiement[86].

Moins d'un mois après l'entrée en vigueur du nouveau régime, dit de « déclaration-licence », Ansiaux constata avec satisfaction que la position du franc belge sur les places financières extérieures et sur les marchés noirs s'était renforcée : le franc suisse se négociait à 20 francs belges, au lieu de 35 quelques mois plus tôt, le prix du dollar était tombé à 65 francs au lieu de 80, celui de la livre à 195 francs au lieu de 230[87]. Le directeur de la Banque attribuait ces heureux résultats à la nouvelle politique de change.

Au mois d'août 1946, toutefois, le montant des importations atteignit 3 milliards de francs belges, le triple du chiffre des exportations ! Le gouvernement lança un cri d'alarme : la liberté d'importer semblait mise à profit par des personnes inquiètes de l'avenir du franc pour prendre des positions spéculatives en

marchandises (voire en devises : les banques en accumulaient déjà pour plus de 4 milliards de francs). Le ministre des Importations, le libéral Paul Kronacker, celui du Ravitaillement (le communiste Edgar Lalmand) et celui des Colonies (le libéral Robert Godding)[88] dénoncèrent tour à tour « *la pratique de l'importation à tort et à travers* », qui provoquait « *une hémorragie de devises* ». Ils reprochaient au régime de liberté adopté en juin de favoriser les nantis : les exportations belges s'orientaient vers les pays les plus offrants (au lieu des pays dont les devises manquaient à la Belgique) et les importateurs s'intéressaient surtout aux produits de luxe. Il fallait que le gouvernement revienne à une politique plus coercitive en matière de relations commerciales et que les devises disponibles soient consacrées par priorité au rééquipement du pays.

A la Chambre, le député du parti social chrétien Raymond Scheyven interpella début octobre le ministre des Finances, Vauthier, à propos du déséquilibre croissant de la balance des paiements. En l'absence de Frère et d'Ansiaux, en voyage aux États-Unis, Vauthier, « *mal documenté par Baudewyns* », dont Ansiaux déplorait « *le pessimisme et le dirigisme à outrance* », exerça de fortes pressions sur la Banque pour qu'elle modifie immédiatement le régime des licences[89]. Baudewyns, président ad intérim de l'IBLC, était prêt à faire machine arrière : « *Je ne nous vois pas décider seuls qu'il n'y a aucun inconvénient à laisser l'encaisse décroître et que la politique d'emprunt à l'étranger peut être poursuivie sans danger pour l'avenir* »[90]. Le conseil de régence était aussi favorable à l'amendement du régime des déclarations-licences[91]. Le régent André Huyssens soulignait le mauvais effet, sur les travailleurs, des dépenses somptuaires de quelques privilégiés[92]. Le régime des déclarations licences fut immédiatement aboli pour quelques produits de luxe : montres en or, jouets, fleurs coupées…

Pris par leurs obligations de l'autre côté de l'Atlantique, Frère et Ansiaux sentaient la situation leur échapper. Le 24 octobre 1946, Ansiaux, d'accord avec Frère et Gutt, se décida à sensibiliser le prince Régent. Il écrivit une longue lettre à son secrétaire, André de Staercke, pour le convaincre de la nécessité d'alléger le contrôle des changes : « *Beaucoup plus efficace que le contrôle des changes, tatillon, administratif et forcément arbitraire, le contrôle du crédit… permettra automatiquement de rationner les possibilités d'acquisition de monnaies étrangères et d'affecter celles-ci aux fins pour lesquelles elles sont le plus utiles. En outre, le relâchement des entraves mises à l'exportation s'impose de toute urgence, non seulement pour améliorer les possibilités d'équilibre de la balance des paiements, mais encore pour permettre à l'industrie de retrouver des débouchés qui sont indispensables à son développement futur. Nous devons le faire parce qu'elle constitue le seul moyen efficace d'arriver sans contrainte illusoire à un état d'équilibre. En ouvrant les marchés étrangers à nos importateurs, nous leur permettrons de bénéficier des prix moins élevés qui y prévalent et, par le jeu de la concurrence, de provoquer des baisses de prix sur le marché intérieur* »[93].

Faute de statistiques fiables, il était difficile d'établir de façon précise l'état de la balance des paiements[94]. Pour la période septembre 1944 – septembre 1946, le service d'études de la Banque donnait les chiffres suivants[95] :

BALANCE DES PAIEMENTS 1944-1946 (millions de francs belges)	
DÉBIT	**56.400**
Importations	47.300
Importations effectuées dans le cadre du *Military Civil Program* (effectuées sans paiement) (7.400)	Pour mémoire
Importations en prêt-bail comprises dans le règlement de l'accord de prêt-bail (4.900)	Pour mémoire
Fournitures de surplus stocks à régler au Royaume-Uni et aux États-Unis (1.000)	Pour mémoire
Solde dû pour importations d'Allemagne (1.000)	Pour mémoire
Importations de la Mission économique (paiement direct ou sous le régime du prêt-bail)	23.800
Importations d'Allemagne	500
Importations privées pour 1944-1945	6.000
Importations privées pour 1946	17.000
Invisibles (fret, assurances, brevets, pensions versées, paiement d'agents diplomatiques…)	3.700
Crédits consentis dans le cadre d'accords bilatéraux	4.100
Divers	1.300
CRÉDIT	**56.400**
Exportations	22.700
Paiement des Alliés pour remboursement des avances pour soldes de troupes et fournitures	14.000
Utilisation de deux emprunts de 100 millions de dollars, aux États-Unis et au Canada	6.000
Crédits accordés à la Belgique dans le cadre d'accords bilatéraux	2.600
Rapatriement de devises	7.900
Revenus des frontaliers	2.000
Diminution de l'encaisse or	1.200

Après le retour de Frère et d'Ansiaux en Belgique, le débat reprit de plus belle entre partisans et adversaires d'un contrôle étroit des transactions commerciales. Il se focalisa sur deux point : les importations de produits de luxe et la lutte contre la fraude en matière de devises.

Les importations de fruits, spiritueux, tabacs, soieries, livres, objets d'art, automobiles etc. avaient atteint 3 milliards de francs depuis la Libération, soit 10 pour cent environ de l'ensemble des importations[96]. Le gouvernement y voyait une menace pour l'équilibre financier du pays[97]. Pour Frère, c'était une étape vers la normalisation de l'économie : « *Certains redoutent de voir gaspiller nos réserves de devises étrangères, alors que d'autres pays, comme l'Angleterre et les Pays-Bas, poursuivent une politique de restriction particulièrement rigoureuse… Ils ne voient pas que notre position est complètement différente et que nous avons simplement atteint, grâce à un ensemble de circonstances*

exceptionnelles, un stade beaucoup plus avancé dans la voie du retour à une vie normale… Ce qui est essentiel, c'est de créer l'abondance dans tous les domaines … »[98].

Le gouvernement dénonçait aussi la fraude de certains exportateurs qui renseignaient à l'administration de l'IBLC des prix de vente inférieurs aux prix payés par leurs commanditaires : ils ne rapatriaient qu'une partie des devises perçues et se constituaient à l'étranger des bas de laine en devises. Certains imaginèrent d'autoriser l'administration des douanes à acquérir au prix déclaré toute marchandise présentée à la frontière pour exportation, lorsqu'on estimait que sa valeur vénale était nettement supérieure au prix déclaré[99]. Mais, cette formule posait des problèmes pratiques insurmontables. Frère préférait user de séduction : si les exportateurs avaient confiance dans la stabilité de la monnaie, les rapatriements de devises qu'on observait depuis quelques mois se poursuivraient[100]. La fin du mouvement de reconstitution des stocks en Belgique allait d'ailleurs accélérer la reprise des exportations.

L'avènement du gouvernement Spaak, en mars 1947, coïncida avec un changement dans la politique de change. Dans une ambiance quelque peu euphorique, le ministre du Ravitaillement et des Importations, le baron Georges Moens de Fernig, proposa la libération de nouveaux produits et annonça son intention d'ouvrir largement les portes aux importations[101]. La position acquise par le franc belge était telle que les exportateurs ne cherchaient plus à conserver leurs devises mais se bousculaient pour les échanger le plus rapidement possible. Frère poussait d'ailleurs le nouveau ministre des Finances, Gaston Eyskens, à réorienter la politique de l'IBLC : il fallait porter désormais davantage la pression sur les importateurs, les empêcher d'acquérir du crédit de leurs fournisseurs et les amener à verser aux comptes des accords de paiement, dans les délais les plus brefs et dans la plus large mesure possible, la valeur en francs de leurs importations[102].

L'assouplissement de la réglementation des changes qui marque l'année 1946 et le début de 1947 s'étendit également aux opérations non commerciales. Au départ, l'IBLC procéda à l'examen séparé de chaque demande de change. Par la suite, on s'efforça de mettre au point un régime d'autorisation générale pour chaque catégorie d'opération. En octobre 1946, le conseil de l'IBLC avait adopté dix-neuf règlements et soixante-cinq licences générales. Un code particulier régissait, par exemple, les conditions de l'importation et de l'exportation des billets de banque par les touristes. Ceux-ci ne devaient s'adresser à l'IBLC que s'ils emportaient à l'étranger des moyens de paiement d'un montant supérieur à la contre-valeur de 10.000 francs belges.

Le conseil de l'IBLC fit un pas important vers la libéralisation des changes en août 1946, en organisant l'achat et la vente à terme de certaines devises : dollar, livre, francs français et suisse, florin néerlandais, couronne suédoise[103]. Les banques agréées pouvaient compenser entre elles leurs positions respectives à terme dans ces monnaies.

En 1947, l'IBLC prit une série d'initiatives qui firent du contrôle des changes de l'UEBL l'un des plus libéraux au monde. Au printemps, un règlement autorisa les personnes résidant en Belgique à acheter et vendre des titres étrangers. Cette initiative permettait indirectement de comparer les cours d'un même titre à

Bruxelles, New York ou Zurich et, par là, de connaître l'évolution quotidienne du franc belge sur les marchés libres et noirs[104]. En mai, sur l'initiative du gouverneur, l'IBLC autorisa l'entrée des billets de banque belges et étrangers en Belgique. Cette mesure était destinée à remettre progressivement au service de l'économie les devises thésaurisées. Elle visait aussi à renforcer la confiance dans le franc à l'étranger, où elle serait considérée « *comme le point de départ d'une politique tendant à rétablir le franc belge comme monnaie internationale* »[105]. En juillet 1947, enfin, le gouverneur Frère prit une autre initiative de déréglementation : l'IBLC permettrait désormais aux étrangers désireux d'investir en Belgique d'y placer des capitaux sur des « comptes étrangers » avec garantie de pouvoir les rapatrier[106].

Mais les projets du gouverneur étaient plus ambitieux encore. En mai, après un voyage aux États-Unis qui lui avait apparemment donné à réfléchir, il voulut rétablir en Belgique un marché libre des billets de banque étrangers, semblable à celui qui fonctionnait outre-Atlantique. Pendant trois mois, Ansiaux dut réfréner l'enthousiasme de Frère[107]. Cette mesure, faisait-il valoir, équivaudrait à renoncer à quasi tout contrôle de change. « *Je ne pense pas qu'on puisse me qualifier de dirigiste, mais néanmoins, dans la voie de la liberté, il y a des étapes qui ne doivent être franchies qu'avec prudence* ». Les autres membres du comité de direction frémissaient également à l'idée que le public belge puisse convertir massivement en « billets dollars » l'argent thésaurisé, l'argent déposé en banque (ce qui réduirait automatiquement les placements bancaires en certificats de trésorerie), voire le produit des transactions commerciales[108].

Notes chapitre 1

1 Voir par exemple BNB, CD, PV du 25 novembre 1944.

2 Les pages qui suivent ont été rédigées en se basant notamment sur BNB, AC, DAI, A 669/4, *Note relative au contrôle des changes en Belgique*, septembre 1946 ; A 670/4, *L'Institut Belgo-Luxembourgeois du Change et le contrôle des changes en UEBL*, juillet 1953 ; A 671/1, *Réflexions sur neuf années de contrôle des changes en Belgique*, 15 septembre 1953 ; A 671/2, *Note relative à l'évolution des réserves de change et du contrôle des changes dans l'UEBL*, 29 octobre 1954 ; A 672/2, *Institut Belgo-Luxembourgeois du Change*, 1955 ; A 672/2, texte de la conférence de Jacques Roulandts, attaché au département étranger de la BNB, devant la Chambre Belge des Comptables, 27 mars 1955 ; A 672/2, *Évolution de la politique suivie par les autorités belges en matière de contrôle des changes*, 4 juillet 1955 ; voir aussi R. Simonis, 'Les règlements internationaux de 1939 à nos jours. Deuxième partie : la période de 1945 à 1950', in : *Revue de la Banque*, Bruxelles, 1984, n° 4-5, pp. 7-88.

3 Par valeurs, le législateur entendait les billets, monnaies, chèques et effets en devises étrangères, chèques et effets en francs belges tirés sur l'étranger, avoirs en compte en monnaies étrangères ou auprès d'établissements financiers étrangers, titres et coupons étrangers ou en monnaies étrangères, participations dans des sociétés étrangères, créances sur l'étranger ou en monnaies étrangères, immeubles et biens meubles situés à l'étranger…

4 Eugène de Barsy.

5 Le directeur général de la Trésorerie, Joseph Vanheurck.

6 Son administrateur délégué, René Guillaume.

7 Le banquier Jules Philippson.

8 E. de Barsy, 'Le double marché des changes. Pourquoi ?', in : *In bono et aequitate perseverans. Baron de Barsy 1906-1985*, Bruxelles, 1985, p. 307.

9 Idem.
10 Idem.
11 BNB, CR, PV du 3 janvier 1945.
12 BNB, SD, CL, M. Frère à G. Eyskens, 26 juin 1945.
13 Dont 25,7 pour cent en dollars, 17,5 pour cent en livres, 10,5 pour cent en francs français, 8,2 pour cent en florins des Pays-Bas, 5,14 pour cent en francs suisses, 5 pour cent en dollars canadiens… BNB, SD, CL, note intitulée *Estimation de la fortune belge à l'étranger établie sur les bases connues en 1940*, 5 octobre 1945.
14 BNB, AC, DAI, D 117/2, note relative aux problèmes de financement des importations nécessaires au ravitaillement et à la reconstruction, 8 mars 1945.
15 BNB, AC, DAI, D 117/2, note de C. de Strycker donnant ses *Remarques concernant la note relative aux problèmes de financement des importations nécessaires au ravitaillement et à la reconstruction du pays*, 16 mars 1945.
16 BNB, SD, AA, pt. 9.1/19, *Projet de note sur le commerce privé*, janvier 1946.
17 Archives Beauduin-De Voghel, note sur *Les devises étrangères* présentée par le ministre De Voghel au conseil des ministres et datée du 10 décembre 1945.
18 BNB, CD, PV du 10 décembre 1945.
19 BNB, AC, A 293/1, note relative à l'organisation du Comité des priorités, 12 juin 1945.
20 BNB, AC, A 298/8, *Note pour le Comité des priorités. Répartition des matières et de l'énergie pendant la période de secours*, 22 mai 1945.
21 AGR, CM, PV du 27 avril 1945.
22 BNB, CR, PV du 12 septembre 1945.
23 AMAE, 7114 III, H. Ansiaux à M. Frère, 5 octobre 1945
24 BNB, SD, CL, H. Ansiaux à F. De Voghel, 6 octobre 1945.
25 BNB, CD, PV du 8 octobre 1945.
26 BNB, CR, PV du 10 octobre 1945.
27 BNB, SD, AA, pt. 9.1/19, H. Ansiaux à F. De Voghel, 18 octobre 1945.
28 BNB, CD, PV des 28 décembre 1945 ; 2, 4 et 11 janvier 1946 ; 13 février 1946.
29 AMAE, 7114 III, H. Ansiaux à M. Frère, 25 septembre 1945.
30 BNB, AC, SE, A 290/3, note de M. D. intitulée *La Belgique et l'aide mutuelle entre les Nations-Unies*, 6 mars 1945.
31 Les statuts de l'OMA ont été fixés par l'arrêté-loi du 19 janvier 1945.
32 BNB, SD, AF, 12, *Note de synthèse sur l'Office d'Aide Mutuelle et sur ses activités*, s.d., ca 1951. L'activité de l'OMA ne se limitait pas à l'aide aux armées : elle tenait la comptabilité du ravitaillement de la population apportée par les Alliés et, lorsque le gouvernement mit en route les premières missions économiques, le ministère des Affaires économiques chargea l'OMA des formalités d'importation, de la facturation et du recouvrement des sommes facturées. En juin 1945, l'OMA employait 1.000 agents et disposait de treize bureaux disséminés dans le pays. Ses dépenses atteignaient 20 milliards à la fin de l'année 1945.
33 BNB, SD, AA, pt. 9.1/27, *Memorandum of the situation existing in Belgium as of decembre 31 st, 1944 in relation with mutual aid, and on the repercussions arising from the carriyng out of this agreement on the financial situation of Belgium*.
34 BNB, SD, AA, pt. 9.1/27, E. de Selliers au baron Boël, 17 janvier 1945.
35 BNB, CD, PV du 4 janvier 1945.
36 Sur le règlement de l'accord de prêt-bail, voir J.-F. Crombois, pp. 487-492.
37 BNB, SD, AA, pt. 9.1/27, P.-H. Spaak à C. Gutt, 22 février 1945 ; AGR, CM, PV du 1er mars 1945.
38 BNB, SD, AA, pt. 9.1/27, H. Ansiaux à C. Gutt, circa 23 février 1945.
39 BNB, AC, SE, A 290/3, note de M. D. intitulée *La Belgique et l'aide mutuelle entre les Nations-Unies,* 6 mars 1945.
40 BNB, SD, CL, H . Ansiaux au baron R. Boël, 22 mars 1945.
41 BNB, SD, AA, pt. 9.1/27, Discours de G. Eyskens publié dans l'*Écho de la Bourse*, mars 1945.
42 BNB, SD, AA, pt. 9.1/27, C. Gutt à E. de Selliers, 20 avril 1945.

43 *Pourquoi Pas ?*, 1381, 18 mai 1945, p. 633.
44 BNB, CR, PV du 25 avril 1945.
45 BNB, CR, PV du 2 mai 1945.
46 Souligné dans le texte. BNB, SD, AA, pt. 9.1/27, C. Gutt à G. Theunis, 20 avril 1945.
47 BNB, SD, AA, pt. 9.1/27, note de J. Jacqmin, *Lend-lease et mutual-aid. Prévisions-politique*, 13 juillet 1945.
48 BNB, SD, AA, pt. 9.1/27, C. Gutt à F. De Voghel, 7 août 1945.
49 BNB, SD, AA, pt. 9.1/27, *Compte rendu de l'entrevue accordée par M. P.-H. Spaak à M. Oscar Cox, chef-adjoint de la Foreign Economic Administration*, 7 août 1945.
50 BNB, SD, AA, pt. 9.1/27, *Compte rendu de la réunion tenue le lundi 6 août 1945 au ministère des Finances relativement aux questions de lend-lease*.
51 Ansiaux restait en Belgique : le service « Etranger » de la Banque était surchargé de travail (BNB, CR, PV du 5 septembre 1945).
52 BNB, SD, CL, pt. 9.1/27, A. Baudewijns à M.-L. Gérard, président de la Banque de Bruxelles, 31 octobre 1945 ; C. Gutt à F. De Voghel, ministre des Finances, 19 octobre 1945 ; BNB, CR, PV du 24 octobre 1945.
53 BNB, CG, PV du 24 avril 1946.
54 BNB, SD, AA, pt. 9.1/27, *Communiqué de presse du Department of State*, 24 septembre 1946.
55 AGR, CM, 21 novembre 1945.
56 BNB, SD, CL, H. Ansiaux à G. Joassart, administrateur délégué de la Fabrique Nationale d'Armes de Guerre (FN), 20 novembre 1945.
57 BNB, AC, service étranger, A 670/1, note intitulée *Accords de déblocage*, 24 avril 1951.
58 *L'Écho de la Bourse*, 6 octobre 1946.
59 BNB, AC, service étranger, A 670/1, note sur *Les règlements internationaux*, 24 avril 1951.
60 BNB, SD, CL, note intitulée *Produit des opérations faites dans le cadre des accords de paiement. Note établie comme suite aux délibérations du comité de direction de la Banque nationale de Belgique en date du 3 juillet 1946, auxquelles assistaient MM. J. Vanheurck et M. Williot*, 2 août 1946. BNB, SD, AA, b. 3, note d'H. Ansiaux intitulée *Le plan Marshall dans ses rapports avec les problèmes monétaires européens*, 27 avril 1948.
61 BNB, SD, CL, *Convention relative à l'exécution des accords internationaux de paiement*, 25 février 1947 ; J. Vauthier à M. Frère, 28 février 1947.
62 *L'Écho de la Bourse*, 10 octobre 1946.
63 BNB, CR, PV du 8 juin 1949.
64 BNB, CR, PV du 20 août 1947.
65 M. Weisglas, *Benelux. Van nabuurstaten tot uniepartners*, Amsterdam et Bruxelles, 1949, pp. 242-255.
66 Archives privées Beauduin – De Voghel, note de Max Suetens pour le ministre P. H. Spaak au sujet de l'accord d'échange de marchandises avec les Pays-Bas, 12 février 1946 ; idem, note sur le *Financement du déficit de la balance commerciale hollando-belge*, 3 février 1946.
67 J. Stengers, 'Paul-Henri Spaak et le traité de Bruxelles de 1948', in : R. Poidevin (éd.), *Histoire des débuts de la construction européenne. Mars 1948-mai 1950. Actes du colloque de Strasbourg, 28-30 novembre 1984*, Bruxelles – Baden-Baden, 1986, pp. 123-124.
68 BNB, Archives privées Beauduin – De Voghel, F. De Voghel à G. Eyskens, 30 juillet 1945.
69 BNB, Archives privées Beauduin – De Voghel, P.-H. Spaak au baron van Harinxma thoe Slooten, ambassadeur des Pays-Bas à Bruxelles, 30 mars 1946.
70 BNB, CD, PV du 6 février 1946.
71 BNB, Archives privées Beauduin – De Voghel, minute d'une lettre de F. De Voghel à P.-H. Spaak, 7 février 1946.
72 BNB, CD, PV du 6 mars 1946 et CR, PV du 13 mars 1946.
73 Il s'agissait théoriquement de donner aux Pays-Bas les moyens de rembourser des billets néerlandais propriété de la Banque d'Émission qui avait fonctionné en Belgique pendant la guerre. En pratique, cette marge de manœuvre fut apparemment utilisée pour des règlements commerciaux. BNB, SD, CL, M. Frère à J. Vauthier, 11 décembre 1946 ; CR, PV du 21 décembre 1946.

74 BNB, CD, PV du 26 avril 1946 ; CR, PV du 8 mai 1946. Archives privées Beauduin – De Voghel, *Protocole des conversations tenues à La Haye les 17 et 18 avril 1946 entre ministres belges, luxembourgeois et néerlandais au sujet des rapports économiques entre les trois pays*, ca 18 avril 1946 ; idem, *Mémorandum. Questions à régler dans le cadre des conversations belgo-hollandaises qui débuteront à Bruxelles le 30 avril, 27 avril 1946* ; idem, projet de lettre à expédier par la BNB au ministre F. De Voghel, 6 mai 1946.

75 BNB, CD, PV du 30 avril 1947.

76 BNB, SD, CL, M. Frère à E. Monick, 28 mars 1945.

77 BNB, CD, PV du 12 septembre 1945.

78 BNB, CD, PV du 19 septembre 1945 ; AMAE, 7114/III, H. Ansiaux à M. Frère, 25 septembre et 5 octobre 1945.

79 BNB, AC, Département étranger, A 421-1, *Procès-verbal des négociations financières franco-belges du 10 au 13 juillet 1946*.

80 BNB, AC, Département étranger, A 421-2, note sur les relations économiques franco-belges, 28 mai 1947.

81 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 10 mai 1946.

82 Voir entre autres *Allocution prononcée par Mr le gouverneur Maurice Frère à l'assemblée générale des actionnaires du 27 février 1950*, Bruxelles, Banque nationale de Belgique, 1950 ; AMAE, 7114 III, texte d'une conférence de Maurice Frère prononcée au Japon le 21 avril 1960 ; M. Frère, *Economic growth and monetary stability. Lecture delivered under the sponsorship of The Per Jacobsson Foundation*, Bâle, 9 novembre 1964 ; BRI, *Vingt-huitième assemblée générale ordinaire tenue à Bâle, le 9 juin 1958. Allocution de Monsieur Maurice Frère, président du conseil d'administration*, Bâle, 1958.

83 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 29 avril 1946.

84 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 10 mai 1946.

85 BNB, CR, PV du 9 octobre 1946.

86 BNB, SD, CL, H. Ansiaux à R. Rivière, chef de cabinet du ministre du Ravitaillement E. Lalmand, 7 juin 1946.

87 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 23 juin 1946.

88 AGR, CM, PV du 23 septembre 1946.

89 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 10 mars 1947.

90 Archives Beauduin-De Voghel, F. De Voghel à M. Frère, 30 septembre 1946 ; BNB, CD, annexes au PV, A. Baudewyns à H. Ansiaux, 8 octobre 1946.

91 BNB, CR, PV du 9 octobre 1946.

92 BNB, CR, PV du 16 octobre 1946.

93 BNB, SD, AA, pt. 9.1/26, H. Ansiaux à A. de Staercke, secrétaire du Prince régent, 24 octobre 1946.

94 BNB, SD, AA, pt. 9.1/15, notes intitulées *Commerce extérieur. Nature du commerce extérieur*, 5 novembre 1946, *Commerce extérieur. Importations de produits de luxe depuis la Libération*, 12 novembre 1946 ; *Mécanisme général du contrôle des opérations de change lié aux importations et aux exportations*, 6 décembre 1946.

95 BNB, SD, AF, 17, *Évolution de la position de la Belgique au point de vue de son approvisionnement en moyens de paiement internationaux depuis la Libération*, 9 novembre 1946. BNB, SD, AA, pt. 9.1/15, note de C. de Strycker, *Balance commerciale de la Belgique de septembre 1944 à fin septembre 1946 et moyens de paiement utilisés pour payer le déséquilibre*, 11 décembre 1946.

96 BNB, CR, PV du 20 novembre 1946.

97 AGR, CM, PV du 2 décembre 1946.

98 BNB, SD, AF, 17, étude de Maurice Frère présentée début janvier 1947 aux ministres des Finances, des Importations et des Affaires économiques et intitulée *Note sur l'évolution économique de la Belgique*, 28 décembre 1946.

99 BNB, SD, AA, pt. 9.1/15, *Note relative au droit de préemption à accorder éventuellement à l'État sur les marchandises exportées dont la déclaration de valeur est insuffisante*, 6 décembre 1946 ; *Projet de loi attribuant dans certains cas au ministère des Finances un droit de préemption sur les marchandises présentées au dédouanement en vue de leur exportation*, 6 décembre 1946.

100 BNB, SD, AA, pt. 9.1/15, *Note sur l'évolution de la balance des paiements de la Belgique depuis septembre 1944 et sur les perspectives d'avenir*, 23 décembre 1946.
101 BNB, CD, PV du 25 mars 1947.
102 BNB, SD, CL, M. Frère à G. Eyskens, 3 juin 1947, et note annexe intitulée *Note sur le contrôle des changes*, 3 juin 1947.
103 BNB, SD, CL, H. Ansiaux au président de l'ABB, 8 août 1946.
104 R. Simonis, 1984, p. 80.
105 BNB, CR, PV du 21 mai 1957.
106 BNB, DAI, A 672/2, *Institut Belgo-Luxembourgeois du Change,* p. 8, 1955.
107 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 9 mai 1947.
108 BNB, CD, PV du **??** juin 1947 et 19 août 1947.

CHAPITRE 2 – LA BELGIQUE ET LE NOUVEL ORDRE MONÉTAIRE MONDIAL (1944-1947)

La ratification du traité de Bretton Woods (décembre 1945)

La conférence de Bretton Woods de juillet 1944 avait abouti à un projet d'accord sur la création d'un Fonds Monétaire International (FMI). Dans l'esprit des délégués des quarante-quatre nations représentées, le FMI devait contribuer à éviter les troubles économiques entraînés par l'instabilité des changes et à lever les obstacles qui entravaient les transferts internationaux de devises. Ses membres s'engageaient à poursuivre une politique de stabilité du change et à ne pas modifier la parité de leur monnaie, sauf en cas de déséquilibre structurel. Les réserves du Fonds devaient aider les États membres à surmonter des difficultés financières momentanées.

En septembre 1945, Jacques-Émile Mertens de Wilmars, attaché au service des études de la Banque, travaillait au cabinet du ministre des Finances Franz De Voghel[1]. À la demande de ce dernier, il réalisa une étude sur les conséquences de la création du Fonds pour la Belgique[2]. Il considérait que la Belgique ne retirerait sans doute que peu d'avantages des accords de Bretton Woods, mais qu'il était de son devoir de les ratifier afin d'assumer sa part dans l'effort de reconstruction économique et financière mondiale. Mertens fit l'inventaire des obligations auxquelles la Belgique souscrirait si elle ratifiait la charte du Fonds : abolition, à terme, du contrôle des changes ; renonciation à la constitution de blocs monétaires réservant des avantages discriminatoires à certains de leurs membres… Surtout, la charte du Fonds prétendait limiter les droits souverains des États qui désiraient modifier leur parité de change. Certes, cette parité pouvait être modifiée « *en cas de déséquilibre fondamental* » de l'économie. Mais que fallait-il entendre par là ? Si l'on se basait sur les travaux de la conférence, cette clause devait être interprétée dans un sens restrictif et ne pourrait être invoquée que lorsque l'équilibre de la balance des paiements serait gravement compromis. Or, d'après Mertens – et l'économiste Léon Dupriez était du même avis – la Belgique aurait peut-être d'autres motifs sérieux de dévaluer. Pays vivant pour une large part de son commerce extérieur, elle devait pouvoir rétablir la compétitivité de son industrie en modifiant la parité monétaire[3]. La livre était pour la Belgique la monnaie de référence, en raison de l'importance de son commerce avec les pays de la zone sterling. Le taux de change entre le franc et la livre ne pouvait pas constituer une entrave à ces courants commerciaux. Si la livre dévaluait, la Belgique devait pouvoir aligner immédiatement le cours de sa propre monnaie.

Ces considérations frappèrent De Voghel. Dans l'exposé des motifs de la loi belge ratifiant les accords de Bretton Woods, le ministre des Finances voulut préciser le sens que la Belgique accordait à certaines dispositions de la charte du Fonds : « *Un déséquilibre de la balance des paiements ne constitue pas le seul cas de déséquilibre fondamental devant être corrigé par une modification de parité. Celle-ci serait également justifiée*

par le déséquilibre du niveau des prix et des salaires d'un membre par rapport au niveau des prix et salaires d'autres membres, en particulier de ceux qui exercent une influence dominante dans le commerce mondial »[4]. Le 13 novembre 1945, Frère proposa toutefois au ministre un texte moins explicite, préférant ne faire aucune allusion à une éventuelle dévaluation du franc : « *Je crois que nous avons intérêt en cette matière à demeurer aussi discrets que possible car notre opinion publique est extrêmement sensible sur ce point* »[5].

Les premiers pas du FMI et la représentation belge au Fonds

L'assemblée générale d'ouverture du Fonds devait se tenir en mars 1946 à Savannah (Géorgie). La composition de la délégation belge suscita des questionnements : fallait-il privilégier le caractère politique et donner la primauté au ministre et aux fonctionnaires de la Trésorerie ? Les gouverneurs des banques centrales devaient-ils au contraire prendre le pas ? Finalement, Camille Gutt fut désigné par le gouvernement Van Acker pour présider la délégation belge. Celle-ci comprenait également Maurice Frère, Hubert Ansiaux et Ernest de Selliers, qui avait été secrétaire de Gutt pendant toute la guerre[6].

L'assemblée inaugurale de Savannah devait notamment élire les douze administrateurs du Fonds. Cinq d'entre eux étaient nommés d'office par les pays disposant des plus gros quotas : les États-Unis, le Royaume-Uni, la France, le Canada et l'Inde, cette dernière suite à la défection de l'URSS. Les sept autres devaient être élus. En fonction de sa contribution aux ressources du Fonds, la Belgique disposait de 2.500 voix sur un total d'environ 100.000. Elle avait en outre passé un *gentlemen agreement* avec les Pays-Bas, au terme duquel les deux pays uniraient leurs votes si l'un des deux se trouvait dans l'impossibilité de faire élire son propre administrateur[7]. En définitive, les Pays-Bas et la Belgique (cette dernière avec l'appui des voix de l'Islande et du Luxembourg) purent chacun élire leur représentant au conseil, Gijsbert Bruins et Camille Gutt[8].

La plupart des délégations souhaitaient que le FMI s'installe à New York, centre névralgique de la finance américaine. Mais le secrétaire américain au Trésor, Fred Vinson, fit admettre que le siège de la nouvelle institution soit établi à Washington. On discuta aussi de savoir si le conseil d'administration du Fonds siègerait de manière permanente ou intermittente. Les Britanniques (et les Belges) étaient d'avis de ne réunir le conseil d'administration qu'une ou deux fois par an, pour décider des matières importantes. La gestion courante du Fonds serait assurée par les suppléants. Les Américains, eux, voulaient un conseil siégeant en permanence. On décida finalement de permettre aux membres qui le désiraient de donner à leur représentation un caractère intermittent, mais il fut néanmoins entendu que le conseil du Fonds pourrait prendre des décisions importantes dans des délais extrêmement brefs. Ceci obligea en pratique les pays représentés au conseil à entretenir à Washington une représentation forte et permanente[9].

L'assemblée de Savannah laissa un arrière-goût amer aux Européens. Frère en revint convaincu « *d'une forte prédominance des deux Amériques sur l'Europe* »[10]. La partie s'avérait rude si l'on voulait éviter une main-mise des États-Unis sur les

institutions de Bretton Woods. En réservant à un Européen – en l'occurrence Camille Gutt – le poste d'administrateur délégué du Fonds, les Américains voulurent certainement poser un geste d'apaisement vis-à-vis du Vieux Continent. Gutt, que n'emballait pas spécialement le poste qu'on lui proposait, ne fit aucune démarche pour se faire élire, au grand étonnement des Américains, et notamment de Fred Vinson, de William Clayton (gouverneur suppléant du Fonds pour les États-Unis) et d'Emilio Colliado (président provisoire de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement ou BIRD). Gutt leur déclara « *J'aurais plutôt préféré rester ce que je suis, mais si Américains, Anglais, Français et Canadiens me le demandaient, j'accepterais* ». Vinson expliqua au ministre belge que le choix des Américains s'était porté sur lui parce qu'ils appréciaient ses compétences, son honnêteté et son courage. Et Gutt, du tac au tac : « *You are absolutely right to trust my integrity. I think you are right to trust my courage. As to the ability, future only can tell* »[11].

L'élection de Camille Gutt comme administrateur délégué du Fonds entraîna nécessairement son remplacement comme administrateur belge, qui fit l'objet d'une négociation en mai-juin 1946 entre le gouvernement et la direction de la Banque. On hésitait entre une candidature « politique » (on nommerait un fonctionnaire de la Trésorerie) et une candidature technique. Grâce à l'appui de Camille Gutt, la candidature d'Hubert Ansiaux fut retenue[12]. Ansiaux : « *Je sais que j'aurai souvent à défendre à Bruxelles des thèses qui effrayeront les esprits de la rue de la Loi, peu habitués à l'atmosphère internationale, c'est pourquoi je crois que la formule des alternates* [suppléants]*, soutenue par un executive director* [administrateur] *à Bruxelles même, est préférable dans notre cas* »[13]. À la BIRD, De Voghel serait nommé administrateur dès qu'il ne serait plus ministre des Finances[14]. Les suppléants seraient Ernest de Selliers au FMI et Thomas Basyn, secrétaire de la Banque, à la BIRD[15]. C'étaient eux qui assureraient la permanence à Washington.

En août 1946, la Banque réussit aussi à faire passer la candidature de Maurice Frère comme gouverneur du Fonds : il représenterait la Belgique aux assemblées générales de cette institution. La Banque était satisfaite : « *Toute autre solution eut été boiteuse* »[16]. À la BIRD, ce serait le ministre de Finances lui-même qui porterait le titre de gouverneur.

Assez rapidement, la question des rapports entre le Fonds et la Banque d'une part et le gouvernement belge d'autre part fut mise sur le tapis. Ansiaux proposa que toute communication destinée à la Belgique soit adressée à de Selliers, qui la lui transmettrait. Si nécessaire, lui-même les porterait à la connaissance de Frère comme gouverneur belge au Fonds. Le ministre De Voghel renâcla : il voulait que toutes les communications relatives au Fonds lui soient adressées. Pour Ansiaux, « *si cela peut à la rigueur se justifier pour la BIRD, dont le ministre est le 'governor', cela ne va en tout cas pas pour le Fonds* […]. *Les Finances ne pourront tout de même que nous transmettre ces communications pour avis ou décision, d'où perte de temps* »[17]. Au mois de décembre 1946, Gutt constata avec inquiétude que l'information concernant les activités du Fonds ne remontaient pas jusqu'à l'administration des Finances. Il soupçonnait Frère de bloquer l'information, et s'en indignait, rappelant que c'était le gouvernement qui avait approuvé les accords de Bretton Woods et désigné Frère et Ansiaux comme gouverneur et administrateur du Fonds[18].

Le 12 septembre 1946, le Fonds demanda à ses membres de lui communiquer les parités qui devaient servir de base à ses opérations[19]. Le 17, le gouvernement belge proposa au Fonds de confirmer la parité monétaire du franc belge sur base des cours de change adoptés en octobre 1944[20]. On sait que l'arrêté-loi n° 5 du 1er mai 1944 avait abrogé l'arrêté royal du 31 mars 1936 qui fixait la valeur or légale du franc (0,03 grammes d'or pour un franc). La Banque avait été autorisée à acheter et vendre des monnaies étrangères au taux fixé par des accords de parité, de paiement, de change ou de compensation[21]. Le 5 octobre 1944, immédiatement après la libération du territoire, un accord monétaire anglo-belge avait confirmé le taux de change entre le franc belge et la devise britannique, soit 176,625 francs pour une livre. Cette parité avait entraîné indirectement la fixation du prix de l'or à 49.318,0822 francs le kilo ou à 1.533,9625 francs l'once, car le taux de change entre la livre et le dollar était de 4,03 et l'once d'or fin équivalait aux États-Unis à 35 dollars. Cette cascade de rapports mettait le franc belge à 20,2765 milligrammes d'or fin, ce qui représentait une dévaluation de 32,695 pour cent par rapport à la parité-or d'avant guerre[22].

En novembre, cette parité fut entérinée à l'unanimité par le conseil du Fonds (contrairement par exemple au taux que le gouvernement français imposa pour le franc français). Le conseil souleva néanmoins la question du niveau des prix en Belgique, considéré comme très élevé par rapport au niveau général[23].

Le 17 décembre 1946, le FMI annonçait avec solennité le début de ses opérations : « *Pour la première fois, un grand nombre de nations ont soumis leurs taux de change à l'examen d'une organisation internationale et ont ainsi inauguré une nouvelle phase de coopération monétaire internationale* […]. *Les nations participantes ont maintenant complété l'établissement d'un régime sous lequel elles s'engagent à promouvoir la stabilité des changes, à ne pas modifier leurs parités monétaires, si ce n'est en conformité avec l'accord du Fonds, et à se prêter une assistance mutuelle en vue d'atteindre les objectifs du Fonds* »[24].

La représentation de la Belgique au Fonds fit l'objet de critiques en 1947-1948. En décembre 1947, le quotidien *La Libre Belgique* dénonça le cumul de mandats exercé par Frère, Ansiaux, De Voghel et Basyn à la Banque d'une part, à la BIRD ou au FMI d'autre part[25]. Ce cumul, estimait le journal catholique, pourrait s'avérer dangereux pour les finances publiques. Ainsi, lorsque le gouvernement avait demandé à la Banque d'avancer l'argent nécessaire pour financer la souscription de la Belgique aux institutions de Bretton Woods, il savait pertinemment qu'une pareille avance ne rentrait pas dans le cadre des avances autorisées. Or, au lieu de résister, les directeurs de la Banque avaient octroyé cette avance « *les yeux fermés* ». Pour faire bonne mesure, *La Libre* insinuait que c'était pour toucher les plantureuses rémunérations attachées aux postes d'administrateurs du Fonds ou de la BIRD que les dirigeants de l'institut d'émission se montraient si complaisants. Furieux, Frère se fendit d'une note où il rappelait à Eyskens qu'il était de l'intérêt du gouvernement qu'une liaison personnelle soit assurée entre la Banque et les organismes de Bretton Woods : l'objet du FMI, qui était de contribuer à la stabilité des changes, ressortissait au domaine propre des banques centrales[26]. D'autre part, le cumul des mandats était exempt de tout esprit de lucre : les administrateurs à la Banque et au Fonds

touchaient 17.500 dollars par an, mais Ansiaux et De Voghel n'en conservaient que de quoi rembourser leurs frais de séjour et de déplacement. Le solde était versé à la Banque, en ce qui concerne Ansiaux, et au Trésor en ce qui concerne De Voghel.

Hubert Ansiaux prit à cœur ses fonctions d'administrateur du Fonds. Dans le courant de l'année 1948, toutefois, il dut se rendre à l'évidence : malgré des séjours prolongés à Washington, il ne pouvait mener de front sa charge de directeur de la Banque et d'administrateur du Fonds. Entre octobre 1946 et septembre 1947, le conseil d'administration du Fonds avait tenu cent soixante réunions : Ansiaux n'avait assisté qu'à dix-sept d'entre elles. Cela risquait de porter ombrage à l'influence de la Belgique. En octobre 1948, son suppléant, Ernest de Selliers, devint administrateur effectif à sa place[27]. Peu de temps après, en janvier 1950, Jean Godeaux allait être nommé administrateur suppléant. Désormais, Ansiaux se contenterait de se rendre sporadiquement à Washington, surtout pour assister aux assemblées générales du Fonds en compagnie du gouverneur Frère. De Selliers continua cependant à le tenir régulièrement au courant des opérations du FMI.

Tensions entre la Banque et le FMI : parités fixes et prix de l'or

Dès la constitution du FMI, le gouverneur Frère manifesta de la méfiance vis-à-vis de cette institution. En mai 1948, de Selliers constatait que cette suspicion était devenue de l'animosité : « *He definitely dislikes the Fund. I don't think that he likes Gutt very much ; he strongly dislikes Bernstein*[28] *and the Board as a whole* »[29].

Pourquoi cette rancœur (partagée d'ailleurs en bonne partie par Ansiaux, malgré l'amitié qui le liait à Gutt) ? Frère craignait que le FMI s'érige en autorité supranationale et s'immisce dans la politique financière belge. L'article 8 de la charte du Fonds soumettait à son approbation l'application par ses membres de restrictions de change. Les pays qui maintenaient provisoirement des restrictions de change devaient se soumettre chaque année à une consultation du FMI. Ils devaient abolir les mesures qui n'étaient pas strictement indispensables à l'équilibre de leurs paiements courants. Pour Ansiaux, c'était une règle vexatoire : « *Trop de pays sont encore en dehors du contrôle du Fonds – et certains d'entre eux, avec des contrôles de change très rigoureux – pour qu'on puisse raisonnablement imposer aux autres des relâchements qui, pratiqués isolément, peuvent compromettre leur stabilité monétaire ou leur reconstruction* »[30]. Les réflexions que le FMI émettait chaque année sur la politique de change belge étaient considérées comme une ingérence par la direction de la Banque. Frère était particulièrement virulent quand le Fonds se permettait des commentaires sur la politique monétaire belge ou sur le niveau des prix et salaires en Belgique. Il considérait qu'il ne fallait pas tenir compte de ces avis, mais « *les traiter par le mépris* »[31].

Mais les prétentions de Frère à l'endroit du Fonds avaient d'autres motifs, parmi lesquels une divergence de vues sur la question de la fixité des taux de change. On le sait, le Fonds avait fait une religion du principe de la fixité des taux. Le gouverneur était d'un avis différent. Il estimait que les parités validées par le

FMI ne reflétaient pas l'état financier et économique des pays membres. Pis, ceux-ci pouvaient s'abriter derrière cette parité conventionnelle pour pratiquer impunément des politiques financières laxistes, sources d'inflation. À cause de la rigidité du système mis en place à Bretton Woods, seuls les marchés noirs ou libres pouvaient donner une idée de la valeur réelle des monnaies. Frère aurait probablement été d'accord avec cet article de l'*Écho de la Bourse* qui, en décembre 1946, dénonçait « *la fiction des parités monétaires issues d'un réseau de subventions, d'interdictions et de contrôles qui empêchent l'adaptation mutuelle par les voies de la libre concurrence* »[32]. Quoique moins radical que le gouverneur, Ansiaux partageait en gros l'avis du gouverneur en la matière : « *La stabilité des changes est un bien et pour y atteindre, rien ne doit être épargné. La difficulté est de concilier les cours de change fixes avec l'instabilité des conditions internes qui prévalent dans trop de pays. Dans un pays où la valeur intérieure de la monnaie à tendance constante à baisser, le maintien d'un cours fixe a trois conséquences : il stimule les importations, décourage les exportations et épuise les réserves de la banque centrale* »[33].

Étroitement liée à la question des parités fixes, il y avait la problématique du rapport entre l'or et le dollar. Pendant de longues années, elle suscita de profondes divergences de vues au sein du conseil du FMI. Du point de vue britannique, une revalorisation de l'or aurait renforcé les réserves de change de la zone sterling et contribué puissamment au redémarrage de son économie. Mais les Américains refusaient de revoir à la hausse le prix officiel de 35 dollars l'once. Ils craignaient que l'importation massive d'or qui s'ensuivrait inévitablement aggrave à terme l'inflation aux États-Unis[34]. « *Pour chaque once d'or entrant aux États-Unis, le Federal Reserve System n'émet que 35 dollars supplémentaires au lieu de 50 ou 60 comme le voudrait le cours du marché libre* »[35]. Puis, un renchérissement de l'or handicaperait les exportateurs américains qui se faisaient payer en or. Enfin, les Américains savaient qu'ils seraient pour de nombreuses années les principaux acheteurs de métal jaune. « *Ils considèrent que relever le prix de celui-ci, c'est* […] *distribuer gratuitement du dollar à l'aveuglette, alors que la politique de dons et de prêts poursuivie ces dernières années assure une répartition de dollars là ou économiquement et politiquement ils servent le mieux les besoins des pays amis* »[36].

La politique américaine était étayée par les accords de Bretton Woods, qui interdisaient aux États signataires d'acheter ou de vendre de l'or au-dessus de la parité. Les statuts du Fonds donnaient de plus aux membres du Fonds qui avaient souscrit à 10 pour cent et plus du capital, le droit de s'opposer à toutes les modifications du prix du métal jaune. Or, les États-Unis avaient souscrit à plus de 30 pour cent du capital.

Les sociétés minières congolaises qui étaient tenues de livrer toute leur production d'or à la Banque du Congo belge, n'encaissaient par conséquent que ce prix officiel de 35 dollars l'once. Ce montant couvrait à peine le prix de revient des producteurs, qui avait augmenté de 150 pour cent depuis le début de la guerre[37]. Dès 1946, les sociétés minières concernées demandèrent au ministre des Colonies l'autorisation d'écouler une partie de leur production d'or sur un marché libre à créer en Belgique[38]. Là où de tels marchés existaient déjà, l'or se négociait à des cours nettement supérieurs aux prix officiels[39]. Certains pays producteurs – le

Canada, la Rhodésie du Sud, la France – avaient instauré la pratique des ventes à primes : les autorités monétaires y achetaient la production de mines peu rentables ou nouvelles à un tarif supérieur de quelques dollars au prix officiel, de façon à stimuler la production. D'autres pays producteurs – le Chili, le Pérou, l'Éthiopie, l'Argentine ou le Mexique – vendaient de l'or sur des marchés étrangers (principalement le Proche et le Moyen-Orient) à des prix supérieurs aux parités officielles. Si la Belgique instaurait également un marché libre de l'or, elle en tirerait deux avantages : les sociétés minières congolaises redeviendraient bénéficiaires et les ventes d'or à des prix supérieurs à 35 dollars l'once alimenteraient l'économie belge en dollars.

Le FMI était évidemment opposé à l'instauration des marchés libres et à la pratique des ventes à primes[40]. Dès juin 1947, il condamna officiellement celle-ci et recommanda à ses membres de les empêcher : ce type d'opérations sur or pouvait saper à la longue la stabilité des changes et épuiser les réserves monétaires des pays membres car elles constituaient au fond des transactions de change à des taux dépréciés[41]. Si les ventes à primes continuaient, les parités officielles fixées à Bretton Woods ne seraient bientôt plus qu'un souvenir et le FMI pourrait « *fermer ses portes* »[42].

La Banque s'engagea à respecter les prescriptions du FMI. Hubert Ansiaux se demandait néanmoins si elles seraient respectées par tous les États membres et en particulier si les États-Unis les feraient appliquer à la lettre par leurs propres ressortissants. Si tel n'était pas le cas, la Belgique reprendrait sa liberté : « *Nous ne pouvons être les dindons de la farce* »[43].

Cependant, la direction de la Banque se demandait si en définitive la Belgique n'avait pas le droit, en vertu même des accords de Bretton Woods, d'instituer sur son territoire un marché libre de l'or. En somme, la Belgique remplissait depuis 1944 les obligations prévues par ce pacte. En particulier, elle avait toujours racheté en or les créances que l'étranger avait pu posséder sur elle en francs belges et elle avait toujours soldé en or les déficits de sa balance des paiements (et ceci au prix officiel de 49.318 francs le kilo d'or). Fin octobre 1947, la Belgique chargea Ernest de Selliers de défendre ce point de vue devant le conseil du FMI[44]. Le *staff* du FMI ne rentra cependant pas dans ces vues[45]. Selon lui, la Belgique ne remplissait pas encore toutes les obligations imposées par la charte de Bretton Woods, entre autres parce qu'elle maintenait des restrictions de change sur les transactions internationales. Apparemment, le gouvernement belge décida alors de faire machine arrière et de renoncer au débat. La discussion du mémorandum belge fut remise *sine die*[46]. La direction de la Banque restait toutefois convaincue de l'intérêt de l'instauration d'un marché libre de l'or, à établir d'ailleurs en parallèle d'un marché libre des changes. « *La Belgique pourrait permettre que les monnaies étrangères soient traitées sur son territoire à des taux différents de ceux déclarés au Fonds Monétaire* »[47].

Cependant, les difficultés des sociétés coloniales productrices d'or s'aggravaient. À l'automne 1948, le ministère des Colonies demanda à la Banque de réexaminer la possibilité d'organiser un marché libre de l'or[48]. Faute d'une revalorisation substantielle du métal jaune, l'administration de la Colonie allait devoir envisager de fermer les mines les moins rentables. Une catastrophe sociale

en perspective, alors que dans d'autres pays, les producteurs d'or continuaient à contourner impunément les prescriptions du FMI. Par ailleurs, les réserves monétaires de la Banque du Congo belge et de la Banque allaient pâtir de cette contraction de l'extraction – on parlait d'une diminution de la production d'or de l'ordre de 50 pour cent[49].

Pour Frère, l'établissement d'un marché libre de l'or était de plus une mesure indispensable pour « *rétablir les taux de change à des niveaux correspondant aux réalités économiques* »[50]. Le 5 octobre 1948, à la demande des ministres des Finances et des Colonies, le gouverneur écrivit à Gutt pour lui expliquer le projet du gouvernement belge d'établir en Belgique un marché libre de l'or limité aux transactions intérieures[51]. Le contexte paraissait favorable. Le FMI venait d'accorder à l'Afrique du Sud l'autorisation d'exporter de l'or à usage industriel à des prix supérieurs aux parités officielles. Mais à nouveau, le directeur général du FMI réagit assez négativement[52]. Il craignait que l'exemple belge n'inspire d'autres pays, ne disposant pas nécessairement des réserves nécessaires. Si toutefois la Belgique instaurait un marché libre, un contrôle strict devait être mis sur pied pour en écarter les transactions internationales.

D'après Frère et Ansiaux, la position du FMI s'inspirait surtout de préoccupations anglo-saxonnes[53]. Les autorités américaines ne voulaient pas d'un marché libre, de crainte que le cours s'envole : pour le ramener à 35 dollars, elles seraient obligées d'entamer les réserves de Fort Knox alors que celles-ci devaient servir à financer un éventuel conflit mondial. Quant aux Britanniques, on disait qu'ils arrivaient malgré tout à tirer parti du système : une partie de l'or produit en Afrique australe était achetée au cours officiel et réexportée avec prime par des *bullions-brokers* londoniens. Cette prime procurait d'utiles recettes en dollars à la Banque d'Angleterre[54].

De Voghel, lui, partageait les réticences du FMI. Il doutait que public puisse toujours apprécier sereinement et objectivement les parités entre l'or et les différentes monnaies. La spéculation s'en mêlerait à coup sûr. Les disparités de cours qui s'établiraient entre marché libre et officiel pourraient déstabiliser les monnaies et compromettre l'action régulatrice du Fonds [55].

En dépit des scrupules de leur collègue, Frère et Ansiaux décidèrent d'aller de l'avant. D'après les explications qu'ils avaient obtenues du FMI, il semblait que si la vente d'or était limitée au marché intérieur belge et vendue à des fins industrielles, scientifiques, médicales ou artistiques, le FMI n'émettrait pas d'objection à la création d'un marché libre de l'or. Fin novembre 1948, le gouverneur fit établir une note dans ce sens par les services de la Banque. L'arrêté loi du 6 octobre 1944 relatif au contrôle des changes réservait à la Banque l'importation et l'exportation de l'or en pièces monnayées ou en lingots et soumettait à son autorisation la négociation d'or en Belgique. Il revenait donc à l'institut d'émission de mettre au point les modalités pratiques de la vente libre d'une partie de la production des sociétés minières coloniales. Frère : « *Je considère que cette note est pour moi le cheval de Troie. Le principe de certaines opérations à un cours différent du cours officiel est maintenant admis et on a découvert un moyen légal de les effectuer* »[56].

La note fut transmise au ministre des Colonies, Pierre Wigny, qui devait s'en inspirer pour présenter un premier projet au conseil des ministres[57].

Dans le courant des mois de janvier et février 1949, de Selliers négocia à Washington l'autorisation de créer un marché libre de l'or en Belgique, auquel auraient accès : comme vendeur, tout détenteur d'or, plus, dans une mesure à déterminer, les producteurs de la colonie ; et comme acheteur, toute personne résidant en Belgique désireuse d'acquérir de l'or. L'accord du FMI fut obtenu de mauvaise grâce. Par licence du 1er juin 1949, la Banque autorisa la « Société coopérative des Producteurs d'Or du Congo et du Ruanda-Urundi », en abrégé Congor, à vendre à prime 40 pour cent de la production congolaise sur le marché intérieur belge. En théorie, la demande intérieure belge aurait dû être satisfaite avec de très faibles quantités d'or[58]. Mais le 6 octobre 1950, la Banque marqua son accord pour relever le plafond des ventes d'or autorisées sur le marché libre à 60 pour cent de la production du Congo et du Ruanda-Urundi et admit le principe de vente de l'or à l'étranger. Il fut entendu que les ventes à l'étranger devraient se faire contre devises librement convertibles et qu'elles resteraient soumises à l'autorisation particulière et préalable de la Banque. Les demandes d'exportation devaient être accompagnées de l'affidavit de l'acheteur étranger établissant que l'or en question était destiné uniquement à des fins artistiques ou industrielles. Pratiquement, toutefois, il était parfois difficile d'identifier l'acheteur final et de savoir à quelles fins il utiliserait effectivement l'or vendu par Congor. La Banque voyait dans la vente d'or sur le marché libre une façon de soutenir le cours du franc sans intervenir elle-même. Pour cette raison, la licence accordée à Congor fut progressivement portée à 90 pour cent de la production des mines coloniales.

Frère et le sauvetage de la BRI (1945-1947)

La création du FMI faillit être fatale à un autre organisme financier international, la Banque des Règlements internationaux (ou BRI), dont le siège était à Bâle. Celle-ci avait été créée en 1930 par les principales banques centrales européennes et un groupe de banques américaines[59] pour régler le problème des réparations dues par l'Allemagne. Organisme international de caractère à la fois officiel et commercial, son activité reposait sur la concertation entre représentants des banques centrales. Elle consistait surtout à fournir des facilités additionnelles pour des opérations financières internationales[60].

Vers la fin de la guerre, Harry White, l'un des principaux promoteurs des institutions de Bretton Woods, *assistant secretary* au Trésor américain, manifesta l'intention d'éliminer la BRI, institution internationale susceptible de faire double emploi avec le FMI. Dans l'acte final de la Conférence de Bretton Woods (juillet 1944), une disposition fut insérée qui exprimait le vœu des participants de supprimer la BRI[61]. Ce n'était pas seulement une question de principe : White mettait en cause l'activité de la BRI pendant la guerre. Il l'accusait publiquement d'avoir servi les intérêts de l'Allemagne nazie[62].

En mai 1946, Ernest de Selliers, en poste à Washington, constatait l'intention du Trésor américain « *de voir exécuter, immédiatement et sans délai de grâce, la Banque des Règlements internationaux* »[63]. La nomination de White comme premier administrateur américain du FMI, en juin 1946, n'augurait rien de bon pour l'évolution des relations entre le Fonds et la banque de Bâle.

Frère s'inquiéta de ces projets. Lui-même était convaincu désormais que l'attitude de la BRI pendant la guerre était l'objet de « *critiques injustes* » ; l'or qu'elle avait reçu du Reich pendant la guerre avait d'ailleurs été spontanément remis aux Alliés[64]. Il importait seulement de savoir si la BRI pouvait encore rendre des services à ses membres ; et à cet égard, l'un des atouts de cette institution était de servir de point de contact entre banques centrales de l'Est et de l'Ouest européens. En 1946, d'après Frère, « *les pays d'Europe centrale, qui ont toujours eu des relations suivies avec la BRI, continuent à regarder vers Bâle* »[65].

Lors du conseil d'administration de la BRI de juin 1946, Frère représenta aux membres présents que si l'on procédait à une liquidation immédiate de l'institution, le capital et les réserves seraient perdus, tandis que si son existence était prolongée, on pouvait espérer récupérer des créances sur l'Allemagne[66]. Le conseil se prononça pour la prorogation de la société, du moins à titre précaire. L'avis du Royaume-Uni fut déterminant en la circonstance[67]. Dans les années trente, la Banque d'Angleterre s'était servi de la BRI pour influencer la politique monétaire des autres banques centrales d'Europe[68]. Londres souhaitait continuer à disposer d'un tel organisme de coordination monétaire européenne.

Séance tenante, les délégués présents pressentirent Frère pour succéder à l'américain McKittrick comme président de la BRI. Frère réserva d'abord sa réponse, voulant demander leur avis aux ministres des Finances et des Affaires étrangères. Il accepta dans les premiers jours d'août[69], en dépit des réticences du ministre Franz De Voghel et de Camille Gutt, fraîchement nommé à la tête du FMI (tous deux craignaient que la nomination apparaisse comme une prise de position officielle et nuise aux négociations belgo-américaines sur l'accord de prêt-bail)[70].

Le nouveau président de la BRI était conscient de devoir jouer sa partie en finesse, sous peine de s'attirer les foudres de Washington. En octobre 1946, il se rendit aux États-Unis et noua différents contacts avec l'administration américaine. Il constata avec plaisir qu'en quelques mois, l'atmosphère avait évolué favorablement et parvint à « *rompre la glace* ». Vers le 17, il eut une conversation décisive chez Eugène Meyer, président de la BIRD, en présence de l'ensemble de son *staff*. Il y démontra que non seulement la BRI ne faisait pas double emploi avec les organismes prévus par les accords de Bretton Woods, mais qu'au contraire elle pouvait utilement les compléter. La BRI était une institution essentiellement européenne, alors que le FMI et la BIRD avaient une vocation mondiale[71]. D'autre part, la BIRD allait se spécialiser dans les prêts à long terme : il n'y avait pas là de concurrence possible avec la BRI[72]. L'eût-elle voulu, celle-ci n'avait d'ailleurs pas les moyens de porter ombrage aux institutions de Bretton Woods : ses fonds propres s'élevaient seulement à quelque 200 millions de francs suisses ou

30 millions de dollars[73]. Les négociations progressèrent si bien qu'on en vint à envisager une coopération technique entre la BIRD et la BRI.

Au début de l'année 1947, lorsque Eugène Meyer céda la présidence de la BIRD à John J. McCloy, Frère reprit son travail de séduction. En avril, il eut une entrevue avec McCloy à Washington au cours de laquelle il vanta les mérites de Bâle comme l'emplacement idéal pour un siège européen de la BIRD[74]. Le 17 avril, un accord fut conclu, par lequel la BRI s'engageait à faciliter de tous les moyens à sa disposition le travail de la BIRD en Europe. En juin, la BIRD décida qu'à titre transitoire, ses bureaux européens seraient installés au siège de la BRI. Frère eut aussi un entretien avec le secrétaire américain au Trésor, auquel il suggéra de permettre à la BRI de s'intégrer aux nouvelles institutions internationales en qualité de relais européen[75]. Pour ne pas empiéter sur les compétences de la BIRD, la BRI limiterait ses interventions aux opérations à court terme, avec des échéances précises. Elle allait se spécialiser en fait dans les opérations de change à terme (ventes d'or ou de monnaies convertibles avec rachat à terme).

Il restait cependant un parti hostile à la BRI au sein du FMI[76]. Il est symptomatique d'ailleurs que Frère n'ait pas fait d'ouverture de ce côté, alors que la BRI, active sur le marché du court terme, devait se sentir davantage concernée par les activités du Fonds que par celles de la BIRD. La situation allait s'améliorer après mars 1947, lorsque Harry White démissionna de son poste d'administrateur du Fonds, pour raison de santé[77].

On peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles Frère déploya une telle énergie pour sauver la BRI. Incontestablement, il en appréciait le caractère spécifiquement européen. Au fil des mois, ce caractère fut délibérément renforcé. Une modification des statuts permit d'accepter la souscription de nouvelles banques centrales européennes, savoir celles du Portugal, de l'Irlande, de la Turquie, de l'Islande. Les parts détenues par des banques japonaises furent presque intégralement replacées en Europe.

Mais le caractère européen de la BRI n'était pas le seul avantage que cette institution offrait par comparaison à celles de Bretton Woods. Aux yeux de Frère, le FMI et la BIRD présentaient le vice rédhibitoire d'être des associations d'États représentés par leur gouvernement. La BRI, au contraire, était une association de banques centrales qui n'avait pas la prétention de s'ériger en autorité supranationale. Elle ne portait en rien ombrage à l'autorité que la Banque exerçait en matière monétaire[78]. Frère, on l'a dit, ressentait les recommandations du FMI comme des immixtions insupportables dans la politique intérieure belge en général et comme un empiètement sur les prérogatives de la Banque en particulier. Au contraire, la BRI, « *coopérative des banques centrales européennes* », se contentait d'exercer des tâches d'ordre technique pour le compte de ses membres[79]. Son rôle consistait essentiellement à leur permettre de surmonter des difficultés passagères de trésorerie.

Le gouverneur appréciait le climat constructif qui présidait aux échanges informels entre gouverneurs de banques centrales, une fois par mois. Le conseil de la BRI était un cercle privé, au sein duquel Frère était à même d'exercer une influence, de recueillir de précieuses informations, voire de mener des négociations

à l'abri des pressions de l'opinion et du monde politique. Par souci de discrétion, on ne prenait aucune note au cours des échanges de vue. Il est donc très difficile d'apprécier le rôle effectif de semblables colloques. Toutefois, les procès-verbaux du comité de direction de la Banque sont truffés d'allusions aux propositions qui étaient débattues à Bâle. Incontestablement, l'Europe monétaire a commencé là-bas. Et Frère partageait certainement l'avis de Per Jacobsson, directeur du département économique de la BRI, pour lequel le rôle essentiel de la BRI n'était pas son activité financière mais l'influence qu'elle exerçait sur ses membres : « *Influence is often more important than power, but to exert influence one must be free to speak one's own mind, for one cannot persuade without oneself being convinced* »[80].

L'échec du rétablissement de la convertibilité de la livre (février-décembre 1947)

Même aux États-Unis, d'aucuns considéraient que les institutions créées à Bretton Woods ne seraient pas capables d'assurer le redressement des finances mondiales. Certains d'entre eux, et en particulier John Williams, économiste libéral fort écouté du Président Truman, proposèrent une alternative au programme du FMI, connue sous le nom de « *Key Currency Plan* ». Ils partaient du principe que le jour où la livre sterling renouerait avec son rôle de monnaie de référence, une étape essentielle vers le redressement de l'Europe serait franchie. Mais, le Royaume-Uni était sorti fortement affaibli de la guerre. Il était évident que sans une aide substantielle des États-Unis, il serait réduit pour longtemps à un rôle de puissance régionale. Les Américains se déclarèrent disposés à lui accorder un prêt important si de son côté, il consentait certains sacrifices, notamment en matière de libéralisation des échanges et de rétablissement des paiements internationaux. En 1946, les États-Unis prêtèrent 3,75 milliards de dollars au Royaume-Uni. En contrepartie, celui-ci s'engagea à lever avant le 15 juillet 1947 toute restriction aux paiements courants vers les États-Unis et à rétablir la convertibilité de la livre.

Au sens classique du terme, la convertibilité de la livre supposait que toute personne, résidante ou étrangère, devait avoir la possibilité d'effectuer librement, dans cette monnaie, toute espèce de paiements dans n'importe quel pays et de convertir en or toutes les livres dont elle pouvait disposer. La convertibilité qu'on pensait rétablir dans un premier temps était moins ambitieuse : il s'agissait de conférer aux habitants de la zone sterling, de la zone dollar et aux résidants de certains pays étrangers regroupés sous le label de « zone des comptes transférables », la possibilité de faire entre eux des paiements courants en livres et d'échanger celles-ci en banque contre la devise locale. Les banques centrales des pays concernés auraient par ailleurs l'alternative de conserver les livres qui leur étaient présentées ou de s'en servir pour paiement des transactions courantes avec la zone dollar.

Les dix-huit pays admis à faire partie de la zone des comptes transférables – la Belgique le fut par convention passée le 27 février 1947 – s'engageaient à accepter la livre pour le règlement de leurs transactions courantes avec tous pays[81].

Ils étaient inversement autorisés à régler dans cette monnaie leurs transactions courantes avec tous pays, y compris ceux de la zone dollar. Les livres versées sur des comptes de la zone dollar et provenant de la zone sterling ou des pays à comptes transférables étaient convertibles en or ou dollars auprès de la Banque d'Angleterre. Celle-ci espérait néanmoins que les pays de la zone des comptes transférables ne convertiraient pas automatiquement leurs balances en livres sterling et utiliseraient autant que possible la devise britannique comme monnaie de réserve. Elle prit également certaines mesures pour éviter que des pays de la zone sterling disposant depuis la guerre d'importantes balances en livres sterling ne puissent profiter du système pour en obtenir la conversion en or ou en dollars[82]. Elle limita aussi la zone des comptes transférables aux pays dont les autorités monétaires étaient en mesure d'exercer un contrôle effectif sur les transactions financières de façon à ce que des transferts de capitaux ne puissent se produire sous le couvert du rétablissement de la convertibilité.

A cette époque, la balance des paiements entre la Belgique et le Royaume-Uni était relativement équilibrée : la balance commerciale était nettement favorable au Royaume-Uni, qui encaissait en outre d'importantes commissions pour fret, mais de son côté la Belgique touchait d'importants dividendes sur placements et surtout, recevait environ 1 million de livres sterling par mois pour les dépenses occasionnées par les troupes britanniques stationnées en Belgique. Au total, le compte de la Banque nationale de Belgique à la Banque d'Angleterre était créditeur d'un montant excédant légèrement 5 millions de livres (883,125 millions de francs), plafond du crédit que les deux pays s'étaient engagés à s'ouvrir réciproquement en vertu d'un accord bilatéral passé le 5 octobre 1944[83].

Or, immédiatement après la signature de l'accord de février 1947, le compte de la Banque nationale auprès de la Banque d'Angleterre se mit à gonfler rapidement : de 9 millions de livres fin décembre 1946, son solde passa à 18 millions fin février[84]. Bien que la balance commerciale restât favorable au Royaume-Uni, la balance des paiements globale penchait désormais nettement en faveur de la Belgique. D'où venait cet excédent ?

Il s'agissait tout d'abord de paiements effectués par des pays tiers (Italie, Norvège, Iran, Amérique du Sud, Chine…) pour l'apurement de dettes contractées vis-à-vis de la Belgique. John Penton, fonctionnaire britannique travaillant au Trésor : « *Nous achetons en sterling à ces pays, qui les transmettent à la Belgique, laquelle les transfère sur compte américain* »[85]. En vertu de l'accord du 27 février 1947, ces livres ayant appartenu à tierce partie pouvaient être échangés contre dollars et, dès les premiers jours de mars, la Banque fit procéder à de tels arbitrages.

Cependant, les livres affluant vers la Belgique provenaient aussi pour partie de rapatriements de revenus accumulés par des ressortissants belges. Frère : « *La Belgique a repris dès 1944 ses exportations vers l'Angleterre, mais celles-ci n'ont véritablement pris d'ampleur qu'en 1946. À ce moment, l'exportateur belge avait une plus grande confiance dans la livre que dans le franc et, sans qu'on le sache, des balances belges se sont constituées petit à petit en Angleterre ; l'exportateur facturait pour un prix inférieur au prix réel et demandait à son correspondant anglais de conserver la différence. À partir de la fin du mois de décembre* [1946]*, la livre s'est trouvée dépréciée par rapport au franc sur le marché des billets à Bruxelles. On a alors*

assisté au phénomène inverse : les exportateurs belges ont facturé à des prix plus élevés afin de pouvoir rapatrier par ce moyen les sommes détenues en Angleterre »[86].

Au fur et à mesure que la confiance dans la livre s'effritait, les transferts de livres s'accélérèrent. À la fin du mois de mars 1947, l'accumulation des avoirs de livres à la Banque commença à susciter de l'inquiétude chez certains directeurs et régents. Le premier à réagir fut De Voghel[87]. Il souligna que l'accord passé le 27 février 1947 avec le Royaume-Uni ne comportait aucune garantie de change : en cas de dévaluation de la livre, il faudrait que la Banque ait le temps de se défaire de ses avoirs dans cette devise. Était-on sûr d'être prévenu en temps utile par la Banque d'Angleterre et par le Fonds monétaire international ? Ansiaux, sûr de la correction de la Banque d'Angleterre, était convaincu que oui[88]. Par prudence, le comité décida néanmoins le 26 mars de convertir chaque mois 1 million de livres en dollars, afin notamment de renflouer les réserves en dollars du pays : les dépenses en dollars de la Belgique atteignaient 1 milliard de francs par mois[89].

En dépit de cette mesure et des pronostics d'Ansiaux, les avoirs de la Banque en livres s'accrurent encore, atteignant la contre-valeur de 3,8 milliards de francs à la mi-avril[90]. Soucieux de maintenir de bonnes relations avec la Banque d'Angleterre, Frère prévint l'un de ses dirigeants, Harry Siepmann, que la Banque se trouvait obligée de procéder à des ventes de livres de plus en plus fréquentes sur le marché de New York. La Banque d'Angleterre était de ce fait forcée d'intervenir, via la *Federal Reserve Bank*, pour racheter ses livres contre dollars. Les Britanniques se rendaient compte que la bonne volonté des Belges n'était pas en cause[91].

Fin mai pourtant, alors que la Banque avait déjà converti 11 millions de livres en dollars, le vice-gouverneur de la Banque d'Angleterre, Cameron Cobbold, demanda personnellement à Frère d'espacer ces réalisations : le crédit en dollars ouvert par les États-Unis au Royaume-Uni s'épuisait à une cadence effrayante et l'on pouvait se demander si celui-ci disposerait encore de réserves suffisantes pour rétablir la convertibilité au 15 juillet. De tous les pays participant au système des comptes transférables, la Belgique était pratiquement le seul qui figurait chaque semaine sur le relevé des opérations donnant lieu pour le Royaume-Uni à des prélèvements sur son emprunt aux États-Unis. Pour venir en aide à la Banque d'Angleterre, Frère accepta de suspendre pendant quelques semaines ses réalisations de livres provenant d'opérations avec le Royaume-Uni[92]. À la mi-juin, les réserves en livres de la Banque nationale atteignaient l'équivalent de 4,8 milliards de francs belges et la Banque d'Angleterre demandait à la Belgique de suspendre toute conversion pendant quinze jours[93]. La direction de la Banque nationale donna pour instruction à ses mandataires aux États-Unis de ne réaliser des livres que lorsque le marché était capable de les absorber, sans que la Federal Reserve soit obligée d'intervenir.

Comme prévu, la convertibilité de la livre vis-à-vis du dollar fut officiellement rétablie le 15 juillet 1947. Aussitôt, le montant des livres rapatriées en Belgique explosa. La direction de la Banque se sentit contrainte de changer de politique. « *En raison de l'incertitude* », elle était désormais déterminée à réaliser le plus possible de livres[94]. Au cours des mois de juillet et août, le compte « livres » à la Banque d'Angleterre, qui s'était élevé à un moment à près de 6 milliards, fut

ramené progressivement à environ 1,6 milliards de francs. Frère avait en effet décidé de le limiter au montant de la dette de l'État vis-à-vis du Trésor britannique, soit environ 1,2 milliards de francs[95]. Entre le 1er juillet et le 20 août, le marché américain absorba 34,4 millions de livres provenant de Belgique. Les réserves en dollars de la Banque s'accroissaient en compensation, atteignant l'équivalent de plus de 2 milliards de francs belges à la mi-août. La Banque voulait se constituer un volant de dollars susceptible de satisfaire ses besoins dans cette devise pour plusieurs mois. Le 20 août, Frère constatait que les autorités britanniques ne protestaient pas contre l'importance des conversions effectuées. Le lendemain, 21 août 1947, le monde apprenait que le Royaume-Uni suspendait la convertibilité en dollars américains ou canadiens des livres détenues par les détenteurs de comptes transférables. Sur les 3.750 millions de dollars prêtés au Royaume-Uni par les États-Unis, il n'en restait plus que 400. À elle seule, la Belgique avait échangé des livres contre dollars pour un montant supérieur à 9 milliards de francs, dont les deux tiers pendant la courte période de convertibilité[96].

La direction de la Banque fut désappointée par la décision « *unilatérale* » prise par les autorités britanniques[97]. Certes, la suspension de la convertibilité aurait un impact limité sur les réserves de la Banque. Les avoirs en livres de cette dernière ne s'élevaient plus qu'à 1,7 milliards de francs environ. Or, le gouvernement belge devait la contrepartie en livres de quelque 1,2 milliards au gouvernement britannique pour régler ce que la Belgique s'était engagée à payer dans le cadre des accords de *Mutual Aid* et de *Military Civil Program*. Les positions en livres de l'État belge et de la Banque s'équilibraient donc d'une façon satisfaisante. Mais la Belgique ne pouvait plus utiliser ses livres pour combler son déficit commercial avec la zone dollar. Il était à craindre aussi que la suspension de la convertibilité ait pour effet d'accélérer encore le rythme des rentrées de livres en Belgique. Cette devise restait en effet moyen de paiement entre la zone sterling, les pays à comptes transférables et les autres pays n'appartenant pas à la zone dollar. Comme pays créancier net en Europe, la Belgique allait donc voir converger vers elle des masses de livres – la devise britannique n'inspirait plus confiance et de nombreux pays cherchaient plus que jamais à s'en défaire. Le 1er septembre, le compte de la Banque nationale de Belgique à la Banque d'Angleterre s'élevait déjà à 15 millions de livres ou l'équivalent de 2,5 milliards de francs belges. Et la Belgique absorbait environ 500.000 livres par jour ! La Banque pouvait mettre fin à cet afflux en refusant désormais tout paiement en livres. Mais « *soucieuse de ne pas augmenter le trouble de l'opinion publique* » (et craignant l'enrayage complet du commerce belge d'exportation), la direction de la Banque recula devant une telle mesure. D'ailleurs, l'accord monétaire anglo-belge d'octobre 1944 prévoyait, on l'a dit, qu'au-delà d'un plafond convenu, la Banque pourrait se faire rembourser en or ou dollars les livres qu'elle accepterait en paiement[98].

Encore fallait-il que les deux parties s'entendent sur le niveau de ce plafond. La convention d'octobre 1944 parlait d'un montant de 5 millions de livres, augmenté d'une « somme additionnelle » représentant la différence entre les avoirs belges dans la zone sterling et les avoirs britanniques dans la zone du franc belge. Faute de disposer des statistiques nécessaires, la valeur de cette « somme

additionnelle » n'avait jamais été déterminée ! Dans la situation où elles se trouvaient, les autorités monétaires britanniques eurent beau jeu de faire traîner les négociations en longueur. Il est vrai aussi qu'elles soupçonnaient la Belgique d'avoir converti des livres pour des montants nettement supérieurs à ses besoins courants en dollars. Ansiaux avait même dû prouver que la Belgique n'avait pas vendu de livres au-dessous de la parité[99].

De premières négociations eurent lieu à Bruxelles du 25 au 27 août 1947, sans succès[100]. Frère se rendit alors à Londres. Aux responsables du Trésor britannique, il expliqua que la Banque nationale de Belgique ne pouvait financer la reconstruction du Royaume-Uni par l'inflation, alors qu'elle se refusait à recourir à ce procédé pour financer le redressement de la Belgique. On lui rétorqua que la livre continuait à être considérée comme une monnaie forte en Europe et que par conséquent il ne devait y avoir aucun inconvénient pour la Belgique d'accumuler des livres[101].

Le gouvernement belge dut alors intervenir. Frère lui suggéra que la Belgique refuse jusqu'à nouvel ordre les livres qu'on lui présentait, quelle qu'en soit l'origine ; si les Britanniques étaient prêts à reprendre les négociations, on poserait comme condition préalable la fixation d'un moratoire sur les achats de livres. Le Premier ministre, Paul-Henri Spaak, demanda toutefois au gouverneur de surseoir à toute mesure de défiance à l'égard de la livre. Il convoqua l'ambassadeur du Royaume-Uni et à la suite de cette démarche diplomatique, le gouvernement britannique consentit à reprendre les négociations le 4 septembre[102].

Ansiaux fut dépêché à Londres dans les premiers jours de septembre 1947. Cette fois, les tractations aboutirent en quarante-huit heures[103]. Les crédits mutuels que la Banque nationale de Belgique et la Banque d'Angleterre se consentaient étaient portés de 5 à 12 millions de livres. Contre toute attente, les autorités britanniques acceptèrent sans trop de difficultés qu'ils soient couverts par une garantie de change et qu'au-delà du plafond de 12 millions de livres, les soldes des balances de paiement soient réglés en or. De son côté, la Banque accepta de conserver des livres à concurrence des dettes reconnues de l'État belge à l'égard du Trésor britannique (15 millions de livres au maximum). Cette somme, qui portait donc le plafond des crédits belges à 27 millions de livres ou 4.774 livres, diminuerait au fur et à mesure des remboursements effectués par le Trésor belge.

A Londres, on semblait persuadé que ce plafond de 27 millions ne serait pas atteint avant longtemps, que la devise britannique avait conservé suffisamment de prestige pour servir de monnaie de réserve en Belgique et ailleurs. Les autorités monétaires britanniques durent rapidement déchanter : les livres continuèrent à s'accumuler à une cadence accélérée sur le compte de la Banque nationale de Belgique. Visiblement, les rapatriements de livres continuaient. Le 30 septembre, le dépassement du plafond de 27 millions de livres semblait imminent, malgré une balance commerciale favorablement influencée par des importations de laine du Royaume-Uni[104].

La nouvelle provoqua une réelle stupeur dans l'opinion britannique. Le 18 octobre 1947, le *Financial Times*, sur le témoignage de « *milieux bien informés* », attaqua violemment la façon dont la Belgique appliquait les accords de paiements.

Il mettait en doute le fait que le montant énorme d'avoirs en livres détenus par la Belgique provienne uniquement de comptes courants. Il supposait qu'il s'agissait pour une part importante de créances anciennes, détenues par des pays tiers ou par des sujets belges, qui de ce fait n'étaient pas convertibles en principe. Le quotidien accusa la Banque d'avoir encouragé les citoyens belges à rapatrier leurs livres au cours des derniers mois et d'avoir systématiquement discrédité la monnaie britannique[105]. Ansiaux s'en plaignit au vice-gouverneur de la Banque d'Angleterre, Cameron Cobbold, et Frère écrivit au gouverneur Thomas Catto[106]. Ils firent remarquer que l'accumulation de livres au compte de la Banque ne pouvait passer pour frauduleuse, puisque la Banque d'Angleterre avalisait chaque versement sur ce compte. La direction de la Banque d'Angleterre trouvait elle-même ces articles « *sans fondement* »[107], et fit publier des articles rectificatifs dans différents quotidiens londoniens[108], sans parvenir toujours à convaincre les milieux intéressés.

A la mi-novembre 1947, le Trésor britannique décida sans consultation préalable avec les autorités monétaires belges que les livres en provenance de pays tiers ne pourraient plus désormais être portées en compte de la Banque nationale de Belgique[109]. Elles ne pourraient plus grossir l'excédent de la balance des paiements anglo-belge, qui s'élevait à 33,25 millions de livres en faveur de la Belgique.

Cette mesure provoqua une vive émotion à la Banque et au sein du gouvernement belge[110]. Elle excluait la Belgique des pays de la zone des comptes transférables, réduisait de façon dramatique les moyens de paiement intra-européens et portait un coup très dur au commerce de grande exportation que la Belgique entretenait avec des pays qui, comme l'Égypte ou la Chine, n'avaient d'autre moyen de paiement que des livres sterling. Ansiaux protesta, faisant valoir que si dans l'accord négocié début septembre, et dont l'encre n'était pas encore sèche[111], la Belgique avait consenti à porter son crédit à 27 millions de livres, c'était en prenant en compte son mouvement d'affaires global dans cette devise. Le Royaume-Uni était cependant décidé à limiter drastiquement les mouvements de sa monnaie ne provenant pas du commerce bilatéral anglo-belge[112].

Un « dollar gap » en Belgique ?

Jusqu'en septembre 1947, la Belgique ne s'était guère souciée de son approvisionnement en dollars. À ceux que lui avaient valus les accords de *reverse lend lease* ou prêt-bail en retour, avaient succédé les dollars qu'elle obtenait dans le cadre du rétablissement de la convertibilité de la livre. L'échec de ce rétablissement, à la fin du mois d'août 1947, modifia la donne[113]. À partir de septembre 1947, la direction de la Banque et l'IBLC se préoccupèrent davantage du déficit national en dollars. Frère : « *La principale source d'approvisionnement en dollars dont nous disposions est momentanément tarie* »[114].

Il était peu réaliste d'espérer trouver à court terme d'autres sources de devises convertibles. Certes, le gouverneur exhortait les exportateurs à concentrer leurs efforts commerciaux vers la zone dollar, en même temps qu'il prônait une

réorientation des achats effectués par les missions économiques vers la zone sterling ou vers des pays disposés à accepter du franc belge[115]. Il ne fallait toutefois pas se faire d'illusions sur les capacités d'adaptation du commerce extérieur. La Belgique essayait d'autre part d'obtenir des dollars sous forme d'aide Marshall indirecte : elle suggérait que les pays auxquels une aide directe serait accordée soient autorisés à utiliser une partie des dollars mis à leur disposition pour régler leurs dettes vis-à-vis d'autres pays européens[116]. Mais on était encore loin de faire admettre ce principe.

D'où, la nécessité, pour la Belgique, d'économiser au maximum les dollars dont elle disposait encore. Il fallait notamment lutter contre le commerce de transit. Il arrivait, en effet, que des marchandises importées de la zone dollar soient réexportées contre paiement dans une monnaie inconvertible. Pour éviter ce type de transaction, qui gonflait le déficit belge vis-à-vis de la zone dollar, on chercha à imposer que les marchandises d'origine américaine ne puissent plus sortir de l'UEBL que contre paiement en dollars. On imposa l'ouverture de crédits documentaires aux importateurs de marchandises en provenance de la zone dollar, de façon à s'assurer que leurs demandes de dollars correspondent intégralement à des opérations commerciales réelles[117].

Certain membre du comité de direction voulaient aller plus loin et remettaient en question la politique de libéralisation du commerce suivie depuis le printemps 1946[118]. Ne reprocherait-on pas un jour à la Banque d'avoir manqué de prévoyance en puisant dans les réserves d'or pour financer l'importation de marchandises américaines qui n'étaient pas indispensables ? Cet avis était partagé par plusieurs régents, qui faisaient valoir en outre que le développement des importations de produits finis et semi-finis était dommageable pour l'industrie nationale. Le comité de direction examina plusieurs mesures possibles, parmi lesquelles l'adaptation du régime de déclaration-licence en vigueur (on obligerait les banques à soumettre à l'accord préalable de l'IBLC les demandes de dollars qui leur étaient présentées) et la remise sous licence des importations payables en dollars[119].

C'est à contrecœur que Frère envisageait ainsi de faire marche arrière sur la voie de la libération des échanges. Les importations américaines n'avaient selon lui rien de blâmable : « *Ces produits ne sont pas inutiles, puisqu'ils sont vendus et consommés* »[120]. Le gouverneur estimait personnellement que le « gap dollar » était un faux problème. C'était parce qu'elle accordait des crédits élevés à l'étranger et spécialement au Royaume-Uni que la Belgique n'était pas en mesure de payer ses importations depuis la zone dollar : au lieu de toucher de l'or, la Banque finançait des créances indisponibles. « *Ces crédits ont peut-être favorisé nos exportations mais, dans le chef de la Banque nationale, ils constituent* […] *une immobilisation très lourde* » [121]. À la date du 25 octobre 1947, la Belgique avait accumulé des créances sur les autres pays européens pour un montant de 12,3 milliards de francs belges. Un véritable petit plan Marshall pour l'Europe. Frère estimait que la Belgique n'avait pas les moyens financiers de continuer cette politique. Elle devait désormais réduire les plafonds de crédit prévus dans les accords de paiement, même si ce faisant on compliquait la tâche des exportateurs belges. Soucieux avant tout de préserver la stabilité du

franc, Frère réclamait une politique de crédit commercial « *absolument rigide* » : la Belgique devait s'abstenir « *de tous paiements en francs non couverts par des devises ou du crédit commercial à court terme* »[122].

A la mi-novembre 1947, l'opinion et le gouvernement commençaient à s'émouvoir des sorties d'or résultant des importations depuis la zone dollar.[123]. Deux semaines plus tard, il fut décidé que l'IBLC imposerait son visa pour toute importation payable en dollars (ou en francs belges, au compte d'un titulaire établi dans la zone dollar). Les marchandises furent réparties en trois catégories : celles considérées comme indispensables (denrées alimentaires, matières premières), celles dont l'importation était interdite (produits de luxe notamment) et celles dont l'autorisation d'importation était délivrée en fonction des besoins et disponibilités financières du pays[124].

Notes du chapitre 2

1 Jacques-Émile Mertens de Wimars fut engagé par la Banque en 1943. Conseiller du ministre des Finances en 1946-1947 et 1947-1948, secrétaire du gouverneur en 1946-1947, il sera conseiller au service des études à partir de 1948.

2 BNB, AC, SE, B 804/1, note de J.-E. Mertens intitulée *Note concernant la signature définitive des accords de Bretton Woods par la Belgique*, 10 septembre 1945.

3 Idem. Voir aussi BNB, SD, Secrétariat thématique, 5, note de L.H. Dupriez, *Des conditions d'adhésion de la Belgique aux accords de Bretton Woods*, ca septembre 1945.

4 BNB, SD, Secrétariat thématique, 5, *Avant-projet de loi portant approbation de l'acte final de la conférence financière et monétaire des Nations-Unies tenue à Bretton Woods du 1er au 22 juillet 1944*, 8 novembre 1945.

5 BNB, SD, Secrétariat thématique, 5, M. Frère au ministre Franz De Voghel, 13 novembre 1945.

6 Le chevalier Ernest de Selliers de Moranville, né à Liège le 6 avril 1911, docteur en droit de l'Université de Liège, avait été le chef de cabinet du ministre Gutt de septembre 1941 à la fin de 1944. Il fut secrétaire général de la délégation Belge à la conférence de Bretton Woods en 1944. De fin 1944 à juillet 1946, il fut conseiller aux cabinets des ministres des Finances Gutt, Eyskens et De Voghel et fut chargé de différentes négociations financières avec l'étranger, notamment dans le cadre des accords de *Lend-Lease* avec les États-Unis et de *Mutual Aid* avec le Royaume-Uni. Nommé administrateur suppléant du FMI en juin 1946, il démissionna en mars 1954 de la carrière diplomatique et de sa fonction d'administrateur au FMI pour rejoindre C. Gutt comme associé gérant de la Banque Lambert à Bruxelles.

7 BNB, SD, CL, H. Ansiaux à A. Dequae, ministre du Commerce extérieur, 29 août 1958.

8 J. Keith Horsefield et al., *The International Monetary Fund. 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation*, t. I, *Chronicle*, Washington, 1969, pp. 128-129.

9 BNB, CG, PV du 24 avril 1946.

10 BNB, CD, PV du 19 avril 1946.

11 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 6 mai 1946.

12 BNB, CD, PV du 12 juin 1946 et CR, PV du 19 juin 1946.

13 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 23 juin 1946.

14 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 10 mai 1946.

15 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 5 juin et 8 juillet 1946. Thomas Basyn démissionna de son poste de secrétaire en octobre 1952, époque à laquelle il fut désigné aux fonctions de représentant de la Banque nationale à l'étranger (BNB, CR, PV du 29 octobre 1952).

16 BNB, SD, AF, 10, H. Ansiaux à M. Frère, 5 septembre 1946.

17 BNB, SD, AF, 10, H. Ansiaux à M. Frère, 6 septembre 1946.

18 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 19 décembre 1946.

19 BNB, DCISF, dossier 8.3.3., câble de H. Ansiaux à M. Frère reçu à Bruxelles le 12 septembre 1946.
20 BNB, SD, CL, F. De Voghel à J. Vauthier, ministre des Finances, 24 septembre 1946 ; BNB, DCISF, dossier 8.3.3., câble adressé par le ministre des Affaires étrangères au FMI, 17 septembre 1946.
21 Arrêté n° 6 du 1er mai 1944 paru au Moniteur du 5 septembre 1944
22 V. Janssens, *Le franc belge. Un siècle et demi d'histoire monétaire*, Bruxelles, 1976, pp. 280-281, 299, 312-313.
23 BNB, CR, PV du 28 novembre 1946.
24 BNB, DCISF, dossier 8.3.3., Déclaration du FMI concernant les parités monétaires initiales, publiée le 17 décembre 1946.
25 *La Libre Belgique*, 5 décembre 1947.
26 BNB, SD, CL, note sur le *Régime des rémunérations de la Direction. Mandats occupés dans divers organismes*, janvier 1947.
27 [H. Ansiaux], *Souvenirs*…, p. 121.
28 Edward Bernstein, directeur du département de recherche du Fonds de 1946 à 1958.
29 BNB, SD, AA, pt. 9.1/42, E. de Selliers à H. Ansiaux, 12 mai 1948.
30 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 5 juin 1946.
31 BNB, SD, AA, pt. 9.1/42, E. de Selliers à H. Ansiaux, 12 mai 1948 et pt. 9.1/43, E. de Selliers à H. Ansiaux, 3 février 1949.
32 *L'Écho de la Bourse*, 31 décembre 1946.
33 BNB, SD, AA, b. 3, note intitulée *Le plan Marshall dans ses rapports avec les problèmes monétaires européens*, 27 avril 1948.
34 *L'Écho de la Bourse*, 9 mars 1948.
35 *L'Écho de la Bourse*, 17 décembre 1948.
36 BNB, SD, AA, pt. 9.1/44, texte d'une conférence d'Ernest de Selliers prononcée en 1952.
37 La rentabilité de la mine de Kilo-Moto qui, à elle seule, fournissait la moitié de l'or congolais et procurait du travail à plus de 80.000 personnes, était devenue problématique : la main d'œuvre était meilleur marché qu'ailleurs, mais la teneur des gisements était par contre assez faible. La production était d'ailleurs en baisse continue. BNB, DCISF, dossier pt. 9.18, C. de Bièvre, *Etablissement d'un marché libre de l'or à l'intérieur de la Belgique*, septembre 1948.
38 BNB, DCISF, dossier pt. 9.11., lettres de l'Association des Intérêts Coloniaux Belges au ministre des Colonies R. Godding, 8 novembre et 9 décembre 1946 et 21 janvier 1947, réponse de celui-ci, 27 novembre et 28 décembre 1946. Pour le prix de l'or sur le marché libre : BNB, CD, PV du 1 juillet 1947 ; BNB, SD, AA, pt. 9.1/42, H. Ansiaux à E. de Selliers, 7 mai 1947 ; BNB, DCISF, dossier pt. 9.11, E. de Selliers à H. Ansiaux, 22 mai 1947.
39 En mars 1948, le cours libre de l'or allait atteindre plus de 60 dollars l'once sur certaines places.
40 J. Keith Horsefield et al., t 1, pp. 183-184.
41 *L'Écho de la Bourse*, 28-30 juin 1947.
42 BNB, DCISF, dossier pt. 9.11., déclaration de G. Bolton (administrateur britannique du FMI) rapportée par E. de Selliers à Ansiaux, 22 mai 1947.
43 BNB, DCISF, dossier pt. 9.147., note manuscrite d'Ansiaux, s.d. (fin juin 1947) ; voir aussi SD, AA, pt. 9.1/42, H. Ansiaux à G. Eyskens, 19 juillet 1947 et DCISF, dossier pt. 9.11, H. Ansiaux à E. de Selliers, 19 juillet 1947.
44 BNB, DCISF, dossier pt. 9.16., H. Ansiaux à C. Gutt, 30 octobre 1947.
45 BNB, DCISF, dossier pt. 9.16., FMI. Staff memorandum n° 174. The free purchase and sell of gold for the settlement of international transactions – Article IV, Section 4 (b) – Belgium, 30 janvier 1948.
46 BNB, DCISF, dossier pt. 9.16., télégramme d'E. de Selliers à H. Ansiaux, 6 février 1948.
47 BNB, DCISF, dossier pt. 9.16., C. de Bièvre, *Note sur la question de la vente et de l'achat libre de l'or pour le règlement des transactions internationales de la Belgique*, 26 mars 1948.
48 BNB, CD, PV du 10 septembre 1948.

49 BNB, DCISF, dossier 9.8., note sur l'*Etablissement d'un marché libre de l'or à l'intérieur de la Belgique*, par C. De Bièvre, septembre 1948 et 9.12, PV de réunion au ministère des Colonies, 6 septembre 1948.

50 BNB, CD, PV du 26 octobre 1948. Les régents Léon Bekaert et Yvan Feyerick partageaient d'ailleurs ce point de vue du gouverneur, voir BNB, CD, PV du 13 octobre 1948.

51 BNB, DCISF, dossier 9.8., M. Frère à C. Gutt, 5 octobre 1948.

52 BNB, DCISF, dossier 9.8., C. Gutt à M. Frère, 21 octobre 1948.

53 Pour E. de Selliers, le projet belge ne s'opposait pas à la politique du FMI mais plutôt à celle « *des États-Unis et de la Grande Bretagne dont la soit-disant politique du Fonds n'était que le reflet* » (BNB, DCISF, dossier 9.8, E. de Selliers à H. Ansiaux, 20 octobre 1948).

54 BNB, CD, PV du 26 octobre 1948.

55 Idem.

56 AMAE, 7114 III, M. Frère à H. Ansiaux, 2 décembre 1948.

57 BNB, AC, Microfilm 93502/4, dossier 2, Production des mines d'or, convention avec les sociétés minières, P. Wigny, ministre des Colonies à M. Frère, 7 décembre 1948.

58 BNB, CD, PV du 8 août 1950.

59 Ces banques américaines (la *J.P. Morgan & C°* , *The First National Bank of New York* et *The First National Bank of Chicago*) avaient ensuite vendu leurs parts, essentiellement sur le marché européen.

60 *Bank for International Settlements, Basle. Convention. Statutes*, Bâle, 1937, p. 4 (article 3). Cité dans l'étude réalisée en janvier 1955 par Roger Auboin pour être publiée dans les *Essays in International Finance* de la section « Finances Internationales » du département économique de l'Université de Princeton. Le manuscrit en français de cette étude, annoté par Maurice Frère, est conservé dans BNB, SD, AF, 15.

61 « *The United Nations Monetary and Financial Conference recommends the liquidation of the Bank of International Settlements at the earliest possible moment* ».

62 BNB, SD, AF, 15, *Note concernant la liquidation des participations allemandes et japonaises dans la Banque des Règlements internationaux*, 30 juillet 1947.

63 BNB, SD, AF, 15, E. de Selliers à F. De Voghel, ministre des Finances, 30 mai 1946.

64 Enquête faite, il s'avéra que 3.740 kilos d'or seulement provenant de pays occupés et involontairement reçus en paiement par la Banque devaient être restitués.

65 BNB, CR, PV du 7 août 1946.

66 BNB, CR, PV du 5 juin 1946.

67 BNB, CR, PV du 7 août 1946.

68 Parmi les administrateurs de la BRI, seuls Norman Montagu et Otto Niemeyer passaient chaque mois cinq ou six jours à Bâle. La Banque d'Angleterre joua un rôle important dans la réforme des statuts en 1937, date à laquelle Niemeyer devint président du conseil de la BRI. Cfr BRI, note R.A. 4/44 P., rapport de R. Auboin à E. Monick, gouverneur de la Banque de France, sur les *Rapports de la BRI avec la Banque d'Angleterre pendant la guerre*, 17 novembre 1944.

69 BNB, CR, PV du 7 août 1946.

70 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 8 juillet 1946. BRI, note de Marcel van Zeeland sur son *Récent voyage à Bruxelles, les 1er et 2 août 1946*, 7 août 1946.

71 A ce sujet, voir par exemple BNB, SD, AF, 15, note confidentielle intitulée *Liquider la BRI ?*, 23 septembre 1946. Cette note avait été dressée à l'intention du ministre français des Finances de l'époque par R. Auboin et M. van Zeeland.

72 BNB, SD, AF, 15, notes manuscrites non datées prises par Frère lors de son voyage aux États-Unis en octobre 1946.

73 BNB, SD, AF, 15, M. Frère à T. Basyn, administrateur suppléant belge à la BIRD, 1er février 1947.

74 BNB, SD, AF, 15, M. Frère à J. McCloy, président de la BIRD, 17 avril 1947.

75 BNB, CR, PV du 7 mai 1947.

76 BNB, SD, AF, 15, T. Basyn à M. Frère, 10 février 1947.

77 BNB, SD, AF, 15, *Extract from Commercial and Financial Chronicle*, September 4, 1947. *The future of the Bank for International Settlements*.
78 Cette différence capitale a été parfaitement mise en exergue par M. Duchesne, 'La Banque des Règlements internationaux', in : *Revue des sciences économiques*, 103, septembre 1955, pp. 165 sq.
79 BNB, SD, AA, pt. 9.1/33, *BRI. Dix-neuvième assemblée générale tenue à Bâle, le 13 juin 1949. Allocution de Monsieur Maurice Frère, Président du conseil d'administration*.
80 BRI, P. Jacobsson à M. Frère, 7 octobre 1947. Économiste de première force, Jacobsson fut pendant de longues années à la tête du département économique de la BRI. Et c'est avec dépit qu'en 1956, Frère le vit partir pour le FMI, où il succéda à Rooth comme administrateur délégué. Frère protesta amèrement auprès de ceux qui avait débauché sa perle rare : lord Cameron Cobbold, gouverneur à la Banque d'Angleterre et surtout Randolph Burgess, sous-secrétaire d'État au Trésor américain (BRI, AF, W. Randolph Burgess à M. Frère, 18 juin et 3 juillet 1956 et M. Frère à R. Burgess, 28 juin 1956 ; F.C. Cobbold à M. Frère, 13 juillet 1956).
81 BNB, SD, AM, pt. 9.5/24, *Draft letter from Governor, Bank of England, to Governor, National Bank of Belgium*, 28 février 1947.
82 BNB, CD, PV du 4 décembre 1946.
83 BNB, AC, DAI, C 762, *Accord monétaire entre la Grande-Bretagne et la Belgique*, 5 octobre 1944 ; Bank of England, OV 88/5, J.-M. Penton à H. Ellis-Rees, 18 mai 1946.
84 BNB, CD, PV du 18 mars 1947.
85 Bank of England, OV 88/5, J.-M. Penton à Ashley Clarke, 31 mai 1947.
86 BNB, SD, AF, 17, *Aide-Mémoire. Conversations à la Banque d'Angleterre*, 29 août 1947.
87 BNB, CD, PV du 21 mars 1947.
88 BNB, CD, annexe au PV du 26 mars 1947, note de H. Ansiaux pour M. Frère intitulée *Avoirs en livres sterling détenus par la Banque*, 27 mars 1947.
89 BNB, CD, PV du 26 mars 1947.
90 BNB, CD, PV du 15 avril 1947.
91 Bank of England, OV 88/6, H. A. Siepmann à E. Rowe-Dutton, 2 mai 1947.
92 BNB, CD, PV du 29 mai 1947.
93 BNB, CR, PV du 14 juin 1947 ; CD, PV du 17 juin 1947.
94 BNB, CD, PV du 6 août 1947.
95 BNB, CR, PV du 20 août 1947.
96 V. Janssens, 1976, pp. 337-338.
97 BNB, CD, PV du 21 août 1947.
98 BNB, SD, AM, pt. 9.5/24, M. Frère à G. Eyskens, 1er septembre 1947
99 BNB, CD, PV du 30 août 1947.
100 BNB, CD, PV du 26 août 1947 ; CR, PV du 27 août 1947.
101 BNB, SD, AF, 17, *Aide-Mémoire. Conversations à la Banque d'Angleterre*, 29 août 1947.
102 BNB, CD, PV du 30 août 1947. AGR, CM, PV du 1er septembre 1947.
103 BNB, CD, PV des 5 et 8 septembre 1947 ; CR, PV du 10 septembre 1947 ; SD, AM, pt. 9.5/24, *Minute de l'accord intervenu entre les délégations financières belges et britanniques*, 6 septembre 1947.
104 BNB, CD, PV du 30 septembre 1947.
105 BNB, CD, PV des 21 et 24 octobre 1947.
106 Bank of England, OV 88/6, H. Ansiaux à C.F. Cobbold, 22 octobre 1947 ; M. Frère à lord Catto of Cairncatto, 3 novembre 1947.
107 Bank of England, OV 88/6, note adressée à H. A. Siepmann, 28 octobre 1947.
108 Bank of England, OV 88/6, M. Frère à lord Catto of Cairncatto, 7 novembre 1947.
109 BNB, SD, AA, pt. 9.1/33, H. Ansiaux à M. Frère, 7 et 18 novembre 1947.
110 BNB, SD, CL, H. Ansiaux à E. J. Joint, attaché commercial près l'ambassade du Royaume-Uni à Bruxelles, 21 novembre 1947.
111 Il porte la date du 14 novembre 1947.
112 Bank of England, OV 88/6, compte-rendu d'un entretien avec H. Ansiaux signé J.S.L., 12 décembre 1947.
113 BNB, CD, PV du 2 septembre 1947.

114 BNB, SD, CL, M. Frère à J. Duvieusart et G. Eyskens, 4 septembre 1947.
115 BNB, CD, PV du 3 décembre 1947.
116 BNB, CD, PV du 30 septembre 1947.
117 BNB, CD, PV du 7 octobre 1947.
118 BNB, CD, PV du 30 septembre 1947.
119 BNB, CD, PV des 1er et 30 septembre 1947.
120 BNB, CR, PV du 1er octobre et du 12 novembre 1947.
121 BNB, CR, annexe au PV du 22 octobre 1947 : M. Frère à F.X. van der Straten-Waillet, ministre du Commerce extérieur, 21 octobre 1947. Copie de cette lettre de huit pages fut expédiée aux ministres P.-H. Spaak, G. Eyskens, J. Duvieusart (BNB, SD, CP).
122 AMAE 7114 III, M. Frère à H. Ansiaux, Washington, 15 novembre 1947.
123 BNB, SD, AA, pt. 9.1/33, H. Ansiaux à M. Frère, 18 novembre 1947.
124 BNB, SD, AA, pt. 9.1/42, H. Ansiaux à E. Selliers, 26 novembre 1947.

CHAPITRE 3 – LA NOUVELLE POLITIQUE AMÉRICAINE (1947-1949)

Le plan Marshall

L'échec du rétablissement de la convertibilité de la livre, en août 1947, fut un des évènements financiers majeurs de l'immédiat après-guerre. Il annonçait le leadership sans partage du dollar sur l'économie mondiale. Il trahissait aussi l'état de délabrement de l'économie britannique, deux ans après la fin de la guerre.

En réalité, c'était toute l'Europe qui peinait à se remettre debout. Plusieurs mois auparavant, pourtant, on avait cru que la reconstruction du Vieux Continent était en bonne voie. Fin 1946, la production industrielle belge atteignait quelque 95 pour cent du niveau d'avant-guerre ; aux Pays-Bas et en France, 85 à 90 pour cent ; et en Italie, 60 pour cent. L'agriculture semblait marcher du même pas vers un rétablissement complet. Les États-Unis avaient joué un rôle essentiel dans cette résurrection. Les dons américains sous forme de secours, de prêts-bail et d'aides fournies en vertu du *Relief and Assistance Act,* avaient dépassé 3 milliards de dollars et les prêts et crédits consentis par les États-Unis, le Canada, l'*Export-Import Bank*, la BIRD et le FMI, 7 milliards de dollars. De leur côté, les pays européens avaient prélevés quelque 3 milliards de dollars sur leurs réserves en or et devises.

Cependant, au cours de l'hiver 1946-1947, le rétablissement de l'Europe apparut tout-à-coup bien fragile. La population fut sévèrement éprouvée par une pénurie de charbon et de denrées alimentaires. Les prix des matières premières s'envolèrent. Au printemps 1947, il apparut en outre qu'à cause d'un hiver prolongé et d'un printemps trop sec, la récolte de l'année serait mauvaise. Plus fondamentalement, on découvrait à quel point la guerre avait rompu l'équilibre entre les ressources et capacités de production de la vieille Europe et celles du reste du monde. Le déséquilibre considérable entre la demande et les ressources disponibles provoquait des tensions sur le marché des matières premières et de l'emploi.

Le délabrement de l'Europe était également financier. La guerre avait généré un gonflement démesuré des moyens de paiements. Celui-ci provoquait des différences marquées entre la parité officielle des monnaies et leur cours sur les marchés noirs et libres. De plus, les monnaies européennes restaient inutilisables dans la zone dollar, puisque inconvertibles. Et la plupart des sources exceptionnelles de financement dont l'Europe avait pu bénéficier jusque là étaient taries[1].

La guerre avait aussi bouleversé les courants commerciaux. Pour résoudre les problèmes engendrés par la pénurie de dollars, il eût fallu que les exportations européennes puissent fournir les dollars nécessaires au financement des importations. C'était loin d'être le cas.

Les États-Unis consentirent heureusement un ultime effort pour aider au relèvement de l'Europe exsangue. Le 5 juin 1947, le général George C. Marshall,

secrétaire d'État américain, prononçait à l'Université de Harvard un discours resté célèbre où il invitait les nations d'Europe à rechercher ensemble, avec l'aide des États-Unis la solution des problèmes que rencontrait la reconstruction du Vieux Continent. Les États-Unis avaient réalisé en effet que les besoins de l'Europe étaient tellement supérieurs à ses capacités de paiement qu'une aide supplémentaire était indispensable sous peine de voir le continent se disloquer sur les plans économique, social et politique. Marshall proposa un programme d'assistance de quatre ans pour moderniser les infrastructures, accroître et rationaliser la production, améliorer la productivité et assainir la situation financière. Le plan de redressement de l'Europe serait élaboré entre Européens, le rôle des États-Unis se limitant à une « *friendly aid in the drafting of the program* ». Il apparaîtrait bien vite cependant que les Américains entendaient contrôler étroitement l'usage que les Européens feraient de leurs dons.

Au-delà de sa portée économique, le discours du général Marshall avait une dimension politique. Comme le constatait un observateur belge, la relance de l'économie européenne conditionnerait la résistance du continent à l'emprise communiste[2]. Pour le ministre des Affaires étrangères, Paul-Henri Spaak, le plan Marshall annonçait un changement radical de la politique internationale suivie depuis la Libération : « *Après les tentatives faites en vue d'instituer une politique de collaboration entre* [Europe orientale et occidentale]*, on tend vers une politique de coexistence : un bloc occidental appuyé sur les États-Unis tant au point de vue économique que militaire s'opposerait à un bloc oriental appuyé sur l'URSS* »[3]. La bi-polarisation de l'Europe – et du globe – était en route. Depuis septembre 1946 et le conflit entre États-Unis et URSS sur la réunification de l'Allemagne, Spaak captait les signes avant-coureurs de la guerre froide : « *Ce qui domine le monde, dans les circonstances actuelles, c'est la peur*[4]*. Une peur par manque de compréhension et par méfiance* »[5].

Du 12 au 15 juillet 1947, les délégations de seize pays européens, regroupés autour de leur ministre des Affaires étrangères, se rencontrèrent à Paris à l'invitation du Royaume-Uni et de la France. Avec les zones occidentales de l'Allemagne, les pays représentés comptaient à l'époque une population totale de quelque 270 millions d'habitants. La délégation belge était conduite par Spaak, accompagné notamment du baron Snoy et d'Ansiaux. Au cours de cette conférence, par une chaleur torride, les « seize » recherchèrent les voies possibles d'une coopération économique européenne. Spaak proposa un système ambitieux de multilatéralisation des bénéfices que l'Europe retirerait du plan Marshall : « *Il y a lieu de faire un inventaire des ressources et des besoins des différents pays, envisager ensuite ce que donnerait le plein rendement industriel et agricole de chacun d'eux, demander l'aide des États-Unis pour l'atteindre, le surplus de la production ainsi assurée par l'aide américaine étant conservé en partie par le pays producteur, vendu pour le reste aux autres pays européens en dollars, les pays vendeurs utilisant ceux-ci pour payer leurs emprunts* »[6]. Cette approche allait toutefois s'avérer trop « communautaire ».

A l'issue de la Conférence de Paris, les « seize » créèrent un Comité de Coopération économique européenne (CCEE), organisme temporaire chargé de faire des propositions concrètes à l'administration américaine en matière

d'inventaire des besoins, de répartition des aides et d'initiatives en matière de coopération économique en Europe[7].

Le plan Ansiaux de multilatéralisation des paiements de l'été 1947

Le plan Marshall était conçu pour couvrir le déficit des pays européens vis-à-vis de la zone dollar. Il pouvait apporter à ce problème une solution durable si les pays bénéficiaires des aides atteignaient en quelques années un niveau d'activité économique suffisant pour assurer un nouvel équilibre de paiements entre l'Europe et la zone dollar.

Mais le plan Marshall ne prévoyait rien pour résoudre un problème tout aussi crucial pour l'avenir du Vieux Continent, celui des paiements intra-européens. Ce problème prenait une dimension particulièrement grave pour la Belgique, dépendante plus qu'aucun autre pays européen du niveau du commerce européen. Or, celui-ci menaçait de s'enliser. Le système des accords de paiement bilatéraux qui fonctionnait vaille que vaille depuis la fin de la guerre était presque enrayé. Les « plafonds » ou marges de crédit fixés dans ces accords avaient été conçus pour faire face à des déséquilibres temporaires, comme par exemple des mouvements saisonniers. Mais dans les faits, ils s'étaient mués en prêts à long terme, les pays débiteurs n'arrivant pas redresser une balance des paiements en déficit permanent. Progressivement, les accords de paiement redevenaient de simples conventions de clearing. À eux seuls, les Pays-Bas devaient 3.650 millions de francs à la Belgique. La situation de la France n'était pas plus enviable.

Dès les premiers jours de juillet 1947, Hubert Ansiaux eut la conviction que le plan Marshall offrait à l'Europe une opportunité unique pour modifier cette tendance. Pour progresser vers le retour à la convertibilité des monnaies européennes entre elles, il proposa de créer un système de compensation ouvert à tout pays participant au plan. Celui-ci pourrait user de ses disponibilités en monnaies d'un autre pays participant pour le règlement de ses dettes vis-à-vis d'un troisième (par dette, il fallait entendre ce qui dépassait les plafonds prévus par les accords bilatéraux). Il y aurait ainsi compensation, au moins partielle, entre créances et dettes d'un même pays vis-à-vis de tous les autres. Il s'agissait en somme d'un système multilatéral de paiements, limité au départ aux opérations commerciales courantes[8]. Pour doter ce système d'un fonds de roulement, Ansiaux proposa de consacrer une partie des aides Marshall à la création d'un pool européen.

Le 9 juillet, à l'approche de la Conférence de Paris, Ansiaux fit partie de la délégation belge qui examina à La Haye la possibilité pour les pays du Benelux d'élaborer une position commune. Son projet de chambre de compensation reçut le soutien de la délégation néerlandaise[9]. Le lendemain, il rédigea un premier mémorandum relatif à l'aspect financier du redressement européen. Celui-ci fut présenté à la conférence comme déclaration commune des pays Benelux[10].

Au lendemain de la conférence, soit le 18 juillet, le projet d'Ansiaux fut discuté lors d'une réunion officieuse entre représentants des délégations

britanniques, française, néerlandaise et belge. À la demande de Spaak, Ansiaux exposa lui-même une mouture plus élaborée de son mémorandum[11].

Le « plan Ansiaux » avait mûri – sans doute à l'occasion des premiers contacts que le directeur de la Banque avait eus pendant la Conférence de Paris. Il partait du point de vue que si le plan Marshall voulait concourir efficacement au décollage économique de l'Europe et tirer parti autant que possible de son appareil de production, il fallait intensifier les échanges intra-européens. L'essor de ces échanges se heurtait au premier chef aux difficultés que les pays européens rencontraient lors du règlement des soldes de leurs balances bilatérales des paiements. Le bilatéralisme nivelait les échanges intra-européens au niveau de la capacité de production la moins élevée.

L'organisation d'un système de paiements intra-européens supposait que l'on résolve d'abord la question des déficits structurels dont souffraient certains pays. Pour Ansiaux, le plan Marshall pouvait avoir des effets pervers s'il se limitait à financer la reconstruction des pays européens au moyen de disponibilités extraordinaires. Le déséquilibre de la balance des paiements se nourrirait de cette création artificielle de monnaie. Celle-ci engendrerait en effet des besoins nouveaux et provoquerait des importations exagérées, qui à leur tour épuiseraient les réserves des banques centrales. « *Le premier effort qui s'impose à l'Europe est donc d'envisager la nécessité de procéder à un assainissement financier interne* »[12]. Si les États européens négligeaient de maîtriser l'inflation, d'équilibrer leurs finances, de limiter l'expansion des crédits publics ou privés, l'octroi de l'aide Marshall n'aurait aucun effet durable, il entretiendrait « *de dangereuses illusions* ». En termes à peine voilés, Ansiaux attaquait donc de front la politique économique de pays voisins – Pays-Bas et France, par exemple – qui menaient une politique axée sur le plein emploi.

Après cette plaidoirie en faveur d'une politique plus orthodoxe, il examinait quelles conditions seraient favorables au retour à la transférabilité des monnaies européennes. Il suggérait, on l'a dit, la multilatéralisation et la compensation des soldes débiteurs et créditeurs de chacun des seize pays participant au plan Marshall vis-à-vis des quinze autres. Ce système ne pouvait toutefois corriger le déséquilibre fondamental existant entre pays européens : après compensation, il apparaîtrait un nombre restreint de pays débiteurs nets (Royaume-Uni et France, essentiellement) et de pays créditeurs par solde (Belgique et Suisse) entre lesquels des sommes considérables devraient être réglées. Un équilibre global des échanges en Europe ne serait atteint qu'à la fin de la période de reconstruction. Entre-temps, les pays européens continueraient comme par le passé à s'ouvrir des crédits mutuels. Mais aux crédits bilatéraux qu'ils se consentaient dans le cadre des accords de paiement seraient substitués des crédits mis à la disposition de l'ensemble des pays participants, sous forme d'un versement effectué dans leur propre monnaie auprès d'un organisme central. La Belgique, par exemple, ferait crédit à l'ensemble des autres pays bénéficiaires du plan Marshall en mettant une contribution en francs belges à disposition du fonds commun. Au-delà de ce montant, elle resterait habilitée à réclamer le paiement en or ou en dollars des dépassements de crédits, comptabilisés dans la monnaie des pays débiteurs. Un tel effort de la part des pays débiteurs n'était pas à leur portée sans aide extérieure. Celle-ci ne pouvait venir que

des États-Unis. C'est pourquoi Ansiaux suggérait de prélever sur les aides Marshall un fonds en or ou dollars, dans lequel les pays débiteurs pourraient puiser pour assurer, à certaines conditions, le règlement des soldes subsistant après compensation et épuisement des crédits multilatéraux.

A la fin de son mémorandum, Ansiaux décrivait sommairement le fonctionnement du système qu'il envisageait. La compensation des soldes dérivant de l'application de tous les accords de paiement en vigueur entre pays européens participant au plan Marshall serait confiée à un organisme central. Une fois les excédents centralisés et compensés, cet organisme central procéderait à l'encaissement et au règlement des soldes. Les pays créditeurs seraient payés dans leur propre monnaie à concurrence de la contribution qu'ils avaient déposée auprès de l'organisme central. Ils épargneraient ainsi à leurs débiteurs de verser à due concurrence de l'or ou des dollars. Au-delà de ces crédits ouverts dans leur propre monnaie, ils seraient payés en or par prélèvement sur un fonds commun. Inversement, lorsqu'un pays serait débiteur au-delà du crédit qui lui était consenti (c'est-à-dire, si la quantité de sa monnaie détenue par l'organisme central dépassait sa mise), il devrait racheter contre or sa propre monnaie en excédant. Pour ne pas entamer les maigres réserves de sa banque centrale, il prélèverait l'or nécessaire sur sa quote-part dans un fonds commun mis à disposition des pays participant au plan Marshall et alimenté au départ par une aide substantielle des États-Unis. Le plan nécessitait bien entendu une aide d'un type nouveau de la part de ces derniers.

Le comité de direction de la Banque n'avait pas été associé à l'élaboration du mémorandum d'Ansiaux. Lorsque ses membres en prirent connaissance, ils furent effarés[13]. Comment les autorités américaines et le FMI allaient-ils réagir à la création d'un fonds européen, dont la gestion serait confiée à la BRI ?[14] Le texte du mémorandum remettait en cause la politique économique de plusieurs pays voisins : comment ceux-ci allaient-ils admettre la nécessité de procéder à un assainissement financier interne ? Du point de vue national enfin, la plus grande prudence s'imposait : en tant que pays créditeur, la Belgique n'allait-elle pas être tenue de consentir plus de sacrifices que ses partenaires européens ? De Voghel fut dépêché à Paris « *afin de se joindre à Mr le directeur Ansiaux dans les échanges de vues en cours* ». Ensemble, les deux directeurs rédigèrent un second mémorandum qui, pour rassurer les États-Unis, proposait de faire fonctionner la chambre de compensation européenne projetée dans le cadre du FMI. Par ailleurs, le nouveau document soulignait que le système constituerait une aide décisive aux pays qui entreprendraient l'assainissement de leurs finances internes : la réalisation de cet assainissement ne serait pas une condition préalable à l'adhésion d'un pays au plan, mais le plan serait un moyen d'y parvenir[15].

Les propositions d'Ansiaux et De Voghel furent accueillies plutôt favorablement par les principaux partenaires européens. Les principes généraux du plan furent admis quasi unanimement. Seuls les Britanniques manifestèrent quelque réticence. Ils demandaient que le plan soit entièrement réalisé dans le cadre du FMI et à l'aide des ressources dont il disposait : il serait plus facile, dirent-ils, d'obtenir des États-Unis qu'ils prêtent de l'or au FMI que de leur demander d'augmenter leurs crédits à l'Europe[16]. Pour l'octroi des aides Marshall, ils

préféraient la voie de la négociation bilatérale, menée sur base du déficit probable de la balance des paiements, à celle d'une négociation d'ensemble prévoyant la constitution d'un fonds destiné à garantir la convertibilité des monnaies.

Ansiaux rejetait cette objection. Selon lui, les Américains se montreraient généreux. La menace communiste qui pesait sur l'Europe les obligeait à soutenir tout plan cohérent de coopération européenne, même si le contribuable américain devait débourser un peu plus qu'initialement prévu[17]. Quant au FMI, Ansiaux admettait que celui-ci soit requis comme organisme d'exécution mais pas comme moyen de financement : ses ressources devaient être réservées à la couverture de déficits temporaires dans la balance des paiements. Ansiaux faisait aussi remarquer que « *l'affaire est avant tout européenne et qu'il serait par conséquent désirable qu'elle ait une attache en Europe* ». Il pensait que la BRI serait toute indiquée pour être l'agent du FMI pour la réalisation du plan. Sur ce point, il était en désaccord avec Camille Gutt, allergique à l'idée que l'institution bâloise intervienne dans l'organisation pratique du plan de multilatéralisation des paiements[18].

Cependant, les réactions du Royaume-Uni restaient peu enthousiastes. Au Trésor britannique, Hugh Ellis-Rees estimait que comme la convertibilité de la livre venait d'être rétablie, un mécanisme international de paiement existait désormais en Europe dont le Royaume-Uni était le pivot. Même si la Banque d'Angleterre et le Trésor reconnaissaient la nécessité de rétablir aussi la convertibilité des autres monnaies européennes, elles regardaient le plan belge avec dédain. Après une rencontre avec des représentants du Trésor britannique, Ansiaux se plaindra d'ailleurs d'avoir été traité « *comme un écolier* »[19].

Le 30 juillet toutefois, lorsque le plan Ansiaux fut soumis à l'approbation du Comité de Coopération économique européenne (CCEE), il fut immédiatement appuyé par la France, l'Italie et le Royaume-Uni. Celui-ci n'avait en effet pas d'alternative à proposer[20]. L'étude de l'application pratique du projet fut confiée à un comité financier ou « comité des accords de paiement », dont la présidence fut confiée à Hubert Ansiaux.

Cependant, Paul-Henri Spaak voulait sonder la réceptivité de l'administration américaine au projet Ansiaux. Le 30 juillet, il présenta un projet de résolution au sous-secrétaire d'État américain aux affaires économiques, William Clayton. Celui-ci aurait trouvé l'idée intéressante : « *L'Amérique soutiendra le plan puisqu'elle désire que l'Europe se constitue en union économique comportant la suppression des barrières douanières et l'adoption d'une monnaie unique* »[21]. Spaak aurait été obligé de tempérer l'enthousiasme de son vis-à-vis et de faire remarquer que la réalisation de ces objectifs ambitieux demanderait vraisemblablement un délai fort long. De son côté, Clayton aurait souligné la difficulté de faire comprendre au public américain la nécessité de donner non seulement du blé et du charbon, mais aussi de l'or et des dollars[22].

D'autres Américains avaient d'ores et déjà compris la nécessité du redémarrage du commerce intra-européen et l'intérêt d'une intervention des États-Unis dans ce sens. Dès juillet, Willard Thorp (*assistant secretary* chargé des Affaires économiques au département d'État) suggéra de créer, dans le cadre des aides Marshall, un fonds de roulement en dollars appuyant un clearing international.

Frappé des similitudes entre cette suggestion et le plan Ansiaux, Camille Gutt encouragea Thorp à creuser l'idée, d'autant que sa mise en oeuvre ne coûterait pas beaucoup aux États-Unis : « *Les dollars finiraient toujours par retourner aux États-Unis mais ayant accompli une étape de plus qui permettrait le fonctionnement de la machine européenne* »[23]. Gutt n'était d'ailleurs pas le seul dirigeant du FMI à apprécier le plan d'Ansiaux. Le « *très influent directeur* »[24] du département de recherche du Fonds, Edward M. Bernstein, venu à Paris en compagnie de Gutt à titre d'observateur, déclara que ce plan était « *la seule chose que j'ai vue à la conférence de Paris qui montre quelque imagination et audace* »[25].

Le texte définitif du plan Ansiaux, tel qu'il devait figurer dans le rapport du CCEE, fut mis au point par le comité des experts financiers dans le courant du mois d'août, après des discussions passionnées[26]. Il reprenait l'idée d'une chambre de compensation des positions débitrices et créditrices des pays adhérents au plan Marshall. Il évoquait aussi l'idée d'« aménager » l'aide américaine, d'en « réserver une part » pour convertir en or ou en dollars les montants dus au-delà des crédits prévus dans les accords de paiement bilatéraux[27]. Par souci de conciliation avec les thèses britanniques, le rapport insistait sur la nécessité d'un effort des nations intéressées pour corriger leur déséquilibre fondamental de paiements et reprenait l'idée d'aides additionnelles destinées à faciliter la mise en œuvre des mesures que les pays intéressés prendraient en vue d'établir la convertibilité de leurs monnaies. Il prévoyait aussi la possibilité d'attribuer des aides spéciales à chaque pays individuellement, soit pendant une période de réadaptation, soit lors d'un retour à la convertibilité de la monnaie du pays concerné. Les aspects techniques du plan devraient être réglés par un comité d'experts, qui se réunirait à Londres aussitôt après la Conférence de Paris.

Le 1er septembre, Spaak présenta en conseil des ministres le projet de rapport du CCEE. Sur le point crucial du mode de répartition de l'aide américaine, les divergences de vues les plus vives s'étaient manifestées entre pays européens[28]. Le déficit européen à l'égard du continent américain pour la période 1948-1951 avait été évalué à 29 milliards de dollars – un chiffre énorme, qui d'après Ansiaux n'avait aucune chance d'être accepté comme base de discussion par les Américains[29]. Spaak présenta aussi à ses collègues le rapport du comité des experts financiers. À ce propos, le ministre des Finances Eyskens fit observer que le rétablissement de la convertibilité des monnaies européennes entre elles comportait des risques pour la Belgique. « *Un tel système suppose la constitution d'un fonds dont les pays relativement prospères font en général les frais* »[30].

La session de septembre de la Conférence de Paris entérina le projet de rapport, ramenant toutefois à 22,4 milliards de dollars le déficit européen vis-à-vis de la zone dollar. À l'issue de cette session de clôture, le 22 septembre 1947, le rapport signé par les « seize » fut adressé au secrétaire d'État Marshall[31]. Il passait en revue les fondements sur lesquels l'aide des États-Unis pouvait être organisée (plans de production et de stabilisation), avec les engagements pris en contrepartie par les pays européens pour assurer leur décollage économique (libéralisation du commerce et des mouvements de capitaux). Le projet « beneluxien » de

multilatéralisation des paiements, entériné par les autres pays d'Europe, était présenté en annexe.

Mais dans la semaine du 22 au 27 septembre 1947, lors de la réunion à Londres du « comité des accords de paiement » chargé d'examiner les modalités d'application du programme avancé par le Benelux, l'unanimité qui avait présidé à l'adoption du rapport vola en éclats. Des années plus tard, Ansiaux se souvenait de ce jour peu faste : « *D'autorité, Sir David Waley prit la présidence de la séance, en ignorant complètement que j'étais président de ce comité. Cela faisait partie de ses méthodes d'intimidation* »[32] Le Royaume-Uni fit savoir que, bien que restant favorable en principe à l'organisation de la transférabilité, il n'était pas en mesure d'adhérer à un tel système, qui pouvait entraîner pour lui des charges auxquelles il ne serait pas en mesure de faire face[33]. Les pays scandinaves et la Suisse émirent également des réserves sur leur participation au système. Le projet Ansiaux était mort-né[34].

La déconvenue d'Ansiaux fut grande. Le changement d'attitude du Royaume-Uni n'était pourtant qu'une demi-surprise. N'était-il pas apparent en effet, dès les négociations de juillet, que le Royaume-Uni était réticent à abandonner le système du bilatéralisme ? Depuis la fin de la guerre, sa balance des paiements était déséquilibrée vis-à-vis de la plupart des pays européens. Dans un système basé sur la négociation bilatérale, elle pouvait résoudre au cas par cas ses problèmes de paiements, en négociant des crédits de change avec chacun de ses créanciers. La plupart des accords négociés par le Royaume-Uni excluaient tout paiement en or par le débiteur, et aucun plafond ne limitait les crédits qu'il pourrait obtenir. Le pays qui faisait mine de refuser de nouvelles extensions de crédit était menacé de restrictions commerciales discriminatoires. Inversement, les créanciers du Royaume-Uni étaient tentés de privilégier les importations en provenance de ce pays, de façon à réduire sa dette autant que possible[35].

Pour comprendre le revirement britannique, il faut aussi prendre en compte la déception causée au Royaume-Uni par le retour manqué à la convertibilité. Chat échaudé craint l'eau froide : le système de multilatéralisation des paiements prévu par le plan Ansiaux ne risquait-il pas de provoquer une nouvelle déconfiture de la livre ?

De toutes façons, le plan Ansiaux était voué à l'échec. La volte-face britannique se doublait en effet de l'opposition de nombre d'Américains et en particulier de leur administrateur au Fonds, Andrew Overby, qui considéraient le plan comme inapplicable[36]. Ils reculaient devant l'idée de soutenir une « *clearing house* » européenne au moyen de fonds américains[37]. Ou tout au moins, trouvaient-ils ce principe indéfendable devant le Congrès. À cette époque, la politique économique des dirigeants américains était encore fondée sur un universalisme doctrinal et un libéralisme orthodoxe. Il faudra du temps pour que les plus influents d'entre eux soient gagnés à un point de vue plus pragmatique et acceptent d'apporter à la problématique des paiements en Europe, une solution régionale et entachée de dirigisme.

La convention de compensation multilatérale de novembre 1947

A défaut d'un accord unanime sur la transférabilité des monnaies au sein du CCEE, Ansiaux à Paris et Frère lors de ses nombreux voyages à Bâle comme président de la BRI, réussirent à jeter les bases d'une « *clearing house* » limitée à quelques pays : France, Pays-Bas, Italie, Belgique et Luxembourg[38]. De nouvelles réunions du comité des accords de paiement du CCEE, à Paris, aboutirent à la signature, le 18 novembre 1947, d'un accord restreint de compensation entre ces cinq pays[39].

Ceux-ci s'engageaient à accepter toute compensation automatique de dettes et de créances qui entraînerait seulement des réductions de solde entre tous les participants (compensation de « première catégorie »), à l'exclusion de toute augmentation de solde. Autrement dit, chaque pays signataire serait tenu de compenser ses créances vis-à-vis d'un ou plusieurs pays membres dès qu'il serait possible de procéder à une réduction équivalente de sa dette vis-à-vis d'autres pays membres[40]. Inversement, chaque pays autorisait l'amortissement de ses dettes vis-à-vis de tel ou tel membre par réduction de ses créances sur d'autres membres. En pratique, la possibilité de réaliser ce mode de compensation se présenterait rarement : elle ne s'appliquait qu'à des « circuits fermés », c'est-à-dire des relations en chaîne entre pays dont le premier était débiteur d'un deuxième, lui-même débiteur d'un troisième etc., le dernier pays de la série étant lui-même débiteur du premier.

Le système prévoyait aussi des compensations facultatives qui nécessitaient l'accord préalable de tous les pays impliqués. Ces compensations dites « de seconde catégorie » étaient celles qui se soldaient par une augmentation de certains soldes bilatéraux – c'est-à-dire qu'elles entraînaient une substitution de créanciers et de débiteurs. Ce type d'opération lésait parfois les intérêts de certains pays concernés. Il risquait en effet de provoquer une concentration des créances de tous les membres de la « *clearing house* » sur un ou deux pays en surplus global, tandis que les dettes s'accumuleraient chez un nombre restreint de pays faibles. Il allait s'avérer que les pays signataires de l'acte du 18 novembre 1947 n'accepteraient que rarement d'y procéder.

Un exemple schématique aidera à comprendre le système mis en place en novembre 1947. Supposons quatre pays (A, B, C, D) dont les positions relatives sont les suivantes :

Chiffres en millions de francs		Pays créditeurs			
		A	B	C	D
Pays débiteurs	A	-	-	-	20
	B	200	-	40	
	C	100	-	-	10
	D	-	5	10	-

Un pays, A, est un gros créditeur par solde. D'autres sont fortement endettés (C et surtout B). L'accord de novembre 1947 prévoit le règlement automatique des dettes ou crédits en « circuit fermé » (compensation de première catégorie). Dans notre exemple, les dettes de C vis-à-vis de A, de A vis-à-vis de D, de D vis-à-vis de B et de B vis-à-vis de C peuvent être compensées chacune à hauteur de 5 millions, ce qui éteint complètement la dette de D vis-à-vis de A, mais ne réduit que très peu les autres soldes. Par ailleurs, C peut proposer à A d'effacer 40 millions de sa dette en l'échangeant contre une créance équivalente sur B. Mais cela aura pour effet d'augmenter la dette de B vis-à-vis de A, aussi ce dernier sera tenté de refuser cette proposition de compensation de seconde catégorie.

La portée pratique de la convention allait donc être réduite : elle ne permettrait de compenser que le plus petit solde créditeur ou débiteur ressortant de la situation globale des pays pris isolément. D'ailleurs, Ansiaux ne se berçait pas d'illusion sur l'efficacité de l'accord. Il espérait seulement que l'adhésion prochaine d'autres pays en améliorerait le rendement (s'y rattachèrent plus tard, à titre de membre permanent, la bi-zone anglo-américaine de l'Allemagne occupée, et à titre de membres occasionnels, le Royaume-Uni, les pays scandinaves, le Portugal, la Grèce, l'Autriche et la zone française d'occupation). Il considérait aussi l'impact psychologique de cette initiative : c'était « *le premier apport constructif à la construction européenne* », manifestation de la bonne volonté de l'Europe à l'égard des autorités américaines[41]. Enfin, Ansiaux espérait toujours que les États-Unis consentiraient une aide qui permettrait une amélioration du fonctionnement de l'accord[42].

La gestion de l'accord fut confiée à la BRI. La banque bâloise proposerait chaque mois les compensations qui s'avéraient possibles sur base de données communiquées par les États participants. On a beaucoup glosé sur le fait que la BRI ait été choisie, en lieu et place du FMI. L'historien Milward, qui a dénoncé les dysfonctionnements du FMI à l'époque, raconte qu'il était prévu à l'origine que le FMI serait chargé de la gestion de l'accord. Mais soit négligence, comme le veut la version officielle, soit chicanerie, comme il est plus vraisemblable, les représentants du Fonds n'étaient pas présents à la séance cruciale du comité des paiements où cette question fut débattue[43]. Soulignons de notre côté qu'il est incontestable que par souci d'éviter toute ingérence d'une autorité supranationale dans leurs affaires, certains Européens, dont Ansiaux et Frère, étaient plus enclins à travailler avec la BRI qu'avec le Fonds. L'idée d'impliquer l'institution de Bâle dans un système multilatéral de paiements était même antérieure au discours de Marshall : en mai 1947 déjà, Ansiaux et Marcel van Zeeland avaient imaginé de confier à la BRI l'organisation de transferts multilatéraux en francs suisses[44]. Du reste, le Fonds envoya un représentant à la BRI pour assister à la réunion des membres du clearing. « *Je l'ai fait* », devait déclarer Gutt, « *car j'ai toujours été partisan, pour le Fonds, de la politique de présence* […] *Il y a eu dans les journaux des articles disant que la BRI avait gagné une manche sur le FMI. Je ne sais pas qui les a inspirés* […] *mais je n'aime pas cela du tout et je puis vous dire que les Américains n'aiment pas cela du tout* »[45].

La BRI n'était plus, aux États-Unis, l'institution à abattre, comme elle l'avait été naguère. En novembre 1947, Frère notait que Black, administrateur américain de la BIRD, était « *convaincu que la situation de la Banque doit être régularisée* ». Andrew

Overby, naguère *Assistant Vice-President* de la *Federal Reserve Bank*, qui avait succédé à White comme administrateur américain du Fonds en juillet 1947, était du même avis[46]. Frère leur offrit à tous deux de siéger au conseil de la BRI. Il proposa aussi que celle-ci joue un rôle dans la gestion des fonds provenant de la vente des produits importés dans le cadre des aides Marshall[47]. Sa politique de conciliation allait porter ses fruits. En avril 1948, le gouvernement américain, sur avis du *National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems* (*NAC*)[48], renonça officiellement à poursuivre le démantèlement de la BRI. Lors d'une réunion du conseil du FMI, Overby déclara que le gouvernement américain avait décidé de ne plus insister pour que la résolution prise à Bretton Woods soit appliquée[49]. Les avoirs de la BRI aux États-Unis furent débloqués. Un règlement satisfaisant put être négocié à propos de l'or que l'Allemagne avait dérobé à différents pays occupés et cédé à la BRI[50].

Comme on s'y attendait, l'accord multilatéral de compensation de novembre 1947 n'eut qu'une portée limitée. Lors de la première compensation, qui eut lieu au siège de la BRI en janvier 1948, les cinq pays signataires ne purent apurer leurs créances qu'à concurrence de 1 million de dollars, alors que le total des soldes s'établissait à cette date à 1 milliard de dollars ![51] Les Américains furent dépités, qui attachaient une importance énorme à ces compensations – seule manifestation tangible de coopération européenne dans le cadre du plan Marshall. L'attitude de la Belgique avait été particulièrement décevante : elle avait accepté très peu des compensations facultatives de seconde catégorie qui lui avaient été proposées[52].

La crise des paiements de l'hiver 1947-1948

Fin 1947, la situation financière de l'Europe était catastrophique. Le bilatéralisme que le continent cultivait depuis la fin de la guerre l'acheminait à la paralysie. Comme l'écrivit un jour Roger Ockrent, représentant de la Belgique à l' Organisation européenne de Coopération économique (OECE) : « *Comme le vice, le bilatéralisme naît de la misère, ou de l'oisiveté, ou de la déchéance physique des nations… Comme le vice, le bilatéralisme donne des satisfactions certaines et immédiates, mais très brèves. Comme le vice épuise et ruine l'individu, le bilatéralisme épuise et ruine le pays qui l'utilise.* […] *Le bilatéralisme, comme le vice, épuise vite l'efficacité de ses techniques* »[53].

Début novembre 1947, la France demanda à la Belgique de pouvoir différer tout paiement en or jusqu'au début de 1948. Elle comptait à cette date être en mesure de régler ses dettes (623 millions de francs belges au-dessus du plafond des avances) grâce aux aides Marshall. Le comité de direction de la Banque n'était pas favorable à ce moratoire, craignant une nouvelle dévaluation du franc français avant la fin de l'année[54]. Le gouvernement belge commença donc par rejeter la requête française. La question fut placée alors sur le terrain politique. Finalement, la France obtint qu'aux échéances de fin novembre et fin décembre 1947, la Belgique s'abstienne de réclamer aucun versement en or, du moment que le solde de la balance des paiements ne dépasse pas 1.500 millions[55].

Mais le déséquilibre de la balance des paiements franco-belge s'aggrava dangereusement dans les semaines qui suivirent. Dans les premiers jours de janvier 1948, le gouvernement français se sentit contraint de fermer ses frontières aux marchandises belges à l'exception de celles qui présentaient un intérêt stratégique pour l'économie française (coke, cuivre…). Parallèlement, le gouverneur de la Banque de France, Emmanuel Monick, entretint le gouverneur Frère d'un projet de réforme monétaire[56]. Il envisageait de créer un marché libre des devises où les exportateurs français pourraient réaliser la moitié du produit de leurs ventes à l'étranger et qui serait alimenté de plus par les rapatriements de capitaux et les dépenses des touristes. Les importateurs français obtiendraient des devises au cours officiel pour les produits de première nécessité et devraient s'adresser au marché libre dans les autre cas. Le marché libre serait réservé au départ au dollar et à l'escudo portugais. Mais Frère était favorable à une extension du système au franc belge. Il se rendait compte toutefois que toute la politique du FMI était remise en cause par la proposition française. « *Si le Fonds admet celle-ci, il devra étendre sa décision à tous les autres pays qui en feraient la demande. Or, le double marché a toujours été considéré comme étant contraire à une politique de change stable* »[57].

Le 24 janvier 1948, le gouvernement français décidait de dévaluer le cours officiel du franc de quelque 44,4 pour cent. Contre l'avis du FMI, l'opération se doubla de l'instauration d'un marché libre des devises fortes et de l'or, parallèle au marché officiel. Au grand dam du Royaume-Uni, ce double marché fit instantanément apparaître une relation livre-dollar différente de celle qui prévalait officiellement. Par mesure de rétorsion, le FMI déclara la France inéligible pour utiliser les ressources du Fonds. Quant aux États-Unis, tout en déplorant que le double marché ait été établi contre l'avis du FMI, ils avaient tant réclamé un assainissement financier en Europe qu'ils hésitaient à condamner la décision du gouvernement Schuman. « *Bénéficiant d'un préjugé favorable, la France a pu recourir à la technique des devises multiples et des parités variables (évoquant Schacht et le Troisième Reich), sans provoquer* [à Washington] *le tollé qui aurait accueilli sa décision dans d'autres circonstances* »[58]. De son côté, la presse financière belge salua ce nouveau pas vers la liberté. *L'Écho de la Bourse* estimait d'ailleurs « *inexplicable* » que la Belgique ne disposât pas elle-même d'un marché libre de l'or et des devises qui réconcilierait marché des changes officiel et marché noir et ferait rentrer dans le circuit économique des capitaux errants[59].

Sur proposition du gouvernement français, les ministres belges des Finances et du Commerce extérieur demandèrent à la direction de la Banque d'examiner la possibilité de coter le franc belge sur le marché libre de Paris[60]. Cette requête reposait sur deux considérations. D'abord, le nouveau régime du franc français ne porterait tous ses fruits que pour autant que le cours des monnaies des principaux pays avec lesquels la France entretenait des relations commerciales puisse s'établir librement. Ensuite, le compte ouvert à la Banque de France présentait un débit dépassant de 1.400 millions de francs belges le plafond prévu par l'accord de paiement franco-belge. Ce découvert, qui aurait dû être réglé en or, ne pourrait être amorti que progressivement, soit par des versements en or, soit par un renversement de la balance des paiements. En encourageant le rapatriement en

France de capitaux réfugiés en Belgique, la cotation libre du franc belge à Paris pouvait contribuer à ce renversement de tendance et faciliter par conséquent le règlement de l'arriéré[61].

La proposition française présentait du pour et du contre du point de vue de la Banque : le franc belge ferait prime sur le marché libre, l'exportation française vers la Belgique s'en trouverait facilitée, tandis que les Français rapatrieraient vraisemblablement des sommes importantes placées en Belgique. D'un autre côté, le projet susciterait inévitablement l'ire du Royaume-Uni. Sir Edmund Hall-Patch, conseiller financier du *Foreign Office*, avait déjà déclaré à Frère que la cotation libre du franc belge à Paris provoquerait de vives réactions dans son pays[62]. De telle sorte que le gouverneur estima plus opportun d'attendre quelques mois avant d'accepter la cotation du franc belge sur le marché libre parisien[63].

Début février, apparemment sur foi d'informations reçues de Londres, la rumeur se répandit pourtant au siège du FMI que la Belgique, s'inspirant du modèle français, allait ouvrir un marché libre de l'or et des devises. Gutt prit immédiatement contact avec Spaak. Il était effrayé à l'idée que la Belgique, dans la ligne de sa déclaration d'octobre 1947 sur les achats et ventes d'or, établisse un système de taux fluctuants des monnaies étrangères[64].

Dans une longue lettre datée du 16 février 1948, Ansiaux réaffirma à Gutt que la Belgique ne prendrait aucune initiative sans l'accord du FMI. « *Le franc belge ne sera pas coté sur le marché libre de Paris et nous n'instaurerons pas de marché libre à Bruxelles, si ce n'est en parfait accord avec le Fonds. J'ajoute que nous n'avons nullement l'intention de recourir à ce dernier procédé, dont nous n'avons pas besoin pour soutenir le franc belge* »[65]. Ansiaux regrettait néanmoins que le Fonds ait condamné l'instauration d'un marché libre des monnaies étrangères à Paris, qui allait permettre d'établir des rapport « réalistes » entre devises. Il estimait que malgré sa récente dévaluation, le franc français restait surcoté vis-à-vis de la devise belge. Le déséquilibre de la balance des paiements persistait. Les exportations belges vers la France étaient entièrement arrêtées[66]. La libre cotation du billet belge à Paris aurait remédié, en partie tout au moins, à ces inconvénients : la plupart des transferts financiers et des transactions « invisibles » auraient pu s'effectuer au cours libre au moyen de billets belges que la Banque de France aurait achetés sur le marché et que la Banque nationale de Belgique lui aurait repris au cours officiel, en créditant son compte d'un montant équivalent en francs. La mesure aurait permis d'alimenter dans une certaine mesure le compte français en francs belges et de maintenir ainsi un courant d'exportation vers la France. Plus généralement, Ansiaux estimait qu'un système de cours fixe ne se concevait que si un équilibre économique réel était atteint. À défaut, il n'était qu'un leurre qui obligeait les banques centrales d'un pays inflationniste à épuiser ses réserves d'or et devises. C'est en se basant sur ce point de vue que la Banque avait soutenu l'attitude française. Quant aux Britanniques, qui levaient les bras au ciel parce que la livre se coterait sur le marché de Paris à 2,8 dollars au lieu de son prix officiel de 4,03 dollars, Ansiaux trouvait leur attitude hypocrite : « *Ce n'est pas en cassant le thermomètre que l'on guérit la fièvre* »[67].

De cet épisode, révélateur des tensions qui se produisaient à l'occasion entre le Fonds et ses membres, il reste un document amusant : un poème humoristique

que Gutt adressa à Ansiaux, fin mars 1948… en le priant de ne pas le diffuser ! L'administrateur délégué du FMI y évoquait l'attrait de Frère pour une libération des taux[68] :

Dans Paris où pousse la feuille
Annonciatrice d'avril
A Frère plein d'élan viril
Monick[69] dit : « Ce que je veux, veuille ! »

Lors, un démon le posséda.
Le truc des deux cours et la livre
Qu'à son sort toute seule on livre
N'eurent pas de plus fier soldat.

Il proclamait, non sans outrance,
Le Fonds absurde et surcoté.
Il vantait la solidité
De ton nouveau système, ô France.

Tant, qu'Auriol[70] s'exclama : « Vé ! »
Et LeNorcy[71] comme Bolgert[72]
Dirent : « Le vieux frère exagère…
Car il croit que c'est arrivé ».

Le surendettement de la France n'était pas un phénomène isolé en Europe, où de plus en plus de pays étaient incapables de régler leurs dettes à la Belgique. À la mi-février 1948, Ansiaux s'effrayait : « *Nous avons vu successivement se tarir les sources de dollars en Italie, dans les pays scandinaves, en Pologne, en Tchécoslovaquie. La France vient de nous demander un moratoire et se trouve incapable de payer le milliard et demi qu'elle nous doit depuis le 31 janvier. Les Pays-Bas et l'Angleterre payent encore mais ce ne sera plus pour longtemps* »[73]. La Nederlandsche Bank venait en effet de lancer un cri d'alarme : il lui était impossible de continuer à verser de l'or et des devises à la Belgique[74].

En dépit de la dévaluation, la France continua à dépasser le plafond des crédits qui lui étaient consentis dans le cadre de l'accord de paiement avec la Belgique. Les conversations franco-belges relatives au règlement de ces dépassements se poursuivirent durant tout le mois de février. Un accord fut conclu le 23 février. Il prévoyait le versement fin de mois par la Banque de France de l'équivalent de 440 millions de francs belges en or et dollars et le règlement du solde, soit 900 millions de francs belges, par versements mensuels échelonnés entre le 30 avril et le 31 août 1948[75]. Pour faciliter la couverture des besoins français en moyens de paiement sur la Belgique, le gouvernement belge prit différentes mesures en accord avec la Banque : instauration d'un système de chèques touristes, autorisation accordée à la France de consacrer à des paiements de marchandises des avoirs en comptes bloqués, autorisation donnée à la France de vendre des titres belges détenus par des groupes français. Cette panoplie de mesures serait

finalement complétée en juin 1949 par la cotation du franc belge au marché libre de Paris[76]. Tout cela n'empêcha la France de devoir continuer à limiter de façon draconienne ses importations en provenance de la zone monétaire belge.

Ce n'étaient pas seulement avec la France que le déséquilibre de la balance des paiements provoquait des difficultés de plus en plus vives : avec le Royaume-Uni, il provoqua une crise durant l'hiver 1947-1948. À la mi-février 1948, le Trésor britannique remit en question l'accord anglo-belge conclu le 6 septembre 1947, qui obligeait la Banque d'Angleterre à régler en or les dépassements de crédit[77]. Le Chancelier de l'Échiquier, Sir Stafford Cripps, expliqua à Hubert Ansiaux puis à Gaston Eyskens que l'encaisse or du Royaume-Uni avait diminué de quelque 25 millions de livres en quatre mois, et que son pays devait désormais disposer de toutes ses réserves en or et en dollars pour acheter des denrées de première nécessité[78]. Cripps demanda d'augmenter de 10 millions de livres le plafond du crédit ouvert par la Banque nationale de Belgique [79].

Les autorités belges hésitaient sur l'attitude à adopter. Les augmentations de crédit que le Royaume-Uni sollicitait risquaient d'alimenter l'inflation en Belgique, surtout si la France et les Pays-Bas lui emboîtaient le pas. Cela mettrait le gouvernement en position de faiblesse vis-à-vis de la Banque nationale, avec laquelle il négociait la question du plafond des avances à l'État[80]. En revanche, si la Belgique refusait d'augmenter le plafond de ses crédits au Royaume-Uni, elle s'exposait à des mesures de rétorsion qui réduiraient leurs échanges au troc pur et simple. Le ministre des Affaires économiques, Jean Duvieusart, qui partageait sur ce point les idées du gouverneur, était résolument hostile à une augmentation des crédits au Royaume-Uni. Avant de réclamer aides et crédits, celui-ci devait prendre les mesures propres à assainir sa situation. Par ailleurs, Duvieusart était outré du comportement des Britanniques : « *Dans ces derniers mois, le gouvernement anglais a retiré (sic) trois fois sa parole : une première fois en mettant fin à la convertibilité de la livre ; une seconde fois en s'opposant à la transférabilité de certaines monnaies de la zone sterling ; et une troisième fois aujourd'hui, en se refusant à donner effet à un accord de paiement auquel elle a souscrit il y a peu de temps* »[81].

Spaak, lui, était davantage prêt à des concessions. Après tout, c'était la politique de crédit à l'étranger qui avait permis à la Belgique de trouver l'or nécessaire au paiement des importations depuis la zone dollar. Il prenait aussi la défense du Royaume-Uni, en pleine reconversion économique, et rappelait que le redressement de l'économie belge avait été financé en bonne partie par les accords de prêt-bail et le remboursement en devises fortes des avances faites par la Belgique aux troupes alliées. Enfin, il évoqua la solidarité obligée des pays européens : « *La Belgique doit renoncer à l'idée de pouvoir se sauver seule* ». Pour Spaak, on ne pouvait compromettre le succès du plan Marshall par des prises de position irréductibles : ce serait compromettre en même temps le relèvement du Continent et, partant, de la Belgique.

Maurice Frère proposa alors de consentir au Royaume-Uni un prêt en or d'un montant de 10 millions de livres à 4 mois, réservé au paiement des excédents que présenterait le compte anglo-belge[82]. Mais certains membres du comité de

direction se demandaient comment accorder ce type de prêt au seul Royaume-Uni sans froisser les susceptibilités de la France ou des Pays-Bas.

Dans les premiers jours de mars 1948, une commission mixte anglo-belge fut chargée d'examiner le moyen de maintenir l'équilibre dans les paiements réciproques[83]. Ansiaux y participa. Les négociations furent tendues : rompues à trois reprises, elles n'aboutirent qu'à l'intervention de Spaak. Les Britanniques donnèrent finalement leur accord pour des cessions ultérieures d'or, à condition d'avoir la faculté de le racheter à prix coûtant dès que la balance des paiements pencherait en faveur du Royaume-Uni (cette situation ne devait jamais se présenter en réalité). Les Belges insistèrent pour que leurs exportations ne fassent pas les frais de la politique d'austérité britannique et soient maintenues au niveau prévu par les accords commerciaux[84]. Ils obtinrent que les livres en provenance de pays hors zone sterling puissent être converties en or à concurrence de 1 million de livres par semestre. Avec raison, les autorités financières belges espéraient d'ailleurs que des pays comme l'Arabie Saoudite ou l'Égypte exerceraient des pressions sur le Royaume-Uni pour pouvoir exercer des transferts supplémentaires[85].

La gestation de l'accord de paiement d'octobre 1948 : des « *off-shore purchases* » aux aides conditionnelles

Le 22 janvier 1948, Lord Ernest Bevin, secrétaire au *Foreign Office* britannique, prononça un discours qui fit date dans l'histoire diplomatique du Royaume-Uni et de l'Europe. Spaak expliquait à ses collègues ministres : « *Il marque non seulement une hostilité déclarée contre la politique menée par l'URSS mais contient en outre l'offre de conclure avec les pays de Benelux* [et la France] *un pacte militaire et même de susciter l'édification d'un bloc de l'Europe occidentale* »[86]. L'idée d'un « Pacte à cinq » limité aux seules questions de défense paraissait toutefois insuffisante au Premier ministre et ministre des Affaires étrangères. Il proposait quant à lui de doubler l'alliance militaire d'une organisation économique efficace et solidaire. Le Benelux remit un mémorandum dans ce sens à la France et au Royaume-Uni. Partant du fait que la crise des paiements était générale en Europe, Spaak s'y déclarait prêt à accorder un moratoire aux pays débiteurs. « *Il est de l'intérêt évident de la Belgique d'aider la Grande-Bretagne et les Pays-Bas à soutenir leur monnaie dans toute la mesure de ses possibilités : la chute de la livre et celle du florin faisant suite à la chute du franc français placerait inévitablement notre pays devant la nécessité d'une dévaluation* ». Il voulait négocier en échange une convergence des politiques économiques et la reconnaissance du principe de la « *multilatéralité économique et financière* » [87]. Il proposait dans ce but des rencontres entre représentants des puissances intéressées.

La situation semblait tellement grave au Premier ministre qu'à son sens, seule une aide intérimaire des États-Unis pouvait débloquer au moins partiellement le système de paiements intra-européens. Via un gouverneur de la *Federal Reserve Bank*, Spaak et le secrétaire général du ministère des Affaires économiques, le baron Snoy, tentèrent de sensibiliser le président américain Harry Truman de mettre 500 millions de dollars à la disposition d'un clearing multilatéral européen[88].

L'initiative échoua. Les Britanniques refusèrent de l'appuyer, craignant qu'elle complique et retarde les discussions sur le plan Marshall en cours au Congrès[89].

Ce fut dans ce climat de crise financière mais de réchauffement provisoire des relations entre le Royaume-Uni et le continent qu'Hubert Ansiaux assista les 20 et 21 février 1948, à Londres, et début mars, à Paris, à des réunions officieuses entre experts français, britanniques, italiens et belges, pour tenter de tirer l'économie européenne de l'ornière du bilatéralisme où elle s'embourbait.

Le diagnostic de ces experts était le suivant. Les pays européens créditeurs, dont la Belgique, ne pouvaient plus augmenter leurs crédits vis-à-vis des pays débiteurs sans développer chez eux des tensions inflationnistes. Parallèlement, les réserves en dollars et monnaies fortes des pays débiteurs s'épuisaient et leur commerce avec les pays créditeurs s'amenuisait. Le plan Marshall n'était pas conçu pour y porter remède. Les aides Marshall étaient destinées à couvrir le déséquilibre de la balance des paiements de chaque pays européen avec la zone dollar. Elles consisteraient soit en biens essentiels provenant de la zone dollar, expédiés à crédit ou à titre de don, soit en prêts à long terme consentis en dollars en vue d'acquérir des biens d'équipement dans la zone dollar. Chaque pays bénéficiaire des aides réalisait ensuite, sur son territoire, les fournitures américaines ou les crédits en dollars. Les ressources en monnaie locale tirées de cette vente seraient versées sur un compte spécial. En principe, elles seraient affectées exclusivement au remboursement de la dette publique du pays bénéficiaire ou, sous certaines conditions, au développement de l'appareil de production national.

Ce système pouvait avoir des effets pervers et détourner vers les États-Unis des courants commerciaux intra-européens. Si, par exemple, la France avait besoin d'acier et que la Belgique ne pouvait lui en fournir parce que les crédits bilatéraux que les deux pays s'étaient mutuellement consentis étaient épuisés, on verrait les États-Unis expédier à grands frais de l'acier américain à destination de l'Hexagone. Ne serait-il pas à la fois plus économique et plus logique que l'administration américaine chargée de l'exécution du plan (l'*Economic Cooperation Administration* ou *ECA*) achète cet acier en Belgique et en dollars pour le livrer à la France ? Certes, le plan Marshall prévoyait des *offshore purchases*, des achats financés par les aides américaines et réalisés en dehors de la zone dollar. Mais la part de ces acquisitions *offshore* serait normalement négligeable.

L'idée fut alors lancée de proposer aux États-Unis de consacrer indirectement une partie des aides reçues au développement des *offshore purchases*[90]. On pouvait imaginer en effet que les pays créditeurs en Europe soient tenus de mettre à disposition des pays débiteurs une partie des ressources en monnaie nationale qu'ils tireraient des aides. La Belgique, par exemple, en échange de l'aide en dollars qu'elle recevrait pour pallier son déficit vis-à-vis de la zone dollar, devrait consentir des crédits supplémentaires en francs belges à ses débiteurs au sein de l'OECE, qui s'en serviraient pour acheter sur le marché belge.

Qui, le premier, suggéra cette formule de financement des déficits intra-européens par une partie de la contre-valeur en monnaie nationale des aides Marshall ? Le 4 mars 1948, Ansiaux écrivait : « *La proposition vient de moi* […] *; je trouve qu'elle est généreuse, tout en considérant qu'elle est inévitable. Que ce soit par ce procédé-là*

ou par un autre, nous serons amenés, que nous le voulions ou non, à consentir à l'Europe des facilités qui ne seront que la contrepartie des cadeaux que nous recevrons nous-mêmes des États-Unis »[91]. Il est certain que l'action d'Ansiaux fut déterminante pour faire accepter ce principe, tant à Londres et Paris qu'à Washington et même à Bruxelles. En 1951 encore, il rappelait à Richard Bissell, représentant de l'*ECA*, le rôle qu'à son intervention, la Belgique avait joué au moment où le système d'aide conditionnelle avait été instauré et « *le sacrifice considérable qu'a représenté pour elle l'adoption de cette méthode* »[92].

Ansiaux envisageait aussi d'user des marges nouvelles de crédit générées par ce système comme moyen multilatéral de compensation, dans le cadre de l'accord de Bâle. Elles pourraient de cette façon servir plusieurs fois. Mais il fallait pour cela que tous les pays représentés au Comité de Coopération économique européenne adhèrent à l'accord de Bâle et reconnaissent le caractère automatique des opérations de compensation. Sur ce point, il y avait divergence complète de vues entre le Royaume-Uni et la Belgique. Ansiaux défendait le principe de l'automaticité des compensations, le Royaume-Uni voulait plutôt garder un caractère bilatéral aux extensions de crédit qu'elle obtiendrait grâce à un aménagement du plan Marshall.

Quoique soutenu par Ansiaux, le principe des extensions de crédits intra-européens financées par les aides Marshall souleva de fortes réticences au sein du comité de direction de la Banque, qui considéra qu'il s'agissait d'une initiative favorable aux pays débiteurs[93]. Le Comité ne concevait pas que la Belgique puisse prendre l'engagement de renoncer à tout ou partie des aides Marshall, alors qu'on ignorait encore leur montant et leurs modalités d'octroi. Ansiaux fit observer que la formule présentait l'avantage d'éviter que le commerce d'importation européen s'oriente trop exclusivement vers les États-Unis. Ses collègues rétorquèrent qu'elle faciliterait le développement de l'appareil de production des pays débiteurs, alors que la Belgique avait besoin de financer son propre rééquipement.

Le 2 avril 1948, le Congrès américain vota la loi libérant 5,3 milliards de dollars pour la première des quatre années prévues pour la réalisation du plan Marshall. Sur ce chiffre, la Belgique se voyait octroyer 295 millions de dollars. Pour Roger Ockrent, la formule de répartition des aides choisie, qui tenait exclusivement compte du déficit de la balance des paiements des pays participants vis-à-vis de la zone dollar, s'avérait fondamentalement vicieuse. On abandonnait la notion économique classique en vertu de laquelle un tel déséquilibre doit se guérir par une réduction provisoire du niveau de vie des habitants. « *On considérait que l'aide américaine devait, au contraire, servir à maintenir dans les pays participants les niveaux de vie que leurs parlements et leurs gouvernements estimaient répondre aux nécessités politiques* […]. *L'effet de cette aide sur les finances internes, qui aurait pu exercer une influence salutaire dans le sens de la déflation, était perdu par suite du refus de considérer la gestion des fonds de contre-partie comme appartenant à la compétence de l'OECE* »[94]. En se concentrant sur les difficultés de balances de paiement et non sur leurs causes, les gouvernements européens avaient cherché à éviter qu'une crise économique jette la population « *dans les bras du communisme* ».

Le 16 avril 1948, les représentants de seize pays européens créèrent solennellement l'Organisation européenne de Coopération économique (OECE). Paul-Henri Spaak en fut élu président, avec comme suppléant le baron Snoy et d'Oppuers. Le Français Robert Marjolin fut nommé secrétaire général. Les parties contractantes s'engagèrent à « *pratiquer une étroite coopération dans leurs relations économiques mutuelles* ». L'événement suscita beaucoup d'espoir chez les partisans d'une coopération étroite entre pays européens. On évoquait entre autres l'établissement prochain d'une union douanière, voire d'un marché commun.

Quelques jours plus tard, le FMI décida d'interdire aux pays bénéficiaires du plan Marshall de procéder, sauf cas exceptionnel, à des tirages en dollars sur les ressources du Fonds. Par ailleurs, aucun membre du FMI n'avait plus le droit d'opposer son veto ou de limiter les ventes de sa propre monnaie par le FMI. La direction de la Banque vit dans cette dernière disposition un coup manifestement « *dirigé contre la Belgique* ». Faute de pouvoir tirer en dollars sur le Fonds, les pays bénéficiant des aides Marshall et débiteurs en Europe chercheraient à tirer sur le Fonds dans « *la monnaie qui leur est la plus utile* », c'est-à-dire le franc belge[95]. Le montant maximum que l'Angleterre, la France et les Pays-Bas pourraient tirer en francs belges, soit 25 pour cent de leur quota, atteignait quelque 23 milliards. Il était peu probable, évidemment, que les tirages effectifs atteignent ce chiffre. Le problème se posait néanmoins de savoir comment la Belgique réunirait les francs belges que le Fonds lui demanderait de mobiliser à son profit. « *Ceux-ci ne peuvent être fournis que par le Trésor, qui devra rembourser les certificats de trésorerie qui reposent actuellement sous le dossier du Fonds Monétaire à concurrence de près de dix milliards de francs. Il est manifeste que le Trésor ne dispose pas de ressources suffisantes pour procéder à ces remboursements* ». Un rush sur la devise belge était par conséquent susceptible de provoquer une augmentation de la circulation monétaire belge de l'ordre de 10 milliards[96].

L'administrateur belge au Fonds, Ernest de Selliers, réussit alors à faire admettre par le FMI que si des tirages de francs avaient pour résultat de réduire sensiblement les réserves en devises ou en or de la Belgique, celle-ci pourrait obtenir des dollars à concurrence des demandes en francs belges, de façon à assurer ses paiements courants[97]. En d'autres termes, le Fonds donnait à la Belgique la possibilité de réaliser la conversion en dollars du produit de ses exportations vers l'Europe ou vers la zone sterling, lorsque ses débiteurs, acheteurs des produits en question, règleraient leurs dettes en tirant du franc belge sur le Fonds[98]. Frère s'enthousiasma pendant quelques semaines pour cette formule, consistant à autoriser les débiteurs de la Belgique à régler leurs dettes en tirant du franc belge sur le Fonds. Le système pouvait régler à la fois le problème des paiements intra-européens et le déficit belge vis-à-vis de la zone dollar : « *Tous nos règlements avec l'Europe pourraient ainsi s'effectuer désormais à travers le Fonds* »[99]. L'entremise du Fonds aurait limité les crédits belges au montant du quota belge au FMI, soit quelque dix milliards. Mais en définitive, les pays débiteurs se montrèrent peu enclins à emprunter du franc belge, remboursable, aux termes de la charte du Fonds, en monnaies convertibles seulement[100].

Les débats sur le déblocage des paiements intra-européens continuèrent durant le printemps 1948. Lors d'une conférence réunissant les ministres des Finances des cinq pays signataires du Traité de Bruxelles, les 28 et 29 avril 1948, Eyskens proposa de nouveau une démarche commune des signataires du Traité auprès des autorités américaines en vue d'obtenir une dotation en dollars, fonds de roulement qui permettrait le règlement des soldes inscrits au débit et au crédit du compte des États membres, après compensation multilatérale. Peut-être les pays européens pourraient-ils constituer par eux-mêmes cette dotation, en prélevant 5 pour cent des aides reçues dans le cadre du plan[101] ? Cette proposition belge fut battue en brèche par le Chancelier de l'Échiquier et le ministre français des Finances « *pour la raison qu'il faut éviter de donner aux États-Unis l'occasion de diriger le commerce européen* »[102]. Le système, disaient-ils, risquait d'imposer le dollar comme mode normal de règlement en Europe[103]. Ansiaux estimait, lui, que l'opposition du Royaume-Uni et de la France venait de ce qu'elles n'étaient disposées, ni l'une, ni l'autre, à abandonner ne serait-ce qu'une petite partie de leur dotation en dollars[104].

La conférence des 28 et 29 avril aboutit donc à l'adoption, comme base de discussion ultérieure, du projet d'expansion des crédits intra-européens financée par les montants en monnaie nationale des aides Marshall : chaque pays créditeur serait invité à mettre à la disposition de la compensation intra-européenne une partie de la contre-valeur en monnaie nationale des aides Marshall[105]. Le fait que les transactions intra-européennes se fassent en monnaies européennes contribuerait à « *maintenir le commerce intra-européen à un niveau suffisant et éviter qu'il soit entièrement dirigé de Washington* »[106].

L'efficacité du système serait forcément limitée : les pays créditeurs, dont la Belgique était le principal, seraient seuls à financer l'essor du commerce européen par de nouveaux crédits alors que leur quote-part dans le plan Marshall était relativement faible[107]. D'autre part, le système nécessitait l'accord des autorités américaines qui « *se figurent que le problème est réglé dès l'instant où ils couvrent le déficit de l'Europe à l'égard de la zone dollar* »[108]. Ansiaux savait pouvoir compter sur le soutien de Gutt, mais serait-ce suffisant ?

De son côté, Frère n'était pas chaud pour l'adoption d'un tel plan. Comme le faisait remarquer Gutt, les accords internationaux de paiement n'emballaient pas le gouverneur : *« Il pense qu'il suffit de laisser se développer dans le monde le jeu des lois économiques éternelles (avec, au centre de ce monde, une Banque nationale de Belgique adéquatement gouvernée) pour que tout finisse par aller bien »* [109]. Pour Frère, la pénurie relative de dollars était un problème secondaire et que la stabilité financière de la Belgique était davantage menacée par des problèmes d'ordre budgétaire que par un déséquilibre de sa balance des paiements. Il considérait aussi que pour le pays, ouvrir des crédits supplémentaires à l'étranger par le biais des aides Marshall risquait d'avoir un effet inflationniste, tout en empêchant le pays de bénéficier d'une partie des aides auxquelles il aurait droit.

La crise des paiements de l'hiver 1947-1948 avait toutefois fait prendre conscience un peu partout en Europe de ce qu'en se contentant de régler le déficit du Vieux Continent vis-à-vis des États-Unis, on ne pourrait assurer son redémarrage économique : le rétablissement du commerce continental jouerait

également un rôle clé. Cette idée, débattue d'abord entre les cinq pays signataires du Traité de Bruxelles, fut abordée bientôt au sein de l'OECE. Le 17 mai 1948, un « comité des échanges et des paiements intereuropéens » fut créé en son sein. Ansiaux en fut nommé président. Il constitua deux sous-comités : l'un commercial, chargé de faire rapport sur les surplus disponibles en Europe ; l'autre financier, pour l'étude du régime des paiements et les moyens de développer la transférabilité des monnaies et leur convertibilité, pour les montants dépassant les crédits bilatéraux[110].

L'une des premières tâches de l'OECE consista à proposer aux Américains une répartition des aides Marshall, établie au départ du recensement des besoins des États membres en marchandises américaines. Le 5 juin, le conseil de l'OECE approuva un programme planifiant les importations, les exportations, la production et la consommation de l'Europe occidentale pendant le premier exercice du plan (juin 1948-juin 1949). De l'avis d'Ansiaux, ce document était « *un total non-sens* ». Les listes de produits que les pays de l'OECE comptaient importer des États-Unis avaient été établies « *sans aucune conception d'ensemble* ». Chaque pays s'était exclusivement soucié « *d'avoir la part la plus grosse possible du gâteau américain. Certains produits demandés aux États-Unis existent en surproduction en Europe. D'autres n'ont aucune utilité économique. Et enfin, aucun rapport n'existe entre la demande d'intervention américaine et les besoins réels en dollars des pays participants. Si l'on continue à travailler de la sorte, on dégoûtera les Américains* »[111]. Belgique exceptée, tous les pays avaient introduit des demandes d'un montant supérieur à celui qui leur avait été attribué en avril1948. L'ambassadeur américain auprès de l'OECE, William Averell Harriman, dut engager les pays européens à raboter leurs prétentions.

Ansiaux regrettait également l'impossibilité d'élaborer parallèlement aux aides, un plan de relèvement européen. Il était frappé de la méfiance et de l'égoïsme dont la plupart des États membres faisaient preuve. Dès que Spaak ou Snoy, présidents du conseil de l'OECE, proposaient quelque chose, c'était une levée de boucliers[112].

Vers le 8 juin 1948, le comité des échanges et paiements mit à l'examen les moyens de résoudre les difficultés de paiements intra-européens grâce aux aides Marshall (*offshore purchases*) et/ou grâce à un système de compensation multilatéral européen mis sur pied avec l'aide du FMI. Ces suggestions avaient été introduites malgré la requête des représentants britanniques et français de donner la priorité à la solution des problèmes aigus du moment, c'est-à-dire une extension de leur marge d'endettement[113].

Un groupe d'experts (regroupant des représentants du Royaume-Uni, de la France, de l'Italie, de la Belgique, des Pays-Bas, de la Suède, du FMI et de la BIRD) fut chargé de proposer différents schémas de compensation multilatérale. Quatre furent examinés : un plan néerlandais, un plan de l'économiste Robert Triffin (travaillant à l'époque pour le FMI), un autre proposé par la zone anglo-américaine d'occupation et le « plan anglais » aménagé lors de la Conférence des ministres du Traité de Bruxelles, les 28 et 29 avril.

Les débats au sein du groupe d'experts furent houleux. Tous les moyens de résoudre les déficits de paiement intra-européens furent passés en revue, mais la

délégation britannique, manquant d'instructions de la part de son gouvernement, fit obstruction à tout, notamment à n'importe quel système multilatéral de paiements dont la réalisation supposerait une aide extérieure spéciale – fonds Marshall ou droits de tirage sur le FMI. Le recours au FMI aurait donné en effet à cet organisme un droit de regard dans les affaires intérieures du Royaume-Uni. D'après Ockrent, « *la thèse britannique consistait à divorcer complètement le plan de paiements de l'aide américaine… le problème des paiements intra-européens, selon les Britanniques, pouvait trouver sa solution dans la convertibilité des devises des pays participants, étant donné que cette convertibilité n'entraînait pas la convertibilité en dollars. Ceci revenait à faire entrer tous les pays participants dans le bloc sterling* »[114]. En outre, même s'ils admettaient qu'idéalement, le système de compensation fonctionnant à Bâle devrait être amélioré, les Britanniques refusaient tout système multilatéral de compensation qui aurait un caractère automatique[115]. C'est tout juste si la délégation belge, appuyée par les représentants des Pays-Bas et du FMI, réussit à faire figurer dans le rapport des experts un exposé sur les formules de multilatéralisation des paiements et leurs avantages.

Le 21 juin, lors de la réunion plénière du comité des échanges et des paiements, les Britanniques campèrent sur leurs positions[116]. Pour l'avenir immédiat, ils acceptaient d'envisager la consolidation des créances existantes, mais à condition qu'ensuite, les marges de crédit prévues par les accords bilatéraux soient rétablies. Du point de vue belge, cela revenait à élargir ces dernières : une perspective inacceptable. Malgré « *son énergie coutumière et son optimisme fécond* »[117], Ansiaux était ébranlé par la mauvaise volonté des Britanniques, leur attitude « *fuyante* », leur mauvaise foi, leur façon de se contenter de demi-mesures « *qui leur laissent toutes les échappatoires possibles* ». « *Il est impossible de s'entendre avec eux* […]. *Le moment est grave, parce que c'est maintenant qu'on pourra réellement juger de la réalité de la coopération européenne. Si elle est un vain mot, il vaut mieux s'en rendre compte tout de suite et provoquer la crise* »[118].

Dans les premiers jours de juillet, alors qu'Ansiaux était en voyage au Congo, les Britanniques sortirent enfin de leur réserve[119]. Hugh Ellis-Rees, délégué britannique à l'OECE, suggéra que les pays bénéficiaires des aides américaines mettent à la disposition de l'ensemble des pays participants une part aussi large possible de la contre-valeur en monnaies nationales des aides américaines. Ces apports – calculés en fonction des *off-shore purchases* (aides américaines destinées à des achats en dehors de la zone dollar) – seraient fondus en un fonds commun. La gestion de ce fonds serait confiée à l'OECE[120].

Mais Ansiaux revint à temps pour déposer une contre-proposition belge insistant notamment sur un concept absent du projet britannique : celui de la compensation multilatérale intégrale et automatique des soldes de balances de paiement intra-européennes. Ce principe bénéficiait désormais de l'appui de l'*ECA*, l'administration américaine chargée de la mise en œuvre du plan Marshall, pour laquelle seule une compensation automatique permettrait de s'assurer que les pays européens s'efforçaient d'établir l'équilibre global de leur balance des paiements et d'en corriger les déséquilibres structurels.

En fait, les Américains étaient plus convaincus que nombre de responsables européens de la nécessité d'une coopération européenne pour sortir le Vieux Continent de l'impasse où il était engagé. Ils en venaient progressivement à accepter l'idée de « détourner » une partie des aides Marshall dans des circuits de paiement européens. On observe à cet égard une évolution très nette de leurs positions au cours de l'été 1948. En mai, l'idée de faciliter le système des paiements intra-européens par un fonds en dollars était encore rejetée par une partie des responsables de l'*ECA*, par le département américain du Trésor et par les responsables américains du FMI[121]. Ils ne voulaient pas que les aides Marshall assurent la survie du système mis en place à la Libération, fait de contingentements et de marges de crédit bilatérales alimentant des courants commerciaux artificiels. Les Américains entendaient par contre contribuer au redressement du commerce intra-européen en usant d'un système qui leur permettrait d'exercer une surveillance étroite sur le bon usage des crédits mis à disposition des Européens : celui des *off-shore purchases*. Dans cette formule, les dollars apportés aux pays créditeurs européens (la Belgique par exemple) ne leur seraient accordés que moyennant la livraison de certaines marchandises à d'autres pays européens, déficitaires[122]. Cependant, cette formule soulevait des difficultés d'ordre pratique et politique. Elle supposait que chaque nouveau crédit soit soumis à l'accord préalable de trois parties : le pays créditeur, le pays débiteur et l'*ECA*. Cela allait nécessairement poser de grosses difficultés d'organisation. Et politiquement, comment admettre que les États-Unis aient un tel droit de regard sur les courants commerciaux intra-européens ?

Début juillet, les Américains décidèrent que des prêts en dollars seraient accordés aux pays créditeurs à condition que ceux-ci mettent un montant équivalent en monnaies nationales à disposition des pays européens débiteurs. C'est ce système qui est passé dans l'histoire sous le nom d'aides conditionnelles. Sous certains aspects, il ressemble au système des *offshore purchases*. Dans les deux formules, les aides américaines étaient calculées en fonction du déficit de l'Europe vis-à-vis de l'hémisphère occidental (le continent américain) pour couvrir à la fois les déséquilibres intra-européens et le déficit de l'Europe vis-à-vis de la zone dollar. Mais dans le système des aides conditionnelles, les Américains ne contrôlaient pas le processus d'attribution. Leur montant serait calculé sur base d'une estimation à priori de l'excédent ou du déficit bilatéral d'un pays donné vis-à-vis de chacun de ses partenaires pour l'exercice à venir. Ces prévisions devaient faire l'objet de négociations bilatérales.

Le 4 juillet 1948, l'*ECA* annonça à l'OECE que les aides Marshall pour la période 1948-1949 étaient ramenées de 5.300 millions à 4.875 millions de dollars. L'aide à la Belgique serait limitée à 250 millions de dollars. Il s'ensuivit de graves tensions entre les pays bénéficiaires : le budget octroyé ne couvrait plus que 60 ou 65 pour cent de leurs besoins en dollars déclarés. Cherchant à compenser la réduction des aides par une augmentation de leurs soldes débiteurs en Europe, les partenaires de la Belgique lui demandèrent d'affecter une large portion des aides qu'elle-même recevrait à alimenter le système de compensation multilatérale fonctionnant à Bâle. Ils l'invitaient en somme à sacrifier son programme de

reconstruction et de rééquipement au profit du redressement du commerce européen.

Trois semaines plus tard, au terme de plusieurs mois de travaux, le comité des paiements présenta différentes suggestions au conseil de l'OECE. Elles comprenaient notamment : l'octroi par les États-Unis d'aides conditionnelles aux pays créditeurs en Europe, dont la contre-valeur en monnaies nationales serait mise à disposition des autres États membres, à titre de don, pour faciliter les règlements européens ; l'élargissement du système de compensation monétaire qui fonctionnait à Bâle depuis novembre 1947, à l'ensemble des pays de l'OECE ; la transformation de ce système de compensation, de façon à ce que les règlements s'effectuent de façon réellement multilatérale et automatique ; et enfin le recours au FMI pour financer les déséquilibres subsistant après compensations.

Ce programme ne fut que partiellement adopté dans l'accord finalement signé le 16 octobre 1948 par les membres de l'OECE.

Tout d'abord, en dépit d'un plaidoyer de Robert Triffin, convaincu de la nécessité pour le FMI d'intervenir dans le fonctionnement de l'accord intra-européen de paiement, le *staff* du Fonds ne voulut pas s'engager, reprochant même à son délégué à l'OECE de s'être trop avancé dans la voie de la coopération entre les deux organisations internationales[123].

Ensuite, le Royaume-Uni refusa absolument d'être acculé à des compensations automatiques pouvant mettre en évidence une dette élevée vis-à-vis d'un ou plusieurs partenaires commerciaux. L'échec du rétablissement de la convertibilité de la livre était encore trop récent pour qu'il s'engage dans un système prévoyant le règlement forcé de soldes en or ou devises fortes. Comme dans l'accord de novembre 1947, seules les compensations de première catégorie (celles n'entraînant pas d'augmentation de solde) seraient automatiques.

Il fut convenu aussi que l'accord de compensation continuerait à fonctionner de façon bilatérale. Le plafond prévu dans chaque accord bilatéral de paiement serait toutefois majoré d'un droit de tirage : le pays débiteur se verrait ouvrir un crédit en monnaie du pays créditeur au pro rata de son déficit bilatéral estimé pour l'année 1948-1949[124]. Les Américains étaient d'accord pour accorder des aides conditionnelles en dollars aux pays créditeurs en Europe, destinées à compenser, autant que possible, les soldes estimés que présenteraient les balances de paiements de ces pays vis-à-vis de ses partenaires au terme de l'exercice 1948-1949[125]. À titre d'exemple, voici un tableau reprenant, pour quelques pays, le montant des aides Marshall prévues par l'accord du 16 octobre 1948[126].

	Aides directes (millions de dollars)	Aides conditionnelles (millions de dollars)	Total des aides accordées (millions de dollars)
UEBL	31,5	218,5	250
France	979,3	9,7	989
Italie	553,7	47,3	601
Pays-Bas	484,7	11,3	496

Royaume-Uni	951,0	312,0	1.263
Total OECE	**4.064,6**	**810,4**	**4.875**

On le voit, 87 pour cent de l'aide en dollars reçue par l'UEBL devait être mise à disposition des autres pays participants sous forme de crédits ou droits de tirage en francs aux autres pays de l'OECE (Italie exceptée). Les principaux bénéficiaires de ce régime seraient les Pays-Bas (72,5 millions de dollars de droits de tirage), la France (40 millions de dollars) et le Royaume-Uni (30 millions de dollars).

Fin septembre, lors d'un voyage à Washington, Frère, Ansiaux et le ministre Georges Moens de Fernig acceptèrent que la Banque fasse une avance de 2 milliards de francs pour financer les premiers droits de tirage des pays débiteurs[127]. De cette façon, le nouveau système pourrait démarrer fin octobre. La Trésorerie rembourserait ces avances à la Banque par prélèvement sur les encaissements en francs belges, contre-valeur des prêts reçus en dollars[128].

L'union économique avec les Pays-Bas

Les négociations qui débouchèrent sur l'accord européen de paiement d'octobre 1948 coïncidèrent avec une intense activité diplomatique au sein du Benelux. L'accord d'union douanière engageant la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas avait été ratifié fin 1947 par leurs parlements respectifs. Mais les gouvernements de ces trois pays éprouvaient la nécessité d'aller plus loin, de nouer une union économique plus étroite. À quoi servait, en effet, une union douanière, alors qu'il existait entre l'UEBL et les Pays-Bas tant de freins aux échanges : restrictions de change, taxes à l'importation et à l'exportation, contingentements etc. Ainsi qu'Ansiaux le soulignait, « *l'union douanière est chose faite, mais elle restera lettre morte tant qu'on ne pourra pas supprimer le régime des licences à la frontière commune ainsi que la réglementation du change pour les transferts entre les deux pays* »[129].

Dès février 1948, le ministre néerlandais des Finances évoqua la possibilité de réaliser une union économique et monétaire entre la Belgique et les Pays-Bas. Le Premier ministre belge, Paul-Henri Spaak, réagit favorablement. On dressa un catalogue des principes qui devraient figurer dans une convention d'union : convergence des politiques en matière d'organisation économique ; unification de la politique commerciale ; de la politique des prix ; des politiques en matière de finances publiques, de mouvements des capitaux, de système bancaire…[130] Une commission d'experts belges et néerlandais se réunit aux Pays-Bas en mai pour étudier un calendrier conduisant à l'union économique complète entre les trois pays, dans un délai de trois à quatre ans. Ansiaux participa à plusieurs réunions, dont une au Château d'Ardenne, au début du mois de juin 1948. Les ministres néerlandais demandaient la réalisation immédiate de l'union, la suppression de toute barrière aux échanges et paiements entre les deux pays et la convertibilité sans limite du florin avec le franc belge. Ils voulaient aussi solliciter des États-Unis

un prêt de l'ordre de 500 millions de dollars qui permettrait aux Pays-Bas de couvrir leur déficit à l'égard de la Belgique pendant quelques années.

Les autorités belges trouvaient l'opération risquée. En cas de défaillance des Pays-Bas, la Belgique aurait à supporter seule la charge du remboursement de l'emprunt, puisqu'elle seule avait une balance des paiements équilibrée et qu'elle serait obligée d'accepter des florins *ad libitum*. Pour le président de la Commission bancaire, Eugène de Barsy, le gouvernement devait se montrer extrêmement prudent : « *Chez nous, une harmonie suffisante s'est établie entre l'accroissement de la circulation monétaire (fiduciaire et bancaire), l'élévation du niveau des prix, l'accroissement de la dette publique, la péréquation des salaires… C'est l'indice d'une structure saine. Elle est le fruit d'une politique de retour "freiné" à la liberté et, partant, de confiance faite aux réactions spontanées de la population* ». On en était loin aux Pays-Bas, où il existait encore un pouvoir d'achat flottant très important, sans contrepartie réelle. « *La libération complète des échanges permettrait à ce pouvoir d'achat fictif de se porter sur nos approvisionnements et d'avoir accès, à travers nous, aux marché mondiaux, ce qui signifie que ce sont nos réserves d'or et de devises qui devraient servir à donner de la consistance, à travers une parité arbitrairement fixée florin-franc belge, au pouvoir d'achat fictif et excédentaire qui vicie l'économie néerlandaise* »[131].

La délégation belge imposa donc des conditions préalables à la réalisation de l'union. Elle demanda aux Néerlandais « *de renoncer à leur politique de subside, de pratiquer une politique de libre consommation, d'équilibrer leur budget, d'assainir leurs finances et de renoncer à leur politique forcenée d'investissement* »[132]. À la surprise d'Ansiaux, les ministres néerlandais se déclarèrent prêts à abandonner leur politique d'austérité et à adopter une politique libérale « à la Belge ». Peut-être la population néerlandaise était-elle fatiguée de l'austérité et que les élections toutes proches incitaient le ministre Pieter Lieftinck à desserrer l'étreinte en évoquant la nécessité d'une union économique avec la Belgique.

Il fut entendu que la Banque nationale étudierait l'aspect monétaire de l'union, notamment lors de conversations avec la direction de la Nederlandsche Bank[133]. D'emblée, la délégation néerlandaise proposa que la Belgique et les Pays-Bas placent ensemble un emprunt aux États-Unis et établissent une convertibilité illimitée entre le florin et le franc belge[134].

Les préoccupations de la Belgique étaient toutefois foncièrement différentes de celles des Pays-Bas. Elle était surtout soucieuse de convertir en dollars ses excédents sur l'Europe. Les Pays-Bas, créditeurs à l'égard de la plupart des pays européens autres que la Belgique, désiraient quant à eux créer un pool « bénéluxien » de devises, alimenté de leurs excédents sur les autres pays de l'OECE, et par l'intermédiaire duquel ils pourraient régler leur déficit à l'égard de la Belgique… Cette divergence d'intérêt suscitait les plus grandes craintes chez Frère, qui redoutait que le gouvernement belge, inspiré par des considérations politiques, accepte tels quels les projets néerlandais, sans laisser aux Pays-Bas le temps de mettre en oeuvre leurs projets de redressement financier. Fallait-il que la Banque adopte « *une attitude purement négative, afin de prévenir des arrangements qui risqueraient de compromettre les résultats de la politique que la Banque a poursuivi depuis la libération en matière de monnaie et de crédit* » ?[135] Sans aller aussi loin, le comité de direction de la

Banque signifia au gouvernement belge qu'il ne pouvait être question de mettre en pool les réserves de change des deux pays avant une période d'adaptation et qu'en aucun cas la Banque ne pourrait accepter de reprendre des florins de façon illimitée. Il était préférable, dans un premier temps, que les deux pays renégocient de concert les accords internationaux de paiement qui les liaient à des pays tiers.

De Voghel fut chargé de défendre ce point de vue au sein de la commission monétaire Benelux. Il fallait profiter du plan Marshall pour s'efforcer d'établir une communauté d'intérêt aussi large que possible, dont l'union économique serait l'aboutissement[136]. Mais pour cela, il fallait aussi laisser couler du temps. Or, les négociateurs parlaient de réaliser l'union économique pour janvier 1950 ! Un délai impossible à tenir, d'après la direction de la Banque[137]. Très fermement, Frère signifia au ministre des Finances qu'il n'était pas question d'accepter du jour au lendemain la libre convertibilité du franc et du florin, sans que ce dernier ne soit au préalable dévalué. « *Avant toute autre discussion au sujet de la convertibilité des deux monnaies, il est indispensable qu'une parité adéquate entre celles-ci ait été établie* »[138]. Sur les marchés libres (en Suisse, aux États-Unis, à Tanger etc.), le florin se négociait 12 francs, soit un prix inférieur de quelque 25 pour cent à sa parité officielle. Frère était surpris à parler du Benelux « *avec emportement* ». Il n'hésitait pas à déclarer devant des tiers « *que les Hollandais étaient beaucoup trop enclins à des projets de coopération où leurs partenaires sont tenus de faire des sacrifices à un idéal, tandis qu'eux-mêmes faisaient simplement une bonne affaire* »[139]

Le protocole de La Haye, signé le 13 mars 1949, n'en confirma pas moins l'intention des trois pays du Benelux de réaliser une union économique complète le 1er juillet 1950. Pour permettre aux Pays-Bas d'instaurer un régime de pré-union dès que possible, l'UEBL s'engageait en outre à leur ouvrir des crédits dont le montant serait fonction de l'importance des mesures de libération commerciale prises outre-Moerdijk[140].

La direction de la Banque ne chercha pas à dissimuler son mécontentement à l'endroit d'un accord qui, disait-elle, laisserait tout le poids du financement de l'union à la Belgique : comment croire en effet que les Pays-Bas allaient faire des efforts en vue de réduire leur déficit commercial, quand le gouvernement belge s'engageait de toutes façons à leur faire crédit ? Frère ne décolérait pas : la Banque n'avait pas été consultée sur l'opportunité de nouveaux crédits. C'était par la presse qu'il avait appris les résultats de la conférence ! Ses mises en garde sur la nécessité de revoir la parité du florin avant de consacrer l'union économique avaient été peine perdue… Comment le gouvernement belge pouvait-il accepter de contribuer à combler le déficit des Pays-Bas, alors que ceux-ci finançaient simultanément un programme d'industrialisation extrêmement ambitieux, susceptible d'ailleurs de faire concurrence à des entreprises belges dans plusieurs secteurs ?[141]

Quoiqu'il en soit, l'accord était signé. La Banque n'avait plus qu'une marge de manœuvre réduite pour s'efforcer d'en minimiser les conséquences sur les finances nationales. De Voghel participa aux travaux de la commission monétaire chargée de fixer les modalités d'application de la convention[142]. Il chercha à modérer les extensions de crédit à consentir par la Belgique. Les négociations se prolongèrent durant le printemps et l'été 1949. La Banque chercha à promouvoir

une meilleure coordination des politiques économiques, notamment en matière de crédit, de taux d'intérêts et de balance des paiements[143].

Si dans cette affaire le gouvernement avait si peu tenu compte des recommandations de Frère, c'est peut-être à cause de l'opinion répandue en son sein que le gouverneur de la Banque était fondamentalement hostile à une union économique avec les Pays-Bas. Frère s'en défendait : il n'était pas opposé au principe de l'union mais ne voulait pas la mettre en vigueur sans que des conditions d'équilibre soient réunies. « *Le but à atteindre est du reste plus vaste. L'union qu'il faut s'efforcer de faire doit englober la France, la Suisse et l'Italie. Ce serait une erreur de vouloir réaliser semblable union à coups de décret ; celle-ci doit se faire en fait par une politique appropriée, qui rapproche progressivement les partenaires d'un régime commun basé sur l'étalon or* »[144].

L'accord de paiement et de compensation de septembre 1949

Fin 1948, les crédits que la Belgique avait ouverts à des pays tiers s'élevaient à 12.745 millions de francs belges[145]. Un tiers de cette somme, soit 4.390 millions, devait être remboursé au cours des quatre années suivantes. Il s'agissait de prêts accordés aux Pays-Bas (2.495 millions), au Royaume-Uni (1.320 millions), à la Norvège (400 millions), à la Yougoslavie (125 millions) etc. Le solde, soit 8.355 millions, représentait les crédits ouverts dans le cadre des accords de paiement : 6.410 millions étaient avancés à des pays membres de l'OECE et 1.945 millions à d'autres pays. Pour ces crédits, aucun remboursement n'était prévu.

	Lignes de crédit ouvertes par l'UEBL à des pays de l'OECE (millions de francs belges)	Exportations mensuelles de l'UEBL (millions de francs belges)
Allemagne - zone anglo-américaine	85	187
Allemagne - zone française	20	41
Autriche	10	20
Danemark	400	142
France	1.200	569
Italie	100	83
Norvège	200	77
Pays-Bas	1.400	943
Portugal	176	111
Royaume-Uni et zone sterling	2.119	1.010
Suède	500	367
Suisse	200	387
Totaux	**6.410**	**3.927**

Au 1er décembre 1948, le montant total des crédits effectivement utilisés par les partenaires commerciaux de la Belgique atteignait 11.835 millions de francs. La France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, principaux partenaires commerciaux de l'UEBL, avaient dépassé les plafonds de crédit prévus dans les accords bilatéraux.

Pays	Dettes (+) ou créances (-) de l'UEBL au 31.12.1948 (millions de francs belges)
Pays-Bas	-4.476
Royaume-Uni	-3.893
France	-1.640
Argentine	-1.153
Norvège	-474
Danemark	-199
Suède	+9
Suisse	+379
Brésil	+889
URSS	+1.489
Divers	+370
Total des dettes de l'UEBL	**+3.136**
Total des créances de l'UEBL	**-11.835**

Le fonctionnement des accords de paiement suscitait de plus en plus de critiques en Belgique. Frère demandait d'en revoir les plafonds à la baisse, parce qu'ils provoquaient une augmentation sensible de la circulation fiduciaire, obligeant la Banque à pratiquer une politique d'argent cher[146]. Bien sûr, on admettait que ces conventions avaient permis un essor des exportations vers les pays bénéficiaires. Mais en même temps, elles faussaient les lois du marché. au point que le gouverneur considérait qu'à moyen terme, elles handicaperaient la compétitivité de l'industrie belge « *parce qu'elles lui permettraient de retarder l'effort d'adaptation que requiert la conjoncture mondiale* »[147]. L'accord de paiement signé en octobre 1948 influençait aussi la nature des exportations belges. Les industries productrices de biens qui n'étaient pas essentiels éprouvaient des difficultés croissantes pour écouler leurs marchandises, tandis que les industries de produits de base vendaient encore avec une grande facilité. Les produits sidérurgiques, les métaux non ferreux et les fabrications métalliques comptaient pour plus de la moitié des livraisons totales de l'UEBL à l'étranger, au lieu de 33 pour cent pour les dernières années de l'avant-guerre. Ces matières premières ou produits demi-finis étaient transformés à l'étranger[148]. Dès décembre 1948, certains étaient conscients qu'en fondant l'activité économique du pays sur l'exportation de tels produits, le commerce d'exportation deviendrait plus sensible aux retournements de conjoncture[149].

Le système des paiements intra-européens mis en place en octobre 1948 ne donnait pas non plus satisfaction aux partenaires commerciaux de la Belgique. La réalité mouvante des échanges internationaux ne correspondait pas aux projections qui avaient servi de base au calcul des soldes. Lors de la négociation des droits de tirage bilatéraux, il avait fallu estimer le déséquilibre qui se produirait au bout de

l'an dans la balance des paiements de chaque pays avec chacun de ses partenaires commerciaux. La procédure, incertaine par essence, avait été faussée par les pays débiteurs, tentés de surestimer leurs déficits pour obtenir davantage de crédits. Certains droits de tirage s'avérèrent notoirement insuffisants. Ceux accordés par l'UEBL pour l'exercice 1948-1949 (207,5 millions de dollars) furent utilisés intégralement et à un rythme rapide. En mars 1949, la plupart des pays de l'OECE – France, Pays-Bas, Italie et pays scandinaves – estimaient que pour l'année en cours, ils ne disposeraient pas de suffisamment de droits de tirages en francs belges, désirant acheter davantage en Belgique et moins aux États-Unis[150]. Les pays débiteurs s'efforcèrent d'épuiser les droits de tirage qui leur avaient été attribués, même si les prix pratiqués par leurs créditeurs étaient plus élevés qu'ailleurs ou la qualité, moindre. « *Ainsi s'établissait une situation où le commerce suivait la finance, plutôt que la finance le commerce* »[151]. Pour les tenants du libéralisme économique, il semblait que l'Europe évoluait vers un planisme rigide où l'initiative n'avait plus droit de cité. En outre, le caractère forfaitaire des droits de tirage n'incitait aucunement les pays qui en bénéficiaient à améliorer leur balance des paiements par une politique d'ajustement des prix ou des taux de change, puisque tout effort en ce sens les aurait privés d'une partie des droits de tirage. Quant aux pays créditeurs, le système les poussait à freiner autant que possible les tirages car la partie non utilisée des aides conditionnelles leur était attribuée en fin d'exercice, à titre d'aide directe.

Enfin, le système de compensation qui fonctionnait à Bâle ne permettait de combler qu'une partie très limitée du déficit intra-européen.

Du reste, c'est tout le fonctionnement de l'OECE qui laissait à désirer. À partir de février 1949, les Américains manifestèrent ouvertement leur déception : le plan Marshall n'engendrait pas un mouvement d'intégration des pays européens, qui était pourtant son but essentiel[152]. L'organisation des travaux de l'OECE devait être revue, estimaient-ils. Les négociations en vue du renouvellement de l'accord intra-européen de paiement, qui commencèrent fin mars 1949, furent stimulées par ces pressions américaines. Le comité des paiements débattit d'abord de la reconduction du plan de compensation en vigueur depuis octobre 1948. Plusieurs schémas furent présentés. Triffin, par exemple, proposa que les droits de tirage accordés aux États débiteurs soient couverts à concurrence d'un tiers par prélèvement sur un fonds constitué à l'aide d'allocations Marshall, d'un tiers par des achats de monnaies étrangères au FMI et du solde par des crédits des pays créanciers. De leur côté, les Britanniques semblaient favorables à un maintien du plan de compensation tel qu'il avait fonctionné depuis octobre 1948[153].

Cependant, l'administration américaine ne pouvait se satisfaire d'un statu quo. Confrontée aux États-Unis même à une campagne contre les impôts qui finançaient le plan Marshall, elle voulait obtenir des résultats tangibles en Europe, quelque chose qui contribuerait à réduire les obstacles au commerce intra-européen et entre l'Europe et les États-Unis[154]. En avril 1949, l'*ECA* proposa aux États membres de l'OECE que les droits de tirage, après avoir été établis bilatéralement, soient désormais mis en pool. Les pays débiteurs recevraient chacun un droit de tirage multilatéral, c'est-à-dire correspondant aux estimations de leur déficit global net en Europe. L'État débiteur pourrait en disposer pour se fournir chez n'importe

quel État créditeur (ou aux États-Unis)[155]. Inversement, un montant « multilatéral » d'aide conditionnelle en dollars serait imputé sur les aides Marshall aux créanciers, et leur serait versé en contrepartie des droits de tirage effectivement utilisés sur eux par les débiteurs. C'est ce que l'on appela à l'époque la 'transférabilité' des droits de tirage. Cette proposition tendait à assurer la multilatéralisation des échanges entre pays européens. La concurrence jouerait davantage entre pays exportateurs.

La réaction belge fut mitigée. Spaak accueillit favorablement la proposition américaine : « *Cette solution serait favorable à la Belgique. Il résulte des calculs faits par les experts que 50 pour cent des sommes versées en pool reviendraient vraisemblablement à la Belgique* »[156]. Les créances que la Belgique allait accumuler sur l'Europe pour l'exercice 1949-1950 étaient alors évaluées à plus de 400 millions de dollars. Si l'industrie belge se montrait concurrentielle, la formule avancée par l'*ECA* permettrait à la Belgique d'obtenir 350 millions de dollars de recettes au lieu des 200 millions qui lui auraient normalement été alloués pour l'exercice 1949-1950 en fonction de son déficit vis-à-vis de la zone dollar. Encore fallait-il que la Belgique puisse dépenser ces dollars. Obtenus dans le cadre du plan Marshall, ils ne pouvaient normalement servir qu'à l'acquisition d'une gamme limitée de produits[157]. Il fallait donc parallèlement obtenir des Américains un assouplissement pour l'utilisation de ces aides conditionnelles.

De leur côté, les Britanniques s'opposèrent de toutes leurs forces à la solution avancée par l'*ECA*. Leur politique était dictée à la fois par la crainte d'affronter la concurrence commerciale d'autres pays de l'OECE ; par le refus de toute ingérence américaine dans les questions économiques européennes et par la volonté de ne pas perdre le moindre dollar « Marshall » à cause d'un régime de multilatéralisation des droits de tirage. Plus fondamentalement encore, la politique du Royaume-Uni était dictée par l'espoir de ne devoir établir un régime multilatéral de paiement que lorsque la livre serait suffisamment ferme et pourrait être librement convertible. Sinon, l'Europe prendrait dans l'intervalle l'habitude de traiter sur la base du dollar[158].

Le Chancelier de l'Échiquier, Stafford Cripps, fit une contre-proposition. Il suggéra de libérer tout simplement les échanges intra-européens, en obligeant les pays exportateurs à accepter en paiement les devises non convertibles en or ou en dollars. Si certains États membres de l'OECE refusaient d'augmenter le plafond de leurs avoirs en livres, ils s'excluraient d'office de l'OECE. Le projet enthousiasmait à priori les autorités américaines, dans la mesure où il contribuerait à la libéralisation du commerce international.

Le jeudi 26 mai 1949, Spaak et Ansiaux se rendirent à Londres à la requête de Cripps. Le courant passait mal entre le ministre britannique et le « Premier » belge. Spaak : « *Sir Stafford Cripps, ascète au nez rouge, était un homme d'une grande valeur intellectuelle, un technicien capable, un excellent debater, un idéaliste un peu mystique, mais aussi un esprit absolu, un caractère obstiné, en un mot un partenaire difficile. Nos relations étaient courtoises, mais je ne crois pas que mes enthousiasmes lui plaisaient beaucoup. J'étais à ses yeux trop émotif et trop européen.* »[159]. Cripps mit les Belges devant une alternative : ou se tenir à l'écart de la zone de libre échange qu'il envisageait de constituer en Europe – ce qui aurait un impact dramatique sur ses exportations – ou accepter

d'accumuler des montants illimités de livres de tous ses partenaires commerciaux européens, sans plus pouvoir exercer de contrôle sur la nature des marchandises qu'elle exportait vers l'OECE[160]. Le Chancelier de l'Échiquier déclara qu'il était prêt à libérer le commerce du Royaume-Uni « *envers tous les États européens, sauf avec la Belgique, puisque celle-ci fait partie de l'aire dollar* »[161]. Spaak réagit vigoureusement : « *Une telle position, consistant à mettre la Belgique au ban de l'Europe, rencontrerait l'opposition de nombreux États et elle serait pratiquement irréalisable* ». Le Chancelier proposa alors de conclure un accord bilatéral particulier, réglant la question des paiements anglo-belges en dehors de l'accord intra-européen de paiements. Mais pour Ansiaux, c'était seulement une autre façon d'obtenir de la Belgique qu'elle livre à crédit une part substantielle de ses exportations vers le Royaume-Uni[162].

Spaak comprenait jusqu'à un certain point les inquiétudes des Britanniques : « *Il faut chercher un système qui permettrait à l'Angleterre de poursuivre son commerce avec nous sans provoquer de sorties d'or* »[163]. Effectivement, les Britanniques reprochaient aux Belges leur soif inextinguible de métal jaune[164] : pour l'année 1948, le paiement des excédents de la balance des paiements avait entraîné le versement en or de l'équivalent de 30,3 millions de livres ou 5,35 milliards de francs belges[165]! Il semble que cet excédent était dû pour partie à des transferts commerciaux et des mouvements de capitaux illicites, qui échappaient au contrôle belge des changes[166].

Pour contrer Cripps, Ansiaux fit adopter fin mai 1949 un rapport du comité des paiements de l'OECE reprenant l'essentiel de la proposition de l'*ECA* et qui consistait à assouplir le régime de droits de tirage bilatéral mis en place octobre 1948, en laissant davantage de flexibilité dans la dévolution des droits de tirage excédentaires. Une partie des droits de tirage serait « multilatéralisés » (ils pourraient être transférés par les débiteurs sur les créditeurs de leur choix). La partie non utilisée des droits de tirage transférables serait attribuée aux pays débiteurs sous la forme de dollars Marshall[167]. Ce système mixte fut soutenu par la délégation française et par l'*ECA*, tandis que le Royaume-Uni formula d'expresses réserves.

Le Royaume-Uni ne se tenait pas pour battu. Le 3 juin 1949, lors d'une réunion du groupe consultatif des ministres, la délégation britannique déposa un mémorandum précisant sa position[168]. Il était axé sur une libéralisation accrue des échanges entre pays européens. Comme lors de son entrevue avec Spaak, Cripps proposait d'éliminer les paiements en or et en dollars entre pays participants. Plusieurs pays européens furent emballés par la proposition britannique. Certains avaient encore de larges besoins en livres et le Royaume-Uni laissait entendre qu'ils auraient accès à son marché de capitaux. En outre, les paiements à la Belgique auraient pu se faire en livres.

William Harriman, représentant de l'*ECA* à Paris, était moins enthousiaste. Il fit observer que la proposition britannique de libéralisation des échanges, quoique séduisante, poserait des problèmes pratiques d'exécution tant que les excédents commerciaux ne seraient pas transférables. La formule proposée présentait aussi le défaut rédhibitoire de permettre aux pays dont la situation monétaire n'était pas assainie de s'abstenir de tout effort dans ce sens[169].Enfin, elle tendait à polariser le monde occidental en deux zones, aire sterling et aire dollar,

blocs fermés séparés par des écarts de prix de plus en plus sensibles en faveur de cette dernière. De telle sorte que le problème du déficit de l'Europe vis-à-vis de la zone dollar aurait en définitive été plus aigu à l'issue du plan Marshall qu'à son début[170].

La proposition britannique ne convenait pas non plus à la Banque. Tout d'abord, la Belgique se retrouverait obligée de limiter son commerce avec la zone dollar, ce qui reviendrait à annihiler les efforts consentis depuis la fin de la guerre pour libérer le contrôle des changes. Ensuite, le plan Cripps aurait entraîné une accumulation considérable de livres en Belgique et de fortes sorties d'or et de dollars. « *En d'autres termes, la Belgique aurait indirectement mis son encaisse à la disposition de la Grande-Bretagne* »[171]. Pour Ansiaux, les suggestions formulées par Cripps « *eussent sans doute permis à la Grande-Bretagne de maintenir pour quelques mois encore la politique qu'elle pratique actuellement, elles auraient rendu tous les pays solidaires du sterling, mais elles n'auraient pu empêcher la culbute finale rendue inévitable par le fait que la structure des prix anglais manque de flexibilité et ne parvient pas à s'adapter aux conditions du marché international* »[172]. La direction de la Banque était convaincue dès ce moment du caractère inéluctable d'une dévaluation de la livre et cherchait à en prévenir autant que possible les conséquences dommageables pour la Belgique. On peut d'ailleurs se demander si les Britanniques, de leur côté, ne voyaient pas dans le rétablissement de la convertibilité de la livre en Europe, le dernier espoir d'éviter sa dévaluation.

Cependant, l'attitude de la Banque était jugée trop intransigeante par Roger Ockrent, secrétaire général de l'Administration belge de Coopération économique (ABCE) : « *Nous nous excluons de la zone sterling qui deviendra non seulement la zone monétaire de l'Empire et des pays tiers, mais aussi la zone monétaire européenne.* […] *Au point de vue interne, des difficultés accrues dans nos exportations entraîneraient une extension considérable et immédiate du chômage* »[173]. Cet avis rejoignait celui exprimé par plusieurs régents de la Banque, qui plaidaient en faveur d'une extension des crédits de la Belgique à ses partenaires commerciaux : dans de nombreux secteurs de l'industrie, le marché intérieur était saturé et les exportations prenaient davantage d'importance[174].

Spaak était conscient que l'enjeu du débat consistait pour la Belgique à se rattacher à la zone dollar ou à la zone sterling. Il prit une attitude conciliante, insistant sur la spécificité du cas belge. Sans un effort concerté de toutes les parties en cause, la Belgique ne pouvait accorder des droits de tirage proportionnels à ses excédents commerciaux sur l'Europe. Il proposa que le cas belge soit réglé en couvrant la différence entre son déficit en dollars (200 millions) et ses surplus sur l'Europe (400 ou 450 millions de dollars) par des crédits complémentaires accordés par la Belgique sous forme de prêts à long terme, des paiements en or de la part des pays débiteurs et une aide supplémentaire en dollars[175]. Cette proposition obtint l'accord de principe du groupe consultatif des ministres de l'OECE[176]. Cripps assouplit quelque peu sa position, en admettant que sous certaines conditions, le Royaume-Uni pourrait encore procéder à des versements d'or, à la Belgique.

Au cours d'une série de réunions secrètes qui eurent lieu dans le courant du mois de juin 1949, des experts désignés par la France, le Royaume-Uni, la Belgique et l'*ECA* tentèrent de déterminer les efforts que devraient consentir les différentes parties en cause : l'*ECA* ; les pays créditeurs extrêmes, comme la Belgique et la Suisse ; les pays débiteurs vis-à-vis des créditeurs extrêmes ; les autres pays de l'OECE[177]. Ces négociations se heurtèrent à l'intransigeance des délégués britanniques. Au point qu'Ansiaux les soupçonnait de chercher à se faire imposer le système multilatéral par l'*ECA*, afin de pouvoir invoquer une pression extérieure au cas où des difficultés économiques et politiques croissantes leur imposeraient un changement de politique économique[178]. De leur côté, cependant, les Américains voulaient absolument arriver à une solution négociée, de manière à éviter d'être rendus responsables des difficultés que rencontrerait le Royaume-Uni[179].

Lors d'une nouvelle rencontre entre ministres des Finances, qui eut lieu à Bruxelles le 23 juin 1949, le Français Maurice Petsche prit l'initiative de proposer un compromis à Cripps et Spaak[180]. La Belgique, suggéra-t-il, consentirait au Royaume-Uni (et à d'autres débiteurs) des crédits à long terme pour la contre-valeur de 80 millions de dollars. Afin de favoriser le rétablissement d'une libre concurrence en Europe, les droits de tirage seraient établis, pour 40 pour cent de leur montant, sur une base multilatérale. « *Ce pourcentage paraît suffisamment modéré pour rendre acceptable aux pays créditeurs le risque attaché à un système mixte* ». Cripps rejeta la formule : un système comportant la transférabilité de l'aide conditionnelle en dollars irait, disait-il, « *à l'encontre d'une libéralisation des échanges en Europe. En effet, l'introduction dans le système de paiements européens d'une monnaie rare comme le dollar inciterait inévitablement les pays participants à prendre des mesures restrictives en vue d'acquérir un montant supplémentaire de dollars* »[181]. Avec amertume, le ministre britannique rappela les sacrifices humains et financiers que le Royaume-Uni avait consentis pour libérer l'Europe occupée…

Cripps proposa derechef de s'en tenir à ses propositions du début du mois. Inacceptable pour Harriman : en excluant la transférabilité de l'aide conditionnelle, la proposition britannique ne pourrait pallier la « bilatéralisation » de plus en plus rigide des échanges en Europe et contribuerait ainsi, faute d'encourager la concurrence, à faire de l'Europe une zone à prix élevés. Pour écouler leurs livres sterling, les pays membres de l'OECE auraient en effet tendance à réorienter leur commerce vers le Royaume-Uni – au détriment des exportations américaines[182]. Harriman souligna également que l'enlisement des pourparlers hypothéquait l'avenir du plan Marshall tout entier… À ces mots, le Chancelier de l'Échiquier se lança dans une violente diatribe contre ceux qui travaillaient à saper la livre et à épuiser les réserves d'or du Royaume-Uni …

Une nouvelle fois, c'était l'échec[183]. Échec d'autant plus grave que la convention de compensation multilatérale venait à échéance au 30 juin 1949 ! La Banque précisait que si aucun accord n'intervenait d'ici là, elle se verrait dans l'obligation de ne plus admettre aucun dépassement de crédit après le 1er juillet[184].

Lors de la réunion plénière du conseil ministériel de l'OECE, les 29 et 30 juin 1949, Spaak fit de nouvelles concessions en proposant de diminuer sensiblement le pourcentage des droits de tirage transférables et de fixer un

plafond aux droits transférables à la Belgique. C'est au cours de cette réunion qu'un incident grave mit aux prises le Premier ministre belge avec Stafford Cripps. Excité, semble-t-il, par son collègue Georges Moens de Fernig, Spaak prit violemment à partie l'intransigeant ministre britannique. Les échanges furent si peu diplomatiques qu'il fallut interrompre la séance et laisser les deux antagonistes s'expliquer en tête-à-tête[185]…

Un compromis fut néanmoins trouvé le 30 juin dans la nuit. Il limitait le montant des droits de tirage transférables à 25 pour cent du total[186]. Un pays débiteur pourrait donc utiliser le quart des droits de tirage consentis par ses partenaires créditeurs pour couvrir son déficit envers n'importe quel autre pays participant. Cette pratique rendait dans une certaine mesure à un pays débiteur la liberté de passer des commandes importantes au fournisseur de son choix (et pas forcément à son créancier). On espérait corriger en partie les distorsions commerciales provoquées en Europe par les difficultés de paiements. Les pays débiteurs auraient naturellement tendance à privilégier les offres les plus compétitives : la formule devait encourager chaque pays à diminuer ses prix de revient.

Une autre modification de l'accord européen de paiements concernait la couverture des excédents de la Belgique pour l'exercice 1949-1950, évalués à 400 millions de dollars. L'aide conditionnelle octroyée à la Belgique en couvrirait la moitié, soit 200 millions de dollars. Puis, 112,5 millions seraient prélevés directement sur les aides Marshall (en dehors du quota belge). Ces dollars seraient « libres », c'est-à-dire que la Belgique en choisirait librement l'affectation, la seule condition mise à leur usage étant d'ouvrir des crédits en francs pour un montant correspondant. Pour couvrir le solde de ses excédents commerciaux, soit 87,5 millions de dollars, la Belgique s'engageait à étendre ses crédits à la France, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas[187].

Frère rendait grâce à l'attitude énergique du Premier ministre, qui avait dû résister aux pressions que les Britanniques et les Américains eux-mêmes avaient exercées pour obtenir de plus larges crédits de la Belgique. Mais même ainsi, les 87,5 millions de dollars de crédits nouveaux en faveur de l'étranger constitueraient une charge importante pour le pays. Pour Frère, cela revenait à donner priorité à la reconstruction des pays voisins : « *Ce que l'on a demandé à la Belgique à Paris n'est autre qu'un second plan Marshall* […]. *Sur la base des populations respectives, l'effort belge équivaut au tiers de l'effort américain ; proportionnellement à la richesse nationale, les deux contributions sont à peu près équivalentes* »[188].

Le compromis du 30 juin devait encore être mis en forme : il restait notamment à fixer les parts respectives du Royaume-Uni, des Pays-Bas et de la France dans les crédits supplémentaires ouverts par la Belgique, en tenant compte des déficits prévisibles de chacun des trois pays vis-à-vis de la Belgique pour l'exercice 1949-1950. Pendant près de deux mois, le Royaume-Uni et la Belgique ne purent s'entendre sur ce point[189]. D'autre part, les pays européens mirent une nouvelle fois très peu d'empressement à s'entendre sur la division des aides américaines. À plusieurs reprises, l'*ECA* dut menacer de suspendre la couverture

des déficits européens[190]. Des dispositions transitoires furent prises pour les mois de juillet et août. Un accord global ne put être signé que le 7 septembre 1949.

La politique d'obstruction britannique portait donc en partie ses fruits : le projet américain de transférabilité générale des droits de tirage avait dû être abandonné. Mais Ansiaux était optimiste, il estimait que la Belgique avait payé « *le prix qu'il fallait* » pour faire triompher le principe de cette transférabilité. Il envisageait l'avenir avec confiance : « *Le système tel qu'il a été adopté, en faisant jouer la concurrence même pour un montant limité, va bientôt mettre à nu l'incapacité dans laquelle se trouve l'Angleterre de s'adapter aux conditions actuelles et la nécessité pour elle de procéder à des réformes intérieures qui impliquent un changement complet de politique* ». Plus que jamais, la Belgique devait soutenir les bons principes : rejet de l'austérité en matière consommation, liberté des prix, limitation des dépenses des pouvoirs publics, réticence à toute forme de planification, levée des mesures de restriction en matière de change, retour à la concurrence en matière industrielle, levée des restrictions quantitatives en matière commerciale et libre fixation des taux de change… « *Ces conditions* […] *permettent le rétablissement des mouvements de capitaux, qui corrigent les déséquilibres des balances commerciales et qui sont actuellement impossibles en raison des taux de change artificiels. Nous pensons que le plan Marshall doit être mis à profit pour réaliser ces objectifs et non pas être utilisé pour combler les déficits qui n'ont aucune raison de cesser si on ne prend pas sur le plan intérieur, dans chaque pays, les mesures propres à corriger les déséquilibres fondamentaux* »[191].

Le projet Fritalux-Finebel

Dans le cadre de l'OECE, plusieurs projets d'ententes économiques régionales virent le jour durant les années 1948-1949. Ces projets furent chaudement encouragés par l'administration américaine. Dès janvier 1948, le gouvernement français, en négociation avec l'Italie en vue d'une entente économique de type union douanière, proposa d'élargir le projet au Benelux. L'idée se heurta à l'époque aux réticences du Royaume-Uni et aux réserves du Benelux. À la suite de pressions américaines en vue d'une coopération accrue en Europe, elle fut relancée en avril 1949 sous le vocable « Fritalux ». Cette « *friture à cinq* » devint vite un sujet de plaisanterie et la dénomination fut modifiée en « Finebel »[192]. Il s'agissait de supprimer ou tout au moins d'assouplir le contrôle des changes et des échanges entre la France, l'Italie et le Benelux. On envisagea un schéma de libéralisation du marché en deux étapes. Dans un premier temps, les billets des cinq pays seraient cotés librement et on permettrait leur transfert d'un pays à l'autre. Dans un second temps, on instaurerait un marché libre des capitaux de façon à compenser les déséquilibres de la balance commerciale[193]. Soucieuse d'encourager ce type d'accord, l'*ECA* envisageait de constituer un fonds spécial de 150 millions de dollars auquel n'auraient accès que les pays qui libéreraient leurs échanges réciproques. Et lors du passage en Europe du secrétaire américain du Trésor John Snyder, à la mi-juillet 1949, le projet Finebel suscita son enthousiasme[194].

Des divergences de vue plus ou moins prononcées apparurent néanmoins entre les délégations des pays concernés, tant à propos des objectifs à atteindre que de la tactique à adopter. Tout d'abord, l'attitude des Pays-Bas posait problème. Leur gouvernement « *reste foncièrement dirigiste et tente de nous empêcher de prendre des mesures qui impliquent une plus grande liberté dans les changes et dans les échanges* » [195]. Ensuite, les experts belges suggéraient d'établir dans un premier temps un marché libre de billets, alors que les experts français étaient partisans d'une modification plus radicale dans les relations économiques entre les « quatre » et défendaient la libre circulation immédiate de capitaux. Convaincu de ce que la seule façon de progresser consiste à « *marcher à petits pas successifs* », Frère constatait que les Français « *ne peuvent jamais se résoudre à des solutions partielles et limitées* » [196] et pensait que toute remise en question immédiate des *cross rates* se heurterait à l'opposition formelle du FMI et des Britanniques, qui exigeraient le maintien d'une solidarité avec la livre. Il était peu probable aussi que le FMI autorise des cours multiples[197].

Sous la pression de l'*ECA*, les négociations entre experts se poursuivirent durant tout l'été. Elles aboutirent fin août 1949 à un projet ambitieux, prévoyant notamment la libéralisation des taux de change des quatre pays concernés : aucun d'entre eux n'aurait plus l'obligation de soutenir sur son marché les monnaies des trois autres. Chaque pays aurait par contre le droit de régler le cours de sa propre monnaie sur le marché des autres pays. Les banques centrales des quatre pays concernés mèneraient des actions concertées sur les marchés des changes pour éviter des fluctuations désordonnées, mais en principe, les taux suivraient une évolution propre, en fonction de l'offre et de la demande[198]. L'objectif était d'arriver à un meilleur équilibre entre les balances des paiements des pays concernés.

Le projet Finebel fut approuvé par le gouvernement belge avec enthousiasme : revenus au pouvoir, les libéraux considéraient avec faveur une déréglementation des taux de change. On craignait évidemment l'hostilité du FMI, mais on tablait par contre sur le soutien des États-Unis, avec les représentants desquels les experts belges s'étaient longuement entretenus. « *Tout en constatant que les Américains marquent une grande faveur pour l'instauration de taux de change fluctuants, il faut reconnaître qu'ils admettent eux-mêmes que ceux-ci constitueraient une violation technique des statuts du Fonds monétaire* »[199].

Cependant, lors de conversations secrètes qui eurent lieu à Washington du 12 au 16 septembre 1949 entre ministres des « quatre », les Pays-Bas s'opposèrent absolument au plan, tandis que les Italiens et les Français eux-mêmes se réservaient la possibilité de maintenir certaines restrictions quantitatives aux échanges[200]. En définitive, seule la Belgique semblait disposée à rentrer dans le régime en acceptant toutes ses implications ! Du reste, le projet Finebel fut enterré à l'annonce de la dévaluation de la livre, comme on verra ci-après.

Notes du chapitre 3

1 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 16 février 1948.
2 BNB, SD, AA, b. 3, farde Plan Marshall, NN. Van der Plancke, *Commentaire sur le discours prononcé par le secrétaire d'État Marshall à Harvard le 6* (sic) *juin 1947*, 11 juin 1947.
3 AGR, CM, PV du 20 juin 1947.
4 Cette déclaration anticipe de deux ans sur le fameux discours sur la peur prononcé par Spaak le 28 septembre 1948, lors de la 3e session de l'ONU.
5 AGR, CM, PV du 28 septembre 1946.
6 AGR, CM, PV du 18 juillet 1947.
7 Au grand dam des Belges, Français et Britanniques défendirent l'idée que le plan Marshall devait servir non seulement à satisfaire les besoins en matières premières et en produits alimentaires mais encore les besoins de rééquipement. De surcroît, Britanniques et Français souhaitaient qu'il soit stipulé que l'aide des États-Unis constituait un cadeau pur et simple et non un prêt à très long terme. Sur le plan Marshall et les positions de la Belgique, on consultera différents articles de G. Kurgan-van Hentenryk : 'La Belgique et le Plan Marshall ou les paradoxes des relations belgo-américaines', in : *Revue Belge de Philologie et d'Histoire*, t. 71, 1993, fasc. 2, pp. 290-353 ; 'La Belgique et le Plan Marshall : les négociations belgo-américaines, juin 1947-juillet 1948', in : *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*, actes du colloque tenu à Bercy les 21, 22 et 23 mars 1991 sous la direction de R. Girault et M. Lévy-Leboyer, Paris, 1993, pp. 69-86.
8 BNB, CD, PV du 11 juillet 1947.
9 La paternité de ce qui deviendrait « le plan Ansiaux » a été quelque fois attribuée au tandem Ansiaux-Keesing, voire à ce dernier seul (cfr, par exemple R. Triffin, *Europe and the Money Muddle. From Bilateralism to Near-Convertibility 1947-1956*, New-Haven, 1957, p.147). F.A.G. Keesing était conseiller au ministère des Finances des Pays-Bas. Sans pouvoir aller pour le moment aussi loin que S. Godts-Peters (*Le rôle des Belges dans l'élaboration d'un système des paiements en Europe, de 1947 à l'Union européenne de Paiements*, in : M. Dumoulin (éd), *La Belgique et les débuts de la construction européenne, de la guerre au Traité de Rome*, Louvain-la-Neuve, 1987, p. 88), qui laisse entendre que Keesing n'est pas intervenu dans la rédaction du « plan Ansiaux », il nous paraît clair qu'Ansiaux a en tout cas joué un rôle moteur en la circonstance. On n'a pas retrouvé, dans les archives de la Banque, de traces d'éventuels travaux communs à Ansiaux et Keesing. Sur cette controverse, voir aussi J. Schram, 'The Netherlands, the Marshall Plan and the European Payments Union, 1947-1950', in : *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*, Actes du colloque tenu à Bercy les 21, 22 et 23 mars 1991 sous la direction de R. Girault et M. Lévy-Leboyer, Paris, 1993, p. 531.
10 BNB, SD, Fonds Ansiaux, b. 3, farde Plan Marshall, *Plan Marshall, Memorandum relatif à l'aspect financier du plan de redressement européen*, 10 juillet 1947 ; BNB, SD, CP H. Ansiaux à J.-C. Snoy, 10 juillet 1947.
11 BNB, AC, SE, A 308/3, *Memorandum relatif au programme financier a élaborer par le 'Comité de Coopération économique européenne'*, par H. Ansiaux, 18 juillet 1947 ; S. Godts-Peters, pp. 88-89.
12 BNB, AC, SE, A 308/3, *Memorandum relatif au programme financier a élaborer par le « Comité de Coopération économique européenne »*, par Hubert Ansiaux, 18 juillet 1947.
13 BNB, CD, PV du 22 juillet 1947.
14 E. de Selliers manifesta également la crainte d'un conflit de compétence entre le fonds européen à créer et le FMI ; cfr. BNB, SD, Fonds Ansiaux, b. 3, farde Plan Marshall, E. de Selliers à H. Ansiaux, 23 juillet 1947.
15 BNB, AC, SE, A 308/3, *Deuxième memorandum relatif au programme financier à élaborer par le Comité de Coopération économique européenne*, par F. De Voghel 26 juillet 1947.
16 BNB, SD, AA, b. 3, farde Marshall, H. Ansiaux à E. de Selliers, 26 juillet 1947.
17 BNB, SD, AA, b. 3, farde Marshall, H. Ansiaux à E. de Selliers, 31 juillet 1947.
18 BNB, SD, AA, pt. 9.1/42, E. de Selliers à H. Ansiaux, 12 août 1947.
19 J. Fforde, p. 173.
20 BNB, CD, PV du 1er août 1947.
21 BNB, CD, PV du 4 août 1947. BNB, SD, AA, b. 3, farde Plan Marshall, *Draft resolution*, 29 juillet 1947.

22 AMAE, 5352, note du Baron Guillaume, ambassadeur belge à Paris, 1er août 1947. Citée par G. Kurgan-van Hentenryk, 1993 – 2, p. 77.
23 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, Camille Gutt à Hubert Ansiaux, 21 juillet 1947.
24 C. Ferrand et J. Sloover, *Robert Triffin, conseiller des princes. Témoignages et documents*, Bruxelles, 1990, p. 35.
25 BNB, SD, AA, b. 3, farde Marshall, E.M. Bernstein à H. Ansiaux, 22 août 1947 ; E. Deshormes, 'Camille Gutt, Premier directeur général du Fonds Monétaire International, 1946-1951', in : *Revue de la Banque*, Bruxelles, t. L, 1986, n° 5, p. 49.
26 BNB, CD, PV du 26 août 1947. BNB, AC, SE, A 308/3, Doc. CCEE/Experts financiers II/3, Comité de Coopération économique européenne. *Propositions présentées par les délégations de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg*, 12 août 1947.
27 'Rapport du Comité des experts financiers', in : *Comité de Coopération économique européenne, juillet-septembre 1947*, v.1, *Rapport général*, Londres-Paris, 1947, pp. 121-126.
28 BNB, SD, AA, b. 3, farde Marshall, H. Ansiaux à M. Frère, 19 août 1947.
29 BNB, CD, PV du 28 août 1947.
30 AGR, CM, PV du 1er septembre 1947.
31 *Comité de Coopération économique européenne, juillet-septembre 1947*, v.1, *Rapport général*, Londres-Paris, 1947. On consultera en particulier le chapitre IV sur la stabilité économique et financière des pays européens (p. 28-31), le chapitre VII sur la problématique des paiements (p. 46-49), l'annexe D ou Rapport sur la balance des paiements (p. 101-120) et l'annexe E ou Rapport du comité des experts financiers (p. 121-126).
32 [H. Ansiaux], *Souvenirs*…, p. 126.
33 BNB, SD, AA, b. 3, farde Marshall, H. Ansiaux à G. Eyskens, 30 septembre 1947.
34 Pour S. Godts-Peters, p. 90, Ansiaux aurait proposé officieusement aux Britanniques de baser son système de compensation multilatérale sur la livre, mais cette proposition fut également rejetée.
35 [R. Triffin], 'L'étalon monétaire européen depuis la guerre', in : *L'Intégration économique de l'Europe*, Paris, Presses Universitaires de France, 1953, p. 136.
36 BNB, SD, AA, pt. 9.131, C. Gutt à H. Ansiaux, s.d., ca 30 octobre 1947.
37 P. Melandri, 'L'intégration contre la désintégration : les États-Unis, le plan Marshall et et l'unification économique de l'Europe', in : *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*, Actes du colloque tenu à Bercy les 21, 22 et 23 mars 1991 sous la direction de R. Girault et M. Lévy-Leboyer, Paris, 1993, p. 629.
38 BNB, CR, PV du 15 octobre 1947.
39 BNB, AC, SE, A 308/3, Doc. CCEE /CAP /41, *Comité de Coopération économique européenne. Comité des Accords de Paiement. 15-25 octobre 1947, Paris, Rapport du Comité des Accords de Paiement*, 27 octobre 1947 ; BNB, SD, CL, H. Ansiaux à G. Eyskens, ministre des Finances, 5 novembre 1947.
40 [R. Triffin], 1953, p. 126 ; BNB, SD, AA, pt. 9.1/46, *Note*, 28 février 1948.
41 BNB, SD, CL, H. Ansiaux à G. Eyskens, ministre des Finances, 5 novembre 1947.
42 J. Trempont, *L'unification de l'Europe. Conditions et limites*, Amiens-Bruxelles, 1955, p. 141.
43 Milward A.S., *The Reconstruction of Western Europe*, Londres, 1984, p. 263 ; J.Keith Horsefield et al., v. 1, pp. 213-215 ; E. Deshormes, p. 49.
44 BRI, note de M. van Zeeland intitulée *Compensation chez la BRI de francs suisses dans le cadre des accords de paiement*, 10 mai 1947.
45 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 2 janvier 1948.
46 BNB, SD, AF, 15, M. Frère à R. Auboin, directeur général de la BRI, 14 novembre 1947.
47 BNB, CR, PV du 7 avril 1948.
48 Le *National Advisory Council* était constitué du Secrétaire au Trésor (président), du Secrétaire d'État, du Secrétaire au Commerce, du président du conseil des gouverneurs du *Federal Reserve System* et du président de l'*Export-Import Bank*. Constitué dans la foulée des organismes de Bretton Woods, il avait pour mission de coordonner la politique des différents départements de l'administration en matière de crédit à l'étranger, de change et de transactions monétaires. Il supervisait l'activité des représentants américains au FMI et à la BIRD.

49 BRI, 37091 V, *Déclaration de M. A. N. Overby, administrateur pour les États-Unis, à la séance du conseil d'administration du Fonds Monétaire International*, 22 avril 1948.
50 BNB, CD, PV du 18 mai 1948.
51 BNB, CD, PV du 2 janvier 1948 et CR, PV du 14 janvier 1948.
52 AMAE 7114 III, M. Frère à H. Ansiaux, Bâle, 10 janvier 1948.
53 BNB, AC, SE, A 309/2, *UEP et convertibilité. Conférence faite à Rome à l'Associazione Bancaria Italiana le 9 février 1955 par Monsieur Roger Ockrent*, s.d. Sur les limites du bilatéralisme, M. Aglietta et C. de Boissieu, 'L'aide Marshall et l'UEP, les enseignements à en tirer pour les pays du Comecon. Pour une organisation des paiements entre les pays de l'Est', in : *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe* (Actes du colloque tenu à Bercy les 21, 22 et 23 mars 1991 sous la direction de R. Girault et M. Lévy-Leboyer), Paris, 1993, pp. 730-733.
54 BNB, CD, PV du 7 novembre 1947.
55 BNB, SD, AA, pt. 9.1/33, H. Ansiaux à M. Frère, 7 et 18 novembre 1947.
56 BNB, CD, PV du 13 janvier 1948.
57 BNB, CD, PV du 23 janvier 1948.
58 BNB, BNB, AC, Département étranger, A 505-1, Baron Silvercruys à P.-H. Spaak, 28 janvier 1948.
59 *L'Écho de la Bourse*, 27 janvier 1948.
60 BNB, CD, PV du 27 janvier 1948.
61 BNB, SD, Secrétariat thématique, 2, note d'Ansiaux intitulée *Note sur la cotation libre du franc belge à Paris*, 23 février 1948.
62 BNB, CD, PV du 3 février 1948.
63 BNB, SD, AF, 17, note de M. Frère intitulée *Négociations avec la France*, 2 février 1948.
64 BNB, DCISF, dossier pt. 9.16, E. de Selliers à H. Ansiaux, 4 février 1948 ; BNB, CD, PV du 3 février 1948.
65 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 16 février 1948.
66 BNB, SD, Secrétariat thématique, 2, note d'Ansiaux intitulée *Note sur la cotation libre du franc belge à Paris*, 23 février 1948.
67 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 16 février 1948.
68 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 26 mars 1948.
69 Emmanuel Monick, gouverneur de la Banque de France.
70 Vincent Auriol, premier président de la IVe République (1947-1954), était né dans la Haute-Garonne, d'où l'interjection que Gutt met dans sa bouche.
71 Félix LeNorcy, fonctionnaire au ministère français des Finances.
72 Bolgert, directeur des études économiques à la Banque de France pendant la guerre, termina sa carrière en 1954 comme directeur des services « étranger ».
73 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 16 février 1948.
74 BNB, SD, AA, pt. 9.1/42, *Note sur les négociations entre l'UEBL et les Pays-Bas actuellement en cours à Bruxelles*, 14 janvier 1948 ; BNB, SD, CL, H. Ansiaux au président de la Nederlandsche Bank, 17 janvier 1948, et H. Ansiaux à G. Eyskens, ministre des Finances, 21 janvier 1948. Entre septembre 1945 et juillet 1948, les versements d'or et de devises des Pays-Bas à la Belgique atteignirent 4,4 milliards de francs.
75 BNB, SD, AA, pt. 9.1/42, *Note relative à la création de traveller's cheques destinés au tourisme belge en France*, 10 mars 1948.
76 BNB, CR, PV du 8 juin 1949.
77 BNB, CD, PV du 13 février 1948.
78 BNB, CD, PV du 24 février 1948.
79 AGR, CM, PV du 27 février 1948.
80 Sur ce point, voyez la troisième partie.
81 AGR, CM, PV du 27 février 1948. Cette sortie du ministre Duvieusart est quasi identique, terme pour terme, avec celle du gouverneur Frère au comité de direction de la Banque, le 3 mars 1948 (BNB, CD, PV du 3 mars 1948).
82 BNB, CD, PV du 27 février 1948.

83 BNB, CR, PV du 3 mars 1948 ; CD, PV du 9 mars 1948.
84 BNB, PV du 12 mars 1948 ; BNB, SD, AA, pt. 9.1/33, H. Ansiaux à M. Frère, 12 mars 1948.
85 BNB, AC, DAI, C 762, note de la direction générale du commerce extérieur adressée au ministre des Affaires étrangères et intitulée *Angleterre*, 20 mai 1949. Pour l'année 1948, on peut estimer à plus de 13 millions de livres la part du compte belge imputable au poste « pays tiers ».
86 AGR, CM, PV du 23 janvier 1948. Voir à ce sujet l'article de J. Stengers, 'Paul-Henri Spaak et le traité de Bruxelles de 1948', in : R. Poidevin, *Histoire des débuts de la construction européenne. Mars 1948-mai 1950* (Actes du colloque de Strasbourg, 28-30 novembre 1984), Bruxelles – Baden-Baden, 1986, pp. 119-142.
87 AGR, CM, PV du 20 février 1948.
88 BNB, SD, AA, pt. 9.1/46, J.-C. Snoy à H. Ansiaux, 24 février 1948, et H. Ansiaux à J.-C. Snoy, 28 février 1948.
89 AGR, CM, PV du 27 février 1948.
90 BNB, SD, AA, b. 3, farde Plan Marshall, *Memorandum on a possible way of using the American aid to restore European production and trade*, moutures du 22 février et du 2 mars 1948 ; idem, H. Ansiaux à W. Eady, premier secrétaire au Trésor britannique, 23 février 1948 ; J.-C. Snoy à H. Ansiaux, 24 février 1948 ; BNB, CD, annexe au PV du 9 mars 1948.
91 BNB, SD, AA, pt. 9.1/42, H. Ansiaux à E. de Selliers, 4 mars 1948.
92 BNB, SD, AA, b. 5, compte-rendu d'une conversation tenue à l'*ECA* à Washington le jeudi 13 septembre 1951.
93 BNB, CD, PV des 9 et 26 mars 1948.
94 BNB, SD, AA, b. 2, note de R. Ockrent intitulée *Étude des possibilités d'amélioration de l'OECE*, 19 octobre 1949.
95 BNB, CD, annexe n° 6 au PV du 20 avril 1948.
96 BNB, CR, PV du 21 avril 1948.
97 BNB, CD, PV du 16 avril 1948 ; BNB, SD, AF, 10, M. Frère à G. Eyskens, 30 mai 1948.
98 BNB, CD, annexe au PV, note remise par Frère au ministre des Finances G. Eyskens, 6 juillet 1948.
99 BNB, SD, AM, 9.5./34, minute d'une note de M. Frère consacrée aux tirages sur le FMI, juin 1948 et version définitive du 6 juillet 1948.
100 [R. Triffin], 1953, p. 135.
101 BNB, CD, PV du 27 avril 1948.
102 BNB, CD, PV du 30 avril 1948.
103 [R. Triffin], 1953, p 129.
104 BNB, CD, PV du 30 avril 1948. Voir aussi BNB, SD, AA, pt. 9.1/33, H. Ansiaux à M. Frère, 5 mai 1948.
105 BNB, CD, PV du 30 avril 1948 et annexe.
106 BNB, SD, AA, pt. 9.1/33, H. Ansiaux à M. Frère, 5 mai 1948.
107 BNB, CD, PV du 30 avril 1948. BNB, CD, PV du 4 mai et annexes intitulées Projet de rapport du comité des experts financiers sur l'étude du plan d'assistance mutuelle pendant la période du plan Marshall, 1er mai 1948 et Système d'assistance mutuelle pendant la durée du programme de relèvement européen, s.d. ; CR, PV du 5 mai 1948.
108 BNB, SD, AA, pt. 9.1/33, H. Ansiaux à M. Frère, 5 mai 1948.
109 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 18 mai 1948.
110 BNB, SD, AA, b. 3, farde Plan Marshall, H. Ansiaux à M. Frère, Paris, 1er juin 1948 ; Idem, *Note sur l'activité déployée par le Comité des échanges et paiements intereuropéens à la date du 31 mai 1948*.
111 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 11 juin 1948 ; BNB, CR, PV du 9 juin 1948.
112 Idem.
113 BNB, CD, PV, du 11 juin 1948 ; BNB, SD, AA, b. 10, note sur *Le problème des règlements financiers intra-européens*, 16 juin 1948.
114 BNB, SD, AA, b. 2, note de R. Ockrent intitulée *Étude des possibilités d'amélioration de l'OECE*, 19 octobre 1949.

115 BNB, SD, AA, b. 3, farde Plan Marshall, note sur le rapport du groupe de travail du Comité des Paiements intra-européens, 22 juin 1948.
116 BNB, CD, PV du 23 juin 1948 ; BNB, SD, AA, b. 3, farde Plan Marshall, H. Ansiaux à G. Eyskens, ministre des Finances, 25 juin 1948, avec un projet de note du 23 juin rédigé suite à des concertations entre H. Ellis- Rees, G. Guindey et H. Ansiaux.
117 BNB, SD, AA, pt. 9.1/10, R. Ockrent, secrétaire général de l'ABCE, à C. Gutt, 9 juin 1948.
118 BNB, SD, AA, b. 3, farde Plan Marshall, H. Ansiaux à G. Guindey, directeur des finances extérieures au ministère français des Finances, 26 juin 1948.
119 J. Fforde, pp. 182-183.
120 BNB, CD, PV du 6 juillet 1948.
121 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 24 mai 1948.
122 BNB, SD, AA, b. 3, farde Plan Marshall, *Note sur les Off-shore Purchases*, 21 mai 1948.
123 BNB, AC, SE, A 309/2, note de R. Triffin intitulée *Interconvertibility, the Fund and O.E.E.C.*, 25 novembre 1948 ; BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, E. de Selliers à H. Ansiaux, 3 février 1949.
124 BNB, CR, PV du 27 octobre 1948.
125 Ce seraient H. Ansiaux et F. Aspesalgh qui auraient négocié cette formule de l'aide conditionnelle avec un fonctionnaire du Trésor américain, William Tomlinson ; G. Kurgan-van Hentenryk, 1993 - 2, pp. 328.
126 BNB, AC, SE, A 309/2, note de R. Triffin intitulée *Interconvertibility, the Fund and OEEC*, 25 novembre 1948.
127 BNB, SD, AA, b. 3, H. Ansiaux à A. Baudewyns, 2 octobre 1948. Lors de cette démarche, la délégation belge négocia également les clauses du prêt que la Belgique allait recevoir dans le cadre du plan Marshall
128 BNB, SD, AA, b. 3, H. Ansiaux à A. Baudewyns, 2 octobre 1948.
129 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 11 juin 1948.
130 BNB, SD, AA, b. 3, note de J.-C. Snoy au ministre du Commerce extérieur, 24 avril 1948.
131 BNB, SD, AF, 6, E. de Barsy à P. De Groote, 4 juin 1948.
132 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 11 juin 1948.
133 BNB, CD, PV du 16 novembre 1948.
134 BNB, CD, PV du 19 novembre 1948.
135 BNB, CD, PV du 26 novembre 1948.
136 BNB, CD, PV du 30 novembre 1948.
137 BNB, CD, PV du 3 décembre 1948.
138 BNB, CR, annexe au PV du 2 mars 1949, M. Frère à G. Eyskens, ministre des Finances, 26 février 1949.
139 Bank of England, OV 88/7, note de H. A. Siepmann intitulée *Note of a conversation with Monsieur Frère on 20th December 1948*.
140 BNB, CD, PV du 15 mars 1949 et CR, PV du 16 mars 1949.
141 BNB, CD, PV du 18 mars 1949.
142 BNB, CD, PV des 25 mars et 5 et 8 avril 1949.
143 BNB, CD, PV du 9 août 1949 ; voir aussi Archives privées Beauduin-De Voghel, F. De Voghel à J. Mertens, 9 août 1949.
144 BNB, CD, PV du 28 juin 1949.
145 BNB, CR, PV du 8 décembre 1948 ; BNB, SD, AF, 1, *Economic Cooperation Administration. Special mission to Belgium and Luxemburg. Memorandum on basic problems*, 15 décembre 1948.
146 BNB, AC, DAI, A 652/4, note de Fabrimétal sur *Fabrimétal et les accords commerciaux bilatéraux*, 1er octobre 1948.
147 BNB, CR, PV du 8 décembre 1948. BNB, CD, PV du 7 décembre 1948 et annexe : note de M. Frère intitulée *Note au sujet du remboursement des crédits consentis par la Banque nationale dans le cadre des accords de paiement conclus entre la Belgique et certains pays étrangers*, 2 décembre 1948.
148 BNB, CR, PV du 23 mars 1949 : voyez l'intervention du régent Léon Bekaert.
149 BNB, SD, AA, b. 3, *Mémorandum de l'Union économique belgo-luxembourgeoise relatif au programme annuel 1949-1950*, 6 décembre 1948.

150 BNB, CD, PV du 22 mars 1949.
151 J. Trempont, p. 142.
152 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, E. de Selliers à H. Ansiaux, 3 février 1949.
153 BNB, CD, PV du 1er avril 1949.
154 BNB, SD, AA, b. 2, H. Ansiaux à R. Ockrent, 23 avril 1949.
155 BNB, CD, PV du 15 avril 1949, et P. Melandri, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe*, 1945-1954, Paris, 1980, p. 210, cité par S. Godts-Peters, p. 94.
156 AGR, CM, PV du 27 mai 1949.
157 BNB, CD, PV du 15 avril 1949 et BNB, SD, AA, b. 12, OECE, *Comité des Paiements intra-européens. Principes susceptibles d'être retenus pour l'élaboration d'un système de paiements en 1949-1950. Aide-mémoire préparé par le président à l'intention des membres du comité*, 29 avril 1949.
158 BNB, CR, PV du 11 mai 1949.
159 P.-H. SPAAK, *Combats inachevés*, t. II, *De l'espoir aux déceptions*, Paris, Bruxelles, 1969, p. 15.
160 BNB, SD, AA, b. 3, note d'H. Ansiaux intitulée *Note pour Monsieur le Premier ministre au sujet du mémorandum présenté par le Chancelier de l'Échiquier*, 2 juin 1949.
161 AGR, CM, PV du 27 mai 1949.
162 J. Fforde, p. 191.
163 AGR, CM, PV du 27 mai 1949.
164 « *The inexorable desire of the Belgians to squeeze every possible ounce of gold* » ; Bank of England, OV 88/7, note préparatoire à une visite de Frère et adressée à H. A. Siepmann ; idem, note de H. A. Siepmann intitulée *Note of a conversation with Monsieur Frère on 20th December 1948*.
165 BNB, AC, DAI, C 762, note de la direction générale du commerce extérieur adressée au ministres des Affaires étrangères et intitulée *Angleterre*, 20 mai 1949.
166 AGR, SGB III, 659, note sur *Les relations entre la zone monétaire belge et le groupe de la livre*, 9 janvier 1950.
167 BNB, CD, PV du 31 mai 1949 ; pour le rapport lui-même : BNB, SD, AA, b. 12, OECE, document CE (49) 109, *Comité exécutif. Détermination des principes de l'accord de paiements intra-européens*, 1er juin 1949.
168 BNB, SD, AA, b. 2, OECE, document CGM (49) 11, *Consultative Group of Ministers. European Trade and Payments. Memorandum by the Chancellor of the Exchequer*, 1er juin 1949.
169 BNB, SD, AA, b. 2, note de R. Ockrent pour P.-H. Spaak, 2 juin 1949.
170 BNB, CR, PV du 22 juin 1949.
171 BNB, CD, PV du **?10??** juin 1949.
172 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à E. de Selliers, 11 juillet 1949.
173 BNB, SD, AA, b. 2, note de R. Ockrent pour P.-H. Spaak, avec des annotations d'Ansiaux, s.d. (vers le 1er juin 1949).
174 BNB, CR, PV du 22 juin 1949.
175 BNB, SD, AA, b. 2, *Belgian Proposal*, 4 juin 1949.
176 BNB, SD, AA, b. 12, ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, ABCE, note n° 110, *Accord de paiement 1949-1950*, 7 juin 1949.
177 BNB, SD, AA, b. 2, OECE, note intitulée *Couverture de l'excédent belge vis-à-vis des autres pays participants en liaison avec le renouvellement du système de paiements intra-européens. Rapport du comité d'experts*, s.d.
178 BNB, CR, PV du 22 juin 1949.
179 BNB, CD, PV du 17 juin 1949.
180 BNB, SD, AA, b. 12, OECE, document CGM (49) 16, *Principes du système de paiements pour l'exercice 1949-1950. Positions actuelles*, Paris, 27 juin 1949. Voir G. Bossuat, *La France, l'aide américaine et la construction européenne 1944-1954*, Paris, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, 1992, t. II, pp. 683-684.
181 AGR, Archives Finoutremer I, 209, ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, ABCE, note CMCE-ERP n° 114, *Accord de paiements intra-européens 1949-1950. Historique des négociations*, s.d.

182 BNB, SD, AA, b. 12, note de R. Triffin intitulée *Failure of Intra-European Payments Negotiations*, 24 juin 1949.
183 BNB, CD, PV du **??24 ??** juin 1949.
184 BNB, CD, PV du 28 juin 1949.
185 M. Dumoulin, *Spaak*, Bruxelles, 1999, p. 434. J.-C. Snoy, *Rebâtir l'Europe. Mémoires*, Bruxelles, Lausanne, 1989, p. 76.
186 BNB, SD, AA, b. 12, OECE, conseil, document C (49) 94, *Système de paiements intra-européens. Décision du conseil*, 2 juillet 1949 ; BNB, SD, AA, b. 11, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, ABCE, note CMCE-ERP n° 115, *Accord de paiements intra-européens 1949-1950. Principes du système*, s.d.
187 BNB, CD, PV du 1er juillet 1949.
188 BNB, CR, PV du 6 juillet 1949.
189 BNB, SD, AA, b. 12, OECE, Service des échanges, document TP/WP-1 (49) 17, *Rapport du groupe de travail mixte chargé de la préparation du tableau des droits de tirage pour 1949-1950*, 25 août 1949.
190 BNB, CD, PV du 5 août 1949.
191 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à E. de Selliers, 11 juillet 1949.
192 P. Guillen, 'Le projet d'union économique entre la France, l'Italie et le Luxembourg », dans **?,**, pp. 143-164.
193 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à E. de Selliers, 11 juillet 1949.
194 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à E. de Selliers, 15 juillet 1949.
195 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à E. de Selliers, 11 juillet 1949.
196 BNB, SD, AA, pt. 9.1/33, M. Frère à H. Ansiaux, 29 juillet 1949.
197 BNB, CR, PV du 10 août 1949.
198 BNB, CD, PV du 23 août 1949 ; BNB, SD, AA, b. 2, note datée de Paris, 20 août 1949.
199 Idem et note intitulée *Projet « C »*, 22 août 1949.
200 BNB, SD, AA, b. 11, *Mémorandum relatif aux conversations officieuses qui ont eu lieu à Washington du 12 au 16 septembre entre les représentants de la Belgique, de la France, des Pays-Bas et de l'Italie en vue de la mise sur pied d'un régime permettant la libération des échanges*, 4 octobre 1949.

CHAPITRE 4 – LES DÉVALUATIONS DE SEPTEMBRE 1949

La politique belge de franc fort

La dévaluation de la livre, en septembre 1949, est imputable au premier chef à la détérioration de la balance des paiements du Royaume-Uni. En 1948, les importations depuis la zone dollar comptaient pour 33 pour cent du total des importations britanniques, contre 23 pour cent en 1938. Cette dépendance accrue du Royaume-Uni vis-à-vis des États-Unis mettait les réserves métalliques de la Banque d'Angleterre en coupe réglée. À titre de comparaison, 20 pour cent seulement des importations belges provenaient de la zone dollar[1]. D'autre part, le Royaume-Uni ne couvrait plus que 4 pour cent du montant de ses importations avec les intérêts et dividendes tirés de placements extérieurs, au lieu de 21 pour cent dix ans plus tôt.

Certains attribuaient les difficultés du Royaume-Uni au fait que le prix de l'or, exprimé en dollars, n'était pas adapté à la hausse des prix enregistrée depuis 1934. La stagnation du prix officiel de l'or, imposée par les Américains, pénalisait de plus en plus les pays qui, comme le Royaume-Uni et la France, avaient un besoin aigu de métal pour couvrir le déficit de leur balance des paiements. On l'a dit déjà, la direction de la Banque et le ministre Eyskens étaient aussi favorables à une revalorisation de l'or. Au printemps 1949, ils chargèrent le délégué belge au FMI, de Selliers, de soutenir les propositions de l'Afrique du Sud en vue d'un relèvement des prix du métal jaune[2]. Et en juin 1949, de Selliers s'attira les foudres de l'administrateur américain du Fonds, Frank Southard, pour avoir appuyé une motion de leur collègue français en faveur d'une réévaluation de l'or[3]. Les autorités américaines s'y opposaient en effet. Elles préféraient accorder des aides directes en dollars en tenant compte de la situation particulière de chaque pays[4]. Pour Ansiaux, le Trésor américain aurait dû revoir sa politique intérieure et ne pas hésiter à vendre de l'or en grande quantité sur son marché, de manière à en faire baisser le prix[5].

Si la livre était considérée comme une monnaie fragile, la position du franc belge s'était quant à elle progressivement confortée. Durant les premières années de l'après-guerre, il est vrai, des rumeurs de dévaluation avaient régulièrement circulé, combattues avec vigueur par le gouvernement. Cela avait été le cas, par exemple, lors de la dévaluation du franc français, en janvier 1946. Frère jugea utile, à l'époque, de donner une conférence de presse pour démentir des rumeurs de dévaluation de la monnaie belge[6]. Pour le gouverneur de la Banque, ces spéculations étaient le fait de gens simples « *qui se disent : les Français dévaluent, les Belges suivront* ». Or, la situation des deux pays était radicalement différente. Les réserves en or et devises de la Banque, par exemple, s'élevaient à 37,5 milliards de francs belges, assurant une couverture de la circulation fiduciaire à concurrence de 53 pour cent, un rapport remarquable, plus du double de celui que connaissait la France. Evidemment, le franc belge présentait sur le marché noir une certaine

décote par rapport à sa parité officielle. D'après Frère, les réserves de la Banque auraient facilement permis de faire s'effondrer ces cours clandestins « *Mais vraiment, il serait impossible à la Banque nationale d'opérer sur un marché noir* ». Frère réaffirma sa volonté de défendre le franc sur la base de la parité définie dans le cadre des accords de Bretton Woods. Lors d'un voyage récent aux États-Unis, il avait pu d'ailleurs se rendre compte du prestige que la politique monétaire suivie depuis la Libération valait à la Belgique : « *Aux États-Unis je n'ai entendu que des louanges à l'égard de notre pays* […]. *J'ai vu pas mal d'Américains qui m'ont dit : 'Dans notre pays, cela n'aurait pas été possible'* ».

En mars 1948, le bruit se répandit que les cinq pays qui négociaient le traité de Bruxelles allaient procéder à une dévaluation simultanée de leurs monnaies par rapport à l'or, tandis que les parités des monnaies entre elles seraient maintenues. Spaak piqua à cette occasion une colère homérique contre l'agence Belga qui avait relayé cette rumeur, l'accusant « *de participer volontairement à un plan concerté d'attaque contre le franc* »[7].

Plus tard dans l'année 1948, la conviction commença à se répandre à Washington – au Congrès, au FMI, au Trésor, à l'*Economic Cooperation Administration* (*ECA*) – que la plupart des monnaies européennes étaient surévaluées et que, dans le cadre du plan Marshall, on allait procéder à l'ajustement de leurs taux. De Selliers s'en fit l'écho auprès de ses mandants, à Bruxelles, en précisant que dans l'esprit du *National Advisory Council*, le franc belge figurait en tête de liste des devises dont le cours devait être réajusté[8]. Au FMI, Overby et Bernstein étaient du même avis. Leur opinion se basait sur l'évolution des indices de prix de gros et du coût de la vie en Belgique. En fonction de ces critères, le franc était surévalué de 40 ou 50 pour cent par rapport au dollar ! Bien sûr, une partie de cette disparité pouvait être imputée à la façon dont les indices étaient établis, au taux élevé des profits de l'industrie belge, au coût des matières premières et à une productivité insuffisante[9]. Même en tenant compte de ces facteurs, le franc était surévalué de quelque 20 pour cent Pour les tenants d'une dévaluation de cette devise, la prospérité de la Belgique était factice : elle s'effondrerait lorsque la demande de biens essentiels reculerait en Europe.

L'administration américaine allait-elle s'entendre avec le FMI pour imposer une dévaluation du franc belge ? Frère réagit avec détachement, rompant toutefois une lance contre les « *jeunes économistes souvent inexpérimentés et irresponsables* » du Fonds. Il considérait, lui, que de tous les pays d'Europe, la Belgique était celui « *où une dévaluation s'impose le moins* ». « *Si le niveau des prix en Belgique est encore relativement élevé, c'est en partie le fait de l'inflation chez nos voisins, qui les amène à payer pour nos produits des prix excessifs et nous empêchent par là de faire l'effort qu'exige la recherche de débouchés dans les pays à monnaie forte. Le remède à cette situation n'est pas chez nous ; il est dans les pays qui nous entourent. C'est à eux de commencer les dévaluations et pas à nous* »[10]. Le gouverneur s'employa à convaincre les autorités américaines du bien-fondé de ces idées, à l'occasion de l'un ou l'autre voyage à Washington.

Dans les mois qui suivirent, l'évolution des marchés donna raison au gouverneur. Le franc belge était considéré comme le « dollar de l'Europe ». Sur le marché noir de Bruxelles, la livre et le florin s'échangeaient, début 1949, aux trois

quarts seulement de leur prix officiel[11]. Et le comportement de la devise belge sur les marchés libres de New York et Zürich était remarquable : les différences entre cours officiel et libre étaient des plus réduites. Seule le franc suisse et le dollar faisaient mieux.

	Taux officiel (francs belge)	Cours libre (francs belges)	Disparité entre les deux cours
New York, 1 dollar	43,83	45,55	- 4 %
Paris, 100 francs français	16,63	13,30	+ 20 %
Zürich, 1 franc suisse	10,13	11,56	- 14 %

Pour afficher la santé du franc et permettre à un large public d'apprécier sa « valeur réelle », Frère restait favorable, début 1949, à l'établissement d'un marché libre des billets de banque en Belgique[12]. Comme en 1947, toutefois, cette mesure semblait prématurée à d'autres directeurs, qui craignaient qu'elle facilite l'évasion de capitaux et mette l'encaisse de la Banque en coupe réglée. De Voghel, en particulier, voulait ménager l'avenir, inquiet de l'évolution de la balance belge des paiements : sur tous les marchés, la demande était désormais moins forte qu'au lendemain de la guerre et la concurrence ressuscitait. L'industrie belge arriverait-elle à rester longtemps compétitive, en dépit du prix de revient de son charbon et du niveau de ses salaires, supérieur à celui des pays voisins ?[13]

	Prix de gros en mai 1949 (1936-1938=100)	Coût de la vie en mars 1949 (1936-1938=100)	Salaires nominaux en 1948 (1937=100)	Salaires (charges sociales comprises) en mars 1949
Belgique	254	238	284	307
États-Unis	191	166	213	239
France	236	220	131	184
Pays-Bas	202	151	125	152
Royaume-Uni	185	119	149	196

Les statistiques sur l'évolution des prix et salaires en Europe (voir tableau) doivent être manipulées avec prudence : dans plusieurs pays, prix et salaires étaient bloqués. Il n'en reste pas moins qu'à s'en tenir aux chiffres disponibles, la parité de change fixée en 1944 était devenue défavorable aux exportateurs belges.

Frère en était conscient mais entendait compenser ce handicap en stimulant la compétitivité des entreprises belges, c'est-à-dire en réduisant le contrôle des changes, ce qui renforcerait la concurrence. De nouvelles mesures concrètes furent prises dans ce sens en mars et juillet 1949. Les avoirs en comptes étrangers bloqués en vertu du contrôle de change furent libérés : l'IBLC autorisait les ressortissants

étrangers à se faire ouvrir dans les banques belges des « comptes billets », alimentés en billets belges importés. Les titulaires de tels comptes pouvaient user librement des avoirs ainsi constitués pour régler leurs engagements envers les ressortissants de l'UEBL. En août, ces avoirs en compte devenaient transférables dans la monnaie de leurs titulaires, qui pouvaient aussi les transférer sur des comptes convertibles en dollars. C'était là une initiative spectaculaire pour l'époque, dans la mesure où elle permettait à tout un chacun de mesurer la différence entre les cours officiel et libre du franc belge par rapport au dollar : il était accordé au cours du billet belge à l'étranger une consécration officieuse.

Chronique d'une dévaluation annoncée

La direction de la Banque continuait à regretter que le système des parités fixes empêchât un ajustement permanent de la valeur relative des monnaies. Ansiaux considérait que dans des pays comme la France, où la monnaie se dépréciait constamment, le maintien d'une parité fixe aggravait dramatiquement le déséquilibre de la balance des paiements[14].

Pour le *staff* du FMI, il n'était évidemment pas question de remettre le principe de la parité fixe des monnaies en cause. Mais depuis longtemps, il se rendait compte que tôt ou tard, le déficit de l'Europe vis-à-vis des États-Unis devrait être compensé par une révision plus ou moins générale des parités monétaires, qui tiendrait compte de l'évolution des balances des paiements des pays signataires de l'acte de Bretton Woods. En avril 1949, le *staff* proposa d'autoriser Camille Gutt à prendre l'initiative de consultations bilatérales avec les pays dont la monnaie était considérée comme surévaluée.

La direction de la Banque et le gouvernement belge réagirent vigoureusement contre ce qu'ils n'étaient pas loin de percevoir comme une immixtion dans leurs affaires intérieures[15]. Une telle procédure, protestèrent-ils, serait propre à jeter le plus grand trouble dans l'opinion publique et à menacer la stabilité monétaire des pays « consultés ». Les autorités monétaires belges étaient d'accord pour rencontrer des représentants du Fonds, à condition que cette procédure ne s'appuie pas sur un prétendu droit d'initiative du FMI et que cette rencontre reste secrète[16]. Mais la Belgique fut la seule à défendre ce point de vue. Le 6 avril, le conseil du Fonds autorisa des consultations bilatérales diligentées par le *staff*. D'accord avec le ministre Eyskens, Hubert Ansiaux donna alors l'instruction à de Selliers de faire acter les réserves les plus formelles du gouvernement belge vis-à-vis de cette décision du Fonds[17].

La position en flèche du directeur belge au FMI suscita un tollé au sein des instances du FMI[18]. Les termes de la protestation belge durent être édulcorés. Puis, par lettre du 14 avril, Gutt demanda à Eyskens que la Belgique reconsidère sa position. Mais, sur l'insistance de la Banque[19], Eyskens fit savoir au *staff* du Fonds qu'il était hostile à toute nouvelle concession.

Le FMI et les autorités américaines ne savaient trop, cependant, à quelle échéance il serait indiqué de procéder au réalignement des parités qu'ils

envisageaient. Début mai 1949, Gutt déclarait qu'il ne fallait pas s'attendre de si tôt à une dévaluation de la livre. Le Royaume-Uni était prêt à engager la bataille de la livre comme il avait engagé jadis la bataille d'Angleterre[20] ! Mais le 18 du même mois, le gouverneur Frère évoquait au conseil de régence de la Banque les pressions exercées par les autorités américaines sur le Royaume-Uni (et d'autres pays européens) en vue d'une modification des parités[21]. Ces pressions étaient toutefois discrètes. Les Américains cherchaient – Ansiaux dixit – « *un moyen d'amener l'Angleterre à faire cette opération sans qu'on puisse accuser Washington de l'avoir provoquée* »[22].

Frère était favorable à une dévaluation de la livre, qui réduirait la position de la Belgique comme créditeur net vis-à-vis de ses partenaires commerciaux européens. Dès que la nouvelle parité de la livre serait connue, les Pays-Bas et les pays scandinaves se sentiraient vraisemblablement obligés d'aligner leurs taux de change sur celui de la devise britannique. Mais le gouverneur avait la conviction que le franc belge, lui, serait capable de résister à ce mouvement de dévaluations en cascade. Evidemment, sa réévaluation par rapport à la livre provoquerait un retournement passager de la balance des paiements. Frère escomptait que ce handicap serait rapidement compensé par une expansion des exportations vers le marché britannique : la dévaluation s'accompagnerait sans doute de mesures de libéralisation du commerce[23]. Entre-temps, il proposait de surseoir à toute baisse du taux d'escompte[24] et de faire jouer au maximum la concurrence des produits américains pour pousser les industriels belges à améliorer la compétitivité de leurs produits[25].

Début juillet 1949, Ansiaux avait à son tour acquis la conviction d'une dévaluation prochaine de la livre. Comme Frère, il pensait qu'elle contribuerait à rétablir l'équilibre de la balance des paiements entre la Belgique et ses pays voisins. Car sur base des taux fixés quatre ans plus tôt, les Belges n'avaient aucun intérêt à investir chez leurs partenaires commerciaux. Et dès lors, « *un des correctifs automatiques, les transferts de capitaux, est volontairement paralysé* »[26]. Aux yeux d'Ansiaux, la dévaluation qui se préparait serait d'ailleurs une catharsis financière d'amplitude mondiale. Elle « *ouvrira une ère nouvelle et marquera également la fin des taux fixes et la mort du* cross rate*, au moins pour plusieurs années et jusqu'à ce que l'Europe ait retrouvé un équilibre naturel satisfaisant* »[27].

Depuis le mois de mars 1949, les banques belges avaient pris une position baissière pour minimiser leur risque de change[28]. Début juillet, alors que le projet de dévaluation était de plus en plus couramment agité dans la presse, un mouvement spéculatif se déclencha contre la livre. Le tableau des créances et engagements en livres des banques agréées belges et luxembourgeoises permet de voir combien l'éventualité d'une dévaluation provoqua des rapatriements d'avoirs belges du Royaume-Uni.

Situation des créances et engagements en livres des banques belges (millions de francs belges) en 1949			
	Fin juillet	Fin août	Fin septembre
Position comptant	-	-	+ 13,8

	67,2	74,4	
Position à terme	- 2,5	+ 0,8	- 1,7
Position globale	- 69,7	- 73,6	+ 12,1

Début août 1949, alors qu'en Belgique, Gaston Eyskens venait de former un gouvernement de coalition catholique-libéral, la tension monétaire internationale augmenta d'un cran. On ne savait cependant quels remèdes les autorités britanniques allaient adopter : moratoire de paiement, instauration d'un système de cours multiples pour la livre, dévaluation pure et simple ? Frère suggérait l'établissement d'un cours multiple de la livre qui permettrait une plus grande souplesse du contrôle des changes.

Fin août, le rapport du conseil du FMI à l'assemblée générale insistait sur la nécessité de procéder à la dévaluation de la monnaie d'une série de pays d'Europe. Ernest de Selliers reçut de Frère l'instruction de voter pour l'adoption du rapport. Les Britanniques en conçurent de l'amertume vis-à-vis des Belges. Geoffrey Tansley, l'administrateur suppléant du Royaume-Uni au FMI, dira plus tard : « *Les Britanniques ont été forcés par la pression venant de Washington, de Paris et de Bruxelles, de dévaluer au plus mauvais moment, c'est-à-dire à la veille d'une élection générale* », alors qu'il était difficile de prendre les mesures impopulaires qui auraient dû accompagner la dévaluation pour lui faire rendre tout son effet[29].

Quant à la Belgique, les travaux du comité ad hoc du FMI avaient abouti à la conclusion qu'il n'y avait aucune nécessité pour elle de modifier la valeur de sa devise, même si les pays voisins dévaluaient les leurs. Frère pavoisait. Il communiqua la nouvelle aux régents et au gouvernement, de façon à ce que chacun puisse contribuer à calmer l'opinion publique, alarmée par des rumeurs de réalignement général des monnaies[30].

A la mi-septembre 1949, l'assemblée générale ou « conférence des gouverneurs » du FMI se réunit à Washington. Le vendredi 16, au cours de la soirée de clôture, George Bolton, administrateur britannique du FMI, annonça confidentiellement aux principales autorités monétaires présentes l'intention du gouvernement britannique de procéder à une dévaluation de la livre durant le week-end.

La délégation belge, qui comprenait le ministre des Finances, Henri Liebaert, le ministre des Affaires étrangères, Paul van Zeeland, le gouverneur Frère et le directeur Ansiaux, décida néanmoins d'accepter l'invitation de Winthrop Aldrich (patron de la *Chase National Bank*) d'assister le samedi 17 à une grande réception dans sa propriété de Long Island (New York). « *À ce moment, on pouvait encore supposer que le taux de dévaluation de la livre ne dépasserait pas 20 pour cent, ce qui aurait permis à la Belgique de maintenir sa parité, et il ne fallait pas dès lors qu'on put avoir de doute à ce sujet* ». Les Français, eux, restèrent prudemment à Washington. Il est vrai que Bolton leur avait réservé une information capitale : l'ampleur que prendrait la dévaluation[31].

La nouvelle parité de la livre fut seulement dévoilée lors de la réunion du conseil du FMI, le 17 dans la journée. Elle était fixée à 2,8 dollars. Sans paraître se rendre compte du choc que cette annonce provoquait, il expliqua « *avec candeur* »

que comme les calculs des experts britanniques avaient abouti à des parités variant entre 2,5 et 3,2 dollars, le chiffre de 2,8 dollars avait finalement emporté l'assentiment des autorités « *pour des raisons auxquelles il leur est impossible de donner une base scientifique* »[32]. En fait, le taux de dévaluation de 30,5 pour cent adopté par le Royaume-Uni reflétait la position de la livre billet sur les marchés libres : à Zurich, sa décote avait atteint 29,3 pour cent début septembre.

Frère et le projet de franc flottant

Les représentants des autres pays étaient choqués du caractère abrupt d'une dévaluation qui concernait l'ensemble du monde libre. Pour de Selliers, « *en décidant avec cinq heures de préavis d'une dévaluation de 30 pour cent d'une monnaie aussi importante que la livre sterling,* [le conseil du FMI mettait] *fatalement certains pays dans l'obligation de prendre à la dernière minute des décisions sur lesquelles ils n'ont pas le temps de consulter le Fonds* »[33].

De Selliers téléphona sur-le-champ au gouverneur Frère, à New York, et lui fit part du caractère draconien, au sens premier du terme, de la dévaluation britannique. Il était 14 heures (19 heures en Belgique). « *Le déjeuner à peine terminé, tout le monde est rentré à Washington dare-dare et a pris contact avec son gouvernement* »[34]. L'ampleur de la dévaluation était une surprise, mais Frère estimait possible de maintenir inchangé le taux de change du franc : une dépréciation aussi profonde de la monnaie britannique amènerait nécessairement une hausse des prix et des salaires au Royaume-Uni, qui remettrait partiellement à niveau les prix de revient britanniques et belges. D'accord avec les deux ministres présents, Frère expédia un télégramme dans ce sens au siège de la Banque, à Bruxelles : « *Vue présente de Frère, Liebaert, van Zeeland est qu'aucune raison bouger pour le moment et que nous devons prendre attitude que cette affaire ne nous touche pas* »[35]. Ce télégramme ne parvint à Bruxelles que le lendemain.

A Bruxelles, le ministre des Affaires économiques, Jean Duvieusart, reçut l'ambassadeur du Royaume-Uni dans la journée du 17 septembre. Celui-ci lui fit officiellement part de ce que son pays comptait demander le même jour au conseil du FMI une réduction de la parité de sa monnaie de 4,02 à 2,8 dollars. Cette nouvelle, précisa l'ambassadeur, serait rendue publique dimanche à 21 h 15. Les marchés britanniques resteraient fermés le lundi et les opérations en francs belges étaient suspendues jusqu'à ce que le gouvernement belge ait informé le Royaume-Uni de ses intentions[36]. De son côté, le vice-gouverneur Baudewyns fut prévenu de l'ampleur de la dévaluation par de Selliers vers 20 h 30, heure belge. Il prit aussitôt contact avec Duvieusart, mais ne réussit pas à toucher le Premier ministre : pendant 24 heures, Eyskens fut injoignable[37].

Le dimanche 18, Baudewyns communiqua à Duvieusart le télex reçu de Washington, où Frère et Liebaert se déclaraient partisans du statu quo. Après de nouveaux et vains efforts pour contacter le Premier ministre, Duvieusart et Baudewyns décidèrent de se réunir vers 19 heures au ministère des Affaires étrangères. Mais à l'heure dite, Duvieusart n'était pas encore parvenu à contacter Eyskens et la réunion fut reportée à plus tard dans la soirée, au siège de la Banque

cette fois. Ce ne fut qu'à 22 h 15 qu'on put atteindre le Premier ministre chez lui, à Louvain. Le directeur De Voghel alla le chercher en voiture afin de le mettre au courant des événements. Depuis la veille, les demandes de dévaluation se multipliaient au FMI : l'Afrique du Sud, l'Australie, la Norvège, puis les autres pays de la zone sterling emboîtaient le pas au Royaume-Uni.

A 23 heures, enfin, Eyskens, Duvieusart et De Voghel se trouvèrent réunis au siège de la Banque. Eyskens eut un entretien téléphonique avec Liebaert, van Zeeland et Frère, réunis de leur côté à l'ambassade de Belgique à Washington. Liebaert : « *Lorsque M. Eyskens a téléphoné, dimanche soir, alors que la nouvelle était officielle dans le monde entier, eh bien, nous n'avons pu lui faire de suggestions, parce que nous n'étions pas arrivés à adopter l'une ou l'autre solution* […]. *M. Eyskens nous a dit qu'il nous retéléphonerait le lundi matin à sept heures. Nous avons passé la nuit à l'ambassade jusqu'à deux heures à peser les responsabilités que nous devions prendre* »[38].

Au terme de cette nuit de réflexion, Frère avait réussi à convaincre Liebaert et van Zeeland de laisser flotter le franc belge. En effet, si l'on tentait de défendre la parité du franc sans aucune possibilité de faire varier les cours, la Banque allait se trouver confrontée à une spéculation effrénée. On risquait un effondrement du cours des fonds publics, les Belges se précipitant sur les devises déjà dévaluées. Le lundi matin à 7 heures (heure de Washington), la délégation belge transmit ses propositions à Eyskens. Contrairement à ce que Liebaert dira plus tard devant la Chambre, il n'était pas encore question à ce moment de dévaluer le franc belge. Il s'agissait de le laisser glisser sous le cours de 43,8 francs belges pour un dollar et de coter les autres devises sur base de leur parité par rapport au dollar. On laisserait tomber le cours jusqu'aux environs de 50 francs pour un dollar[39]. Les autorités monétaires belges s'efforceraient ensuite de revenir en arrière quand la hausse des prix britanniques le permettrait. De cette façon, on donnerait au régime belge des paiements avec l'étranger « *la souplesse requise pour assurer une bonne orientation de notre commerce extérieur* »[40]. Les réserves de change dont la Belgique disposait permettraient de corriger tout mouvement de cours qui ne correspondrait pas à l'évolution normale des transactions internationales.

Eyskens donna son accord pour que la délégation belge propose au FMI un cours de change mobile du franc. Les Belges remirent une lettre dans ce sens à Camille Gutt[41]. Dans la nuit du lundi au mardi, le conseil d'administration du FMI entérina de justesse la demande belge, grâce aux votes favorables de sept membres et notamment des directeurs américain, italien et français. Les sept autres administrateurs (dont le Britannique et le Néerlandais) avaient appuyé les propositions du *staff* qui, tout en admettant le principe d'un taux fluctuant en Belgique, demandait aux autorités monétaires belges de fixer une nouvelle parité aussi rapidement que possible[42]. D'après Ansiaux, les Américains soutinrent la proposition belge parce qu'ils craignaient que si tous les pays européens dévaluaient à des taux voisins de la livre, les effets bénéfiques qu'on était en droit d'attendre de l'opération seraient annulés[43]. Il faut souligner avec l'économiste Robert Triffin le caractère exceptionnel de la décision prise ce jour là par le FMI. Ce fut en effet la première fois que le conseil du Fonds admit une entorse au sacro-saint principe des parités fixes. « *Heureusement ou malheureusement, la décision tomba au*

petit matin. Les journalistes étaient retournés chez eux et aucune publicité ne fut jamais donnée au monde de cette révolution dans la politique du Fonds »[44].

En Belgique, Eyskens avait formé un comité d'experts, constitué d'économistes de la Banque (Franz De Voghel, Jacques Mertens et Jean-Jacques Vincent) et de différents départements ministériels : Joseph Vanheurck pour la Trésorerie, Henri Janne pour le cabinet du Premier ministre etc. Ce comité examina les conséquences possibles des dévaluations en cours sur le coût de la vie et les coûts de production en Belgique, mettant à contribution le service des études de la Banque. Celui-ci calcula qu'en prenant seulement en compte les produits susceptibles d'influencer le coût de la vie, 46 pour cent des importations belges provenaient de pays qui dévaluaient et le solde de pays qui ne modifiaient pas leur parité[45]. Dans ces conditions, le maintien du taux du franc belge à 43,8 francs pour un dollar entraînerait une baisse du coût de la vie de quelque 7,5 pour cent et une baisse des coûts de la production industrielle d'environ 5 pour cent Une dévaluation du franc de l'ordre de 15 pour cent entraînerait une hausse des prix de l'ordre de 2,6 pour cent et une hausse négligeable des coûts de production[46].

Eyskens et le choix de la dévaluation

Eyskens avait prié la délégation belge à Washington de rentrer immédiatement à Bruxelles afin d'arrêter un plan d'action. Ansiaux et van Zeeland restèrent néanmoins aux États-Unis, le premier pour garder le contact avec le FMI, le second pour assister à l'assemblée générale de la BIRD[47]. Le mardi 20 septembre à 11 heures, Liebaert et Frère étaient dans le bureau du Premier ministre. Celui-ci se déclara partisan de procéder à une dévaluation immédiate et définitive de 15 à 20 pour cent, de façon à pouvoir disposer d'une marge de manœuvre pour pratiquer une politique d'expansion économique et de baisse des taux d'intérêt[48]. Cette proposition rencontrait les préoccupations du ministre des Colonies, anxieux des répercussions de la dévaluation britannique sur l'économie congolaise.

La conviction du Premier ministre s'appuyait sur le rapport remis dans le courant de la journée par le comité des experts. Ceux-ci avaient envisagé trois hypothèses. Tout d'abord, si le gouvernement voulait maintenir le franc à sa parité, il devrait ensuite mener une politique de déflation généralisée, de façon à abaisser les coûts de production. Cette politique paraissait très difficile à suivre étant donné les difficultés de trésorerie de l'État belge, son déséquilibre budgétaire, le chômage qui sévissait, la contraction des exportations et l'accumulation des stocks de marchandises. En deuxième hypothèse, on pouvait temporairement laisser fluctuer le franc belge. Ici, la condamnation des experts était sans appel : « *Psychologiquement, solution très mauvaise, l'inquiétude persistant et risquant de conduire à une dépréciation exagérée du franc belge* […] *les tendances dévaluationnistes* [sic] *y trouvent un point d'attaque tout offert.*[…]. *Impossibilité de placer des emprunts intérieurs* ». Le groupe d'experts en venait donc à prôner une dévaluation limitée à environ 10 pour cent, de façon à ne provoquer ni inflation, ni hausse des coûts de production. Cette formule améliorerait la position concurrentielle de l'industrie belge à l'égard de la zone

dollar, contribuerait à rétablir l'équilibre budgétaire, faciliterait la réduction des prix agricoles et donnerait un ballon d'oxygène aux charbonnages belges.

Le Parlement était en vacances. Certains parlementaires réagirent néanmoins et contactèrent spontanément des membres du gouvernement. Une délégation de la Fédération générale du Travail de Belgique, emmenée par le président du parti socialiste, Max **xxx**, mit le Premier ministre en garde : « *En cas de déflation, les pavés sortiront des rues* »[49]. Les socialistes se souvenaient sans doute des sacrifices que la politique de déflation avait coûtés à la population sous le gouvernement Theunis, avant la dévaluation de 1935. Eyskens en retira l'impression qu'ils n'étaient pas favorables au maintien coûte que coûte de la parité du franc fixée en 1946.

Il eut aussi des contacts téléphoniques avec Paul van Zeeland et Camille Gutt. Le premier restait favorable aux taux fluctuant mais n'étant pas sur place, s'en remettait à la décision du conseil des ministres, seul à même de mesurer le risque de spéculation[50]. Quant à l'administrateur délégué du FMI, il conseilla la dévaluation immédiate[51]. Gutt : « *Il n'est pas tout à fait exact de dire que j'ai donné à Eyskens le conseil de renoncer à un taux fluctuant* […]. *La réalité, c'est qu'Eyskens, et pour des raisons que j'ignore, y avait renoncé au moment où il m'a téléphoné et m'a demandé mon avis. Je lui ai répondu sans hésiter que je serais beaucoup plus heureux de voir un taux fixe qu'un taux fluctuant* »[52]. Gutt étayait sa position de deux considérations. La première était d'ordre technique : tant qu'on n'aurait pas modifié les termes de l'accord de Bretton Woods, il était difficile de soutenir que celui-ci autorisait autre chose que des parités fixes. Certes, le chef du département juridique du FMI, le Belge André van Campenhout, était récemment arrivé à la conclusion que le Fonds pouvait être amené à reconnaître une monnaie fluctuante pendant une courte période et pour des motifs précis[53]. Cependant, « *la proposition belge n'était pas la proposition d'une fluctuation réellement temporaire, c'était la proposition d'une fluctuation jusqu'à la Saint Glin-Glin* [sic]*, pour des motifs d'ailleurs parfaitement justifiables, mais en opposition avec la charte du Fonds* ». La deuxième raison était d'ordre politique, et plus déterminante encore que la première : « *Vous étiez arrivés à obtenir l'accord des Américains, tout au moins celui de Southard, car je crois que Bill Martin*[54] *était à peu près aussi peu d'accord avec ce dernier que M. Eyskens avec M. Liebaert. Grâce à cela, j'ai vu se préparer ce soir du 19 septembre une déchirure extrêmement grave* [entre] *les États-Unis et le Commonwealth et j'ai été effrayé de la gravité qu'elle pourrait prendre. Tansley*[55]*, Rasminsky*[56]*, McFarlane*[57]*, les Hindous étaient véritablement catastrophés et voyaient une machine de guerre dirigée contre eux au moment même où ils venaient de procéder à l'opération chirurgicale que ceux-là même qui dirigeaient la machine réclamaient depuis des années* »[58].

Pendant qu'Eyskens multipliait ainsi ses consultations, Frère réunit à deux reprises le comité de direction de la Banque. En dépit du fait que De Voghel était cosignataire de l'avis rendu au gouvernement par le comité des experts, l'unanimité se dégagea pour proposer au gouvernement une formule différente de la dévaluation selon un taux fixe. Le taux de change officiel du franc belge par rapport au dollar serait porté provisoirement à une valeur à convenir, 50 francs belges pour 1 dollar par exemple. Ce taux constituerait le prix maximum auquel la Banque pourrait acheter et vendre du dollar. Mais elle serait habilitée par contre à en acheter et à en vendre à un prix inférieur (48 francs pour 1 dollar, par exemple).

Elle aurait ainsi la faculté d'abaisser progressivement les cours « *afin de décourager immédiatement toute tentative de spéculation à la hausse et de corriger, dans la suite, les dommages de la dévaluation* »[59].

Le conseil des ministres tint séance du mardi 20 septembre, à 21 heures, au lendemain 21, à 3 h 50 du matin. Au cours de cette séance marathon, il envisagea successivement les inconvénients et avantages de différentes formules : maintien de l'ancienne parité du franc, franc fluctuant, dévaluation selon un taux fixe[60]. Eyskens parla en faveur d'une dévaluation, tout en soulignant qu'il agissait d'une décision grave du triple point de vue économique, politique et psychologique. Le gouvernement devait s'attendre en effet à une vive réaction de la part du parti socialiste. La mesure aurait un impact électoral défavorable car la population avait encore en mémoire les effets de la dévaluation de 1935. Liebaert expliqua ensuite la solution dite du franc flottant imaginée à Washington. Il signala que malgré les réticences du ministre néerlandais des Finances, Pieter Lieftinck, le gouvernement des Pays-Bas s'était décidé pour une dévaluation à taux fixe, de façon à bénéficier le plus possible des aides Marshall. Le ministre libéral de la Santé publique, Adolphe Van Glabbeke, parla ensuite contre la dévaluation, tandis que son collègue catholique Paul Segers, ministre des Communications, plaida au contraire pour une dévaluation très prononcée[61].

Vers 23 heures, le gouverneur Frère fut appelé une première fois en séance du Conseil pour éclairer le gouvernement. Interrogé sur la possibilité de défendre le franc à sa parité de 43,8 francs pour un dollar, il déclara que techniquement, la chose était possible si le gouvernement lui donnait carte blanche, mais que la mesure aurait nécessairement des répercussions sur les réserves de devises. Par contre, le gouverneur défendit longuement la formule du franc fluctuant. Il ne pouvait toutefois garantir que la confiance de la population serait telle que l'on puisse empêcher le cours du dollar de monter jusqu'à 52 ou 53 francs belges : « *Il s'attendait à des retraits dans les banques, ce qui impliquerait des difficultés de trésorerie. Une certaine déflation serait nécessaire* »[62].

Restait donc la possibilité d'une dévaluation à taux fixe. Le conseil des ministres était conscient que l'opération à laquelle il devait se prêter consistait à un rajustement de parité, destiné à compenser partiellement seulement la dévaluation très profonde des monnaies qui avaient suivi la livre. « *Tout le monde se trouve sur le pont du navire. Le franc belge se trouve avec le dollar perché au sommet du mât* »[63]. À la demande de Liebaert, des tableaux avaient été préparés en soirée par les services de la Banque, qui indiquaient les cours du dollar et des principales monnaies européennes en cas de dévaluation de 10, 12½, 15 et 20 pour cent Frère s'opposa bec et ongle à ce que le gouvernement dévalue le franc au-delà de 50 francs pour un dollar : il fallait, déclara-t-il, garder vis-à-vis de la zone sterling les bénéfices d'une revalorisation substantielle du franc. Les ministres s'enquirent : une dévaluation plus prononcée n'offrirait-elle pas davantage de garantie de succès ? Frère répondit que le cours de 50 francs pour un dollar nécessitait une politique plus énergique, mais qu'il présentait l'avantage d'être un chiffre rond, auquel correspondrait pour la livre un cours rond de 140 francs « *ce qui donnera au public l'impression qu'on s'accrochera à ce niveau* ».

Frère quitta alors le siège du gouvernement. Le débat reprit entre les ministres. Pour convaincre ses collègues de la nécessité d'une dévaluation, Eyskens évoqua l'avis de Gutt. À son collègue Devèze, qui penchait pour le franc flottant, il fit valoir qu'à la Banque, Baudewyns et De Voghel lui avaient dit être favorables à une dévaluation. Sans doute, faisait-il référence à des avis qui lui avaient été donnés avant le retour de Frère des États-Unis. Finalement, Eyskens rallia l'ensemble du gouvernement au principe de la dévaluation au taux fixe de 50 francs[64]. Vers minuit et demie, alors que Frère venait de revenir à la Banque, le ministre des Finances lui téléphona cette décision. Pour le franc belge, cela représentait une réduction de valeur de 12,34 pour cent par rapport au dollar. Frère se mit immédiatement en rapport avec de Selliers, à Washington, et lui demanda d'introduire auprès du FMI une demande de révision de taux.

Cependant, la nuit du gouverneur n'était pas terminée. À 1 h 30 du matin, il fut appelé une seconde fois en séance du conseil pour envisager l'impact de la dévaluation sur l'évolution du coût de la vie et des salaires en Belgique. Le gouvernement voulait une politique d'argent à bon marché. Des pressions furent exercées sur le gouverneur pour qu'il consente porter le taux du franc au-delà de 50 francs le dollar. Vers trois heures du matin, Liebaert s'entretint à ce propos avec Gutt. Il lui expliqua qu'Eyskens voulait dévaluer d'au moins 15 pour cent et lui demanda son avis : « *Je lui ai répondu qu'évidemment, un chiffre mathématiquement exact pour un taux de dévaluation n'existait pas, mais que l'idée du personnel du FMI, et que je partageais, était* 'anything between 15 pour cent and 20 pour cent of devaluation'. *Je pense que si j'avais eu Eyskens à l'appareil, il aurait suivi ce conseil et que cela aurait assuré à la Belgique un avenir plus aisé, tout en ne rencontrant pas de sérieuses objections politiques car la dévaluation de la livre peut aisément expliquer ce mouvement tout en montrant la modération belge* »[65]. Il se confirma par la suite que le FMI considérait que la dévaluation belge n'avait pas été assez profonde[66].

Le taux de 50 francs pour un dollar fut finalement choisi comme l'avait conseillé le gouverneur de la Banque, contre l'avis de certains membres du gouvernement qui penchaient plutôt pour une parité de 53, voire 55 francs. Ce taux représente à l'époque une appréciation du franc belge par rapport à toutes les monnaies européennes, lire italienne et franc suisse exceptés.

Valeur de différentes monnaies en francs belges			
	Avant la dévaluation	Après la dévaluation	Taux de dépréciation (-) ou d'appréciation (+) par rapport au franc belge
dollar US	43,83	50,00	+14,08 %
livre	176,625	140,00	- 20,74 %
Florin	16,52	13,16	- 20,19 %
franc français	16,11	14,28	- 11,24 %
couronne suédoise	12,19	9,67	- 20,74 %
franc suisse	10,13	11,55	+ 14,08 %

La nouvelle parité du franc fut entérinée le 21 septembre 1949 à Washington. Ainsi, conclut Triffin, les quelques heures où la Belgique expérimenta un taux de change fluctuant passèrent quasi inaperçues. Ce bref mais peu ordinaire épisode de l'histoire du Fonds ne fut même pas évoqué lors du débat parlementaire d'octobre 1949 sur les circonstances de la dévaluation.

Dans les jours qui suivirent, le franc belge se négocia sur les marchés libres à un niveau légèrement inférieur à sa nouvelle parité. Mais dès le 28 septembre, le marché était stabilisé, ce qui fit regretter à Frère d'avoir abandonné le principe du taux fluctuant et renoncé ainsi à la possibilité de revenir, après un certain temps, au taux de change antérieur[67]. À plusieurs reprises par la suite, et notamment lors de l'assemblée générale de la Banque, en février 1950, Frère évoquera publiquement l'option qu'il avait défendue dans la fameuse nuit du 20 au 21 septembre, soutenant qu'il eut été préférable de laisser à la Banque une certaine marge de manœuvre en matière de cotation du dollar[68].

La dévaluation devant le Parlement

Fin septembre, les partis socialiste et communiste demandèrent à pouvoir interpeller le gouvernement à la Chambre sur la dévaluation[69]. On était en période de vacances parlementaires et il fallut ouvrir pour la circonstance une session extraordinaire. Lorsque le 19 octobre, le gouvernement fut amené à défendre sa décision devant le Parlement, il fut attaqué avec la plus grande vigueur par une large fraction du parti socialiste qui critiqua à la fois le principe même de la dévaluation et la précipitation avec laquelle la décision avait été prise, sans consultation préalable du Parlement. Pour Achille Van Acker, le gouvernement avait fait brutalement main basse sur 12 pour cent de l'épargne des petites gens. Il se demandait pourquoi il n'avait pas su retarder sa décision jusqu'à ce que le franc belge trouve une nouvelle assiette. Il laissa d'ailleurs entendre que Frère partageait son avis, ce qui irrita profondément Eyskens. Il affirma aussi qu'à la suite de fuites malencontreuses, on avait pu spéculer pendant 24 heures à la bourse de New York contre le franc belge.

D'autres mandataires socialistes dénoncèrent la hausse des prix du charbon, du lait ou des moyens de transport qui s'était produite depuis la mi-septembre. Paradoxalement, ils se plaignirent en même temps de ce que les exportateurs allaient prochainement se retrouver devant de grosses difficultés, subissant la concurrence de pays qui avaient dévalué plus profondément leur monnaie. Ce qui revenait à dire que le gouvernement n'avait pas dévalué suffisamment. Bref, un discours contradictoire, qualifié de « *sommaire* » par un Ockrent désabusé[70] et de « *démagogique et primaire* » par Eyskens[71].

De son côté, Edgar Lalmand, député communiste, estimait que la dévaluation allait renforcer la redoutable suprématie du dollar en Europe et ouvrait une voie royale aux investisseurs américains.

Le gouvernement monta au créneau pour se justifier. Pour van Zeeland, la solution choisie était élégante, « *à une égale distance des précipices qui nous entouraient* ».

Le franc belge avait été réévalué par rapport à la zone sterling et dévalué par rapport à la zone dollar. La majoration des coûts des importations en provenance de celle-ci serait compensée par la diminution du prix des importations en provenance de celle-là. « *Nous avons choisi une solution typiquement belge. Il est bien probable que nos prix resteront approximativement où ils étaient avant* »[72]. De son côté, Eyskens n'eut guère de peine à réfuter les objections de ses adversaires. Le gouvernement obtint sans difficulté la confiance du Parlement sur cette question, malgré l'opposition socialiste[73].

Des explications fournies par les ministres, il ressort clairement que la dévaluation du franc n'avait pas été décidée pour des motifs de politique intérieure : elle avait été imposée par le contexte international. Et même, ce fut beaucoup moins la dévaluation de la livre proprement dite que son ampleur qui avait provoqué le décrochage du franc.

Les suites de la dévaluation en Europe

Les dévaluations de 1949 portèrent un coup sérieux au prestige du FMI. Certes, Gutt et son *staff* n'avaient pas été pris au dépourvu. Ils savaient qu'en 1944, les parités des monnaies européennes avaient été surévaluées par rapport au dollar. Avec la fin du *seller's market*, qui coïncida avec celle de la première phase de reconstruction du Vieux Continent, des ajustements monétaires étaient devenus indispensables[74]. Mais quoi que Gutt ait pu dire, les circonstances dans lesquelles se produisirent la dévaluation de la livre et le réalignement général des monnaies qui suivit furent, aux yeux de beaucoup, une atteinte à l'autorité du Fonds et la démonstration de l'inanité des principes qu'il défendait. Tel était en tout cas l'avis de Frère qui, quelques semaines plus tard, déclara froidement au ministre des Affaires économiques Jean Duvieusart « *que les institutions de Bretton Woods ne servent à rien* »[75].

Cependant, contrairement à ce qu'Ansiaux avait espéré, le mouvement massif de dévaluation ne remit pas en cause le système des parités fixes qui régissait les relations monétaires depuis Bretton Woods. Certes, certains Américains avaient marqué un instant une certaine faveur pour l'instauration de taux de change fluctuants, tout en admettant qu'ils constituaient une violation technique des statuts du FMI[76]. Mais dans les semaines qui suivirent la dévaluation de la livre, l'opinion prévalut qu'après l'effort consenti par les Britanniques pour ajuster leur monnaie, il valait mieux ne pas les décourager en autorisant un système susceptible de mettre en exergue, par le jeu des *cross rates*, de nouvelles divergences entre la parité officielle de la livre et sa valeur d'échange[77].

Ansiaux évoqua souvent ce problème avec Gutt. Il voyait dans le système des parités fixes un frein au commerce et un facteur d'inflation. Les pays dont la monnaie était surévaluée contingentaient leur commerce, provoquant indirectement l'augmentation des prix et des salaires. Ils faisaient d'ailleurs financer pour partie cette inflation par leurs partenaires commerciaux : ils multipliaient les

pressions pour obtenir des crédits sous différentes formes, recouraient à la discrimination, empêchaient la libre concurrence de se développer…

Ce qui heurtait le plus Ansiaux dans la politique du Fonds, c'était la façon dont il contraignait ses membres à assurer la stabilité de monnaies d'autres pays, à des taux fixés par eux. « *En allant aux extrêmes, on pourrait imaginer le Luxembourg obligé de maintenir à lui seul le cours de la livre sterling ou du franc français sur son marché, à l'aide de ses propres réserves. C'est tellement excessif que cela montre l'inanité de la proposition* »[78]. Il serait beaucoup plus sain de demander à chaque pays membre du Fonds d'assumer la stabilité de son propre taux de change, partout dans le monde. Frère était du même avis, aspirant au moment où la Belgique reviendrait à l'étalon or, « *remplissant ainsi les conditions prévues par les statuts du fonds* ». « *À partir de ce moment, la responsabilité de maintenir sur le marché belge les monnaies étrangères à un niveau donné n'incomberait plus à notre pays ; ce sont les pays étrangers eux-mêmes qui auraient la charge de soutenir leurs monnaies sur le marché belge, comme ils le font actuellement à New York* »[79]. De Voghel, de son côté, était effrayé par la perspective du rétablissement de l'étalon or : il estimait que ce régime aggraverait les difficultés d'exportation rencontrées par les entreprises belges, car il accentuerait la dévaluation de la livre.

Le réalignement monétaire eut en tous cas pour effet de rapprocher les cours « libres » de la plupart des monnaies de leur parité officielle[80]. La décote du franc belge par rapport au dollar et au franc suisse disparut.

	Ecarts entre la parité et le cours libre à Zurich		Taux de dévaluation en septembre 1949
	Avant la dévaluation	Après la dévaluation	
franc belge	- 4,5 %	+ 1,7 %	- 12,34 %
franc suisse	+ 8,3 %	0 %	0 %
livre	- 29,3 %	- 3,4 %	- 30,5 %
florin	- 32,7 %	- 11,9 %	- 30,2 %
franc français	- 9,9 %	- 8,6 %	- 22,1 %[81]
Deutsche Mark	- 43,8 %	- 38,5 %	- 20,7 %

Frère et Ansiaux profitèrent de cette évolution pour marquer de nouveaux points dans la lutte contre le contrôle des changes. Le 13 novembre 1949, d'accord avec les autorités suisses, la libre cotation du franc suisse en bourse de Bruxelles fut autorisée[82]. La Suisse n'était pas membre du FMI et le contrôle des changes y était pour ainsi dire inexistant. Le marché libre de Zurich traitait légalement les billets de banque. Monnaie internationalement très appréciée dans l'immédiat après-guerre – il faisait prime même sur le dollar – le franc suisse constituait l'étalon de référence sur le marché noir. Autoriser la cotation du franc suisse à Bruxelles, c'était prendre le risque d'afficher d'éventuelles distorsions entre le cours du franc suisse en bourse et son cours réglementé (fixé dans le cadre de l'accord bilatéral de paiement belgo-suisse).

À partir du 30 novembre le dollar fut également coté en bourse de Bruxelles mais dans ce cas, les fluctuations durent être limitées à 1 pour cent en-deçà et au-

delà de la parité de 50 francs, pour tenir compte des engagements de la Belgique vis-à-vis du FMI. On autorisa l'arbitrage entre les diverses devises admises en bourse. Il était toutefois prévu que la Banque interviendrait dans la fixation des cours : elle se porterait le cas échéant contre-partie pour le solde acheteur ou vendeur du marché.

Parallèlement, les relations financières entre la zone monétaire belge, d'une part, et la Suisse et les États-Unis, d'autre part, furent libéralisées. Une complète liberté de mouvements fut rendue aux capitaux suisses et américains en Belgique. L'exportation de capitaux belges vers la Suisse et la zone dollar restait, quant à elle, soumise à autorisation préalable. Les billets belges rapatriés pouvaient toutefois être inscrits sur comptes libres et convertis en francs suisses et en dollars, au taux libre.

En février 1950, Frère déclara que le taux de 50 francs pour 1 dollar avait été bien choisi : il n'avait pas jusque là provoqué de variation notable dans l'indice des prix de détail, le ralentissement économique redouté ne s'était pas produite et le taux de chômage n'avait pas flambé[83]. Qu'en était-il cependant du commerce d'exportation ? Le réalignement monétaire de septembre 1949 handicapa-t-il les relations commerciales avec l'étranger ? Fin octobre 1949, lors d'une réunion à laquelle participaient les ministres van Zeeland, Duvieusart et Liebaert, Frère se déclara prêt à donner un coup de pouce aux exportateurs belges en relevant les plafonds des crédits fixés dans les accords de paiement jusqu'à une somme correspondant à environ un mois d'exportation : « *Il est tout naturel, maintenant que la courbe ascendante des crédits à l'étranger a été brisée, que la Banque contribue à vaincre* […] *les difficultés d'exportation qui se font jour et, par conséquent, à lutter contre le chômage* »[84]. La Banque voulait éviter d'apparaître comme responsable d'éventuelles difficultés économiques. Elle s'engagea à ne pas réclamer pendant cinq mois le paiement en or ou dollars des dépassements de crédits fixés par les accords de paiement[85]. En échange de ces facilités, le gouvernement devait s'efforcer d'obtenir des pays étrangers la levée de restrictions quantitatives aux importations de produits belges, de façon à délivrer les exportateurs de l'arbitraire des autorités étrangères qui administraient les contingents.

La dévaluation des monnaies européennes modifia l'orientation des échanges mondiaux. Les pays de l'OECE importaient moins facilement des États-Unis, dont la monnaie s'était valorisée. Le volume des échanges intra-européens augmenta, au détriment du commerce entre l'Europe et les États-Unis. La Belgique fit exception à ce mouvement, puisque le franc belge s'était valorisé par rapport aux monnaies des autres pays de l'OECE. Durant le premier semestre de 1950, ses exportations à destination de l'Europe diminuèrent de 16,5 pour cent par rapport au premier semestre de 1949[86]. Et entre fin août 1949 et fin juin 1950, le solde net des créances de la Belgique dans le cadre des accords de paiement bilatéraux ou multilatéraux se réduisit de 6,2 pour cent, passant de 11.012 millions de francs à 10.335 millions de francs[87].

La dévaluation eut aussi un impact sur les relations bilatérales entre la Belgique et le Royaume-Uni[88]. Celui-ci ne voulait plus exposer sa balance des paiements à des déséquilibres aussi importants que par le passé. Il voulait dès lors

se réserver le droit de choisir les produits qu'il achèterait en Belgique. Celle-ci fut exclue de mesures de libération commerciale récemment adoptées par le Royaume-Uni[89]. Les autorités belges protestèrent vivement contre cette discrimination, d'autant moins justifiable, selon elles, que la balance des paiements anglo-belge était en train de se renverser en faveur du Royaume-Uni. Elles proposèrent un relèvement du plafond des crédits prévus par l'accord bilatéral de paiement. Mais Stafford Cripps, Chancelier de l'Échiquier, ne voulut rien entendre[90]. Fin novembre 1949, le ministre des Affaires étrangères van Zeeland parvint à un accord provisoire, renouvelant jusque fin mars 1950 les accords commerciaux et financiers antérieurs. Il constatait que « *les Anglais souffrent d'un certain complexe. Ils croient que tout le monde leur en veut… Les délégués se reverront à la fin de janvier et, suivant les chiffres auxquels on atteindra à ce moment, nos exportations seront éventuellement élargies ou réduites* »[91]. Il se confirma en mars 1950 que les exportations belges à destination du Royaume-Uni avaient subi une nette diminution depuis la dévaluation[92].

Du point de vue du Benelux, la dévaluation de septembre 1949 fut un tournant : la parité monétaire fixée en 1943 fut abandonnée, le franc et le florin ayant dévalué à des proportions différentes[93]. Depuis plusieurs mois, il est vrai, Frère regardait la dévaluation du florin vis-à-vis du franc comme la manière la plus efficace de réduire le déficit structurel de la balance des paiements qui se creusait chaque année entre les deux pays. Dès mai 1949, le gouverneur avait fait observer à Marius Wilhelm Holtrop, président de la Nederlandsche Bank, que le florin restait dans l'orbite de la livre alors que le franc belge était entré dans celle du dollar : « *De même qu'une dévaluation de la livre résoudrait beaucoup de problèmes anglo-américains, une dévaluation correspondante du florin faciliterait grandement la solution des problèmes hollando-belges* »[94]. Immédiatement après les dévaluations du franc et du florin, les gouvernements belge et néerlandais voulurent profiter des ressources supplémentaires en dollars qu'elle mettait à disposition des Pays-Bas pour libérer rapidement les échanges entre l'UEBL et les Pays-Bas, ouvrant ainsi la voie à l'union économique[95]. L'accord de pré-union économique, envisagé pour mars 1949 mais retardé par la chute du gouvernement belge, fut paraphé le 5 octobre 1949 à La Haye et signé le 15 octobre à Luxembourg. À en croire van Zeeland, « *le moment était mal choisi, l'atmosphère peu favorable, les difficultés étaient telles qu'il fallait craindre la rupture* »[96]. Le ministre néerlandais des Finances, Lieftinck, reprocha aux Belges d'avoir choisi un taux de dévaluation qui augmentait encore l'écart entre la Belgique et les Pays-Bas quant aux salaires et aux prix. On parvint néanmoins à s'entendre et à fixer le régime des échanges intra-Benelux pour la période allant jusque juillet 1950 (date de l'entrée en vigueur de l'union proprement dite). Le commerce de plusieurs gamme de produits : céramiques, verre, métaux non ferreux, papier, bois, produits chimiques, était libéré immédiatement de toute entrave. Toutefois, les produits agricoles restaient exclus de l'accord, ce qui handicapait considérablement les exportations néerlandaises. On prévoyait qu'en neuf mois, la Belgique exporterait pour 15 milliards de francs de marchandises aux Pays-Bas, alors que ses importations se limiteraient à 8 milliards. La différence serait couverte, espérait-on, par des dollars Marshall (droits de tirage). Duvieusart avait proposé d'assouplir la clause en vertu de laquelle les dépassements du plafond

devaient être réglés en or ou dollars, mais Frère s'y était opposé. L'accord de Luxembourg accepta finalement que les Pays-Bas paient en francs français et en livres des dépassements de crédit à concurrence de 250 millions de francs[97].

Notes du chapitre 4

1 H. Van der Wee, *Histoire économique mondiale, 1945-1990*, Bruxelles, 1990, p. 388 ; voir aussi BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, E. de Selliers à H. Ansiaux, 29 juillet 1949.
2 BNB, DCISF, dossier 9.8., H. Ansiaux à G. Eyskens, 15 avril 1949.
3 BNB, DCISF, dossier 9.8., E. de Selliers à M. Frère, 23 juin 1949 ; BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à E. de Selliers, 15 juillet 1949.
4 BNB, DCISF, dossier pt. 9.11., E. de Selliers à H. Ansiaux, 3 mai 1949, et BNB, CD, PV du 10 mai 1949.
5 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à E. de Selliers, 15 juillet 1949.
6 *L'Écho de la Bourse*, 17 janvier 1946 : conférence de presse donnée par Maurice Frère.
7 AGR, CM, PV du 5 mars 1948. Le gouvernement décida de couper tout subside à l'agence, de l'expulser des locaux appartenant à l'État qu'elle occupait et d'ouvrir une information judiciaire à charge des « *auteurs ou provocateurs des fausses nouvelles attentatoires au crédit de l'État* ».
8 BNB, SD, AA, pt. 9.1/42, note d'E. de Selliers sur *La politique des États-Unis en ce qui concerne la modification de la parité des monnaies européennes et, en particulier, du franc belge*, 8 avril 1948.
9 BNB, SD, AA, pt. 9.1/42, note d'E. de Selliers sur *Le Niveau des prix belges comparé à celui des prix américains*, avril 1948.
10 BNB, SD, AF, 10, M. Frère à E. de Selliers, 5 avril 1948.
11 130 francs au lieu de 176,62 pour la livre et 12,2 francs au lieu de 16,52 pour le florin.
12 BNB, CR, PV du 30 mars 1949 et CD, PV du 1er mars 1949. Pour Frère, il était anormal qu'il soit permis aux touristes belges d'entrer en France avec des billets français sans qu'il soit possible néanmoins d'acquérir ces devises en Belgique par des voies régulières.
13 AGR, SGB III, 673, note du service d'études économiques de la SGB sur *La position du franc belge*, 31 août 1949. Les indices ont été calculés au départ de montants exprimés en dollars.
14 BNB, SD, AA, pt. 9.1/33, H. Ansiaux à M. Frère, 5 mai 1948.
15 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à G. Eyskens, ministre des Finances, 4 avril 1949 ; idem, télégramme d'E. de Selliers à H. Ansiaux, 31 mars 1949 ; idem, télégramme de M. Frère à E. de Selliers, 2 avril 1949.
16 BNB, SD, CL, télégramme de E. de Selliers à H. Ansiaux, 6 avril 1949.
17 BNB, CD, PV du 8 avril 1949.
18 BNB, CD, PV du 12 avril 1949 et SD, AA, pt. 9.1/43, compte-rendu d'une conversation entre E. de Selliers et H. Ansiaux, ca 12 avril 1949.
19 BNB, CD, PV du 15 avril 1949 et BNB, SD, CL, A. Baudewyns à G. Eyskens, 15 avril 1949.
20 BNB, SD, AA, b. 2, note de R. Ockrent pour le Premier ministre P.-H. Spaak, avec des annotations d'Ansiaux, s.d. (vers le 1er juin 1949).
21 BNB, CR, PV du 18 mai 1948.
22 BNB, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à E. Selliers, 15 juillet 1949.
23 Le service d'études économiques de la SGB était du même avis : voyez AGR, SGB III, 673, note sur *La position du franc belge*, 31 août 1949.
24 BNB, CR, PV du 18 mai 1948.
25 BNB, CD, PV du 24 mai 1948.
26 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à E. de Selliers, 15 juillet 1949.
27 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à E. de Selliers, 11 juillet 1949.
28 *L'Écho de la Bourse*, 15 septembre 1949.
29 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, E. de Selliers à H. Ansiaux, 16 décembre 1949.
30 BNB, SD, CL, H. Ansiaux à H. Liebaert, ministre des Finances, 27 août 1949 ; CD, PV du 30 août 1949 et CR, PV du 31 août 1949 ; SD, AM, pt. 9.5/ ??, Frère à H. Liebaert, ??.
31 J. Fforde, p. 300.

32 BNB, SD, AF, 10, E. de Selliers à M. Frère, 17 septembre 1949. Sur le caractère arbitraire du taux choisi, voir A. Milward, p. 288.
33 BNB, SD, AF, 10, E. de Selliers à M. Frère, 17 septembre 1949.
34 [H. Ansiaux], *Souvenirs*…, pp.140-141.
35 BNB, SD, classement thématique, 80/1, télégramme secret de E. de Selliers à A. Baudewijns, envoyé le 17 et reçu le 18 septembre 1949.
36 BNB, DCSIF, dossier « Dévaluation 1949 », G. Rendell, ambassadeur du Royaume-Uni, au ministre J. Duvieusart, 17 septembre 1949.
37 BNB, CD, PV du 19 septembre 1949. Les PV du CD de la Banque sont formels à ce sujet. Dans ses mémoires, le ministre Duvieusart a écrit qu'il avait communiqué immédiatement la nouvelle à Eyskens, lequel avait réagi avec flegme en fixant une réunion au lendemain dimanche soir, 18 septembre.
38 *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, Session extraordinaire de 1949, séance du jeudi 20 octobre, p. 26.
39 BNB, CG, PV du 21 septembre 1949.
40 BNB, SD, classement thématique, 80/1, télégramme secret n° 251 de E. de Selliers à A. Baudewijns envoyé le 19 et reçu le 20 septembre (projet de communiqué du gouvernement belge).
41 BNB, SD, classement thématique, 80/1, télégramme secret n° 254 de E. de Selliers à A. Baudewijns, envoyé le 19 et reçu le 20 septembre 1949.
42 Idem.
43 BNB, CD, PV du 23 septembre 1949 **date à vérifier**.
44 R. Triffin, 1957, p. 120.
45 Les hypothèses de calcul retenues alors ne s'avérèrent pas toutes valides, certains pays ne dévaluant pas aux taux prévus par le service d'études de la Banque. Voir à ce propos BNB, AC, J. De Groote et M. Grosfils, *Note sur la dévaluation belge de 1949*, 14 janvier 1958.
46 BNB, AC, SE, B 418/1, *Répercussions des dévaluations sur les coûts de l'économie belgo-luxembourgeoise*, 19 septembre 1949 ; BNB, AC, SE, A 251/4, Rapport du Comité des Experts intitulé *Conséquences de la dévaluation de la livre sterling*, 20 septembre 1949.
47 V. Dujardin, *Belgique 1949-1950. Entre Régence et Royauté*, Bruxelles, 1995, pp. 117-118.
48 BNB, CD, PV du 20 septembre 1949.
49 AGR, CM, PV de la séance des 20-21 septembre 1949.
50 V. Dujardin, 1995, pp. 117-118.
51 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 23 septembre 1949
52 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 27 septembre 1949.
53 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, note de A. van Campenhout sur les *Changes in Par Values – Fluctuating Rates*, 19 septembre 1949.
54 Bill Martin était *Assistant Secretary* au Trésor américain.
55 Geoffrey Howson Tansley, administrateur suppléant britannique du FMI.
56 Louis Rasminsky, administrateur canadien du FMI.
57 Stuart G. McFarlane, administrateur australien du FMI.
58 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 27 septembre 1949.
59 BNB, CD, PV du 20 septembre 1949.
60 AGR, CM, PV du 20-21 septembre 1949.
61 J. Smits, pp. 267-268.
62 AGR, CM, PV du 20-21 septembre 1949.
63 AGR, CM, PV du 20-21 septembre 1949.
64 C'est du moins la version rapportée dans les PV du CG de la Banque. Par contre, dans les mémoires de Gaston Eyskens, le coup de fil aurait eu pour objet de demander à Frère son avis à propos de la parité à laquelle le gouvernement devait s'arrêter (Smits, pp. 268-269).
65 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 27 septembre 1949.
66 BNB, SD, R. Ockrent à P.-H. Spaak, 5 octobre 1949 (copie).

67 BNB, CR, PV du 28 septembre 1949 ; Archives privées de la famille Rey, compte rendu par Jean Rey, ministre de la Reconstruction, d'une *Conversation avec M. Frère, gouverneur de la Banque nationale, le mardi 1er janvier 1950, chez M. Duvieusart, ministre des Affaires économiques*.

68 *Allocution prononcée par M. le gouverneur Maurice Frère à l'assemblée générale des actionnaires du 27 février 1950*, Bruxelles, Banque Nationale de Belgique, 1950, p. 7.

69 AGR, CM, PV du 30 septembre 1949.

70 BNB, SD, R. Ockrent à C. Gutt, 20 octobre 1949 (copie).

71 J. Smits, pp. 269-270.

72 *Annales Parlementaires. Chambre des Représentants*, session extraordinaire de 1949, séance du jeudi 20 octobre p. 30.

73 *Annales Parlementaires. Chambre des Représentants*, session extraordinaire de 1949, séances du mercredi 19 (p 6. à 23) et du jeudi 20 octobre (p. 3 à 35).

74 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, copie de la lettre de C. Gutt à M. Henriquet, directeur de *L'Écho de la Bourse*, 19 octobre 1949.

75 Archives privées de la famille Rey, compte rendu par J. Rey, ministre de la Reconstruction, d'une *Conversation avec M. Frère, gouverneur de la Banque nationale, le mardi 10 janvier 1950, chez M. Duvieusart, ministre des Affaires économiques*.

76 BNB, SD, AA, b. 11, *Mémorandum relatif aux conversations officieuses qui ont eu lieu à Washington du 12 au 16 septembre entre les représentants de la Belgique, de la France, des Pays-Bas et de l'Italie en vue de la mise sur pied d'un régime permettant la libération des échanges*, 4 octobre 1949.

77 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, E. de Selliers à H. Ansiaux, 14 octobre 1949.

78 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 7 octobre 1949.

79 BNB, CD, PV du 5 novembre 1949.

80 BNB, AC, J. De Groote et M. Grosfils, *Note sur la dévaluation belge de 1949*, 14 janvier 1958, p. 6.

81 La France n'a pas opéré une dévaluation comparable à celle des autres pays. Les cours de change multiples adoptés en 1948 ont été remplacés par des cours de change uniformes. Le chiffre de 22 pour cent correspond à la dévaluation par rapport au taux moyen appliqué avant septembre 1949 pour la plupart des transactions commerciales.

82 BNB, SD, AA, pt. 9.1/33, M. Frère à H. Ansiaux, 29 juillet 1949.

83 *Allocution prononcée par M. le gouverneur Maurice Frère à l'assemblée générale des actionnaires du 27 février 1950*, Bruxelles, Banque Nationale de Belgique, 1950, p. 8.

84 BNB, CD, PV du 21 octobre 1949 ; CR, PV du 26 octobre 1949 et annexe (lettre de M. Frère à H. Liebaert, ministre des Finances, 27 octobre 1949).

85 BNB, SD, CL, H. Liebaert, ministre des Finances, à M. Frère, 18 novembre 1949.

86 BNB, AC, J. De Groote et M. Grosfils, *Note sur la dévaluation belge de 1949*, 14 janvier 1958, p. 6. Voir aussi J. De Groote, *De devaluatieweerslag op de handels- en betalingsbalansen. Principepen en toepassing op de Belgische devaluatie van 1949*, s.d.

87 AMAE, 7114 III, texte d'une conférence de M. Frère prononcée au Japon le 21 avril 1960.

88 BNB, AC, DAI, C 762, note de O. M. Gérard concernant les négociations avec le Royaume-Uni, 13 octobre 1949.

89 BNB, CD, PV du 4 novembre 1949.

90 BNB, CD, PV du 9 novembre 1949.

91 AGR, CM, PV du 25 novembre 1949.

92 BNB, AC, DAI, C 762, *Évolution des relations commerciales entre l'UEBL et la zone sterling*, 10 décembre 1949 ; *Note pour M. Suetens, directeur général du Commerce extérieur. Réponse préliminaire à la communication AC/CICE/019.840 du 14 janvier 1950*, 19 janvier 1950.

93 J. J. Polak, 'Financial relations between the Netherlands and Belgium : 1943 to 1993', in : *Essays in Honour of André Szasz*, Amsterdam, 1994, pp. 193-196.

94 BNB, CD, PV du 17 mai 1949.

95 T. Grosbois, 'Le Benelux et le Plan Marshall. Une union douanière face au roi dollar', in : *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*, Actes du colloque tenu à Bercy les 21, 22 et 23 mars 1991 sous la direction de R. Girault et M. Lévy-Leboyer, Paris, 1993, pp. 515-528.

96 AGR, CM, PV du 21 octobre 1949.

97 BNB, CD, PV du 18 octobre 1949.

CHAPITRE 5 – LA GENÈSE DE L'UNION EUROPÉENNE DE PAIEMENTS (1949-1950)

L'échec de Finebel

Le réalignement monétaire de septembre perturba aussi les négociations relatives au projet Finebel. Au moment même où l'administrateur britannique du FMI, Bolton, annonçait la dévaluation de la livre, les délégations française, italienne, néerlandaise et belge étaient en train de négocier les modalités d'une coopération renforcée. La nouvelle brisa net le cours des pourparlers[1]. Du reste, Ansiaux soupçonnait la France de négocier en ayant surtout pour objectif de mettre la main sur le fond réservé de 150 millions de dollars que l'*Economic Cooperation Administration* (*ECA*) destinait aux pays qui progressaient sur la voie de la libération des échanges[2].

Au début du mois de novembre 1949, sur de nouvelles pressions américaines, l'OECE décida de stimuler les unions économiques régionales[3]. Paul Hoffman, administrateur de l'*ECA*, insistait pour que Finebel soit élargi à d'autres pays. Côté britannique, la situation semblait moins crispée qu'en juin. Stafford Cripps accepta le principe d'une union économique européenne, du moment qu'elle soit compatible avec les structures du Commonwealth. Le Royaume-Uni ne souhaitait toutefois pas y être associé – du moins dans un premier temps[4].

Une conférence fut organisée à Paris du 29 novembre au 10 décembre. La Belgique et les Pays-Bas y défendirent le principe d'un calendrier de libération intégrale des échanges et des paiements en deux ans. Ils proposaient aussi que la libération des changes soit accompagnée d'un système susceptible de compenser les déséquilibres « normaux » des balances de paiement, résultant de décalages transitoires dans les volumes des échanges. Les marges de crédit dont un pays membre disposait en vertu d'accords bilatéraux pourraient être utilisées de façon multilatérale. Mieux encore, ces droits de tirage pourraient être mis en commun. On espérait que le fonds de stabilisation nécessaire au fonctionnement de l'accord serait alimenté par les États-Unis. Les pays du Benelux étaient aussi favorables à l'admission de l'Allemagne occidentale, qui améliorerait l'équilibre économique au sein du groupement. Mais la France s'y opposait, pour des raisons politiques et économiques[5].

Sur le plan financier, des concessions mutuelles permirent d'aboutir à une certaine unité de vues[6]. Toutes les délégations, sauf celle des Pays-Bas, étaient prêtes à permettre la cotation de leurs monnaies sur les marchés extérieurs. Toutes acceptaient de même de créer un marché libre des billets. Malheureusement, de fortes divergences de vues se manifestèrent sur le plan commercial[7]. La France et l'Italie se montrèrent apparemment réticentes à libérer la totalité de leurs transactions commerciales ou à donner des échéances précises pour cette libération. De telle sorte que le rapport déposé le 9 décembre par les experts fut considéré comme trop timoré par les Américains.

L'idée de Richard Bissell de décembre 1949

L'échec de Finebel résulte pour une bonne part d'un changement d'orientation de la politique américaine. L'*ECA* ne donnait plus la priorité à la conclusion d'unions économiques régionales. À partir de l'automne 1949, plaida et oeuvra en faveur d'une intégration économique accrue de tous les pays membres de l'OECE : les Américains estimaient désormais que sans la participation active du Royaume-Uni, l'intégration de l'Europe occidentale serait de peu d'intérêt[8].

Qu'avait-on déjà réalisé sur la voie d'une Europe unie ? Le secrétaire d'État Dean Acheson constatait que l'OECE n'était pas devenue une institution véritablement européenne, permettant la réalisation d'objectifs communs concertés. Fin octobre 1949, Paul Hoffman s'envola pour Paris[9]. Au cours d'une réunion à huis clos, il reprocha aux représentants des pays de l'OECE de ne pas avoir tenu les promesses faites lorsque le plan Marshall était entré en vigueur et les mit en demeure d'en arriver avant la fin de l'année à des réalisations pratiques sur la voie d'une union économique[10]. La suite du plan Marshall, menaçait-il, pourrait sinon s'en trouver compromise…

Aiguillonnés par les Américains, les instances de direction de l'OECE reprirent leurs discussions sur les mesures susceptibles d'améliorer la convertibilité des monnaies et la liberté des échanges. La récente dévaluation avait à cet égard suscité de gros espoirs : on estimait généralement qu'en rapprochant les taux des monnaies de leur valeur réelle, elle avait levé le principal obstacle au rétablissement de la convertibilité. Gutt écrivait à Ansiaux : « *Le cri de guerre de tout le monde, en Amérique* […]*, après avoir été depuis un an 'dévaluation !', est devenu maintenant 'convertibilité'* »[11].

À la fin du mois d'octobre 1949, le secrétariat de l'OECE déposa une note prônant la libération du commerce, qui prévoyait aussi la constitution d'une banque européenne d'investissements alimentée en monnaies européennes. Cette note fut immédiatement appuyée par Stafford Cripps. Il y retrouvait des éléments du plan de libération des échanges intra-européens qu'il avait présenté cinq mois plus tôt. Le Chancelier de l'Échiquier déclara à la presse que le Royaume-Uni était prêt à libérer immédiatement 50 pour cent de ses importations. Mais au fil des négociations, cette proposition perdit de la consistance. Il fut en effet entendu que la libération de 50 pour cent du commerce européen ne toucherait que les transactions privées, à l'exclusion du commerce gouvernemental[12]. Or, celui-ci occupait encore une très large place en Europe, spécialement au Royaume-Uni. De plus, si un pays, pour des raisons d'ordre économique, financier ou social, estimait ne pas être à même d'atteindre les objectifs fixés par l'OECE, il serait délié de ses engagements sur une simple déclaration au secrétariat de cette organisation. Avec des contraintes aussi floues, la libération des échanges en Europe ne devait pas progresser de façon bien spectaculaire…

Dans le domaine financier, on ne se faisait déjà plus guère d'illusions, à la fin de 1949, sur la portée des améliorations apportées en septembre 1949 à l'accord de

paiements intra-européens. Le système était tellement boiteux que les droits de tirage prévus (802 millions de dollars pour la période septembre 1949 – juin 1950) resteraient inutilisés pour des montants importants. Dans certains cas, leur utilisation aurait accentué le déséquilibre de la balance des paiements des pays concernés plutôt que de le réduire ! De plus, la multilatéralisation de ces droits de tirage jouait seulement pour des montants assez faibles.

Convaincu qu'il fallait changer radicalement le système, Richard Bissell, administrateur suppléant de l'*ECA*, prit à la mi-décembre 1949 l'initiative de proposer d'organiser avant juillet 1950 un système européen de transférabilité totale[13]. Son plan était basé sur un mécanisme d'apurement automatique (en or et en dollars) des soldes des balances de paiements intra-européens, lorsque ces soldes dépasseraient certains montants convenus. L'*ECA* – et c'était là une première – envisageait la possibilité d'injecter directement de l'argent américain dans ce système de clearing européen, en établissant un fonds de stabilisation en dollars. Ansiaux : « *Il ne s'agirait plus comme précédemment de répartir l'aide Marshall sur la base des estimations faites par les bénéficiaires, ni d'attribuer les dollars individuellement, mais de constituer une réserve commune à laquelle auraient accès, selon les besoins dûment constatés, les banques centrales qui ne possèdent pas de réserves ou en ont moins que d'autres* »[14]. Le fonds de stabilisation en dollars serait complété par des crédits globaux ouverts par chaque pays membre de l'OECE à l'ensemble des autres pays participants. Ces crédits remplaceraient ceux existant en vertu d'accords bilatéraux. Avant de recourir au fonds de stabilisation, on ferait la balance des soldes de chaque pays adhérant à l'OECE avec l'ensemble de ses partenaires. En élargissant ainsi la plate-forme de compensation, le montant des crédits ouverts par chaque pays serait vraisemblablement inférieur au total des marges de crédit prévues dans les accords bilatéraux en vigueur.

Ansiaux jubilait : « *Le plan financier que M. Bissell propose au nom de l'ECA ne diffère pas, quant au fond, du projet que la Belgique avait présenté en 1947 et qui consistait à créer un fonds commun de stabilisation alimenté par des dollars Marshall libres* »[15]. L'initiative de l'*ECA* souleva par contre une certaine surprise aux États-Unis même. De Selliers : « *Bissell est parti vendre son plan à Paris sans avoir soumis celui-ci à l'approbation du NAC* [*National Advisory Council*]. *Mieux que cela, les Américains ont pris connaissance du plan ECA par l'intermédiaire des Italiens* »[16] !

Le rapport des experts financiers et les objections britanniques

Bissell avait signifié à l'OECE qu'il entendait bien que certains éléments de son plan soient intégrés dans le second rapport de l'OECE, à paraître en juin 1950. Son projet fut donc immédiatement mis à l'étude par le comité exécutif de l'OECE. Il fut entendu qu'un comité restreint d'experts financiers serait constitué pour élaborer une réaction « européenne » aux propositions de Bissell. Au grand dam des Britanniques, ce fut Ansiaux, comme Président du comité des paiements de l'OECE, qui fut choisi à la mi-décembre pour présider ce comité restreint.

Ses collègues de travail se connaissaient déjà intimement pour la plupart. Le représentant des États-Unis à ce comité, Henry Tasca (l'un des bras droits de Harriman et de Bissell) s'était adjoint Robert Triffin comme consultant. L'ambiance du comité fut constructive et laborieuse (il n'y eut pas moins de 19 réunions en moins d'un mois)[17]. Dès le 10 janvier 1950, Ansiaux présentait au conseil de l'OECE un nouveau projet de plan de paiements. Celui-ci portait indubitablement la marque de tout le travail accompli depuis juin 1947 par le directeur de la Banque : en deux ans et demi de négociations internationales, il avait su conquérir l'estime de ses collègues du comité des paiements.

Constatant une amélioration dans la situation économique globale en Europe, les experts proposaient une réorientation des aides Marshall. Utilisées jusque là à des fins de reconstruction, celles-ci devaient désormais avoir pour vocation de faciliter le rétablissement de l'équilibre financier en Europe. Il fallait éviter qu'elles financent des programmes d'investissement ou le déficit des pays participants vis-à-vis d'autres zones monétaires, sous peine d'inflation[18]. L'équilibre global de l'Europe ne pouvait se concevoir que comme la « *somme d'équilibres individuels* » : chaque pays devait veiller à remettre de l'ordre dans ses finances publiques. Pour certains, l'équilibre ne serait atteint que si l'on stérilisait, provisoirement au moins, une bonne partie des ressources monétaires existantes. Ansiaux songeait en particulier aux « *blocked sterling balances* », ces stocks de livres accumulés pendant la guerre par les pays du Commonwealth et qu'il considérait comme le principal facteur de déséquilibre financier en Europe. « *Les Anglais les relâchent trop généreusement pour s'en servir d'une part, comme instrument politique dans le Moyen-Orient aussi bien qu'aux Indes, et d'autre part pour maintenir le full-employment en Angleterre même* »[19].

Une fois admise l'hypothèse que la balance des paiements globale de chaque pays européen avait atteint un équilibre structurel – grâce entre autres aux aides américaines – un plan de paiement commun aux pays de l'OECE était envisageable. Les pays participants formeraient « une Union de paiements européens », qui fournirait des facilités de crédit de deux types : à court terme, d'une part, et à moyen ou long terme, d'autre part[20]. Les premières, remboursables après douze mois, seraient destinées à couvrir les mouvements saisonniers d'échanges et de paiements. Elles répondraient à la même fin que les marges de crédit prévues dans les accords de paiement bilatéraux existants. Les secondes compenseraient les déficits « imprévisibles », résultant par exemple des efforts réalisés par un pays pour libérer ses échanges. Elles joueraient, au moins en partie, le rôle dévolu normalement aux réserves d'or et de devises des banques centrales (réserves fortement amoindries au cours des dernières années). Le financement des facilités de crédit du second type serait assuré par une réserve commune aux pays adhérant à l'OECE, grâce à des crédits ouverts par chacun en fonction d'un quota. Sur l'insistance de la Belgique, le rapport des experts suggérait que chaque fois qu'un pays recourrait à la réserve commune, il devrait faire en même temps un paiement en or ou devises convertibles. C'était pour éviter que l'on n'abuse des crédits de deuxième catégorie et afin de décourager les positions déficitaires. Limités au début, ces paiements en or ou dollars augmenteraient en fonction de

l'endettement du pays débiteur. Lorsque celui-ci aurait utilisé la totalité de son quota – ou lorsqu'un pays créditeur aurait mis à la disposition du système l'intégralité de son quota – les règlements se feraient exclusivement en or ou en devises.

Lors de l'examen de la note des experts financiers par le conseil de l'OECE, des divergences sérieuses apparurent sur différents points sensibles : détermination des quotas, progressivité des règlements en or, pouvoirs à donner à l'organisme qui gérerait l'accord. Comme les années précédentes, les débats se cristallisèrent autour des points de vue défendus par la Belgique et le Royaume-Uni – les autres pays membres prenant généralement le parti de la thèse présentée par Ansiaux, à l'exception des pays scandinaves, qui partageaient le point de vue britannique.

Le rapport des experts fut discuté au niveau ministériel le 27 janvier 1950. Cripps y présenta la synthèse des objections britanniques.

Le conflit portait tout d'abord sur la multilatéralisation des crédits. Pour la Belgique, les accords bilatéraux disparaîtraient dès que le système de transférabilité automatique serait adopté : il ne pourrait dès lors y avoir de discriminations entre membres, les opérations de crédit auraient un caractère vraiment multilatéral. Mais le Royaume-Uni se refusait à admettre la fin des accords bilatéraux. Comme déjà dit plus haut, il n'avait pas intérêt à y renoncer pour un système qui imposait de façon automatique des règlements en or. Ansiaux : « *Nous ne pouvons suivre les Anglais dans leur thèse, car cela reviendrait simplement à ajouter de nouveaux crédits aux crédits existants* »[21]. Londres proposait aussi que les dépassements des marges de crédit prévues par les accords bilatéraux (payables en or ou dollars) soient réglés intégralement par le fonds européen. Ansiaux y était totalement opposé : « *Dans l'hypothèse où les accords bilatéraux seraient maintenus, le fonds européen serait épuisé très rapidement, par suite des prélèvements effectués par les pays participants qui se sont engagés à recevoir des livres sans limite* »[22].

Le désaccord portait aussi sur les modalités de remboursement des crédits prévus dans le rapport des experts. La délégation britannique voulait que les crédits à court terme n'aient pas d'échéance et se remboursent automatiquement, par inversion des mouvements commerciaux. Pour les crédits à moyen terme, ils admettaient le principe d'un paiement graduel en or, mais ces remboursements ne devaient commencer que lorsque les crédits auraient déjà été largement épuisés. D'ailleurs, dès que les règlements en or prendraient de l'ampleur, le pays débiteur pourrait rétablir des restrictions quantitatives à l'importation. Ansiaux n'hésitait pas à parler de « *pénalisation* » des pays créanciers, « *auxquels on reproche de pratiquer une politique de déflation allant à l'encontre du maintien du "full-employment" ; ils auraient le choix entre faire de nouveaux crédits sans recevoir de paiements en or ou recevoir de tels paiements en subissant des discriminations* ». Les Britanniques laissaient en effet entendre que les pays qui ne leur maintiendraient pas le bénéfice de crédits bilatéraux ne jouiraient pas de l'intégralité des libérations qu'ils accorderaient sur le plan commercial[23]. Les Scandinaves prirent une position plus radicale encore, déclarant qu'ils n'envisageaient d'adhérer au plan que si les règlements en or ou dollars étaient exclus[24].

Début février 1950, le débat suscité par le mémorandum de Stafford Cripps fut provisoirement gelé : les élections prochaines au Royaume-Uni – qui allaient être remportées une nouvelle fois par les travaillistes – reportaient la suite des négociations à plus tard[25]. Bien que Cripps, sous la pression de l'*ECA*, n'ait pas complètement fermé la porte à des négociations ultérieures, Ansiaux n'hésitait pas à parler de « *désaccord fondamental* »[26].

L'opposition britannique n'était pas le seul obstacle au nouveau projet de plan de paiements. Le *staff* du FMI (et son administrateur délégué, Camille Gutt) avaient réagi avec une certaine acrimonie, constatant avec étonnement que l'existence du Fonds n'était même pas évoquée dans le plan, alors qu'il y était question de mettre sur pied un organisme doté de pouvoirs d'intervention dans la politique monétaire et financière de ses membres. À Ansiaux, Gutt déclarait cependant n'avoir aucune prévention contre le plan. Il s'agissait seulement, disait-il, d'une tactique pour que le Fonds s'implique en Europe : « *Il s'agit d'étudier* [le plan], *de voir s'il est bon, et, dans l'affirmative, d'y intégrer le Fonds* »[27].

Ansiaux, lui, n'était pas du tout favorable à une intervention du FMI. Il y avait bien sûr des difficultés d'ordre pratique : « *La machine intérieure du FMI est tellement lourde que nous ne pouvons nous permettre d'attendre son approbation avant de réaliser les projets que nous avons en vue* »[28]. Il fallait tenir compte aussi des divergences de vues entre départements américains et en particulier le Trésor et l'*ECA*. « *Nous avons déjà assez à faire à mettre d'accord entre eux les gens de l'ECA* »[29]. Il y avait surtout des objections d'ordre politique. « *Il s'agit d'une affaire exclusivement européenne… Les Européens ne pourraient souffrir que leurs différends soient éventuellement arbitrés par les Hindous, les Chinois ou les Sud-Américains* »[30].

Ces prises de position suscitèrent des heurts assez vifs avec l'adjoint de Gutt, l'Américain Andrew Overby. Récemment nommé, celui-ci était persuadé que l'Union européenne de paiements en gestation finirait par constituer une zone fermée, où les transactions se feraient en monnaie faible – une espèce de zone sterling élargie, qui obligerait même des pays comme la Belgique, pratiquant une politique de change libérale, à faire marche arrière sur la voie de la convertibilité[31]. Il voulait en outre que l'OECE entretienne des relations structurelles avec le FMI et n'hésita pas à provoquer un incident à ce propos en remettant à Paris une sorte d'ultimatum[32]. Ansiaux dut déployer tous ses talents de diplomate pour éviter une rupture entre le conseil de l'OECE et le Fonds, tout en cherchant à faire comprendre à Overby que « *Paris n'est pas le Far West* »[33]. Il fut entendu que le Fonds enverrait un observateur suivre les débats au comité des paiements.

Frère partageait les réticences d'Overby à l'endroit du plan. Le gouverneur prophétisait qu'il obligerait la Belgique à consentir de nouveaux et importants crédits à l'étranger. Aussi allait-il partout répétant qu'on allait compromettre les résultats acquis en Belgique dans la libération des échanges et des paiements[34]. Parallèlement, il continuait à dénoncer le danger d'inflation que présentait le régime des accords bilatéraux en vigueur[35]. Les avances de la Belgique à ses partenaires commerciaux étaient permanentes. Etaient-elles indispensables au financement des exportations, comme certains se plaisaient à le répéter ? Le gouverneur en doutait. Depuis la fin de la guerre, la Belgique avait exporté pour 250 milliards de francs,

tandis que les crédits consentis avaient atteint 14 milliards, maximum – chiffre qui recouvrait en bonne partie des produits de première nécessité qu'en toute hypothèse, la Belgique aurait de toute façon exportés.

A la mi-février 1950, une délégation de l'OECE, emmenée par Edmund Hall-Patch, président du comité exécutif, et Robert Marjolin, secrétaire général, se rendit à Washington à l'invitation de l'*ECA*[36]. Ansiaux était du voyage. Pour faire voter les aides Marshall de l'exercice 1950-1951 par le Congrès, l'administration américaine avait préparé un plan très ambitieux d'intégration économique complète de l'Europe en vingt-cinq mois. Il envisageait la création d'une banque centrale européenne, d'une monnaie unique, d'un fonds d'investissement… La délégation de l'OECE obtint que l'*ECA* renonce à présenter ce projet, trop ambitieux pour l'heure, et qu'elle transmette en lieu et place au Congrès le rapport établi par l'OECE elle-même sur les progrès enregistrés durant l'année 1949[37]. Par ailleurs, Hoffman envisageait de répartir les aides Marshall pour l'exercice 1950-1951 comme précédemment, c'est-à-dire en fonction du déficit à l'égard du continent américain[38]. La délégation de l'OECE lui représenta que dans ces conditions, les pays membres se soucieraient fort peu des qualités intrinsèques du plan de paiements en négociations. Snoy et Ansiaux, en particulier, eurent l'occasion de défendre cette thèse lors d'un déjeuner en petit comité avec Hoffman et Bissell[39]. Au cours de l'entretien, Hoffman annonça qu'il avait changé d'avis et que sur une demande de crédits globale de 2.950 millions de dollars, il prévoyait de bloquer une allocation de 600 millions en faveur du fonds de stabilisation européen. Il s'agirait de dollars « libres » : ils resteraient à disposition de l'union européenne de paiements à l'expiration du plan Marshall. Ansiaux : « *Le résultat est que* [les Britanniques] *feront un très gros effort pour participer à un Fonds européen nanti de 600 millions de dollars. Il nous appartient de rester fermes afin que cet organisme soit viable et utile au rétablissement d'un saine politique monétaire en Europe* »[40].

Un institut d'émission européen : les divergences de vues de Frère et d'Ansiaux

Revenu en Belgique, Ansiaux rédigea dans les premiers jours de mars 1950 un projet de mémorandum que la délégation belge pourrait déposer lors de la reprise des pourparlers[41]. Il y revenait d'abord sur les conditions et objectifs d'une union européenne des paiements. Il s'agissait de rétablir l'équilibre financier interne et externe de chacun des pays membres ; d'éviter de créer en Europe une zone fermée à l'intérieur de laquelle les pays participants se consentiraient des avantages préférentiels ; de permettre une libération complète des échanges et plus généralement de toutes les transactions courantes ; et de reconstituer les réserves des banques centrales, indispensables au bon fonctionnement de tout mécanisme de paiement.

En annexe à ce texte, Ansiaux proposait une première mouture des statuts de l'Union européenne de Paiements projetée. Il y suggérait de calculer la souscription des membres au prorata d'un pourcentage convenu de la valeur

annuelle de leur commerce d'exportation. Toutes les opérations de l'Union seraient comptabilisées en dollars. Sa gestion journalière serait confiée à la BRI, mais elle serait administrée par un conseil de huit gouverneurs de banques centrales, disposant d'une large autorité dans l'attribution des crédits et dans la gestion de ses réserves. Visiblement, Ansiaux avait été frappé, lors de ses voyages aux États-Unis, par le désir des Américains de voir l'Europe progresser vers l'unification !

Le projet d'Ansiaux fut présenté à l'assemblée de la BRI qui se tint à Bâle le 13 mars 1950. L'administration de cette institution et les gouverneurs de banques centrales présents furent unanimes à protester, déclarant que la future Union européenne de paiements ne devait pas constituer une organisation supranationale habilitée à s'immiscer dans les affaires intérieures des pays participants[42]. L'Union devait être une simple association d'États liés par une convention. « *Il serait à la fois inutile et inopportun de créer une nouvelle administration et encore moins une administration permanente* »[43].

Les réactions les plus vives contre le texte élaboré par Ansiaux émanaient de Frère lui-même. Lors de la réunion du comité de direction de la Banque, le 14 mars 1950, le gouverneur demanda à Ansiaux de ne pas prendre l'initiative dans les discussions qui allaient s'ouvrir à Paris, d'autant que la Belgique avait déjà suscité autour d'elle une certaine hostilité au cours des négociations antérieures. Il estimait que l'unification monétaire ne pouvait en aucun cas précéder l'unification politique de l'Europe. En cette matière, le gouverneur se sentait plus proche des options défendues par Roger Auboin, directeur général de la BRI, ou par le gouverneur de la Banque de France, Wilfred Baumgartner, que de l'opinion d'Ansiaux lui-même[44]. Frère : « *Le but que nous devons poursuivre est de revenir le plus rapidement possible à un système de relations normales, c'est-à-dire basé sur l'étalon or. Le jour où tous les pays d'Europe seront revenus à l'étalon or, mais ce jour-là seulement, nous pourrons essayer de créer un organisme central avec larges pouvoirs qui pourra, le cas échéant, devenir un institut d'émission européen. Ce jour-là, la création de la monnaie pourra être soustraite à l'influence des gouvernements particuliers et subordonnée exclusivement à celle d'un gouvernement fédéral européen* […]. *Nous en sommes encore malheureusement très loin* »[45].

Le gouverneur considérait aussi qu'en adoptant telles quelles les propositions d'Ansiaux, les crédits que la Belgique aurait à consentir dépasseraient ses possibilités[46]. Faute de pouvoir les financer par l'emprunt (le marché des capitaux ne le permettait pas), le gouvernement se trouverait contraint d'accroître considérablement la circulation monétaire. Si l'on s'en tenait, ainsi que le conseil des gouverneurs de la BRI le préconisait, à une simple multilatéralisation des marges de crédit existantes, le montant maximum de crédits supplémentaires que la Belgique serait éventuellement amenée à consentir ne dépasserait pas 2,1 milliards de francs belges. Si, par contre, on adoptait le plan Ansiaux, les 4,1 milliards de crédit déjà ouverts seraient consolidés et la Belgique s'engagerait en outre à ouvrir 5 milliards de francs de crédit à court terme et 5 milliards à moyen terme (ces chiffres représentaient 10 pour cent de son commerce à l'exportation, une base couramment citée pour la contribution de chaque État au système). Frère était « *décidé à ne pas financer ces nouveaux crédits* »[47]. Et il se sentait de plus en plus soutenu

sur ce point par d'autres pays en passe de devenir créanciers en Europe, comme la France et l'Italie : « *La Belgique n'est plus, comme autrefois, isolée à Paris* »[48].

Enfin, le gouverneur était farouchement opposé au principe de l'automaticité des crédits, octroyés à n'importe quel pays membre dans des conditions préalablement fixées. « *J'entends rester maître de ma politique de crédits et savoir quels sont mes débiteurs* ». Et pour la même raison, il n'aimait pas le principe d'une marge de crédit globale octroyée à une union de paiements.

Ansiaux se défendit vigoureusement. Ne serait-il pas paradoxal qu'après s'être efforcée pendant des mois de convaincre les autorités américaines de renoncer à une répartition des aides basée sur le déficit présumé des États bénéficiaires, la Belgique ne s'intéresse pas à un plan traduisant cette idée dans les faits ? Il ne fallait pas s'imaginer d'autre part que les Américains consentiraient à octroyer l'aide en dollars libres prévue par le plan sans que les pays créanciers en Europe (et la Belgique au premier chef) fassent en même temps un nouvel effort sous forme de crédits. Du reste, plutôt qu'à accorder de nouveaux crédits, le plan imaginé par Ansiaux consistait à substituer aux marges de crédit existantes – consenties pour un temps illimité – d'autres marges devant être remboursées après un délai maximum de douze mois[49].

Le mémorandum belge ne fut finalement pas présenté aux instances de l'OECE. Van Zeeland, amené à arbitrer le conflit entre les deux hommes, autorisa Ansiaux à continuer de promouvoir le rapport des experts, tout en lui demandant d'éviter d'apparaître comme l'avocat des États-Unis, prenant parti contre le Royaume-Uni. La tension entre Frère et Ansiaux subsista. Elle se nourrissait du caractère indépendant de ce dernier et de la fréquence de ses absences : il était perpétuellement en négociations à Paris (où il représentait le gouvernement belge et non la Banque). Les divergences de vues entre les deux hommes avaient d'ailleurs leur pendant ailleurs. Au sein de l'administration américaine, par exemple, les dirigeants de l'*ECA* et du Trésor étaient loin de considérer la problématique des paiements intra-européens sous le même angle. Bill Martin, secrétaire adjoint au Trésor américain, partageait les idées libérales de Frère et se méfiait comme lui des initiatives prises en décembre par l'*ECA*. Il considérait que le plan multilatéral de paiement pourrait constituer une voie trop détournée vers la convertibilité et casser la marche en avant de certains pays qui, comme la Belgique, avaient déjà maîtrisé l'inflation et rejoint l'aire dollar[50].

Du « plan anglais » de mars 1950 à la proposition britannique de mai : une révolution copernicienne

Parallèlement aux initiatives d'Ansiaux, la délégation britannique déposa début mars son propre plan, qui peut être considéré comme une contre-proposition au rapport déposé au début de l'année par le comité des experts financiers. Vers le 7 mars 1950, le ministre plénipotentiaire de la délégation du Royaume-Uni près l'OECE, Hugh Ellis-Rees, communiqua à quelques-uns de ses collègues un document qui s'efforçait, disait-il, de réconcilier le système sterling

avec le projet d'union européenne de paiements[51]. De Selliers : « *Nos amis Anglais ont une incroyable capacité pour annoncer à coups de trompette un nouveau plan qui s'avère, à la première lecture, n'être qu'une répétition du plan précédent* »[52]. La note s'ouvrait par un vibrant plaidoyer pour une politique de plein emploi. La délégation britannique trouvait contre-indiqué de lutter par une politique de déflation contre les déséquilibres des paiements dont souffraient encore certains pays européens. Chaque pays, par contre, devait avoir l'entière liberté d'imposer des restrictions à ses importations et de pratiquer toute discrimination qui lui paraîtrait nécessaire pour éviter des pertes d'or et de dollars.

La note britannique exposait aussi comment le Royaume-Uni envisageait les relations entre la zone sterling et l'organisme européen de paiements à créer[53]. Il serait autorisé à maintenir ses accords bilatéraux. Dans ce cadre, ses créanciers ne pourraient utiliser leurs créances en livres sterling pour apurer leurs dettes envers d'autres pays participants[54]. Le Royaume-Uni aurait, par contre, le droit de céder à l'organisme de paiements les créances qu'il détiendrait sur des pays européens. Il aurait aussi la possibilité, moyennant un débit en compte, de faire acquitter par l'organisme européen les sommes dont il serait redevable en or.

Pour Ansiaux, ces propositions paraissaient donc difficilement acceptables, même comme base de discussion : « *Elles signifient que l'Angleterre entend régler ses dettes en or, à travers l'organisme européen, en cédant à celui-ci les mauvaises créances dont elle peut facilement disposer sur des pays à monnaie très faible, comme la Grèce ou l'Autriche* »[55]. Cependant, le ministre des Affaires étrangères van Zeeland prêchait la modération et la compréhension, recommandant à Ansiaux de rechercher une position de consensus avec les principaux autres pays membres[56]. Lors de la réunion informelle tenue dans les bureaux de la délégation britannique à l'OECE, le 31 mars 1950, la délégation belge (Ansiaux, Snoy, Ockrent) laissa donc à d'autres délégations, notamment aux Français, le soin de combattre la proposition britannique[57]. Les réactions de l'*ECA* furent également très négatives.

Ansiaux était persuadé que le Royaume-Uni entendait rester à l'écart de l'Union européenne de paiements (UEP) projetée. Il comptait néanmoins faire aboutir le projet d'Union, avec ou sans sa participation, en en négociant les termes avec un groupe restreint d'experts. Il remit son projet de plan de paiement sur le métier, de façon à rencontrer les principales objections émises tant par Frère que par la direction de la BRI ou par celle de la Banque de France.

Une nouvelle mouture de son mémorandum de début mars était prête le 27[58]. Elle présentait quelques modifications d'importance. Tout d'abord, l'UEP n'octroierait pas de crédits à moyen terme (on évitait ainsi de devoir déterminer quel pays pouvait en bénéficier et à quelles conditions !). Lorsque les droits de tirage et les crédits à court terme seraient épuisés, les règlements se feraient partie en or, partie par recours au FMI. Ce dernier – c'était une autre nouveauté – était donc amené à jouer un rôle actif dans le système. D'autre part, le comité de gestion de l'UEP ne jouirait plus d'aucun pouvoir discrétionnaire : il serait uniquement chargé d'exécuter la convention passée entre les pays membres[59].

Le nouveau plan Ansiaux fut examiné lors des discussions informelles qui commencèrent début avril entre experts issus des délégations belge, française,

italienne et néerlandaise – une reconstitution du groupe Finebel. Ansiaux présidait les débats (auxquels Triffin participa activement). Ceux-ci eurent au départ pour ambition de dégager un accord limité aux pays d'Europe continentale[60]. Mais bientôt, Ansiaux se vit confier la tâche d'incorporer à une nouvelle mouture de son document des dispositions propres à rencontrer les objections formulées par le Royaume-Uni, sans sacrifier toutefois l'économie de la formule[61].

La plus importante de ces dispositions, imaginée au départ par l'*ECA*-Paris mais modifiée ensuite par Ansiaux, concernait l'usage de la livre dans l'espace européen. Les créanciers seraient autorisés (sans y être tenus) à accumuler leurs créances sous forme de balances sterling plutôt que de créances sur l'UEP. Les règlements en or – qu'il s'agisse de ceux à encaisser par les créanciers ou de ceux à effectuer par les débiteurs – resteraient cependant inchangés. Les balances en sterling que les créanciers choisiraient d'accumuler comporteraient les mêmes droits d'utilisation multilatérale que les créances sur l'UEP. On donnait ainsi la possibilité à la livre de conserver son rôle traditionnel de monnaie de réserve sans modifier le système de compensation. Cette grande satisfaction politique pour la délégation britannique allait s'avérer par la suite sans application pratique. Triffin : « *Sa seule importance, cruciale historiquement, fut de permettre le ralliement de l'Angleterre au principe de base de l'Union, c'est-à-dire la compensation intégrale des soldes bilatéraux* »[62].

Une autre disposition fut élaborée pour garantir le Royaume-Uni contre les pertes d'or qu'entraînerait la multilatéralisation de soldes en livres accumulés par certains pays de l'OECE avant la conclusion de l'accord : les États-Unis s'engagèrent à les financer.

Le 19 avril 1950, Ansiaux rencontra la délégation britannique, qui accepta la nouvelle formule comme base de discussions officielles[63]. Les Britanniques se montraient néanmoins inquiets de l'obligation pour les pays adhérant à l'UEP de ne pratiquer aucune discrimination entre eux : ils craignaient qu'en libérant les importations en provenance de Belgique, le Royaume-Uni s'expose à de grosses pertes d'or. Ellis-Rees proposait par conséquent de maintenir certaines dispositions permettant de contrôler et éventuellement freiner le volume des licences d'importation accordées pour des produits belges[64]. La délégation britannique n'était pas favorable non plus à l'octroi de dons aux pays créditeurs, puisés dans le fonds de 600 millions de dollars. « *Le dollar doit dans son esprit être considéré comme monnaie de réserve et il ne faut avoir recours qu'aux monnaies européennes pour le règlement des transactions* »[65].

De leur côté, les instances du FMI étaient divisées sur l'attitude à adopter vis-à-vis du projet d'UEP. De Selliers essayait de convaincre les autres administrateurs que le plan Ansiaux était « *l'occasion inespérée pour le Fonds de se remettre sur la carte en Europe* »[66]. Mais d'autres délégations et certains membres du *staff* craignaient que le Fonds ne soit assailli de demandes de tirages par des pays qui auraient au préalable épuisé leurs crédits UEP sans que le FMI ait pu intervenir dans l'octroi de ces crédits… Ansiaux eut beau préciser que le Fonds serait libre d'accepter ou de refuser les fonds demandés : la délégation américaine voyait dans le plan une possibilité pour le Fonds d'être engagé dans un engrenage et fit frein[67]. De Selliers : « *Overby est persuadé que les pays membres du EPU* [l'UEP] *accueillent ton plan*

avec faveur parce que celui-ci leur ouvre la porte pour des tirages abondants sur le Fonds monétaire. Il excite de la sorte les suspicions […] *des directeurs de l'Amérique du Sud et de l'Orient, qui voient déjà le Fonds établir des critères spéciaux pour les tirages des pays européens, à la faveur desquels ces pays épuiseront les ressources du Fonds, sans rien en laisser pour le reste du monde* »[68]. Il fallut renoncer au mécanisme de recours des pays débiteurs de l'UEP au Fonds[69].

En Europe, par contre, la situation évoluait favorablement. Après quelques semaines de réflexion, les Britanniques furent convaincus par les Américains de sauter le pas et d'adhérer à un système multilatéral de paiements. Le 16 mai 1950, la délégation britannique consigna ses vues dans un nouveau mémorandum[70]. Elle y exprimait clairement la volonté de prendre un intérêt plus direct dans les problèmes européens. Ansiaux constatait « *un changement radical d'orientation dans la politique monétaire anglaise* ». Il attribuait cette évolution au redressement de la livre sur les marchés internationaux[71].

La Belgique hors de l'Union européenne de Paiements ?

Si le ralliement du Royaume-Uni au principe de la multilatéralisation des paiements intra-européens fut un tournant important dans la construction de l'Europe économique, il fallut ensuite fixer les modalités pratiques du mécanisme de l'UEP.

Tout d'abord, en fonction de quels critères serait calculé le « quota » de chaque État membre – c'est-à-dire la marge de ses excédents ou de ses déficits vis-à-vis des autres États participants dont la couverture serait assurée par le mécanisme de l'UEP ? Les Britanniques proposaient que chaque pays accorde ou obtienne des crédits multilatéraux à concurrence de 20 pour cent de son commerce extérieur (importations, exportations et transactions « invisibles »). La délégation belge trouvait le chiffre trop élevé et la méthode de calcul, sans commune mesure avec la capacité de financement de chaque pays : la Belgique avait un commerce extérieur tellement développé que sur base du critère proposé, le montant des crédits qu'elle devrait consentir serait du même ordre que celui de la France (434 millions de dollars contre 520 millions)[72]! La délégation belge voulait par conséquent limiter les quotas à 10 pour cent du commerce extérieur[73], de sorte que les crédits « *n'excèdent pas le volume de crédits actuellement consentis* »[74].

Contrairement aux accords de paiements bilatéraux en vigueur jusque là, les projets de statuts de l'UEP prévoyaient que chaque fois qu'un pays recourrait à la réserve commune, il devrait simultanément verser de l'or ou des devises à ce fonds commun. Inversement, tout créditeur net vis-à-vis de l'UEP se verrait payer en partie en or, mais devrait octroyer parallèlement des crédits. Dans quelle proportion et à quelle cadence les ouvertures de crédits et les versements en or devraient-ils s'effectuer ? Dans la proposition britannique, les trois quarts du quota seraient constitués de crédits, 25 pour cent seulement donnant droit à des paiements en or. Ansiaux : « *La plupart des pays et l'ECA considèrent que les pays débiteurs doivent pouvoir disposer d'une marge de crédit exempte de paiements en or, ce qui*

augmente considérablement le risque des créanciers et rapproche le moment où les discriminations contre ceux-ci deviendront inévitables »[75]. La délégation britannique refusait en outre d'envisager qu'au-delà du quota, les créanciers soient payés intégralement en or. Elle réclamait au contraire l'octroi de crédits à 100 pour cent, ce qui rendait vaine en fait la fixation de quotas.

Frère était outré des revendications britanniques. Il mettait Ansiaux en garde : « *Je redoute de plus en plus la confusion qui peut se produire entre votre position de président du comité des paiements et celle de représentant de la Belgique. Ne vous laissez pas entraîner par un désir trop grand de conciliation* »[76]. Ansiaux restait confiant : « *J'ai plus de liberté de manœuvre en ayant la présidence et cela me permet d'éviter de devoir prendre une position au nom de la Belgique* »[77].

De son côté, la Belgique proposait que les versements en or (tant ceux effectués par les débiteurs que ceux reçus par les créanciers) puissent atteindre jusqu'à 50 pour cent du montant des soldes sur l'UEP[78]. Les débiteurs effectueraient ces règlements en or d'une manière progressive, dès l'instant où 10 pour cent de leur quota auraient été mis à leur disposition. Inversement, les créanciers recevraient de l'or dans une proportion décroissante, en commençant par exemple par 75 pour cent, sans toutefois jamais tomber sous 25 pour cent. De cette manière, les créanciers ne seraient exposés à ouvrir l'essentiel de leurs crédits que lorsque les débiteurs seraient eux-mêmes tenus à effectuer des paiements en or importants. En d'autres termes, ce serait la machine UEP qui supporterait au début l'essentiel de l'effort.

Début juin 1950, les discussions s'orientaient vers un compromis : les quotas accordés par chaque participant s'élèveraient à 15 pour cent des échanges visibles et invisibles avec les autres pays participants. Celui de la Belgique serait fixé à 360 millions de dollars (y compris 30 millions d'aide conditionnelle reçus lors de la mise en place du régime de compensation UEP). Les crédits (ouverts ou obtenus) couvriraient 60 pour cent des quotas, soit 216 millions de dollars pour la Belgique, le solde consisterait en versements d'or. Les experts étaient en outre d'accord pour liquider les créances anciennes en vingt-quatre mensualités ; sur la durée de l'UEP, limitée à deux ans ; et sur le fait que le débiteur qui aurait épuisé son quota serait tenu de payer 100 pour cent d'or, tandis que le créancier serait dans le même cas payé en or à 100 pour cent.

Dans l'esprit d'Ansiaux, l'effort que la Belgique consentirait réellement durant les deux années à venir serait bien moindre qu'il n'y paraissait. Tout d'abord, il escomptait obtenir 110 millions de dollars d'aides Marshall directes durant l'exercice 1950-1951 et 50 millions l'exercice suivant. Sur cette somme de 160 millions de dollars au total, 96 millions seraient prélevés par le Trésor pour financer une partie des 216 millions de dollars de crédits ouverts par la Belgique. Le solde, soit 120 millions de dollars, représenterait les crédits nouveaux à financer par la Banque. Mais celle-ci escomptait obtenir à bref délai le remboursement de ceux en cours, s'élevant à 116 millions de dollars. E somme, Ansiaux escomptait que la Belgique ouvrirait à l'avenir des crédits pour un montant sensiblement égal à ceux en cours. Ansiaux : « *Il va de soi qu'il n'en faut pas souffler mot à l'ECA, auquel nous*

faisons valoir que nous fournissons un effort exceptionnel en faisant pour près de 220 millions de dollars de crédits nouveaux »[79]. Ces spéculations allaient s'avérer très optimistes.

Les ministres des Affaires étrangères de l'OECE se réunirent à Paris le lundi 11 juin 1950. Dès l'ouverture de la session, le représentant du Royaume-Uni, Hugh Gaitskell, réduisit le travail des experts en quenouille. Instruisant le procès des États créditeurs, il les accusa de mener une politique de déflation. Les thèses du ministre britannique furent appuyées inconditionnellement par le représentant des États-Unis près l'OECE, Harriman. L'*ECA* multiplia les prises de position favorables aux débiteurs : elle s'opposa au remboursement immédiat des dettes existantes, qu'elle souhaitait voir consolider sur dix ou quinze ans ; elle s'opposa au règlement en or à 100 pour cent en cas de dépassement du quota ; enfin, appuyant la délégation britannique, elle suggéra que l'UEP fût conclue pour une durée indéterminée (de telle sorte que les crédits consentis à cet organisme seraient eux-mêmes à terme indéterminé)[80].

Le lendemain 12 juin, Harriman remit à van Zeeland une note comminatoire détaillant les conditions auxquelles elle envisageait que la Belgique puisse être intégrée à l'UEP. Le quota belge serait fixé à 433,5 millions de dollars, en ce compris 110 millions d'aides Marshall conditionnelles, 205 millions de crédit et 118,5 millions en or[81]. En dépit de la requête récemment introduite par van Zeeland, qui avait fait valoir la nécessité pour la Belgique de réaliser d'importants investissements[82], celle-ci ne recevrait aucune aide Marshall directe pour l'exercice 1950-1951. Une fois que la Belgique aurait épuisé son quota, elle aurait le choix : accorder de nouveaux crédits, quitter l'UEP ou accepter que l'on discrimine contre ses exportations.

Van Zeeland était outré du ton de ce mémorandum, véritable ultimatum puisqu'il y était stipulé que si la Belgique refusait la proposition, elle se mettait au ban de l'UEP. C'était, à un an de distance, une réédition de la tentative de Stafford Cripps de « débarquer » la Belgique du système de paiements intra-européen ! Le ministre déclara tout de go que du point de vue belge, les propositions de l'*ECA* étaient inacceptables, car elles mettraient en danger la stabilité du franc belge[83]. Il souligna que l'UEP telle que l'*ECA* la concevait serait un simple instrument de financement des déficits. Ansiaux : « *Cette prise de position a jeté un froid considérable et a paru étonner fortement nos interlocuteurs. Je ne doute pas, pour ma part, que si la Belgique déclarait ne pas vouloir entrer dans l'Union des Paiements, les Européens, comme les Américains, s'empresseraient de nous faire des propositions infiniment plus raisonnables… Ceci ne veut pas dire qu'une solution de compromis ne pourrait pas être trouvée, mais je suis convaincu qu'une telle solution ne pourrait être utilement élaborée qu'après que la rupture ait été consacrée* »[84].

Le gouverneur Frère estimait que la Belgique pouvait prendre le risque d'une rupture : ses réserves d'or étaient abondantes, les exportations belges vers les États-Unis allaient profiter des tendances inflationnistes qui s'y manifestaient et il ne fallait pas, par conséquent, redouter une pénurie de dollars[85]. Cependant, d'autres membres du comité de direction n'étaient pas convaincus que la Belgique puisse faire cavalier seul en Europe. Le vice-gouverneur, Adolphe Baudewyns, écrivait confidentiellement à son fils comment il comprenait l'attitude britannique : « *On est extrêmement dur pour nous, mais j'imagine mal que nous puissions nous*

retirer sous notre tente après avoir tant insisté pour que l'on institue une Union des Paiements. Le tort que l'on a eu, c'est de […] *dire que par ce moyen on arriverait à la convertibilité pure et simple, en obligeant les débiteurs à mettre de l'ordre dans leurs finances pour qu'ils puissent finalement être en mesure de se libérer en or. Ce thème de pure orthodoxie libérale a mis en boule les dirigistes qui, pour y parer, ont exigé que les créanciers "structurels" consentent d'amples crédits et accordent d'avance termes et délais pour les paiements en or* »[86].

De Selliers, de son côté, cherchait à comprendre quelle mouche avait piqué les représentant de l'*ECA* à Paris et tentait de convaincre ses collègues au FMI et les autorités du *National Advisory Council* que le plan de l'*ECA* était un recul sur la voie de la convertibilité en Europe[87]. Arthur Marget, du *Federal Reserve System*, se montra particulièrement sensible à ses arguments. Différentes agences américaines, en ce compris l'administration de l'*ECA* à Washington, considéraient le plan d'UEP présenté par *ECA*-Paris comme un « *soft arrangement* », qui ne réaliserait pas un progrès significatif sur la voie du retour à la convertibilité mais qui devait être considéré provisoirement comme le plus grand dénominateur commun des positions adoptées par les différents pays de l'OECE (Belgique mise à part)[88].

Le mercredi 14 juin 1950, le gouvernement belge entérinait la prise de position de van Zeeland et, par voie diplomatique, notifiait à Washington le refus de la Belgique de participer à l'UEP[89]. Deux jours plus tard, van Zeeland annonça aux autres ministres de l'OECE la décision du gouvernement belge de ne pas entrer dans l'UEP aux conditions déterminées par l'*ECA*.

Très vite, le *staff* de l'OECE et les représentants de l'*ECA* furent convaincus que le retrait de la Belgique n'était pas un artifice de négociation. Plusieurs délégations manifestèrent alors une vive inquiétude. Les Néerlandais entre autres, qui, Ansiaux dixit, « *nous avaient tiré dans le dos les jours précédents* », s'aperçurent que si la Belgique n'entrait pas dans l'UEP, ils auraient dans celle-ci une position largement créancière, les obligeant à faire de très gros crédits. D'autres pays tinrent le même raisonnement. « *Dès lors* », s'amusait Ansiaux, « *nous n'eûmes plus qu'à rester confortablement dans nos fauteuils, laissant aux autres pays européens le soin de se précipiter à l'ECA pour expliquer qu'il était indispensable que l'on tienne compte de nos objections et que l'on formule à notre égard de nouvelles propositions* »[90]. Le 16 juin 1950, l'amortissement en vingt-quatre mensualités des dettes intra-européennes contractées jusque là dans le cadre des accords bilatéraux était décidé. D'autre part, il semblait acquis que les engagements à prendre dans le cadre de l'Union seraient souscrits pour deux ans seulement[91]. Frère envoyait déjà ses félicitations à Ansiaux devant de si beaux résultats[92]

Restait la question brûlante du quota belge. Le samedi 17 juin 1950, à 10 heures, les Français, les Néerlandais et les Britanniques présentaient aux Belges une proposition de compromis. D'une part, la moitié des 110 millions de dollars d'aides Marshall octroyées à la Belgique seraient des aides directes. D'autre part, le quota belge serait fixé à 375 millions de dollars, non compris l'aide conditionnelle de 55 millions. Cela représentait des obligations de crédit atteignant 225 millions de dollars (60 pour cent de 375 millions). Mais ces concessions étaient subordonnées à deux conditions qui stupéfièrent les Belges. D'une part, la Belgique aurait l'obligation de soumettre un plan d'investissement à l'OECE : ce ne serait qu'au

fur et à mesure que ses projets seraient acceptés en conseil de l'OECE, que l'aide directe serait débloquée. D'autre part, la Belgique devait s'engager à suivre, en matière d'importation depuis la zone dollar, les directives données par l'OECE. Van Zeeland fit immédiatement savoir aux intéressés que ces procédures vexatoires étaient irrecevables et incompatibles avec les objectifs que l'Union était censée poursuivre.

Vers midi toutefois, le ministre belge des Affaires économiques rencontra « *par hasard* » le représentant américain auprès de l'OECE, Harriman[93]. Au cours de la conversation qui s'engagea, il déclara qu'il accepterait de prendre en considération un quota de 335 millions de dollars, au maximum, ce qui correspondait à une obligation de crédit de 168 millions de dollars pour la Belgique. Celle-ci devait aussi obtenir 55 millions de dollars d'aides directes, au minimum.

Les négociations reprirent l'après-midi sur base de ces chiffres. Les délégations néerlandaise, britannique et française déclarèrent les accepter, pour autant que les Belges consentent de leur côté à aligner leur politique commerciale à l'égard de la zone dollar sur celle, plus discriminatoire, des autres pays européens. Cette condition fut défendue avec violence par Hugh Gaitskell, le chef de la délégation britannique, et par le secrétaire général de l'OECE, Marjolin, qui prétendait que la création d'un « *marché européen unique* » serait impossible tant que la Belgique ne renoncerait pas à sa politique « dollars ».

Après une longue résistance, van Zeeland crut qu'il ne pouvait prendre la responsabilité d'une rupture complète « *ni au point de vue de la position internationale du pays, ni vis-à-vis de l'opinion publique belge* »[94]. Il tenta cependant un dernier effort. Comme le texte présenté à la délégation belge comportait l'engagement formel pour la Belgique d'imposer des restrictions aux importations payables en dollars, van Zeeland demanda à Harriman s'il était prêt à lui faire cette recommandation par écrit ! Celui-ci répondit que l'on ne pouvait évidemment demander à un représentant des États-Unis d'adresser une lettre dans ce sens à un pays de l'OECE, mais qu'il approuvait pleinement le point de vue du ministre britannique et que la Belgique se devait de pratiquer une politique européenne et non point une politique axée sur le dollar.

Si les Américains arrachaient ainsi l'accord des Belges, les négociations s'achevaient dans une certaine confusion. Ansiaux : « *Il n'est pas douteux que l'on est en plein malentendu, les Anglais et l'ECA étant convaincus que nous ferons une politique de discrimination, van Zeeland étant convaincu de son côté qu'il n'a rien promis d'autre que de rétablir des discriminations sur certains produits de luxe* »[95]. Ansiaux, Frère et Snoy, quant à eux, estimaient que les engagements pris nécessitaient une modification radicale de la politique commerciale belge. Frère en était si bien convaincu qu'il conseilla de renoncer à participer à l'UEP[96]. Il considérait d'ailleurs que la conférence de Paris s'achevait sur « *une très grande victoire pour les thèses du parti travailliste anglais. En fait, par l'Union des Paiements, la zone sterling se trouve, sinon étendue à toute l'Europe, tout au moins en voie de l'être* »[97].

Ansiaux s'étonnait de l'attitude adoptée tout au long des négociations par l'*ECA*. Il était convaincu que lors des négociations qui avaient eu lieu début juin

entre Gaitskell et des représentants de l'*ECA*, « *les Anglais ont arbitré leur adhésion aux principes de l'Union des Paiements* […] *contre un appui américain pour la thèse qu'ils défendraient en ce qui concerne le fonctionnement* »[98]. Le directeur de la Banque trouvait « *invraisemblable* » la position adoptée par l'*ECA*, encourageant la discrimination à l'égard du dollar : « *C'est la négation même des objectifs que l'Union s'était fixés* ». Elle conduirait à la formation d'une zone européenne fermée et protégée, retarderait le retour à la convertibilité, ressusciterait les restrictions sur le dollar et le marché noir du billet vert…

La signature de l'accord

Le 18 juin 1950, les ministres se séparèrent sur un accord provisoire, portant sur les principaux éléments du nouveau mécanisme de paiements. Le reste du mois de juin se déroula en tractations diverses pour fixer entre autres : les modalités de liquidation de la future UEP ; le taux d'intérêt qu'elle demanderait à ses membres ; l'unité de compte spéciale dans laquelle ses opérations seraient comptabilisées, définie en fonction d'un poids d'or fin équivalent à celui du dollar etc.[99] Le quota de la Belgique fut fixé en définitive à 330 millions d'unités de compte – 360 en tenant compte d'un solde débiteur initial de 30 millions d'unités de compte, destiné à couvrir les premiers excédents belges et financé par des aides conditionnelles américaines. Ces 330 millions représentaient 201 millions de dollars de crédits ouverts par la Belgique et 129 millions de versements en or par l'UEP.

Le plan fut approuvé par le conseil de l'OECE le 7 juillet 1950[100]. Il fut solennellement signé le 19 septembre, avec effet rétroactif au 1er juillet. Les idées fondamentales agitées depuis le plan Ansiaux de 1947 s'y retrouvaient : la compensation automatique et intégrale de tous les soldes bilatéraux ; l'utilisation parallèle de l'or et des crédits dans les règlements ; le recours à un fonds en dollars pour le règlement des déficits structurels ; et la nécessité d'une correction des déséquilibres structurels par une politique adéquate des pays membres.

L'accord mettait en place un véritable régime de compensation et de multilatéralisation et en confiait la gestion à la BRI, qui avait géré déjà les accords de paiements passés en 1947, 1948 et 1949. Jusque là, rappelons-le, seules les compensations qui réduisaient un ou plusieurs soldes créditeurs en contrepartie d'une réduction équivalente d'un ou plusieurs soldes débiteurs étaient exécutées d'office. Désormais, les soldes des balances des transactions courantes entre un pays de l'OECE et chacun des autres membres seraient intégralement compensés périodiquement, de façon à faire apparaître une situation débitrice ou créditrice nette du pays à l'égard de l'UEP elle-même. À cette compensation multilatérale dans l'espace, s'ajoutait une compensation dans le temps : à chaque fin de mois, la position d'un pays vis-à-vis de l'UEP serait calculée en fonction de la somme de ses excédents et déficits mensuels des mois précédents.

La multilatéralisation des paiements ressusciterait progressivement l'une des fonctions essentielles de l'étalon or : la transférabilité des soldes nationaux. C'était une source de crainte pour les Britanniques, hostiles à un régime basé sur l'or[101].

Imbus de keynésianisme, ils craignaient de s'embarquer dans une politique déflationniste épuisante.

L'accord laissait aussi espérer que le commerce intra-européen se réorienterait désormais de façon à privilégier les prix de revient les plus bas : les importateurs ne réfléchiraient plus en terme d'une marge de crédit à dépenser à n'importe quel prix dans un pays donné, mais en terme de crédit à économiser en se fournissant au meilleur prix dans un vaste ensemble européen. La compétitivité de la production allait pouvoir redevenir un critère de prospérité en Europe.

Cependant, l'économie des pays débiteurs était encore trop fragile et l'avenir, trop incertain, pour qu'ils acceptent de renoncer complètement au bénéfice des accords bilatéraux de crédit existant. C'est pourquoi, il était prévu que l'UEP accorderait des crédits aux pays débiteurs nets et se verrait ouvrir des crédits par les pays créditeurs. Tant que les déficits ou les excédents ne dépasseraient pas 20 pour cent du quota, ils seraient entièrement couverts par l'UEP. Au-delà de 20 pour cent du quota, les excédents seraient couverts pour 50 pour cent en or (reçu de l'UEP) et pour 50 pour cent en crédits (ouverts par le pays concerné). Le règlement des déficits était davantage modulé : dès qu'ils dépassaient 20 pour cent du quota, le pays débiteur devait verser 20 pour cent d'or à l'UEP ; au-delà de 40 pour cent du quota, le versement d'or atteignait 40 pour cent… et ainsi de suite. Un pays dont le déficit dépassait 80 pour cent de son quota devait donc verser 80 pour cent en or et ne recevait plus que 20 pour cent de crédits.

Tout crédit serait remboursable au bout de 24 mois (en or ou moyennant recours au marché). Si la situation d'un pays débiteur évoluait de manière à menacer dangereusement ses réserves, il serait autorisé à prendre temporairement certaines mesures de restriction commerciale, générales ou discriminatoires.

Les États-Unis entre UEP et FMI

A Washington, de Selliers poursuivait son lobbying auprès de l'administration américaine, qui commençait seulement à découvrir l'ampleur des concessions faites à Paris aux thèses britanniques[102]. Le 29 juin, l'administrateur belge du Fonds recevait déjà l'assurance du *National Advisory Council* (*NAC*) que la Belgique aurait l'appui inconditionnel des Américains pour résister à toute pression allant dans le sens d'une discrimination commerciale vis-à-vis de la zone dollar[103]. Du reste, l'*ECA* prétendait désormais que c'était certaines délégations européennes qui avaient réclamé de telles discriminations…

Pour Gutt, il pouvait y avoir une part d'impérialisme dans l'opposition de certains Américains à tout accord régional et à l'UEP en particulier. Après avoir obtenu le démantèlement de l'empire britannique, les partisans d'un leadership mondial des États-Unis « *tremblent à l'idée de voir se reconstituer dans le domaine monétaire cet empire qui a disparu dans le domaine géographique. C'est pour cette catégorie d'Américains une véritable guerre de suprématie* »[104]. Leur phobie de la « *sterling area* » se reportait sur toute autre forme d'économie fermée. Comme directeur général du FMI, Gutt regrettait que le Fonds n'ait pas pu patronner l'UEP, ce qui aurait pu constituer

une garantie aux yeux des Américains : « *Nous avons été desservis par les circonstances. Chaque fois que du côté de Paris, venait un mouvement pour se rapprocher du Fonds* […]*, le soupçon naissait que le désir de rapprochement était superficiel et que le seul mobile de ce mouvement était le désir de bénéficier des ressources du Fonds. D'autre part, chaque fois que le Fonds essayait de se rapprocher de l'EPU* [l'UEP]*, le soupçon naissait à Paris que c'était afin d'absorber l'Union des Paiements ou de se substituer à elle* »[105].

De son côté, Ansiaux était convaincu que les États-Unis apporteraient désormais leur soutien à l'UEP. Il envisageait même qu'ils deviennent membre actif de l'OECE, avec un quota proportionnel à leur commerce avec l'Europe. « *Ce serait sans doute une manière de régler en même temps le sort du FMI, dont il est évident qu'il ne remplit pas les fins pour lesquels il a été créé* »[106].

La reconnaissance de l'UEP par les États-Unis coïncida en effet avec leur désaffection vis-à-vis du Fonds[107]. Dès 1947, les États-Unis s'étaient rendu compte qu'il était utopique d'espérer qu'une économie mondiale ouverte et multilatérale se mette en place par la seule vertu des exhortations du FMI. Le lancement du plan Marshall avait consacré la mise en veilleuse du Fonds[108]. Du reste, l'efficacité de cette institution souffrait de sempiternelles dissensions entre groupes d'intérêt, et notamment entre Européens et Américains. Gutt, en janvier 1949, parlait à Ansiaux d'« *une force centrifuge* » menaçant la survie du Fonds. « *S'il n'y a pas entente sur les grandes lignes d'une politique entre les Américains et les Européens, autant vaut liquider le Fonds immédiatement* »[109]. Les administrateurs européens au Fonds avaient pris l'habitude de faire bloc, par crainte de voir les délégations d'autres continents s'immiscer dans leurs affaires.

En dépit de leur désintérêt pour le FMI, les Américains entendaient bien continuer à y jouer un rôle prépondérant. En avril 1951, Ernest de Selliers parlait du Fonds comme d'« *une ridicule petite machine à donner des conseils au Nicaragua ou à la République dominicaine et à prêter un vernis international aux pressions de l'oncle Sam dans les pays étrangers. Plus que jamais, les Américains sifflent et le staff, comme le Board se précipitent* »[110]. Il s'indignait de voir comment la direction du Fonds restait impassible devant la politique de *benign neglect* des États-Unis en matière d'inflation, et réagissait par contre avec violence devant une malheureuse mesure protectionniste prise par le Danemark, une taxe de 20 pour cent sur les devises étrangères achetées par ses ressortissants se rendant à l'étranger. Selliers : « *La taxe danoise menace la stabilité financière du monde et doit être immédiatement supprimée, tandis que l'inflation aux États-Unis n'affecte en aucune manière cette stabilité financière et le Fonds n'a pas à s'en préoccuper* ». Découragé, Selliers ira même quelques jours plus tard jusqu'à proposer à Frère que la Belgique se retire du Fonds[111].

Ce fut juste à cette époque que Frère se vit proposer le poste d'administrateur délégué du FMI. Gutt venait d'en démissionner, n'ayant pu se faire réélire pour un mandat complet de cinq ans. Il était « *ravi au fond de quitter Washington, qu'il n'aime pas, et le Fonds Monétaire, où il a eu plus de déboires que de satisfaction* »[112]. La nomination d'Andrew Overby comme directeur général adjoint du Fonds, en 1949, avait déjà porté un rude coup à son autorité. Il n'avait jamais pu s'entendre avec ce « bras-droit » qu'on lui imposait (« *un Américain qui n'a pas su devenir international* ») [113]. Le 2 avril, trois semaines après que Gutt se soit retiré, Frère

reçut un appel téléphonique de Matthew Szymczak, membre du *Board of Governors* du *Federal Reserve System*, qui lui demandait de la part de John Snyder, secrétaire américain du Trésor, s'il acceptait que sa candidature soit présentée par le représentant américain au Fonds[114]. Frère déclina immédiatement la proposition, considérant que ses fonctions ne lui permettaient pas d'accepter et que ses conceptions en matière de politique monétaire étaient incompatibles avec celles que le Fonds avait appliquées jusque là[115]. Ce fut le Suédois Ivar Rooth, ancien gouverneur de la Sveriges Riksbank, qui succéda à Gutt[116].

Notes du chapitre 5

1 Paul Hoffman (1891-1974) avait été désigné administrateur de l'*European Recovery Program* en 1948. c'était un industriel, président de la *Studebaker Car Corporation*. Fervent partisan de l'intégration économique et politique de l'Europe (A. Milward, p. 60).

2 BNB, SD, AA, b. 11, *Mémorandum relatif aux conversations officieuses qui ont eu lieu à Washington du 12 au 16 septembre entre les représentants de la Belgique, de la France, des Pays-Bas et de l'Italie en vue de la mise sur pied d'un régime permettant la libération des échanges*, 4 octobre 1949.

3 AGR, CM, PV du 10 novembre 1949.

4 AGR, CM, PV des 10 et 25 novembre 1949. BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 8 novembre 1949.

5 BNB, CD, PV du 6 décembre 1949 et CR, PV du 14 décembre 1949.

6 BNB, CD, annexe au PV du 6 décembre 1949, *Rapport du comité financier*, 5 décembre 1949. G. Bossuat, t. II, pp. 708-721.

7 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à E. de Selliers, 14 décembre 1949.

8 P. Melandri, 1993, p. 637.

9 J. J. Kaplan et G. Schleiminger, *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*, Oxford, 1989, p. 31 ; *Washington Post*, 24 octobre 1949.

10 BNB, CD, PV du 2 novembre 1949.

11 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 4 novembre 1949.

12 BNB, SD, AA, b. 11, ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, ABCE, *Résolution du Conseil de l'OECE en date du 2 novembre 1949 relative à de nouvelles mesures de coopération*, 9 novembre 1949.

13 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, ABCE, télégramme télétypé de Paris à Bruxelles le 12 décembre 1949.

14 BNB, CD, PV du 27 décembre 1949.

15 Idem.

16 BNB, SD AA, pt. 9.1/43, E. de Selliers à H. Ansiaux, 3 février 1950.

17 J. J. Kaplan et G. Schleiminger, pp. 37-40.

18 BNB, SD, AA, b. 8, schéma manuscrit de l'exposé d'H. Ansiaux au Conseil de l'OECE du 10 janvier 1950.

19 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à E. de Selliers, 17 janvier 1950.

20 BNB, SD, AA, b. 8, document de l'OECE côté TFD/DL/1950/9 et intitulé *Mécanismes de paiements*, 16 janvier 1950.

21 BNB, SD, AA, b. 9, H. Ansiaux à C. Gutt, 31 janvier 1950.

22 BNB, CR, PV du 25 janvier 1950.

23 BNB, SD, AA, b. 8, manuscrit d'une note adressée par H. Ansiaux au ministre des Affaires étrangères P. van Zeeland, 23 janvier 1950 ; b. 9, version dactylographiée de ce rapport, 23 janvier 1950.

24 BNB, CD, PV du 3 février 1950.

25 BNB, SD, AA, b. 9, *Aide-mémoire relatif aux questions traitées par le président du conseil de l'OECE au cours de son passage au siège de l'Organisation, du 9 au 10 février 1950*, s.d.
26 BNB, CD, PV du 3 février 1950.
27 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 16 janvier 1950.
28 BNB, SD, AA, b. 9, H. Ansiaux à C. Gutt, 31 janvier 1950.
29 Idem.
30 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à E. de Selliers, 17 janvier 1950 ; AF, 17, note du 22 janvier 1950.
31 BNB, SD, AA, b. 9, *Mémorandum sur le rapport de Monsieur Overby au retour de son voyage à Paris*, par E. de Selliers, s.d. (février 1950).
32 BNB, CD, PV du 3 février 1950.
33 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, H. Ansiaux à E. de Selliers, 2 février 1950.
34 BNB, CD, PV du 8 février 1950.
35 *Allocution prononcée par M. le gouverneur Maurice Frère à l'assemblée générale des actionnaires du 27 février 1950*, Bruxelles, Banque Nationale de Belgique, 1950.
36 BNB, SD, PV du 28 février 1950 et CR, PV du 1er mars 1950. BNB, SD, AA, b. 10, note de H. de Meeus d'Argenteuil, délégué permanent de la Belgique auprès de l'OECE, à P. van Zeeland, 16 mars 1950.
37 BNB, SD, AA, b. 9, note de J.-C. Snoy intitulée *Note à monsieur Stikker, ministre des Affaires étrangères du Royaume des Pays-Bas, représentant spécial de l'OECE*, 23 février 1950.
38 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 21 février 1950.
39 BNB, SD, AA, b. 9, aide-mémoire dressé par J.-C. Snoy après la *Conversation avec monsieur P. Hoffman et monsieur R. M. Bissell*, s.d. (circa 19 février 1950).
40 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 21 février 1950.
41 BNB, SD, AA, b. 2, *Union européenne de Paiements. Mémorandum soumis par la délégation belge*, 8 mars 1950.
42 L'opposition de la direction de la BRI ressort des notes de P. Jacobsson et de R. Auboin (BNB, SD, AA, b. 10, note de P. Jacobsson intitulée *Notes on a payments scheme for the OEEC countries*, 27 février 1950 ; notes de R. Auboin, *Remarques sur le projet d'Union de Paiements européenne*, versions des 3, 8 et 12 mars 1950. Sur l'attitude de la Banque de France, voir BNB, SD, AA, b. 10, notes de Bolgert intitulées *Observations sur le projet d'Union de Paiements européenne*, 13 mars 1950 ; *Observations au sujet du plan d'Union de Paiements européenne*, 15 mars 1950 ; *Suggestions relatives à un projet amendé d'Union de Paiements européenne*, 18 mars 1950.
43 BNB, SD, AA, b. 10, Compte-rendu par Roger Auboin d'une *Réunion officieuse des gouverneurs du 13 mars 1950 sur le projet d'Union de Paiements européenne*, s.d.
44 BNB, SD, AA, b. 9, R. Auboin à M. Frère, 22 mars 1950.
45 BNB, SD, AA, b. 10, M. Frère à H. Ansiaux, 21 mars 1950.
46 BNB, CD, PV du 14 mars 1950.
47 BNB, SD, AA, b. 10, M. Frère à H. Ansiaux, 21 mars 1950.
48 BNB, CD, PV du 5 avril 1950.
49 BNB, SD, AA, b. 9, H. Ansiaux à M. Frère, 22 mars 1950.
50 BNB, SD, AA, b. 9, M. Frère à W. McChesney Martin, 3 avril 1950.
51 BNB, SD, AA, b. 12, *European Payments Scheme*, 20 mars 1950. Une autre version, plus développée mais non datée, in : BNB, SD, AA, b. 10. Elle doit dater du 7 mars.
52 BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, E. de Selliers à H. Ansiaux, 17 mars 1950.
53 BNB, CD, PV du 20 mars 1950.
54 BNB, SD, AA, b. 10, note de R. Triffin à H. Tasca intitulée *Compensation of Sterling Balances*, 20 mars 1950.
55 BNB, SD, AA, b. 2, H. Ansiaux à P. van Zeeland, 18 mars 1950.
56 BNB, SD, AA, b. 2, P. van Zeeland à H. Ansiaux, 22 mars 1950.
57 BNB, SD, AA, b. 10, aide-mémoire par J.-C. Snoy de la conférence du 14 mars 1950, présidée par le ministre P. van Zeeland, 16 mars 1950 ; note de R. Ockrent au ministre P. van Zeeland, 21 mars 1950.

58 BNB, SD, AA, b. 2, *Esquisse d'organisation d'une Union européenne des Paiements*, 27 mars 1950.
59 BNB, CD, PV du 5 avril 1950.
60 BNB, SD, AA, b. 2, *Projet d'organisation d'une Union européenne des Paiements*, 14 avril 1950.
61 BNB, SD, AA, b. 12, mémorandums de R. Triffin à H. Tasca intitulés *Discussion of new joint EPU plan by Belgium, France, Italy and the Netherlands*, 5 avril 1950 ; *New continental proposals to UK on EPU*, 19 avril 1950 ; et *The position of sterling in EPU*, 19 avril 1950.
62 [R. Triffin], 1953, p. 144.
63 BNB, CD, PV du 21 avril 1950.
64 BNB, SD, CL, H. Ansiaux à O. Gérard, directeur général au ministère du Commerce extérieur, 25 avril 1950.
65 BNB, CD, PV du 9 mai 1950.
66 BNB, SD, AA, b. 2, E. de Selliers à H. Ansiaux, 18 avril 1950.
67 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 31 mai 1950.
68 BNB, SD, AA, b. 4, E. de Selliers à H. Ansiaux, 18 mai 1950.
69 Sur l'opposition d'Overby, voir BNB, SD, AA, b. 4, document FMI, *Executive Board*, n° 147, 12 mai 1950.
70 BNB, SD, AA, b. 12, documents émanant de la délégation britannique à l'OECE et intitulés *Document n° 1* et *Document n° 2 ;* b. 4, H. Ansiaux à P. van Zeeland, 19 mai 1950. Voir aussi BNB, CD, PV du 23 mai 1950 et son annexe : *Proposals by the United Kingdom delegation in regard of the establishment of a European Payments Union*.
71 BNB, SD, AA, b. 4, H. Ansiaux à P. van Zeeland, 26 mai 1950.
72 BNB, SD, AA, b. 4, H. Ansiaux à P. van Zeeland, 16 mai 1950.
73 BNB, CD, PV des 26 et 30 mai 1950 ; BNB, SD, AA, b. 9, *Projet de contre-proposition*, s.d. (circa fin mai 1950).
74 BNB, SD, AA, b. 4, H. Ansiaux à M. Frère, 23 mai 1950.
75 BNB, CD, annexe au PV du 3 juin 1950, note de H. Ansiaux pour le ministre P. van Zeeland, 1er juin 1950.
76 BNB, SD, AA, b. 4, M. Frère à H. Ansiaux, 30 mai 1950.
77 BNB, SD, AA, b. 4, H. Ansiaux à M. Frère, 31 mai 1950.
78 BNB, SD, AA, b. 4, H. Ansiaux à P. van Zeeland, 26 mai 1950.
79 BNB, SD, AA, b. 4, H. Ansiaux à E. de Selliers, 5 juin 1950. BNB, CD, PV du 9 juin 1950.
80 BNB, SD, AA, b. 4, télégramme de H. Ansiaux à M. Frère, 14 juin 1950.
81 BNB, SD, AA, b. 4, annexe à la lettre de H. Ansiaux à M. Frère du 13 juin 1950, *Oral Statement*, 13 juin 1950.
82 BNB, CD, PV du 9 juin 1950. BNB, SD, AA, b. 4, mémorandum de la Belgique remis à l'ECA et intitulé *Demande d'aide directe. Mémorandum de la Belgique*, **date ???** ; *Résumé d'une conversation entre MM. [Milton] Katz, [Lincoln] Gordon, [Henry] Tasca et [Robert] Triffin, de l'ECA, et MM. le Baron Snoy, Ockrent et Ansiaux, tenue à l'ECA le 3 juin 1950 ; Compte-rendu d'une conversation du 12 juin 1950 entre M. P. van Zeeland, ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, M. Stikker, président de l'OECE et M. [Milton] Katz, représentant de l'ECA*, s.d. (circa 12 juin 1950).
83 BNB, SD, AA, b. 4, télégramme de H. Ansiaux à M. Frère, 13 juin 1950.
84 BNB, SD, AA, b. 4, H. Ansiaux à M. Frère, 13 juin 1950.
85 BNB, CD, PV du 14 juin 1950.
86 Archives privées de la famille Baudewyns, A. Baudewyns à J. Baudewyns, 22 juin 1950.
87 BNB, SD, AA, b. 4, annexe à la lettre d'E. de Selliers à H. Ansiaux du 15 juin 1950, *Memorandum on the present position in the Paris negotiations for the creation of an European Payments Union*, 14 juin 1950.
88 BNB, CD, annexe au PV du 16 juin 1950, télégramme de M. Frère à H. Ansiaux, 16 juin 1950.
89 BNB, CD, PV du 16 juin 1950.
90 BNB, SD, AA, b. 4, H. Ansiaux à E. de Selliers, 22 juin 1950 ;
91 BNB, SD, AA, b. 4, télégramme de H. Ansiaux à M. Frère, 17 juin 1960
92 BNB, SD, AA, b. 4, télex de M. Frère à H. Ansiaux, 17 juin 1960.

93 BNB, SD, AA, b. 4, H. Ansiaux à E. de Selliers, 22 juin 1950. Il est intéressant de constater que le PV du CD de la Banque déclare, quant à lui, que van Zeeland prit l'initiative de demander à Harriman un entretien privé.
94 BNB, CD, PV du 20 juin 1950.
95 BNB, SD, AA, b. 4, H. Ansiaux à E. de Selliers, 22 juin 1950 ;
96 BNB, SD, AA, b. 8, télex de M. Frère à H. Ansiaux, 17 juin 1960.
97 BNB, SD, AA, b. 9, M. Frère à P. Jacobsson, 26 juin 1950.
98 BNB, SD, AA, b. 4, H. Ansiaux à E. de Selliers, 22 juin 1950. Sur ces négociations parallèles entre Britanniques et Américains, voir J. J. Kaplan et G. Schleiminger, pp. 76-79.
99 On dit que le principe de l'unité de compte, dont la valeur aurait été fixée à 0,888671 grammes d'or fin par analogie avec le dollar, fut imaginé par Ferdinand Aspeslagh, conseiller de la Banque détaché à l'OECE.
100 OECE, *Union européenne de Paiements et règles de politique commerciale à suivre par les pays membres. Document approuvé par le Conseil de l'OECE le 7 juillet 1950*, Paris, 1950.
101 BNB, CD, PV du 16 mai 1950.
102 BNB, SD, AA, b. 4, E. de Selliers à H. Ansiaux, 27 juin 1950.
103 BNB, SD, AA, b. 4, télégramme d'E. de Selliers à H. Ansiaux, 29 juin 1950.
104 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 19 décembre 1950.
105 Idem.
106 BNB, SD, AA, pt. 9.1/67, H. Ansiaux à M.W. Holtrop, 19 décembre 1950.
107 BNB, SD, Secrétariat thématique, 5, E. de Selliers à M. Frère, 7 juillet 1949. Voir aussi E. Deshormes, pp. 21-30.
108 H. Van der Wee, 1990, pp. 382-385.
109 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 25 janvier 1949. Sur les dissensions entre Américains et Britanniques, voir aussi BNB, SD, AA, pt. 9.1/44, E. de Selliers à H. Ansiaux, 3 mai 1951.
110 BNB, SD, AA, pt. 9.1/44, E. de Selliers à H. Ansiaux, 13 avril 1951.
111 BNB, SD, AF, 10, E. de Selliers à Maurice Frère, 30 avril 1951.
112 BNB, SD, AA, pt. 9.1 44, E. de Selliers à H. Ansiaux, 3 mai 1951.
113 E. Deshormes, p. 27.
114 BNB, CD, PV du 3 avril 1954.
115 BNB, SD, AF, 10, Frère à E. de Selliers, 21 avril 1951 et BNB, CD, PV du 3 avril 1951.
116 BNB, SD, AA, pt. 9.1/44, H. Ansiaux à E. de Selliers, 21 avril 1951.

CHAPITRE 6 – L'ENFANCE CHAHUTÉE DE L'UEP (1950-1952)

La Belgique, « super-créditeur » européen

La gestion de l'UEP avait été confiée à un comité de direction. « *Contrairement à toute attente* », celui-ci se révéla capable de prendre rapidement des décisions unanimes. Ansiaux : « *L'atmosphère y est entièrement différente de celle des comités de l'OECE. Nul ne se croit obligé d'y défendre des thèses nationales, chacun n'a en vue que le succès de l'Union* »[1]. Le directeur de la Banque espérait d'ailleurs que l'on fasse peu de battage autour des opérations de l'Union, pour éviter de placer le comité de direction sous des pressions politiques[2].

Dès sa première réunion, en octobre 1950, ce comité de direction se trouva confronté à un déficit énorme de l'Allemagne[3]. Fin novembre, celle-ci avait épuisé la totalité de son quota. Mais le comité réagit dans un esprit de coopération qui permit de prendre sans délai les mesures idoines pour soutenir ce partenaire défaillant.

Parallèlement à la question allemande, les premiers mois d'activité de l'UEP furent marqués par des mouvements de spéculation sur la livre (on évoquait sa possible réévaluation) ; par les tentatives du Royaume-Uni de rendre à la livre sa position de monnaie internationale (elle offrit à tous les pays de l'OECE d'entrer dans le "*transferable account system*")[4] et par le financement du réarmement de l'Europe, dans le cadre de la guerre de Corée (juin 1950).

Cette dernière question était particulièrement préoccupante. Les budgets prévus étaient considérables : on parlait de 20 milliards de francs pour la seule Belgique. Un accroissement aussi brutal de la demande risquait de provoquer de graves tensions sur le marché des matières premières et, par réaction, un gonflement trop rapide des moyens de paiement en Europe occidentale[5]. Fallait-il inclure les règlements relatifs aux fournitures militaires dans les opérations compensées au sein de l'Union, ou mettre sur pied un système distinct en vue d'établir clairement la position de chacun au point de vue de l'exécution du programme de réarmement ? Ansiaux penchait pour la première solution, car il serait vraisemblablement très difficile de distinguer les fournitures faites à des fins militaires, spécialement dans les transactions portant sur les matières premières. De plus, la Banque nationale craignait qu'en établissant des comptes séparés, elle soit amenée à ouvrir des crédits supplémentaires pour le réarmement, ou que le mode de règlement de ces créances soit remis en question[6].

Cependant, conformément aux décisions de l'OECE sur la libération graduelle des échanges visibles et invisibles, les principaux partenaires commerciaux de la Belgique levèrent les restrictions qu'ils avaient imposées jusque là aux paiements à destination des autres pays membres et notamment, de l'UEBL. Ils le faisaient d'autant plus allègrement qu'il s'agissait de profiter des facilités de paiement offertes par l'UEP. Les effets de cette libéralisation furent particulièrement sensibles sur les marchés les mieux approvisionnés en produits

essentiels, dont la Belgique. Cette évolution entraîna des excédents considérables de l'UEBL vis-à-vis de l'UEP. Les importants surplus commerciaux de la Belgique sur les autres pays d'Europe étaient dus pour une part appréciable aux exportations massives d'acier. Bientôt, le déclenchement de la guerre de Corée contribua à cette expansion des exportations belges à destination des pays de l'UEP et accentua également le déficit de la Belgique vis-à-vis de la zone dollar.

Les surplus mensuels de la Belgique sur l'UEP crûrent rapidement : de 50 millions de francs par mois entre juillet et décembre 1950, ils passèrent à 1,3 milliards en janvier 1951, à 2 milliards en avril, à 3,3 milliards en juin… Ces chiffres comprenaient, pour une part appréciable, le remboursement des dettes résultant des accords de paiement bilatéraux en cours avant le 30 juin 1950 (voir tableau). Pour l'ensemble de l'année 1951, le surplus belge sur l'UEP atteignit 620 millions de dollars. Le montant cumulé des crédits nets accordés par l'UEBL à l'UEP et aux pays qui en faisaient partie atteignit 3,9 milliards de francs le 31 décembre 1950 et 8,8 milliards fin juin 1951.

Excédents (+) et déficits (-) mensuels de l'UEBL vis-à-vis de ses principaux voisins et de l'OECE dans son ensemble (millions de francs belges)

	Octobre 1950	Février 1951	Mai 1951	Décembre 1951
Allemagne	+ 34,5	+ 524	- 337	- 340
Autriche	+ 16	+ 144	+ 72	+ 61
France	- 201	- 19	+ 356	+ 453
Italie	+ 56	+ 104	- 99	+ 45
Pays-Bas	+ 1.041	+ 882	+ 1.060	+ 410
Royaume-Uni	- 1.592	- 32	+ 498	+ 1.373
OECE	+ 652	+ 1.657	+ 1.911	+ 2.863
Part des amortissements d'anciennes créances dans l'excédent belge		+ 176	+ 327	+ 38

Au début de l'été 1951, la situation était devenue critique. Il apparaissait d'ores et déjà que le quota belge à l'UEP serait épuisé dans les deux mois. Que se passerait-il ensuite ? L'accord de septembre 1950 avait laissé ouverte la question de la couverture des dépassements de quota. Dans les discussions qui avaient eu lieu à l'époque, la Belgique avait défendu le point de vue que les créanciers devaient se faire rembourser en or l'intégralité de ces dépassements. À la mi-juillet, Ansiaux reprit cette thèse lors d'une conférence convoquée à Paris pour régler le « cas belge »[7]. Ce point de vue rencontra naturellement l'opposition quasi unanime des autres membres de l'UEP. L'*Economic Cooperation Administration* (*ECA*) soutint d'abord la Belgique – en partie pour se faire pardonner la récente réduction des aides Marshall directes qu'elle lui avait unilatéralement imposée. Mais ce soutien manqua de fermeté : l'*ECA* considérait en effet que la Belgique se trouvait dans une situation économique « *extrêmement forte* » qui devait lui permettre de contribuer, plus que d'autres pays, au maintien de l'équilibre économique européen[8]. Emmenée par van Zeeland, la délégation belge campa néanmoins sur ses positions et la décision fut reportée à septembre[9].

Le 21 août 1951, soit plus de dix mois avant l'expiration de l'accord, la limite du quota de 330 millions d'unités de compte attribué à l'UEBL était atteinte[10]. Le 24, le ministère des Finances et la direction de la Banque tinrent une réunion de crise pour étudier la stratégie à adopter[11]. Des mesures urgentes furent prises pour réorienter le commerce extérieur belge (sur lesquelles nous reviendrons plus loin, dans les pages consacrées au contrôle des changes). D'autre part, le ministre des Finances, Jean Van Houtte, proposa d'augmenter le quota belge de 140 millions unités de compte, les crédits et les paiements en or étant pondérés de telle façon que ces derniers représentent en moyenne 75 pour cent du total.

Frère, quant à lui, manifesta l'inquiétude que l'ampleur des crédits ouverts à l'UEP lui inspirait pour la solidité du franc. Il faisait de la réduction du solde créditeur de la Belgique un objectif prioritaire. Il regrettait que le contrôle du crédit échappe à la Banque : le caractère forfaitaire de celui accordé à l'UEP empêchait l'institut d'émission de remplir son rôle[12].

Début septembre, Ansiaux demanda au comité de direction de l'UEP que lorsque le quota d'un pays créditeur était dépassé, le rapport "50 pour cent or, 50 pour cent crédits" soit revu en faveur du pays créditeur[13]. Les délégations néerlandaise, française, italienne et allemande se déclarèrent prêtes à régler provisoirement les excédents de septembre sur la base de 60 pour cent en or et de 40 pour cent en crédits. Mais les Britanniques s'y opposèrent et furent appuyés par l'*ECA*, qui refusa que les fonds fournis par les États-Unis puissent être utilisés au paiement des 60 pour cent en or que l'UEP s'engagerait à verser à la Belgique. Le comité de direction de l'UEP recommanda par conséquent au conseil que l'excédent du mois de septembre soit couvert par un paiement en or de 40 millions d'unités de compte et par un crédit équivalent ouvert par l'UEBL[14]. Le quota belge se trouverait ainsi porté de 360 à 440 millions de dollars.

Cette solution ne satisfaisait évidemment pas la direction de la Banque[15]. Ansiaux poussait le gouvernement à la rejeter : la Belgique retomberait alors dans

un régime de règlement bilatéral pour toute la partie excédent son quota, ce qui lui laisserait les mains libres pour négocier les modalités de remboursement de ses crédits ultérieurs[16].

De leur côté, les Britanniques faisaient valoir qu'il était particulièrement mal venu de renégocier la règle « moitié or, moitié crédits » alors que d'importantes dépenses devaient être engagées dans le cadre du réarmement de l'Europe. Les exportations de la Belgique, important producteur d'armes, allaient encore augmenter dans le cadre des conventions liant les pays membres de l'Organisation du Traité Atlantique Nord (OTAN) : « *Tout règlement des créances de la Belgique sur l'Union des Paiements qui s'écarterait de la formule moitié or, moitié crédits, reviendrait à régler en faveur de la Belgique les commandes d'armes* [passées en Belgique] *sur une base pouvant aller jusqu'à 100 pour cent en or, ce qui est incompatible avec le principe de répartition équitable des charges* »[17]. Lors de négociations officieuses menées à Washington avec George Bolton, administrateur britannique du FMI, et avec Edmund Hall-Patch, représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'OECE, Ansiaux exposa que du point de vue belge, il paraissait impossible de prendre des engagements relatifs au financement du réarmement de l'OTAN, alors même que les modalités et les budgets de ce réarmement n'étaient pas fixés. Il considérait de plus que le réarmement devait être considéré comme un investissement et que l'UEP n'avait pas été conçu comme un instrument de financement des investissements. Comme Ansiaux concluait que la Belgique envisageait de traiter sur base bilatérale les crédits accordés en dépassement de son quota, Hall-Patch mit explicitement en doute que la Belgique en vienne à cette extrémité : elle se verrait appliquer immédiatement des discriminations sur le plan commercial[18].

Ansiaux rencontra aussi Richard Bissell, de l'*ECA*, qui l'arrosa d'eau bénite de cour. Il protesta de son soutien, affirma que lui aussi considérait l'UEP comme un moyen de règlement et non de financement : « *Il ne peut être question de demander à aucun pays créancier de l'Union, et en particulier à la Belgique, de financer l'inflation anglaise ou française ou de financer par l'Union le réarmement des autres pays européens* »[19]. Mais les instructions que Bissell expédia à Paris étaient nettement plus nuancées. Il y était notamment précisé qu'il était impossible de donner satisfaction au gouvernement belge sur la question des dépassements de quotas UEP s'il ne rencontrait pas, de son côté, les préoccupations des autres États membres dans la question du réarmement. Décidément, Américains comme Britanniques liaient les deux dossiers[20].

Du 24 septembre au 5 octobre 1951, des négociations extrêmement serrées se déroulèrent à Paris, à l'intervention des inséparables Ansiaux et Ockrent[21]. Contre l'avis de Frère, la délégation belge ne voulut pas provoquer une rupture immédiate par un arrêt brutal des crédits. Il est vrai que les tractations n'avaient pas seulement une dimension monétaire : leur échec perturberait l'ensemble des relations économiques avec l'Europe. La sortie de la Belgique du système multilatéral de paiements pouvait entraîner des mesures de rétorsion de la part de ses partenaires commerciaux. En Belgique même, la mesure provoquerait un émoi considérable[22]. Finalement, de mémorandum en contre-proposition, il fut proposé par le comité de direction de l'UEP et entériné le 18 octobre par le conseil

de l'OECE que la créance de la Belgique sur l'UEP pour le mois de septembre, qui s'élevait à 80 millions de dollars, donnerait lieu à un règlement en or pour moitié de son montant et ferait l'objet d'un crédit consenti par la Belgique pour le solde. Les excédents de l'UEBL pour le dernier trimestre 1951 seraient réglés par des versements forfaitaires en or et en dollars à concurrence de 80 millions de dollars[23]. Au-delà de cette somme, les surplus seraient considérés comme des extensions de crédit par la Belgique. Cette décision était loin de satisfaire la délégation belge, puisque l'excédent du 1er octobre au 31 décembre pourrait atteindre 200 millions, voire 250 millions de dollars ![24] L'inquiétude de Frère ne fit que grandir dans les semaines qui suivirent. Au 30 novembre 1951, l'UEBL détenait 18,5 milliards de francs de créances sur l'UEP et ses membres. Il était peu vraisemblable qu'on les récupère avant longtemps : « *Leur résorption par des mouvements privés de capitaux semble irréalisable, à brève échéance tout au moins ; leur résorption par des mouvements commerciaux normaux impliquerait, vu les montants en cause, un retournement complet de la conjoncture, et partant, une crise économique profonde dans notre pays. Elles risquent donc d'être immobilisées, sinon consolidées* »[25]. En définitive, la créance de la Belgique sur l'UEP atteignit 180 millions de dollars pour le quatrième trimestre 1951, ce qui représentait une nouvelle extension de crédit de l'ordre de 100 millions de dollars.

Dans les mois qui suivirent, la négociation du « cas belge » continua à monopoliser l'activité du comité de direction de l'UEP. Fin décembre, celui-ci proposa au conseil que les excédents de l'UEBL pour le premier trimestre 1952 soient couverts par des versements d'or à concurrence de 60 millions de dollars[26]. C'est ce qui fut entériné début janvier[27]. En mars, enfin, il fut décidé que l'UEP attribuerait 80 millions de dollars à l'UEBL pour le règlement de ses excédents comptables dans l'Union au cours du deuxième trimestre de l'année 1952[28]. Ces compromis successifs furent acceptés par le gouvernement belge « *dans un esprit de conciliation* », mais à son corps défendant, comme le soulignait le ministre des Finances, fin mars 1952 : « *La proposition n'est pas équitable car elle ne tient pas suffisamment compte des efforts considérables que l'UEBL a déjà faits en faveur de l'UEP. Le quota de l'UEBL a été fixé en juin 1950 à 330 millions d'unités de compte ; il atteindra en fait à la fin du mois de mars 760 millions d'unités de compte* […] *Les crédits que l'UEBL s'était engagée à faire à l'UEP avaient été fixés à 201 millions de dollars ; ils atteignent aujourd'hui 422 millions* […] *Dans le courant des douze derniers mois, l'UEBL a fait à l'UEP 400 millions de dollars de crédit* […] *C'est grâce à ces crédits que le fonctionnement de l'UEP a pu être assuré sans heurt au profit de tous les autres membres* […] *À aucun moment, l'UEBL n'a atteint la proportion moitié-moitié dans ses recettes en or et les crédits qu'elle a consentis. Le pourcentage actuel pour l'ensemble de ses recettes en or et de ses crédits est de 45 pour cent en or et de 55 pour cent en crédits* »[29].

De Selliers calculait que les crédits accordés par la Belgique représentaient 6 pour cent du revenu national brut. Toute proportion gardée, cet effort financier était comparable à celui des États-Unis en faveur de l'Europe occidentale entre juillet 1945 et décembre 1950, soit 20,5 milliards de dollars[30].

Le premier renouvellement de l'UEP (juin 1952)

En mars 1952, les négociations commencèrent en vue d'une prolongation de l'activité de l'UEP après l'échéance prévue de juin 1952. Le 18, le comité de direction de l'UEP faisait rapport sur l'avenir de l'Union[31].

Le bilan de l'expérience menée depuis octobre 1950 était globalement positif : la multilatéralisation des échanges en Europe avait permis un essor économique considérable. Entre janvier 1950 et décembre 1951, les échanges intra-européens avaient augmenté de 30 pour cent en volume et de 50 pour cent en valeur[32]. L'Union avait incontestablement favorisé cet essor : 75 pour cent du montant des soldes bilatéraux avaient été compensés à Bâle et seuls 6 pour cent des déficits avaient dû être réglés en dollars et en or, le solde ayant été financé par crédit. Surtout, l'Union avait contribué à cette expansion des échanges intra-européens sur une base non discriminatoire. La concurrence accrue qui en avait résulté avait nécessairement eu un effet bénéfique sur la productivité en Europe. Sous la pression du comité de direction de l'Union, les pays membres commençaient à pratiquer une politique monétaire et financière plus rigoureuse.

Toutefois, l'UEP n'avait pas répondu à tous les espoirs qu'elle avait suscités. Le gouvernement belge regrettait qu'elle n'ait pu empêcher « *une régression considérable des libérations effectuées au début de sa création* ». Elle avait aussi imposé à certains pays, dont la Belgique, « *un fardeau disproportionné* » aux avantages procurés, et compromis les progrès accomplis sur la voie de la convertibilité[33]. Tout cela découlait de ce que, malgré les pressions qu'avait pu exercer le comité de direction de l'UEP, les pays membres étaient encore loin d'avoir équilibré leur balance globale de paiement. Ils en ressentaient d'autant moins la nécessité qu'une certaine convertibilité était garantie au sein de l'Union[34]. Le mécanisme de celle-ci assurait en effet la compensation, à taux de change fixes, entre les monnaies de ses membres. « *L'Union est donc fondée sur le principe de l'égalité des pouvoirs d'achat des monnaies de tous les pays membres* »[35]. Mais cette égalité n'était que chimérique. Certaines devises étaient plus courues que d'autres, ce qui provoquait distorsions des courants commerciaux, voire spéculations : certains marchés étaient recherchés avec plus d'empressement parce que la monnaie des pays en cause était sur- ou sous-évaluée.

De toute façon, il n'était pas possible d'atteindre un équilibre durable au sein de l'UEP, entente régionale : des déséquilibres structurels devaient sans cesse être résorbés par des méthodes artificielles. Plusieurs schémas furent imaginés pour dépasser les limites de l'Union. Les services du ministère belge des Affaires économiques, par exemple, élaborèrent un projet de mécanisme perfectionné de paiements, comprenant un circuit monétaire européen (l'UEP) et un circuit monétaire atlantique basé sur le dollar. Ce dernier servirait au financement des soldes nets laissé par l'UEP. Le fonds de roulement nécessaire serait fourni par le FMI. Il s'agissait au fonds de « *placer les États-Unis au sein de la communauté atlantique dans la même position que celle de la Belgique au sein de l'Union européenne de paiements : la*

position du dernier créancier qui finalement doit consentir des prêts à long terme pour équilibrer le commerce international »[36].

Le 29 mars 1952, convaincu qu'il était possible d'améliorer l'accord de paiements, le conseil des ministres de l'OECE chargea le comité de direction de l'UEP de présenter rapidement des propositions concrètes en vue de la reconduction de l'UEP. Les principaux problèmes pratiques qui devaient être résolus avant la reconduction de l'Union étaient l'augmentation éventuelle de son fonds de roulement en devises convertibles, le règlement des positions au 30 juin 1952 et les modalités de paiement des créanciers extrêmes.

Tous les pays membres estimaient nécessaire d'augmenter le capital de l'UEP (réduit à cette époque à 180 millions de dollars). Les Belges, entre autres, espéraient qu'une majoration de l'encaisse permettrait d'augmenter les règlements en or. On attendait beaucoup d'une nouvelle intervention américaine. Mais il fallut bientôt déchanter : les Américains n'étaient pas prêts à augmenter l'encaisse en dollars de l'Union[37]. Renforcer les paiements en or, pensaient-ils, c'était détourner des ressources importantes du financement du réarmement. C'était aussi grossir encore l'encaisse or des Belges, « super-créditeurs » de l'Europe[38]. Enfin, il y avait toujours aux États-Unis un parti résolument opposé à l'UEP. Overby, qui avait quitté le FMI pour devenir secrétaire adjoint au Trésor, en était. Il considérait que l'Union avait pour seul effet de rabaisser les pays qui, comme la Belgique, avaient déjà progressé sur la voie de la convertibilité, au niveau de ceux qui en étaient le plus éloignés[39]. Avec l'UEP, les pays créditeurs (Suisse, Italie, Belgique) n'avaient plus de moyen de pression sur leurs débiteurs pour les contraindre à payer la totalité de leur déficit en or et les ramener ainsi dans la voie de l'orthodoxie monétaire. Le Trésor américain avait toujours prôné un retour graduel à la convertibilité de chaque monnaie prise individuellement. L'existence d'un groupe monétaire régional le tourmentait. L'UEP prétendait poursuivre les mêmes objectifs que le FMI. Comment cette institution régionale prétendait-elle réussir là où le FMI avait échoué ?

Fin avril 1952, le comité de direction de l'UEP avait mis au point ses recommandations à l'intention du comité des paiements de l'OECE[40]. Contrairement à ce qu'avaient laissé espérer des négociations bilatérales menées au cours du mois avec les ministres des Finances Antoine Pinay (France), Pieter Lieftinck (Pays-Bas), Rab Butler (Royaume-Uni) et Ludwig Erhard (Allemagne)[41], ce rapport ne rejoignait les préoccupations des Belges sur aucun point.

D'abord, faute d'intervention américaine ou de recours au FMI (l'idée fut vite abandonné[42]), la seule façon envisagée d'augmenter les moyens d'action de l'Union consistait à relever les quotas des pays créanciers. Mais hormis la Belgique (dont on examinait la possibilité de porter le quota de 330 à 430 millions de dollars), aucun État membre n'apparaissait en mesure de majorer sa contribution. La France, par exemple, avait perdu en un an les deux tiers de ses réserves en or et monnaies convertibles. Pour préserver ce qui lui restait, elle était obligée de réintroduire des restrictions à l'importation[43]. Ansiaux était persuadé que le gouvernement français allait incessamment procéder à une nouvelle dévaluation[44].

Ensuite, le rapport du comité de direction de l'UEP n'envisageait pas d'autoriser la mobilisation des avances accordées par la Belgique depuis la création de l'UEP, soit quelque 11 milliards. Le ministre des Finances, Albert-Edouard Janssen, avait suggéré que l'UEP puisse émettre des promesses à ordre à concurrence de cette somme. Le réescompte de ces traites sur l'UEP (garanties par les États débiteurs) aurait mis la Belgique en mesure de financer son réarmement[45]. Le comité de direction de l'UEP proposait, lui, de consolider une partie importante de cette dette et de l'amortir en quatre ans en faisant intervenir son remboursement dans les règlements mensuels futurs – comme cela s'était pratiqué depuis la formation de l'UEP pour les créances antérieures au 30 juin 1950. Une petite partie seulement des crédits belges hors quota seraient remboursés immédiatement, grâce à un mécanisme plus sévère de quotas. Mais les Belges ne voulaient pas de cette solution : sauf renversement radical des courants commerciaux intra-européens, elle constituerait « *une consolidation indéfinie* » des dettes, sans apporter une solution réelle au problème[46].

Ils étaient d'autant plus inquiets que le rapport n'apportait aucune réponse à une autre de leurs préoccupations majeures : les modalités des versements d'or ou dollars à recevoir en cas de dépassement ultérieur de leur quota, dans le cadre de l'accord de paiement. Frère regrettait ouvertement que la Belgique ne se soit pas retirée de l'UEP en septembre 1951, lorsque le quota belge s'était trouvé dépassé[47]. L'économie était alors suffisamment dynamique pour pouvoir se passer des « *crédits à l'exportation* » que représentaient les avances à l'UEP.

Les représentants belges exprimèrent donc les plus formelles réserves sur le rapport du comité de direction de l'UEP. Du 9 au 28 mai 1952, le comité des paiements de l'OECE l'examina sous la présidence d'Ansiaux. Aucun accord global ne s'étant dégagé, son rapport au conseil de l'OECE se borna à résumer les thèses en présence. Le 6 juin 1952, les négociations entrèrent dans leur phase décisive, lorsque les ministres des pays intéressés se réunirent à Paris. À ce niveau, elles aboutirent en quelques jours, chaque délégation rabotant sur ses prétentions antérieures[48].

L'accord sur l'UEP était renouvelé pour un an. Les excédents de la balance des paiements belge au 30 juin 1952, soit 818 millions d'unités de compte, dépassaient de 458 millions d'unités de compte le quota primitif (360 millions). En vertu des trois accords intérimaires passés depuis l'été 1951, ce dépassement avait été financé par des versements d'or et dollars à concurrence de 235 millions d'unités de comptes et par des crédits belges additionnels pour le solde (223 millions). Pour ce qui regardait le règlement de ces créances antérieures à juin 1952 (223 millions d'unités de comptes), la Belgique accepta un compromis[49]. Primo, les excédents bilatéraux de la Belgique sur la France et le Royaume-Uni furent réduits de 50 millions d'unités de comptes : dans les deux années à venir, ces deux pays rembourseraient 25 millions de dollars chacun en livraisons d'armement à la Belgique. Pour éviter que cette formule ne pénalise l'industrie belge, le représentant des États-Unis prit l'engagement de prêter ses bons offices pour que le gouvernement américain place en Belgique des commandes *off shore* d'un montant équivalent. Secundo, la créance de la Belgique était consolidée à hauteur

de 50 millions d'unités de comptes : elle consentait un prêt de ce montant à l'Union, amortissable en cinq ans et réescomptable auprès du FMI[50]. Et tertio, la Belgique était remboursée immédiatement de 80 millions d'unités de comptes en or, somme qui ne serait pas récupérable par l'Union si, plus tard, la Belgique devenait débitrice nette de l'UEP. Il subsistait ainsi 43 millions d'unités de comptes, somme considérée comme une extension de crédit de la Belgique à l'Union. Au total, le dépassement du quota belge depuis juin 1950 (458,9 millions d'unités de compte) était donc réglé à raison de 315,5 millions en or et de 142,6 millions en crédits. Le mode de règlement des surplus belges peut être synthétisé comme suit.

	Surplus (en millions de dollars)	Or (en millions de dollars)	Crédit (en millions de dollars)
Quota primitif	**330,6**	**129,3**	**201,3**
Dépassement comptable au 30 juin 1952	**458,9**	**315,5**	**142,6**
Considéré comme rallonge du quota	85,2	42,6	-
Versements d'or antérieur	192,9	192,9	-
Nouveaux versements d'or	80	-	-
crédits à cinq ans à l'Union	50		50
crédits à la France et au Royaume-Uni	50	-	50
Total	**788,7**	**444,8**	**343,9**

Quant aux excédents de la balance des paiements belge prévus pour l'exercice 1952-1953, ils étaient estimés à 250 millions de dollars. Ils seraient couverts pour moitié en versements d'or et pour moitié en crédits belges, soit le même rapport que celui fixé en 1950.

On peut critiquer le règlement de juin 1952 : il ne stabilisait pas durablement le système de paiements européen, puisque sa durée était limitée à un an ; le problème du règlement des créances hors quota ne recevait aucune solution structurelle ; et le dispositif de l'Union restait purement régional. Il eut au moins le mérite de prolonger l'Union sans intervention supplémentaire des États-Unis, ce qui montre que les pays qui en faisaient partie y trouvaient malgré tout plus d'avantages que d'inconvénients. Un problème fondamental empêchait au demeurant que l'on arrive à une solution plus satisfaisante : les parités monétaires des pays membres étaient trop peu élastiques pour autoriser les transferts de capitaux et un ajustement « naturel » des balances de paiement. Puis, le moment était mal choisi pour suggérer un progrès substantiel vers la convertibilité des monnaies : le programme de réarmement des pays de l'OTAN l'emportait sur

toute autre priorité. L'administration américaine n'estimait pas possible de renforcer les versements d'or entre pays de l'OECE, elle préférait envisager une légère inflation.

La conclusion de l'accord de juin 1952 coïncida avec une amélioration de la position générale de change de la Belgique. Début juillet, la direction de la Banque constatait une diminution des dépassements du crédit à l'UEP. Les problèmes de financement de la créance sur l'UEP s'atténuèrent : les créanciers de la Belgique procédèrent à des remboursements en or et en dollars via l'UEP, tandis que plusieurs pays membres (l'Italie, l'Allemagne et les Pays-Bas) revenaient à une politique monétaire plus saine. Deux problèmes subsistaient toutefois. La France et le Royaume-Uni n'avaient pas encore retrouvé leur assiette financière. La balance des paiements UEP de ces deux pays restait préoccupante et les obligeait à restreindre les importations en provenance de pays de l'OECE. Et surtout, la balance des paiements entre l'Europe et la zone dollar restait déséquilibrée, alors que le plan Marshall arrivait à son terme.

Retournement dans la politique belge de change

Le marché des billets et des capitaux

Depuis 1947, le marché des changes belges était l'un des plus libéraux au monde. Le négoce des titres étrangers y était permis. Les non-résidents (Belges ou étrangers) étaient autorisés à placer des capitaux sur des comptes ouverts en Belgique (et à les rapatrier). Et l'IBLC autorisait le rapatriement des billets de banque belges en Belgique.

Cette dernière mesure engendra involontairement une nette hausse des exportations (frauduleuses) de billets belges. Fin 1949, en effet, les spéculateurs belges s'inquiétèrent de la détérioration du contexte international. À la recherche de placements plus sûrs que le franc belge, ils se tournèrent notamment vers la devise suisse. Légalement, l'exportation des billets belges n'était autorisée qu'à raison de 10.000 francs par personne, pour des dépenses de tourisme[51]. Mais les moyens ne manquaient pas pour faire frauduleusement traverser la frontière à des masses de billets. Une fois en Suisse, plus de problème. Les banques privées helvétiques acceptaient d'échanger les billets belges contre francs suisses, quelle qu'en fût la quantité : elles étaient sûres de pouvoir les échanger à leur tour contre francs suisses à la Banque.

Ce type de fraude prit une certaine ampleur vers novembre 1949. Deux à trois jours à peine après leur émission, des séries complètes de billets belges revenaient dans la caisse de la Banque nationale[52]. Certaines liasses étaient encore emballées en « briques » et imprégnées d'essence : elles avaient été dissimulées à la frontière dans un réservoir d'automobile[53]. Il arrivait aussi que les fraudeurs utilisent des avions privés !

Dès le mois de décembre 1949, De Voghel demanda en comité de direction combien de temps la Banque tolérerait de financer cette évasion de capitaux en

prélevant sur son encaisse[54]. Une enquête judiciaire fut ouverte. Il y eut quelques arrestations[55]. Toutefois, le gouverneur ne voulait pas que ces abus remettent en cause les mesures de libération décidées en 1947 et durant l'été 1949. En empêchant le rapatriement de billets belges, on rétablirait un écart entre cours officiel et officieux du franc. Pour Frère, le meilleur moyen de combattre les opérations irrégulières en billets belges consistait à rétablir en Belgique un marché libre des billets étrangers. De cette façon, l'économie belge bénéficierait comme la Suisse des transferts de capitaux en devises effectués par des étrangers[56].

Depuis trois ans, Frère avait fait son cheval de bataille de ce marché des billets étrangers. À la stupeur de Baudewyns et De Voghel, il réussit cette fois à convaincre le ministre des Finances, Liebaert[57]. Le 22 mai 1950, une licence générale libérait les transactions sur billets étrangers sans limitation de montant. Leurs cours seraient déterminés en vertu de la seule loi de l'offre et de la demande. Cette mesure mettait des francs belges à la disposition des étrangers, ce qui serait favorable aux exportations. À Baudewyns, qui se demandait quel était encore le rôle de l'IBLC, Frère répondit placidement que seule la situation politique intérieure empêchait de le supprimer – on était en pleine question royale[58].

Mais dès juin 1950, les évasions de capitaux reprirent de plus belle. Préoccupés par la crise politique (on était à la veille du référendum sur le retour du roi Léopold III) et craignant une détérioration de la situation internationale, nombre de Belges se tournaient vers des valeurs qui leur inspiraient davantage de confiance : le franc suisse mais aussi l'or (l'achat de lingots avait été récemment autorisé) et les titres et valeurs en dollars. Ce rush mit l'encaisse de la Banque à rude épreuve, ce qui suscita l'inquiétude du conseil de régence[59]. Le comité de direction se divisa sur l'attitude à adopter.

Berger, De Voghel et Baudewyns craignaient une véritable crise financière. Déjà, le cours du dollar-billet atteignait 54 francs. Le rythme qu'avaient pris les rapatriements de billets belges (45 millions de francs pour la seule journée du 11 juillet 1950) n'augurait rien de bon pour l'avenir. En ne prenant en compte que les billets belges thésaurisés – dont le montant était estimé à 20 milliards de francs, un chiffre considérable – l'exode de capitaux pouvait atteindre une ampleur suffisante pour gêner le Trésor en diminuant sa capacité d'emprunt. Dans cette affaire, la responsabilité de la Banque était fortement engagée. Lorsqu'on constaterait l'ampleur de la spéculation sur les opérations en billets, on ne manquerait pas de lui reprocher de l'avoir tolérée[60]. Les trois directeurs demandaient par conséquent que l'IBLC rétablisse un contrôle sur les billets rapatriés de l'étranger. Le gouverneur et Ansiaux ne leur avaient-ils pas assuré que rien n'empêcherait de rétablir ce contrôle, en cas de besoin ?[61]

Ansiaux et Frère ne croyaient pas à l'efficacité des mesures suggérées. Si sévères que puissent être les contrôles, il ne serait pas possible de fermer toutes les issues et l'exportation de billets se poursuivrait… En envisageant le pire, on pouvait craindre un mouvement de panique, une hausse spectaculaire sur le marché parallèle des devises. Le remède, dans ce cas, serait pire que le mal[62]. Du reste, le gouverneur et Ansiaux minimisaient le phénomène de fraude et voulaient attendre. Après tout, la politique suivie depuis cinq ans par l'IBLC et la Banque

avait permis un accroissement global des réserves (or et devises) à hauteur de 3 milliards de francs. Puis, un arrangement venait d'être conclu avec la Banque nationale suisse, qui amortirait l'impact de cette fuite de capitaux sur l'encaisse or : les transferts de capitaux en provenance de Belgique seraient désormais comptabilisés dans le déficit envers la Suisse que la Belgique déclarait à l'UEP. Enfin, les exportations de capitaux ne présentaient pas que des inconvénients : elles étaient un moyen classique de contrebalancer les bonis commerciaux de la Belgique. L'essor des investissements belges à l'étranger contribuerait efficacement à rétablir l'équilibre de la balance des paiements[63].

Cependant, la position de Frère et Ansiaux devint de plus en plus délicate au fil de l'été 1950. Les exportations de capitaux augmentèrent en août et en septembre. Du 7 au 14 septembre, l'encaisse de la Banque diminua de 822 millions de francs en or. La peur d'une invasion du territoire par les troupes soviétiques était telle que des industriels demandaient à pouvoir mettre une partie de leurs disponibilités à l'abri à l'étranger. D'autres, redoutant un changement radical du régime du change en Belgique, poursuivaient leurs transferts à l'étranger[64]. En réaction, la Banque surveillait d'aussi près que possible les rentrées de dollars et de francs suisses provenant des exportations. Elle donna aussi des instructions pour restreindre les crédits aux entreprises qui y recourraient pour conserver leurs avoirs en devises[65].

Finalement, le 3 octobre 1950, la Banque fit rétablir par l'IBLC le système de contrôle limitant l'usage des billets rapatriés au paiement des marchandises et autres dépenses courantes, à l'exclusion des achats de devises[66]. L'accroissement considérable des rapatriements de billets au cours du troisième trimestre 1950 – 2,7 milliards contre 800 millions au second trimestre - semblait bel et bien imputable aux exportations de capitaux provoquées par les événements internationaux[67]. L'IBLC voulut enquêter sur la responsabilité des banques agréées qui semblaient avoir facilité l'exportation des billets. Mais l'Association belge des Banques mit en doute les droits d'investigation de l'IBLC. Elle refusa de transmettre les noms des clients qui avaient effectué des retraits de billets de banque. De pénibles discussions s'ensuivirent[68].

Cependant, dans le cadre de l'UEP, les pays membres de l'OECE bénéficiaient de droits de tirage inconditionnels en francs belges. Ils n'avaient donc plus les mêmes raisons que naguère de rationner ces francs, ni de suivre de près, par l'octroi de licences d'importation, l'usage qu'en faisaient leurs ressortissants. Or, cet usage était parfois frauduleux. Il arrivait par exemple que les ressortissants d'autres pays de l'OECE se procurent des francs belges via l'UEP, pour des montants dépassant leurs besoins réels. Avec cette devise forte acquise au cours officiel, ils se procuraient à moindre coût des dollars sur les marchés de Bruxelles ou de Genève[69]. La Belgique se voyait ainsi contrainte de céder des dollars à des étrangers sans autre contre-partie qu'une créance sur l'UEP. D'autres spéculateurs rachetaient en francs belges leurs propres monnaies à des cours dépréciés, sur des marchés libres ou noirs. Les pays débiteurs au sein de l'UEP n'avaient aucun intérêt à lutter contre cette spéculation financière de leurs ressortissants qui leur procurait des dollars[70].

Pour contrer les spéculateurs, le mécanisme des « comptes billets », qui rendait possible l'exportation clandestine de billets belges par des étrangers, fut remis en question. Le 1er mai 1951, les transactions en billets entre la Belgique et la Suisse furent remises sous contrôle : c'était par ce canal que certains spéculateurs réalisaient des bénéfices sur les cours du franc[71]. Ansiaux ironisait : « *Situation assez paradoxale, n'est-il pas vrai, qu'un accord international dont l'un des objectifs était le rétablissement d'une plus grande liberté, aboutisse en fait à un renforcement des contrôles.* […] *À défaut de se protéger, les créanciers se verraient bientôt ravalés au niveau des débiteurs qui se seraient enrichis à leurs dépens* »[72]. Les comptes billets furent finalement supprimés en UEBL le 19 juin 1951.

Le contrôle des recettes de change

Cette mesure fut le prélude d'un retournement global de la politique de change qui se produisit en 1951[73]. Car l'accord UEP menaçait de déstabiliser l'équilibre financier du pays. Frère pestait : alors que la Banque appliquait sur le plan intérieur une politique de crédit extrêmement stricte, elle était tenue d'ouvrir de larges crédits à l'étranger au taux réduit de 2 pour cent (le taux d'escompte était de 3,75 pour cent), sans pouvoir contrôler l'utilisation des fonds prêtés. Le gouverneur considérait les crédits UEP comme des subsides injustifiés à l'exportation.

Bien sûr, on pouvait imaginer que la Belgique s'efforce de rééquilibrer sa balance des paiements en réorientant vers les pays de l'UEP une part accrue de ses importations. C'est dans ce but que, début août 1951, les ressortissants belges furent dispensés de céder, dans les huit jours de leur réception, les devises provenant d'exportations vers les pays UEP. Mais aucune mesure, dans ce domaine, ne pouvait donner de résultats immédiats : la différence de productivité entre l'Europe et la zone dollar était telle que la modification des courants commerciaux ne serait que graduelle.

La politique de l'IBLC tendit désormais à procurer aux pays membres de l'UEP le maximum de ressources en francs belges et à faciliter le contrôle de ces ressources par les autorités de ces pays. Le 31 août 1951, l'Institut autorisa sans restriction tout paiement vers les pays de l'UEP, y compris les transferts de capitaux[74]. Ces paiements en francs belges devaient obligatoirement être versés à des comptes ouverts au nom de banques, à l'exclusion de comptes de particuliers.

Le principal danger était de voir les ressortissants étrangers utiliser abusivement les francs belges qu'ils pouvaient se procurer via l'UEP. Certains d'entre eux achetaient des marchandises belges et les réexportaient vers les États-Unis ou des pays hors OECE. Ce commerce de transit gonflait la balance commerciale de l'UEBL, alourdissant ses excédents sur l'UEP sans qu'il en résultât des rentrées en dollars[75]. Il faussait aussi les courants commerciaux, qui se détournaient petit à petit de la Belgique.

Bien sûr, on aurait pu prévenir une hémorragie des réserves d'or et de dollars en interdisant absolument le rapatriement de billets, provoquant ainsi une baisse des cours qui alignerait le franc belge sur les autres monnaies traitées sur le

marché libre. Mais une telle formule eut réduit à néant les efforts accomplis depuis des années pour rapprocher le cours du franc de son taux officiel. On décida de réviser plutôt la politique de l'IBLC, de manière à pouvoir contrôler l'usage des francs belges appartenant à des étrangers et les cessions de devises contre francs belges par des Belges ou des étrangers[76].

Cependant, l'IBLC se trouvait sans moyens d'action légaux pour contrôler l'afflux de devises : ses fondateurs l'avaient seulement doté des moyens de contrôler les sorties de change. Cette fois, il s'agissait au contraire de faire face à une pléthore de devises, et donc de contrôler les recettes de change. Il fallait modifier radicalement la législation existante. Et c'est à cette fin que l'arrêté du 27 juillet 1951 donna à l'Institut les moyens juridiques de surveiller les recettes de change, en soumettant à son autorisation préalable le fait d'accepter un paiement de l'étranger. Pour Raymond Simonis, responsable à la Banque de la réglementation du change, l'importance de cette décision ne semble pas avoir été mesurée par le gouvernement de l'époque. Prise pendant les vacances, elle passa pour ainsi dire inaperçue[77].

Le 9 octobre 1951, Frère, « *à son vif regret* », proposa au conseil de l'IBLC d'user des pouvoirs qui lui avaient été octroyés en juillet et de soumettre au régime de l'autorisation préalable les paiements à recevoir des pays de l'UEP[78]. Désormais, le paiement de marchandises exportées vers les pays de l'OECE et dont la valeur était supérieure à 5.000 francs était subordonné au *nihil obstat* de l'IBLC. Ce visa n'était accordé qu'après dédouanement des marchandises, de façon à empêcher les paiements anticipés d'exportations. L'Institut du Change était ainsi mieux armé pour endiguer les opérations de transit (achat de marchandises par un ressortissant d'un pays UEP pour réexportation vers la zone dollar ou revente, par un ressortissant de l'UEBL, de marchandises achetées contre dollars). L'administration de l'IBLC estimait pouvoir empêcher désormais la majeure partie des opérations non justifiées[79].

Le système souffrit, au début tout au moins, de difficultés de coordination entre l'IBLC, l'Office des Licences et le ministère des Affaires économiques[80]. De l'aveu d'Ansiaux lui-même, les délais de paiement des montants dus aux exportateurs s'en ressentirent[81]. L'hebdomadaire *Pourquoi Pas ?* se déchaînait : « *Les Sauvages* [la direction de la banque, sise rue du Bois Sauvage] *n'en ont cure. Au contraire, le ralentissement des paiements correspond à leurs vues et c'est tout ce qui leur faut* »[82]. Ansiaux suggéra alors que le contrôle de l'IBLC s'effectue a posteriori, une fois le paiement effectué.

On songea aussi aux moyens de faire supporter aux exportateurs une partie du poids des crédits ouverts à l'UEP, dont ils étaient somme toute les principaux bénéficiaires. Dès le mois d'août, le ministre des Finances parlait de constituer un fonds par lequel transiterait obligatoirement une partie du produit des exportations à destinations des autres pays de l'OECE. Le 15 septembre 1951, le gouvernement décidait que les banques ne verseraient plus aux exportateurs que 95 pour cent des devises, produit de leurs exportations vers la zone UEP[83]. Le solde, soit 5 pour cent, serait immobilisé sur des comptes spéciaux pour une période de six mois. On obligeait ainsi les exportateurs à souscrire à un emprunt forcé qui permettait

d'alléger d'autant la charge pesant sur la Banque et sur la Trésorerie. En grevant les exportations d'une immobilisation partielle et temporaire, on les poussait d'ailleurs à chercher des débouchés hors de la zone UEP. Cependant, les départements ministériels représentés au conseil de l'IBLC auraient voulu que le prélèvement de 5 pour cent soit mis à disposition de l'Institut de Réescompte de Garantie, pour financer les exportations à destinations des États-Unis et les importations depuis la zone UEP. Ansiaux eut beaucoup de peine à obtenir que le prélèvement soit versé au Trésor pour financer l'UEP[84].

La mesure suscita des grincements de dents dans les milieux des affaires. Le *Pourquoi Pas?* considérait que « *pour une foule de petites firmes dont le bénéfice n'atteint pas 5 pour cent, c'est une catastrophe. On ne s'occupe toutefois pas des petites firmes dans le Bois-Sauvage* », c'est-à-dire à la Banque[85].

Beaucoup d'exportateurs, qui cherchaient à éviter la retenue de 5 pour cent perçue lors de la conversion en francs belges des devises provenant de leurs exportations, conservèrent d'importantes liquidités en devises. Ils accumulaient aussi celles pour lesquelles l'IBLC refusait le visa nécessaire à leur conversion. Pour mobiliser ces devises UEP, l'IBLC autorisa début octobre 1951 leur négociation entre ressortissants belges. Ceux-ci pouvaient les utiliser pour certains paiements comme des frais de voyage, mais aussi les transférer vers les pays de l'UEP (les transferts de capitaux étaient autorisés sans restriction depuis fin août)[86]. Certains vendaient leurs devises UEP à l'étranger contre des dollars. Ils réalisaient ensuite leurs dollars sur le marché libre, contre francs belges… En quelques semaines, naquit un marché parallèle des devises des pays membres de l'UEP. Les autorités britanniques et françaises protestèrent vigoureusement : la livre et le franc français se traitaient sur ce marché libre à des taux nettement inférieurs au cours officiel[87]. Au grand dam de Maurice Frère, l'IBLC dut supprimer dès novembre le marché libre des monnaies étrangères[88].

Parallèlement à l'instauration de la retenue sur le montant des exportations, le gouvernement décida de fixer chaque mois un plafond global aux exportations à destination des pays membres de l'UEP[89]. Cela n'alla pas sans provoquer des tiraillements entre la Banque et l'Office central des Contingents et des Licences, organisme dépendant du ministère des Affaires économiques. Sous la pression des exportateurs, celui-ci consentait sans concertation des dépassements des contingents, fixés pourtant d'un commun accord. Frère, quant à lui, les trouvait trop élevés[90]. Quant aux industriels, ils protestaient contre certains dysfonctionnements du système, spécialement lorsqu'en janvier 1952, le délai de validité des licences fut ramené à 30 jours : pour de nombreux produits, il s'écoulait plus d'un mois entre le moment où un exportateur confirmait à un acheteur étranger qu'il était autorisé à le fournir et le moment où il était en mesure de lui livrer sa commande[91]. Pour contourner la difficulté, un marché noir des licences germa en quelques semaines[92].

Les retenues temporaires sur le montant des exportations furent majorées en novembre 1951, puis en janvier 1952[93]. Mais à la mi-mars 1952, le ministre des Finances Albert-Edouard Janssen constatait que malgré les dispositions prises, les sommes débitées sur le Trésor en fonction de la position créditrice de la Belgique

dans l'UEP augmentaient sans cesse : elles avaient atteint 1,4 milliards de francs en février et, pour les douze premiers jours de mars, elles dépassaient déjà ce montant ! Les retenues temporaires sur le montant des exportations atteignaient 500 millions par mois, mais les remboursements allaient commencer le 15 mars pour les versements les plus anciens, ce qui abaisserait la moyenne mensuelle des sommes immobilisées supplémentaires à 350 millions[94].

Le gouvernement voulait absolument juguler cette hémorragie préjudiciable au Trésor. Pour retarder la mise en circulation d'une partie des devises des pays de l'OECE provenant des exportations, il envisagea deux solutions : limiter les paiements aux exportateurs en fonction des disponibilités courantes du Trésor ou augmenter une nouvelle fois le pourcentage de la retenue opérée en vertu de l'arrêté du 15 septembre 1951. Le secrétaire du ministère des Affaires économiques, le Baron Snoy, considérait qu'il n'était pas possible de limiter encore le plafond mensuel des licences autorisées. Descendre au-dessous de 8 milliards de francs belges mettrait en danger la politique du gouvernement en matière de lutte contre le chômage[95]. La Fédération des Industries belges proposa de son côté de substituer aux retenues partielles pendant un terme de six mois un régime de blocage à 100 pour cent des paiements d'exportation pendant une période variant de neuf à quarante-cinq jours. Cette proposition fut écartée, parce que trop désavantageuse pour les petites entreprises qui ne bénéficiaient pas d'appuis bancaires suffisants[96]. Finalement, par l'arrêté royal du 23 mars 1952, le gouvernement majora à nouveau les retenues sur les exportations vers les pays UEP, les portant dans certains cas à 20 ou 25 pour cent en fonction de la nature des marchandises[97].

Comme ces montants étaient fort élevés et que leur rétention pouvait menacer l'équilibre financier de certaines entreprises, on s'interrogea sur les moyens de les mobiliser. Le ministre des Finances organisa une concertation entre la Banque et l'Association belge des Banques. Les modalités de cette mobilisation furent âprement discutées[98]. Maurice Frère préconisa l'émission de certificats négociables libellés en unités de compte UEP[99]. On s'en tint toutefois à une formule plus simple en autorisant les banques agréées à remettre aux titulaires des comptes spéciaux des certificats nominatifs dont les échéances coïncidaient avec celles des comptes spéciaux[100]. Ce système avait d'étroites limites : il ne s'appliquait (à des conditions onéreuses) qu'à 10 pour cent du montant des comptes spéciaux ouverts au nom de chaque entreprise[101].

Le gouverneur suggéra aussi qu'on autorisât le règlement de certaines exportations hors clearing, sans se préoccuper de la façon dont l'importateur étranger se serait procuré les francs belges nécessaires[102]. Il y voyait une façon d'alléger le poids du financement, par le Trésor, des avances à l'UEP, sans étouffer les exportateurs sous les contingentements. Mais Ansiaux considérait, quant à lui, que cette façon de procéder serait contraire aux engagements souscrits par la Belgique dans le cadre des accords de paiements[103]. Elle revenait en somme à rétablir le marché libre des monnaies étrangères qu'il avait fallu abandonner en novembre 1951.

Le financement du déficit en dollars de l'UEBL

De 1949 à 1951, le déficit en dollars de l'UEBL se creusa sensiblement, passant de 13,1 à 14,8 milliards de francs. Ce mali provenait surtout des opérations sur marchandises, qui laissaient un déficit de 8 ou 10 milliards chaque année.

Le mode de financement du déficit en dollars de la Belgique varia d'une année à l'autre. En 1949, les moyens de financement dépassèrent le déficit : les réserves de change augmentèrent d'environ 6,6 milliards de francs suite aux versements effectués par les pays qui dépassaient le plafond des crédits consentis dans le cadre des accords de paiement. En 1950, par contre, l'UEBL dut mettre à contribution son encaisse en or ou en dollars à concurrence de 3,7 milliards de francs car les versements de dollars par l'*ECA* furent la seule source de moyen de financement du déficit en dollars. En 1951, renversement de tendance : les versements par les pays tiers et par l'UEP compensèrent largement le déficit en dollars. Au total, l'UEBL maintint ses réserves intactes au cours de cette période 1949-1951 grâce aux dollars reçus de l'*ECA* (21,8 milliards de francs, dont 20,6 d'aides conditionnelles) et au règlement en or et devises fortes d'une partie des surplus à l'UEP (11,5 milliards de francs)[104].

Il a été dit plus haut comment, lors de la négociation de l'accord UEP, de juin 1950, la Belgique avait été sommée d'aligner sa politique à l'égard du dollar sur celle des autres pays de l'OECE, fût-ce au prix de discriminations commerciales. À la mi-septembre 1951, le gouvernement belge décida de rétablir dans toute sa rigueur le système différentiel instauré en 1947 pour l'octroi de licences d'importations des produits payables en dollars[105]. Cette mesure devait à la fois favoriser les importations en provenance de l'UEP et prévenir une pénurie prochaine en dollars. Selon l'IBLC, la balance des paiements pour 1952 allait en effet présenter un déficit en dollars de 14,2 milliards de francs. De nouveaux trains de restrictions des importations en dollars furent introduits en janvier et en mars 1952 : la liste des produits pour lesquels l'octroi d'une licence était systématiquement refusé représentait alors 15 pour cent des importations habituelles depuis la zone dollars[106].

Ces mesures discriminatoires indisposèrent les autorités américaines[107]. Dès le 17 octobre 1950, l'ambassadeur des États-Unis à Bruxelles remit une note à ce sujet au ministère belge des Affaires étrangères. Pour Washington, la situation financière de la Belgique ne justifiait pas les mesures prises[108]. En octobre 1951, la Belgique soutint avec succès devant les instances de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) que ces restrictions, d'ailleurs transitoires, n'avaient d'autre but que de rendre effectives des restrictions de change. Elles étaient de ce fait « justiciables » du FMI et non du GATT.

En janvier 1952, le *National Advisory Council* (*NAC*) contesta la légitimité des mesures discriminatoires belges devant le FMI. Amené à défendre la position belge devant le conseil de cette institution, Ernest de Selliers trouvait que l'administration américaine avait la mémoire courte : non seulement les mesures prises étaient conformes à ce qui avait été convenu en juin 1950 avec les représentants américains à l'*ECA*, mais ceux-ci en avaient fait à l'époque une condition pour

intégrer la Belgique à l'UEP[109]. Quant au fonds du problème, le gouvernement belge ne pouvait financer simultanément son déficit en dollars, un important effort de réarmement et la « multilatéralisation » des paiements, via l'UEP[110]. De toutes façons, les dispositions incriminées manquaient d'efficacité : le volume des importations belges depuis la zone dollar continuait d'augmenter[111] ! Il semble que l'Office central des Contingents et Licences donnait souvent son aval à des importations prohibées[112].

En mars 1952, l'administration américaine accentua la pression en conditionnant un projet d'emprunt belge auprès de l'*Export-Import Bank* à une levée des restrictions à l'importation depuis la zone dollar[113]. Snoy refusa de céder à ce chantage. Les restrictions aux importations dollars étaient susceptibles d'engendrer des économies de l'ordre de 4 à 5 milliards de francs par an, un enjeu autrement important que la conclusion d'un emprunt de 3 milliards[114]. De plus, en renonçant aux mesures prises, la Belgique se mettrait au ban de l'Europe, au moment même où elle négociait avec difficulté la reconduction de l'UEP.

Le gouvernement cherchait aussi à favoriser de différentes façons le développement des exportations vers la zone dollar. Le 23 mars 1952, les ventes effectuées contre dollars furent exonérées de la taxe à l'exportation et le plafond des traites que l'lRG pouvait viser fut porté à 12 milliards de francs (au lieu de 9) pour permettre le financement des exportations vers la zone dollar et des importations de la zone UEP[115]. Quasi simultanément, l'administration belge envisagea de laisser à la disposition des négociants belges une partie des dollars provenant de leurs exportations. Ce système, dit du « dollar-bonus », devait permettre aux exportateurs de profiter, sur cette fraction de leur prix de vente, de la différence entre taux officiel et cours libre du dollar, soir une prime oscillant entre 5 et 10 pour cent. Bénéficiant ainsi d'une majoration du prix de vente exprimé en francs, les exportateurs seraient plus compétitifs sur le marché américain[116].

La direction de la Banque n'était pas convaincue des vertus du « dollar-bonus ». Tout d'abord, pour que l'exportateur bénéficie d'un avantage palpable, par exemple 5 pour cent du prix total de ses exportations, il était nécessaire qu'il puisse céder sur le marché libre et à des cours supérieurs à la parité officielle, une fraction importante de ses dollars, soit 50 pour cent au moins[117]. Sur cette base, l'offre de dollars sur le marché libre atteindrait environ 7,5 millions de dollars par mois, le triple au moins de ce qu'il absorbait habituellement. Ce surcroît de l'offre sur la demande allait nécessairement faire fondre la différence de taux entre le dollar libre et le dollar officiel. L'avantage que l'exportateur en tirerait s'amenuiserait à mesure. Par ailleurs, en laissant de grandes quantités de dollars à la libre disposition du marché, on provoquerait une augmentation des importations en provenance de la zone dollar… alors qu'on cherchait précisément à les limiter. Enfin, l'instauration du « dollar-bonus » reviendrait pour les autorités financières belges à entériner un cours du dollar supérieur au cours officiel, ce qui non seulement pouvait heurter les instances du FMI, mais représenterait une perte de prestige pour le franc[118].

Pour éviter que les autorités n'adoptent le système du dollar-bonus, la Banque prit des mesures propres à réduire l'avantage potentiel qu'en tireraient les

exportateurs : elle s'efforça de réduire l'écart de cours en francs belges entre le dollar « libre » et le dollar officiel. Frère avait d'ailleurs plusieurs raisons de maintenir le cours libre du franc à un niveau aussi élevé que possible. Il cherchait à contracter la circulation monétaire belge pour préparer le retour à la convertibilité. Depuis 1951, la Banque nationale avait donné mandat à la *Federal Reserve Bank* pour défendre la devise belge sur le marché libre de New York, en veillant à ce que son cours ne descende pas sous la marge de 1,98 dollars pour 100 francs[119]. Le gouverneur proposa au comité de direction d'y ajouter désormais des achats limités de billets belges sur le marché suisse. De Voghel et Van Nieuwenhuyse n'étaient pas chauds : ce soutien du « franc belge libre » risquait de coûter cher car, quels que soient les efforts de la Banque pour préserver son anonymat, le marché s'apercevrait vite de la manœuvre et amplifierait l'offre[120]. Frère réussit pourtant à les convaincre de tenter une expérience limitée et de consacrer 1 million de dollars au soutien du franc belge sur le marché de Zurich[121]. Pour éviter toute indiscrétion, le gouverneur passait ses ordres d'achats de francs belges par téléphone auprès de la BRI. L'efficacité de la mesure fut limitée.

De son côté, le gouvernement ne renonçait pas à son idée de « dollar-bonus ». Le 20 juin 1952, le comité ministériel de coordination économique conclut à la nécessité de permettre aux exportateurs de tirer profit du cours auquel se négociait le dollar sur le marché libre. Il demanda à l'IBLC de préparer une proposition dans ce sens[122]. Un conflit s'ensuivit entre la direction de la Banque et le ministère des Affaires économiques, dont le secrétaire général, le Baron Snoy et d'Oppuers, était très préoccupé d'assurer une percée des exportateurs belges aux États-Unis[123]. Snoy reprochait à la Banque de vouloir mener une politique monétaire de prestige sans se soucier « *du bien commun de l'économie tel qu'il est défini par le gouvernement au pouvoir* »[124]. Mais la Banque n'était pas prête à se plier à des contingences politiques : le gouvernement ne pouvait faire face aux difficultés temporaires rencontrées par des exportateurs belges par des manipulations monétaires. En vain, se targuerait-il du fait que d'autres pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas et la France pratiquaient déjà le système du dollar-bonus : c'était des pays à monnaies faibles, surévaluées, qui se condamnaient à moyen terme à dévaluer leurs monnaies[125]. Faux, rétorquait Snoy : en prenant les prix de revient comme critère, le franc belge n'était pas sous-évalué par rapport au Mark ou au florin. Les exportateurs belges pouvaient-ils se passer d'une mesure qui renforçait la compétitivité de leurs concurrents allemands, néerlandais ou français ? Snoy citait à ce propos La Rochefoucauld : « *C'est une grande folie de vouloir être sage tout seul* »[126].

La résistance de la Banque s'avéra payante. À la mi-août, Maurice Frère enregistra avec satisfaction la décision du gouvernement de ne pas introduire ce régime en Belgique[127]. Une nouvelle fois, un bras de fer entre le gouvernement et la Banque tournait à l'avantage de cette dernière. Le gouvernement n'accepta toutefois de renoncer au dollar-bonus qu'à la condition que le FMI le condamne officiellement et engage ceux qui le pratiquaient à y renoncer. Ce fut la thèse soutenue par la délégation belge lors de la conférence du Fonds à Mexico

(septembre 1952)[128]. La pratique du dollar-bonus fut finalement condamnée par le FMI en février-mars 1953[129].

Le Benelux au sein de l'UEP

L'union économique belgo-néerlandaise aurait dû être consacrée en juillet 1950. Sa conclusion fut reportée pour un faisceau de raisons.

D'abord, le déclenchement de la guerre de Corée, en juin 1950, provoquait de graves distorsions dans le commerce entre l'UEBL et les Pays-Bas. La peur d'une troisième guerre mondiale poussait la population à constituer des stocks, dont le paiement anticipé accentua le déséquilibre de la balance des paiements entre les deux pays. Ensuite, les Belges refusaient obstinément de libérer le commerce des produits agricoles. Puis, les négociations qui auraient dû consacrer la mise en vigueur de l'accord coïncidèrent avec le climax de la crise politique suscitée en Belgique par la question royale. Enfin, les Pays-Bas ne voulaient pas conclure immédiatement un accord d'union économique qui les engageait pour cinquante ans, alors que la durée de l'UEP était limitée à deux ans.

Au demeurant, les Néerlandais avaient été outrés de la façon dont les Belges avaient fait cavalier seul lors des négociations de Paris, en juin 1950[130]. Lorsque le gouvernement belge avait menacé de ne pas adhérer à l'UEP, il n'avait même pas consulté la délégation néerlandaise. Ce « *manque absolu de confraternité* » allait empoisonner durant plusieurs mois les relations bilatérales belgo-néerlandaises[131]. Lors d'une conférence tenue à Ostende fin juillet, les deux pays réussirent néanmoins à sauvegarder l'avenir en réaffirmant la nécessité d'établir à terme une union économique. La signature d'un accord d'union fut reportée à janvier 1951.

Cependant, dès novembre 1950, Frère et Ansiaux conseillaient au gouvernement qu'avant de s'engager de façon définitive dans une union économique avec les Pays-Bas, on prolonge d'abord l'expérience de l'UEP. Ils voulaient tester la capacité des Pays-Bas à équilibrer progressivement leur balance des paiements[132]. Si ceux-ci éprouvaient de la peine à y arriver au sein d'un système auquel un grand nombre de pays participaient, comment le pourraient-ils s'ils n'étaient plus unis qu'à la seule Belgique ? À défaut, les réserves de change belges supporteraient tout le poids du déficit néerlandais[133].

En décembre, de nouvelles négociations relatives à la conclusion immédiate d'une union économique durable entre les pays Benelux capotèrent sur la question des amortissements de la dette néerlandaise et sur le refus de la Belgique d'accepter de mettre en commun les quotas néerlandais et belges dans l'UEP[134]. L'opposition déterminée de Frère joua en la circonstance un rôle important. Lorsque le Premier ministre, Joseph Pholien, demanda si une union économique avec les Pays-Bas pouvait être conclue moyennant l'engagement formel de leur part d'aligner leur politique économique et financière sur celle de la Belgique, le gouverneur répondit qu'un tel engagement risquait de rester lettre morte car la Belgique n'avait pas en fait la possibilité d'imposer des sanctions aux Pays-Bas[135]. Pour Frère, le gouvernement ne devait pas craindre de perdre le marché des Pays-Bas : il serait

facile pour les exportateurs belges de trouver des compensations sur les marchés de la zone sterling qui leur étaient désormais ouverts. Ansiaux, lui, ne croyait pas à la conclusion prochaine d'une union monétaire avec les Pays-Bas ou à la création d'un système fédéral nécessitant un abandon de souveraineté de la part des deux pays[136] : « *Avec les hommes qui s'en occupent actuellement et sont de formation, de caractère et de tempérament aussi différents qu'il est possible, rien de clair ni de positif ne pourra être accompli* […]. *L'incompatibilité d'humeur est devenue telle que je n'augure rien de bon des mois à venir* »[137].

Le déséquilibre de la balance des paiements belgo-néerlandaise ne s'améliora pas en 1951. Au contraire, il devint tel qu'en juin, l'OECE critiqua les libérations mutuelles intra-Benelux, responsables selon elle des difficultés des Pays-Bas au sein de l'UEP. En septembre, le Benelux fut donc contraint de prendre des mesures pour limiter les exportations de l'UEBL. Les Belges reprochaient aux Néerlandais de gonfler leurs importations au départ de la Belgique en y achetant des produits en provenance d'autres pays de l'UEP et des produits destinés à être réexportés (vers la zone dollar, par exemple). Ansiaux : « *Cet état des choses est doublement défavorable car d'une part, il accroît le déficit des Pays-Bas dans l'UEP et, d'autre part, donne l'impression fausse que ce déficit est dû uniquement aux relations particulières belgo-néerlandaises* »[138]. Sans l'appui du gouvernement néerlandais, il était impossible de lutter contre ces pratiques.

En février 1952, un nouveau projet de traité d'union, élaboré par une commission mixte, fut soumis à la direction de la Banque. Celle-ci trouva inadmissible plusieurs des mesures envisagées, comme la convertibilité sans restriction du florin et du franc ou le fait que le taux de change entre le florin et le franc ne pourrait être modifié que de commun accord[139]. De toute façon, le texte fut rejeté par le gouvernement des Pays-Bas, rien ne permettant à son avis d'espérer qu'à l'issue d'une période transitoire de trois ou six ans, les deux pays auraient réussi à harmoniser leurs politiques financières. La Haye proposa de conclure plutôt un accord provisoire instituant une série d'organes mixtes. Ceux-ci créeraient les conditions préalables à la conclusion de l'union : unification monétaire, fusion des quotas au sein de l'UEP, conclusion en commun d'accords commerciaux avec les pays tiers, mise en pool des devises etc. Le processus serait conduit par un conseil des ministres auquel chacun des pays du Benelux abandonnerait une partie de sa souveraineté. La direction de la Banque considéra cette proposition avec intérêt, car elle s'attachait à résoudre d'abord les problèmes concrets qui se présenteraient[140].

Mais les deux pays ne s'engagèrent pas si avant. Lors de la conférence ministérielle d'octobre 1952, à Knokke, ils se contentèrent de créer un groupe ministériel mixte chargé d'assurer la cohérence des décisions d'ordre économique général. La Nederlandsche Bank et la Banque nationale de Belgique furent invitées à nouer des contacts systématiques et à coopérer en matière monétaire, de contrôle de change et de crédit[141]. Ce fut le début d'une longue série de réunions officieuses entre les deux instituts d'émission. Ces deux ou trois rencontres annuelles allaient contribuer efficacement à une amélioration du climat bilatéral. Frère était content de cette procédure, considérant que l'étude des problèmes monétaires était par

essence du ressort des banques centrales[142]. L'amélioration des relations au sein du Benelux allait du reste être facilitée par les mesures énergiques prises par la Nederlandsche Bank et l'amélioration de ses réserves d'or et de devises fortes.

En avril 1953 encore, le comité de direction de la Banque estimait que la conclusion d'un accord d'union restait impossible à court terme. Les différences de salaires entre les deux pays, évaluées à 40 pour cent environ, étaient le principal obstacle à sa réalisation. Une dévaluation du franc belge ne résoudrait rien : elle entraînerait une hausse des prix et des salaires et au bout de quelques semaines, les disparités entre les deux pays seraient davantage marquées qu'auparavant. De Voghel suggérait de plutôt réévaluer le florin. Ce serait la façon la plus élégante, estimait-il, de corriger la dévaluation compétitive auquel les Pays-Bas avaient procédé en 1949[143].

Le plan Schuman

En 1951, une initiative majeure fut prise dans le domaine de la construction européenne : la création d'une Communauté économique du Charbon et de l'Acier. Le 18 avril 1951, l'Allemagne occidentale, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas signaient le Traité de Paris instaurant, à partir du 25 juillet 1952, une « Communauté européenne du Charbon et de l'Acier » (CECA). L'Assemblée qui la dirigerait serait composée de membres issus de tous les parlements nationaux. Une « Haute autorité » supranationale se voyait confier la mission de restructurer les industries du charbon et de l'acier dans l'espace communautaire, de façon à en relever la productivité. La production de ces deux industries clés serait mise à disposition de tous les membres à un prix standard. Dans un délai de quelques mois, charbon, minerai de fer et produits sidérurgiques circuleraient librement entre les six pays membres au lieu d'être l'objet de contingentements.

Le plan Schuman suscita certaines inquiétudes au sein de la direction de la Banque nationale. En principe, il convenait évidemment d'appuyer la coordination des industries lourdes en Europe. Pour De Voghel, la ratification du plan Schuman constituait « *un pas vers plus d'unité en Europe* », elle offrait la possibilité de résoudre le problème des prix du charbon en Belgique et de favoriser la production sidérurgique. Toutefois, la Banque devait avant tout se préoccuper de l'aspect monétaire de la question. Appelé en avril 1951 à se prononcer au Conseil central de l'Economie, De Voghel ne voulut pas engager la Banque avant d'avoir discuté de cette problématique avec ses collègues. Il s'intéressait en particulier à deux aspects du plan : les compensations financières que l'Allemagne payerait à la Belgique pour financer la cessation de l'extraction de charbon dans ses mines les moins rentables (on parlait de 3 milliards de francs en cinq ans)[144] ; et les problèmes de change suscités par l'ouverture du marché de l'acier et du charbon. Chaque gouvernement devait en effet permettre à ses ressortissants d'acquérir, sans limitation de montant, les devises nécessaires aux importations de charbon et d'acier. Cette disposition n'allait-elle pas avoir une incidence sur la balance UEP de

certains pays, les poussant à contingenter plus sévèrement d'autres produits pour pallier leur déficit ?

Fin 1952, Ansiaux rassurait la direction de la Banque : le total des transferts de fonds de la CECA vers la Belgique serait probablement limité à 1,5 milliards de francs par an. En dépit des espoirs de Frère, on ne pourrait éviter que ces sommes transitent par l'UEP. La créance belge sur celle-ci s'en trouverait grossie d'environ 1 milliard de francs[145].

Notes du chapitre 6

1 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 3 décembre 1950.
2 BNB, SD, AA, b. 5, H. Ansiaux à R. Ockrent, 10 novembre 1950.
3 BNB, SD, AA, b. 5, note de H. Ansiaux à P. van Zeeland intitulée *Comité de direction de l'Union des Paiements. Problème allemand*, 25 octobre 1950 ; document OECE C (50) 315 intitulé *La position de l'Allemagne dans l'UEP. Rapport du comité de direction de l'UEP*, 6 novembre 1950.
4 BNB, CD, PV des 12 et 19 décembre 1950 ; BNB, SD, AA, pt. 9.1/44, H. Ansiaux à E. de Selliers, 25 novembre 1950.
5 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 25 novembre 1950.
6 BNB, CD, PV des 17 novembre 1950 et 16 février 1951.
7 BNB, CD, PV du 10 juillet 1951. BNB, SD, AA, b. 5, note de H. Ansiaux intitulée *Projet de texte introductif pour le mémorandum à remettre à l'EPU*, 16 juillet 1951.
8 BNB, SD, AA, b. 5, *Compte-rendu d'une réunion tenue à Paris le 29 août 1951 entre Monsieur P. van Zeeland, ministre des Affaires étrangères, et Monsieur Porter, Acting Chief of ECA Mission à Paris*.
9 BNB, CD, PV du 2 août 1951.
10 BNB, SD, AA, b. 5, J.-C. Snoy à H. Ansiaux, 23 août 1951.
11 BNB, CD, annexe au PV du 28 août 1950 (compte-rendu d'une réunion tenue le 24 août sous la présidence du ministre des Finances J. Van Houtte).
12 BNB, CD, PV du 9 novembre 1951.
13 BNB, SD, AA, b. 5, H. Ansiaux à R. Ockrent, 6 septembre 1951.
14 BNB, SD, AA, b. 5, document OECE C (51) 298 intitulé *Rapport du comité de direction sur les excédents de l'UEBL en dépassement de son quota dans l'Union européenne de Paiements*, 5 septembre 1951 ; document OECE C (51) 299 intitulé *Position d'un pays membre adhérent de l'Union européenne de Paiements lorsqu'il dépasse son quota de prêt. Mémorandum du secrétaire général*, 5 septembre 1951.
15 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 7 septembre 1951.
16 BNB, CD, PV du 7 septembre 1951.
17 BNB, SD, AA, b. 5, compte-rendu de la conversation avec la délégation britannique, 13 septembre 1951.
18 BNB, CD, PV du 18 septembre 1951.
19 BNB, SD, AA, b. 5, compte-rendu d'une conversation tenue à l'*ECA* à Washington le jeudi 13 septembre 1951.
20 BNB, SD, AA, pt. 9.1/44, E. de Selliers à H. Ansiaux, 21 septembre 1951.
21 BNB, CD, PV du 24 septembre 1951.
22 BNB, CD, annexe au PV du 28 septembre 1951, note de F. De Voghel intitulée *Note sur ma conversation avec M. Ansiaux jeudi 27 et vendredi 28 septembre 1951* ; annexes au PV du 29 septembre (télégrammes d'H. Ansiaux à A. Baudewyns et à M. Frère, 28 septembre 1951). Pour rallier les autres délégations à sa cause, Ansiaux s'efforça de faire du « cas belge » un problème UEP – au même titre que le cas allemand l'avait été, en persuadant les membres des autres délégations de créer un « front commun européen » qui s'adresserait aux Américains « *seuls à même de résoudre le problème de financement de l'Union des Paiements* ».
23 BNB, SD, AA, télégramme d'H. Ansiaux à J. Godeaux, 9 octobre 1951. BNB, SD, AA, b. 5, document OECE C (51) 319, *Projet de rapport du comité de direction de l'UEP sur les excédents de l'Union économique Belgo-Luxembourgeoise dans l'Union européenne de Paiements*, 9 octobre 1951.

24 BNB, SD, AA, b. 5, H. Ansiaux à R. Ockrent, 12 octobre 1951.
25 BNB, SD, AA, b. 5, M. Frère à J. Van Houtte et note annexe, 4 décembre 1951.
26 BNB, SD, AA, b. 5, document OECE C (51) 397, *Règlement de l'excédent comptable de l'UEBL du 1er janvier 1952 au 31 mars 1952. Rapport du comité de direction*, 21 décembre 1951 ; BNB, SD, CL, H. Ansiaux à R. Ockrent, 28 décembre 1951.
27 BNB, SD, AA, b. 11, document OECE C (52) 6, *Rapport du comité de direction de l'Union européenne de Paiements sur le règlement des excédents et des déficits comptables de l'UEBL pour les mois d'avril, mai et juin 1952*, 20 mars 1952.
28 BNB, SD, AA, b. 6, document OECE C (52) 66, *Décision du conseil concernant le règlement des excédents et des déficits de l'UEBL jusqu'au 31 mars 1952*, 9 janvier 1952.
29 BNB, SD, AA, b. 11, *déclaration du ministre belge des Finances, au nom du gouvernement belge, relative au règlement des créances que l'UEBL pourrait acquérir sur l'UEP durant le deuxième trimestre 1952*, s.d. (circa 29 mars 1952).
30 BNB, AC, DAI, A 708, *Document of IMF. Oral expose by M. de Selliers on recent development in Belgium*, 17 janvier 1952.
31 BNB, SD, AA, b. 6, document OECE C (52) 64, *Rapport du comité de direction sur le fonctionnement de l'Union européenne de Paiements après le 30 juin 1952*, 18 mars 1952.
32 BNB, AC, SE, A 309/2, document OECE PC (52) 3, note de L. Camu communiquée au secrétariat général de l'OECE par l'Institut international d'Études bancaires et intitulée *Union européenne des Paiements*, 27 mai 1952.
33 BNB, SD, AA, b. 11, *Déclaration du gouvernement belge*, 26 mars 1952.
34 BNB, AC, SE, A 309/2, document OECE PC (52) 3, note de L. Camu communiquée au secrétariat général de l'OECE par l'Institut international d'Études bancaires et intitulée *Union européenne des Paiements*, 27 mai 1952.
35 BNB, SD, AA, b. 6, document OECE C (52) 64, *Rapport du comité de direction sur le fonctionnement de l'Union européenne de Paiements après le 30 juin 1952*, 18 mars 1952.
36 BNB, SD, AA, pt. 9.1/46, J.-C. Snoy à H. Ansiaux, 1er avril 1952, et note du service des études du ministère des Affaires économiques intitulée *Système de paiements internationaux ;* AGR, SGB III, 674, note du service d'études économiques de la SGB intitulée *Un nouveau régime de paiements internationaux*, 8 avril 1952.
37 G. Bossuat, t. II, p. 876.
38 Idem.
39 BNB, SD, AA, 4.1./44, E. de Selliers à H. Ansiaux, 12 janvier 1952.
40 BNB, CR, PV des 23 et 30 avril 1952 ; CD, PV du 25 avril 1952 ; SD, AA, b. 6, télex d'H. Ansiaux pour R. Ockrent, 25 et 29 avril 1952.
41 SD, AA, b. 11, *Belgium and the European Payments Union. Note of discussions in London*, 22 avril 1952 ; *Compte-rendu des entretiens à Paris le 24 avril 1952*, s.d. ; *Compte-rendu des entretiens à La Haye le 26 avril 1952*, s.d.
42 BNB, SD, AA, b. 6, H. Ansiaux à E. de Selliers, 30 avril 1952.
43 BNB, SD, AA, b. 5, note d'H. Ansiaux, intitulée *Mémorandum relatif à un exposé de la situation française, fait par un haut fonctionnaire français en date du 14 février 1952*, 20 février 1952.
44 BNB, SD, AA, 4.1./44, H. Ansiaux à E. de Selliers, 3 mars 1952.
45 BNB, SD, AA, b. 11, note d'A.-E. Janssen intitulée *Mémorandum relatif à la créance belge sur l'Union européenne de Paiements*, 8 avril 1952.
46 AGR, SGB III, 674, note du service d'études économiques de la SGB intitulée *Fonctionnement et renouvellement de l'Union européenne de Paiements*, 6 mai 1952.
47 BNB, CD, PV du 2 mai 1952.
48 BNB, SD, AA, b. 6, note intitulée *Arrangement UEP du 7 juin 1952 ;* CD, PV du 10 juin 1952.
49 BNB, SD, AA, b. 11, document OECE C (52) 195, *Décision du conseil relative à la position de l'UEBL dans l'Union européenne de Paiements dans le cadre de la prorogation de l'article 11 de l'accord à compter du 1er juillet 1952*, 8 juillet 1952.
50 Sur les modalités de ce droit de tirage sur le FMI, voir CR, PV du 25 juin 1952 et CD, PV des 13, 20 et 21 juin 1952.

51 Et ce depuis juin 1949 (BNB, CR, PV du 4 octobre 1950).
52 BNB, CD, PV des 20 et 23 décembre 1949.
53 En ce qui concerne ces billets, la Banque étudia la possibilité de les renvoyer aux banques suisses qui rachetaient les billets belges exportés sous prétexte que « le filigrane ne serait plus apparent ».
54 BNB, CD, PV du 27 décembre 1949
55 BNB, CD, PV des 27 janvier et 10 février 1950.
56 BNB, CD, PV des 23 et 27 décembre 1949 et BNB, SD, CL, M. Frère à H. Liebaert, 7 mars 1950.
57 BNB, SD, CL, M. Frère à H. Liebaert, 7 mars 1950.
58 BNB, CD, PV du 23 mai 1950.
59 BNB, CR, PV du 7 juin 1950.
60 BNB, CD, PV du 25 juillet 1950.
61 BNB, CD, PV des 12 et 17 juillet 1950.
62 Idem.
63 BNB, CD, PV du 12 juillet 1950.
64 BNB, CD, PV du 29 septembre 1950.
65 BNB, CD, PV des 20 et 26 septembre 1950.
66 BNB, CD, PV du 23 septembre 1950 et BNB, SD, AA, pt. 9.1/43, *Note relative à l'importation et l'utilisation des billets de banque belges et luxembourgeois*, 2 octobre 1950. En avril 1951, Frère restait persuadé que les exportations de billets belges vers la Suisse trouvaient en grande partie leur origine dans des demandes étrangères (France et Pays-Bas).
67 BNB, CR, PV du 4 octobre 1950.
68 BNB, CD, PV du 30 janvier 1951.
69 BNB, CD, PV du 27 avril 1951. BNB, AC, DAI, A 670/2, note sur les *Mesures en vue de retarder l'épuisement du quota de l'UEBL dans l'UEP*, 23 mai 1951.
70 BNB, SD, AA, pt. 9.1/44, H. Ansiaux à E. de Selliers, 2 mai 1951.
71 BNB, CR, PV du 2 mai 1951.
72 BNB, SD, AM, 9.5./17, H. Ansiaux à T. Basyn, 5 mai 1951.
73 R. Simonis, 'Les règlements internationaux de 1939 à nos jours. Troisième partie : la période de juillet 1950 à fin 1958', in : *Revue de la Banque*, Bruxelles, 1985, n° 4-5, p. 54.
74 BNB, CD, PV du 21 août 1951.
75 BNB, CD, PV du 23 mars 1951.
76 BNB, CD, PV des 22 et 30 mai 1951.
77 R. Simonis, 1985, pp. 49-50.
78 BNB, CR, PV du 10 octobre 1951.
79 BNB, SD, AA, b. 5, note du 4 décembre 1951.
80 BNB, SD, AA, pt. 9.1/46, J.-C. Snoy à H. Ansiaux, 19 octobre 1951.
81 BNB, CD, PV du 26 octobre 1951.
82 *Pourquoi Pas ?*, 19 octobre 1951.
83 La genèse de cet arrêté, prit dans la précipitation, mériterait d'être étudiée en détail. La Banque nationale et l'IBLC, d'accord sur le but à atteindre, n'étaient pas sûrs de la légalité du système adopté. On n'eut apparemment pas le temps de consulter le Conseil d'État. Voir BNB, CD, PV du 14 septembre 1951.
84 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 7 septembre 1951.
85 *Pourquoi Pas ?*, 19 octobre 1951.
86 BNB, CD, PV du 9 octobre 1951.
87 BNB, CD, PV du 12 octobre 1951.
88 BNB, CD, PV du 26 octobre 1951.
89 BNB, CD, PV du 9 octobre 1951.
90 BNB, CD, PV du 22 janvier 1952.
91 BNB, AC, DAI, A 670/3, V. Buck, directeur des Aciéries Réunies de Burbach-Eich-Dudelange (Arbed), à C. de Strycker, secrétaire de l'IBLC, 10 juin 1952.
92 BNB, CD, PV du 31 octobre 1951.
93 BNB, SD, AA, pt. 9.1/44, H. Ansiaux à E. de Selliers, 24 mars 1952.

94 BNB, CD, annexe au PV du 18 mars 1952, *Compte-rendu résumé d'une réunion officieuse tenue à l'IRG le 14 mars 1952, entre représentants du gouvernement, de la Banque nationale et de l'Association belge des Banques*.
95 AMAE, 7114 III, A. Baudewyns à M. Frère, 17 mars 1952.
96 BNB, CD, PV du 25 mars 1952.
97 BNB, SD, AA, b. 6, copie de la lettre de la délégation belge près l'OECE au secrétaire général, R. Marjolin.
98 BNB, SD, AM, pt. 9.5/28, *Aide-mémoire relatif à la réunion de la direction de la Banque nationale de Belgique et de la délégation de l'Association belge des Banques tenue le 20 mars 1952 sous la présidence du vice-gouverneur de la Banque nationale*, 24 mars 1952.
99 BNB, CD, PV du 18 mars 1952.
100 BNB, CD, annexe au PV du 21 mars 1952, *Projet d'arrêté royal modifiant et coordonnant les arrêtés royaux des 15 septembre 1951, 9 novembre 1951, 18 janvier et 5 mars 1952 relatifs au contrôle des changes*.
101 BNB, CR, annexe au PV du 23 avril 1952, J. Vanheurck à A. Baudewyns, 16 avril 1952.
102 BNB, CD, PV du 19 février 1952.
103 BNB, CD, PV du 25 janvier 1952.
104 BNB, AC, SE, C 506, *Le déficit dollar (dollar USA et dollar canadien) de l'UEBL et son financement en 1949, 1950 et 1951*, 3 mai 1952.
105 Les mesures limitant les importations depuis la zone dollar avaient été assouplies en juin 1948.
106 BNB, AC, DAI, A 708/1, *Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. Note pour M. le directeur général du Commerce extérieur. Restrictions aux importations payables en dollars*, 22 mars 1952.
107 BNB, SD, AA, pt. 9.1/44, télégramme de J. Godeaux reçu le 10 novembre 1951 ; et pt. 9.1/36, T. Basyn à M. Frère, 28 novembre 1951.
108 BNB, SD, AA, pt. 9.1/46, note de R. Ockrent à J. Van Houtte ou P. van Zeeland, 1er avril 1952.
109 BNB, SD, AA, b. 6, mémorandum de la Banque nationale, remis au ministre des Finances pour être transmis à Huntington Gilchrist, **date ?** ; BNB, SD, AA, pt. 9.1/44, E. de Selliers à H. Ansiaux, 12 janvier 1952.
110 BNB, AC, DAI, A 708/1, *Document of IMF. Oral expose by M. de Selliers on recent development in Belgium*, 17 janvier 1952. BNB, AC, DAI, A 708/1, E. de Selliers à M. Frère, 25 janvier 1952.
111 BNB, SD, AA, b. 6, Mémorandum de la Banque nationale, remis au ministre des Finances pour être transmis à Huntington Gilchrist, **date ?**.
112 BNB, AC, DAI, A 708/1, *Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. Note pour M. le directeur général du Commerce extérieur. Restrictions aux importations payables en dollars*, 22 mars 1952.
113 BNB, SD, AA, pt. 9.1/46, note de R. Ockrent à J. Van Houtte ou P. van Zeeland, 1er avril 1952.
114 BNB, SD, AA, pt. 9.1/46, note de J.-C. Snoy au ministre des Finances, 31 mars et 1er avril 1952.
115 BNB, SD, AA, pt. 9.1/44, H. Ansiaux à E. de Selliers, 24 mars 1952.
116 BNB, AC, DAI, A 708/1, E. de Selliers à C. De Strycker, chef du service de la réglementation du change à la BNB, 4 mars 1952.
117 BNB, CD, PV du 11 avril 1952.
118 BNB, SD, AA, b. 6, *Note pour M. le gouverneur. Bonus-dollar aux exportateurs*, 2 mai 1952.
119 BNB, CD, PV des 30 janvier et 23 février 1951 ; BNB, SD, CL, H. Ansiaux à l'ABB, 5 avril 1951.
120 BNB, CD, PV du 13 mai 1952.
121 BNB, CD, PV du 16 mai 1952.
122 BNB, CD, PV du 21 juin 1952 ; BNB, SD, AA, pt. 9.1/46, extrait du PV du CMCE du 20 juin 1952.
123 BNB, SD, AA, pt. 9.1/46, H. Ansiaux à J.-C. Snoy, 30 juin 1952
124 BNB, AC, DAI, A 708/1, J.-C. Snoy à H . Ansiaux, 1er juillet 1952.
125 BNB, SD, AA, pt. 9.1/46, H. Ansiaux à J.-C. Snoy, 8 juillet 1952. Voir aussi BNB, AC, DAI, A 708/1, notes intitulées *Le système du dollar-bonus*, 15 juillet 1952 et *Examen des avantages et des inconvénients d'un système de dollar-bonus en Belgique et exposé des expériences étrangères*, août 1952.
126 BNB, AC, DAI, A 708/1, J.-C. Snoy à H . Ansiaux, 10 juillet 1952
127 BNB, CR, PV du 20 août 1952.

128 La délégation était composée du ministre des Finances A.-E. Janssen, du directeur de la Trésorerie J. Van Heurck, de M. Frère et d'H. Ansiaux.
129 BNB, CR, PV du 25 février 1953.
130 J. Schram, p. 546.
131 BNB, CD, PV du 12 juillet 1950.
132 BNB, CD, PV du 27 novembre 1950.
133 BNB, CD, PV du 17 novembre 1950 ; BNB, SD, AA, pt. 9.1/46, notes intitulées *Conclusion d'un accord économique avec les Pays-Bas*, s.d. (novembre 1950) et *Note à Mr le ministre du Commerce extérieur* par J.-C. Snoy, 16 novembre 1950.
134 BNB, CD, PV du 5 décembre 1950.
135 BNB, CD, AA, pt. 9.1/67, H. Ansiaux à M.W. Holtrop, 19 décembre 1950.
136 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 3 décembre 1950 ; voir aussi BNB, SD, AA, pt. 9.1/67, H. Ansiaux à M.W. Holtrop, 19 décembre 1950.
137 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 3 décembre 1950.
138 BNB, SD, CL, H. Ansiaux à J.-C. Snoy, 14 avril 1951.
139 BNB, CD, PV du 1er février 1952.
140 BNB, CD, PV du 25 mars 1952.
141 BNB, SD, Secrétariat thématique, 32, note de J. Mertens intitulée *Conférence ministérielle Benelux. Knokke,* 14 octobre 1952.
142 BNB, CR, PV du 22 octobre 1952.
143 BNB, CD, PV du 21 avril 1953.
144 BNB, CD, PV des 20 mars et 3 avril 1951.
145 BNB, CD, PV des 2, 5 et 12 décembre 1952.

CHAPITRE 7 – LA LONGUE MARCHE VERS LA CONVERTIBILITÉ (1952-1957)

Le Royaume-Uni propose le retour à la convertibilité (octobre 1952-juin 1953)

Les Britanniques n'avaient jamais considéré l'UEP que comme un pis-aller. Ils considéraient qu'elle était incompatible avec les ambitions qu'ils nourrissaient pour la livre sterling. Dès le début de l'année 1952, le cabinet Churchill avait été saisi d'un projet de rétablissement de la convertibilité de la livre à un taux de change flottant. La concrétisation de ce plan secret, qui reçut à l'époque le nom de code de « Robot », aurait vraisemblablement provoqué la disparition de l'UEP dès le printemps 1952[1].

La possibilité de rétablir sans délai la convertibilité de la livre fut à nouveau évoquée, publiquement cette fois, en automne 1952. Le gouvernement britannique n'envisageait pas une convertibilité « absolue », mais limitée aux non-résidents et aux paiements courants. Pour faciliter un retour à cette convertibilité « relative », le Royaume-Uni entendait rester libre d'imposer les restrictions quantitatives à l'importation qu'elle jugerait nécessaires[2]. Triffin : « *La carence de ces propositions consistait, non dans le maintien par l'Angleterre de certaines restrictions commerciales, mais dans le droit qu'elle se réservait de les appliquer de façon discriminatoire, aux fins d'influer sur la politique commerciale de ses partenaires* »[3]. Le Royaume-Uni serait évidemment tenté de réduire ses importations depuis les pays qui convertiraient leurs livres en dollars… Le « plan anglais » prévoyait de surcroît la possibilité de laisser les taux de change fluctuer. Et ici aussi, les autres pays européens craignaient que le Royaume-Uni n'use de ce procédé pour équilibrer artificiellement sa balance des paiements en faisant fluctuer le cours de la livre à la hausse vis-à-vis de ses débiteurs et à la baisse vis-à-vis des autres pays.

Même s'il entendait déterminer seul le timing de la manœuvre, le Royaume-Uni voulait mener son projet à bien avec le concours du Commonwealth, des États-Unis et des pays européens susceptibles de rétablir à brève échéance la convertibilité de leurs monnaies. Priorité serait donnée aux négociations avec les États-Unis : le Royaume-Uni leur demanderait de faciliter le retour à la convertibilité en assouplissant leur politique en matière d'importations (réduction des droits d'entrée) et en accordant un soutien financier au Trésor britannique au moment du passage à la transférabilité (on parlait d'un fonds de roulement de 2 milliards de dollars). Le reste de l'Europe se demandait si les Britanniques ne cherchaient pas à s'assurer une aide américaine conséquente pour prendre une position dominante en Europe et restaurer la livre dans son rôle de « *key currency* »[4]. Ansiaux : « *Le sentiment général est que l'Angleterre entame aujourd'hui une grande manœuvre dont l'objectif n'est peut-être pas le rétablissement d'une véritable convertibilité de la livre sterling mais plutôt de resserrer les liens du Commonwealth ; de s'assurer le bénéfice des dollars que les États-Unis seraient encore disposés à mettre à la disposition de l'Europe ;* [et] *d'obtenir la*

consolidation pour un temps plus ou moins long de leur dette envers l'UEP, qui représente 600 millions de dollars »[5]. L'initiative britannique coïncidait avec la fin du plan Marshall, alors que le déséquilibre de la balance des paiements entre l'Europe et les États-Unis était encore profond. Si les négociations anglo-américaines aboutissaient, la convertibilité des monnaies européennes vis-à-vis du dollar serait assurée à travers la zone sterling. Autrement dit, les autres pays devraient désormais passer par Londres lorsqu'ils auraient besoin de dollars. Ç'en serait fini de l'UEP et la constitution d'un axe anglo-américain donnerait les moyens au Royaume-Uni de torpiller la CECA, voire d'empêcher le projet d'armée européenne d'aboutir !

Le 19 janvier 1953, Hugh Ellis-Rees, chef de la délégation britannique à l'OECE, confirma officiellement l'intention du Royaume-Uni de négocier bilatéralement avec l'administration américaine les conditions d'un appui au rétablissement d'une convertibilité de fait de la livre[6]. Cette déclaration souleva une grosse émotion sur le Continent : le Royaume-Uni, disait-on, renonçait à coopérer avec l'Europe, elle cherchait à monopoliser certains avantages en n'y associant que les pays qui se plieraient à ses exigences. Les gouvernements français, italien, belge réagirent avec froideur ou prudence[7]. On ne doutait pas que le gouvernement conservateur britannique saurait s'entendre avec l'administration républicaine de Washington (Eisenhower venait d'être élu, mettant fin à vingt ans de présidence démocrate).

Dans ce concert de réprobations, Frère se distingua par sa modération. Il insista pour que le gouvernement belge s'épargne un éclat : inutile de cabrer les Britanniques, qui, après tout, avaient fait preuve de courtoisie en tenant les autres délégations au courant de leur démarche[8]. « *On peut douter que la zone sterling soit dés à présent en mesure de rétablir une convertibilité même restreinte* [mais] *toute mesure tendant à favoriser une convertibilité réelle des monnaies est dans l'intérêt de la Belgique* »[9]. En réalité, il semble que la perspective d'une disparition de l'UEP n'était pas pour déplaire au gouverneur. Il marquait plus d'intérêt pour le moindre progrès concret d'un pays quelconque vers la convertibilité que pour les efforts de l'UEP tendant à une certaine intégration monétaire.

Ansiaux jugeait plus sévèrement la politique britannique. Il estimait que la véritable intention de Londres consistait à « *rouvrir, avec l'appui des États-Unis, de vastes marchés de matières premières où le Vieux Continent viendrait s'approvisionner en marchandises payables en dollars* »[10]. Les pays qui ne disposeraient pas de dollars ou de livres convertibles en suffisance pour s'approvisionner sur ces marchés devraient céder de l'or à la Banque d'Angleterre. Les autorités britanniques raréfieraient la livre et renforceraient les restrictions à l'importation de produits européens, en s'ouvrant par ailleurs aux marchandises américaines. « *En définitive, Londres prendrait la place de l'UEP, sans garantie de change et sur la base de crédits égaux à 100 pour cent des excédents* ».

Les projets britanniques retardèrent les négociations relatives à la prolongation des activités de l'UEP après juin 1953. Un rapport sur l'avenir de l'Union fut toutefois élaboré par le comité de direction de l'UEP au cours des mois de janvier et février 1953[11]. Il ne contenait que quelques vœux pieux sur le maintien

de l'Union, exprimés en termes les plus vagues possibles, de façon à ménager l'avenir[12]. Ce programme très ouvert fut présenté au comité mixte des échanges et des paiements de l'OECE à la mi-mars[13].

Cependant, lors des négociations bilatérales anglo-américaines qui se déroulaient simultanément, les Britanniques ne purent obtenir le soutien escompté de l'administration américaine. Le 10 déjà, Ernest de Selliers était en mesure d'informer Bruxelles que les États-Unis repoussaient la « *key currency approach* » et signifiaient aux Britanniques leur attachement au maintien et au renforcement de l'Union[14]. Ils considéraient celle-ci comme l'une des pierres angulaires de la construction européenne, de laquelle dépendait le succès du plan Schuman et de la Communauté européenne de Défense. L'administration américaine doutait d'ailleurs de la détermination des hommes politiques et de la population du Royaume-Uni à pousser jusqu'au bout l'expérience de la convertibilité. Elle trouvait les prétentions financières britanniques démesurées. Elle n'était pas prête non plus à promettre une réduction substantielle des barrières douanières.

Malgré l'échec relatif de leur démarche aux États-Unis, les Britanniques présentèrent leur projet le 23 mars devant le conseil de l'OECE. Ils se déclarèrent déterminés « *à faire les progrès aussi rapides que possible par les méthodes les plus orthodoxes* » sur la voie de l'assainissement financier et de la convertibilité, en procédant par étapes et en accord avec le reste de l'Europe[15]. Les ministres Anthony Eden et Richard Butler engagèrent le conseil à donner à l'OECE « *une orientation collective vers une plus grande liberté des échanges et des paiements* ». Le retour à la convertibilité devenait un débat de portée européenne. Ansiaux : « *Les autorités britanniques seraient maintenant convaincues qu'il faut adopter la 'collective and progressive approach', quoique, dans leur esprit, le mot 'collective' pourrait aussi bien signifier des décisions individuelles prises simultanément et le mot* progressive*, l'adoption du nouveau régime par les pays intéressés au fur et à mesure que ceux-ci seraient à même de l'introduire* »[16]. L'Europe continentale craignait toutefois que la liberté des échanges ne pâtisse d'un rétablissement prématuré de la convertibilité.

Fin avril, des fonctionnaires du Trésor britannique prirent l'initiative d'ouvrir des négociations bilatérales discrètes avec quelques pays – la France, l'Italie, les Pays-bas, la Belgique, les pays scandinaves –, leur proposant d'étudier la possibilité et les modalités du rétablissement simultané de la convertibilité de différentes monnaies européennes[17].

Les Belges furent consultés à la mi-mai[18]. Les Britanniques soulignèrent une nouvelle fois que le retour à la convertibilité serait infiniment plus aisé si plusieurs pays d'Europe y procédaient simultanément. Ils demandaient aux nations dont la balance des paiements accusait un surplus – la Belgique était du nombre, mais les Britanniques pensaient surtout aux États-Unis – d'adopter une « politique de pays créditeurs », c'est-à-dire de prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'équilibre de leur balance des paiements. Faute de quoi, le Royaume-Uni serait amené à prendre des mesures de discrimination commerciale vis-à-vis d'eux. Les Belges firent remarquer que ces mesures de rétorsion seraient contraires aux préceptes du GATT. À propos de la fluctuation des taux de la livre, Ansiaux souligna que cela obligerait peut-être la Belgique à laisser fluctuer le taux de change du franc belge

afin d'atténuer l'effet que pourrait avoir sur son économie une dévaluation trop prononcée de la livre. Enfin, les autorités monétaires belges se demandaient comment il serait possible, si l'on suivait le plan britannique, de concilier monnaies convertibles et inconvertibles au sein de l'UEP ? Au total, elles étaient sidérées des exigences britanniques. De Selliers aussi : « *J'ai été frappé du manque total de réalisme britannique. En somme, si on leur donne la lune plus le droit de discriminer à leur gré contre le dollar, ils veulent bien avancer vers la convertibilité de la livre* »[19].

En attendant de pouvoir rétablir la convertibilité, le Royaume-Uni était d'accord de maintenir l'UEP à condition que ses statuts ne soient pas modifiés. Or, la Belgique avait proposé des changements importants aux statuts de l'Union : collaboration plus active avec le Fonds Monétaire International[20], augmentation des paiements en or lors du règlement mensuel des dépassements de quota[21] et application aux crédits UEP de taux d'intérêt plus proches de ceux en vigueur sur le marché, de façon à en faire un instrument d'équilibre au sein de l'Union[22]. Ansiaux insistait spécialement sur le relèvement des paiements or au sein de l'Union, qui pouvait constituer une sorte de test des réactions européennes vis-à-vis de la convertibilité[23]. Soutenues par les Pays-Bas, l'Italie, l'Allemagne et la Suisse, ses propositions furent bloquées par les Britanniques, qui les regardaient comme « *une entrave à la libéralisation du commerce* […]. *Le système proposé par la Belgique tend à régler le problème financier au préjudice des problèmes commerciaux* » [24]. L'UEP fut dès lors renouvelée pour la deuxième fois en juin 1953, sans que ses statuts aient subi de changement significatif.

Dans l'intervalle, la Banque d'Angleterre avait suggéré un premier pas concret vers la convertibilité aux instituts d'émission français, allemand, suédois, néerlandais, suisse et belge. Il s'agissait d'autoriser les banques privées et les agents de change à procéder à des arbitrages au comptant de leurs avoirs en compte en monnaies de différents pays européens. En mai 1953, des négociations menées à Bâle, au siège de la BRI, aboutirent à la fondation d'un « Club de l'arbitrage »[25]. Huit monnaies étaient concernées : les francs belge, français et suisse, le Deutsche Mark, le florin, la livre et les couronnes suédoise et danoise. Le marché de Bruxelles devenait accessible aux banques des pays adhérents au Club. Frère se félicitait de cette initiative : « *Toute mesure qui sera prise par l'un d'entre nous dans le sens du retour à un véritable marché libre des changes doit être encouragée et recevoir notre appui le plus complet* »[26]. Dans nombre de pays, c'était la première fois depuis un quart de siècle ou plus que des banques commerciales étaient autorisées à intervenir sur le marché des changes. Cette initiative britannique contribua à rendre un certain lustre à la livre : une part importante des arbitrages entre monnaies se fit dans cette monnaie. Les banques centrales n'avaient en effet pas d'objection à accumuler des livres, certaines de pouvoir s'en débarrasser si elles le désiraient lors du prochain règlement dans le cadre de l'UEP.

A ce stade, il existait donc deux marchés officiels distincts en UEBL : le premier pour le dollar, le second pour les monnaies européennes. Le premier était accessible aux banques belges, le second aux banques des différents pays adhérents au club. Sur ces deux marchés, les fluctuations des devises concernées étaient

limitées à 1 pour cent. Ces deux marchés fusionneraient lors du rétablissement de la convertibilité des monnaies européennes, en 1958.

Les Britanniques ne voulaient pas tenter un retour à la convertibilité tant que les États-Unis ne manifestaient pas l'intention de les soutenir et l'on était loin du compte. En septembre 1953, lors de l'assemblée générale du FMI, Ansiaux s'entretint avec les Américains W. Randolph Burgess, sous-secrétaire au Trésor, Andrew Overby etc. Faute d'être convaincus de la sincérité des Britanniques, ceux-ci estimaient qu'il n'était pas indiqué de donner suite à leurs propositions de rétablissement de la convertibilité, du moins avant les élections législatives américaines d'automne 1954. « *Ils mettent en doute que le gouvernement britannique tout entier et l'opinion publique anglaise elle-même soient disposés à affronter les conséquences qui résulteraient normalement d'un retour à la convertibilité* »[27]. Les Américains étaient enclins à penser qu'il s'agissait surtout d'obtenir un concours de leur part en échange de promesses difficiles à tenir. Le terrain était libre pour une prolongation de l'UEP.

À la même époque, Frère fit une proposition susceptible, selon lui, d'amorcer un compromis entre le mécanisme de l'UEP et un retour à la convertibilité comme l'envisageait le Royaume-Uni. Les pays membres de l'UEP seraient autorisés par le FMI à élargir de 3 pour cent, de part et d'autre de la parité officielle, les marges de fluctuation des monnaies étrangères sur leur marché. On rétablirait ainsi dans une certaine mesure le rôle des marchés comme régulateurs des mécanismes économiques. Le système présenterait l'avantage de remettre les banques centrales au cœur de l'action, leur permettant d'intervenir « *avec toute la prudence et la discrétion nécessaire* » sur les marchés[28]. La mesure n'entraînerait pas nécessairement la liquidation de l'UEP. Cette proposition fut accueillie avec sympathie par le FMI[29]. Frère vit également W. Randolph Burgess et Allan Sproul, avant de présenter son idée devant le conseil de la BRI. Toutefois, alors que le plan de retour à la convertibilité présenté au début de l'année par le Royaume-Uni prévoyait explicitement la possibilité de laisser fluctuer les taux de change, Cameron Cobbold, gouverneur de la Banque d'Angleterre, réagit sans chaleur au plan de Frère. Il doutait de l'impact de l'élargissement des marges de cotation sur le retour à la convertibilité[30]. Peut-être le Royaume-Uni pourrait-il admettre de les laisser fluctuer à concurrence de 2 pour cent, de façon à donner plus de souplesse au marché. Mais même limitées, ces variations risquaient d'être interprétées comme un signe de faiblesse de la livre, au moment même où la monnaie britannique s'était raffermie. Le Dr Wilhelm Vocke, gouverneur de la Bank Deutscher Länder, et Marius Wilhelm Holtrop, président de la Nederlandsche Bank, déclarèrent de leur côté que la mesure ne serait efficace que si tous les pays l'adoptaient simultanément. Faute de cette unanimité, l'idée de Frère dut être abandonnée.

L'UEP entre intégration européenne et globalisation

Les débats autour de l'UEP doivent être étudiés en parallèle des efforts menés par les gouvernements européens pour bâtir une Europe davantage intégrée. Durant les années 1952-1953, les six pays fondateurs de la CECA

étudièrent la possibilité de s'unir au sein d'une « Communauté européenne de défense » et d'une « Communauté politique européenne ». Les statuts de cette dernière firent l'objet de débats passionnés en Belgique. Pour le ministre belge des Affaires étrangères, Paul van Zeeland, cette Communauté des six devait avoir une dimension économique au moins aussi importante que sa dimension politique : elle devait s'appuyer sur un marché unique[31].

À la Banque, De Voghel et Ansiaux étaient tout acquis à l'idée d'un marché commun[32]. En octobre 1952, Snoy, Ockrent et Ansiaux suggérèrent d'ailleurs à van Zeeland de prendre parti en faveur d'un marché européen sans frontières à l'occasion de la session prochaine de l'OECE. Le marché unique était, selon eux, la seule voie « *susceptible d'assurer aux industries les dimensions nécessaires pour une rationalisation, qui permette de faire concurrence aux produits américains* »[33]. Ansiaux ajouta que « *cette intégration ne peut elle-même se produire que par le renforcement et le maintien de l'Union des Paiements* ». Van Zeeland s'inspira très nettement de ces idées lors de son discours au conseil de l'OECE, le 21 octobre 1952. Il y proposa aussi d'organiser une conférence entre les États-Unis et l'Europe, de façon à donner une nouvelle impulsion à l'économie mondiale[34].

En mai-juin 1953, van Zeeland réunit un groupe de travail constitué essentiellement de fonctionnaires pour étudier l'attitude que la Belgique devrait adopter quant aux diverses facettes de l'intégration européenne. Cette commission étudia essentiellement « *l'établissement d'une Communauté économique dans le cadre d'une Communauté politique* ». Elle dressa un relevé des problèmes que pourrait poser à la Belgique la réalisation d'un marché commun. La Banque ne fut pas invitée en tant que telle au groupe de travail. Cecil De Strycker, chef du service de réglementation du change, et. Jacques-Émile Mertens de Wilmars, conseiller du service des études, participèrent à ces échanges de vues à titre d'experts, mais ils restèrent sur une prudente réserve, la Banque n'ayant pu, jusque-là, étudier le problème « *de manière approfondie* »[35].

Sous la pression de van Zeeland, l'idée se répandait que la construction d'un marché commun à six pourrait précéder l'instauration d'une autorité politique commune. Début octobre 1953, au lendemain de la Conférence intergouvernementale de Rome qui devait préciser les grandes options de la Communauté politique européenne, le gouvernement belge demanda au Conseil central de l'Economie (CCE) d'étudier les conditions préalables à une union. De Voghel, qui siégeait au CCE, demanda qu'on précise jusqu'à quel point les systèmes monétaires des pays participants devaient être coordonnés dans le cadre d'un marché commun[36]. Le comité de direction de la Banque décida sur-le-champ d'étudier les dispositions financières à insérer dans un projet de traité européen. Le ministre Jean Duvieusart avait réalisé une étude à ce propos. Il y envisageait entre autres la création d'un conseil des banques centrales européennes doté d'une autorité supranationale et de compétences analogues à celles du *Federal Reserve Board* de Washington. La Banque se déclara favorable à la création d'un tel conseil. Il pourrait se réunir au siège de la BRI, où la liaison serait assurée avec les instituts d'émission des pays qui n'appartiendraient pas à la communauté européenne en gestation[37].

Cependant, les négociations diplomatiques entre les six s'enlisaient. Le projet de Communauté politique européenne s'écroula après le refus de la France de ratifier la Communauté européenne de défense, en août 1954. Toute forme d'intégration européenne semblait vouée à l'échec. D'aucuns s'en réjouissaient d'ailleurs. Triffin : « *On assiste aujourd'hui à une opposition marquée entre 'européens' et 'internationalistes', tant dans le domaine économique que dans le domaine politique. Les premiers restent fidèles à l'idéal d'intégration européenne, tandis que les seconds y voient un grave danger de repliement de l'Europe sur elle-même, d'asphyxie économique, d'isolement politique, de conflits entre blocs, plus mortels encore pour notre civilisation que les conflits entre États nationaux* »[38]

Ces deux partis s'affrontaient entre autres à propos de l'opportunité de maintenir l'UEP. Les partisans de l'Union estimaient qu'elle avait contribué au développement global des échanges et permis d'améliorer la stabilité des économies européennes et d'assainir leur balance des paiements[39]. Ses adversaires rétorquaient qu'elle tendait à isoler l'Europe, à créer une zone financière préférentielle et un marché protégé, moins compétitif. Ils déclaraient que les déséquilibres de balance des paiements des pays membres pouvaient être corrigés de façon plus orthodoxe, en abolissant toutes les formes d'obstacle au commerce, particulièrement à celui entre l'Europe et la zone dollar. Les pays européens seraient ainsi obligés d'améliorer leur productivité pour survivre. Certes, l'OECE et l'UEP avaient contribué à affranchir les monnaies d'entraves qui en limitaient l'usage mais leur existence faisait désormais obstacle à la restauration de la convertibilité : cet événement consacrerait en effet leur disparition et, disaient les mauvaises langues, condamnerait les fonctionnaires de ces organismes à renoncer « *à leurs activités parasitaires* »[40]. Le ministre allemand de l'Économie, Ludwig Erhard, était de ceux qui penchaient en faveur d'un rétablissement rapide de la convertibilité, de façon à laisser chacun « *porter le poids de ses péchés* » - voulant dire par là que chacun, sous ce régime, devrait assumer ses responsabilités[41]. Ansiaux, lui, considérait que l'UEP ne faisait pas obstacle à la restauration de la convertibilité. Jamais depuis la fin de la guerre, soulignait-il, on n'en avait été aussi près[42]. Le problème dollar avait perdu de son acuité : les réserves en or et en dollars de nombreux pays s'étaient régulièrement accrues et les discriminations à l'encontre des importations en dollars s'étaient atténuées. Dès lors, il fallait persévérer dans cette voie et viendrait un moment où la convertibilité pourrait être rétablie tout naturellement.

Triffin aussi considérait que l'UEP avait un avenir. Cet organisme avait une vertu irremplaçable, celle d'amener les États qui en faisaient partie à transcender leurs intérêts immédiats. La convertibilité était un système international, aucun pays ne pouvait prétendre la restaurer ou la maintenir seul. Plus tard, dans un monde de monnaies convertibles, chaque pays serait sans cesse tenté de la déclarer inconvertible s'il n'en était découragé par ses partenaires. La voie à suivre, tant sur le plan commercial que sur le plan financier, était celle suivie par l'OECE et l'UEP, celle « *de la réciprocité des droits et des engagements de chacun et la voie de l'entraide mutuelle* »[43]. Pourquoi choisir une intégration à l'échelle européenne ? Parce que les difficultés de négociations internationales étaient telles qu'il serait contre-productif de les compliquer par simple esprit de système. Un certain degré d'interdépendance

et de confiance mutuelle était nécessaire pour aboutir à des concessions réciproques. Enfin, en se plaçant sur le plan strictement monétaire, quels étaient les pays prêts ou en passe d'être prêts à passer à la convertibilité ? En dehors des pays européens, on ne trouvait guère que les États-Unis, le Canada et quelques pays du Commonwealth.

Un club des mécontents à l'UEP (octobre 1953- juin 1954)

Après l'échec des négociations anglo-américaines portant sur l'aide financière et les concessions en matière douanière que les États-Unis auraient dû accorder pour faciliter le rétablissement de la convertibilité en Europe, Londres se résigna à prolonger l'existence de l'UEP.

Celle-ci était comme toujours le théâtre d'affrontements entre pays débiteurs et créditeurs. La Belgique continuait à relever du deuxième groupe[44]. Elle avait enregistré un déficit vis-à-vis de l'UEP durant les trois premiers trimestres de 1953 mais la tendance s'était à nouveau renversée ensuite. Le 31 décembre 1953, son excédent comptable cumulatif sur l'Union atteignit 400,2 millions d'unités de compte. Les facilités offertes à l'UEP étaient quasi épuisées. Début février 1954, la rallonge au quota belge, fixée à 75 millions d'unités de compte depuis juin 1953, dut être portée, d'accord avec le gouvernement belge, à 125 millions d'unités de compte[45].

Mais l'Europe comptait désormais d'autres créanciers nets : l'Allemagne surtout, mais aussi l'Autriche, les Pays-Bas, le Portugal, la Suisse, qui avaient été contraints d'accorder des « rallonges » de crédit aux débiteurs extrêmes de l'UEP. Malgré ces mesures, la capacité de crédit de l'Union, s'élevant à quelque 1.200 millions d'unités de compte, était presque totalement utilisée. Un rapprochement se dessina fin 1953 entre créanciers, pour rechercher les moyens d'empêcher la machine de se gripper[46]. Ansiaux était partisan d'obliger les débiteurs à rembourser les crédits ouverts depuis un an ou plus, histoire de faire rentrer progressivement les tirages dans les limites des quotas[47]. Le fonctionnement de l'UEP, estimait-il, était faussé du fait que les crédits qu'elle dispensait avaient progressivement perdu leur caractère de prêts à court terme.

Le débat rebondit au printemps 1954, lors de la négociation du quatrième prolongement de l'Union. La situation s'était encore dégradée. L'excédent comptable cumulatif de l'Allemagne occidentale, par exemple, atteignait 990 millions d'unités de comptes en mars, alors que son quota nominal à l'UEP était de 500 millions d'unités de comptes seulement[48]. Le gouvernement allemand critiquait de plus en plus aigrement les crédits « forcés » que le pays était obligé d'accorder à des partenaires débiteurs « *incapables de mettre de l'ordre dans leur maison* »[49]. Avec les autres pays créditeurs, l'Allemagne était d'avis que dans certains cas, les besoins financés par l'Union auraient dû l'être par l'emprunt[50]. Certains réclamaient la fin de l'UEP, d'autres suggéraient des paiements à 100 pour cent en or lorsqu'un pays dépassait son quota.

Début avril, le gouvernement britannique déposa des contre-propositions[51]. Quoique le Royaume-Uni considérât qu'il incombait aux pays créditeurs d'accomplir l'essentiel de l'effort et d'alléger les pressions subies par l'Union en ramenant leurs excédents à des proportions « raisonnables », elle se déclarait prête à faire un geste et à consolider ses dettes au 28 février 1954 à concurrence de 125 millions de livres. Londres entendait toutefois négocier ce remboursement directement avec les pays concernés : l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suisse et la Belgique. Un quart de la somme serait versé au comptant, le solde serait remboursé en sept ou huit ans. La proposition britannique fut soutenue par les autres pays débiteurs : l'Italie, la France[52]. Mais Ansiaux s'en méfiait. Il lui reprochait son caractère discriminatoire et bilatéral, comme aussi de substituer des crédits à long terme à des crédits à court terme, tout en rouvrant au sein de l'UEP les marges de crédit originelles – avec tous les risques que cela impliquait pour les pays créanciers[53]. La proposition britannique laissait aussi dans le flou les termes et les taux d'intérêt qu'on obtiendrait pour l'amortissement de prêts à long terme.

Pourtant, il était peu probable que les autres pays créditeurs – l'Allemagne, la Suisse – refusent de négocier et que le gouvernement belge se singularise en provoquant un éclat. Dès lors, après avoir émis de virulentes critiques contre les propositions anglaises (relayées par celles de la délégation néerlandaise), la délégation belge se déclara prête à négocier. Durant le mois de mai, des conversations officieuses eurent lieu tous azimuts, notamment à Bâle, entre Ansiaux et George Bolton, puis avec les délégations française et italienne[54].

Le 30 juin 1954, l'UEP fut renouvelée pour la troisième fois, sur base des propositions britanniques. Une partie des dettes et créances de l'UEP était « re-bilatéralisée ». Des accords bilatéraux furent conclus entre créanciers et débiteurs, pour procéder, en dehors de l'UEP, à l'amortissement progressif d'une fraction des dettes. La Belgique en passa avec le Royaume-Uni, la France, l'Italie, la Norvège et le Danemark[55]. Ces conventions prévoyaient en général le paiement comptant, en or, de 25 pour cent des dettes. Le solde serait remboursé en sept ans[56]. La Belgique se vit rembourser immédiatement 52,5 millions d'unité de compte sur les 200 millions que lui devaient les cinq pays qui traitèrent avec elle. Au fur et à mesure que les pays débiteurs rembourseraient leurs dettes, de nouveaux crédits pourraient leur être accordés à due concurrence.

Les négociations aboutirent également à une réforme du fonctionnement de l'UEP : à l'avenir, le rapport entre or et crédits dans le règlement des soldes UEP (surplus ou déficits) serait porté à 50/50 au lieu de 40/60. La portée pratique de ce durcissement était limitée : à peu près tous les débiteurs réglaient déjà plus de 50 pour cent de leurs déficits en or, se trouvant dans les tranches supérieures de leurs quotas. Mais la réforme manifestait clairement l'intention de faire de l'UEP l'instrument d'un retour progressif à la convertibilité, envisagée comme un système où tous les paiements se font en or ou monnaies dures.

L'accord monétaire européen de juillet 1955

Alors même que les problèmes liés à la reconduction de l'UEP n'étaient pas encore réglés, le Royaume-Uni reprit ses négociations avec les principaux pays d'Europe occidentale sur un retour prochain à la convertibilité. Début juin 1954, le Chancelier de l'Échiquier Richard Butler provoqua la réunion à Londres de sept ministres des Affaires étrangères représentant l'Allemagne, le Benelux, la France, l'Italie, les pays scandinaves et la Suisse. Le ministre néerlandais des Finances, le socialiste Johan van de Kieft, représentait le Benelux. Il était secondé de Roger Ockrent. Snoy et Ansiaux furent désignés comme experts belges en charge des questions commerciales et financières, respectivement.

Le Royaume-Uni continuait à tendre vers le rétablissement d'une convertibilité limitée aux paiements courants, appuyée par des prêts du FMI (« *standby agreements* ») et facilitée par un taux de change fluctuant. Dans l'esprit du Chancelier Butler, l'UEP serait transformée en un fonds d'assistance spéciale qui maintiendrait en pool les avoirs convertibles mis à disposition de l'Union à sa fondation, de façon à pouvoir octroyer des crédits aux pays qui, autrement, seraient obligés de discriminer contre les monnaies européennes convertibles. Les banques centrales européennes s'accorderaient mutuellement certaines facilités pour le règlement des opérations journalières, afin de ne pas multiplier les transferts d'or entre pays à devise convertible[57]. Enfin, on profiterait du rétablissement de la convertibilité pour soumettre le commerce transatlantique à l'arbitrage d'une commission mixte, composée de délégués du GATT et du FMI.

Frère était intéressé par la démarche des autorités britanniques. Depuis l'arrivée des *tories* au pouvoir, Londres pratiquait une politique monétaire plus orthodoxe. Le gouverneur avait suivi avec intérêt les progrès récemment enregistrés dans la marche du Royaume-Uni vers la convertibilité. La livre se négociait désormais dans les limites prévues par les règlements du FMI. La récente réouverture du marché des matières premières de base avait rendu possible l'achat contre livres de marchandises payées en dollars. Ces mesures n'avaient rien de spectaculaire mais montraient que les Britanniques menaient avec persévérance une politique qui aboutirait au rétablissement de fait de la convertibilité[58].

Ansiaux, lui, se méfiait du plan britannique. Il estimait qu'il « *aboutirait en fait au maintien de l'OECE et de l'UEP, avec, toutefois, deux différences essentielles, puisque la livre sterling prendrait en définitive la place de l'unité de compte et que le principe de la compensation automatique des soldes mensuels serait abandonné* »[59]. Il y avait des différences de taille entre les conceptions belge et britannique en matière de convertibilité. Pour la direction de la Banque nationale, celle-ci devait pouvoir s'appliquer tant aux transferts de capitaux qu'aux opérations commerciales des résidants et des non-résidants[60]. Par ailleurs, Ansiaux craignait que le Royaume-Uni se serve de son système de contrôle des changes et de taux de change fluctuants pour restreindre si nécessaire ses importations[61]. Quoiqu'elles aient l'intention de solliciter les ressources financières du FMI, les autorités britanniques hésitaient en effet à passer sous le régime de l'article 8 des statuts du Fonds, en vertu duquel des restrictions de change ne pouvaient être maintenues ou établies qu'avec l'aval de celui-ci.

L'idée d'une disparition prochaine de l'UEP inquiétait plusieurs États membres de l'OECE, à l'économie fragile. Lors d'une réunion tenue à la mi-juillet 1954, à Londres[62], l'Italie demanda qu'on prépare d'ores et déjà la constitution du Fonds de stabilisation dont Butler avait parlé et où les pays membres de l'OECE pourraient puiser pour surmonter des difficultés temporaires, après la dissolution de l'UEP. Cette préoccupation fut appuyée par la France, les pays scandinaves et le Royaume-Uni. Ansiaux s'inquiétait : on évoquait la création d'un fonds de 500 millions, voire de 1 milliard de dollars, dont les pays européens fourniraient la moitié. Les délégations du Benelux et de la Suisse déclarèrent vouloir limiter les ressources d'un tel fonds à l'argent que les États-Unis avaient injecté dans l'UEP, soit 271 millions de dollars environ. Mais Britanniques et Américains considéraient que cette mise de fonds serait insuffisante. Les premiers étaient soucieux de se ménager le plus possible de ressources avant d'accepter les obligations de l'article 8 des statuts du FMI. Les seconds étaient surtout préoccupés de la situation de l'Italie et de la France : le retour à la convertibilité pouvait les rejeter en dehors de la communauté occidentale[63].

A la fin de l'été, toutefois, les projets britanniques d'un retour à la convertibilité marquèrent le pas. Le gouvernement s'était heurté à l'opposition du parti travailliste, pour lequel le rétablissement de la convertibilité rendrait plus malaisée la poursuite d'une politique dirigiste, et de certains milieux d'affaires, persuadés que l'industrie britannique n'était pas prête à soutenir la concurrence étrangère[64]. De plus, l'appui des Américains faisait défaut. Ils se montraient peu disposés à soutenir financièrement les Britanniques tant qu'ils hésitaient à supprimer irrévocablement toute restriction commerciale. Ensuite, ils ne voulaient pas que le Royaume-Uni monopolise les ressources du Fonds dans le cadre de son retour à la convertibilité. Enfin, ils étaient peu enthousiastes à l'idée de prendre en matière commerciale des engagements plus contraignants que ceux auxquels ils avaient souscrit lors de leur adhésion au GATT. Lors d'un voyage de Frère et Ansiaux aux États-Unis, fin septembre, début octobre, des représentants de l'administration américaine leur signifièrent clairement que dans le contexte politique de l'heure, le Président Eisenhower s'exposerait inévitablement à un échec s'il proposait d'adopter des mesures de libération commerciale[65].

Le gouvernement britannique ne pouvait donc envisager de passer à la convertibilité dans un délai prévisible[66]. En janvier 1955, il accepta par conséquent le principe du renouvellement de l'UEP pour une année supplémentaire. Lors des négociations qui s'engagèrent alors au comité de direction de l'UEP, un accord quasi unanime se dégagea : à partir de juillet 1955, les soldes des balances de chaque pays vis-à-vis de l'UEP serait payé à concurrence de 75 pour cent en or, au lieu de 50 pour cent. Mais parallèlement, le Royaume-Uni demanda au conseil de l'OECE que les pays membres élaborent immédiatement les modalités de suppression de l'Union, parmi lesquelles la création d'un Fonds de stabilisation[67].

Ansiaux soupçonnait les Britanniques de vouloir cette suppression pour exclure les Américains du jeu européen : l'Europe n'aurait plus de compte à leur rendre une fois que les avoirs convertibles qu'ils avaient mis à disposition de l'UEP, à sa fondation, auraient été redistribués aux pays créditeurs pour servir

ensuite de dotation au Fonds de stabilisation qu'on envisageait créer à la disparition de l'Union. De l'avis d'Ansiaux, les Américains devaient garder un droit de regard sur l'usage de leur dotation en dollars : « *Il y a tout intérêt à maintenir les États-Unis au cœur des problèmes, de façon à ce qu'ils gardent un intérêt direct à leur solution* »[68].

Peu satisfait de la façon dont le Royaume-Uni envisageait le retour à la convertibilité, Ansiaux fit une contre-proposition à la mi-janvier 1955. Plutôt que de liquider l'UEP, il fallait modifier ses statuts pour le transformer en Fonds européen. Il proposa au comité de direction de l'UEP de ménager une période de transition pendant laquelle on maintiendrait « *une UEP fonctionnant comme à présent (compensations multilatérales, garantie de change de l'unité de compte) mais dans laquelle les règlements s'effectueraient à 100 pour cent en or* ». On glisserait insensiblement, sans alarmer l'opinion publique et sans prendre d'engagements officiels vis-à-vis du FMI, vers une convertibilité de fait.

Suite à des entretiens informels à Bâle, Ansiaux savait pouvoir compter sur l'appui de nombreuses délégations pour reconduire l'Union sur ces bases : paiement en or, dès juillet 1955, de 100 pour cent des soldes des balances de chaque pays vis-à-vis de l'UEP ; et remplacement à terme de l'Union par un fonds européen[69]. Effectivement, la plupart des membres du comité de direction de l'UEP se déclarèrent d'accord sur le principe du paiement intégralement en or des soldes UEP. Mais la délégation britannique regardait avec défiance les efforts d'Ansiaux « *pour organiser un bloc monétaire européen* » lors du retour à la convertibilité[70]. Elle s'opposa à la formule proposée, déclarant que l'instauration de la convertibilité devait créer une rupture brutale avec le passé et que la liquidation de l'UEP devait pouvoir être annoncée solennellement… D'après Ansiaux, l'opposition du Royaume-Uni venait de ce que « *les autorités britanniques craindraient d'être privées, par le fait même, de la possibilité d'insister auprès des États-Unis en vue d'obtenir l'aide substantielle qu'elles leur avaient demandée antérieurement pour rétablir la convertibilité* »[71]. Le Royaume-Uni hésitait encore à inscrire le retour à la convertibilité dans un cadre européen. Elle le concevait comme un donnant-donnant atlantique, alors que le vice-gouverneur le considérait comme une étape dans la construction européenne.

On se rabattit donc sur les propositions britanniques. Il fut entendu que parallèlement à la prorogation de l'Union, en juin 1955, une autre convention serait signée entre pays membres de l'OECE qui fixerait les modalités de leur coopération, après le rétablissement de la convertibilité. Il fallut déterminer les principes du fonctionnement du Fonds qui se substituerait alors à l'UEP. Le comité de direction de l'UEP proposa de le doter de 600 millions de dollars : au solde du fonds débloqué par les États-Unis à la création de l'Union (271 millions), les pays membres ajouteraient 329 millions de dollars. La participation de la Belgique s'élèverait à 30 millions de dollars. Les prêts en or, à deux ans maximum, seraient accordés aux pays dont la balance des paiements se trouverait temporairement en déséquilibre[72]. À la différence de ceux consentis jusque là par l'UEP, ces crédits ne seraient pas automatiques : le taux d'intérêt, la durée et le rythme du remboursement seraient spécifiés en tenant compte de la situation du pays en cause et des conditions offertes par le marché.

Le Royaume-Uni exprima aussi le souhait de pouvoir décider à tout moment de rétablir la convertibilité de la livre[73]. Il obtint gain de cause en partie. Il fut convenu que par dérogation à la règle de l'unanimité en vigueur à l'OECE, la date du passage à la convertibilité et de la création du Fonds européen puisse être fixée à la majorité simple, par les pays disposant de 50 pour cent au moins du montant total des quotas dans l'UEP[74]. En retour, les pays continentaux demandèrent le maintien, après le rétablissement de la convertibilité, d'un système de taux de change fixes ou variant dans d'étroites limites.

Depuis qu'il était vice-gouverneur de la Banque, Ansiaux était de plus en plus souvent empêché de se rendre à Paris pour présider les travaux du comité des échanges et des paiements de l'UEP. En avril 1955, Cecil de Strycker, chef du département étranger de la Banque, prit sa place comme représentant de la Belgique à ce comité[75]. Ferdinand Aspeslagh, conseiller financier de la délégation belge à l'OECE, siégeait quant à lui au comité de direction de l'UEP[76].

Cela n'empêchait pas Ansiaux de continuer à porter le plus vif intérêt au sort de l'UEP. Le 6 juin 1955, il participa avec Frère à une réunion au sommet présidée par le Premier ministre Achille Van Acker et consacrée à la position que la Belgique devrait adopter le 10 du même mois, à Paris, lors du conseil de l'OECE qui examinerait le projet d'accord sur les modalités d'un retour à la convertibilité. La majorité des personnes présentes estimèrent que, du point de vue belge, le rétablissement de la convertibilité de la livre ne soulèverait pas de difficulté sur le plan financier. Mais le ministre du Commerce extérieur, Victor Larock, s'inquiéta des possibles répercussions commerciales de cette réforme. Spaak, ministre des Affaires étrangères, exprima la crainte de voir disparaître l'UEP et l'OECE « *sur lesquelles on doit pouvoir compter pour réaliser l'intégration européenne* »[77]. Ockrent et Ansiaux rappelèrent l'ambition des Britanniques : restituer à la livre son caractère de monnaie internationale. Ils suggérèrent que lors des négociations, la délégation belge concentre ses efforts sur l'obtention de garanties commerciales : il fallait éviter que la convention entre pays européens qui succéderait à l'UEP tolère des comportements discriminatoires de la part du Royaume-Uni.

La relance de la construction européenne, lors de la conférence de Messine, resserra au moment opportun la solidarité entre pays continentaux. Au cours du conseil de l'OECE du 10 juin 1955, ceux-ci se montrèrent « *conscients de la nécessité d'éviter que le retour à la convertibilité ne provoque une dislocation de l'Organisation européenne et le rétablissement d'arrangements bilatéraux* »[78]. Le Chancelier de l'Échiquier confirma que le Royaume-Uni acceptait de proroger l'UEP jusqu'au 30 juin 1956. Désormais, les soldes sur l'UEP seraient réglés à raison de 75 pour cent en or et de 25 pour cent en crédits. Butler obtenait par contre que l'UEP « *prendrait fin ou serait transformée* » si des pays disposant d'au moins 50 pour cent du total des quotas en notifiaient le désir à l'OECE. Celle-ci établirait alors un Fonds européen et un nouveau système multilatéral de paiements qui prendrait le relais de l'Union[79].

Le comité de direction de l'UEP fut chargé de mettre au point avant le 15 juillet le système de paiements multilatéral qu'on mettrait en place lors du retour à la convertibilité et les mécanismes du Fonds qui garantirait les pays créanciers contre l'insolvabilité de leurs débiteurs. Ce fut le Néerlandais Suardus Posthuma

qui proposa un système de compensation susceptible de ne pas heurter un principe auquel la délégation britannique était fort attachée, celui des taux de change flexibles. Chaque banque centrale fixerait pour sa propre monnaie des marges de fluctuation par rapport à l'or ou au dollar. Elle s'engagerait à acheter ou vendre sa monnaie pour des montants illimités contre or, à la marge minimum ou maximum annoncée. Elle promettrait aussi de fournir aux autres banques centrales des « avances intérimaires » dans sa monnaie, dont elle ne réclamerait le paiement en or ou dollars qu'à la fin du mois, au prix maximum déclaré. En cas de défaillance d'un pays débiteur, le créancier serait désintéressé par le Fonds européen. Chaque fois qu'une marge serait modifiée, toutes les banques centrales seraient mises au courant et auraient un délai pour se faire rembourser leurs comptes en monnaie dévaluée à l'ancienne marge.

Le projet d'accord achoppa quelque temps sur la fixation des marges de cotation des monnaies et sur la définition des monnaies elles-mêmes. Progressivement, la conviction se répandit qu'il serait malaisé de faire fonctionner le nouveau régime si les pays intéressés adoptaient des marges de fluctuation différentes pour leurs devises. Dans ce cas, les spéculateurs achèteraient massivement les monnaies les plus dures pour les arbitrer ensuite contre celles dont la marge de fluctuation était importante[80].

Il fallut définir les monnaies par rapport à l'or ou au dollar. Hormis la Belgique et la Suisse, tous les États membres de l'OECE choisirent de définir leurs monnaies par rapport au dollar[81]. Une option déplorable, selon le comité de direction de la Banque nationale : le dollar devenait la monnaie de référence en Europe et la valeur des monnaies européennes serait désormais affectée par les fluctuations de la devise américaine[82].

L'accord de paiement réglant à l'avance les principales modalités du rétablissement de la convertibilité fut finalement signé le 29 juillet 1955. À la demande des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni, il fut intitulé « Accord monétaire européen » (ou AME). La direction de la Banque nationale trouvait que cet intitulé pompeux ne correspondait pas à la teneur de la convention, simple accord de compensation. Mais il fallait tenir compte de « *considérations d'ordre psychologiques* »[83]. Le renforcement de la coopération européenne en matière de paiement valait bien qu'on ne s'arrête pas à ce détail.

L'AME consistait en un système multilatéral de règlements qui conservait certains des avantages de l'UEP, à savoir : compensation multilatérale et règlement mensuel en dollars des soldes bilatéraux déclarés par les pays membres à des taux de change fixés d'avance ; avances (dites « intérimaires ») consenties réciproquement par les pays membres (mais dans des limites étroites, définies par l'Accord) ; et enfin, fixation par chaque pays de cours limites acheteur et vendeur pour sa monnaie et définition des procédures appliquées en cas de modification de ces cours. La marge de fluctuation entre les monnaies des pays signataires était réduite à 0,75 pour cent, contre 1 pour cent par rapport au dollar. Cette disposition devait faciliter les règlements entre monnaies convertibles.

Il était entendu qu'entre pays aux monnaies convertibles, il ne serait recouru que le moins possible au système des avances intérimaires et des règlements

mensuels de soldes. Un pays désirant une monnaie donnée privilégierait les crédits croisés à court terme entre banques centrales.

Ainsi, rien ne s'opposait désormais à ce que les autorités monétaires britanniques puissent aller de l'avant et proclamer le rétablissement de la convertibilité de la livre dès qu'elles s'en sentiraient capables. Mais le contexte n'y était pas favorable. Durant tout l'été, la livre suscita les plus vives inquiétudes sur les marchés. En septembre 1955, dans son discours à la conférence annuelle du FMI, le Chancelier de l'Échiquier Richard Butler annonça que le Royaume-Uni renonçait provisoirement à rétablir la convertibilité de la livre. Il n'était pas question de dévaluer, ni d'élargir les marges de cotation de la livre pour atteindre plus vite cet objectif. Aucun changement ne serait apporté à l'organisation du marché des changes tant que l'économie du Royaume-Uni n'aurait pas recouvré son équilibre.[84]

L'AME fut, on s'en rend compte, le fruit d'un compromis. Du point de vue continental, il comportait une garantie essentielle et un sacrifice d'importance. Une garantie : le Royaume-Uni ne pourrait plus faire cavalier seul dans le domaine monétaire et procéder, avec l'appui des États-Unis, à une restauration prématurée de la convertibilité de la livre. Un sacrifice : du jour où la convertibilité serait rétablie, il n'y aurait plus d'institution financière européenne forte.

Derniers sursis pour l'UEP (1956-1957)

Durant les années 1956-1958, la France et le Royaume-Uni durent affronter de grosses difficultés économiques et monétaires, associées à certains événements politiques majeurs : la crise de Suez, la décolonisation de l'Algérie, la faillite de la IVe République en France. Le retour de l'Europe à la convertibilité, qu'on croyait imminent en juillet 1955, s'en trouva retardé.

Fondamentalement, le Royaume-Uni rongeait son frein et aspirait à la disparition de l'UEP. Mais ses autorités monétaires avaient toujours déclaré que celle-ci irait de pair avec le retour à la convertibilité[85]. Et quant à rétablir cette dernière, il ne fallait pas encore y songer. Ansiaux ne se faisait pas d'illusion sur l'attachement du Royaume-Uni à l'Union : « *Leur position paraît claire : opposition aussi efficace que possible à l'égard de la 'petite Europe' et dans cette mesure, soutien temporaire et conditionnel à l'OECE, y compris l'UEP, dont ils se réservent de se débarrasser le jour où ils estimeront pouvoir y substituer un système qui convienne mieux à leurs aspirations* »[86].

Durant les trois années où le rétablissement de la convertibilité dut être reporté à des temps meilleurs, le mécanisme de l'UEP fonctionna sans trop d'accrocs. Il ne se produisait de heurts entre pays membres que lors des négociations annuelles relatives à son renouvellement. En mars 1956, par exemple, alors que plusieurs pays continentaux se déclarèrent prêts à porter de 75 à 80 pour cent les règlements en or des soldes UEP, la délégation britannique s'opposa à cette modification[87]. L'effort de la délégation belge porta dès lors sur la conclusion d'accords bilatéraux de consolidation qui permettraient, comme en 1954, d'assurer l'amortissement des crédits consentis aux pays de la zone UEP[88]. Le 30 juin 1956,

l'Union fut prorogée pour la cinquième fois, aux mêmes conditions que l'année précédente. La Belgique signa des accords de consolidation avec le Royaume-Uni, l'Italie, la Norvège, le Danemark[89]. Le Royaume-Uni, par exemple, s'engagea à lui rembourser 20 millions de dollars en cinq ans et en versa 2,5 millions comptant. De son côté, l'UEP paya 7,5 millions de dollars comptant à la Belgique, soit 75 pour cent de sa créance consolidée au 30 juin. Ces paiements, constatait la Banque, avaient en définitive les mêmes effets qu'une augmentation du pourcentage des paiements en or lors du règlement des soldes courants.

La seconde moitié de l'année 1956 fut surtout marquée par l'aggravation subite de la crise économique en France. L'hémorragie financière occasionnée par la guerre d'Algérie, les pertes dues à de mauvaises récoltes, les revendications salariales de la population, le déficit budgétaire et l'inflation se conjuguaient pour créer une situation financière désastreuse. Dès juillet, le conseil de l'OECE institua un comité chargé de déceler les raisons du déséquilibre permanent de la balance des paiements française. Quelques mois plus tard, la France obtint un relèvement de son quota. Son gouvernement s'engagea parallèlement à faire régulièrement rapport devant le comité de l'UEP sur les mesures de redressement qu'elle allait prendre.

Les négociations relatives au renouvellement de l'Union, début 1957, furent menées discrètement : la crise de Suez battait son plein, et l'on tomba d'accord sans difficulté pour renouveler tels quels les accords en vigueur[90]. On craignait que la moindre polémique fasse le jeu des spéculateurs qui attaquaient la livre, procédant à des conversions massives en Deutsche Mark.

Au printemps, inquiète des poussées inflationnistes qui érodaient le pouvoir d'achat du Deutsche Mark, la Bank Deutscher Länder releva ses taux d'intérêt. Cette mesure irrita les membres débiteurs de l'UEP : ceux-ci reprochèrent à l'Allemagne, qui assumait depuis cinq ans le rôle ingrat de créditeur extrême au sein de l'UEP, de ne rien faire pour maîtriser ses surplus commerciaux. Seul parmi les délégués présents à la réunion du comité de direction de l'UEP d'avril 1957, le Belge Cecil de Strycker eut le courage de proposer de sanctionner cette évolution par une réévaluation du Mark.

En août-septembre 1957, la rumeur d'une telle réévaluation se répandit en Europe. On évoquait aussi une possible dévaluation de la livre et la possibilité d'augmenter le prix de l'or. Au Royaume-Uni, la presse réclamait l'instauration d'un régime général de taux de change fluctuants en Europe. Ansiaux, qui venait d'être nommé gouverneur, craignait une initiative du FMI dans ce sens. Il déclara qu'il s'opposerait à ce que le Fonds entreprenne l'étude des taux de change fluctuants. Pour de Strycker, le maintien de l'UEP et de ses crédits automatiques à concurrence de 25 pour cent des soldes était incompatible avec l'adoption de taux de change fluctuants. Si autrefois, la Banque avait plaidé pour ce système, c'était parce qu'elle considérait qu'il pouvait contribuer au rétablissement de la convertibilité. Ce n'était plus l'objectif de ceux qui la préconisaient aujourd'hui : ils voulaient se ménager un système permettant de dévaluer une monnaie sans en modifier juridiquement la parité[91]. Si on étendait ce système à l'ensemble de l'OECE, il faudrait des années avant de rétablir la confiance du public dans la

monnaie. Si le Royaume-Uni et les pays scandinaves étaient les seuls à l'adopter, il faudrait mettre fin à l'UEP. Il ne serait pas concevable en effet de continuer à leur ouvrir des crédits automatiques, conçus en 1950 comme une contribution collective aux efforts que chaque pays s'imposerait pour maintenir la parité de sa monnaie[92]. La Banque nationale demanda qu'en toute circonstance, les ministres ou fonctionnaires belges appelés à intervenir devant des aréopages internationaux rejettent le principe des taux de change fluctuants. Elle s'entendit avec la Nederlandsche Bank pour qu'on fasse entendre le même son de cloche outre-Moerdijk[93].

La législation belge du change des années 1952-1958

Les paiements courants (1952-1954)

Après la réorientation que la politique belge de changes avait subie dans les années 1950-1951, les années 1952-1955 furent marquées par une nouvelle marche en avant vers la liberté.

Au mois de juillet 1952, les perturbations des marchés liées à la guerre de Corée étaient devenues plus modérées. Les prix des matières premières retrouvaient progressivement leur niveau de 1950. D'autre part, un nombre croissant de pays européens prenaient désormais des mesures pour mettre de l'ordre dans leurs finances et rétablir l'équilibre de leurs balances de paiement. Le surplus commercial de l'UEBL sur ses partenaires au sein de l'OECE et son déficit vis-à-vis des États-Unis se mirent à décroître. L'équilibre approximatif dans les paiements entre l'UEBL et les principales zones monétaires permirent au gouvernement belge d'en revenir à une politique plus libérale en matière de changes.

Le contrôle exercé par l'IBLC sur les recettes en devises en provenance des pays membres de l'UEP fut progressivement assoupli. Les transactions bilatérales en monnaies UEP furent autorisées entre banques belges et étrangères.

Dès juin 1952, le régime des comptes spéciaux alimentés par retenues sur le produit des exportations fut remis en question. Leur montant dépassait désormais celui des crédits consentis par la Belgique à l'UEP au-delà de son quota. Sur la pression des industriels, et notamment des sidérurgistes, la direction de la Banque décida en juillet de réduire de 20 pour cent les retenues à l'exportation[94]. Cette mesure fit espérer aux exportateurs que l'on s'orientait vers la suppression progressive du régime, d'autant qu'à cette époque la position de la Belgique au sein de l'UEP était régulièrement débitrice. Mais en juin 1953, aucun nouvel adoucissement n'avait été apporté au système des retenues.

La Fédération des Industries de Belgique protesta : ces mesures de blocage réduisaient la capacité d'investissement de l'industrie nationale, dont le gouvernement prétendait justement se préoccuper[95]. La question fut examinée par le Conseil ministériel de coordination économique le 12 juin 1953. Au conseil de régence de la Banque, Bekaert demanda qu'on supprime toute entrave au

commerce extérieur, car l'industrie belge subissait désormais de plein fouet la concurrence de l'Allemagne occidentale. Cette opinion était appuyée d'autres régents représentant l'industrie (Putzeys, Feyerick), par les syndicats et par le ministère des Affaires économiques.

Mais le gouverneur refusa d'abolir immédiatement le système des retenues, proposant seulement leur réduction progressive. La Banque donnait peut-être l'impression de sacrifier le commerce extérieur à la stabilité de la monnaie, mais pour Frère, la prospérité dont le pays avait joui depuis la libération découlait principalement du fait que les industriels avaient pu compter sur une monnaie saine[96]. Le 2 octobre 1953, Frère accepta la proposition de l'administration des Finances de supprimer par paliers les retenues pour juin 1955[97]. Ce planning fut assez vite remis en question par les industriels, qui plaidaient pour que le mouvement s'accélère. La Banque s'y montra réticente à cause de l'évolution des créances de la Belgique sur l'UEP. Frère était conscient de la nécessité de donner un maximum de facilités au commerce, facteur vital de l'économie belge. « *Mais on demande de ce fait à la Belgique, au sein de l'UEP, un effort énorme. Si l'on considère, par exemple, que le quota de l'Allemagne occidental est de 500 millions de dollars et celui de la Belgique de 360 millions de dollars, on doit conclure compte tenu de l'importance respective des deux économies, que les avances consenties à l'Union par notre pays ont un caractère nettement plus inflationniste que les crédits allemands* »[98].

En mars 1954, s'inspirant d'une suggestion de la Fédération des Industries belges, le ministère des Finances et la Banque nationale proposèrent de créer avec le concours des banques une coopérative qui aurait financé les avances à l'UEP par l'émission de bons de caisse. On envisagea d'autoriser les banques à émettre un certain montant de bons. Les banques se montrèrent néanmoins réticentes, cherchant à négocier simultanément une révision du règlement des coefficients bancaires[99]. Finalement, il fut décidé qu'au fur et à mesure que les 2,35 milliards de francs de retenues inscrits sur comptes spéciaux viendraient à échéance, les banques accepteraient de souscrire, en dépassement de leurs obligations de couverture, à des certificats de trésorerie à 6, 12, 18 et 24 mois. Ces titres seraient admis par la Banque nationale en nantissement d'avances, à concurrence de 50 pour cent de leur valeur. « *Sauf excédents nouveaux importants, le problème des avances hors quota se trouve ainsi résolu pour le présent à la satisfaction des exportateurs ; pour* [la Banque] *il se produit une simple substitution de provision : le produit des émissions de certificats de trésorerie prend la place des retenues* »[100]. Celles-ci furent supprimées à dater du 15 avril 1954.

Ce fut quasi à la même date que le régime de restrictions aux importations en provenance de la zone dollar fut aboli. Les États-Unis, il est vrai, avaient exercé de fortes pressions dans ce but dès août 1952[101]. À leur instigation, le conseil du FMI signifia à la Belgique que l'état de sa balance des paiements et de ses réserves de change l'autorisait à atténuer, sinon lever, les restrictions de change imposées aux importations payables en dollars[102]. Les États-Unis, disposant de 30 pour cent des voix au FMI et s'appuyant sur celles du Canada ou d'États satellites comme Cuba, étaient évidemment juge et partie dans cette affaire[103]. D'autre part, il était impossible, pour la Belgique, d'évoquer devant le conseil du FMI la vraie raison de

sa politique discriminatoire : son appartenance à l'UEP. Elle risquait sinon d'exciter l'animosité des Américains pour cet accord financier régional.

La position de l'administrateur belge du Fonds était d'autant plus délicate qu'il savait ses mandants divisés sur l'attitude à adopter. Frère était adversaire de tout régime protectionniste et, de ce fait, s'opposait au principe même d'une barrière aux importations, susceptible d'évoluer « *vers un régime protectionniste, vers un emprisonnement dans une zone monétaire européenne fermée* »[104]. Au contraire, Snoy et Ockrent avaient choisi sans équivoque de favoriser l'intégration de la Belgique dans un système européen, même si celui-ci était, comme le constatait de Selliers, « *incompatible avec la politique libre-échangiste traditionnelle et la politique monétaire libérale que nous avons connues dans ces dernières années* »[105]. Quant au gouvernement, il n'était pas chaud pour un relâchement significatif des restrictions, sauf à considérer le long terme[106].

En octobre 1952, la Belgique fut appelée à justifier devant le GATT les restrictions qu'elle imposait aux importations de marchandises en dollars : les États-Unis la menaçaient en effet de supprimer certaines concessions tarifaires qu'ils lui avaient accordées. Avant la conférence, des négociations furent menées avec des représentants du Trésor américain pour convenir d'une déclaration d'intention de la Belgique de supprimer progressivement les restrictions[107]. Cette formule laissait aux Belges toute liberté d'aménager leur régime de restrictions en fonction de la situation monétaire. « *L'essentiel est que nous ne soyons liés par avance sur aucun transfert concret de listes* ». Malheureusement, la France vint perturber ce scénario de rapprochement belgo-américain. Le 29 octobre, en séance plénière du GATT, son délégué attira l'attention sur les répercussions que la solution envisagée risquait d'avoir sur le déséquilibre de la balance des paiements des autres pays de l'UEP. Le délégué des États-Unis fut donc amené à rétorquer que si le gouvernement américain avait soutenu la création de l'UEP, c'est parce qu'il s'agissait d'un dispositif transitoire qui devait avoir pour but ultime la libération du commerce. Lorsque certains pays de l'UEP « *sont à même de prendre de l'avance sur d'autres pays membres en réduisant, voire en faisant disparaître complètement les restrictions imposées aux importations payables en dollars, il* [leur] *appartient de suivre cette politique même si certains effets secondaires devaient en résulter pour l'UEP* »[108].

En définitive, les dispositions discriminatoires incriminées furent totalement supprimées en mai 1954. Ce délai avait été nécessaire pour négocier une solution convenant aux Pays-Bas, dont la politique d'importation en provenance de la zone dollar avait été jusque là bien plus restrictive que celle de la Belgique[109]. En août 1954, les pays du Benelux avaient libéré 86 pour cent de leurs importations depuis la zone dollar[110].

L'assouplissement du contrôle des changes des années 1952-1954 s'accompagna d'une simplification et d'une harmonisation des règlements de l'IBLC. Dès septembre 1953, dans une note sur le contrôle des changes en Belgique depuis la fin de la guerre, le conseiller juridique de la Banque, de Miomandre, estimait nécessaire de redéfinir les objectifs de l'institut[111]. Ceux-ci n'étaient plus, comme l'énonçait l'arrêté du Régent d'octobre 1944, « *d'orienter nos courants commerciaux vers l'acquisition des biens les plus indispensables à la restauration du*

pays ». La Belgique avait depuis longtemps recouvré un certain niveau de prospérité. Les buts de l'IBLC étaient désormais d'assurer le respect des accords internationaux existants ; de ménager les réserves en or et devises convertibles du pays ; et d'éliminer les opérations de change susceptibles de déprécier la valeur d'échange du franc belge. De Miomandre critiquait par ailleurs le caractère proprement ésotérique de la réglementation édictée par l'IBLC. Paradoxalement, à chaque pas vers la liberté des marchés, la réglementation devenait plus touffue et plus complexe, car l'IBLC procédait par règlements et licences pour lever progressivement le contrôle. « *Si bien que l'on se demande si la formule 'tout est permis sauf ce qui est défendu par l'IBLC' ne devra pas être un jour adoptée pour permettre une régression de la réglementation* ».

En mars 1954, Snoy, secrétaire général au ministère des Affaires économiques, estimait qu'il était possible de passer immédiatement à un régime de liberté complète dans le domaine des changes. Il avait le sentiment que le ministre des Finances et Frère n'étaient pas loin de partager son avis. La question méritait en tout cas d'être examinée par le prochain gouvernement[112].

En juin, le directeur Marcel Lefebvre consulta le comité de direction de la Banque sur la possibilité de relâcher graduellement les contrôles et notamment de supprimer le visa des effets représentatifs d'importations de la zone dollar. Le comité de direction ne voulut pas prendre une mesure aussi radicale mais autorisa le service de l'escompte à assouplir les formalités dans certains cas[113].

Une autre facilité fut introduite en septembre 1954. Jusque là, les industriels belges étaient tenus de céder à une banque agréée les dollars procédant de leurs exportations. Désormais, ils pouvaient les conserver en compte courant s'ils les réutilisaient ensuite pour importation. Ce système permettait d'éviter une double opération de change et les frais qu'elle entraînait pour les entreprises belges.

Les mouvement de capitaux : les comptes financiers UEP (1952-1954)

Des progrès sensibles furent également accomplis durant la période 1952-1954 en matière de libéralisation des mouvements de capitaux. Le pas le plus important fut franchi en juillet 1954, lorsque tous les résidants de zone OECE se virent offrir la faculté d'ouvrir en Belgique des comptes sur lesquels traiter leurs opérations en capitaux.

Dès novembre 1951, Frère, s'inspirant de la législation suisse, avait proposé l'ouverture de comptes étrangers libres, sur lesquels pourraient être déposés des francs belges acquis librement, en dehors des accords bilatéraux à change fixe (clearing). Ces francs (provenant par exemple de la vente libre de billets étrangers, de la vente de titres venant de l'étranger ou de la vente d'immeubles sis en UEBL ou à l'étranger) demeureraient à la libre disposition de leurs titulaires pour régler des engagements commerciaux ou financiers passés en marge des accords de clearing[114]. La création de comptes étrangers « libres » visait entre autres à réduire l'écart entre le taux officiel de 50 francs belges pour 1 dollar et le cours réel du dollar billet en Belgique. Frère supputait en effet que les comptes libres seraient alimentés exclusivement en devises fortes.

La proposition suscita à l'époque de fortes réticences chez d'autres membres du comité de la Banque. Ansiaux, De Voghel et Baudewyns estimaient que les comptes de différentes catégories pourraient difficilement être cloisonnés de façon étanche et que la spéculation occasionnerait des pertes en dollars à la Banque nationale, creusant finalement le déficit à l'égard des États-Unis[115]. La position de la Belgique au sein de l'UEP présentait des risques d'inflation : inutile d'y ajouter celui d'une évasion de capitaux[116].

Frère se rangea à l'avis de la majorité, et accepta de différer la mesure. Mais en toute occasion, il revenait sur l'idée. Et parallèlement, il testait les capacités de la Banque à agir sur les marchés libres pour soutenir le cours du franc. Il le fit en juin 1952 pour décourager le recours au dollar-bonus. Il continua à le faire même lorsque le gouvernement eut renoncé à appliquer ce système, en vue, disait-il, de préparer la devise belge au rétablissement de la convertibilité. Deux fois encore en 1952, la Banque acheta des francs sur le marché suisse à concurrence de 1 million de dollars[117]. Les cours du franc progressaient chaque fois mais retombaient dès que les interventions cessaient[118]. Mais Frère ne se découragea pas. En avril 1953, la Banque donna mandat à la *Belgian American Banking Corporation* pour intervenir au nom de la Banque et soutenir le billet belge sur le marché de New York. Une procédure fut mise sur pied pour l'achat de 1 million de francs par semaine[119]. Et fin 1953, la Banque alimentait encore le marché suisse pour prévenir le développement des exportations de billets belges vers ce pays[120].

En novembre 1953, le régent Yvan Feyerick suggéra d'accélérer la libération des mouvements de capitaux avec les États-Unis. Il était persuadé qu'à l'instar d'autres domaines où l'on avait levé les restrictions, « *on ne s'exposerait pas, au contraire, à des sorties de capitaux* ». Ansiaux fit observer qu'avant de libéraliser le marché transatlantique des capitaux, l'Europe devait être sûre de pouvoir compter sur des investissements américains. Or, la plupart des Américains considéraient que sur le Vieux Continent, les risques politiques et monétaires restaient élevés et le rendement des capitaux, trop faible[121].

On comprend les réticences d'Ansiaux à libérer les mouvements de capitaux avec les États-Unis quand on voit les difficultés rencontrées à l'époque par la Banque et la Nederlandsche Bank pour libérer ces transferts au sein du seul Benelux. Durant une bonne partie de l'année 1953, les tractations menées à cette fin piétinèrent. Mais le ministre des Affaires économiques, Jean Duvieusart, chaud partisan de l'union économique belgo-néerlandaise, tenait énormément à ce que le projet aboutisse[122]. Ansiaux présenta un projet dans ce sens à la réunion intergouvernementale de Luxembourg, en décembre 1953. La question fut encore débattue à celle qui eut lieu en février 1954, à Bruxelles[123]. Et le 8 juillet 1954, un accord était solennellement signé entre les trois pays, qui étendait à tout le territoire Benelux un régime commun en matière de capitaux. Désormais, un Néerlandais pouvait vendre librement à Bruxelles un titre de société luxembourgeoise et, avec les francs belges obtenus, acheter un immeuble en Belgique… Les titres de sociétés belges seraient admis à la cote aux Pays-Bas, et inversement. De ces transactions transfrontalières allait naître nécessairement un marché libre de florins et de francs belges « transferts ». À côté du marché régulé (celui des transactions conclues au

sein de l'UEP), se développait un marché libre, où la valeur du franc belge serait librement appréciée.

Mais dans l'esprit de la Banque nationale, ce n'était pas seulement entre les trois pays Benelux qu'il fallait libérer les transferts de capitaux, mais plutôt entre l'UEBL et tous les autres pays de l'OECE. Officieusement, il existait en Belgique un marché des monnaies de la zone UEP depuis le 9 octobre 1951, date à laquelle régnicoles et résidents de l'UEBL avaient été exonérés de l'obligation de céder leurs devises UEP au marché réglementé[124]. Il s'agissait cette fois de rendre ce marché officiel.

Le 14 juin 1954, Ansiaux présenta ce projet aux représentants des banques centrales réunis à l'assemblée générale de la BRI. Il leur demanda de l'appuyer auprès de leurs représentants au FMI[125]. L'administrateur suppléant au Fonds, Jean Godeaux, défendit habilement la réforme devant le conseil de cette institution. Il réussit à y faire triompher ses vues en dépit de l'attitude ambiguë du représentant britannique qui, Ansiaux dixit, accorda au projet belge « *le soutien que la corde donne au pendu* ». Le FMI demanda cependant que le marché libre de devises soit remplacé dès que possible par un régime de pleine convertibilité.

Le nouveau système entra officiellement en vigueur le 16 juillet 1954, en même temps que les mouvements de capitaux étaient libérés au sein de Benelux[126]. L'IBLC créa alors des comptes « L » (initiale de « libres ») que les résidants de tous les pays membres de l'UEP avaient la faculté d'ouvrir en Belgique chez les intermédiaires agréés (banques et agents de change) afin de traiter leurs opérations en capitaux[127]. Jusque là, il n'existait que des comptes « étranger » réglementés, qui servaient au règlement des opérations courantes. Les comptes « L », eux, seraient immunisés de tout contrôle des changes. Ils pourraient être crédités du produit de la vente, en UEBL, de titres belges ou étrangers déposés en Belgique ; de l'encaissement de coupons des mêmes titres ; du produit de la vente, à des régnicoles ou à des étrangers résidant en Belgique, d'immeubles appartenant à des résidents UEP ; du produit de la vente, sur marché libre, de billets de banques étrangers ou d'avoirs en compte détenus par des personnes résidant dans la zone UEP etc. Les avoirs déposés en compte « L » seraient pleinement convertibles : ils pourraient être échangés contre des monnaies UEP et contre des dollars financiers (ceux obtenus dans le cadre d'opérations financières). Ils pourraient aussi servir à l'achat de titres négociés à Bruxelles, à la souscription d'emprunts, à l'acquisition de biens fonciers, à l'octroi de prêts…

Ansiaux se réjouissait : bientôt, chacun serait libre de déplacer ses capitaux là « *où ils peuvent être employés le plus utilement* » [128]. Les réactions de la presse et du public belges furent également enthousiastes[129]. Patronat et syndicats ouvriers espéraient que la mesure favoriserait l'investissement en Belgique de capitaux détenus par des étrangers.

Le marché libre du dollar et le double marché des changes (1954-1955)

Fin 1954, le secteur libre du marché financier des changes était caractérisé non seulement par l'existence de comptes financiers ouverts aux étrangers résidant

dans la zone UEP, qui en jouissaient librement, mais aussi par le développement d'un marché libre des changes où se traitaient la plupart des monnaies étrangères non convertibles. La plupart des devises européennes étaient désormais cotées journellement en bourse : la livre, mais aussi les francs français et suisse, l'escudo portugais et, depuis peu, le florin néerlandais, le Mark allemand et les couronnes danoise, norvégienne et suédoise.

Restait à introduire les monnaies convertibles – le dollar surtout – sur le marché libre. Déjà, certaines opérations financières en dollars se réalisaient en Belgique. Pour mémoire, rappelons que depuis la fin de la guerre, la loi belge stipulait que régnicoles et résidents devaient céder à une banque agréée les dollars reçus en paiement d'exportations mais étaient autorisés à conserver ceux reçus en rémunération de services ou provenant d'opérations financières. Ils pouvaient rapatrier ces dollars financiers par le biais de deux marchés libres, celui des titres et celui des billets de banque. Inversement, des transferts de capitaux à destination de la zone dollar étaient réalisés via le marché des titres. Début 1955, les achats en dollars sur le marché des titres étaient de l'ordre de 300.000 à 600.000 dollars par jour. Dès que le cours de la monnaie nationale passait sous la barre de 50,2 francs pour 1 dollar, les achats augmentaient sensiblement, sur l'initiative des titulaires de comptes libres en monnaies étrangères (comptes « L »)[130].

Fin décembre 1954, la perspective d'un rétablissement prochain de la convertibilité de la livre poussa la Banque à examiner la possibilité de coter le dollar sur le marché libre, où son taux fluctuerait indépendamment du taux officiel. La Banque s'efforcerait de contenir ces fluctuations dans les limites fixées par le FMI (1 pour cent de part et d'autre du taux), mais sans s'obstiner si le coût de ses interventions devenait prohibitif[131]. Au printemps 1955, la Banque mit en outre à l'étude la possibilité d'autoriser les intermédiaires agréés (banques et agents de change) à intervenir sur le marché libre[132].

Ces réformes ne pouvaient pas avoir d'impact sur les mouvements commerciaux entre l'UEBL et les États-Unis. Les deux marchés du dollar, libre et officiel, seraient hermétiquement cloisonnés et les importateurs seraient assurés de trouver au « cours normal » les dollars qui leur seraient nécessaires : le marché réglementé resterait alimenté par les exportations, tant vers les États-Unis que vers l'UEP.

Le FMI ne s'opposa pas au projet. Le 1er mai 1955, l'IBLC créait officiellement un marché libre du dollar. Toutes les personnes résidant en UEBL et les banques établies en Belgique pouvaient y avoir accès. Ils étaient autorisés à faire des transferts à l'étranger en monnaie convertible, dans le cadre de n'importe quel type d'opération financière. La mesure provoqua la disparition du marché parallèle des devises convertibles, où les cours avaient pratiquement rejoint ceux du marché officiel[133].

L'institution du double marché des devises convertibles se fit contre le gré du directeur Franz De Voghel, partisan d'un contrôle des changes rigoureux. Ses théories monétaires étaient proches à certains égards de celles des travaillistes britanniques. Il estimait que l'équilibre des marchés de change restait plus précaire que Frère ou Ansiaux ne le pensaient. Il faisait observer que depuis quelque temps,

la valeur du franc n'avait pu être maintenue sur le marché libre que grâce à la réalisation du produit d'un emprunt contracté aux États-Unis et à la vente de dollars apportés par la Banque centrale du Congo belge[134]. La Banque disposerait-elle toujours de recettes exceptionnelles de ce genre pour intervenir sur le marché ? En cas de crise grave (provoquée par un renversement de la conjoncture ou des tensions politiques), la demande en dollars risquait d'absorber très vite les marges disponibles sur le marché libre. Cette demande serait d'autant plus forte que le public belge disposait d'abondantes liquidités en billets. La valeur du franc s'effondrerait sur le marché libre. La Banque ne pourrait empêcher d'importantes évasions de capitaux.

Frère et Ansiaux étaient plus confiants. En cas de hausse du dollar, soulignaient-ils, le fait de conserver un taux officiel stable pour les transactions commerciales permettrait de continuer à faire tourner les industries exportatrices. D'autre part, au fur et à mesure que les cours libres du dollar s'élèveraient, les évasions de capitaux diminueraient.

Au contraire, De Voghel ne croyait ni à cette autorégulation du marché des devises, ni à l'étanchéité des deux marchés. Si la spéculation s'en mêlait, une partie des recettes commerciales serait détournée vers le marché libre. Il n'était pas convaincu non plus que la Banque puisse se dispenser d'intervenir sur le marché libre et y laisser fléchir le franc jusqu'à ce qu'il retrouve son assiette par le jeu de l'offre et de la demande. Après tout, le marché libre aurait dorénavant un caractère officiel. Le cours du franc sur ce marché reflèterait une réalité économique. Par ailleurs, la création du double marché obligerait les autorités monétaires à prendre un surcroît de précautions en matière de crédit : en cas de spéculation, le raidissement du taux d'escompte ne constituerait plus, à lui seul, une arme suffisamment efficace. Hanté par la possibilité d'un crash, De Voghel pensait que la Banque devait être habilitée à contrôler l'évolution de la trésorerie des banques et le volume de leurs placements en certificats de trésorerie. Enfin, la Banque avait toujours soutenu que l'assainissement des finances publiques était une condition *sine qua non* du rétablissement de la convertibilité. En établissant un marché libre du franc, la Banque reconnaissait implicitement que cette condition préalable était remplie. Quelle responsabilité !

Frère, rencontrant les objections de son collègue et de plusieurs régents qui craignaient également les évasions de capitaux, rappela que jamais des restrictions de change n'avaient réussi à empêcher les sorties de capitaux. Elles ne servaient en général qu'à décourager les investissements étrangers[135]. Si, d'autre part, la Banque pratiquait avec fermeté sa politique de crédit et d'avances à l'État, le risque de voir les finances publiques déraper était inexistant. On pouvait au demeurant s'entendre avec la Commission bancaire pour revoir la législation en matière de coefficients bancaires et, plus spécialement, réviser le taux de couverture en certificats de trésorerie.

Le débat sur l'opportunité du double marché des changes rebondit au conseil de régence, lorsque le représentant de la Fédération générale du Travail de Belgique (FGTB), André Renard, demanda si une hausse importante du cours du dollar libre ne serait pas interprétée comme une dévaluation du franc[136]. Rappelant

l'échec de la stabilisation du franc en 1926, sous le gouvernement Poullet-Vandervelde, il se demandait si des spéculateurs décidés ne pourraient pas déstabiliser le régime en procédant à des achats massifs de dollars financiers. Frère le rassura. Tout d'abord, il n'existait pas de Commission bancaire en 1926 pour surveiller les opérations des institutions de crédit. D'autre part, la hausse du cours du dollar financier découragerait rapidement ceux qui voudraient exporter leurs capitaux. Si malgré tout un mouvement spéculatif de grande ampleur se dessinait contre le franc, le gouverneur n'hésiterait pas relever le taux d'escompte, à refuser tout crédit, voire à jeter des dollars en masse sur les marchés « *afin d'enfoncer les cours* ». Mais Renard n'était qu'à moitié convaincu de l'efficacité de ces mesures.

Le double marché des changes entra officiellement en vigueur en juillet 1955. Les francs belges financiers devenaient librement convertibles en toutes monnaies, y compris en dollars.

Interventions de la banque sur le marché libre (1955-1957)

Aussitôt, la demande de dollars s'envola. La situation politique intérieure, il est vrai, était tendue (la « guerre scolaire » battait son plein). Dès qu'elle se normalisa, la cadence des ordres d'achats diminua[137]. Mais en septembre, le marché connut une nouvelle poussée de fièvre. Au départ, Frère ne voulait pas que la Banque intervienne à la moindre hausse du dollar mais seulement pour écrêter les pointes des cours[138]. Mais il dut bientôt se rendre à l'évidence : une action quasi-systématique de la Banque était nécessaire. Fin octobre, estimant que le dollar se maintenait à un niveau « *proportionnellement trop élevé* », il proposa une politique monétaire plus active[139]. La Banque, déclara-t-il, devait assurer un équilibre entre les deux marchés de la devise américaine en se servant des dollars versés par l'UEP dans le cadre des accords de paiement. Ce faisant, la Banque pouvait aussi éviter que les excédents vis-à-vis de l'UEP provoquent une expansion trop rapide de la circulation monétaire en Belgique.

Contrairement à ce que rapporte Raymond Simonis dans son étude sur la politique de change de l'UEBL, les interventions de la Banque se multiplièrent à partir de novembre 1955. La gestion active de l'encaisse (dollars, mais aussi or) devenait un outil dont la Banque usait pour contrôler la circulation monétaire. « *La Banque a toujours cherché à renforcer cette encaisse. Aujourd'hui, elle doit songer davantage à maintenir la stabilité de la circulation qu'à accumuler plus d'or et de dollars* »[140]. Cette façon de procéder se heurtait à la conception d'un marché libre, où les cours s'établissent en toute indépendance des autorités monétaires[141]. D'après De Voghel, la Banque en venait à s'opposer aux tendances fondamentales du marché. Au FMI, van Campenhout fut chargé de faire valoir qu'il s'agissait simplement de rapprocher le cours libre du franc du cours officiel, d'assurer la stabilité des taux sans que les monnaies étrangères en pâtissent. « *La situation serait différente si notre politique d'intervention avait pour effet de provoquer un disagio* [du franc par rapport aux monnaies étrangères] *que nous entretiendrions volontairement pour nous procurer des avantages commerciaux* »[142].

L'année 1955 fut également marquée en Belgique par l'instauration d'un marché libre de l'or. Depuis juillet 1953, 90 pour cent de l'or produit au Congo belge était admis sur le marché à prime, via la coopérative Congor. Début 1954, la Banque nationale proposa une liberté générale des transactions sur or en Belgique. Pour Frère, il s'agissait d'une mesure de plus pour rapprocher cours libre du franc et parité officielle afin de faciliter le passage de la Belgique à la convertibilité[143]. D'autre part, une libéralisation complète permettrait au marché de « *refléter les réactions de l'opinion, afin qu'il en soit tenu compte dans la gestion des finances publiques* ». Il n'y avait du reste pas grand risque à libérer le commerce de l'or : son prix sur les marchés libres était devenu si proche du pair qu'il n'y avait plus vraiment de raison d'en restreindre le commerce[144]. Au pire, la Banque et l'IBLC pourraient toujours retirer leur autorisation si la défense de la monnaie l'exigeait[145].

Ce ne fut toutefois qu'en décembre 1955 que Frère obtint l'accord officiel du ministre des Finances, Henri Liebaert, et de son homologue néerlandais pour créer un marché libre de l'or en Belgique[146]. C'était l'abolition d'une des dernières restrictions belges dans le domaine du contrôle des changes. Aux yeux de Frère, cette mesure devait afficher à la face du monde la solidité du franc et justifier une nouvelle fois sa politique monétaire orthodoxe. Elle devait permettre aussi à la Banque de vendre de l'or le jour où, le cours du dollar étant tombé trop bas, il ne lui serait plus possible de limiter l'expansion de la circulation monétaire en Belgique par des ventes de dollars. La mesure entra en vigueur le 1er janvier 1956.

Début 1956, Frère voulut augmenter la cadence de réalisation des dollars, dans le but de compenser l'**afflux des monnaies UEP** qui exerçait une pression inflationniste sur les prix[147]. Mais le marché libre était vendeur de dollars à des cours nettement orientés à la baisse. Les acheteurs manquaient, malgré que les prix proposés fussent intéressants. La Banque réussit toutefois à vendre des dollars pour 2,5 milliards de francs entre novembre 1955 et mai 1956[148].

En juin 1956, le dollar remonta et redevint attractif. Les disponibilités en dollars confiées aux banques et placées à l'étranger augmentèrent[149]. Début novembre, la crise de Suez accéléra cette évolution. La demande en dollars dépassait désormais les montants disponibles. Pour détendre le marché libre, la Banque y injecta des quantités croissantes de dollars. De Voghel dénonçait cette politique aventureuse. Comment pouvait-on admettre le bien-fondé d'interventions qui facilitaient somme toute l'évasion de capitaux et entraînaient une diminution des réserves de change et des disponibilités du marché intérieur ? « *Ne cherchera-t-on pas un jour à expliquer les difficultés financières de l'État par les exportations de capitaux ?* ». Pour le gouverneur, la Banque s'était trouvée devant un dilemme : laisser se développer l'inflation ou utiliser ses excédents en monnaies étrangères pour la contenir. Elle avait neutralisé les effets inflationnistes des emprunts répétés de l'État à l'étranger et fait le nécessaire pour que la circulation monétaire augmente de façon mesurée.

Le comité de direction décida toutefois de mettre fin aux interventions de la Banque sur le marché libre[150]. La demande flambait. Pour le seul mois de novembre, les cessions de dollars avaient représenté près de 4 milliards de francs belges, dont 1,4 milliards avaient été puisés dans l'encaisse[151]. Pour l'année 1956, les

ventes globales de dollars sur le marché libre dépassèrent les achats d'environ 10 milliards de francs ; 7 milliards provenaient d'interventions de la Banque nationale !

En mars 1957, le régent Feyerick s'inquiéta de la réduction des réserves d'or de la Banque. Ansiaux expliqua au conseil de régence que sur le moyen terme, les réserves de change avaient globalement augmenté. Depuis 1953, l'encaisse en or et devises était passée de 38,6 à 43,7 milliards de francs. La qualité des actifs de la Banque s'était aussi améliorée : la créance sur l'UEP était tombée de 13 milliards à 9 milliards de francs[152].

La fuite de capitaux avait néanmoins pesé sur la balance des paiements belges au point d'inquiéter le gouvernement et son chef, Achille Van Acker. Début avril 1957, le ministre des Finances demanda à la Banque d'évaluer l'incidence de ces mouvements pour le Trésor[153]. La Banque se montra rassurante. L'écart entre les taux à court terme belges et américains avait sans aucun doute stimulé les placements aux États-Unis (estimés à 8,3 milliards de francs)[154]. Mais les exportations de capitaux n'auraient été néfastes pour l'économie nationale que si elles avaient provoqué une déflation. Ce qui n'était pas le cas : le stock monétaire avait augmenté de 15,3 milliards de francs en 1955-1956. Sans les transferts de capitaux, cette progression aurait été de quelque 20 milliards de plus en deux ans. Ces exportations de capitaux étaient d'ailleurs restées inférieures à l'excédent commercial. D'autre part, rien ne permettait d'affirmer que si les capitaux exportés étaient restés au pays, ils eussent été investis en fonds d'État : il s'agissait surtout de placements de grandes sociétés. Enfin, les pouvoirs publics avaient pu émettre des emprunts à long terme pour 23,7 milliards de francs malgré le rythme de sortie des capitaux. Si toutefois les exportations de capitaux se poursuivaient au point de constituer un facteur de déflation, la Banque et l'IBLC s'efforceraient de les freiner en relevant le taux d'escompte[155].

Changement de la politique des changes vis-à-vis de la zone UEP

Ces arguments ne convainquirent pas le ministre des Finances. À la mi-juin 1957, il fit savoir à la Banque que les milieux politiques pointaient du doigt la persistance des évasions de capitaux. Liebaert était pressé par ses collègues de prendre les dispositions nécessaires pour réduire cette hémorragie, qu'ils accusaient d'être le principal facteur empêchant la reconstitution de l'épargne et le succès des émissions publiques. Cette opinion était corroborée par une récente note du service des études de la Banque, qui faisait apparaître qu'en 1956, la sortie nette des capitaux au titre privé avait atteint 9,6 milliards de francs belges. Ansiaux n'était d'ailleurs pas à même d'affirmer que ce mouvement avait cessé[156].

Pour la Banque, ce problème se doublait désormais de celui du déficit global de la balance des paiements. La Belgique était récemment devenue un pays déficitaire vis-à-vis de la zone UEP. En 1955, la balance des paiements avait présenté un boni de 4,4 milliards de francs. En 1956, cet excédent avait encore été de 0,4 milliard, malgré la crise de Suez. Mais en 1957, le montant des sorties de capitaux privés et publics dépassa l'excédent de la balance commerciale[157]. Pour les

cinq premiers mois de 1957, le déficit courant atteignit près de 4 milliards. On l'attribuait en bonne partie à la baisse des prix des matières premières congolaises, notamment le cuivre.

Bon gré, mal gré, la Banque dut revoir sa politique des changes, qui avait été conçue en fonction d'un déficit permanent vis-à-vis de la zone dollar et d'un excédent structurel vis-à-vis de la zone UEP[158]. Les mesures prises en 1951 pour restreindre le commerce avec les pays UEP furent rapportées. L'IBLC accorda au contraire de nombreuses facilités pour l'encourager (rejet vers le marché libre d'un certain nombre de paiements en provenance de cette zone, autorisation pour les banques de rémunérer les dépôts de leur clientèle étrangère etc.)[159].

Les sorties de capitaux continuèrent néanmoins. En octobre 1957, les réserves de change avaient baissé de 8,3 milliards de francs depuis le début de l'année. À cette cadence, le coefficient de couverture se rapprocherait bientôt du niveau légal… Tout en refusant de qualifier la situation d'alarmante, Ansiaux mit différentes mesures à l'examen pour enrayer les pertes de substance qui menaçaient d'épuiser les réserves de change.

L'IBLC allait interdire les mouvements de capitaux vers la zone UEP par le biais du marché réglementé. On allait aussi empêcher les transferts de monnaies UEP du marché réglementé vers le marché libre, pour empêcher l'exportation de capitaux vers la zone dollar à travers le mécanisme de l'UEP. La manœuvre était délicate, car en réduisant l'approvisionnement du marché libre des changes, on s'exposait à une dépréciation du franc belge sur ce marché. Le gouverneur mit le ministre des Finances Liebaert en garde : il fallait provisoirement éviter toute expansion de crédit susceptible d'offrir des moyens de paiement aux spéculateurs. Il fallait aussi agir dans la discrétion. La moindre déclaration prématurée pouvait faire naître une polémique dans la presse et mettre le marché des changes sous pression[160].

Menée parallèlement à la réforme du marché monétaire, la manœuvre réussit parfaitement. Début 1958, l'encaisse était repartie à la hausse. Le dollar était à nouveau abondant sur le marché réglementé. En dépit des achats de la Banque, son cours fléchissait. La Banque dut d'ailleurs prendre des mesures pour se prémunir de manœuvres spéculatives à l'encontre du dollar, convertissant autant que possible ses recettes dollars en or. Le marché libre n'était plus en mesure d'absorber tous les rapatriements[161]. La baisse des taux américains et la crainte que la récession économique ne rende le dollar vulnérable y avaient spécialement contribué. Mais les rapatriements en dollars portaient surtout sur de l'argent placé à court terme, non sur des capitaux investis[162].

Notes du chapitre 7

1 P. Burnham, 'Britain's External Economic Policy in the Early 1950s : The Historical Significance of Operation Robot', in : *Twentieth Century British History*, v. 11, n° 4, 2000, pp. 379-408.

2 BNB, CD, PV des 14 octobre et 14 novembre 1952.

3 BNB, AC, SE, A 309/2, texte d'une conférence de R. Triffin intitulée *Convertibilité ou intégration ?*, 1954.
4 BNB, SD, AA, b. 6, télex d'H. Ansiaux à M. Frère, 18 novembre 1952.
5 BNB, CD, PV du 21 novembre 1952.
6 BNB, CD, annexe au PV du 20 janvier : télégramme du 19 janvier 1953.
7 BNB, SD, AA, b. 10, télégramme d'H. Ansiaux « *à communiquer au Baron Snoy exclusivement* », 20 janvier 1953.
8 BNB, CD, PV des 23 janvier et 10 février 1953.
9 BNB, SD, AA, b. 10, M. Frère au ministre (van Zeeland ?), 23 janvier 1953.
10 BNB, CD, PV du 24 février 1953.
11 BNB, SD, AA, b. 10, document OECE TFD/DI – 26, *Union européenne de Paiements. Proposition concernant le rapport du comité de direction sur la prorogation de l'UEP*, 30 janvier 1953 ; document OECE TFD/DI – 54, *Résumé analytique des vues exprimées par les membres du comité de direction au cours de sa 33e session au sujet du rapport sur l'avenir de l'UEP*, 13 février 1953 ; document OECE TP/M (53) 3, *Comité mixte des échanges et des paiements intra-européens, Compte-rendu sommaire de la 179e séance tenue au Château de la Muette, le 7 février 1953*, 16 février 1953 ; document OECE MBC (53) 39, *Union européenne de Paiements. Projet de rapport du comité de direction sur l'avenir de l'Union*, 26 février 1953.
12 BNB, CD, PV du 24 février 1953.
13 BNB, SD, AA, b. 6, document OECE C (53) 80, *Commentary by the joint trade and payments committee on the report of the managing board of the European Payments Union regarding the future of the Union and of the steering board for trade*, 17 mars 1953 ; *Note sur les questions soumises à la décision du conseil de l'OECE du 23 mars 1953*, 20 mars 1953.
14 BNB, SD, AA, b. 6, télégramme d'E de Selliers à H. Ansiaux, 10 mars 1953.
15 BNB, SD, AA, b. 10, télégramme d'H. Ansiaux à M. Frère, 25 mars 1953.
16 BNB, CD, PV du 31 mars 1953.
17 BNB, SD, AA, b. 6, télégramme d'H. Ansiaux à A. Baudewyns, 23 avril 1953.
18 BNB, SD, AA, b. 11, Mémorandum dressé après deux visites de Leslie Rowan au ministère belge des Finances, les 25 et 26 avril 1953 ; idem, note de H. Cools, conseiller commercial près l'ambassade de Belgique à Londres, à Monsieur J. Meurice, ministre du Commerce extérieur à Bruxelles, 6 mai 1953.
19 BNB, SD, AA, b. 11, E. de Selliers à H. Ansiaux, 19 juin 1953.
20 BNB, SD, AA, b. 10, *Propositions en vue de la prorogation de l'accord UEP*, 13 avril 1953.
21 BNB, SD, AA, b. 10, note anonyme intitulée *Dossier de M. le ministre van Zeeland. Questions financières*, s.d. [mars-avril 1950].
22 BNB, SD, AA, b. 10, note de J. Mertens intitulée *Taux d'intérêt à l'UEP*, 2 avril 1953.
23 BNB, SD, AA, b. 10, *Résumé des conversations anglo-belges tenues à Londres les 15 et 16 mai au sujet du rétablissement de la convertibilité des monnaies*, 18 mai 1953.
24 Idem.
25 BNB, AC, DAI, C 761/15, H. Ansiaux à la Bank of England, 12 mai 1953 ; BNB, CR, PV du 13 mai 1953. Ces arbitrages furent d'abord limitées aux opérations au comptant, puis étendues aux opérations à terme d'un maximum de 3 mois en octobre 1953 et d'un maximum de 6 mois en septembre 1954. D'autres pays se joignirent au système entre 1953 et 1957 (Norvège, Italie, Autriche).
26 **Référence à trouver : texte de Frère de juin 1953 (classeur changes)**.
27 BNB, SD, AA, pt. 9.1/15, H. Ansiaux à R. Ockrent, 14 septembre 1953.
28 BNB, CD, PV du 29 septembre 1953, annexe : M. Frère à C.F. Cobbold, 17 septembre 1953.
29 BNB, SD, AA, pt. 9.1/15, H. Ansiaux à R. Ockrent, 14 septembre 1953. Pour Frère, le FMI ne devait pas autoriser un élargissement des cotations au-delà de 5 pour cent « *pour éviter que l'Angleterre n'ait la possibilité de laisser varier la livre sans limite et d'entraîner les autres monnaies à sa suite* ». En Belgique, la situation était saine, le gouverneur pensait ne pas laisser fluctuer le dollar au-delà de 2 pour cent de part et d'autre de la parité.

30 BNB, SD, AA, pt. 9.1/15, C.F. Cobbold à M. Frère, 24 septembre 1953 et BNB, CD, PV du 29 septembre 1953.
31 V. Dujardin et M. Dumoulin, *Paul van Zeeland. 1893-1973*, Bruxelles, 1997, pp. 191-205.
32 BNB, CD, PV du 17 novembre 1953.
33 BNB, SD, AA, b. 6, note de R. Ockrent pour P. van Zeeland, 18 octobre 1952.
34 BNB, SD, AA, b. 6, *Intervention de Monsieur van Zeeland au conseil des ministres de l'OECE*, Paris, 21 octobre 1952.
35 BNB, CD, PV du 9 juin 1953.
36 BNB, CD, PV du 13 octobre 1953.
37 BNB, CD, PV des 19 et 27 novembre 1953.
38 BNB, AC, SE, A 309/2, conférence de R. Triffin intitulée *Convertibilité ou intégration ?*, 1954.
39 BNB, SD, AA, b. 10, note de V. Wouters, secrétaire d'administration, intitulée *Commentaires sur le discours prononcé par le ministre Erhard à Washington*, 22 décembre 1953.
40 *L'Écho de la Bourse*, 18 mai 1954.
41 BNB, SD, AA, b. 10, H. de Gruben, ambassadeur à Bonn, à J.-C. Snoy, 7 janvier 1954 ; H. Ansiaux à R. Ockrent, 9 janvier 1954.
42 BNB, SD, AA, pt. 9.1/41, H. Ansiaux à J. Godeaux, 26 février 1954.
43 BNB, AC, SE, A 309/2, texte d'une conférence de R. Triffin intitulée *Convertibilité ou intégration ?*, 1954.
44 BNB, SD, AA, b. 7, note de R. Vanden Branden, intitulée *Positions de l'Union économique belgo-luxembourgeoise à l'Union européenne de Paiements*, 9 janvier 1954.
45 BNB, SD, AA, pt. 9.1/41, H. Ansiaux à J. Godeaux, 4 février 1954.
46 BNB, CD, PV du 3 novembre 1953.
47 BNB, CD, PV des 6 novembre et 2 décembre 1953.
48 BNB, SD, AA, b. 7, note de R. Ockrent intitulée *OECE. Problèmes et travaux*, avril 1954.
49 BNB, CD, PV du 13 avril 1954 ; BNB, SD, AA, b. 10, Rapport de H. de Gruben, ambassadeur à Bonn, à P. van Zeeland, concernant les intentions du ministre allemand de l'Économie L. Erhard, 30 septembre 1953.
50 BNB, CD, annexe au PV du 30 avril 1954, *Projet de mémorandum des pays créanciers* ; BNB, SD, AA, b. 7, note de R. Ockrent intitulée *OECE. Problèmes et travaux*, avril 1954.
51 BNB, AC, SE, A 309/2, document OECE C (54) 122, *Mémorandum du Royaume-Uni concernant ses propositions relatives au renouvellement de l'Union européenne de Paiements*, 3 mai 1954 ; *L'Écho de la Bourse*, 4 avril 1954.
52 BNB, CD, PV du 30 avril 1954.
53 BNB, CD, PV du 20 avril 1954.
54 BNB, CD, PV des 11 et 21 mai 1954.
55 BNB, SD, AA, b. 7, note de R. Vanden Branden sur les *Conventions de remboursement et d'amortissement conclues entre le gouvernement belge et les gouvernements de certains pays membres UEP*, août 1954.
56 V. Janssens, *Le franc belge. Un siècle et demi d'histoire monétaire*, Bruxelles, 1976, p. 358 et R. Simonis, 1985, pp. 23-25.
57 BNB, CD, PV du 11 juin 1954.
58 BNB, CR, PV du 16 juin 1954.
59 BNB, CD, PV du 19 juillet 1954 ; BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 17 juillet 1954.
60 BNB, SD, AA, pt. 9.1/41, H. Ansiaux à J. Godeaux, 5 juillet 1954.
61 BNB, CD, PV du 19 juillet 1954.
62 J. J. Kaplan et G. Schleiminger, pp. 206-209.
63 BNB, SD, AA, pt. 9.1/41, H. Ansiaux à J. Godeaux, 19 juillet 1954.
64 BNB, CD, PV du 15 octobre 1954.
65 BNB, SD, AA, pt. 9.1/41, *Aide-mémoire relatif aux questions traitées à Washington et à New York à l'occasion de l'assemblée générale du FMI et de la BIRD*, 9 octobre 1954.
66 BNB, CD, PV du 15 octobre 1954.

67 **Référence ?** Résolution du conseil de l'OECE du 14 janvier 1955.
68 BNB, SD, AA, pt. 9.1/38, H. Ansiaux à A. van Campenhout, administrateur au FMI, 12 janvier 1955.
69 BNB, CD, PV du 11 janvier 1955 ; CR, PV du 12 janvier 1955.
70 J. J. Kaplan et G. Schleiminger, pp. 222-223.
71 BNB, CD, PV du 25 février 1955.
72 BNB, CD, PV des 25 février et 29 mars 1955.
73 BNB, CD, PV du 5 avril 1955 et BNB, SD, AA, pt. 9.1/47, copie de deux rapports sur la *Convertibilité de la livre et problèmes connexes* envoyés par NN. Cools, conseiller commercial près l'ambassade de Belgique à Londres, à V. Larock, ministre du Commerce extérieur, 6 et 16 avril 1955 ; voir aussi G. Bossuat, t. II, p. 877.
74 BNB, CD, PV du 29 mars 1955.
75 BNB, SD, AA, **??**, J.-C. Snoy à H. Ansiaux, 27 avril 1955.
76 BNB, CD, PV du 17 juin 1955.
77 BNB, CD, PV du 7 juin 1955.
78 BNB, SD, AA, **??**, C. de Strycker à A. van Campenhout, 22 juin 1955.
79 BNB, CD, PV du 14 juin 1955, annexe 1, OECE, doc. A (55) 27, *Décision du Conseil concernant le renouvellement de l'Union européenne de Paiements, l'établissement d'un fonds européen et les règles de politique commerciale applicables aux pays membres à l'occasion du retour à la convertibilité*, 10 juin 1955 ; BNB, SD, AA, **??**, C. de Strycker à A. van Campenhout, 22 juin 1955.
80 BNB, CD, PV du 1er juillet 1955.
81 BNB, CD, PV du 19 juillet 1955.
82 BNB, CD, PV du 24 juin 1955.
83 BNB, CD, PV du **25 ??** juillet 1955.
84 BNB, CR, PV du 28 septembre 1955.
85 BNB, CD, PV du 27 avril 1956.
86 BNB, SD, AA, pt. 9.1/38, H. Ansiaux à A. van Campenhout, 8 mars 1956.
87 BNB, CD, PV du 6 mars 1956.
88 BNB, CR, PV du 11 avril 1956.
89 BNB, CD, PV du 5 juin 1956.
90 J. J. Kaplan et G. Schleiminger, p. 239.
91 BNB, SD, AA, pt. 9.1/15, C. de Strycker, *Note sur les taux de change fluctuants*, 9 septembre 1957.
92 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 12 septembre 1957.
93 BNB, CR, PV des 21 août et 11 septembre 1957 et CD, PV du 6 septembre 1957.
94 BNB, CR, PV des 16 et 22 juillet 1952. BNB, CD, annexe au PV du 4 juillet 1952 : *Réunion de la délégation de l'Association belge des Banques à la Banque nationale de Belgique le 2 juillet 1952*, 7 juillet 1952.
95 BNB, SD, AA, b. 9, R. De Staercke à J. Van Houtte, 15 juin 1953.
96 BNB, CR, PV du 30 septembre 1953.
97 BNB, CD, PV du 2 octobre 1953 et CR, PV du 7 octobre 1953 et annexes : A.-E. Janssen à M. Frère, 7 octobre 1953, et M. Frère à A.-E. Janssen, 7 octobre 1953.
98 BNB, CR, PV du 27 janvier 1954.
99 BNB, CD, PV du 16 mars 1954 et CR, PV du 17 mars 1954.
100 BNB, SD, AM, pt. 9.5/17, É. Malaise à T. Basyn, 3 avril 1954.
101 BNB, SD, AA, pt. 9.1/44, *Draft answers to Staff questionnaire concerning Belgian restrictions*, 12 mai 1952.
102 BNB, CR, PV du 20 août 1952 et BNB, AC, DAI, A 708/1, note sur la *Consultation entre le Fonds monétaire et la Belgique sur les restrictions de change belges et en particulier sur les restrictions aux importations en provenance de la zone dollar*, 21 août 1952.
103 BNB, SD, AA, pt. 9.1/44, texte d'une conférence d'E. de Selliers prononcée en 1952.
104 BNB, AC, DAI, A 708/1, E. de Selliers à M. Frère, 23 août 1952.
105 BNB, SD, AA, pt. 9.1/44, E. de Selliers à H. Ansiaux, 26 août 1952.
106 *Le Soir*, 24 août 1952.
107 BNB, SD, AA, pt. 9.1/46, note de J.-C. Snoy à J. Duvieusart, 6 octobre 1952.

108 BNB, AC, DAI, A 708/1, note de Max Suetens, président de la délégation belge à la septième session du GATT au ministre du Commerce extérieur, J. Meurice, sur les *Restrictions belges aux importations des produits payables en dollars*, 29 octobre 1952.
109 BNB, AC, DAI, A. 708/1, C. de Strycker à F.M. Aspeslagh, conseiller financier de la mission belge auprès de l'OECE, 25 mai 1954.
110 BNB, SD, AA, b. 7, *Commission permanente de coordination de la politique commerciale néerlando-belgo-luxembourgesoise. Réponse des pays de Benelux au questionnaire TP (54) 9 relatif aux libérations dollar*, 18 août 1954.
111 BNB, AC, Département de accords internationaux, A 671/1, E. de Miomandre, *Réflexions sur neuf années de contrôle des changes en Belgique*, 15 septembre 1953.
112 BNB, SD, AA, pt. 9.1/47, J.-C. Snoy à H. Ansiaux, 23 mars 1954.
113 BNB, CD, PV des 11 juin et 16 juillet 1954.
114 BNB, CD, Annexe au PV du 30 octobre 1951, note de M. Frère du 29 octobre.
115 BNB, CD, PV du 2 novembre 1951, voir aussi BNB, AC, DAI, A, 670/1, note d'H. Ansiaux intitulée *Établissement d'un franc belge libre*, 20 novembre 1951.
116 BNB, CD, PV du 27 novembre 1951.
117 BNB, CD, PV des 12 août et 12 décembre 1952.
118 BNB, CD, PV du 20 mars 1953.
119 BNB, SD, CL, H. Ansiaux à Louis Van Damme, 10 avril 1953.
120 BNB, CD, PV du 13 octobre 1953.
121 BNB, CR, PV du 18 novembre 1953.
122 BNB, SD, AA, pt. 9.1/46, J.-C. Snoy à H. Ansiaux, 1er septembre 1953. Sur l'action de Duvieusart en faveur du Benelux, voir V. Dujardin, *Jean Duvieusart (1900-1977)*, Gerpinnes, 2000, pp. 70-75.
123 BNB, SD, AA, pt. 9.1/41, H. Ansiaux à J. Godeaux, 4 mars 1954.
124 R. Simonis, 1985, p. 82.
125 BNB, SD, AA, pt. 9.1/41, annexe à une lettre de H. Ansiaux à J. Godeaux du 15 juin 1954, note intitulée *New Transfer facilities for financial transactions between the Belgo-Luxembourg Economic Union and Holland or other members of the EPU*, [juin 1954].
126 Pour éviter de trop fortes fluctuations des cours lors de la mise en place de cette réforme au sein du Benelux, les deux banques centrales s'ouvrirent mutuellement un crédit réciproque de 10 millions de florins destinés à d'éventuelles interventions sur le nouveau marché libre. Des interventions continuelles était a priori exclues. Au moyen de cette somme ou de son équivalent en francs belges, chaque banque pourrait acheter la monnaie de l'autre par le canal de l'UEP, et couper les pointes lorsque les cours s'écarterait d'au moins 2 pour cent de la parité, voir BNB, SD, AA, pt. 9.1/41, télégramme de J. Godeaux à H. Ansiaux, 30 juin 1954 et réponse, 1er juillet 1954.
127 R. Simonis, 1985, p. 82.
128 BNB, SD, AA, pt. 9.1/41, H. Ansiaux à J. Godeaux, 15 juin 1954.
129 BNB, SD, AA, pt. 9.1/41, H. Ansiaux à J. Godeaux, 19 juillet 1954. Voir par exemple l'enthousiasme de *L'Écho de la Bourse*, le 12 juillet 1954.
130 BNB, CD, PV du 14 janvier 1955.
131 BNB, SD, AA, H. Ansiaux à A. van Campenhout, 24 décembre 1954.
132 BNB, CD, PV vers 30 mars ou 1er avril 1955 ?
133 BNB, CD, PV du 8 juin 1955.
134 BNB, CD, PV du 20 mai 1955.
135 BNB, CD, PV du 24 mai 1955.
136 BNB, CR, PV des 27 avril, 18 mai et 8 juin 1955.
137 BNB, CD, PV des 19 et 22 juillet 1955.
138 BNB, CD, PV du 29 septembre 1955.
139 BNB, CD, PV du 31 octobre 1955.
140 BNB, CR, PV des 9 et 16 novembre 1955 et CD, PV du 18 novembre 1955.
141 BNB, CD, PV du 4 novembre 1955 ; R. Simonis, 1985, pp. 83 et 98, note 74.

142 BNB, SD, AA, pt. 9.1/38, H. Ansiaux à A. van Campenhout, 8 mars 1956.
143 BNB, CD, PV du 12 février 1954.
144 BNB, SD, AA, pt. 9.1/41, H. Ansiaux à J. Godeaux, administrateur suppléant au FMI, 9 février 1954.
145 BNB, CD, PV du 12 février 1954.
146 BNB, SD, secrétariat thématique, 32, PV de la réunion entre la Nederlandsche Bank et la Banque Nationale de Belgique à Rotterdam, le 15 décembre 1955.
147 BNB, CD, PV des 14 février et 17 mars 1956.
148 BNB, DCISF, dossier A 672/3, *Les opérations du secteur libre du 1er août 1955 au 31 mai 1956*, 2 août 1956.
149 BNB, CD, PV du 8 juin 1956.
150 BNB, CD, PV du 20 novembre 1956.
151 BNB, CD, PV du **11 ??** janvier 1957. Voir BNB, SD, AA, pt. 9.1/15, *Balance des paiements de l'UEBL en 1956*, 2 avril 1957.
152 BNB, CD, PV du 27 mars 1957.
153 BNB, CD, PV du 5 avril 1957.
154 Les banques belges offraient généralement à leurs clients un intérêt de 2,5 pour cent pour les dépôts en dollars au lieu de 1,25 pour cent pour des dépôts comparables en francs belges. L'avoir total des comptes financiers en dollars ouverts auprès de ces banques était passé de 17,6 millions de dollars en juillet 1955 à 31,7 millions en décembre 1955 et 68 millions en décembre 1956, voir BNB, CD, PV du 26 avril 1957.
155 BNB, CD, annexe au PV du 9 avril 1957, *Note sur les mouvements de capitaux*, remise par M. Frère à H. Liebaert, 5 avril 1957.
156 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 18 juin 1957.
157 BNB, CR, PV du 23 octobre 1957.
158 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 18 juin 1957.
159 BNB, CR, PV du 24 juillet 1957.
160 BNB, CD, annexe au PV du 11 octobre 1957, Ansiaux à H. Liebaert, 11 octobre 1957.
161 BNB, CR, PV du 19 février 1958.
162 BNB, CR, PV des 7 juillet et 4 novembre 1958.

CHAPITRE 8 – EN MARGE DE L'UEP : LA « PETITE EUROPE » (1955-1958)

Genèse de la Communauté économique européenne (1955-1957)

Depuis mars 1955, les ministres néerlandais et belge des Affaires étrangères, Jan Willem Beyen et Paul-Henri Spaak, appelaient les six pays membres de la CECA à une relance du processus d'intégration européenne. Ils proposaient d'étendre les compétences de la CECA à d'autres secteurs d'activité, comme les transports et l'énergie nucléaire, et de mettre en chantier un marché commun. L'appel fut entendu des autres États membres. À la conférence de Messine (1er et 2 juin 1955), les ministres des Affaires étrangères des Six décidèrent de créer un comité intergouvernemental d'experts, présidé par Spaak, qui examinerait les chances de succès des propositions hollando-belges et élaborerait des propositions pour une « relance européenne ».

Pour préparer les interventions de la délégation belge à ce comité intergouvernemental, un groupe de travail fut formé pour examiner plus spécialement les aspects financiers de l'intégration européenne. Constitué pour l'essentiel de fonctionnaires du ministère des Affaires économiques, il comprenait aussi Émile Lecrique, l'un des responsables du département « étranger » de la Banque, et deux cadres du service d'études, Jacques Mertens de Wilmars et Jacques Baudewyns. Début juillet, deux documents de synthèse étaient prêts, qui analysaient l'impact de la création d'un marché commun européen sur le plan monétaire.

Le premier, à usage interne, passait en revue différentes formules assurant une coordination dans la politique monétaire des Six. Il écartait le principe d'une monnaie unique et la création d'une autorité monétaire supranationale, deux formules empiétant sur la souveraineté des États membres[1]. Le groupe de travail était partisan d'un système plus souple, où chaque pays resterait autonome et responsable en matière monétaire. Le second document, destiné à devenir la partie monétaire d'un mémorandum de la délégation belge, proposait toutefois de confier à un comité permanent de gouverneurs ou de représentants des banques centrales la tâche de coordonner les politiques monétaires et de change, de façon notamment à libérer les mouvements de marchandises et de paiements.

Mertens jugeait intéressant ce projet de constitution d'un comité technique des banques centrales[2]. Il attira par contre l'attention de la direction de la Banque sur le risque d'une libération prématurée des paiements et des mouvements de capitaux au sein d'un futur marché commun européen. Elle pourrait mettre en danger l'existence même de l'UEP ou du Fonds européen qui devait lui succéder, capables de faciliter le règlement de déséquilibres temporaires, mais non de jouer le rôle de fonds de réadaptation. Pour Mertens, l'expérience Benelux avait démontré qu'il n'était ni nécessaire, ni souhaitable de libérer les mouvements de capitaux en même temps que les mouvements de marchandises : la libération des capitaux

constituait une étape ultérieure d'intégration économique, qu'on franchirait lorsque l'équilibre économique entre les différents pays aurait atteint un degré suffisant.

Les travaux du comité intergouvernemental constitué après Messine – le « comité Spaak » – durèrent de juillet à octobre 1955. De Voghel et Mertens furent chargés de représenter la Banque nationale au sein de la délégation belge (emmenée par Snoy)[3]. Ils participèrent aux travaux de la commission « marché commun et investissements »[4].

Sur l'initiative de la délégation française, cette commission se concentra d'abord sur les problèmes que poserait la création d'une Communauté où la convertibilité ne serait pas rétablie simultanément dans tous les pays. Sans doute, les Français craignaient-ils que suite à la récente signature de l'Accord monétaire européen, l'un ou l'autre des Six s'associe au Royaume-Uni le jour où celui-ci rétablirait la convertibilité de la livre, mettant un terme à l'existence de l'UEP[5]. La France ne se sentait pas prête, elle, à sauter ce pas et lançait un avertissement : « *Le retour à la convertibilité, c'est la fin de toute coopération européenne ; c'est au contraire une concurrence accrue entre des pays européens … aboutissant à la tentative, de la part de chacun, de reporter sur ses voisins la charge du déficit* »[6].

Pour la direction de la Banque nationale, il fallait éviter que la relance européenne s'enlise dans le débat où la France cherchait à l'entraîner : le retour à la convertibilité avait été réglé par l'Accord monétaire européen. L'expérience de Benelux prouvait du reste qu'un marché commun pouvait se développer sans que les États membres adoptent nécessairement une politique monétaire commune. La Banque estimait que le comité d'experts devait se concentrer sur l'instauration progressive du marché commun par un abaissement par étapes des tarifs douaniers. Une période de transition devait être ménagée, pendant laquelle certaines clauses de sauvegarde pourraient être appliquées[7].

Ce point de vue fut défendu par la délégation belge[8]. Et au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux (36 séances plénières, 52 réunions de sous-commissions), la commission « marché commun et investissements » se montra de plus en plus discrète sur la problématique de la convertibilité, renvoyant sur ce point à l'UEP et à l'AME.

Le 17 octobre 1955, le comité Spaak déposa un volumineux rapport préliminaire, une collection des études techniques rédigées par les différentes commissions de travail. La Banque fut invitée à le commenter, en s'intéressant bien entendu particulièrement au texte déposé par la commission « marché commun ». À lui seul, ce document faisait 123 pages.

Jacques Mertens le trouvait timide et confus en plus d'un endroit. Tout en affirmant la nécessité, pour chaque État membre, de maintenir en équilibre sa balance globale des paiements (et donc pas seulement avec les autres pays du marché commun), le rapport n'était pas clair quant aux mesures nécessaires pour y parvenir. Il évoquait seulement la création d'un organisme permanent, chargé de surveiller l'économie des pays membres. En cas de menace de crise, cette autorité pourrait obliger un État membre à prendre les mesures appropriées pour corriger des déséquilibres. Mertens, lui, n'était pas favorable à la création d'un nouvel organe de collaboration monétaire internationale. Il craignait de lui donner un

pouvoir de décision obligatoire. Et en même temps, il redoutait l'insertion de clauses de sauvegarde qui permettraient trop facilement aux États membres d'échapper à la règle commune[9].

Le directeur De Voghel estimait de son côté que la Belgique profiterait du traité de marché commun en négociations, même si en contrepartie elle devait financer sa quote-part dans un « fonds de réadaptation » et dans un « fonds des investissements » auxquels pourraient faire appel les pays qui ne seraient pas en mesure de faire face par leurs propres moyens aux réformes imposées par le marché commun. Sachant que la Banque nationale s'était déjà opposée à la création d'une banque ou d'un fonds européen d'investissement, il précisa que le fonds de réadaptation n'aurait pas pour ambition de suppléer aux mouvements normaux de capitaux mais de faciliter les réadaptations structurelles de certains secteurs de l'économie. D'ailleurs, les banques centrales n'interviendraient pas dans le financement du fonds, assuré par recours au marché des capitaux.

Le chef du département étranger de la Banque, Cecil De Strycker, fit quant à lui observer que tant que l'UEP et le Fonds européen fonctionneraient, il ne faudrait pas prendre prétexte du Marché commun pour créer d'autres organes accordant des crédits à court terme. La Belgique serait sinon tenue d'octroyer de nouvelles avances. Il fallait d'ailleurs absolument rejeter la thèse de la « responsabilité du pays créditeur », en vertu de laquelle celui-ci était tenu d'assurer l'équilibre de la balance des paiements du débiteur par des importations supplémentaires ou des crédits[10].

Après échange de vues, le comité de direction approuva la création des deux fonds. Du reste, il attira l'attention de la délégation belge sur deux points. D'abord, l'accord entre les Six ne pouvait remettre en cause les engagements pris au sein d'autres organisations comme l'OECE. Ensuite, l'adoption d'un tarif douanier commun vis-à-vis des pays tiers pouvait présenter certains risques pour la politique libre-échangiste pratiquée en Belgique. Plus précisément, si les experts des Six se montraient trop accommodants vis-à-vis des tendances protectionnistes françaises, le tarif douanier commun serait élevé. La hausse des prix qui en résulterait nuirait aux exportations belges[11]. La Banque aurait préféré que les relations avec les pays tiers s'établissent sous un régime de libre-échange, chaque pays de la Communauté restant alors maître de ses tarifs.

Le 25 octobre 1955, De Voghel téléphona ces diverses remarques au ministère des Affaires économiques, ajoutant que les mesures d 'harmonisation en matière de mouvements de capitaux devaient être compatibles avec le régime de liberté atteint dans ce domaine par la Belgique[12].

Sur base des études techniques réalisées par les différentes commissions du « comité Spaak », quatre experts choisis par le ministre belge rédigèrent une synthèse plus ramassée : le « Rapport Spaak ». À ce stade des négociations, Ansiaux était des plus sceptiques sur leur aboutissement : « *Si la sincérité* [de Spaak] *est totale, il n'en va pas de même de celle des Français, qui seront tout aussi protectionnistes dans l'Euratom que dans l'OECE, au GATT ou ailleurs, ni de celle des Allemands qui, ayant obtenu déjà tout ce qu'ils voulaient sur le plan politique, n'ont plus aucun intérêt à lier, sans contrepartie, leur politique économique* »[13].

En dépit de ce sombre pronostic, le rapport Spaak fut approuvé le 20 avril 1956 par les chefs des six délégations. Avant qu'il ne soit soumis aux ministres des Affaires étrangères des Six, fin mai, Snoy demanda à la Banque nationale de faire parvenir ses observations à Spaak lui-même.

Comme en octobre 1955, Mertens analysa le rapport à l'intention de la direction[14]. Et comme en octobre 1955, son commentaire souligna combien les aspects monétaires et financiers du Marché commun étaient la partie faible du document[15]. Ceux-ci se ramenaient à trois principes : la convergence des politiques monétaires et financières (mais les modalités pratiques de ce processus n'étaient pas autrement définies, non plus que les organes qui en contrôleraient l'évolution) ; l'intégration du futur marché commun aux mécanismes internationaux existants (FMI, UEP) ; et le concours mutuel que se prêteraient les États membres pour éviter le maintien ou le rétablissement de restrictions, ainsi que des à-coups dans l'expansion commune (mais le rapport ne parlait ni des modalités d'octroi de ces crédits, ni les ressources qui y seraient affectées). Sur le rôle des banques centrales, le rapport était quasi-muet, se bornant à souhaiter une coopération plus étroite entre les instituts d'émission, de façon à prévenir et diagnostiquer des déséquilibres possibles. Mertens constatait avec satisfaction que le maintien de l'autonomie monétaire et financière n'était pas mis en doute (une seule fois, le rapport Spaak faisait allusion à la possibilité d'une unification monétaire). Le principe d'un organisme commun doté de pouvoirs de décision était abandonné. Mais Mertens craignait tellement les conséquences du marché commun pour les finances belges qu'il suggérait l'insertion d'une clause de sauvegarde monétaire générale stipulant que le marché commun ne pouvait mettre en danger la stabilité ou la convertibilité d'une monnaie d'un pays membre, par exemple en l'obligeant à dévaluer, à accorder des crédits excessifs, à absorber une inflation venant d'un pays voisin…

Appelé à rendre l'avis de la Banque sur le rapport, Frère écrivit le 17 mai à Spaak que la Banque appuyait en principe tout progrès vers une libération des marchés internationaux et le rétablissement de conditions de concurrence équitables. Elle était prête à prêter un concours actif si les projets élaborés s'inscrivaient « *dans le cadre de ses attributions* »[16]. Mais, le Rapport ne contenait aucune disposition visant particulièrement les banques centrales des pays participants et les problèmes qu'il cherchait à résoudre n'étaient pas de leur ressort !

Fin mai 1956, la Conférence intergouvernementale de Venise adopta le « rapport Spaak ». Les six pays membres de la CECA étaient d'accord pour adopter ce texte comme base de négociations ultérieures. Celles-ci devaient conduire à la conclusion de deux traités, l'un instituant un marché commun ou « Communauté économique européenne » (CEE), l'autre fondant une « Communauté européenne de l'Energie atomique » (Euratom). Les Six furent invités à envoyer une délégation à Bruxelles pour élaborer les textes de ces deux conventions. Cette fois, ces délégations parleraient au nom de leur gouvernement. De juillet à décembre 1956, trois groupes de travail : « Marché commun », « Euratom » et « comité de rédaction » retravaillèrent des avant-projets de traités élaborés par un petit noyau de juristes[17].

A la requête de Snoy, appelé à nouveau à présider la délégation belge, la Banque nationale accepta de déléguer De Voghel et Mertens pour participer aux travaux du groupe de travail « Marché commun ». Celui-ci était présidé par un des rédacteurs du Rapport Spaak, l'Allemand Hans von der Groeben. La délégation belge y était emmenée par J. Van Tichelen, directeur général au ministère des Affaires économiques.

Une première série de réunions eurent lieu en juillet. De Voghel constata que la Banque nationale de Belgique était le seul institut d'émission représenté, le seul par conséquent qui fût en mesure de faire entendre l'avis des banques centrales sur les aspects financiers du Traité. Il fut convenu que De Voghel documenterait le gouverneur Frère, le mettant en mesure de se concerter avec ses collègues « *concernant les avis que les banques centrales devraient éventuellement donner à leurs gouvernements respectifs* »[18].

Après interruption au mois d'août, les travaux prirent leur rythme de croisière début septembre 1956. Les 11 et 12, le groupe de travail « Marché commun » examina en première lecture les articles relatifs à la politique commune de la future CEE en matière de balance des paiements. Le débat se focalisa successivement sur l'obligation, pour les États membres, de mener une politique qui évite les déséquilibres dans leur balance des paiements ; sur les procédures d'assistance collective entre États membres ; sur la constitution éventuelle d'organes financiers au sein de la Communauté ; et sur le caractère communautaire de la politique de change.

Au sein de la CEE, la couverture du déficit de la balance des paiements d'un État membre serait en principe assurée par l'UEP, le Fonds européen qui lui survivrait ou grâce au mécanisme de la convertibilité. Les Six n'auraient pas l'obligation d'accepter la monnaie d'un partenaire ou de lui accorder des crédits.

L'avant-projet de traité suggérait toutefois qu'un pays éprouvant des difficultés de paiement pourrait solliciter l'octroi d'un « concours mutuel ». Celui-ci pourrait prendre la forme de crédits accordés par les autres membres, de réduction des droits de douanes pour les produits en provenance de ce pays, voire plus symboliquement d'une démarche collective auprès d'organismes internationaux de crédit… Au cas où ces aides ne lui étaient pas accordées par le conseil de la CEE ou si elles s'avéraient insuffisantes, le pays en cause pouvait bénéficier d'une « clause de sauvegarde », lui donnant le droit de protéger sa balance des paiements par des mesures d'ordre commercial.

Dès le départ, l'Allemagne et la Belgique déclarèrent que l'action autonome de l'État en difficulté devait avoir priorité sur l'octroi d'aides par les autres signataires du traité CEE[19]. La délégation française, au contraire, demandait qu'on renforce dans les textes la notion de solidarité entre États membres. Quant à la Banque, elle se méfiait de toute forme d'assistance collective : « *Les conditions préalables du concours mutuel ne sont pas assez strictes* […]. *La procédure ne devrait jouer qu'en cas de difficultés graves… L'octroi de crédits ne doit être considéré que comme une mesure ultime… Il devrait s'agir de crédits exceptionnels d'un montant et d'une durée limités* »[20]. Le comité de direction considérait la procédure de la clause de sauvegarde comme un « *dangereux moyen de pression* » mis à disposition des pays débiteurs. Pour éviter d'être

victimes de discriminations commerciales, les pays créditeurs pourraient être entraînés « *à accorder des facilités de crédit déraisonnables* »[21]. Du point de vue de la Banque, il fallait qu'au cas où un État membre recourrait à la procédure du concours mutuel ou à des clauses de sauvegarde, les autres soient en mesure de s'assurer que le pays en difficulté prenait les mesures propres à son redressement. C'est pourquoi elle suggérait de prévoir dans le traité la constitution d'une commission des questions monétaires, « *chargée d'éclairer la commission européenne, soit à la demande de celle-ci, soit d'initiative* »[22]. Constitué, comme celui récemment mis sur pied dans le cadre du Benelux, de représentants des Trésoreries et des Banques centrales, il serait à la fois un interlocuteur des autorités économiques, lors de la discussion de projets susceptibles de susciter des troubles monétaires, et un organe de surveillance contrôlant les cours de change et l'équilibre de la balance des paiements de chaque État. Il pourrait dès lors donner l'alerte en cas de déséquilibre et proposer les mesures monétaires et financières idoines aux pays en difficulté.

Sur ce point qui lui paraissait crucial, la Banque décida de sortir de sa réserve et de s'adresser directement au politique. Dès le 20 septembre, Ansiaux écrivit à Snoy que si, faute du rétablissement de la convertibilité des monnaies, le problème du règlement des soldes de balances de paiement ressurgissait, il fallait que le traité instaurant la CEE accorde aux institutions créées (Conseil, Commission) des pouvoirs suffisants pour résoudre cette difficulté. « *À ce moment, le concours des banques centrales deviendrait indispensable et devrait, me semble-t-il, être prévu* »[23]. Le 8 octobre, Ansiaux et De Voghel se firent plus pressants, signifiant à Snoy et Robert Rothschild, chef de cabinet de Spaak qu'il était « *indispensable* » de confier à un organe technique la surveillance constante du bon fonctionnement du marché commun sur le plan monétaire[24]. Mais la délégation belge n'eut pas à soulever elle-même le sujet devant la commission « Marché commun ». Dès le 10 septembre, la délégation française avait suggéré la création d'un comité monétaire communautaire, organe consultatif composé d'experts nommés par les gouvernements et pouvant alerter d'initiative la commission en cas de problème[25]. « *Il a été assez surprenant de voir que la France, appuyée par le délégué belge, se prononçait pour la création immédiate d'un comité monétaire et financier, tandis que l'Allemagne adoptait une attitude négative en prétextant qu'il était inutile de créer une nouvelle institution* »[26]. À la mi-octobre, les Français revinrent à la charge[27]. Les Belges insistèrent alors sur la nécessité d'inscrire dans les textes l'obligation de consulter le comité dans certains cas et de préciser la mission qui lui incomberait au cas où l'UEP viendrait à disparaître[28].

Dans le même ordre d'idée, la délégation belge suggéra d'obliger les États membres à fixer une politique commune en matière de change. Dés le début de septembre, Jacques Mertens proposait d'« *obliger les États à fixer de commun accord leurs politiques de taux de change, entre leurs monnaies et à l'égard des pays tiers et à ne modifier leur taux de change que de commun accord* »[29]. Cette formule s'inspirait des accords négociés au sein d'une commission monétaire Benelux dans le cadre du traité d'union économique entre l'UEBL et les Pays-Bas[30]. C'est dans ce sens que la délégation belge proposa un amendement très ambitieux au texte du Traité, qui aurait fait gagner quelques années peut-être à l'unification monétaire européenne : « *Les États*

membres s'engagent à maintenir stables les taux de change de leurs devises entre elles et vis-à-vis des pays tiers. Aucun État membre ne procédera à un ajustement dans son taux de change sans l'autorisation de la Commission ; le refus de la Commission devra être approuvé par le Conseil statuant à la majorité qualifiée »[31]. Mais la France fit barrage, réfractaire à l'idée qu'un ajustement de taux dut être avalisé par la commission. Emminger, directeur à la Bank Deutscher Länder, doutait de son côté qu'il fut possible d'inscrire dans le Traité le principe de la fixité des changes entre partenaires sans empiéter sur les prérogatives du FMI ou contrevenir à ses principes. Lors d'un entretien avec Mertens, il lui fit remarquer que, du point de vue du change, il était dangereux d'isoler la CEE du reste du monde : « *On risque de voir le problème d'un point de vue trop étroit et de mal le résoudre* »[32].

La délégation belge proposa alors une formule de compromis : « *En vue d'assurer la plus grande stabilité possible des taux de change et de leurs monnaies respectives, entre elles et à l'égard de celles des pays tiers, les États membres conviennent de traiter leur politique en matière de taux de change comme un problème d'intérêt commun* »[33]. Mais la France refusa même de voir énoncer que la Communauté européenne ait notamment pour objectif la stabilité des relations de change entre partenaires. Ce principe, disait-elle, était couvert par la notion de coordination et d'harmonisation des politiques économiques[34]. Le texte devint donc tout simplement : « *Chaque État membre traite sa politique en matière de change comme un problème d'intérêt commun* ».

Dans la rédaction définitive des textes, qui dura jusqu'au milieu de décembre 1956, la délégation belge s'appuya régulièrement sur les Pays-Bas et l'Allemagne pour obtenir gain de cause. La délégation belge réussit à obtenir beaucoup des garanties qu'elle demandait[35]. Par exemple, ce fut à l'intervention des pays du Benelux qu'il fut inséré que dans le cadre de la procédure de concours mutuel, la Commission serait habilitée à conseiller l'adoption de mesures d'assainissement au pays qui solliciterait l'aide des autres États membres.

Début 1957, le texte des traités instituant la CEE et Euratom étaient au point. Ils furent signés solennellement à Rome le 25 mars. Le traité créant la CEE prévoyait l'instauration progressive et dans un délai global de douze ans, à compter du 1er janvier 1958, d'un vaste Marché commun où marchandises, personnes et capitaux circuleraient librement et où la concurrence pourrait jouer sans entrave. Union douanière, le Marché commun serait aussi le cadre où les Six développeraient une politique commune en matière agricole et de transport. L'action de la Communauté porterait aussi sur « *l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des États membres et de parer aux déséquilibres dans leurs balances des paiements* » (art. 3). Mais les politiques économiques nationales ne seraient coordonnées que « *dans la mesure nécessaire pour atteindre les objectifs du présent Traité* » : la libération des échanges et la libre circulation des travailleurs (art. 6).

Sous l'angle financier et monétaire, les principales dispositions du traité concernaient les mouvements de capitaux (art. 67-73), la balance des paiements et les paiements (art. 104-109), la politique commerciale commune (art. 110-116) et la Banque européenne d'Investissements (art. 129-130).

Les textes relatifs à la libre circulation des capitaux établissaient un compromis entre partisans d'une libération complète et ceux qui voulaient la

limiter aux seuls investissements directs privés dans des activités productrices. Ils prévoyaient la suppression progressive et dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du Marché commun, des restrictions aux mouvements de capitaux intracommunautaires. Au terme d'un délai de quatre ans, les mouvements de capitaux liés aux paiements courants devraient être libres de toute restriction. Les décisions ultérieures en matière de libération de capitaux seraient prises par le conseil des ministres de la CEE, à l'unanimité d'abord, à la majorité qualifiée ensuite. Les États membres étaient invités à coordonner leurs politiques nationales en matière de transferts de capitaux vers des pays tiers, en recherchant le plus haut degré de libération possible. Mais en cas de trouble grave du marché des capitaux, la Commission et le Conseil pouvaient autoriser un État à prendre les mesures de sauvegarde nécessaires.

En matière de balance des paiements, le traité cherchait surtout, on l'a dit, à responsabiliser les États membres. Chacun devait mener une politique susceptible « *d'assurer l'équilibre de sa balance globale des paiements et de maintenir la confiance dans sa monnaie, tout en veillant à assurer un haut degré d'emploi et la stabilité du niveau des prix* » (art. 104). Tout en prévoyant un minimum d'obligations nécessaires au bon fonctionnement du Marché commun, le Traité sauvegardait l'autonomie monétaire des pays signataires : aucun mécanisme de paiement spécifiquement communautaire n'était prévu. On stipulait seulement l'obligation pour chaque partenaire d'autoriser les paiements relatifs aux mouvements (de marchandises, services, capitaux et personnes) libérés au sein du Marché commun (art. 106/1).

Puisque les États membres traiteraient de la question des taux de change comme d'une matière « *d'intérêt commun* » (art. 107/1), la légitimité d'une modification de parité pouvait être contestée par les autres États membres, s'ils estimaient qu'elle faussait la concurrence. Ils pouvaient alors restreindre temporairement leur commerce avec le pays en cause. Si la balance des paiements d'un État membre était gravement déséquilibrée, au point que le fonctionnement du Marché commun en fut perturbé, cet État pouvait le cas échéant se voir recommander des mesures propres à amener son redressement (art. 108). La Communauté pouvait aussi voter l'application de la clause de concours mutuel. Celui-ci pouvait prendre la forme d'un recours auprès d'autres organisations internationales, de mesures propres à accroître les exportations du pays en difficulté ou de crédits limités.

Du point de vue de la Banque, les négociations qui vont de Messine (juin 1955) à Rome (mars 1957) ont connu deux temps. On en prend conscience en rapprochant deux notes rédigées à onze mois de distance par Mertens de Wilmars, qui joua un rôle crucial dans ce dossier. En octobre 1955, il écrivait que « *l'expérience (UEP, Benelux) prouve que c'est en matière monétaire que la souveraineté nationale doit être sauvegardée le plus longtemps car les équilibres monétaires tiennent de trop près à des facteurs psychologiques et politiques internes* »[36]. Tandis qu'en septembre 1956, il suggérait, comme on l'a vu, une politique commune en matière de taux de change.

Jusqu'en juin 1956, la direction de la Banque se montra peu « européenne », défendant l'autonomie des États membres en matière monétaire, condamnant la monnaie unique (dont, il est vrai, peu auraient voulu), rejetant les ingérences

possibles d'une autorité supranationale dans les affaires intérieures, prenant ses distances vis-à-vis de fonds d'investissement ou d'adaptation dont on pouvait craindre qu'ils faussent les mouvements normaux de capitaux. Plutôt que de l'espérance, le projet de marché commun suscitait de la crainte (et du scepticisme : la direction de la Banque douta longtemps de sa concrétisation). Par exemple, la Banque regardait d'un mauvais œil la clause de secours mutuel, considérée comme une porte de sortie pour les États dont la balance des paiements était déficitaire. Cette appréhension était d'autant plus vive que la Belgique estimait avoir l'expérience, tant au sein du Benelux que de l'UEP, de l'indiscipline de ses partenaires en matière financière. Qu'allait-il se passer au sein du Marché commun ? Allait-on créer des systèmes de crédit nouveaux, faisant double emploi avec les anciens ?

Dans la dernière ligne droite des négociations, la Banque fut gagnée par une fièvre européenne. Sur son intervention, la délégation belge adopta une position en pointe dans les débats, suggérant (sans succès) des mécanismes contraignants qui conduiraient les pays membres à harmoniser leurs politiques économiques et financières, à collaborer de façon permanente au sein d'un comité monétaire, à bloquer leurs taux de change… Ce fut en vain. Les États membres gardèrent une autonomie complète en matière monétaire, comme ils la gardaient en matière de budget, de prix et de salaires. Ils se réservaient ainsi « *le droit souverain à l'inflation* » - suivant l'expression de M. W. Holtrop, président de la Nederlandsche Bank[37].

La création du Comité monétaire européen (1957-1958)

Dans l'esprit des fondateurs de la CEE, la coordination des politiques économiques et financières entre les Six devait surtout se faire par voie de concertation. En ce sens, l'action du Comité monétaire consultatif créé en vertu de l'article 105 du Traité de Rome devait s'exercer dans le même esprit que celle du comité de direction de l'UEP. Le texte du Traité prévoyait qu'il comprendrait deux représentants de chaque État membre. Il serait tenu de faire régulièrement rapport aux institutions de la Communauté sur la situation monétaire des États membres et leur régime de paiements. Il serait obligatoirement consulté en certaines circonstances, par exemple lorsqu'il s'agirait de faire jouer les clauses de sauvegarde, de recourir à la procédure de concours mutuel, de régler les mouvements de capitaux vers les pays tiers etc. Mais le Comité pourrait également rendre avis de sa propre initiative.

En avril 1957, un groupe de travail fut constitué sous la présidence du vice-gouverneur de la Banque de France, Pierre Calvet, pour élaborer les statuts du Comité monétaire. Jacques Mertens y représenta la Belgique aux côtés de L. Duquesne de la Vinelle, conseiller au ministère des Affaires économiques[38]. La rédaction du projet de statuts fut achevée à la mi-juillet 1957[39]. Il fut ensuite négocié au sein du Comité des représentants permanents auprès de la CEE puis approuvé fin février 1958 par le Conseil de la Communauté. Au cours des négociations, des accrochages se produisirent sur plusieurs points, notamment la

représentation des États membres au sein du Comité. Il fut finalement entendu, comme la Banque nationale de Belgique l'avait proposé au départ, que chaque banque centrale et chaque gouvernement y soit représenté par un délégué effectif et son suppléant[40].

Le débat porta aussi sur la nature du mandat des membres du comité. Les Français et les Belges voulaient que les membres exercent leurs mandats à titre personnel et en toute indépendance. La délégation allemande fit remarquer qu'il y avait une contradiction entre cette indépendance supposée des délégués, d'une part, et la volonté de voir siéger des personnalités exerçant d'importantes responsabilités dans la politique monétaire de leurs pays, d'autre part[41]. Ils se demandaient si le comité ne devait pas avoir le caractère d'un organisme de travail dépendant des gouvernements. Point de vue inacceptable pour Paris et Bruxelles, qui refusaient que les personnes nommées soient considérées comme de simples mandataires.

Les Français voulurent aussi insérer dans les statuts une énumération des différentes circonstances dans lesquelles le Comité monétaire serait obligatoirement consulté[42]. Allemands et Belges s'y opposèrent, considérant qu'il s'agirait souvent de cas non prévus explicitement par le Traité de Rome et donc d'une extension des prérogatives du Comité[43].

Au total, la contribution belge au texte fut importante. Ce fut notamment sur l'insistance des délégués belges que l'on précisa le rôle préventif du Comité. Ce fut de même Jacques Mertens qui, pour tenir compte du caractère confidentiel des questions abordées par le Comité, suggéra qu'il ait la faculté de déléguer un ou plusieurs de ses membres pour faire rapport verbal au conseil des ministres de la communauté.

Le Comité Monétaire tint sa première réunion à Bruxelles le 4 juin 1958[44]. De Voghel avait été désigné pour représenter la Banque. Jacques Mertens, chef du service des études, était son suppléant. Le ministère belge des Finances était représenté par Maurice Williot, directeur général de la Trésorerie et de la Dette publique[45]. Dans son allocution inaugurale, le ministre belge des Affaires étrangères Victor Larock, qui présidait le conseil de la CEE, évoqua l'importance de la mission confiée à un « *corps de personnalités indépendantes* »[46]. L'intégration des politiques financières et monétaires, déclara-t-il, étaient essentielles à la réalisation d'une union économique. Le rôle du Comité monétaire ne pouvait manquer d'ailleurs de dépasser les dispositions du Traité. Larock invita les membres du Comité à travailler « *dans une perspective communautaire* », sans prendre parti à priori pour leur pays d'origine. Une préoccupation qui rencontrait parfaitement celles de la Banque nationale.

Au cours des premières réunions du Comité monétaire, la situation financière de la France retint spécialement l'attention. Sa balance des paiements était gravement déséquilibrée. On se demandait si les autorités françaises pourraient respecter le calendrier de libération du commerce prévu par le Traité de Rome. Allaient-elles être contraintes de recourir à la clause de concours mutuel ?[47] En juillet 1958, la Commission européenne sollicita l'avis du Comité sur un projet de recommandation que le conseil des ministres adresserait au gouvernement

français : la France était plus ou moins explicitement invitée à dévaluer sa monnaie…[48] Informé par De Voghel, le gouverneur Ansiaux réagit vertement : une telle recommandation constituerait à son avis une ingérence inadmissible dans la politique d'un État membre. Le rôle de la Commission consistait à poser un diagnostic, pas à préconiser des mesures précises. « *Le conseil de l'OECE ne l'a jamais fait. La responsabilité de choix des mesures incombe, en l'espèce, aux autorités françaises* »[49].

De Voghel défendit cette position devant le Comité monétaire. « *À son intervention* », celui-ci déconseilla à la Commission de recommander la dévaluation. Le Comité suggéra, par contre, de recommander à la France une politique de crédit plus restrictive et une politique budgétaire et fiscale plus rigoureuse[50]. Au cours d'une discussion à Bâle, le gouverneur de la Banque de France avait en effet déclaré à Ansiaux que lui-même défendait ce point de vue devant son gouvernement et qu'une recommandation de la Commission européenne viendrait à point pour conforter sa position.

Ce n'était pas seulement au sein du Comité monétaire que les gouverneurs des banques centrales de la CEE se rencontraient. L'article 105 du Traité de Rome prévoyait en effet une collaboration formelle entre banques centrales des pays membres. En janvier 1958, voulant prévenir l'élaboration d'un règlement rigide qui porterait atteinte à leur liberté d'action, les gouverneurs des cinq instituts d'émission concernés anticipèrent sur les propositions que la Commission devait présenter à ce sujet et adoptèrent une position commune, que chacun s'engagea à défendre devant son gouvernement[51]. Ils décidèrent de se réunir systématiquement tous les mois, davantage si la situation l'exigeait, pour échanges de vue. La BRI aurait souhaité qu'ils se contentent des contacts informels tenus jusque là à Bâle. L'idée ne put être retenue : le conseil de la BRI dépassait le cadre de la Communauté. Mais on décida de profiter des réunions mensuelles de la BRI pour organiser les entrevues entre banques centrales du Marché commun[52].

Jusqu'à quel point les banques centrales des Six voulaient et pouvaient-elles coordonner leurs politiques ? Leur rapprochement était limité par des éléments sur lesquels elles n'avaient pas nécessairement de prise directe : les différences entre les structures bancaires et financières des États membres et les divergences de politique en matière de taux d'intérêt, de plein emploi, de salaires, de fiscalité… En 1957, Marius Wilhelm Holtrop, président de la Nederlandsche Bank, avait sans doute exprimé le sentiment commun, en déclarant que les instituts d'émission de la CEE devaient « *suivre une stratégie commune, mais pas nécessairement une tactique commune* »[53]. C'était déjà beaucoup qu'à Bâle, les Six s'entendent sur un objectif commun, la stabilité monétaire, et s'intéressent à la politique financière et monétaire menée dans les autres États membres. Belgique et Pays-Bas, en particulier, manifestèrent la volonté de coordonner étroitement leur politique afin de renforcer leur position au sein de la Communauté[54].

En mai 1958, sur la proposition de Maurice Frère, gouverneur émérite de la Banque, la Chambre de Commerce Internationale recommanda au Six de coordonner leur politique de crédit, tant vis-à-vis des particuliers que de leurs gouvernements[55]. En matière de crédit au secteur privé, Frère suggérait que les banques centrales s'engagent, comme leurs statuts les y contraignaient

normalement, à n'accorder que des crédits à court terme (trois ou quatre mois). En matière de crédit au secteur public, il proposait que les gouvernements renoncent à demander de nouvelles avances à leurs banques centrales. Les crédits déjà accordés seraient progressivement consolidés et transformés en titres négociables. On peut se demander toutefois si un tel programme n'était pas prématuré, au vu des différences sensibles entre le développement économique et les structures institutionnelles des Six[56].

Notes du chapitre 8

1 BNB, AC, SE, A 235/3, note de J. Mertens sur le groupe de travail des *Problèmes monétaires de l'intégration européenne*, 6 juillet 1955.
2 Idem.
3 BNB, CD, PV du 5 juillet 1955.
4 BNB, CD, PV du 12 juillet 1955.
5 BNB, SD, AA, pt. 9.1/47, J.-C. Snoy à H. Ansiaux, 6 août 1955.
6 BNB, SD, AA, pt. 9.1/47, *Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine. Commission du Marché Commun, des Investissements et des Problèmes Sociaux. Extrait du rapport présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan au Conseil économique, par M. André Philip et adopté par le Conseil économique à une très forte majorité*, 2 août 1955.
7 BNB, CD, PV du 30 août 1955.
8 BNB, AC, SE, A 235/3, L. Duquesne de la Vinelle à F. De Voghel, 6 septembre 1955.
9 BNB, AC, SE, A 235/3, J.E. Mertens, note sur les *Travaux du comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine*, 20 octobre 1955.
10 BNB, AC, SE, A 235/3, *Observations de Monsieur de Strycker concernant le projet de rapport de la Commission intergouvernementale du marché commun*…, 24 octobre 1955.
11 BNB, CD, PV du 25 octobre 1955.
12 BNB, AC, SE, A 235/3, *Observations communiquées par téléphone à Monsieur Duquesne le 25 octobre 1955 concernant le projet de rapport de la Commission intergouvernementale de la Conférence de Messine*, 25 octobre 1955.
13 BNB, SD, AA, pt. 9.1/38, H. Ansiaux à A. van Campenhout, 8 mars 1956.
14 BNB, AC, SE, A 253/3, R. Pourvoyeur à J. Mertens, 30 avril 1956 ; J.-C. Snoy à M. Frère, 2 mai 1956.
15 BNB, AC, SE, A 253/3, J. Mertens, note sur les *Implications monétaires et financières de la relance européenne*, 4 mai 1956.
16 BNB, AC, SE, A 235/3, M. Frère à P.-H. Spaak, 17 mai 1956.
17 Sur la négociation du traité, voyez H.-J. Kuesters, *Fondements de la Communauté économique européenne*, Bruxelles-Luxembourg, 1990.
18 BNB, CD, PV du 17 juillet 1956.
19 BNB, AC, SE, A 235/3, R. Beauvois, *Note à l'attention de Monsieur le directeur De Voghel*, 15 septembre 1956.
20 BNB, AC, SE, A 235/3, J. Mertens, note sur le *Projet de traité instituant la communauté du marché européen*, 3 septembre 1956.
21 BNB, CD, PV du 5 octobre 1956.
22 BNB, AC, SE, A 235/3, J. Mertens, note sur *Le projet de traité instituant la communauté du marché européen*, 3 septembre 1956.
23 BNB, SD, AA, pt. 9.1/47, H. Ansiaux à J.-C. Snoy, 20 septembre 1956.
24 BNB, AC, SE, A 235/3, J. Mertens, *Note d'observations de la Banque transmise au Baron Snoy concernant le projet de traité du marché commun européen*, 8 octobre 1956.
25 BNB, AC, SE, A 235/3, *Conférence intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom. Groupe du Marché commun. Mémorandum français relatif à l'institution d'un comité monétaire*, 15 octobre 1956.

26 BNB, AC, SE, A 235/3, R. Beauvois, *Note à l'attention de Monsieur le directeur De Voghel*, 15 septembre 1956.
27 BNB, AC, SE, A 235/3, *Conférence intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom. Groupe du Marché commun. Mémorandum français relatif à l'institution d'un comité monétaire*, 15 octobre 1956.
28 Idem.
29 BNB, AC, SE, A 235/3, J. Mertens, note sur *Le projet de traité instituant la communauté du marché européen*, 3 septembre 1956.
30 BNB, CD, PV des 20 avril, 1er juin et 13 juillet 1956.
31 BNB, AC, SE, A 235/3, J. Mertens, note sur la *Réunion de la Commission du Marché commun des 15, 16 et 17 octobre 1956*, 17 octobre 1956.
32 BNB, AC, SE, A 235/3, J. Mertens, note sur un *Entretien avec la Bank Deutscher Länder concernant le marché commun, le vendredi 26 octobre 1956*, 27 octobre 1956.
33 BNB, AC, SE, A 235/3, J. Mertens, note sur ses *Observations en vue de la seconde lecture des articles relatifs aux problèmes monétaires du projet de Traité instituant la Communauté du marché européen*, 24 novembre 1956.
34 BNB, AC, SE, A 235/3, J. Mertens, note sur les *Réunions du groupe du Marché commun du lundi 26 au jeudi 30 novembre 1956*, 1er décembre 1956.
35 BNB, AC, SE, A 235/3, J. Mertens, note sur la *Discussion des problèmes monétaires et de balance des paiements par le comité des chefs de délégation du marché commun, à Paris, le 13 décembre 1956*, 14 décembre 1956.
36 BNB, AC, SE, A 235/3, J. Mertens, note sur les *Travaux du comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine*, 20 octobre 1955.
37 O. Emminger, 'Les aspects monétaires du Marché commun', in : *BIDBNB*, t. 33, II, 2, août 1958, p. 95.
38 BNB, CD, PV du 19 avril 1957 et SD, AA, pt. 9.1/47, H. Ansiaux à J.-C. Snoy, 30 avril 1957.
39 BNB, AC, SE, A 235/3, *Comité intérimaire pour le Marché commun et l'Euratom. Groupe ad hoc pour l'élaboration du projet de statut du Comité monétaire. Avant-projet de décision arrêtant le statut du Comité monétaire*, 19 juillet 1957.
40 BNB, CD, PV du 21 juin 1957.
41 BNB, AC, SE, B 436/1, *Comité intérimaire pour le Marché commun et l'Euratom. Groupe du Marché commun. Aide-mémoire sur l'examen, par le groupe du marché commun, de l'avant projet de décision arrêtant le statut du Comité monétaire*, 23 septembre 1957.
42 BNB, AC, SE, B 436/2, J. Mertens, *Observations formulées concernant le projet de statut du Comité monétaire du Marché commun par le Groupe du Marché commun*, 23 septembre 1957.
43 BNB, AC, SE, B 436/8, J. Mertens, note sur la *Réunion des Représentants permanents auprès de la Commission économique européenne*, 14 février 1958.
44 BNB, CD, PV du 6 juin 1958.
45 BNB, CD, PV du **20 ??** janvier 1958.
46 BNB, SD, SE, B 435 – 9, *CEE. Conseil. Allocution de M. Victor Larock, président en fonction de la CEE, prononcée à l'occasion de la session constitutive du Comité monétaire*, 2 juin 1958.
47 BNB, CD, PV du 6 juin 1958.
48 BNB, CD, PV du 4 juillet 1958.
49 Idem.
50 BNB, CD, PV du 8 juillet 1958.
51 BNB, CD, PV du 14 janvier 1958.
52 BNB, CD, PV du 11 mars 1958.
53 O. Emminger, 'Les aspects monétaires du Marché commun', in : *BIDBNB*, t. 33, II, 2, août 1958, p. 101.
54 BNB, CD, PV du 21 février 1958, annexe : *compte rendu de la réunion des directions de la BNB et de la Nederlandsche Bank tenue à Bruxelles le 20 février 1958*.
55 *L'Écho de la Bourse*, 7 et 19 mai 1958.
56 O. Emminger, 'Les aspects monétaires du Marché commun', in : *BIDBNB*, t. 33, II, 2, août 1958, p. 101.

CHAPITRE 9 – LE RÉTABLISSEMENT DE LA CONVERTIBILITÉ (1958-1959)

L'Accord monétaire européen succède à l'Union européenne de Paiements

Fin 1957, la politique monétaire britannique connut un brusque tournant. Pour la première fois depuis la guerre, le gouvernement donna la priorité à la stabilisation de la livre. Il annonça son intention de défendre la parité de la livre au taux de 2,8 dollars. Simultanément, les mesures d'austérité prises en France convainquaient ses partenaires au sein de l'UEP de lui octroyer de nouvelles avances.

Les balances de paiement de nombreux pays d'Europe occidentale s'étaient redressées, en particulier vis-à-vis de la zone dollar. Leurs réserves de change s'étaient encore renforcées. Ils avaient absorbé une bonne part du flux d'or cédé par les États-Unis[1]. Seule la France continuait à éprouver de grosses difficultés à équilibrer ses paiements, mais elle bénéficiait de l'aide constructive de ses partenaires au sein de l'OECE.

Lors des débats sur le renouvellement de l'UEP, au printemps 1958, les points de vue des pays membres de l'OECE furent pour une large part conditionnés par la prochaine entrée en vigueur du Marché commun.

Certains pays membres de la petite Europe voyaient avec appréhension venir le jour où l'UEP disparaîtrait et avec elle, la possibilité de jouir des crédits octroyés par leurs partenaires commerciaux. Début 1958, le gouverneur Ansiaux apprit que Jean Monnet étudiait l'instauration d'un nouveau mécanisme de paiements, comportant, comme dans l'UEP, certains paiements en or, mais aussi des crédits réciproques d'un montant quasi illimité. Il était également question de demander aux banques centrales des dépôts d'or en vue de constituer un fonds commun. C'était selon la Banque la reprise des projets de règlements entre banques centrales imaginés fin 1954 et en 1955 en vue de rétablir la convertibilité. Ansiaux était défavorable à un système trop conciliant pour la France et qui se superposait à l'UEP. Il demanda à Cecil de Strycker de décourager l'initiative parisienne[2].

D'un autre côté, le Royaume-Uni voyait avec inquiétude la formation d'un bloc économique, voire « économico-politique », comptant quelque 160 millions d'habitants. La CEE risquait fort d'exercer une attraction qui éclipserait celle du Royaume-Uni. Dès février 1956, Harold MacMillan, alors Chancelier de l'Échiquier, avait déclaré à Spaak : « *Votre marché commun tuera notre commerce et nous le combattrons* »[3]. Le Royaume-Uni n'hésita pas à poser la question de la légitimité d'un marché commun « discriminatoire », puisqu'il ne grouperait que six des pays membres de l'OECE. Oubliant les transferts de souveraineté que la constitution de la Communauté entraînait pour ses membres, il réclama que les avantages commerciaux dont les Six bénéficieraient dans le cadre de la nouvelle organisation

soient étendus à tous les pays européens, sans distinction. Et, pour éviter ce qu'il appelait une cassure au sein de l'Europe, il proposa la création d'une zone de libre-échange regroupant l'ensemble des pays de l'OECE et dont l'établissement progresserait au rythme que s'imposeraient les Six en matière douanière.

Ce projet laissait nombre de continentaux sceptiques. Le Royaume-Uni était-il réellement décidé à leur ouvrir son marché ? Dans le rapport sur les opérations de la Banque en 1957, le gouverneur Ansiaux résumait ce sentiment en déclarant qu'« *il serait vain d'abaisser les droits de douane et supprimer les restrictions quantitatives, s'il devait s'élever un nouvel obstacle parce que débiteurs et créanciers seraient obligés de spéculer sur les monnaies ou de chercher de coûteuses couvertures de change à terme* »[4].

L'UEP obtint un ultime sursis d'un an en juin 1958. Les négociations avaient pourtant failli capoter. La Suisse et la Norvège, qui craignaient d'être victimes de mesures tarifaires discriminatoires de la part des pays membres de la CEE, refusaient de leur faire crédit par le canal de l'UEP[5]. Elles voulaient limiter à six mois le renouvellement de l'accord sur l'UEP (le marché Commun entrait en vigueur au 1er janvier 1959). De Strycker les mit en garde contre de possibles mouvements spéculatifs contre les monnaies, si l'Union était prolongée pour un terme aussi bref. Finalement, les délégations suisse et norvégienne se rendirent compte qu'en provoquant la disparition prématurée de l'Union, elles aggraveraient le risque de discrimination qu'elles voulaient prévenir.

Fin octobre 1958, la presse internationale se remit à évoquer l'imminence d'un retour à la convertibilité. Le Royaume-Uni semblait à nouveau enclin, en effet, à aller de l'avant dans la voie de la libération des échanges et des paiements. Pour Ansiaux, qui avait eu l'occasion d'en parler avec le gouverneur de la Banque d'Angleterre, Cobbold, la politique britannique restait dominée par le désir de restituer à la livre son caractère de monnaie internationale, affaiblissant du même coup les liens entre les Six. Une libération accrue des transactions en livres provoquerait la liquidation de l'UEP et la mise en place du Fonds européen de stabilisation prévu par l'Accord monétaire européen d'août 1955. Certains pays comme la France, privés des facilités de transfert qu'offrait l'UEP, seraient peut-être contraints de solliciter le soutien de Londres… Les autorités monétaires britanniques espéraient que la livre deviendrait ainsi le pivot d'un système fondé sur une transférabilité accrue des devises européennes, entre elles et vis-à-vis du dollar. Ce système serait « *entre les mains, non plus d'un comité de direction international* [celui de l'UEP]*, mais de la Trésorerie britannique* »[6]. La position du Royaume-Uni dans les négociations relatives à la création d'une zone de libre échange s'en trouverait confortée. Ansiaux était favorable par principe à la libération des échanges et des paiements prônée par la City. Mais il ne fallait pas compromettre le développement du Marché commun au profit d'une zone de libre échange « *qu'on n'aurait pas, en fait, l'intention de réaliser complètement* »[7]. Lui-même voulait dissocier le débat autour du maintien de l'UEP et de son éventuel aménagement des négociations portant sur la création d'une zone de libre échange[8].

Celles-ci étaient dans une impasse. La France refusait de prendre des engagements plus contraignants que ceux qu'elle assumait en vertu du traité CEE. Comme le faisait remarquer le directeur de la Banque Cecil de Strycker, début

novembre 1958, les pays de la CEE étaient moralement obligés de se solidariser avec la France, tandis que les autres membres de l'OECE faisaient plutôt front commun avec le Royaume-Uni[9]. Ansiaux, quant à lui, redoutait que lors de la suppression de l'UEP, on en revienne en Europe à un régime strictement bilatéral.

Le 9 novembre 1958, à l'occasion d'une réunion du conseil de la BRI, le gouverneur de la Banque d'Angleterre, Cameron Cobbold, annonça à ses pairs l'imminence du rétablissement de la convertibilité externe de la livre. Les autorités monétaires britanniques avaient décidé de dissocier cette question du projet de zone de libre-échange. Dès lors, le choix de la date dépendrait seulement de contingences politiques. Cobbold promettait à ses collègues de leur donner un préavis aussi long que possible. Le président de la Deutsche Bundesbank déclara aussitôt que du jour où le Royaume-Uni rétablirait la convertibilité, l'Allemagne lui emboîterait le pas. Comme on devait s'attendre à ce que la Suisse et les pays scandinaves fassent de même, une majorité suffisante serait réunie pour provoquer la liquidation de l'UEP. L'Accord monétaire européen prévu dès août 1955 entrerait alors en vigueur. On constituerait le Fonds européen de stabilisation qu'il prévoyait, auquel la Banque nationale de Belgique participerait à hauteur de 20 millions de dollars.

Ansiaux était favorable à la participation de la Belgique au Fonds européen, qui permettrait de maintenir une zone de transferts plus étendue que celle de la CEE. On éviterait ainsi que les déséquilibres entre balances de paiement ne prennent un caractère trop aigu. On s'épargnerait aussi de devoir mettre sur pied un nouveau mécanisme à l'usage exclusif des pays de la CEE[10]. D'aucuns continuaient en effet à agiter le projet de constituer un *pool* de devises des Six, géré par une institution commune, habilitée à consentir des avances aux banques centrales[11]. Ansiaux, invité à participer à l'époque aux travaux du groupe de Bilderberg sur ce thème[12], n'était apparemment pas chaud pour ce type de solution communautaire[13].

Il restait néanmoins certaines hypothèques sur un retour prochain à la convertibilité. Le gouvernement MacMillan, disait-on, se heurtait aux *Trade Unions*, qui craignaient que ce retour s'accompagne d'une politique de déflation. La France, elle, appréhendait la liquidation de l'UEP à cause du poids des dettes qu'elle allait devoir assumer. L'Italie demandait de renégocier l'Accord monétaire européen du 5 août 1955 avant la dissolution de l'UEP, de façon à faciliter l'intégration des pays débiteurs. Au contraire, plusieurs pays ne faisant pas partie de la CEE, dont la Suisse et la Norvège, refusaient catégoriquement de renégocier un mécanisme de paiement intra-européen tant qu'il subsisterait un désaccord concernant la zone européenne de libre échange[14].

A la mi-décembre, lors d'une réunion du conseil des ministres de l'OECE, le Chancelier de l'Échiquier eut l'occasion de discuter du prochain rétablissement de la convertibilité de la livre avec ses homologues français et allemand[15]. Il avait craint jusque là que la France y voie un acte hostile, susceptible d'accroître ses difficultés financières, et que de ce fait la mesure nuise aux négociations en cours sur l'établissement d'une zone européenne de libre-échange. Mais le ministre français le rassura : la France songeait également à rétablir la convertibilité de sa

devise, fût-ce au prix d'une dévaluation préalable. Cette attitude reflétait la volonté du général De Gaulle, dans le cadre de l'avènement de la Cinquième République, de consolider la situation politique et financière de la France. Il fut donc décidé de procéder au rétablissement de la convertibilité avant la fin de l'année.

Devant une échéance brusquement si proche, les autorités des Six entrèrent en effervescence. Le 19 décembre 1958, le Comité monétaire de la CEE examina les problèmes posés par la création éventuelle d'une zone de libre-échange et la dissolution éventuelle de l'UEP. De son propre chef, l'Italie suggéra que les Six reportent toute discussion concernant une révision éventuelle de l'Accord monétaire européen, afin de ne pas retarder la décision envisagée par le Royaume-Uni[16]. Il fut donc décidé de passer d'emblée du régime UEP à celui prévu par l'Accord monétaire européen d'août 1955. La Banque de France sollicita le concours financier de ses principaux partenaires commerciaux pour pouvoir compter sur une réserve additionnelle pendant une période de transition. L'Allemagne accepta de mettre à disposition de la France l'équivalent en Marks de 150 millions de dollars, le Royaume-Uni, 56 millions de dollars en livres, la Nederlandsche Bank, 26 millions de dollars en florins… La Banque nationale de Belgique estima ne pouvoir rester à l'écart et mit à la disposition de la Banque de France l'équivalent en francs de 20 millions de dollars, sous la forme d'un swap.

Le vendredi 26 décembre 1958, Ansiaux annonça à la direction de la Banque que le retour à la convertibilité était programmé pour les jours suivants[17]. Le lendemain, profitant d'une faiblesse passagère du dollar et d'une situation politique et sociale calme, le Royaume-Uni et les six pays du Marché commun, représentant ensemble 72,2 pour cent des quotas à l'UEP, s'accordèrent sur un régime de transférabilité élargie. Ils autorisaient désormais les transferts en dollars des soldes de leurs balances de paiements courants. Simultanément, les mêmes pays notifièrent à l'OECE leur intention de dissoudre l'UEP. Cette dissolution paraissait inévitable. On ne pouvait envisager en effet qu'un pays puisse acheter des devises convertibles en ne payant que 75 pour cent de leur valeur en or et dollars, tout en ayant la possibilité d'en obtenir 100 pour cent de leur valeur en dollars sur la place de New York.

L'Accord monétaire européen entra en vigueur le lundi 29 décembre 1958. Celui-ci, rappelons-le, prévoyait la création d'un Fonds européen doté d'un capital de 600 millions de dollars, destiné à accorder des crédits à court terme aux pays en proie à des difficultés temporaires de balance des paiements. Il mettait aussi sur pied un système de règlement par compensations multilatérales lorsque celles-ci ne pourraient s'effectuer par l'intermédiaire des marchés internationaux de change. On préserverait ainsi les courants commerciaux au sein de la « *grande Europe* ». Mais les pays signataires n'étaient plus obligés de compenser d'office les soldes de leurs balances de compte en les apportant à une caisse de clearing multilatéral : ceux qui le désiraient conserveraient les avoirs en monnaies qu'ils considéraient propres à compléter leurs réserves de change. Les Britanniques espéraient qu'avec ce système, la livre redeviendrait valeur de réserve[18]. Pour eux, le retour à la convertibilité couronnait un long processus d'assainissement des finances et de lutte contre l'inflation. En France, il coïncida avec une dévaluation du franc à

hauteur de 17,55 pour cent – la quatrième depuis la Libération. Pour la Belgique, le rétablissement de la convertibilité revenait plus simplement à entériner officiellement des vertus dont le franc était déjà paré de longue date[19].

Tout ferme que fut le franc belge, la Banque craignait que l'interchangeabilité des monnaies européennes et leur transférabilité en dollars suscite des mouvements brusques et spéculatifs sur les marchés des changes. La régularisation du marché des changes demanderait désormais beaucoup de doigté. La Banque serait amenée à tout moment à apprécier s'il était opportun de laisser monter le cours de telle ou telle monnaie au-delà d'un certain niveau. Dans ce contexte nouveau, le choix d'une monnaie-pivot s'avérait crucial. Bien que le directeur de Strycker ait fait observer que la livre jouait toujours un rôle majeur dans le commerce extérieur belge, la direction de la Banque décida que, dans un premier temps tout au moins, elle défendrait le franc sur la base du dollar. Elle fixa les cours acheteur et vendeur du dollar en admettant une marge de fluctuation du franc de 0,75 pour cent, de part et d'autre du taux officiel de 50 francs pour 1 dollar[20]. Les cours acheteur et vendeur s'établiraient dès lors à 49,625 et à 50,375 francs, respectivement.

La mise en vigueur de l'AME entraîna aussi l'unification, par l'IBLC, des « comptes transférables » (qui pouvaient jusque là être convertis seulement en monnaies européennes) et des « comptes convertibles » en dollars.

Dans les premiers jours de janvier 1959, des rumeurs relatives à une dévaluation du franc belge provoquèrent la conversion de francs belges et un rush sur le dollar. Sur le marché libre, le dollar atteignit 52 et même 53 francs. Les gouverneurs et présidents des banques centrales de France, d'Angleterre, des Pays-Bas et d'Allemagne proposèrent leur aide. La Banque nationale servit le marché réglementé sans réticence, pour bien marquer que la demande de change ne lui posait aucun problème. La question d'éventuelles interventions sur le marché libre se reposait inévitablement[21].

La liquidation des comptes de l'UEP

La liquidation de l'UEP nécessita le règlement des dettes et créances entre pays membres. Après liquidation de la quote-part revenant à l'UEBL dans les avoirs convertibles de l'UEP (soit 977 millions de francs), la Belgique se retrouvait débitrice envers l'Allemagne à hauteur de 2,9 milliards de francs belges et créancière vis-à-vis des autres pays de l'OECE à hauteur de 6,99 milliards[22]. Le Royaume-Uni lui devait 3,3 milliards et la France, 2,9 milliards.

Le règlement des créances contractées dans le cadre de l'UEP devait faire l'objet d'accords bilatéraux. Le gouverneur Ansiaux appréhendait des négociations longues et serrées. Il proposa à son collègue de la Deutsche Bundesbank de constituer un « club des créanciers » pour éviter l'octroi de délais excessifs de remboursement[23]. En définitive, le règlement des dettes UEP ne posa pas de difficulté majeure. Le Portugal, l'Autriche, les Pays-Bas, l'Italie et la Suisse apurèrent les leurs dès le premier semestre 1959. D'autres pays – Grande-Bretagne,

Danemark, Norvège, Suède – s'exécutèrent en trois ans. La France obtint un délai de six ans. Les dettes, contractées en unités de compte, furent remboursées en francs belges ou en dollars. La plupart des conventions relatives à l'amortissement des créances bilatérales prévoyaient que les pays débiteurs souscriraient à des obligations en faveur du gouvernement belge[24]. Ces obligations (mobilisables sur le marché belge) seraient déposées sous un dossier au service des dépôts à découvert, à la Banque, et celle-ci serait chargée de leur recouvrement.

Pour la Turquie, aucun accord bilatéral n'ayant pu être conclu, le délai de remboursement fut fixé à sept ans par les pays membres de l'AME. Ceux-ci préconisaient par ailleurs de d'accorder des conditions semblables à l'Islande et à la Grèce qui, sans connaître les mêmes difficultés que la Turquie, partageaient avec celle-ci « *le caractère de pays sous-développés* »[25].

Restait à régler la dette contractée par la Belgique envers l'Allemagne. En mars 1959, la délégation belge à l'OECE en proposa le remboursement immédiat par compensation avec une créance d'un montant équivalent, datant de la première Guerre mondiale : c'étaient les Marks émis en Belgique au cours de l'occupation. Le remboursement de cette créance avait été interrompu par la Seconde Guerre mondiale[26]. Début avril 1959, la délégation allemande chargée de négocier les accords de consolidation issus de la liquidation de l'UEP refusa de lier le remboursement de la dette belge, payable à la Bundesbank, à celui de la dette allemande, qui devait faire l'objet d'un règlement d'État à État[27]. Le directeur de Strycker n'était pas d'accord et tirait argument d'un précédent : l'accord de compensation conclu entre le Royaume-Uni et l'Allemagne en 1954, dont il avait été fait application à la liquidation de l'Union[28]. Enfin, même si les deux dettes ne pouvaient être compensées, il était essentiel d'amener l'Allemagne à accepter de négocier le remboursement de sa dette en Marks. Une fois ce point réglé, la Belgique s'engagerait à amortir sa propre dette selon des modalités à convenir[29].

L'Allemagne refusa de rentrer dans ces vues et porta le différend devant l'OECE. Elle espérait faire appliquer les clauses générales de liquidation des dettes prévues dans la convention UEP, soit le paiement en trois années assorti d'un intérêt de 2,75 pour cent l'an[30]. Constatant que les deux pays concernés n'avaient véritablement tenté de négocier un arrangement, le conseil de l'OECE refusa de se prononcer, ce qui dispensa temporairement la Belgique d'effectuer des remboursements. En septembre cependant, la Belgique renonça à sa thèse, nourrissant peu d'espoir de la faire triompher devant une juridiction internationale[31]. Un accord fut signé le 30 septembre, prévoyant un amortissement de près de 1,4 milliards de francs à la mi-octobre et le règlement du solde au plus tard le 15 janvier 1961. Un règlement rapide permit à la Belgique de réduire à un minimum la charge d'intérêt de sa dette. Les paiements furent effectués au fur et à mesure de l'encaissement des sommes encore dues par ses débiteurs[32].

Pour la Banque, les accords de consolidation signés en 1959 présentaient l'avantage d'alimenter ses réserves de change pendant plusieurs années[33]. Dès 1960, toutefois, plusieurs pays entreprirent des amortissements anticipés de leurs dettes en sus des amortissements contractuels prévus par les accords de consolidation[34]. Ils offraient d'importantes quantités de monnaies étrangères contre francs belges.

Au 30 août 1961, après le remboursement anticipé de la dette de la France envers la Belgique (1,7 milliards de francs belges), les soldes dus à la Belgique par des membres de l'ancienne UEP n'étaient plus que de 701 millions de francs.

Au-delà du retour à la convertibilité : la problématique des liquidités internationales

La fin de l'UEP et le retour des monnaies européennes à la convertibilité marquèrent l'intégration des deux grandes zones monétaires occidentales, la zone dollar et la zone « OECE ». Ils consacrèrent une rupture dans l'histoire économique mondiale de l'après-guerre et le triomphe de l'étalon or-dollar. Dès cet instant, cependant, une autre problématique commença à se faire sentir : celle des liquidités internationales destinées à financer l'expansion économique mondiale. Évoquée de manière sporadique à partit de 1952, elle prit une acuité particulière à partir de 1957[35].

Dès le début des années 1950, on assista à une redistribution progressive et à un accroissement global des réserves mondiales d'or et de monnaies convertibles en or. Mais cet accroissement global se produisit de façon inégale : si les réserves en or des nations européennes et du Japon doublèrent entre 1952 et 1959 (cet afflux contribua d'ailleurs à rendre possible le rétablissement de la convertibilité au sein de l'OECE), celles de la plupart des pays d'Asie et d'Afrique n'évoluèrent guère. Cette pénurie de réserves présentait pour eux un caractère d'autant plus grave qu'avec leur accès à l'indépendance politique, leurs besoins en crédits augmentaient considérablement.

En vertu des accords de Bretton Woods, c'était le FMI qui était au premier chef concerné par la question de l'expansion des liquidités mondiales. À l'été 1957, le Fonds accepta de constituer une commission d'experts pour étudier l'évolution des réserves monétaires. Certains États producteurs d'or, comme l'Afrique du Sud, évoquèrent une nouvelle fois la nécessité de relever le prix du métal jaune exprimé en dollars. Pour Ansiaux, toutefois, il était utopique de penser que les Américains autoriseraient une revalorisation de l'or : ils ne voulaient « *ni élargir la possibilité d'expansion interne, ni accorder uniformément un subside aux pays producteurs parmi lesquels l'URSS figure en bonne place* »[36].

Début 1958, l'économiste Robert Triffin lançait un cri d'alarme : les liquidités internationales n'avaient augmenté que de 90 pour cent depuis 1938 alors que la valeur des importations mondiales avait quadruplé. Les tirages sur le FMI, qui n'atteignaient que 234 millions de dollars fin 1955, avaient augmenté de 693 et 977 millions de dollars respectivement en 1956 et 1957. La part du dollar dans les réserves des banques centrales avait augmenté considérablement. La situation était d'autant plus complexe que les courants commerciaux et les flux monétaires restaient fondamentalement déséquilibrés à l'échelle planétaire. Les États-Unis continuaient à engranger d'énormes surplus commerciaux. Par contre, leur balance globale des paiements extérieurs se soldait par un déficit de quelque 600 millions de dollars par an. Si cette situation durait, il était vraisemblable que la confiance

dans le dollar s'en trouverait finalement ébranlée et qu'on assisterait à un effondrement général du système monétaire international.

Nombre d'économistes estimaient que pour résoudre les difficultés de financement rencontrées tant par les pays neufs que par les débiteurs des États-Unis, il fallait augmenter les ressources du FMI et de la BIRD. Quelle était la position de la Banque vis-à-vis de ce problème ? Aussi longtemps qu'il fut gouverneur, Frère s'opposa à une expansion des moyens financiers du FMI et de la BIRD qui aurait nécessairement entraîné une majoration des engagements de la Belgique envers ces institutions. La situation n'évolua pas lorsque Ansiaux lui succéda. Lui aussi estimait que la participation belge aux organismes de Bretton Woods était déjà trop élevée, si on la mettait en regard du revenu national. L'exécution des engagements vis-à-vis du FMI et de la BIRD constituait un fardeau très lourd pour la Trésorerie[37]. D'autre part, l'assistance que des petits pays comme la Belgique avait obtenue de ces organismes financiers internationaux était généralement moins élevée que celle des grands pays et de leurs territoires d'outre-mer. Enfin, Ansiaux calculait qu'au rythme où croissaient les besoins des pays en voie d'industrialisation, un relèvement de 50 pour cent des quotas au FMI ne permettrait de couvrir leur déficit que pendant une année. Dès lors, les problèmes posés par le développement structurel de ces pays ne pouvaient être résolus par un simple élargissement des réserves liquides mises à disposition de l'économie mondiale[38]. S'il s'avérait vraiment nécessaire d'accroître les ressources du Fonds, Ansiaux voulait que ce soit de façon progressive et en établissant des critères d'après lesquels le FMI serait habilité à refuser des demandes de crédits. D'autre part, Ansiaux estimait préférable que le Fonds se finance en recourrant à des emprunts, comme ses statuts l'y autorisaient, plutôt que par un relèvement uniforme des quotas[39].

La direction de la Banque mettait d'ailleurs en doute la réalité d'une insuffisance des liquidités internationales. Pour le vice-gouverneur De Voghel, celles-ci étaient surtout mal réparties : les importations des États-Unis représentaient 13 pour cent du total mondial, celles de la zone sterling, 24 pour cent, mais les États-Unis possédaient 61 pour cent des réserves d'or existantes, contre 6 pour cent pour la zone sterling[40].

Au mois de septembre 1958, la Banque nationale de Belgique et la Nederlandsche Bank s'entretinrent de l'attitude à adopter lors de la prochaine assemblée générale du FMI, si on y proposait d'augmenter les ressources du Fonds. Les deux instituts d'émission envisagèrent la question essentiellement sous l'angle budgétaire. Au cas où l'augmentation des quotas s'accompagnerait d'un versement immédiat, celui-ci représenterait un décaissement de 30 ou 60 millions de dollars pour la Belgique. Il faudrait vraisemblablement modifier le plafond des avances de la Banque à l'État. Conclusion : il était préférable que le quota belge ne soit pas majoré, quitte à ce que la Belgique se joigne aux Pays-Bas en vue d'une représentation commune au sein des organes du FMI et de la BIRD[41].

En octobre 1958, la conférence du FMI à New Delhi fut présidée par Ansiaux lui-même. Les gouverneurs des principales banques centrales y décidèrent de faire étudier avant le 31 décembre 1958 les modalités suivant lesquelles le Fonds

pouvait être doté de ressources supplémentaires. Malgré l'insistance du ministre des Finances, Jean Van Houtte, Ansiaux campait sur ses positions : en cas d'augmentation des ressources du Fonds, la Banque n'aurait aucune raison d'intervenir, sauf à admettre que la participation de la Belgique serait désormais une véritable réserve de change, gérée sans considération relative à l'état des finances publiques. Il s'avérait en effet que trop souvent, le Trésor avait été le principal bénéficiaire des tirages de la Belgique sur le Fonds[42].

Notes du chapitre 9

1 BNB, *Rapport annuel pour 1958*, p. 8.
2 BNB, CD, PV du 14 janvier 1958.
3 M. Dumoulin, 1999, p. 511.
4 BNB, *Rapport annuel pour 1957*, p. 10.
5 BNB, CD, PV du 11 juin 1958.
6 BNB, CR, PV du 29 octobre 1958.
7 BNB, CR, PV du 29 octobre 1958.
8 BNB, SD, Secrétariat thématique, 32, Contacts entre la Nederlandsche Bank et la Banque nationale de Belgique, PV du 4 septembre 1958.
9 BNB, CD, PV du 4 novembre 1958.
10 BNB, CD, PV du 4 et du 18 novembre 1958.
11 BNB, CD, PV du 3 décembre 1958.
12 Le groupe de Bilderberg, présidé par le prince Bernhard des Pays-Bas, avait été fondé en 1954.
13 BNB, SD, AA, pt. 9.1/47, H. Ansiaux à J.-C. Snoy, 19 janvier 1959.
14 BNB, CD, PV du 16 décembre 1958.
15 *Public Record Office*, Archives Macmillan, CAB/128-32, *Cabinet Conclusions 1958*, n° 86, 18 décembre 1958.
16 BNB, CD, PV du 19 décembre 1958.
17 BNB, CD, PV du 26 décembre 1958.
18 BNB, DCISF, dossier D 073 /2 ; voir aussi H. van der Wee, 1990, p. 310.
19 *Écho de la Bourse*, 31 décembre 1958.
20 BNB, CD, PV des 16 et 23 décembre 1958.
21 BNB, CD, PV des 9 et 13 janvier 1959.
22 BNB, CD, PV du 9 janvier 1959.
23 Idem.
24 BNB, CD, PV du 14 juillet 1959.
25 BNB, CD, PV du 24 mars 1959.
26 Idem.
27 BNB, CD, PV du 10 avril 1959.
28 BNB, CD, PV du 17 avril 1959.
29 BNB, CD, PV du 5 juin 1959.
30 BNB, CD, PV du 17 juillet 1959.
31 BNB, CD, PV du 30 septembre 1959.
32 BNB, CD, PV des 6 et 7 octobre 1959 et BNB, SD, Secrétariat thématique, dossier 99-1, *Convention de remboursement entre le gouvernement du Royaume de Belgique et le gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne*, 30 septembre 1959.
33 BNB, CD, PV des 19 août et 6 septembre 1960.
34 BNB, CD, PV des 9 septembre 1960 (France), 13 septembre 1960 (Suède), 13 décembre 1960 (Danemark) et 25 et 30 août 1961 (France).

Notes du chapitre 11

35 BNB, SD, CL, M. Frère à R. Scheyven, délégué belge aux Nations Unies, 27 juin 1952.

36 BNB, CR, PV du 4 septembre 1957.
37 BNB, SD, AA, pt. 9.1/39, H. Ansiaux à A. van Campenhout, 16 juin 1958.
38 H. Ansiaux, 'Considérations sur le problème des liquidités internationales. Conférence faite à la Chambre de Commerce néerlandaise pour la Belgique et le Luxembourg à Amsterdam, le 13 novembre 1958', in : *BIDBNB*, t. 33, II, 5, novembre 1958, pp. 3-11.
39 BNB, SD, AA, pt. 9.1/39, H. Ansiaux à A. van Campenhout, 16 juin 1958 ; BNB, CD, PV du 20 juin 1958.
40 BNB, CR, PV du 13 août 1958.
41 BNB, SD, Secrétariat thématique, 32, Contacts entre la Nederlandsche Bank et la Banque nationale de Belgique, PV du 4 septembre 1958.
42 BNB, CD, PV du 17 octobre 1958 et CR, PV du 22 octobre 1958.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Les quinze années qui suivirent la Seconde Guerre mondiale furent un lent et continu effort pour libérer l'Europe d'un carcan de contrôles des changes extrêmement étroits, de contingentements et de barrières commerciales. Une série de problèmes complexes devaient être résolus : les besoins considérables liés à la reconstruction, le déséquilibre commercial et surtout financier vis-à-vis des États-Unis, l'appauvrissement des ressources des banques centrales et leur incapacité à financer les déséquilibres commerciaux intra-européens, l'obligation de maintenir des parités fixes entre pays pratiquant des politiques différentes en matière monétaire, sociale et industrielle etc.

Dans ce contexte peu reluisant, la Belgique occupait une place tout à fait privilégiée, réussissant dès 1946 à assurer l'équilibre de sa balance des paiements en compensant son déficit commercial vis-à-vis de la zone dollar par d'importants surplus en Europe et par les rentrées en devises que lui assurait le règlement des accords de prêt bail et d'aide mutuelle.

Fort de cet avantage, le gouverneur Frère se fixa comme objectif de mener une politique de franc fort tout en démantelant aussi vite que possible le système de contingentements et de contrôle des changes mis en place fin 1944, début 1945. Voulant définir dès que possible la teneur en or du franc et rétablir l'obligation de couverture inscrite dans la loi organique de la Banque, il cherchait sans cesse à renforcer l'encaisse or de l'institut d'émission.

On est frappé du peu de confiance que Frère nourrissait à l'endroit du dollar. Vingt ans avant que le président Nixon suspende la convertibilité du dollar, il redoutait cette éventualité. Il considérait d'ailleurs qu'avec une parité officielle de 35 dollars l'once, le dollar était surévalué. D'après lui, le blocage du prix de l'or à ce taux était un abus de puissance économique : il faussait les paiements transatalantiques au détriment de la Vieille Europe. Le gouverneur était donc partisan du rétablissement d'un marché libre de l'or. Le blocage du prix de l'or permettait aussi aux États-Unis d'acquérir à bon marché des réserves importantes et surtout retirait à l'or sa valeur d'étalon. Comme le déclarait en 1954 Louis Camu, président de la Banque de Bruxelles, « *la valeur véritable de l'or, son pouvoir d'achat sur les marchandises, dépend et continuera à dépendre de l'indice des prix exprimés en dollars* »[1].

Partisan de l'étalon or, Frère était résolument opposé au système de Bretton Wodds et au FMI. Il reprochait à celui-ci son caractère supranational, sa subordination aux États-Unis. À l'ambiance trop cosmopolite et officielle de Washington, il préférait les salons feutrés de la BRI, où il côtoyait ses pairs, gouverneurs des banques centrales européennes[2]. Plus fondamentalement, cependant, Frère et Ansiaux étaient résolument hostiles au principe fondateur du Fonds, celui de la fixité des parités, qu'ils considéraient comme un artifice dangereux : d'après eux, ce système masquait les réalités économiques et financières. Les pays qui menaient une politique inflationniste et dont la balance des paiements était dangereusement déséquilibrée n'avaient aucune raison de s'en préoccuper, puisqu'ils se raccrochaient à la fiction d'une parité intangible. Dans le

système mis en place à Bretton Woods, le maintien de la parité de leur monnaie incombait d'ailleurs à l'ensemble des États membres du FMI, chacun intervenant pour la maintenir sur son sol.. Bien sûr, Frère ne contestait pas la vertu d'un système de changes stables, bien au contraire. Encore fallait-il que cette stabilité fût effective. L'existence d'un système de changes fixes retardait le moment où chacun devrait assumer ses responsabilités en stabilisant sa balance de paiements, en limitant les dépenses publiques et les crédits.

Il faut donc nuancer A. Lamfalussy lorsqu'il écrit que « *la stratégie belge a toujours été caractérisée par une forte préférence pour les changes fixes* » et que la Belgique adhéra sans réserve au régime de Bretton Woods[3]. Lorsque début 1948, la France instaura un marché libre des devises, parallèle au marché officiel, la Banque fut tentée de suivre la même politique. Elle dut cependant y renoncer sur les instances de Gutt et du Royaume-Uni.

Si la politique de franc fort telle que Frère désirait la pratiquer s'accommodait mal des principes du FMI, elle était également incompatible, d'après le gouverneur, avec les accords bilatéraux de paiement conclus au sortir de la guerre avec une quinzaine de pays. Dans le cadre de ces accords, la Belgique et ses partenaires commerciaux s'ouvrirent des crédits mutuels s'élevant, fin 1947, au montant global de 13 milliards de francs. Tout en reconnaissant que le système avait facilité la reprise du commerce intra-européen, Frère en condamna la dérive : les pays signataires auraient dû être tantôt créanciers et tantôt débiteurs, au lieu de quoi, la Belgique accordait des avances à sens unique qui prenaient un caractère permanent et atteignaient un niveau insupportable. Pour Frère, les crédits d'État à État présentaient le vice rédhibitoire d'être automatiques : une fois l'accord de paiement signé, la Belgique ne pouvait limiter les crédits accordés, quelle que soit l'évolution financière des pays en cause. Le gouverneur se battit par conséquent pour réduire les facilités de crédit qui étaient attachées aux accords bilatéraux et obtenir que les soldes soient réglés en or ou dollars par les pays clients de la Belgique. Si ceux-ci étaient incapables de remplir cette obligation, c'est qu'ils vivaient au-dessus de leurs moyens : ils devaient réduire leurs dépenses publiques, mettre leur budget en équilibre, modérer leurs ambitions en matière de reconstruction, de façon à équilibrer davantage leurs balances des paiements. Ils pourraient alors régler leurs dettes envers la Belgique et celle-ci s'en servirait pour combler son déficit vis-à-vis de la zone dollar…

Ce raisonnement était loin de faire l'unanimité. À l'étranger, on aurait aimé que les crédits ouverts par la Belgique soient plus conséquents. Les autorités britanniques, en particulier, voyaient dans la politique or de la Belgique une marque de défiance vis-à-vis de la livre. Elles imputèrent à cette politique une part de responsabilité dans l'échec du rétablissement de la convertibilité de la livre, en 1947. Et en Belgique même, les exportateurs étaient préoccupés par l'incapacité croissante de leurs partenaires commerciaux à régler leurs dettes en or ou en dollars : si l'on restreignait les crédits que la Belgique accordait en vertu des accords de paiement bilatéraux, le commerce allait devenir impossible.

En 1947, pour aider l'Europe qui s'enlisait dans la récession, les États-Unis lancèrent le plan Marshall. D'emblée, Frère considéra le plan avec défiance. Les

aides américaines étaient calculées en fonction du déficit de chaque État européen vis-à-vis de la zone dollar. Le gouverneur voyait dans ce critère une récompense injustement accordée aux pays qui ne faisaient rien pour équilibrer leur balance de paiement, un encouragement à la gabegie et à l'irresponsabilité. Ces réticences étaient partagées par nombre d'industriels belges, qui craignaient en outre que le plan Marshall soit une manœuvre destinée avant tout à réorienter durablement vers les États-Unis les importations des pays européens.

La Belgique participa pourtant au plan : il eût été inconcevable du point de vue politique qu'elle restât en dehors. Elle profita relativement peu des aides américaines : sa balance de paiement avec les États-Unis n'était pas fortement déficitaire. Du point de vue des autorités belges, la problématique du commerce intra-européen soulevait d'ailleurs des problèmes autrement cruciaux que celui du commerce transatlantique. Aussi n'est-il pas étonnant que ce soit la délégation belge qui proposa au Comité de Coopération économique européenne un système capable de mettre le plan Marshall à profit pour débloquer en même temps les paiements au sein du marché européen.. La formule de multilatéralisation des paiements imaginée par Ansiaux et défendue par Spaak était basée sur une compensation intégrale des soldes commerciaux débiteurs et créditeurs entre tous les pays bénéficiaires du plan. Ansiaux comptait sur une aide américaine pour amorcer le processus mais les États-Unis furent effrayés à l'idée d'accorder une aide servant à autre chose que le financement d'achats aux États-Unis. Le Trésor américain craignait que l'Europe occidentale s'érige en bloc économique autarcique . En outre, le « plan Ansiaux » déclencha l'hostilité du Royaume-Uni. Celui-ci redoutait qu'en organisant les paiements intra-européens sur base du dollar, celui-ci devienne monnaie de référence pour les règlements en Europe. Les autorités britanniques refusaient aussi que les aides Marshall revenant au Royaume-Uni soient amputées. Enfin, elles rejetaient un système de paiement qui, d'une façon ou d'une autre, provoquerait de nouvelles sorties d'or du pays.

Le Royaume-Uni ne participa pas, par conséquent, au système multilatéral mis en place à l'automne 1947. Faute d'un soutien financier américain, celui-ci était fort limité : il prévoyait seulement la compensation centralisée de certains soldes bilatéraux de paiements, à condition que ces compensations entraînent seulement des réductions de soldes. En 1948 et 1949, toutefois, certaines améliorations furent apportées à l'accord en même temps que le Royaume-Uni y adhérait et que les Américains décidaient de le soutenir. Des droits de tirage furent accordés aux pays débiteurs au sein de l'OECE. Les pays créditeurs qui les accordaient bénéficiaient à due concurrence d'aides Marshall spécifiques, les aides conditionnelles. Ces droits de tirage s'ajoutèrent aux crédits bilatéraux déjà ouverts en Europe. Le système était toutefois fort complexe. Basés sur les soldes commerciaux estimés entre les 17 pays de l'OECE pris deux à deux, il provoqua des distorsions commerciales inaccepables.

L'aventure du dossier belge lors du réalignement général des parités monétaires orchestré par le FMI, en septembre 1949, est une bonne illsutration de la politique de franc fort voulue par Frère. Son objectif était clairement de maintenir intacte la valeur or du franc (à l'instar des autorités monétaires suisses).

Fait exceptionnel, la Belgique parvint à faire admettre par le conseil du Fonds le droit de laisser flotter le franc jusqu'à ce qu'il ait retrouvé une nouvelle assise : Frère espérait pouvoir ainsi défendre à moindres frais la devise nationale. Cependant, Eyskens ayant décidé de son côté de dévaluer purement et simplement la monnaie belge, cette concession historique du Fonds resta lettre morte. Les divergences d'opinion entre les autorités politiques et monétaires éclatèrent au grand jour : la volonté de Frère de maintenir sur le long terme la parité du franc se heurtait à une décision sans appel du Premier ministre. Le gouverneur réussit toutefois à limiter ce qu'il considérait comme une perte de substance du franc : alors que le Fonds conseillait à la Belgique de dévaluer sa monnaie de 15 ou 20 pour cent, la dévaluation du franc fut limitée à 12,34 pour cent par rapport au dollar. Cela signifiait une réévaluation substantielle du franc par rapport aux monnaies des principaux partenaires commerciaux de la Belgique. Il est difficile d'en apprécier l'impact sur l'évolution de l'économie et sur la structure industrielle belge. D'aucuns établissent à posteriori un lien de cause à effet avec le ralentissement de la croissance en Belgique au cours des années 1950. En tout cas, la dévaluation des monnaies européennes par rapport au franc belge ne semble avoir provoqué un retournement rapide des courants commerciaux intra-européens : la balance commerciale de la Belgique vis-à-vis de la France, des Pays-Bas ou du Royaume-Uni continua à se solder par des surplus importants dans les années qui suivirent. Il est vrai que le boom provoqué par la crise de Corée fausse probablement les perspectives.

Après le réalignement monétaire de septembre 1949, les États-Unis mirent la pression sur les Européens pour progresser plus rapidement sur la voie de la libération des échanges et du rétablissement de la convertibilité. Ils suggérèrent un plan de multilatérlsation et de compensation proche de celui imagine en 1947 par Spaak et Ansiaux. Les négociations entre Européens durèrent des mois. L'opposition entre la Belgique et le Royaume-Uni s'avéra longtemps un facteur potentiel d'échec. Ce conflit tenait bien sûr au fait que la Belgique était un pays créditeur extrême en Europe, comme l'ont constaté Alan Milward[4] ou John Fforde[5]. Mais il reposait aussi sur la différence irréductible entre les politiques monétaires suivies par les deux pays : l'institut d'émission belge, pétri d'orthodoxie monétaire, refusait d'accorder de nouveaux crédits, alors que les autorités monétaires britanniques devaient compter avec la politique de *full-employment* de leur gouvernement tout en nourrissant l'ambition de rendre à la livre le prestige qu'elle avait avant guerre. La position d'Ansiaux est particulièrement délicate dans ce dossier : il se montre soucieux de faire progresser la collaboration européenne mais doit tenir compte des réticences de Frère, préoccupé au premier chef d'éviter un endettement excessif de la Belgique. À plus d'une reprise, le néo-libéralisme des Belges les fit apparaître comme les fourriers des Américains sur le continent. Mais en même temps, aux moments cruciaux les États-Unis furent souvent obligés de ménager leurs relations avec le Royaume-Uni.

L'Union européenne de Paiements fut finalement créée pour deux ans en septembre 1950. Frère s'en méfiait, parce qu'elle institutionnalisait les crédits automatiques que la Belgique ouvrait à ses créditeurs. Le gouverneur estimait que

les efforts entrepris par chaque pays séparément pour rétablir sa balance des paiements contribueraient davantage au rétablissement de la convertibilité que les structures bancales de l'UEP, système où les pays créditeurs comme la Belgique se voyaient reprocher de mener une politique trop libérale en matière de change.

En dépit des craintes du gouverneur, la monnaie belge ne fut pas mise en péril par les crédits UEP. Même au plus fort de la crise engendrée par les excédents considérables qu'elle enregistra en 1951 dans son commerce avec la zone UEP – en deux ans, la Belgique dut accorder des crédits pour un montant total de 21,2 milliards, dont 10 financés par la Banque – les avoirs en or et dollars de la Banque ne subirent pas de réduction significative : la Belgique reçut des paiements en or et dollars pour un montant global de 17,2 milliards. Par la suite, les excédents belges se réduisirent progressivement. Prorogée d'année en année après 1952, l'UEP fonctionna de façon tellement efficace que l'encaisse or de la Banque doubla entre 1951 et 1958 : les modalités prévues pour le règlement des soldes débiteurs furent progressivement rendues plus contraignantes pour les pays clients de la Belgique, parallèlement au redressement de l'économie européenne.

Prudente, la Belgique mena cependant une politique susceptible de borner dans certaines limites la création monétaire issue du commerce international. Des dispositions furent prises pour contrôler les exportations à destination de la zone UEP et faire supporter par les exportateurs eux-mêmes une partie du poids des crédits ouverts aux pays de la zone UEP. L'IBLC imposa une retenue de 5 pour cent sur le montant des exportations. Cette somme était immobilisée sur des comptes spéciaux pour une période de six mois. Frère soutint particulièrement cette mesure, ayant pour principe que l'État ne devait jouer qu'un rôle supplétif en matière de financement du commerce extérieur.

En 1958, grâce notamment à une plus grande discipline budgétaire et à un meilleur équilibre des flux financiers et commerciaux intra-européens et transatlantiques, les pays de l'OECE purent rétablir la convertibilité externe de leurs monnaies, entre elles et vis-à-vis du dollar. Cette décision provoqua la dissolution de l'UEP et la mise en vigueur de l'Accord monétaire européen, qui devait largement rester lettre morte. À posteriori, la disparition du système UEP devait laisser certains regrets. Elle avait eu le mérite en effet de créer un système multilatéral vis-à-vis duquel les années 1960 représenteront un recul : durant ces années, le système de soutien monétaire à court terme sera basé sur des accords de *swaps* bilatéraux par lesquels les banques centrales s'accorderont des lignes de crédit réciproques, permettant le financement de déficits par nature réversibles. Certains économistes plaidèrent en vain en faveur d'une multilatéralisation de ces lignes de crédit et de la création d'un Fonds européen de Réserve. L'UEP avait eu un autre mérite, celui de créer une monnaie de compte au sein de l'Europe occidentale, laissant simultanément exister les monnaies nationales comme moyen d'échange. Cette unité, d'une valeur de 0,88867088 grammes d'or fin, parfois nommée « Epunit » fut utilisée à partir de 1950 pour la compensation des comptes entre les 17 banques centrales dans le cadre de l'UEP.

Un des titres de gloire de Frère fut d'avoir réussi, avant même le rétablissement de la convertibilité, à démanteler en bonne partie le système de

contrôle des changes mis en place en 1944. Les règlements des 16 juillet 1954, 1er mai et 18 juillet 1955 donnèrent à la réglementation du change la physionomie qu'elle devait conserver dans ses grandes lignes par la suite. En décembre 1958, il n'existait plus de contrôle des changes à proprement parler en Belgique : tous les paiements pouvaient être exécutés ou reçus en n'importe quelle monnaie convertible et les restrictions en matière de transfert de capitaux, d'opérations sur titres, or ou billets etc. étaient levées. Encore fallait-il passer par le marché adéquat : marché libre ou marché réglementé.

Le marché libre était accessible à toute personne physique ou morale, de quelque nationalité qu'elle soit. Les avoirs libres qui y étaient mis en jeu consistaient en devises acquises au marché libre et, pour les non-résidents, par des avoirs en comptes financiers en francs dont l'alimentation n'était soumise à aucune restriction (les non-résidents étaient autorisés à acquérir des devises au marché libre même au moyen de leurs avoirs du marché réglementé). L'utilisation des comptes financiers était toutefois limitée à des paiements de caractère financier (capitaux, revenus, acquisition d'or et de billets etc.). Par le canal du marché libre, résidents et non-résidents pouvaient exécuter vers l'étranger tout paiement et tout transfert de fonds, y compris de capitaux.

Au contraire du marché libre, le marché réglementé était seulement accessible aux banques agréées. Les montants représentatifs d'exportations étaient obligatoirement cédés sur ce marché dans les huit jours de leur acceptation, en n'importe quelle monnaie convertible. Les cours étaient fixés chaque jour en bourse et la Banque y intervenait pour éviter qu'ils s'écartent de plus de 0,75 pour cent des parités officielles. Pour effectuer leurs paiements courants à l'étranger (importations, certains transferts à caractère social, amortissements etc.), les résidents avaient le choix entre marché libre et marché réglementé. Lorsqu'ils recouraient à ce dernier, ils étaient tenus de respecter les procédures imposées par l'IBLC et de passer pour ce faire par leur banquier. Enfin les capitaux importés par la voie du marché réglementé pouvaient ressortir du pays par la même voie.

L'existence parallèle des deux marchés facilita le mouvement des capitaux tout en ménageant l'encaisse en or et devises de la Banque contre des évasions indésirables de capitaux. Le marché libre, où les monnaies se traitaient à des cours s'écartant le cas échéant de plusieurs pour cent des parités officielles, était considéré avec défiance par le FMI. La Banque y intervint en plusieurs circonstances pour valoriser la devise belge et faire tomber le prix du dollar.

---

1 L. Camu, 'La convertibilité et les banques', dans *Wirtschaftberichte der Creditanstalt-Bankverein*, Vienne, 6e année, n° 22, octobre 1954.

2 Le gouverneur n'était pas seul de ce sentiment. Comme le ferait remarquer plus tard l'économiste Robert Triffin, ce fut en partie à cause de son caractère « *trop international* » qu'en 1950, le Fonds s'avéra incapable de s'intégrer à un plan européen de multilatéralisation des paiements. « *Des pays étroitement liés entre eux par la géographie et la tradition s'engageront plus facilement à s'accorder l'entraide financière qui apparaîtrait nécessaire pour surmonter les difficultés initiales* » [R. Triffin], 1953, p. 123-124.

3 A. Lamfalussy, 'Stratégie et politique monétaires', in : *Reflets et perspectives de la vie économique*, t. XXXIX, 2000, n° 1, p. 145.

4 A. S. Milward., 1984.
5 J. Fforde, 1992.

TROISIÈME PARTIE LA POLITIQUE DE CRÉDIT DE LA BANQUE AU SERVICE DE LA STABILITÉ DU FRANC

INTRODUCTION : LES CONCEPTIONS NEO-LIBÉRALES DE MAURICE FRÈRE

Un faisceau de témoignages contemporains le confirme : dans la Belgique de l'après-guerre, la recherche de la stabilité monétaire était soutenue par un large consensus social. Pour reprendre les termes d'un régent de la Banque, s'exprimant en 1946, « *la majorité des petites gens veulent la défense du franc et sont disposés, dans ce but, à consentir des sacrifices* »[1]. La guerre à l'inflation fut menée après la Libération avec la même conviction que la bataille du charbon[2]. Tous les gouvernements qui se succédèrent durant l'immédiat après-guerre inscrivirent la défense de la monnaie en tête de leurs priorités. Ils prenaient systématiquement l'engagement de ne pas compromettre l'équilibre budgétaire et de diminuer les dépenses publiques. À tout instant, l'un ou l'autre responsable politique rappelait la nécessité de sauvegarder « *le franc de tous* », c'est-à-dire celui des petits épargnants comme des industriels, celui des pensionnés comme des commerçants[3]. Même son de cloche du côté des partenaires sociaux : à de nombreuses reprises et notamment lors de la Conférence nationale du Travail du 12 août 1946, les représentants du patronat et des syndicats de travailleurs déclarèrent solennellement placer la lutte contre l'inflation en tête de leurs préoccupations communes. Lorsque d'importantes hausses salariales furent consenties en 1944 et 1945 pour compenser l'augmentation des prix de détail, le patronat s'engagea à limiter autant que possible leur répercussion sur les prix et à les compenser par une amélioration de la productivité. De leur côté, les syndicats déclarèrent ne pas vouloir entraver la marche vers une plus grande productivité.

Le gouverneur Frère fut le plus chaud partisan (et artisan) de cette politique de stabilité monétaire. Il a un jour défini le rôle de la Banque en une formule lapidaire : « *s'assurer le contrôle du marché monétaire* »[4]. Convaincu qu' « *il ne peut y avoir de prospérité réelle, solide et durable, d'expansion économique et de stabilité politique sans que soit assurée au préalable la stabilité monétaire sur la base de laquelle reposent en fin de compte l'équilibre de l'économie, la formation de l'épargne et le développement des investissements productifs* »[5], il mena une politique très conservatoire, veillant à ce que l'évolution de la masse monétaire reste autant que possible sous le contrôle de la Banque et ne progresse qu'en fonction du développement réel de l'économie, sans provoquer une augmentation des prix. Profondément marqué par ce que la Belgique avait subi dans l'entre-deux-guerres, Frère accordait une priorité absolue à la nécessité d'éviter une dévaluation qui « *équivaut à prélever l'impôt le plus anti-social qui puisse être imaginé* »[6]. Il ne fallait pas non plus compromettre la situation du franc au point d'être obligé de pratiquer une politique déflationniste : celle-ci avait un caractère profondément injuste et le gouverneur était résolu à tout faire pour ne pas être condamné à cette extrémité. Il était persuadé que la Belgique devait à sa politique monétaire orthodoxe et courageuse le redressement extrêmement rapide de l'après-guerre et qu'en défendant la stabilité monétaire, la Banque contribuait le plus efficacement à un essor économique national sur le long terme et au progrès social.

Cette position de Frère était partagée par l'ensemble de la direction de la Banque. Moins que tout autre pays, la Belgique pouvait se permettre une politique inflationniste. « *La structure économique de notre pays est telle qu'une expansion abusive de crédit engendre inévitablement la hausse des prix et des salaires, diminue le pouvoir compétitif de nos exportateurs et provoque le déficit de la balance des paiements* »[7]. En aucun cas, la Banque ne tolérerait une politique d'expansion débridée du crédit ou d'inflation « *car dans l'un comme dans l'autre cas, nous créerions nous même les francs avec lesquels on viendrait acheter des devises et il est bien certain que l'encaisse or y passerait tout entière, sans aucun avantage pour le pays* »[8]. Pour la monnaie comme pour les marchandises, « *la loi de l'offre et de la demande est inexorable* »[9].

Les deux piliers de la politique anti-inflationniste devaient être, selon la Banque, une politique aussi libérale que possible en matière d'échanges et de transactions financières internationales et une politique de crédit très stricte. Frère considérait que dans le contexte de la Belgique des années 1945 et suivantes, le contrôle du crédit, qu'il s'agisse d'avances à l'État ou au secteur privé, devait être le moyen d'action privilégié de la Banque. « *C'est en agissant sur le crédit, sur le budget et par là, sur l'investissement, que l'on peut acquérir le contrôle de la balance des paiements et que l'on peut ainsi défendre ou accroître les réserves monétaires* […]. *Si un déséquilibre se manifeste dans la balance des paiements, déséquilibre qui se traduit par des pertes d'or et de devises étrangères, c'est par la politique de crédit qu'il faut immédiatement s'efforcer de la combattre* »[10]. Pour redresser d'une manière durable une balance des paiements déséquilibrée, il était inutile, voire nuisible, d'interdire l'importation de quelques produits étrangers (produits de luxe par exemple), même si ces mesures présentaient un aspect spectaculaire et héroïque. C'était l'ensemble des dépenses intérieures – biens de consommation et biens d'investissement – qu'il fallait s'efforcer de réduire dans une mesure limitée, afin d'inciter les producteurs à faire l'effort nécessaire pour produire à des prix concurrentiels sur les marchés internationaux. On évitait ainsi de frapper lourdement et brutalement une branche particulière de l'activité économique plutôt qu'une autre : on les atteignait toutes « *aussi peu que possible* »[11]. Pour réduire les demandes de crédit, on ne pouvait songer en temps de paix à rétablir un rationnement des produits de consommation ou un contrôle direct comportant une limitation arbitraire des investissements. Seuls le renchérissement et, au besoin, la limitation du crédit à court terme par la Banque centrale pouvaient atteindre ce but.

Or, nulle part ailleurs dans l'Europe de l'après-guerre, les autorités monétaires ne songeaient pratiquer une politique restrictive en matière de crédit. Des années plus tard, Frère se souviendra avec fierté d'avoir été un précurseur : « *On semblait à cette époque avoir complètement perdu de vue l'influence de la politique de crédit sur la formation de la balance des paiements* […]. *On prétendait poursuivre une politique d'argent abondant et facile, maintenant dans des pays qui avaient subi la désorganisation et les ruines de la guerre des taux d'intérêt aussi bas que ceux qui prévalaient aux États-Unis ou en Suisse, où la formation de l'épargne demeurait abondante et où les ravages de la guerre étaient nuls ou sans importance* » [12]. Aux Pays-Bas, en France ou au Royaume-Uni, on considérait que le relèvement du prix de l'argent handicaperait par trop la reconstruction. Au Royaume-Uni, le taux d'escompte resta fixé à 2 pour cent lors

de la tentative de retour de la livre à la convertibilité, en juillet-août 1947. Deux ans plus tard encore, alors que le gouvernement britannique s'efforçait de repousser l'échéance de la dévaluation de la livre, il n'envisagea pas de relever le taux d'escompte officiel. Il fallut attendre l'arrivée des Conservateurs au pouvoir pour qu'on renoue avec une politique active en matière de taux.

Considérant le volume de crédit « *comme un tout* », Frère estimait nécessaire de contrôler non seulement les avances aux gouvernements étrangers et le crédit à l'économie privée, mais également le volume des avances de la Banque à l'État[13]. Sa politique en matière de crédit avait donc un corrélat capital : la nécessité d'un équilibre budgétaire strict. Pétri de libéralisme, il se méfiait des budgets gonflés par de trop amples interventions de l'État dans l'économie. Sur ce point, il se distinguait une nouvelle fois des idées dominantes de l'époque.

« *La préparation de vastes programmes d'investissement est devenue aujourd'hui une règle dans la plupart des pays. Il est certes utile – et même indispensable – de dresser à certains moments de tels programmes, car il faut toujours être prêt à lutter contre la dépression économique ; mais, en période de prospérité, il faut avoir le courage de se limiter dans leur mise en application afin de constituer les réserves permettant de les exécuter dans les périodes où le chômage fera sa réapparition. L'expérience a appris que la satisfaction des besoins, des désirs, des aspirations des hommes a toujours été limitée par les moyens dont ils disposaient pour les satisfaire. Les progrès de la science et de la technique font reculer chaque jour ces limites, mais les désirs et les aspirations s'accroissent généralement plus vite que les possibilités de les satisfaire* […]. *Dans l'établissement des programmes, il faut établir une hiérarchie entre les tâches que l'on souhaite accomplir afin de pouvoir, à chaque moment, différer, étendre sur une plus longue période ou même simplement abandonner celles qui paraissent le moins indispensables* »[14].

D'après Frère, l'interventionnisme était la plupart du temps voué à l'échec car il était impossible d'envisager les conséquences économiques en cascade d'une mesure « *de relance* ». Voulait-on empêcher la hausse du prix de certains produits ? On provoquait involontairement celle d'autres marchandises. Cherchait-on à réduire le chômage ? On y précipitait davantage de travailleurs. Désirait-on enfin élever le niveau de vie de certaines classes sociales ? On condamnait à la misère un plus grand nombre d'individus.

Au total, les conceptions « néo-libérales » de la Banque détonnaient dans l'Europe de l'après-guerre. Le responsable du département économique de la BRI, Per Jacobsson, plus tard administrateur délégué du FMI, considérait qu'il n'y eut guère au départ qu'en Belgique et en Italie, à l'intervention des gouverneurs Maurice Frère et Luigi Einaudi, qu'on chercha à contrôler les poussées inflationnistes par une politique de restriction financière et budgétaire[15]. Ailleurs, les banques centrales menaient une politique d'expansion de crédit. Et en 1957 encore, l'économiste allemand Otto Veit déclarait que « *deux rôles peuvent être assignés à la banque centrale : un rôle de gendarme, conforme à la théorie quantitative de Ricardo et au 'currency principle' qui en découle ; et un rôle d'adjuvant, conforme au 'banking principle' de Tooke. Ce second rôle tendrait aujourd'hui à prévaloir sur le premier, bien que des personnalités comme M. Martin, du Federal Reserve Board, Per Jacobsson, du Fonds monétaire et enfin Maurice Frère lui soient restés acquis* »[16].

Notes du chapitre 1

1 BNB, CR, PV du 21 août 1946.
2 *L'Écho de la Bourse*, 1er avril 1946.
3 Voir par exemple la déclaration du Premier ministre Van Acker lors de la dissolution du gouvernement, en janvier 1946, in : *L'Écho de la Bourse*, 10 janvier 1946.
4 AMAE, 7114 III, texte d'une conférence de M. Frère prononcée au Japon le 21 avril 1960.
5 Idem.
6 BNB, SD, CL, M. Frère à A. Renard, 1er février 1956.
7 BNB, *Rapport annuel pour 1950*, p. 13.
8 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 10 mars 1947.
9 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 16 février 1948.
10 AMAE, 7114 III, texte d'une conférence de M. Frère prononcée au Japon le 21 avril 1960.
11 BRI, *Vingt-huitième assemblée générale ordinaire tenue à Bâle, le 9 juin 1958. Allocution de Monsieur Maurice Frère, président du conseil d'administration*, Bâle, 1958, p. 11.
12 AMAE, 7114 III, texte d'une conférence de M. Frère prononcée au Japon le 21 avril 1960.
13 BNB, CR, PV du 14 janvier 1948.
14 AMAE, 7114 III, texte d'une conférence de M. Frère prononcée au Japon le 21 avril 1960.
15 E. Jacobsson, p. 222.
16 Cité par P. Diertelen, 'La politique monétaire en Belgique et en France, points de convergence et de divergence', in : *Revue de l'Institut de Sociologie de l'ULB*, 1958, 3, p. 492.

CHAPITRE 1 – LA RÉSURRECTION DE L'ÉCONOMIE (1944-1946)

Prix et salaires dans l'immédiat après-guerre

Durant les premiers mois qui suivirent la Libération, l'industrie souffrit d'une pénurie de matières premières. Mais dès le début de 1945, le redressement économique s'accéléra. L'outil industriel n'avait subi que relativement peu de dommages. Quoique vieilli, il était prêt à fonctionner. Le port d'Anvers était tombé intact aux mains des Alliés, ce qui permit l'acheminement des approvisionnements. En dépit de certaines tensions politiques et sociales, l'industrie se mobilisa pour faciliter la victoire alliée sur l'Allemagne et permettre le redémarrage de l'économie nationale. En prenant le premier semestre de 1939 comme base (= 100), l'indice de production passa de 16,7 en janvier 1945 à 97,5 en janvier 1947. Un effort particulier fut consenti pour développer la production de charbon.

En septembre 1944, une Conférence nationale du travail décida de majorer les salaires de 60 pour cent, dont 20 pour cent à titre « provisoire ». Une autre conférence, en 1945, aboutit également à une hausse de salaires de 20 pour cent et surtout, le rattachement des salaires à l'index des prix. Avec le redémarrage rapide de la production, le chômage se réduisit comme peau de chagrin. En septembre 1946, il y avait moins de 37.000 chômeurs recensés, soit environ 1 pour cent seulement de la population active ! La demande était forte : à cause de la guerre, de nombreux besoins n'avaient pu être satisfaits. La Libération déclencha un mouvement de rattrapage de la consommation, que dopa la politique libérale suivie en matière commerciale. On a vu comment la Belgique démantela très tôt le système de contingentements mis en place dans le cadre de l'économie de guerre. La consommation atteignit très vite en Belgique un niveau inégalé en Europe. Il fut rapidement mis fin au rationnement. En 1946, le train de vie des Belges choquait les ressortissants des pays voisins, dont les autorités étaient contraintes de pratiquer une économie de pénurie, restreignant le plus possible leurs importations et contrôlant étroitement les prix et les salaires[1]. Paul-Henri Spaak, ministre des Affaires étrangères à l'époque, a raconté les tensions que la politique d'abondance de son gouvernement suscitait lors de ses contacts avec le ministre néerlandais des Finances, Pieter Lieftinck et avec le Chancelier de l'Échiquier, Stafford Cripps : « *Ils étaient socialistes comme moi, mais aussi doctrinaires que je le suis peu et aussi entêtés que je suis généralement conciliant. Ils étaient, par la force des choses, obligés de faire chez eux une politique d'austérité. Les événements la leur avaient imposée, mais ils entendaient la présenter comme librement choisie. Ils me sommaient de m'y rallier* »[2]. Certains ministres belges se virent conseiller par leurs homologues britanniques de mettre un frein aux appétits de luxe des Belges. Mais les autorités politiques et financières belges considéraient qu'une politique d'abondance, était économiquement et politiquement la voie la plus indiquée pour le pays[3].

La saturation du marché national relevait d'une stratégie délibérée pour lutter contre le marché noir et la cherté de la vie. Dès sa rentrée au pays, en

septembre 1944, le gouvernement déclencha en effet une offensive contre une expansion des prix. Il y avait deux dimensions cette problématique. La première était d'ordre politique et social : pour éviter une crise, il était crucial d'augmenter progressivement le pouvoir d'achat de la population. Mais l'évolution des prix avait aussi une dimension commerciale : il était vital pour l'économie nationale de maîtriser leurs fluctuations de façon à maintenir la compétitivité des produits belges sur les marchés extérieurs, en dépit de la pénurie de matières premières. Défi d'autant plus complexe que dans certains pays, comme le Royaume-Uni, par exemple, les prix s'étaient maintenus à un niveau beaucoup plus bas.

L'assainissement monétaire de septembre 1944 (l'opération Gutt) avait déjà eu pour principal objectif de faire correspondre autant que possible la masse monétaire laissée en circulation avec le volume de marchandises disponibles. La méthode employée fut critiquée par certains observateurs étrangers. L'économiste français Charles Rist, par exemple, fit observer que les prix en Belgique ne baissèrent pas de façon tangible dans les mois qui suivirent l'opération. À quoi Gutt rétorqua qu'en septembre 1944, l'inflation provoquée par l'occupation n'avait pas encore exercé toute son action sur les prix. En outre, soulignait le ministre belge, Rist basait ses critiques sur les prix officiels, alors qu'en 1944 et 1945, le coût de la vie dépendait pour une large part des prix du marché noir[4]. Enfin, on ne pouvait que trop facilement imaginer ce qui se serait passé si l'opération Gutt n'avait pas eu lieu : les émissions monétaires que la poursuite de la guerre avait rendues indispensables auraient ajouté leur pression inflationniste à celles de l'occupation. Bref, une augmentation limitée des prix n'avait rien que de très normal. Le tout était de garder un œil attentif sur leur évolution par comparaison avec l'étranger.

Pour mener à bien cette étude comparative, il fallait disposer de chiffres fiables. Le service d'études de la Banque n'ignorait pas la difficulté d'appréhender l'évolution réelle des prix. Il tenait ses propres statistiques, calculant chaque mois l'argent qu'une famille ouvrière type devait dépenser pour se procurer l'indispensable, compte tenu du prix de certains produits de première nécessité sur le marché noir. L'évolution de cet indice officieux met mieux en relief l'effet de la contraction monétaire et de la politique monétaire menée depuis sur les prix : en novembre 1944, il atteignait 813 (sur base des prix en avril 1940 = 100) ; en juillet 1946, il était tombé à 341.

La Banque surveillait attentivement l'évolution de l'index des prix. Comme le faisait remarquer le gouverneur Frère, « *c'est sur ce point que la politique monétaire et la politique économique se rencontrent. Leur coordination doit être assurée* »[5]. Mais pour la Banque, si les fluctuations des prix étaient un thermomètre de l'évolution économique, un symptôme de bonne ou mauvaise santé monétaire, il était vain, voire dangereux, de prétendre agir sur eux par voie de règlement. Et très vite, des dissensions apparurent entre les autorités politiques et la Banque quant à l'opportunité ou à l'efficacité d'une action directe sur les prix. janvier 1945, le ministre des Finances demanda à la Banque de désigner un représentant pour siéger à la commission régulatrice des prix créée au sein du ministère des Affaires économiques[6]. Le gouvernement désirait octroyer des subsides à certains

producteurs de façon à maintenir artificiellement bas le prix de différentes denrées de première nécessité : le lait, le pain, la viande et le charbon. La compétitivité des exportateurs serait compromise si la hausse des prix les obligeait à procéder à des ajustements trop importants de salaires[7]. La commission demanda au gouvernement un budget de 2,5 milliards de francs pour 1945. Frère estimait que ce montant était démesuré. Le directeur Léopold Smeers, membre de la commission, proposa de le réduire de moitié mais il ne fut pas suivi. En réalité, la direction de la Banque était extrêmement réticente à accréditer une politique de subsides susceptible de fausser le jeu de l'offre et de la demande.

Un an plus tard, malgré les efforts consentis pour maîtriser l'inflation, celle-ci menaçait la compétitivité de l'industrie nationale. Le gouvernement Van Acker II, formé début avril 1946, lança « la bataille des prix » : il s'agissait d'accroître le pouvoir d'achat du franc, de façon à augmenter le salaire réel sans mettre en danger les exportations. Le 13 avril, le Premier ministre annonça le blocage des prix et de sévères peines à l'égard des commerçants contrevenants. Un mois plus tard, pour faire pièce aux syndicats qui réclamaient une majoration des salaires, il leur promit en pleine conférence nationale du travail de provoquer une baisse immédiate des prix, à concurrence de 10 pour cent. Cet engagement laissait Ansiaux sceptique : tout sévères qu'ils fussent, les contrôles ne pourraient endiguer la hausse. La déclaration du ministre, craignait-il, aurait pour seul effet de provoquer une brutale résurgence du marché noir. Déjà, les magasins se vidaient. Pour Ansiaux, le gouvernement aurait du choisir une autre stratégie pour faire tomber les prix : « *L'intérêt reste le mobile le plus puissant des actions des hommes ; il vaut mieux faire jouer la concurrence qui est maintenant possible parce que le marché est suffisamment approvisionné que de prendre des mesures qui ont l'effet d'un coup de carabine tiré sur une bande de moineaux : pas un n'est touché mais tous s'envolent* »[8]. Mais Ansiaux avait sous-estimé l'autorité de Van Acker et quinze jours plus tard, il constatait avec surprise que presque partout, la baisse de prix prévue avait été mise en vigueur[9].

Il n'en restait pas moins que le rétablissement de la concurrence serait à long terme plus efficace qu'un contrôle des prix par voie d'arrêté. Dans les mois qui suivirent, l'IBLC mit en place le régime de la déclaration valant licence qui assouplit considérablement les formalités exigées jusque là des importateurs. La concurrence entre production nationale et marchandises importées s'en trouva facilitée et eut certainement un impact sur les prix. Mais inévitablement, certains industriels belges en souffrirent. Ils auraient aimé que l'on améliore la compétitivité des produits belges en dévaluant le franc. En novembre 1946, le régent Laloux fit état des préoccupations de certains industriels, partisans d'une dévaluation pour régler le problème des prix[10]. Mais la direction de la Banque ne voulait pas en entendre parler : « *Ce qu'il faut, c'est tendre à la baisse des prix en laissant entrer les marchandises* »[11]. Par ailleurs, la façon dont les statistiques étaient dressées variait encore d'un pays à l'autre. Les comparaisons internationales étaient donc impossibles.

Devenu directeur général du FMI, Gutt craignait toutefois que ces mesures soient insuffisantes pour garantir la compétitivité de l'industrie belge, le jour où prendrait fin le *seller's market* » : il aurait aimé davantage de fermeté encore dans la

politique des salaires et des prix. « *Je ne veux pas que si un jour une dévaluation se produit, on me dise : 'Mais de quoi vous plaignez-vous ? On a suivi votre politique'. Non. On l'a suivie dans les discours et dans certains éléments techniques. Ce n'était pas assez* […]. *Le danger, c'est que dans la situation actuelle des industries en bénéfices, ouvriers et patrons sont d'accord pour des augmentations de salaires. Qu'est-ce que ça leur fait, c'est le client qui paie. Mais quand il s'agira de revenir en arrière, ce ne sera plus la même chose* »[12].

L'évolution de la circulation monétaire

Les tenants et aboutissants de l'opération d'assainissement monétaire d'octobre 1944 ont été analysés en détail par le professeur H. van der Wee dans une étude à paraître parallèlement à celle-ci. Nous nous contenterons ici d'en rappeler la substance. Fort de l'expérience de l'entre-deux-guerres, le ministre des Finances Gutt avait voulu écarter le danger de l'inflation et procéda dès octobre 1944 à un assainissement monétaire drastique. Il réduisit le stock monétaire, qui atteignait 164,6 milliards. À eux seuls, les billets en circulation dépassaient 100 milliards de francs, contre 30 à la veille des hostilités : la dette flottante de l'État s'était "monétisée". L'opération "Gutt" consista schématiquement à remettre à chaque détenteur de billets, à concurrence de 2.000 francs par personne, des billets d'une émission nouvelle. Les déposants gardaient à leur disposition l'équivalent de leur avoir en compte au 9 mai 1940. Le solde de leurs avoirs était réparti en deux masses : 40 pour cent (ou 42 milliards) réputés temporairement indisponibles ; et 60 pour cent (ou 63 milliards) définitivement bloqués. Les fonds définitivement bloqués furent, nous l'avons vu dans le premier chapitre de ce livre, transformés en fonds d'État : les "titres de l'emprunt de l'assainissement monétaire". Ces opérations eurent évidemment des répercussions sur la situation des dépôts bancaires. Les dépôts libres d'affectation tombèrent de 43,6 milliards en septembre 1944 à 15,8 milliards à la fin de la même année.

Mais la circulation monétaire augmenta à nouveau rapidement dans les mois qui suivirent, soit de 60,6 milliards de francs en 1945 et de 16,6 milliards en 1946. Cette progression s'explique par l'augmentation des crédits consentis à l'État et à l'économie, par la libération d'avoirs temporairement indisponibles et par l'accroissement des avoirs en or et devises de la Banque nationale. Nous ne reviendrons pas sur la problématique des avances, évoquée plus haut.

Le maintien de la circulation monétaire au niveau très bas auquel elle avait été ramenée à la fin de 1944 aurait provoqué une violente déflation. Ce n'était pas le but poursuivi par les auteurs de la réforme monétaire d'octobre 1944. Ils savaient que les efforts de reconstruction nécessiteraient bientôt d'importantes injections de monnaie dans l'économie. Aussi, les trois cinquièmes seulement des moyens de paiement stérilisés furent définitivement bloqués et transformés en titres d'un emprunt d'assainissement monétaire émis spécialement à cette fin, amorti progressivement grâce au produit d'un impôt sur le capital et de deux impôts extraordinaires sur les bénéfices de guerre. Les 40 pour cent restants, déclarés temporairement indisponibles, furent graduellement libérés dans les années 1945-1948 et, pour l'essentiel, dès les années 1945-1946.

Libération des avoirs temporairement bloqués (en milliards de francs belges)[13]		
	Chiffres absolus	Diminution par rapport à l'année précédente
Fin 1944	36,4	
Fin 1945	20,0	16,4
Fin 1946	12,7	7,3
Fin 1947	8,8	3,9
Fin 1948	2,5	6,3

Les libérations des avoirs temporairement indisponibles se firent suivant des modalités diverses. Tout d'abord, des autorisations spéciales furent accordées à des entreprises ou des particuliers pour des raisons économiques ou sociales. Ensuite, les contribuables furent autorisés à régler leurs impôts à l'aide de leurs avoirs temporairement indisponibles. Enfin, le gouvernement prit différentes mesures générales de déblocage. Dès le 5 juin 1945, par exemple, tous les comptes temporairement indisponibles qui ne dépassaient pas 15.000 francs à l'origine furent libérés.

Dès janvier 1945, l'accroissement rapide de la masse monétaire suscita l'inquiétude de la Banque[14]. Elle devint plus vive au fil des mois. À la mi-juin 1945, la circulation de billets était remontée de 26,6 milliards à 56,6 milliards de francs[15]. Il était toutefois difficile d'apprécier dans quelle mesure ce volume était excessif : les références à des périodes antérieures étaient nécessairement faussées et la vitesse de circulation de la monnaie était difficile à calculer. Mais au total, Frère estimait que des mesures de déblocage importantes ne pourraient être envisagées que lorsque l'activité économique aurait repris vigueur et que le marché des capitaux fonctionnerait normalement, de façon à permettre à l'État de lancer des emprunts à moyen ou long terme. De ces deux points de vue, les améliorations enregistrées depuis la libération du territoire étaient lentes mais les perspectives semblaient encourageantes. Le marché de l'argent à vue et à court terme fonctionnait apparemment d'une manière satisfaisante. Les dépôts bancaires augmentaient, permettant aux banques d'intervenir sur ce marché. « *L'État y a recours dans une mesure qui s'amplifie : 179 millions en février* […]*, 266 millions en mars, 572 millions en avril, 1.220 millions en mai* ». Simultanément, l'État bénéficiait de l'accroissement continu des avoirs des particuliers à l'Office des Chèques postaux : 645 millions en janvier, 554 millions en février, 473 millions en mars, 821 millions en avril, 461 millions en mai. En bourse, les fonds publics se tenaient correctement, ce qui laissait espérer l'accès prochain de l'État au marché des capitaux à moyen ou long terme.

Dans son discours inaugural au Parlement, le 13 août 1945, le ministre des Finances De Voghel déclara que sans compromettre la réforme Gutt, l'augmentation de la circulation qui s'était produite depuis novembre 1944 avait été plus importante et plus rapide qu'il n'eût été désirable et qu'elle suscitait dans le public la crainte d'une dévaluation ou d'une nouvelle opération d'assainissement.

La publication hebdomadaire de l'évolution de la circulation par la Banque nationale contribuait sans doute à alimenter ce sentiment d'incertitude. De Voghel demanda à la population de faire preuve de patience car de nouvelles mesures de déblocage pourraient seulement être prises lorsque le programme d'assainissement monétaire serait complété par le vote de différentes lois fiscales (impôts sur les bénéfices de guerre, impôt spécial sur les fournitures à l'ennemi, impôt de 5 pour cent sur le capital). Celles-ci furent publiées au Moniteur à la mi-octobre 1945.

Anticipant sur leur vote, De Voghel rencontra la direction de la Banque dans les premiers jours d'octobre pour lui faire part de son intention de libérer prochainement 25 pour cent des avoirs provisoirement indisponibles. Il voulait faciliter le placement d'un important emprunt et poser un geste vis-à-vis des détenteurs de fonds bloqués, alors que des élections devaient avoir lieu en février 1946. Le directeur Ansiaux n'était pas chaud. Un déblocage ne devait être accordé que s'il répondait à une nécessité économique[16]. De plus, la population aurait déjà oublié au moment des élections une mesure de déblocage prise quatre mois auparavant et elle exigerait un nouveau geste. Malgré ces objections, le solde des comptes indisponibles fut libéré à concurrence de 25 pour cent le 1er décembre 1945, facilitant ainsi l'émission de l'emprunt de la Libération.

Fin 1945, le montant des billets en circulation avait plus que doublé par rapport à novembre 1944. À posteriori, Frère estima que l'inflation de 1945 avait eut un effet heureux, parce que, sans mettre en danger la parité du franc, elle avait corrigé la caractère « *nettement excessif* » de la réforme monétaire[17]. Mais début 1946, la situation préoccupait l'opinion et des rumeurs de dévaluation circulaient.

En février 1946, l'encaisse or s'élevait à 32,7 milliards de francs, en progression de 2,3 milliards par rapport à septembre 1945. Les rumeurs de dévaluation se calmèrent, mais reprirent plus tard dans l'année, à l'instigation notamment des partisans d'un développement des exportations[18].

La stabilisation du cours des fonds publics : création du Fonds des Rentes

En 1939, une réforme de la loi organique de la Banque avait fixé à 5 milliards de francs belges la limite de ses avoirs en effets publics à court ou long terme (art. 11, § 3° et 9° et art. 13). Cette disposition avait été introduite pour permettre à la Banque de pratiquer, à l'instar des banques centrales des pays voisins, une politique d'*open market*, c'est-à-dire d'intervenir sur le marché des effets publics pour adapter la circulation de ces effets aux nécessités de la politique monétaire. En fixant d'étroites limites aux opérations d'*open market*, le législateur avait voulu éviter d'une part, que cette innovation ne fût utilisée inconsidérément pour financer les besoins du Trésor et d'autre part, qu'un écroulement éventuel de la rente ébranle l'équilibre financier de la Banque[19].

La Seconde Guerre mondiale empêcha la Banque d'organiser le marché des rentes. Début 1945, la réouverture prochaine de la bourse et la multiplication des émissions par divers organismes gravitant dans l'orbite de l'État donna un

caractère aigu au problème de la tenue des fonds publics sur le marché. Il fallait éviter des différences de rendement non justifiées d'un titre à l'autre et atténuer les écarts trop brutaux des cotations.

Ce fut la direction de la Banque nationale elle-même qui proposa au ministre des Finances, Gaston Eyskens, de confier à un organisme autonome, fonctionnant sous la garantie de l'État, le soin de veiller à la régularisation du marché des fonds publics[20]. Bien que les archives d'époque ne soient pas dissertes à ce sujet, il semble que la direction de la Banque voulait limiter toute communauté d'intérêt entre l'institut d'émission et le Trésor. En d'autres termes, il fallait que la Banque puisse défendre le franc en toute indépendance vis-à-vis de la politique budgétaire du gouvernement. Frère et ses collègues estimaient en effet que la Banque, société anonyme dont le capital n'atteignait que 200 millions de francs, ne pouvait assumer la politique d'*open market* et les risques qui en découlaient, qui pouvaient s'élever à plusieurs milliards de francs. À sa demande, la Banque fut déchargée de la stabilisation du marché des fonds publics.

Le gouvernement institua alors par arrêté-loi du 18 mai 1945, un établissement public autonome, le Fonds des Rentes. Celui-ci était autorisé à acheter et vendre les titres à moyen et long terme émis par l'État, la Colonie, la Régie des Télégraphes et Téléphones, la Société nationale des Chemins de Fer belges, le Crédit communal de Belgique, les provinces et les communes et plus généralement tous les titres bénéficiant de la garantie de l'État. Pour financer ses activités, il devait emprunter sur le marché de l'argent disponible au jour le jour (*call money*), où le remboursement des sommes placées pouvait être exigé avec 24 heures de préavis. Si l'offre en *call money* était insuffisante, le Fonds était autorisé à emprunter à la Banque, dans le cadre de la convention fixant le plafond des avances de la Banque à l'État. De ce fait, si la stabilité des marchés à moyen et long terme incombait désormais à un organisme distinct de la Banque, celle-ci continuerait à y jouer un rôle à titre de prêteuse en dernier ressort. L'institut d'émission serait en outre associée à la gestion du Fonds des Rentes puisque, pour déférer au désir du ministre des Finances, deux de ses directeurs, Léopold Smeers et Pierre Berger, acceptèrent de siéger au comité chargé de diriger le nouvel organisme[21]. La Banque s'engagea à ne plus procéder elle-même à des opérations sur fonds publics[22]. Elle céda à son prix de revient, soit 856 millions de francs, le portefeuille de titres qu'elle s'était constitué jusque là par sa politique d'*open market*.

Le 4 juin 1945, les quatre bourses du Royaume (Bruxelles, Anvers, Gand, Liège) furent rouvertes et les opérations du Fonds des Rentes purent commencer. À cette occasion, la Banque précisa les modalités de son soutien. Pour préserver l'indépendance de sa politique de crédit, elle ne pouvait accorder un financement « *automatique* » et illimité au Fonds des Rentes[23]. Le montant de ses avances serait limité à 1 milliard de francs, Elles seraient gagées sur le portefeuille d'effets du Fonds et se feraient sur des « *bases commerciales* », c'est-à-dire au taux relativement élevé de 3 ou 3,5 pour cent[24]. La Banque entendait ainsi répondre à la nécessité où elle se trouvait de réaliser « *des sources d'opérations profitables, sans cependant entrer en conflit en cette matière, avec l'intérêt général* »[25].

Durant les premiers mois d'activité du Fonds des Rentes, son portefeuille diminua. En septembre 1945, il n'était plus que de 600 millions de francs. Mais la ponction réalisée sur le marché des capitaux par l'emprunt intérieur, fin 1945, et l'arrêt de l'inflation, début 1946, entraînèrent un relèvement assez sensible des taux d'intérêt à long terme. Celui-ci se traduisit par un effritement du cours des fonds d'État. Malgré l'intervention accrue du Fonds des Rentes – fin février 1946, son portefeuille atteignait déjà 2.248 millions –, la baisse des cours continua. En mars, ils étaient si déprimés qu'un emprunt public de 10 milliards de francs annoncé par le ministre De Voghel dut être reporté. Pour le quotidien catholique *La Libre Belgique*, qui avait toujours attaqué l'opération Gutt, ce discrédit venait de ce que l'assainissement monétaire avait rompu le contrat de confiance qui liait l'État aux épargnants : « *On ferma pendant neuf mois le marché des fonds publics et le fait d'acheter ou de vendre un titre de l'État fut même considéré comme un crime, puni de prison. Les porteurs de rente furent obligés – toujours sous peine de prison – de se découvrir, alors que l'anonymat du titre, qui en constituait le principal privilège, était formellement garanti par l'État* […]. *Enfin, malgré les exonérations fiscales contractuelles prévues, le titre fut frappé par les lourds impôts exceptionnels* »[26].

Cependant, le portefeuille du Fonds des Rentes n'arrêtait pas de gonfler. Le 21 juin 1946, le montant des avances de la Banque au Fonds dépassa le plafond de 1 milliard de francs. Ansiaux confiait ses inquiétudes à Camille Gutt : « *On soutient péniblement la dette 4 pour cent unifiée en achetant à une cadence de 50 millions par jour. Il faut absolument que cela cesse* […] ; *il n'y a qu'à décrocher en laissant tomber le cours à 97 et peut-être même à 95, mais il faut arrêter l'hémorragie* »[27]. Frère était du même avis : il fallait laisser s'établir la valeur réelle des fonds d'État, par le jeu de l'offre et la demande. Il recommanda au ministre des Finances de renoncer à soutenir la dette unifiée au pair. Il déclara au président du Fonds, Joseph Vanheurck, que la Banque ne pouvait plus s'associer à une politique qui provoquait un gonflement de la circulation monétaire, alors que de son côté l'économie privée manquait de crédit[28]. Le Fonds des Rentes avait été créé pour écrêter les pointes du marché, non pour maintenir les cours envers et contre tout. Prolonger cette situation en vue de faciliter des émissions ultérieures semblait d'ailleurs au gouverneur de nature à « *tromper les souscripteurs* »[29].

Fin août, la situation du Fonds des Rentes s'aggrava encore lorsque l'Office national de Sécurité sociale (ONSS) présenta des masses de fonds publics en remboursement. L'Office désirait placer ses liquidités en bons à court terme émis par des institutions para-étatiques : la Société nationale de Crédit à l'Industrie (SNCI), l'Office central de Crédit hypothécaire (OCCH) et le Fonds de Rééquipement ménager[30]. À cette occasion, la Banque consentit à porter de 1 à 2,5 milliards de francs le crédit ouvert aux Fonds des Rentes[31]. Mais Frère était mécontent. L'opération se ramenait pour lui à créer de la monnaie pour financer des biens de consommation ou des investissements, sans que se trouve accrue la masse de biens disponibles sur le marché.

Le marché du *call money*

Si la Banque nationale ne manifesta pas beaucoup d'enthousiasme pour jouer un rôle en matière de stabilisation de la rente, il en alla tout autrement du marché du *call money*, c'est-à-dire de l'argent à très court terme qui se plaçait et se retirait à vue, au jour le jour. Elle considérait en effet que ce marché faisait partie de celui du crédit à court terme. Les fluctuations qu'il subissait avaient un impact direct sur la stabilité de la monnaie.

Au lendemain du conflit, le marché du *call money* était alimenté par les banques privées et par certains établissements financiers parastataux (Banque du Congo belge, Institut national de Crédit agricole etc.). Les statuts de la Banque nationale ne lui permettaient pas d'y intervenir avec ses propres disponibilités. Dès décembre 1944, pourtant, elle souhaita pouvoir influencer ce marché de l'argent à court terme[32]. Elle estimait que les banques privées y pratiquaient parfois des taux trop élevés : jusqu'à 1,5 pour cent. Cependant, la Banque ne disposait pas de la masse de manœuvre nécessaire pour jouer un rôle prépondérant dans le marché du *call*[33]. Elle suggéra au gouvernement de lui confier à cette fin les avoirs déposés à l'Office des Chèques postaux, mais ceux-ci furent finalement réservés à l'alimentation de la Trésorerie[34]. Elle se vit par contre confier début 1945 la gestion des disponibilités de l'ONSS et de la plupart des institutions para-étatiques.

Il en résulta l'existence parallèle de deux marchés du *call* d'importance sensiblement égale. Le premier était dit « en compensation ». Il était alimenté de l'argent des banques privées. L'Institut de Réescompte et de Garantie (IRG) y puisait l'essentiel de l'argent nécessaire au financement de ses activités de réescompte[35]. Le second, dit « hors compensation », était géré par la Banque nationale et alimenté par les institutions du secteur public (la CGER et l'ONSS essentiellement). L'OCCH, l'Office national du Ducroire, l'IRG et surtout le Fonds des Rentes y puisaient une partie de leurs ressources. Puisant sur les deux marchés, l'IRG assurait une certaine perméabilité entre eux.

Le marché hors compensation bénéficiait d'un apport de *call* assez stable, du fait que la CGER maintenait liquides une large part de ses disponibilités. L'IRG, par contre, subissait les vicissitudes d'un marché nettement plus fluctuant. Il pouvait être très étroit aux périodes d'échéances bancaires, lorsque les banques retiraient massivement leurs capitaux – par exemple, à l'occasion des paiements anticipés d'impôts ou à la veille des périodes des vacances estivales. D'autre part, les banques étaient sans cesse tentées de trouver des placements plus rémunérateurs pour leurs liquidités (certificats de trésorerie par exemple). L'IRG était obligée de recourir brusquement aux avances de la Banque nationale, parfois pour des sommes importantes – ce qui lui occasionnait des frais puisqu'elle devait lui payer un intérêt équivalent au taux d'escompte[36].

Pour vivifier le marché du *call*, les banques furent autorisées en mars 1946 à y placer la moitié de leurs moyens de trésorerie (soit 2 pour cent de leurs dépôts)[37].

L'alimentation du Trésor : la réglementation sur les coefficients bancaires de janvier 1946

Durant la guerre, les dépenses de l'État avaient atteint 228 milliards de francs (dont 66 pour cent représentaient les charges de l'occupation). Ces dépenses avaient été couvertes par l'impôt (65 milliards), l'emprunt (78 milliards) et les avances de la Banque d'Émission (85 milliards). Ne disposant pas d'autres possibilités de placement pour des dépôts qui augmentaient sensiblement, les banques souscrivirent massivement aux emprunts de l'État. À la Libération, le portefeuille de fonds d'État des banques s'élevait à 39 milliards de francs (dont 35 milliards de certificats du Trésor à court terme). Ce montant était dix fois supérieur à celui de 1939. Les crédits à l'État représentaient 89 pour cent des crédits bancaires.

La reprise progressive du commerce et de l'industrie allait amener un accroissement rapide de la demande de crédits de la part du secteur privé. Il fallait éviter que l'échéance d'une partie de la dette à court terme mette le Trésor en difficulté et que la dette flottante de l'État devienne liquidités, créant des moyens de paiement surabondants et relançant l'inflation. Le gouvernement pouvait difficilement, dans l'immédiat du moins, envisager une consolidation par l'emprunt. Il décida dès lors que tous les certificats de trésorerie à court terme souscrits par les banques pendant les hostilités seraient prorogés d'office pour une durée d'un an. Cette disposition fut ensuite reconduite jusqu'à décembre 1945[38]. Les banques protestèrent contre ce régime, qui leur occasionnait un terrible manque à gagner. Le rendement des certificats de trésorerie n'était que de 1,31 pour cent pour ceux à 4 mois et 1 15/16e pour cent pour ceux à 12 mois : taux insuffisants selon elles pour assurer l'équilibre de leurs comptes[39]. Incontestablement, si les banques n'avaient été contraintes de renouveler les certificats de trésorerie qu'elles détenaient en portefeuille, elles y auraient à coup sûr substitué des placements plus rentables : avances à l'économie privée ou fonds d'État rachetés en bourse. Mais du point de vue de la Commission bancaire et de la Banque il ne pouvait en être question car les finances de l'État auraient été déstabilisées. L'enjeu n'était pas seulement économique, il était aussi politique : la Commission bancaire voulait absolument éviter de « *déplacer de la Banque nationale vers les banques privées* […] *un pouvoir d'émission monétaire d'une ampleur considérable* »[40], autrement dit, de donner au secteur privé une marge de manœuvre accrue durant la période cruciale de la reconstruction.

Début 1946, la reprise de l'économie provoqua des difficultés d'alimentation du Trésor. Eugène de Barsy, président de la Commission bancaire, proposa à Frère et au ministre Franz De Voghel de garantir des ressources stables au Trésor par une mesure plus appropriée que la prorogation, d'année en année, des certificats à court terme[41]. Le 29 janvier, la Commission bancaire édicta à cette fin un nouveau règlement s'inscrivant dans le cadre de l'arrêté royal du 9 juillet 1935 sur le contrôle des banques. Celles-ci étaient désormais réparties en trois catégories[42]. Il y aurait sept banques dites « de grande circulation », celles dont les ressources propres

(capital, réserves et bénéfices reportés) dépassaient 500 millions de francs belges[43] ; dix-huit banques de moyenne circulation, disposant de moyens d'actions compris entre 100 et 500 millions[44] ; et soixante-huit banques régionales et spécialisées, dont les ressources étaient inférieures à 100 millions[45]. Chaque catégorie de banques se voyait imposer trois coefficients dits « de trésorerie », « de solvabilité » et « de couverture ». Le premier établissait un rapport minimum entre les liquidités des banques (encaisse en francs belges, avoirs à la Banque nationale et à l'Office des Chèques postaux) et leur passif exigible à vue ou à court terme (les dépôts à court terme). Le coefficient de solvabilité fixait la proportion entre fonds propres (capital et réserves) et passif total exigible. Le coefficient de couverture, enfin, qui nous intéresse surtout dans le cadre du financement de l'État, imposait aux banques belges d'investir en certificats du Trésor à court terme 50 pour cent au moins des dépôts collectés auprès du public (ce rapport était de 60 pour cent pour les banques de moyenne circulation et même de 65 pour cent pour les sept banques les plus importantes). Cette réglementation gelait la dette publique à court terme et permettait au financement de l'État d'échapper au marché de l'argent. Mais la liberté d'investissement des banques s'en trouvait fortement limitée. De plus, comme les certificats de trésorerie ne rapportaient qu'un intérêt dérisoire (1,31 pour cent pour ceux à 4 mois et 1 15/16e pour cent pour ceux à 12 mois) le nouveau système portait gravement atteinte à leur rentabilité[46]. Très vite, de nombreuses voix s'élevèrent au sein du monde des affaires pour condamner le règlement de janvier 1946 : l'arrêté de 1935, qui avait eu pour seul objectif de protéger l'épargne, ne pouvait servir d'alibi pour imposer aux banques la détention d'un quota de certificats de trésorerie[47].

De son côté, la direction de la Banque fit remarquer que par son incidence monétaire, la nouvelle réglementation constituait une intrusion de la Commission bancaire dans la politique monétaire, domaine réservé de la Banque nationale. Frère craignait que la Commission n'accorde inconsidérément des dérogations au nouveau règlement et de cette façon augmente les moyens d'action des banques privées. À la même époque, dans le cadre d'un projet de réforme de ses statuts, la Banque proposa d'ailleurs que la compétence de la Commission bancaire en matière de coefficient de couverture lui soit transférée.

Les avances de la Banque à l'État

« C'est en fin de compte dans la politique budgétaire que se trouve la clé de la situation monétaire »[48]. Durant toute sa carrière de gouverneur, l'état des finances publiques fut au premier rang des préoccupations de Maurice Frère. Il se préoccupa particulièrement de l'évolution des avances de la Banque à l'État, luttant sans cesse pour que l'institut d'émission ne soit contraint de financer les dépenses de l'État par la planche à billets.

En 1939, on l'a dit, la limite des avances de la Banque à l'État – ou, ce qui revient au même, le montant maximum des effets publics que l'institut d'émission pouvait détenir – avait été fixée à 5 milliards de francs. Le 10 mai 1940, toutefois, un arrêté-loi autorisa le gouvernement à passer toutes conventions avec la Banque

en vue de permettre la réalisation des facultés d'emprunter de l'État. La Banque était désormais autorisée à détenir des effets publics dans les limites fixées par ces conventions. Dès le 12 mai, la Banque mit une somme de 5 milliards à disposition de l'État. La créance de la Banque sur l'État augmenta considérablement au cours des cinq années de guerre. Il fallut d'abord permettre le paiement des frais de l'armée d'occupation (convention du 23 juillet 1941). Dans le cadre de cette convention, le plafond des avances de la Banque à l'État (par l'escompte sans intérêt de bons du Trésor) fut porté à 15 milliards en septembre 1941, à 20 en février 1942, à 25 en décembre 1942. Par ailleurs, la Banque nationale reprit dans sa comptabilité, à la Libération, les avances sans intérêt consenties au gouvernement belge de Londres. Celles-ci s'élevaient à 5,9 milliards. Début 1945, le montant total des avances sans intérêts accordées à l'État par la Banque s'élevait à 30,9 milliards.

Après la libération du territoire, l'État dut consentir d'importantes dépenses extrabudgétaires, comme les achats de la mission économique Kronacker pour le ravitaillement du pays. Il y eut aussi les avances en francs belges consenties aux gouvernements britannique et américain dans le cadre des accords prêt-bail, celles nécessaires pour le paiement de la solde des troupes alliées. La Belgique resta bien plus longtemps que prévu le principal point de stationnement des armées alliées sur le continent. On l'a vu dans le chapitre consacré à la politique de change : l'augmentation rapide des dépenses de la Belgique dans le cadre de l'aide aux armées alliées compromit en partie l'assainissement monétaire d'octobre 1944. Un an après cette opération, la Belgique avait mis en circulation 36 milliards supplémentaires : 20 milliards pour le paiement de biens et services et 16 milliards pour la solde des troupes stationnées en Belgique[49].

Dans l'intervalle, il avait fallu une nouvelle fois augmenter la marge des avances à l'État. Dans le cadre d'une convention datée du 9 avril 1945 entre la Banque et le gouvernement, la Banque accepta d'escompter à concurrence de 10 milliards supplémentaires les bons du Trésor émis à partir du 8 février 1945 en vue de couvrir les besoins généraux du Trésor[50]. Le plafond total était ainsi porté à 40,9 milliards de francs. La guerre continuait et pour Frère, « *la Banque ne pourrait dans les circonstances actuelles, assigner de limites au recours de l'État à son crédit* »[51]. Fin juin 1945, il constatait que depuis la Libération, les avances de la Banque à l'État avaient augmenté de 23,3 milliards de francs, chiffre pharamineux[52]. Et l'on imaginait mal pouvoir résorber cette « réflation ». Certes, les dépenses afférentes à l'entretien des armées en campagne étaient désormais partiellement compensées par de premiers remboursements effectués par les gouvernements alliés. Mais le remboursement en devises d'avances consenties aux armées alliées servait surtout à financer des importations de vivres et de matières premières. Frère demanda au ministre des Finances Eyskens une action résolue pour équilibrer désormais le budget. Il demandait aussi que tout soit mis en œuvre pour récupérer rapidement les créances du Trésor sur les nationaux acquéreurs de produits importés dans le cadre des accords de *lend-lease*[53].

Fin juillet 1945, le plafond de 40,9 milliards fut atteint. La Banque consentit à l'État une nouvelle avance de 5 milliards de francs, sans intérêts. Comme la

guerre avait pris fin, le gouverneur proposa toutefois que, pour les avances ultérieures, la Banque puisse appliquer un intérêt[54].

L'activité économique reprenait mais les rentrées fiscales ne se développaient qu'avec un certain décalage. À la mi-septembre, De Voghel, qui avait succédé à Eyskens comme ministre des Finances, dut demander à la Banque une rallonge des avances à concurrence de 5 milliards. Le montant de celles déjà accordées atteignait 45.695 millions de francs. Il était provisoirement impossible de consolider la dette publique en lançant des emprunts : il fallait attendre le raffermissement de la confiance publique et le rétablissement de l'activité du marché des capitaux[55]. Le 20 octobre, la Banque accepta d'arrondir la limite générale des avances au Trésor à 50 milliards[56]. À cette occasion, le conseil de régence dénonça la façon « *inconsidérée* » dont la mission Kronacker engageait d'importantes dépenses pour importations[57].

A l'automne 1945, le ministre De Voghel s'attaqua à la consolidation de la dette publique. En octobre déjà, lors des négociations à Washington sur le règlement des accords de prêt-bail, Camille Gutt et Hubert Ansiaux sondèrent l'*Export-Import Bank* sur la possibilité d'obtenir un crédit de quelques dizaines de millions de dollars, destiné à couvrir des achats effectués en Amérique[58]. L'accord d'emprunt fut conclu quelques semaines plus tard. Il portait sur 100 millions de dollars[59]. Un contrat similaire put être conclu avec le Canada[60]. En novembre 1945 encore, le gouvernement lança un emprunt 4 pour cent, dit de la Libération. Le gouvernement en confia l'émission à un consortium bancaire. Cette opération rapporta 10,6 milliards. La Banque ne joua qu'un rôle réduit à cette occasion. De Voghel se déclara déçu par cette passivité. Frère fit valoir qu'il était en voyage aux États-Unis au moment où l'emprunt avait été lancé. Le ministre et le gouverneur envisagèrent de renforcer le rôle de la Banque nationale lors des négociations qui précédaient les emprunts et lors de leur placement. La Banque, estimaient-ils, « *a sa place toute indiquée à la tête des syndicats et en outre, ses guichets pourraient être organisés d'une manière plus adéquate pour le placement des emprunts* »[61]. En réalité, l'institut d'émission ne joua qu'un rôle des plus effacés dans l'émission des emprunts intérieurs ultérieurs.

Il s'entremit par contre efficacement pour négocier les crédits à court terme consentis à l'État belge par la BRI. Dès 1945, l'institution bâloise souscrivit à des bons du Trésor belges payables en francs suisses ou en dollars et renouvelables à leur échéance[62]. En théorie, la BRI avait décidé de limiter ce type d'avances à 50 millions de dollars, maximum. Mais des dépassements temporaires de ce chiffre furent consentis quand le Trésor belge traversait des moments difficiles.

Le recours de l'État aux avances de la Banque se réduisit progressivement. De janvier à juillet 1945, le financement des besoins propres du Trésor (c'est-à-dire accord de prêt-bail ou *lend-lease* exclu) avait été couvert par la Banque nationale à concurrence de 4,2 milliards de francs. Mais grâce à la réduction des dépenses publiques et à l'augmentation des recettes fiscales, les opérations de la Banque avec le Trésor pour le financement du budget (*lend-lease* exclu) se soldèrent entre août 1945 et fin mai 1946 par un boni de 2,6 milliards de francs[63]. En d'autres termes, le ministre des Finances se targuait désormais d'un budget en équilibre : économies,

impôts, emprunts permettaient de le financer sans recourir à la Banque. Le montant de la dette publique (environ 180 milliards fin mai 1946) n'avait rien d'exceptionnel par comparaison aux pays voisins. Enfin, sa structure semblait saine (46 pour cent à long terme, 12 pour cent à moyen terme, 36 pour cent à court terme et 6 pour cent à vue).

Indépendamment des avances de la Banque à l'État, la Banque s'était vu confier en octobre 1944 le financement des accords bilatéraux de paiement conclus par la Belgique. Il en a été abondamment question dans le chapitre consacré à la politique de change. Rappelons simplement que la direction de la Banque participa activement à l'élaboration de ces accords, car ceux-ci étaient un des principaux éléments à prendre en ligne de compte pour assurer l'équilibre de la balance des paiements nationale. Certains accords bilatéraux furent malgré tout conclus dans la précipitation, sans que la Banque puisse donner préalablement son avis. À plusieurs reprises, Frère reprocha au gouvernement et spécialement au ministre des Affaires étrangères Paul-Henri Spaak de ne pas avoir pris en compte leurs retombées monétaires et de ne pas avoir consulté la Banque. Ce fut le cas par exemple au printemps 1946, lors de la conclusion d'un accord bilatéral avec le commandement militaire de la zone française d'occupation en Allemagne. Malgré que celui-ci comportât une clause engageant la Banque, celle-ci n'avait été mise au courant qu'après coup et de manière officieuse[64].

Les crédits à l'économie

Le crédit à court terme : la renaissance de la traite escomptée

Au lendemain de la guerre, soucieuse d'encourager le redémarrage de l'économie, la Banque voulait pratiquer une politique d'argent à bon marché. Le taux d'escompte fut réduit le 16 janvier 1945 de 2 à 1,5 pour cent (le taux des effets domiciliés en banque fut ramené de 2 à 1,75 pour cent, celui des traites non acceptées de 3 à 2,5 pour cent).

Pendant l'entre-deux-guerres, les crédits de caisse et les avances en compte s'étaient largement substitués aux traites comme moyen de financement des opérations commerciales. La guerre avait évidemment accentué cette évolution. En 1930, la Banque escomptait encore près d'un million et demi de traites, pour un montant global de 7,7 milliards de francs. En 1943, ces chiffres étaient tombés respectivement à 20.800 traites et 680 millions. À partir de janvier 1945, la Banque s'efforça de remettre en usage la « lettre de change », traite escomptée par les banques et réescomptée chez elle en cas de besoin. Elle réduisit pour cela à 1 pour cent le taux pratiqué pour l'escompte des acceptations bancaires visées par elle et représentatives d'exportations ou d'importations de marchandises[65]. C'était le taux le plus bas jamais pratiqué par la Banque depuis sa fondation. Le taux des avances en compte courant sur effets publics à 120 jours, maximum, fut quant à lui maintenu à 2 pour cent. Comme les disponibilités étaient rares, la Banque calculait que cette différence de taux encouragerait l'usage de la traite, tout en facilitant le financement du commerce extérieur. C'est ce qui arriva effectivement.

L'usage croissant de la lettre de change mit la Banque en mesure de contrôler le marché des crédits bien mieux que si ceux-ci eussent été octroyés sous forme d'avances sur nantissement ou de crédits de caisse. En effet, pour profiter du taux de 1 pour cent, le papier commercial devait au préalable être visé par la Banque, ce qui permettait de vérifier à quel usage il était destiné. En ramenant ainsi une bonne part du marché du crédit sous son contrôle direct, l'institut d'émission cherchait à éviter que les crédits à court terme puissent être affectés à des investissements à long terme. Il était aussi en mesure de refuser le renouvellement à l'échéance des traites qu'il détenait en portefeuille et d'exiger que chacune d'entre elles mentionne clairement l'objet de l'opération et la date de la facture. Ces mesures à caractère purement technique n'étaient pas très spectaculaires, ce qui présentait l'avantage de ne pas heurter de front les partisans du crédit facile et à bon marché[66]. Elles n'en étaient pas moins efficaces.

En août 1945, certains membres du conseil de régence demandèrent à la direction si elle ne craignait pas qu'en pratiquant elle-même l'escompte des traites à l'importation et l'exportation, la Banque « *perde quelque peu de son autorité en entrant en compétition avec les établissements de crédit privés* »[67]. La direction répondit que le portefeuille de traites escomptées de la Banque nationale ne s'élevait qu'à 330 millions, quand les crédits des banques privées s'élevaient, eux, à plus de 5 milliards de francs. L'intervention des comptoirs d'escompte sur ce marché avait cependant « *un effet régulateur dans un domaine où, autrement, les banques privées jouiraient du monopole* ». Dans le courant de l'année 1946, toutefois, la Banque prit une part beaucoup plus significative dans les crédits à court terme à l'économie.

Crédits à l'économie (millions de francs belges)[68]				
	Crédits de la Banque nationale		Crédits des banques privées	
	Chiffres absolus	Variation annuelle	Chiffres absolus	Variation annuelle
Fin 1944	2.296		6.929	
Fin 1945	1.534	- 762	10.214	+ 3.285
Fin 1946	5.312	+ 3.378	17.828	+ 7.614

Les nécessités de la reconstruction exigeaient que l'on épargne les capitaux disponibles. Frère considérait indispensable une stricte répartition du crédit. Par exemple, il n'était pas admissible qu'un industriel obtienne des crédits dépassant la valeur des marchandises qui lui étaient nécessaires. La loi donnait à cet égard certains moyens de contrôle à la Banque. Un arrêté du 6 octobre 1944 prévoyait que les banques seraient tenues de signaler à l'institut d'émission chaque crédit supérieur à 1 million de francs. Comme ceux-ci représentaient à l'époque 85 pour cent du montant total des crédits ouverts au secteur privé, les statistiques tenues par le service de crédit bancaire de la Banque donnaient une vue assez précise du marché.

En janvier 1945, Frère envisagea de contingenter le crédit : au-delà d'un montant donné, chaque banque ne pourrait obtenir le réescompte de l'institut d'émission qu'à des conditions onéreuses. Le projet souleva toutefois les protestations de plusieurs régents. L'industriel liégeois Georges Laloux déclara que la méthode du contingentement aboutirait à « *une direction étatiste du crédit* »[69]. Frère y renonça dans l'immédiat mais continua cependant à réclamer davantage d'unité dans la politique de crédit[70]. Il trouvait « *inadmissible* », par exemple, qu'une entreprise à laquelle l'institut d'émission avait refusé un crédit puisse l'obtenir ensuite d'une banque qui faisait réescompter ses avances… à la Banque nationale[71].

Début 1946, la Banque décida qu'elle limiterait l'encours de réescompte de chaque établissement de crédit à une fois et demie son capital et ses fonds propres pour les affaires d'importation et à une fois son capital et ses fonds propres pour les affaires d'exportation. La Banque se réservait aussi de mettre fin à tout moment au réescompte du papier d'un établissement bancaire[72]. Cette décision suscita l'ire de certains milieux d'affaires. En juillet 1946, à la demande d'Albert-Edouard Janssen, président de l'Association belge des Banques, le plafond des visas accordés par la Banque nationale pour les acceptations bancaires représentatives d'importations fut relevé. Il pourrait désormais atteindre un montant équivalant à deux fois les fonds propres de l'établissement de crédit concerné, du moment que son capital dépassait 50 millions de francs[73]. Pour les exportations, la limite restait fixée au montant des fonds propres.

A ceux qui reprochaient à la Banque de mener une politique trop restrictive en matière de crédit commercial, la direction rétorquait que le montant des acceptations bancaires visées par la Banque s'élevait à 2,5 milliards et que depuis la Libération, les octrois effectifs de crédit par les banques privées étaient passées de 4,8 à 15,7 milliards de francs[74]. En période de plein emploi et de pénurie de certaines matières premières, il ne lui semblait pas nécessaire d'aller plus loin[75].

Le financement des investissements

En matière d'investissements aussi, l'argent disponible était limité. Pour répondre aux énormes besoins engendrés par le redémarrage de l'économie, on ne pouvait gaspiller les capitaux disponibles. À plusieurs reprises, Frère s'inquiéta de la précipitation avec laquelle certains industriels se lançaient dans des immobilisations nouvelles : le rééquipement national, rappelait-il, ne se finançait pas par l'inflation mais par du crédit à long terme. « *Il serait préférable de ralentir le rééquipement industriel plutôt que de créer des billets pour financer la production de biens de capital* » [76]. Dès janvier 1946, il cherchait à sensibiliser la population à la nécessité d'affecter son épargne à des investissements productifs plutôt qu'à l'acquisition de biens de consommation[77].

En vertu de ses statuts, la Banque ne pouvait financer elle-même des immobilisations, même indirectement. Elle le rappela à plusieurs reprises, notamment en janvier 1946, lorsqu'elle refusa de financer des avances destinées à la reconstitution de la flotte marchande belge.

Cela n'empêchait pas sa direction de se préoccuper des problèmes posés par le financement du réoutillage de l'industrie nationale. Immédiatement après la guerre, des voix s'élevèrent pour regretter la faiblesse de l'appareil belge de crédit à l'industrie : indépendamment même d'un climat politique peu favorable à l'initiative privée, les entreprises éprouvaient de grosses difficultés à se financer. Dès les premiers jours de 1945, Willy De Munck, administrateur délégué de la Banque de la Société Générale de Belgique, s'en plaignit à Frère[78]. L'émission d'actions ou d'obligations industrielles était devenue pour ainsi dire impossible. De Munck se demandait s'il n'était pas possible que la CGER et le Fonds des Assurances sociales (futur Office national de la Sécurité Sociale) soient habilitées à placer des fonds dans l'industrie.

La Banque rechercha plutôt comment développer les moyens de la Société nationale de Crédit à l'Industrie (SNCI). Début février 1945, elle envisagea de remplacer les avances en espèces que cette société consentait aux sinistrés par une remise de bons de caisse admis en nantissement d'avances à la Banque nationale. Peu de temps après, la Banque ouvrit à titre exceptionnel une ligne de crédit de 500 millions de francs à la SNCI, solution transitoire destinée à financer le règlement des dommages de guerre avant qu'une législation définitive en la matière ait été votée[79]. En décembre 1945, la SNCI demanda sans succès que ce crédit soit porté à 1 milliard de francs.

Quelques mois plus tard, Frère approcha différentes banques privées américaines – *Morgan Stanley*, *Guaranty Trust*, *Chase National Bank* – leur proposant de souscrire à un emprunt émis par la SNCI. Celles-ci semblaient disposées à accorder un prêt de 25 ou 30 millions de dollars au taux de 3 ou 3,5 pour cent. Le gouverneur espérait que la Belgique serait ainsi la première à rouvrir le marché américain des capitaux à long terme[80]. En novembre-décembre encore, Frère rencontra Winthrop Aldrich et Eugène Black, respectivement président et vice-président de la *Chase*, pour le placement d'un emprunt de la SNCI avec le concours éventuel de l'*Export-Import Bank*[81]. Ces projets étaient toutefois prématurés : le marché américain n'était pas encore prêt à accueillir favorablement des emprunts émis par des pays européens, considérés comme politiquement instables.

La pénurie de capitaux se fit davantage sentir à partir du printemps 1946. Après la compression draconienne de la circulation monétaire, en octobre 1944, après la « réflation » excessivement rapide engendrée par la participation de la Belgique à l'ultime effort de guerre des Alliés, dans le courant de l'année 1945, le pays était désormais entré dans une nouvelle phase : l'inflation était quasi jugulée, grâce notamment aux recettes fiscales. En mai 1946, alors que la situation monétaire semblait sous contrôle, le gouvernement débattit de la nécessité de planifier le redressement économique du pays. Le ministre du Rééquipement national, Albert De Smaele, s'entretint avec Frère et Ansiaux de l'élaboration d'un plan décennal de rééquipement industriel qui absorberait 1 milliard de dollars. Ansiaux trouvait ce chiffre énorme. Il aurait préféré que le gouvernement se contente d'étudier les moyens de financer les investissements indispensables à réaliser aux cours des deux prochaines années[82].

De Smaele n'était pas le seul membre du gouvernement à envisager une planification du rééquipement : Franz De Voghel suggérait de son côté l'établissement d'un plan de priorité, qui réserverait les capitaux disponibles aux investissements destinés à augmenter la capacité de production et à combler le retard technologique que la Belgique accusait sur le Royaume-Uni et les États-Unis. Le ministre des Finances souhaitait aussi modérer la consommation individuelle et collective pour régénérer le marché des capitaux « *auquel les entreprises auront accès suivant un ordre de priorité* »[83].

Mais ces projets ne se concrétisèrent pas. En juin 1946, un certain nombre de voix s'élevèrent quasi simultanément pour dénoncer une politique de déflation incompatible avec les nécessités de la reconstruction. Max-Léo Gérard dans le rapport annuel de la Banque de Bruxelles, Paul van Zeeland au Sénat et certains journaux, dont l' *Agence Économique et Financière* et *La Libre Belgique*, faisaient chorus pour réclamer des moyens supplémentaires pour moderniser l'outillage et développer les exportations.

Ansiaux voyait dans les critiques de la politique de crédit « *la manœuvre de tous les partisans de la dévaluation* », s'attaquant à la stabilité du franc parce qu'ils y avaient intérêt[84]. Tout en reconnaissant que le marché des capitaux était extrêmement réduit, la Banque se refusait à « *alimenter le marché par de nouvelles émissions de billets qui ne constitueraient qu'une inflation pure et simple* ». Elle avait par contre l'intention de travailler à une meilleure répartition de l'argent disponible en encourageant les banques à réduire le montant de leurs crédits à la consommation. « *Les sommes ainsi récupérées pourront être consacrées à des crédits commerciaux dont le besoin se fait dès à présent sentir* ». Les préoccupations de la Banque étaient répercutées par *L'Écho de la Bourse*, qui considérait que « *ce serait sacrifier à une politique de facilité et, par conséquent, recourir à l'inflation au lieu de la combattre, que de permettre dans les circonstances actuelles une abondance de numéraire et de crédit qui ne se justifie que dans une production pleine* […]. *Que dirait-on plus tard si toutes les possibilités de numéraire et de crédit de l'économie belge avaient été épuisées avant que la production soit poussée à son maximum* »[85].

Gutt, lui, voyait dans les prises de position de van Zeeland une tentative de faire son *come back* sur la scène politique belge et il frémissait à cette idée. Pour couper l'herbe sous le pied à tous les partisans des facilités de crédit, il conseilla en juillet 1946 au gouvernement et à la Banque de lancer au plus vite un plan de rééquipement industriel « *genre Monnet* »[86]. Voyant les Américains entichés de planification économique, Gutt estimait qu'ils accorderaient plus volontiers un prêt à la Belgique si celle-ci disposait d'un programme de développement à moyen terme. Lui-même imaginait un plan d'une ampleur de quelque 500 millions de dollars, soit le cinquième du plan français, à échelonner sur deux ou trois ans. Bref, le ministre d'État conseillait de desserrer un peu les cordons de la bourse : « *Sans vouloir jeter de l'argent dans le vide, il ne faut pas tout de même faire une politique au compte-gouttes, comme ce serait la tendance de Frère* »[87].

Ansiaux, lui, était adversaire d'un plan qui inciterait les industriels à alourdir leurs investissements au-delà du raisonnable et au frais de l'État[88]. Malgré l'insistance de Gutt (qui écrivit au Régent en juillet 1946 : « *ces deux années vont être*

cruciales et le plus vite rééquipés, le mieux »), aucun plan d'investissement belge ne vit le jour.

A l'été 1946, plusieurs régents de la Banque évoquèrent à leur tour les problèmes soulevés par le financement des investissements et l'insuffisance des moyens dont la SNCI disposait[89]. Le comité de direction de la SNCI lui-même se plaignait de ce que l'encours des crédits accordés par la société n'avait atteint que 650 millions de francs en 1945 et 950 millions de francs en 1946. Il proposait de développer son activité en organisant un réseau d'intermédiaires propres et en obtenant certaines facilités des pouvoirs publics (dotation, octroi de garantie au remboursement des dépôts à terme, concours de la CGER)[90]. Mais le développement de la SNCI était surtout bridé par son manque de moyens financiers et son mode de financement. Les autres institutions actives sur le marché des crédits industriels (CGER, banques privées, compagnies d'assurances) travaillaient avec des fonds à bon marché (dépôts d'épargne, dépôts à vue, réserves mathématiques). La SNCI, elle, devait se financer par l'émission d'obligations et consentir aux souscripteurs un taux d'intérêt suffisamment attractif pour les détourner de placements plus sûrs : 4,5 ou 5 pour cent. Pour bonifier cet intérêt, la SNCI n'accordait des prêts qu'à 6 ou 7 pour cent. Un coût prohibitif pour les industriels, qui préféraient recourir massivement à l'autofinancement.

En marge de la problématique du financement des investissements, celui des stocks posa des problèmes spécifiques aux entreprises dans les années 1945-1946. Nombre d'entre elles, manquant des ressources nécessaires pour financer leur approvisionnement en matières premières, sollicitèrent l'aide de la Banque. Celle-ci ne refusa pas d'apporter son aide tant que le terme nécessaire à l'importation des matières premières était inférieur à 120 jours. Au-delà de ce délai, elle se montrait inflexible : ses crédits devaient rester mobilisables, ils ne pouvaient pas être renouvelés pour financer la fabrication ou la vente. En août 1946, l'industrie lainière verviétoise sollicita des renouvellements de visas portant sur des montants importants. Malgré l'intervention du ministère des Affaires économiques, qui mit en avant la nécessité de ressusciter le marché international des laines à Anvers, la Banque refusa de déroger à ses principes[91].

Notes du chapitre 2

1 M. Weisglas, pp. 242-255.
2 P.-H. Spaak, t. II , p. 14.
3 *L'Écho de la Bourse*, 10 et 17 octobre 1946.
4 Archives Beauduin – De Voghel, F. De Voghel à A. Van Acker, 22 octobre 1946 ; BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 5 mars 1948.
5 BNB, SD, CL, M. Frère à L.H. Dupriez, 23 mars 1945.
6 BNB, CD, PV du 5 janvier 1945.
7 BNB, CD, PV du 16 mars 1945.
8 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 21 mai 1946.
9 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 5 juin 1946.
10 BNB, CR, PV du 28 novembre 1946**.**
11 BNB, CR, PV des 28 novembre et 18 décembre 1946.
12 A. De Staercke, *Tout cela a passé comme une ombre. Mémoires sur la Régence et la Question Royale*, Textes et documents édités par J. Stengers et G. Kurgan-van Hentenrijk, Bruxelles, 2003.

13 BNB, AC, SE, B 561/35, note de J. Baudewyns sur *L'évolution monétaire et financière en Belgique depuis 1945*, 14 décembre 1949.
14 BNB, CD, PV du 4 janvier 1945.
15 BNB, SD, CL, M. Frère à G. Eyskens, 26 juin 1945.
16 BNB, CD, PV du 3 octobre 1945.
17 AMAE, 7114 III, texte d'une conférence de M. Frère prononcée au Japon le 21 avril 1960.
18 BNB, CR, PV du 21 août 1946.
19 *Le Fonds des Rentes. Vingt-cinq ans d'activité, 1945-1970*, Bruxelles, 1970, pp. 9-10.
20 BNB, CD, PV du 21 mars 1945.
21 BNB, SD, CL, M. Frère à G. Eyskens, 5 mai 1945. En septembre 1957, le gouverneur n'hésite pas à dire que le Fonds des Rentes est géré conjointement par la Banque et le ministre des Finances.
22 BNB, SD, CL, M. Frère à G. Eyskens, 30 mars 1945 et G. Eyskens à M. Frère, 3 avril 1945 ; voir aussi CD, PV du 4 avril 1945.
23 BNB, CD, PV du 13 juin 1945.
24 BNB, CD, PV des 21 mars et 22 juin 1945.
25 BNB, CD, PV du 22 juin 1945.
26 *La Libre Belgique*, 29 mars 1946.
27 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 23 juin 1946.
28 BNB, CR, PV du 12 juin 1946 et CD, PV du 14 juin 1946 ; BNB, SD, CL, M. Frère à J. Vanheurck, 21 juin 1946.
29 BNB, CR, PV du 26 juin 1946.
30 BNB, CR, PV du 28 août 1946.
31 BNB, SD,CP, M. Frère à J. Vauthier, 30 août 1946.
32 BNB, CD, PV du 14 décembre 1944.
33 BNB, CD, PV du 7 février 1945.
34 BNB, CD, PV des 6 janvier et 27 février 1945.
35 La BCCRU et le Crédit Communal pouvaient aussi prêter du *call money* sur ce marché.
36 BNB, CD, PV des 17 février et 29 octobre 1948.
37 BNB, CD, PV du 25 janvier 1955.
38 BNB, CR, PV du 16 janvier 1949 et AGR, Fonds Traction et Electricité, 34/400, *Le système bancaire belge*, conférence de P. Bonvoisin, 16 septembre 1953.
39 BNB, CR, PV du 10 janvier 1945.
40 Extrait du rapport annuel 1945-1946 de la Commission bancaire, cité dans une *Note relative au projet de modification du règlement de la Commission bancaire*, annexée à BNB, CD, PV du 2 septembre 1949.
41 BNB, CR, PV des 16 et 23 janvier 1946. Sur le règlement bancaire de 1946, voir l'extrait du rapport annuel de la Commission bancaire 1945-1946, publié dans *In bono et aequitate perseverans. Baron de Barsy 1906-1985*, Bruxelles, 1985, pp. 61-72.
42 BNB, CD, PV du 22 février 1946, annexe.
43 Banque de la Société générale de Belgique, 20 milliards ; Banque de Bruxelles, 13 milliards ; Kredietbank, 8 milliards ; Banque de Reports et de Dépôts, 1,35 milliards ; Banque de Commerce, 1,3 milliards ; Banque d'Anvers, 1,25 milliards ; Société Belge de Banque, 0,86 milliard ; Banque de Paris et des Pays-bas, 0,64 milliard.
44 Comptoir du Centre, 520 millions ; Nagelmackers Fils & Co, 455 millions ; Crédit Lyonnais, 413 millions ; Westminster Foreign Bk Ltd, 402 millions ; Bank van Roeselare, 372 millions ; Lloyds National Provincial Foreign Bank, 363 millions ; Société Française de Banque, 359 millions ; FM Philippson & Co., 308 millions ; Crédit du Nord Belge, 302 millions ; Banque Jules Joire, 235 millions ; Union du Crédit, 201 millions ; Banque de Crédit Commercial, 180 millions ; Banque Borsu, 136 millions ; Bank van Mierlo, 124 millions ; Banque Sud Belge, 120 millions ; Banque Commerciale de Liège, 117 millions ; Banque de Schaetzen, 116 millions ; Banque Dubois, 110 millions.

45 Cette troisième catégorie comprenait des banques étrangères (American Express, Comptoir National d'Escompte, de Paris, Guaranty Trust Cy of New York) ; certaines banques belges importantes, mais plus spécialement des banques de groupes (Banque Belge pour l'Industrie, Banque Hallet, Banque Industrielle Belge, Mutuelle Solvay) ; certaines banques spécialisées (Banque Belge d'Afrique, Banque Belge pour l'Etranger, Banque Commerciale du Congo, Banque Diamantaire Anversoise, Banque Italo-Belge, Caisse Tirlemontoise de Crédit, Amsterdamsche Bank voor Belgïe, Rotterdamsche Bankvereeniging, Société Néerlandaise de Banque, Société Belge de Crédit Industriel et Commercial) ; et enfin, 51 banques locales.

46 Sur les réactions des banques privées aux coefficients bancaires, voir notamment G. Vanthemsche, 'La Banque de 1934 à nos jours', in : *La Générale de Banque, 1822-1997*, Bruxelles, 1997, pp. 309-311.

47 Voir note de P. Henrion, citée par G. Vanthemsche, p. 310 et F. Baudhuin, *Histoire économique de la Belgique 1945-1956*, Bruxelles, 1958, p.127.

48 Maurice Frère à l'assemblée générale des actionnaires du 25 février 1957.

49 BNB, SD, AF, 12, note de synthèse sur l'Office d'Aide Mutuelle et sur ses activités.

50 BNB, CD, PV des 21 et 28 mars 1945, et CR, PV du 11 avril 1945 ; voir aussi BNB, SD, CL, M. Frère à G. Eyskens, 6,15, 23 mars et 4 avril 1945.

51 BNB, CR, PV du 11 avril 1945.

52 Les avances augmentèrent de 4,1 milliards en janvier, de 3,6 milliards en février, de 1,9 milliards en mars et de 2,4 milliards en avril.

53 BNB, SD, CL, M. Frère à G . Eyskens, 26 juin 1945.

54 AGR, Archives Eyskens, 1182, M. Frère à G. Eyskens, 31 juillet 1945.

55 BNB, Archives Beauduin-DeVoghel, note intitulée *Exposé général*, 13 août 1945.

56 BNB, SD, CL, A. Baudewyns à F. De Voghel, 24 septembre 1945 ; CD, PV des 19 et 24 septembre 1945.

57 BNB, CR, PV du 26 septembre. On a vu dans le chapitre consacré au change combien la direction de la Banque elle-même se méfiait des excès de dépenses de la mission Kronacker.

58 BNB, CR, PV des 10 et 17 octobre 1945.

59 BNB, CD, PV du 31 décembre 1945.

60 *L'Écho de la Bourse*, 5 juin 1946.

61 BNB, CD, PV du 3 décembre 1945.

62 BNB, SD, CL, M. Frère à J. Vauthier, 22 novembre 1946.

63 *L'Écho de la Bourse*, 5 juin 1946.

64 BNB, SD, CL, M. Frère à P.-H. Spaak, 23 mai 1946.

65 BNB, SD, CL, M. Frère à G . Eyskens, 26 juin 1945.

66 AMAE, 7114 III, texte d'une conférence de M. Frère prononcée au Japon le 21 avril 1960.

67 BNB, CR, PV du 1er août 1945.

68 J. Valley, 'Le financement du réarmement en Belgique', in : *Le financement du réarmement. Travaux de l'Institut International de Finances Publiques. 8e session. Lisbonne – septembre 1952*, Bruxelles, 1953, pp. 60-92. *La banque belge au service de l'économie, 1935-1960*, s.l., 1960 (ouvrage édité par la Kredietbank s.a. à l'occasion du 25e anniversaire de sa fondation) ; BNB, AC, SE, B 561/35, J. Baudewyns, note sur *L'évolution monétaire et financière en Belgique depuis 1945*, 14 décembre 1949.

69 BNB, CD, PV du 10 janvier 1945.

70 BNB, CD, PV du 17 janvier 1945.

71 BNB, CR, PV du 31 janvier 1945.

72 BNB, CD, PV du 1er mars 1946 ; **ref ??**, P. Berger à M.-L. Gérard, 24 janvier 1946.

73 BNB, CR, PV du 19 juin et du 10 juillet 1946.

74 BNB, CR, PV du 19 septembre 1946.

75 BNB, CR, PV du 2 octobre 1946.

76 BNB, CD, PV du 2 janvier et CR, PV du 9 janvier 1946.

77 BNB, CR, PV du 16 janvier 1946.

78 BNB, CD, PV du 6 janvier 1945.

79 BNB, CD, PV des 20 février et 7 mars 1945 et CR, PV du 21 février 1945.

80 BNB, CD, PV du 19 avril 1946 et SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 10 mai 1946.
81 BNB, CR, PV du 6 novembre 1946 et SD, AA, pt. 9.1/36, M. Frère à F. De Voghel, 4 décembre 1946.
82 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 10 mai 1946.
83 *L'Écho de la Bourse*, 5 juin 1946.
84 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 23 juin 1946.
85 *L'écho de la Bourse*, 27 juin 1946.
86 En 1945, la France avait nettement opté pour une politique économique étatiste et centralisée. La planification était la pierre angulaire de cette politique. Le ministre Jean Monnet, soucieux d'accélérer le rattrapage de la France, avait élaboré un « plan de modernisation et d'équipement » qui fut adopté en 1946 et qui privilégiait les secteurs de base. Le plan Monnet avait remporté un vif succès aux États-Unis, où le ministre français était venu solliciter l'aide de la BIRD.
87 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 8 juillet 1946.
88 BNB, SD, AA, pt. 9.1/36, H. Ansiaux à T. Basyn, 6 août 1946.
89 BNB, CR, PV des 28 août, 4 et 18 septembre 1946.
90 BNB, SD, AF, 16, note confidentielle du comité de direction de la SNCI, ca janvier 1947.
91 BNB, AA, pt. 9.1/46, J.-C. Snoy à H. Ansiaux, 24 juillet 1946 et réponse d'Ansiaux, 6 août 1946.

CHAPITRE 2 – DU MIRACLE BELGE AUX PREMIÈRES DÉFAILLANCES DE L'ÉCONOMIE (1946-1950)

L'évolution de la conjoncture : prix, salaires, emploi

Du point de vue international, les années 1947-1950 sont marquées par la « soviétisation » de l'Europe de l'Est et par le lancement du plan Marshall par les États-Unis. Au terme de la période, la bipolarisation de l'Europe était achevée. Dès l'hiver 1948-1949, le budget de l'État belge dut prendre en compte la nécessité de financer le réarmement dans le cadre des projets d'entente militaire atlantistes qui aboutirent à la création de l'Organisation du Traité Atlantique Nord (OTAN) en avril 1949. La Belgique s'engagea à équiper des escadrilles et à fabriquer des avions à réaction[1].

Sur le plan intérieur, la période est dominée par les débats sur l'opportunité d'un éventuel retour du Roi Léopold III en Belgique. Autre phénomène important : le départ des communistes du gouvernement d'union nationale, en mars 1947. Ce fut une coalition entre socialistes et sociaux-chrétiens qui se constitua alors. Elle procéda dans le domaine économique à d'importantes réformes de structure. Des organes consultatifs furent créés, dont le Conseil central de l'Économie, auquel le directeur De Voghel fut appelé à participer.

Les gouvernements successifs continuèrent la lutte contre l'inflation. La stabilisation des salaires était très difficile en période de plein emploi (en 1947, moins de 2 pour cent de la population active totale était au chômage). Leur blocage était le plus souvent nominal. Les employeurs accordant des glissements pour retenir leur personnel. On considère qu'en 1947-1948, le pouvoir d'achat de la population était intégralement restauré par rapport à l'avant guerre.

Pour éviter une cascade d'augmentations salariales et de hausses des prix, la Banque encouragea toute mesure propre à faire baisser ces derniers. Son insistance pour abolir les licences à l'importation participait, comme on a vu plus haut, de cette politique : « *Le maintien de l'obligation d'une licence crée au profit de ceux qui possèdent déjà des produits dans le pays un monopole inadmissible et une protection occulte contre la concurrence de nouvelles importations. S'il s'agit de produits fabriqués dans le pays, c'est également au profit des producteurs que s'exerce cette protection occulte qui leur permet de prélever des bénéfices excessifs sur les acheteurs* » [2]. La situation commandait à la Belgique de laisser entrer sur son marché les produits en provenance de n'importe quel pays, pourvu qu'ils soient les moins chers[3].

C'est dans le même esprit qu'en juin 1947, Frère conseilla au gouvernement d'abandonner sa politique de subsides aux producteurs de plusieurs marchandises de première nécessité : charbon, viande, lait, froment etc. Il s'agissait d'un des moyens imaginés par le gouvernement pour combler le décalage entre prix de revient, en hausse, et prix de vente bloqués. La hausse des prix qui résulterait de l'abolition de la politique des subsides pourrait, selon Frère, être compensée par un supplément de rémunérations qui ne serait pas incorporé aux salaires. Le comité de

direction de la Banque appréhendait en effet les conséquences inflatoires des hausses salariales. Il conseillait au gouvernement de privilégier la revalorisation des salaires par la baisse des prix plutôt que de suivre une politique de hauts salaires. La compétitivité des exportateurs belges était en jeu. « *La Banque n'a pas à se prononcer sur la politique du gouvernement, mais elle a le devoir de l'éclairer sur l'aspect monétaire du problème* »[4]. Au cas où cette formule serait retenue, le gouverneur conseillait de faire en même temps une propagande active en faveur de l'épargne. On éviterait ainsi que l'augmentation de rémunération aille directement à la consommation, alimentant ainsi la hausse des prix.

En août 1947, le ministre des Affaires économiques, Jean Duvieusart, procéda effectivement à une première vague de suppressions ou de diminutions de subsides. Ceux consentis pour la viande, le lait, le chocolat… furent totalement supprimés. Mais la Banque voulait que le gouvernement aille plus loin dans cette voie. En janvier 1948, elle insista en faveur de la suppression complète des subsides aux producteurs, soulignant cette fois l'aspect budgétaire du problème : il fallait abandonner cette pratique pour comprimer les dépenses de l'État[5]. Puis, la plupart des subventions qui subsistaient couvraient des coûts permanents de production : elles étaient devenues des mesures protectionnistes qui épargnaient aux producteurs belges les efforts nécessaires pour adapter leurs prix. Sous la pression de la Banque, le gouvernement supprima effectivement une nouvelle série de subsides à la production en février 1948.

Fin 1948, la conjoncture marqua le pas. La production industrielle plafonnait et retombait même de l'indice 111,2 en 1948, à 110,4 en 1949 (1938= 100). Le chômage atteignit 235.000 unités en 1949 (moyenne annuelle). Au sein du parti socialiste belge, un courant qualifié par Ansiaux d'interventionniste s'inspirait de la politique de *full-employment* menée au Royaume-Uni par le *Labour Party*. Il ralliait des personnalités comme Victor Larock, Max Buset, Edouard Anseele et préconisait la nationalisation du crédit et de certaines industries, la planification économique, l'austérité, la limitation des importations, le protectionnisme. Le « groupe Buset », comme l'appelait Ansiaux, avait trouvé un relais au gouvernement en la personne du ministre Paul De Groote, « *très ambitieux, pas aussi convaincu qu'il veut bien le dire de la vertu des méthodes de Stafford Cripps mais assez décidé à se mesurer à Spaak et à lui disputer la place de grand homme du parti* »[6]. Partisan d'une politique économique basée sur la libre concurrence, Ansiaux considérait qu'elle devait inévitablement provoquer du chômage « *dès l'instant où elle commence à devenir efficace* ». Cette prise de position détonne à une époque (janvier 1949) où le plein emploi faisait partie du credo de la quasi-unanimité des hommes politiques européens. Camille Gutt partageait ce point de vue d'Ansiaux. Menée trop radicalement, une politique de plein emploi présentait souvent le danger de camoufler le manque d'adaptation d'une économie à la concurrence et à des contraintes nouvelles en matière de productivité. « *C'est à ce moment-là que les forces naturelles devraient jouer, que le chômage devrait agir, que les ajustements de prix devraient se produire. Malheureusement, à ces moments-là, toute la politique des gouvernements, aujourd'hui, consiste à mettre un écran entre les hommes et la réalité. Si le chômage est pratiquement absorbé*

par le budget, ce n'est évidemment plus du chômage ». Cette politique s'avérerait à bref terme intenable, sauf si le réarmement massif de l'Occident relançait l'économie[7].

En mars 1949, le FMI dénonça les importantes disparités entre prix et salaires belges et étrangers. D'après lui, les prix belges dépassaient de 30 pour cent ceux pratiqués aux Pays-Bas. Mais De Voghel critiquait la façon dont on avait établi ces chiffres, en comparant la situation de 1949 avec celle d'avant-guerre. Une enquête officieuse menée par la Banque faisait ressortir que les prix belges des produits alimentaires essentiels n'étaient supérieurs aux prix néerlandais que de 10 ou 15 pour cent[8]. La direction de la Banque continuait à penser que le moyen le plus efficace de faire baisser les prix était d'abolir toute trace de protectionnisme. En septembre 1949, elle refusa d'ailleurs au ministre Duvieusart d'admettre systématiquement à l'escompte des warrants sur froments indigènes : en finançant cette opération, la Banque aurait aidé à maintenir le prix du froment belge à un niveau nettement supérieur à celui du froment étranger, appuyant ainsi une politique de protectionnisme agricole[9].

Lors de la dévaluation du franc de septembre 1949, Frère réaffirma que du point de vue de la Banque, la lutte contre le chômage et la hausse des prix était nécessairement subordonnée au maintien de la stabilité du franc. Le gouvernement diffusa le 21 au matin, un communiqué rassurant où il soulignait que : « *la dévaluation de la livre et des autres monnaies, à l'exception du dollar,* [affecterait] *dans le sens de la baisse des prix de nombreux produits et matières importés* […]. *Le gouvernement veillera en tout cas au maintien du pouvoir d'achat des rémunérations* »[10]. En fait, Frère s'attendait également à une baisse des prix, puisque le nouveau taux du franc représentait une appréciation de celui-ci par rapport à la quasi-totalité des monnaies européennes[11]. De fait, l'indice des prix de détail tomba de 393 en 1948 à 381 l'année suivante.

Une politique de déflation ?

En janvier 1947, la circulation monétaire globale était passée à 151 milliards de francs, contre 135 un an plus tôt. Cette progression était essentiellement due à un accroissement des dépôts libres dans les banques et auprès de l'Office des Chèques postaux. Néanmoins, la hausse des prix et des salaires, la pression fiscale, l'expansion de l'activité économique et la reconstitution de stocks commerciaux compensaient l'accroissement des disponibilités monétaires. Le volume des moyens de paiement en circulation et la masse des biens offerts sur le marché intérieur s'équilibrèrent, le premier s'établissant début 1947 à l'indice 320, la seconde à l'indice 330 (1939=100). Tout pouvoir d'achat flottant avait disparu dès ce moment. Le resserrement des liquidités incita nombre de particuliers et d'entreprises belges à rapatrier leurs avoirs à l'étranger. Ils le faisaient d'autant plus volontiers que la confiance dans le franc se renforçait. On estimait à environ 5 milliards de francs le montant des avoirs rapatriés en 1946 et 1947. De telle sorte que la balance des paiements fut pratiquement en équilibre dès 1947. L'encaisse or et devises de la Banque nationale atteignait 36,5 milliards fin 1947 au lieu de 32,5 milliards trois ans plus tôt.

La masse monétaire globale augmenta de 5,9 milliards en 1947 et de 10,4 milliards en 1948. En 1947, l'expansion de la circulation fiduciaire fut principalement responsable de cette augmentation. En janvier 1948, Frère se plaignait au Premier ministre Spaak de ce que le volume des engagements à vue de la Banque était passé en un an de 79,2 à 86,1 milliards de francs, soit une augmentation de 8,72 pour cent. Il s'interrogeait sur les postes du bilan de la Banque qui présentaient suffisamment d'élasticité pour qu'on puisse les comprimer sans déstabiliser l'économie. Les avances nettes directes à l'État avaient augmenté de 2 milliards de francs depuis janvier 1947 mais le Trésor n'était pas en mesure de rembourser prochainement une partie de ses dettes. Les crédits consentis aux gouvernements étrangers dans le cadre des accords de paiement avaient doublé, passant de 6,6 à 13,2 milliards, mais il semblait impossible qu'à court terme, les courants commerciaux se modifient au point d'inverser les flux de capitaux. Il faudrait attendre que les partenaires commerciaux de la Belgique dévaluent leurs monnaies. Les crédits à l'économie privée, enfin, étaient passés de 5,4 à 8,4 milliards malgré les mesures de restriction prises par la Banque et le relèvement du taux d'escompte. On ne pouvait non plus s'attendre à une diminution rapide de cette part des actifs de la Banque. Bref, l'examen de la position technique de la Banque laissait apparaître peu de possibilité de réduction des encours. En cas de ralentissement de l'activité économique – auquel Frère s'attendait à moyen terme – la masse monétaire aurait du mal à s'adapter. L'excédent des moyens de paiement disponibles entraînerait alors consommation excessive, déséquilibre accentué de la balance commerciale et sorties d'or[12].

Cependant, en dépit de ces craintes du gouverneur pour l'avenir, la situation du franc belge était forte. Ansiaux le considérait désormais comme « *la troisième monnaie du monde, après le dollar USA et le franc suisse* »[13]. La devise belge était très demandée. Dans un monde en pleine reconstruction, elle permettait de se procurer des marchandises avec des délais de livraison courts. D'autre part, le franc restait rare : la Banque pratiquait une politique de rationnement délibérée. Fin mai 1948, la situation financière semblait suffisamment stable pour que le gouverneur Frère lui-même suggère au ministre Gaston Eyskens de libérer immédiatement 30 pour cent des avoirs encore provisoirement bloqués. Cette mesure, « *donnerait à un grand nombre de petits porteurs de compte une satisfaction qu'ils attendent depuis longtemps* »[14]. Comme le gouvernement était à la veille de lancer un emprunt, on escomptait qu'une partie de l'argent débloqué rentrerait immédiatement dans les caisses de l'État. La suggestion du gouverneur fut adoptée. Dans le courant du mois de juin, tous les comptes indisponibles furent libérés à concurrence de 20 pour cent.

Les conséquences de la politique de rationnement monétaire menée par la Banque étaient multiples. L'argent était cher. Les seuls investissements entrepris étaient ceux à forte rentabilité. La stricte limitation des crédits freinait les importations de produits étrangers et augmentait par contre la part de la production nationale disponible à l'exportation. Le montant des exportations progressa à un rythme plus rapide que celui des importations. En 1948, le déficit commercial n'atteignit plus que 13 milliards de francs au lieu de 23 deux ans plus tôt. En 1949, il était ramené à 2,5 milliards. Cela n'empêcha pas le marché belge de

rester l'un des mieux achalandés d'Europe. En 1950, le chef du service des études économiques du principal établissement de crédit du pays, la Banque de la Société générale de Belgique, se réjouissait de cette évolution : « *Une politique monétaire intérieure correctement menée, impliquant l'absorption du pouvoir d'achat excédentaire, exerce une influence directement favorable sur le solde de la balance des paiements d'un pays* »[15]. La fermeté dont la Banque avait fait preuve pour écarter toute pression inflationniste avait rendu possible un retour à la liberté dans les transactions commerciales et financières internationales.

À l'étranger, cependant, la politique monétaire belge était loin de faire l'unanimité. Durant l'été 1949, un groupe de travail de l'OECE chargé de faire l'examen critique de la situation financière interne des pays membres dénonça les tendances déflationnistes et le chômage qui se développaient en Belgique[16]. La délégation belge à l'OECE réagit vivement à ces propos. À sa demande, le rapport du groupe de travail fut modifié. Début 1950 toutefois, l'OECE commanda un deuxième rapport sur la situation financière de ses membres, qui mettrait à jour celui de l'été 1949. Le cas de la Belgique fut examiné le 29 mars 1950. Sa politique fut défendue par E.S. Kirschen, fonctionnaire de l'Administration belge de Coopération économique (ABCE). Les délégués britanniques et norvégiens critiquèrent le développement du chômage en Belgique, l'insuffisance de la demande intérieure et la politique budgétaire belge tendant à équilibrer recettes et dépenses ordinaires. Dans ses conclusions le groupe de travail mit l'accent sur cinq points : 1°, l'évolution des prix et du chômage début 1950 montrait que la tendance déflationniste déjà dénoncée dans le rapport précédent persistait ; 2°, le chômage pourrait être combattu par des mesures visant à augmenter la demande de biens et de services ; 3°, il devait être possible de mettre rapidement en œuvre un programme d'investissements accrus de la part de l'État ; 4°, il fallait promouvoir les investissements privés en assouplissant le régime des crédits et la fiscalité et 5°, il fallait augmenter les exportations pour éviter qu'une augmentation des investissements ne déséquilibre la balance des paiements de la Belgique avec les autres pays de l'OECE.

En somme, la Banque nationale se faisait accuser de régler sa politique uniquement sur des considérations d'ordre monétaire et « *par application de la théorie quantitative* ». De Voghel s'en défendit lors d'une entrevue avec Paul-Henri Spaak, auquel il expliqua qu'en ce qui le concernait en tout cas, il était préoccupé de maintenir un haut niveau d'activité économique et le plein emploi[17].

Les conclusions du groupe de travail de l'OECE furent examinées du côté belge au cours d'une réunion au siège de l'ABCE, sous la présidence de son secrétaire général, Roger Ockrent. De Voghel les critiqua sur plusieurs points[18]. Il estimait que le chômage en Belgique était pour une large part structurel et que dès lors, il ne pouvait être combattu par une politique conjoncturelle inflationniste. Accroître la demande de biens et de services par l'expansion monétaire aurait pour seul effet de retarder les efforts d'adaptation structurelle de l'industrie. La politique de crédit de la Banque vis-à-vis du secteur privé était suffisamment souple « *pour permettre une satisfaction aisée de tous les besoins légitimes* »[19]. Enfin, un programme d'investissements publics devait être financé en recourrant au marché et non en

créant des signes monétaires additionnels. L'OECE prétendait que la production industrielle belge stagnait alors que celle de la plupart des autres pays membres était en expansion. Pour le service des études économiques de la Banque, il s'agissait soit de pays dont la reprise économique avait été tardive, soit de pays dont l'activité économique était influencée par des pressions inflationnistes persistantes. « *La Belgique, par son relèvement rapide, a atteint, avant tout autre pays européen, un volume de production qui, dans un climat de stabilité monétaire, n'est plus susceptible de se développer que par des adaptations structurelles progressives* »[20]. La baisse des prix, enfin, n'avait rien de déflationniste, elle manifestait simplement l'adaptation du marché belge aux prix mondiaux. « *Il y aurait lieu de se féliciter de cette souplesse, plutôt que de la tenir pour un signe de faiblesse* ».

L'endettement endémique du Trésor

Les avances de la Banque à l'État

Le 19 août 1946, quelques jours après que Jean Vauthier eût succédé à Franz De Voghel comme ministre des Finances, le gouverneur mit le gouvernement en garde : la marge disponible sur le crédit de 50 milliards de francs ouvert au Trésor n'était plus que de 1,7 milliards. Frère demanda au ministre de reconstituer cette marge en versant à la Banque le produit du remboursement des avances consenties à l'armée américaine[21]. Vauthier ne pensait pas pouvoir y consentir : la Trésorerie allait bientôt devoir faire face à d'importantes échéances, notamment le remboursement d'emprunts contractés en 1937 et 1941 ; elle devrait aussi décaisser 30 millions de dollars pour la mission économique et 1.500 millions de francs pour déblocage de sommes provisoirement indisponibles de l'emprunt d'assainissement monétaire[22]. Le gouverneur accepta de différer le remboursement des avances consenties à l'armée américaine, renonçant au principe en vertu duquel l'État devait rembourser les bons du Trésor escomptés par la Banque dans le cadre du *lend lease* dès que l'armée serait remise sur pied de paix[23].

Le 5 septembre 1946, les engagements de l'État vis-à-vis de la Banque s'élevaient à 49,4 milliards de francs. Le placement de certificats de trésorerie s'avérait de plus en plus difficile. Depuis le début de l'année, les banques en avaient refoulé quelque 5 milliards de francs pour financer leurs opérations de crédit. D'autre part, il semblait impossible, dans l'immédiat, de consolider une partie de la dette flottante : entre janvier et juillet 1946, le Fonds des Rentes avait dû racheter pour 2,6 milliards de fonds d'État. Les emprunts 4 pour cent ne cotaient plus qu'à 96 au lieu du pair, un an plus tôt. Quant à emprunter à l'étranger, il ne fallait pas y songer[24].

Début novembre, la situation s'était encore aggravée. La rente 4 pour cent était descendue à près de 90. Son rendement était donc de 4,5 pour cent. Malgré cela, l'offre de titres continuait à dépasser la demande. Or Vauthier estimait que l'État et les organismes para-étatiques auraient besoin de 25 milliards de francs pour boucler leurs budgets en 1947. Frère lui déclara sans ambages qu'il ne les

trouverait pas sur le marché et que l'institut d'émission n'était « *nullement disposé à les lui donner* »[25]. Le gouvernement pouvait espérer emprunter 4,5 milliards de francs aux États-Unis, maximum. L'épargne intérieure ne se reformait pas. Le gouverneur déplorait que « *les campagnes défaitistes contribuent à accroître la consommation aux dépens de l'épargne ou à immobiliser celle-ci dans des stocks inutiles* ». Le gouvernement ne pouvait non plus escompter à brève échéance une nouvelle amélioration des rentrées fiscales : la production plafonnait, la main d'œuvre faisait défaut, l'amélioration de la productivité serait nécessairement lente. Frère demandait par conséquent au gouvernement de comprimer ses dépenses ordinaires et extraordinaires, « *sachant que les biens que l'on voudrait reconstruire en quelques mois avaient souvent été le fruit d'années d'épargne et de travail* »[26]. Il suggérait entre autres de faire l'économie de 20.000 postes dans l'administration, ce qui d'ailleurs provoquerait une détente sur le marché de l'emploi. Quant à une augmentation des avances à l'État, il ne fallait pas y songer, d'autant qu'en cette période de haute conjoncture, elle n'aboutirait qu'à une expansion des prix et à un accroissement du déséquilibre de la balance commerciale.

De Voghel se serait probablement montré plus conciliant que le gouverneur. En comité de direction, il déclara qu'il ne fallait pas faire du plafond de 50 milliards un symbole « *alors qu'on serait peut-être amené à le dépasser malgré tout* ». Et puis, la responsabilité de la politique financière n'incombait-elle pas en dernier ressort aux pouvoirs publics ?[27] Ansiaux, lui, appuyait la politique du gouverneur. Il trouvait que le gouvernement avait fait preuve de laxisme. Les ministres du Budget et des Finances ne s'étaient guère inquiétés de prévoir les moyens de combler le décalage entre recettes et dépenses de l'État. « *On s'est dit que la Banque centrale était là pour faire des avances à l'État quand celui-ci en avait besoin et que par conséquent, il n'y avait pas de problèmes* »[28]. Lorsque la Banque notifia clairement son intention de bloquer le plafond d'avances à l'État à 50 milliards, le gouvernement mit un certain temps avant de réaliser qu'elle parlait sérieusement.

La situation de la Trésorerie continua à se dégrader. Elle devait faire face à des remboursements importants de certificats : les dépôts bancaires diminuaient, le public préférant apparemment thésauriser ou acheter des obligations et des actions. La diminution des dépôts provoquait automatiquement une baisse des placements des banques en certificats de trésorerie. Vauthier prit alors différentes dispositions pour freiner les dépenses de l'État. Vers la mi-février 1947, il demanda au gouvernement de mettre fin au régime des avances de trésorerie que différents organismes parastataux, dont les chemins de fer, obtenaient hors budget[29]. Pour le directeur Ansiaux, c'était là une mesure indispensable car la pratique qui consistait à transformer l'État en banquier était « *tout à fait irrégulière et particulièrement nocive* »[30]. La Banque obtint aussi la suppression de certains postes de dépenses prévus dans le budget.

Les efforts de Vauthier et de la Banque furent hypothéqués lorsque, fin février 1947, la Belgique dut verser son quota au FMI, soit 225 millions de dollars ou 9.860 millions de francs – un montant équivalent au tiers de l'encaisse or de la Banque. La contribution belge au Fonds était la neuvième par ordre d'importance. Soixante-cinq pour cent du montant (6.410 millions) furent déposés par le Trésor

auprès de la Banque, sous forme de certificats du Trésor ne portant pas intérêt et placés sous le dossier FMI ; 10 pour cent (986 millions) furent versés en francs belges et le solde (2.464 millions de francs) sous forme d'or déposé à la Banque d'Angleterre[31]. Les 10 pour cent versés en monnaie nationale furent portés, d'ordre du Trésor, au crédit d'un compte ouvert au FMI dans les livres de la Banque nationale. La Banque se vit remettre en contrepartie des certificats du Trésor ne portant pas d'intérêt[32]. La Banque regrettait que les disponibilités ainsi créées ne reposent sur aucune contre-partie économique immédiate[33]. Quant aux 2.464 millions que l'État devait verser sous forme d'or, il fut convenu avec le ministre des Finances que la Banque consentirait à due concurrence, une avance spéciale à l'État portant intérêt à 0,75 pour cent. Le gouverneur eut d'abord l'intention de demander son remboursement sur les premières rentrées que l'État obtiendrait. De son point de vue, la souscription de la Belgique au Fonds était en quelque sorte un placement à long terme du gouvernement. Elle devait donc être couverte, non par des avances de la Banque, mais par prélèvement sur les avoirs du Trésor. La Banque l'avancerait au taux réduit de 0,75 pour cent, le même que celui perçu pour les avances consenties à l'État dans le cadre des accords bilatéraux de paiement[34].

Or, la Trésorerie était à l'époque soumise à telle épreuve que Vauthier ne pouvait s'engager à rembourser d'un coup les 2,46 milliards avancés par la Banque. Compréhensif, Frère accepta d'en étaler le remboursement. Le ministre des Finances prit néanmoins l'engagement de restituer l'avance de 2,46 milliards au rythme de 50 millions de francs par semaine. Il puiserait dans l'argent que les États-unis devaient à la Belgique dans le cadre de l'accord de *reverse lend-lease*. Cette formule permettrait à l'État de se réserver un volant de trésorerie pour ses paiements immédiats[35].

Plusieurs régents estimèrent que la direction de la Banque avait manqué d'autorité en la circonstance. Le plafond de 50 milliards de francs se serait trouvé dépassé *de facto* si la Banque y avait intégré l'avance consentie pour la souscription au FMI. Léon Bekaert, en particulier, craignait « *que les facilités accordées par la Banque en considération d'une situation exceptionnelle n'entament sa position et* [soient] *considérées comme une atteinte à la fermeté avec laquelle elle doit défendre la monnaie* »[36]. Frère n'était pas d'accord. D'une part, le plafond des avances de la Banque à l'État avait été fixé à 50 milliards non parce qu'un dépassement de ce chiffre constituait un danger pour le pays, mais tout simplement parce qu'il était nécessaire de fixer une limite. D'autre part, si la Banque s'était montré intransigeante, si elle avait exigé que l'avance destinée à financer la participation belge au FMI soit apurée le plus rapidement possible, elle aurait peut-être provoqué la chute du gouvernement : « *On aurait pu lui reprocher d'avoir pris position sur le plan politique* […]. *Il convient que l'action de la Banque s'exerce dans des conditions de loyauté et de correction absolues et qu'elle ne puisse pas être qualifiée d'intervention de caractère politique* »[37]. Le vice-gouverneur Baudewyns ajouta que quelle que puisse être la bonne volonté du gouvernement, ses grosses dépenses étaient incompressibles.

La concession de la Banque et la conclusion quasi-simultanée d'un emprunt de 50 millions de francs suisses en Suisse (conclu à l'entremise de Frère) ne purent

sauver le gouvernement[38]. Le 11 mars 1947, le plafond de 50 milliards de francs fut dépassé de 473 millions. Le même jour, le gouvernement Huysmans tombait, sur le refus des ministres communistes d'accorder un relèvement du prix du charbon susceptible, selon eux, de mettre à mal la politique des prix du gouvernement.

Le gouvernement Spaak lui succéda immédiatement, avec Eyskens aux finances. Le comité de direction de la Banque lui conseilla de se reconstituer une marge de trésorerie par l'emprunt. Le directeur Léopold Smeers estimait que si la politique du nouveau gouvernement répondait à l'attente de la population, le marché de la rente se redresserait et le gouvernement pourrait placer un emprunt de quelques milliards[39]. En juin 1947, le gouvernement lança effectivement un emprunt intérieur destiné à financer le budget extraordinaire. Il récolta 3 milliards de francs, un montant relativement modeste, mais qui, compte tenu de la pression à laquelle le marché des capitaux était soumis alors, pouvait être considéré comme un succès. Le ministre des Finances Gaston Eyskens considérait qu'il était difficilement envisageable de placer sur le marché un emprunt à long terme pour de gros montants[40].

Le gouvernement chercha aussi à contracter un emprunt extérieur. La Banque s'entremit pour négocier un emprunt auprès de la BIRD. À priori, Frère et Ansiaux éprouvaient certaines réticences à recourir à la Banque mondiale. Ils considéraient que cette institution était inféodée aux autorités américaines. Le moindre crédit qu'elle consentait devait obtenir l'aval préalable du *National Advisory Council* (*NAC*) américain[41]. Ansiaux craignait qu'elle devienne « *un instrument politique entre les mains des quatre Grands et spécialement entre les mains des Américains* »[42]. En outre, la BIRD n'accordait généralement de prêts qu'à des fins spécifiques (la construction d'une centrale électrique, l'aménagement d'une mine etc.), ce qui pour Frère était une hérésie à une époque où nombre de pays n'arrivaient pas encore à équilibrer leurs budgets[43]. Il estimait qu'il eût été plus efficace, pour la BIRD, de mettre à disposition d'un gouvernement, éventuellement sur base d'un plan global de reconstruction, des fonds lui donnant la possibilité de boucler son budget sans recourir à la planche à billets. De son côté, Ansiaux faisait remarquer que la BIRD disposait de ressources relativement modestes. Elle aurait dû logiquement pouvoir compter sur le soutien des banques privées américaines pour accroître ses ressources propres, mais Wall Street ne manifestait apparemment pas beaucoup d'empressement à apporter son concours. La BIRD semblait donc provisoirement condamnée à travailler avec son seul capital[44].

En dépit de ces réserves, la direction de la Banque envisagea de traiter avec la BIRD dès les premiers jours de 1947. Le projet traîna. En mai, il était question d'emprunter 100 millions de dollars avec l'appui de banques privées new-yorkaises[45]. En septembre cependant, le projet ne semblait pas pouvoir se faire, la BIRD faisant effectivement valoir qu'elle n'octroyait de prêts que sur base de projets spécifiques[46]. De Voghel déplorait qu'il n'avait pas été possible d'obtenir du gouvernement l'élaboration d'un plan d'ensemble, certains ministères – celui des Communications et celui du Rééquipement, n'ayant pu ou voulu fournir à temps les renseignements nécessaires[47].

Frère, qui désirait éviter que l'État n'entame les réserves d'or de la Banque pour se créer des ressources, fut alors chargé par Eyskens de sonder les possibilités d'emprunter à l'*Export-Import Bank*[48]. Celle-ci se déclara disposée, en principe, à prêter 50 millions de dollars, ce qui représenterait pour l'État une marge de trésorerie de 2,2 milliards de francs. Elle désirait cependant que des banques privées new-yorkaises s'associent à l'emprunt. Approchées par Frère et Basyn, celles-ci subordonnèrent leur intervention à deux conditions. D'une part, la Belgique maintiendrait à New York une quantité d'or égale au montant non remboursé de l'emprunt. D'autre part, la Banque nationale s'engagerait à racheter les obligations trois jours avant l'échéance, se substituant à l'État comme débitrice des banquiers américains. Cette seconde condition était incompatible avec les statuts de la Banque. Celle-ci proposa une autre formule. Elle achèterait à l'État, à la date d'émission, des certificats du Trésor à ordre libellés en dollars, qu'elle réescompterait à New York. L'État demeurerait ainsi le débiteur principal. En ce qui concerne la garantie en or, la Banque proposait de maintenir à New York un dépôt libre d'or en vue de couvrir le risque d'une occupation de la Belgique par l'Union soviétique[49]. Mais Eyskens s'opposa absolument à toute formule d'emprunt comportant une garantie directe ou indirecte en or[50]. Du coup, les banquiers américains hésitèrent à s'engager[51]. Les négociations s'enlisèrent. Pendant plusieurs mois, Eyskens et les banques américaines campèrent sur leurs positions respectives.

La situation du Trésor restait critique. Des dépassements de budget étaient à craindre. Par la suite, Eyskens reprochera violemment à son prédécesseur, Jean Vauthier, d'avoir dilapidé les 17 milliards de francs remboursés par les Alliés dans le cadre des accords de *reverse lend lease* au lieu de rembourser la Banque nationale comme le gouvernement s'était engagé à le faire[52]. Cette interprétation des faits fut d'ailleurs l'objet d'une controverse entre Eyskens et De Voghel, ce dernier estimant que durant l'exercice 1946, 23 milliards de francs d'avances de trésorerie avaient été comptabilisés alors qu'ils se rapportaient pour l'essentiel à l'année 1945. D'après De Voghel, l'équilibre avait été réalisé en 1946, mais compromis en 1947[53].

En septembre 1947, Eyskens mit le conseil des ministres devant ses responsabilités. Si aucune disposition n'était prise, le Trésor accuserait au 31 décembre 1947 un excédent des dépenses sur les recettes de 6 milliards. Pour 1948, le déficit prévu était de l'ordre de 20 milliards. Le ministre des Finances estimait que se présenter devant les chambres avec de tels chiffres signifierait « *la chute du gouvernement, la faillite de la confiance et techniquement, l'inflation* »[54]. Il proposait que le comité du budget, comprenant le Premier ministre, le ministre du Budget et celui des Finances, s'érige en « *comité de la hache* » (sic) pour sabrer dans les dépenses, notamment dans les avances consenties dans le cadre de la reconstruction du pays. Il espérait aussi lancer un emprunt qui financerait la réparation des dommages de guerre et revoir la convention avec la Banque concernant le remboursement, à raison de 50 millions de francs par semaine, des avances faites à l'État pour sa souscription au FMI. Enfin, il suggérait comme « *moyen ultime* » la remise en circulation de 4 milliards de francs en billets annulés (voulant sans doute dire par là l'augmentation de la circulation à concurrence de

cette somme, par réduction des avoirs définitivement bloqués au moment de l'opération Gutt).

Frère mettait le gouvernement sous pression. À plusieurs reprises, il arracha d'Eyskens et de Spaak l'engagement de ne pas dépasser le plafond contractuel de 50 milliards de francs[55]. En même temps, la Banque faisait ce qui était en son pouvoir pour donner le plus d'air possible à la Trésorerie : elle soutenait l'activité du Fonds des Rentes, drainant vers celui-ci les liquidités de l'Office national de Sécurité sociale (ONSS). Cette politique avait cependant des limites. En octobre 1947, le ministre des Finances fut interpellé au Parlement sur la répartition, par la Banque, des disponibilités en argent à court terme qu'elle gérait. L'opposition craignait que l'argent de l'ONSS qui devait rester immédiatement disponible soit immobilisé au Fonds des Rentes. Frère dut démentir, certifiant que les placements de l'ONSS réalisés par la Banque jouissaient d'une liquidité absolue[56].

A la mi-octobre 1947, Eyskens obtint le feu vert du conseil des ministres pour le lancement prochain d'un emprunt à lots 2 pour cent. Il porterait sur 21 milliards de francs en trois ans et serait divisé en six tranches semestrielles. Pour chaque tranche, on tirerait 52 lots hebdomadaires de 1 million, douze lots mensuels de 2 millions et six lots bimensuels de 5 millions. Le ministre des Colonies, qui considérait que cette loterie déguisée faisait appel « *aux plus bas instincts du jeu* », tenta de s'opposer à l'émission projetée. Mais ses collègues passèrent outre[57]. De son côté, la Banque n'émit aucune objection au procédé. Comme le produit de la première tranche de cet emprunt à lot ne rentrerait malheureusement que vers le milieu du mois de décembre, Frère consentit à suspendre le remboursement de 50 millions de francs que l'État faisait chaque semaine à la Banque pour amortir la dette relative à sa participation en or au FMI. En six mois et demi, celle-ci était tombée de 2,46 à 1,01 milliards de francs. Le ministre promettait de reprendre cet amortissement au début de 1948[58].

Le 12 décembre 1947, Eyskens fit part à ses collègues de l'échec relatif de l'émission de la première tranche de l'emprunt de la reconstruction. La situation internationale n'était pas favorable. Le refus des pays de l'Est en juillet 1947 de participer au plan Marshall avait inauguré une période de tension entre les blocs de l'Est et de l'Ouest. En France, les communistes avaient lancé une grève générale insurrectionnelle et la survie de la IVe République semblait compromise. D'ores et déjà, le ministre des Finances s'inquiétait du placement des tranches ultérieures de l'emprunt, comme d'ailleurs du financement du budget extraordinaire de 1948[59].

Les efforts d'Eyskens pour éviter un recours aux avances de la Banque furent réels. La Banque reconnaissait d'ailleurs qu'il eût été difficile de tailler davantage dans le budget que ne l'avait fait le gouvernement. Le tableau ci-dessous montre qu'en 1947, l'État parvint presque à stabiliser sa dette vis-à-vis de la Banque, couvrant ses dépenses extraordinaires et le déficit de son budget ordinaire au moyen de ses recettes fiscales et de l'emprunt. Pendant ce temps, les banques privées avaient réduit leur portefeuille d'effets publics. Cette diminution s'explique par le retrait, par les déposants, d'avoirs temporairement indisponibles libérés ; et par le fait que lors de l'entrée en vigueur du règlement sur les coefficients bancaires, la masse d'effets publics qu'elles détenaient en portefeuille dépassait

sensiblement le montant prescrit. Fin 1945, les crédits à l'État représentaient 80 pour cent de l'ensemble des crédits ouverts par les banques privées. Deux ans plus tard, ce rapport était tombé à 63 pour cent.

Crédits à l'État (en millions de francs belges)[60]				
	Crédits de la Banque nationale		Crédits des banques privées	
	Chiffres absolus	Variation par rapport à l'année précédente	Chiffres absolus	Variation par rapport à l'année précédente
Fin 1944	25.939		38.920	
Fin 1945	41.146	+ 15.207	42.755	+ 3.835
Fin 1946	47.964	+ 6.818	38.637	- 4.118
Fin 1947	49.946	+ 1.982	36.494	- 2.143

Malgré les économies décidées par le « *comité de la hache* », la marge de crédit de 50 milliards ouverte à la Banque nationale fut dépassée d'un milliard début décembre 1947. Ce dépassement du plafond dut être couvert pendant quelques jours par à un emprunt auprès de la CGER[61]. La veille du nouvel an 1948, nouveau dépassement[62]. La Banque se demandait si le gouvernement ne pouvait accentuer la pression fiscale ou relever les coefficients bancaires de couverture en certificats de trésorerie de façon à mettre à disposition du Trésor une quotité plus élevée des dépôts[63].

Se sentant acculé, Eyskens sondait la Banque sur les possibilités de majorer ses crédits et déclarait désormais « *qu'il n'était pas concevable que l'État n'ait pas la même possibilité de recourir à son banquier qu'un particulier* »[64]. Pour Frère, il ne pouvait être question de relever le plafond des avances à l'État. Début janvier 1948, il interrogea le gouverneur de la Banque de France, Emmanuel Monick, et le directeur général de la BRI, Roger Auboin, sur les répercussions qu'aurait hors de Belgique une extension des avances de la Banque nationale à l'État. Les avis recueillis convergeaient : ce dépassement du plafond apparaîtrait partout comme l'échec de la politique monétaire suivie depuis la libération. L'image de la Belgique en serait durablement ternie[65].

Les difficultés du gouvernement s'augmentaient de la faiblesse des fonds d'État, qui obligeait le Fonds des Rentes à recourir exagérément aux avances de la Banque nationale. Fin janvier 1948, celles-ci dépassaient de plusieurs centaines de millions le plafond conventionnel fixé à 2,5 milliards de francs. La Banque demanda au Fonds de rembourser ce dépassement, quitte à « *laisser provisoirement le marché à lui-même* »[66]. Heureusement, la situation se détendit dans les semaines suivantes grâce à d'importantes recettes mises sur le marché du *call* par l'ONSS.

Néanmoins, les dépassements du plafond de 50 milliards de francs se multipliaient. Pour les éponger, l'État recourait tantôt à la CGER, tantôt à la Banque du Congo belge[67]. Ces ponctions répétées réduisaient chaque fois les disponibilités du marché de l'argent à court terme[68]. À trois reprises aussi, la Belgique tira 11 millions de dollars sur le FMI[69]. Frère ne s'y opposa pas, calculant

qu'un tirage modéré sur le Fonds ferait comprendre sur la scène internationale que la Belgique rencontrait aussi des difficultés financières. Cela renforcerait sa position vis-à-vis de pays débiteurs auxquels elle réclamait son dû[70].

Le 2 mars 1948, les avances au Trésor atteignaient 51,5 milliards[71]. Frère pressa le gouvernement de revoir sa position quant aux possibilités d'emprunt à l'*Export-Import Bank*. Celle-ci, comme dit plus haut, exigeait un dépôt d'or en garantie. Frère expliqua à Eyskens que quelque vexatoire que puisse paraître cette clause, la Banque de France elle-même y avait souscrit sans hésitation[72]. Poussés par la nécessité, Spaak et Eyskens capitulèrent[73]. L'emprunt fut conclu en mars 1948[74]. L'*Export-Import Bank* prêtait 32 millions de dollars et sept banques privées new-yorkaises accordaient de leur côté 18 millions de dollars[75]. La Banque souscrivit à un double engagement : elle endossa les certificats du Trésor escomptés aux États-Unis et elle s'engagea à maintenir auprès de la *Federal Reserve Bank*, à New York, un dépôt d'or égal à 105 pour cent du montant des bons en circulation[76]. Contrairement aux clauses du protocole souscrit par la Banque de France, il ne s'agissait pas à proprement parler d'un gage. Simplement, les banquiers américains désiraient avoir l'assurance que la Banque disposerait en tout temps, même si la Belgique était envahie, des provisions nécessaires pour faire face à ses obligations d'endosseur.

Au printemps 1948, dans le cadre de la réforme des statuts et de l'assainissement du bilan de la Banque, celle-ci négocia avec le gouvernement une révision du régime des avances à l'État[77]. Eyskens et Frère s'entendirent assez rapidement pour consolider à concurrence de 35 milliards de francs l'encours des avances à l'État, qui frôlait à l'époque le plafond de 50 milliards. Ces 35 milliards représentaient en quelque sorte l'héritage des avances faites par la Banque à l'État sous l'occupation et immédiatement après la Libération.

Restait à fixer un nouveau plafond pour les avances ultérieures de la Banque à l'État. Frère espérait le réduire à 7,5 milliards de francs. Le gouvernement voulait le fixer à 15 milliards : il savait que du nouveau plafond, il faudrait déduire au moins 6 milliards d'avances déjà consenties à l'État et aux organismes dont il garantissait les engagements et qui n'avaient pas été consolidées[78]. D'autre part, il aurait aimé disposer d'une marge suffisante pour mener une politique active de soutien de la rente[79]. Or, la direction de la Banque ne croyait pas possible de pratiquer une politique d'*open market* efficace en Belgique, « *où l'opinion est extrêmement sensible à l'évolution de la conjoncture économique et politique : si la Banque compensait automatiquement, par des émissions de billets au profit du Trésor, les retraits de dépôts dans les banques et à l'Office des Chèques postaux, elle risquerait d'alimenter la spéculation* »[80]. Le gouvernement dut se ranger à ce point de vue. Il prit la décision « *courageuse mais sage* » (dixit Frère) de renoncer à intervenir et de laisser les cours se fixer d'après le jeu de l'offre et de la demande[81].

En définitive, il fut convenu que le nouveau plafond des avances à l'État serait fixé à 10 milliards de francs. Ce montant couvrirait à la fois les avances au Trésor proprement dites, le réescompte de bons du Trésor détenus par les banques et le financement des opérations du Fonds des Rentes ou d'autres organismes dont les engagements étaient garantis par l'État : la CGER disposait auprès de la Banque

d'une marge de crédit de 1.250 millions de francs, l'Office central du Crédit hypothécaire de 1 milliard[82]. Le réescompte à la Banque d'effets commerciaux par les institutions financières para-étatiques, tels l'IRG et la SNCI ou la CGER n'était pas compris dans ce montant. Désormais, la Banque percevrait un intérêt de 3,5 pour cent sur ses avances à l'État, de façon à rapprocher les conditions auxquelles pouvoirs publics et secteur privé empruntaient à la Banque.

Les modifications à la loi organique de la Banque firent l'objet de la loi du 28 juillet 1948 et entrèrent en vigueur après leur approbation par l'assemblée générale des actionnaires. Elles prévoyaient que la fixation du nouveau plafond ferait l'objet d'une convention séparée avec l'État. Cet aspect de la réforme fut sévèrement critiqué par certains parlementaires, qui estimèrent qu'il y avait là abdication du pouvoir législatif entre les mains de l'exécutif. Pour Frère cependant, ce mode de fixation du plafond offrait des garanties supérieures à une intervention du Parlement. « *Avec le système de fixation légale du plafond des avances, un gouvernement disposant d'une forte majorité au Parlement pourrait peut-être, à certains moments, obtenir de celui-ci une élévation de ce plafond, surtout si les sommes à obtenir de cette manière devaient servir à financer des dépenses particulièrement chères au parti au pouvoir* »[83]. Quoique la procédure contractuelle de fixation du plafond fut moins solennelle, elle présentait davantage de garanties, car l'institut d'émission jouissait, de suffisamment d'indépendance pour résister aux pressions éventuelles du gouvernement et pouvait si nécessaire en appeler à l'opinion publique si le gouvernement voulait modifier le système.

La convention fixant le montant des avances de la Banque à l'État à 10 milliards de francs belges fut finalement entérinée par le ministre des Finances le 14 septembre 1948. Elle resterait d'application jusqu'au gouvernement Vanden Boeynants - De Clercq (1966-1968).

Entre-temps, l'État du Trésor n'avait cessé de préoccuper le gouvernement. Lorsqu'en avril 1948, Eyskens avait fait le point sur les perspectives des finances publiques, il avait souligné que si l'on voulait réaliser tout ce qui était prévu dans le budget, le gouvernement devait trouver 28 milliards de francs[84]. Comme l'année précédente, le recours au marché ne pourrait en financer qu'une petite partie. Il convainquit à nouveau ses collègues de la nécessité de réaliser des économies. Le budget extraordinaire fut ramené de 8 à 4 milliards de francs. Les tarifs ferroviaires et ceux de la Régie des Télégraphes et Téléphones furent augmentés, la construction d'habitations à bon marché ralentie, des travaux publics furent ajournés tandis que ceux déjà entamés ne purent être poursuivis que moyennant autorisation du comité du budget. Le personnel de l'État fut réduit dans la mesure du possible. Malgré ces efforts, le Premier ministre Van Acker s'inquiétait en décembre 1948 de la persistance du déséquilibre budgétaire. Le gouvernement avait été amené à prendre des engagements envers les mineurs qui entraîneraient une dépense de 220 millions. D'autre part, la Chambre s'opposait à une réduction des allocations compensatoires versées à certaines catégories sociales et destinées à compenser la hausse du coût de la vie[85]. Et les syndicats exerçaient de fortes pressions pour relever les pensions parallèlement aux salaires. Bref, un accroissement considérable des charges menaçait de peser lourdement sur le budget 1949[86]. Eyskens proposa qu'on réduise la politique de subventions

économiques au moyen de laquelle les prix de certains produits ou denrées de première nécessité étaient maintenus artificiellement bas[87].

En novembre 1948, Frère s'entremit à nouveau pour négocier un prêt aux États-Unis. En dépit des statuts de la BIRD qui limitaient ses interventions au financement de projets spécifiques, il espérait qu'elle accepterait d'intervenir dans le rééquipement intérieur du pays[88]. D'emblée, plusieurs difficultés furent soulevées : le contrôle par la BIRD de l'utilisation des fonds ; l'intervention éventuelle de banques américaines privées ou la nécessité d'acheter aux États-Unis des biens d'équipement à concurrence d'une partie à déterminer de l'emprunt ; il semblait contraire aux pratiques de la BIRD qu'un emprunt consenti en dollars puisse servir à financer autre chose que des achats dans la zone dollar[89]. Les négociations traînèrent par conséquent en longueur. En mai 1949, Frère s'en plaignait auprès d'Eugène Black, président de la BIRD. Depuis des années, lui déclara-t-il, la Belgique négociait avec la BIRD sans que les choses n'avancent réellement « *J'en suis arrivé à me demander si la Belgique n'avait pas suivi une politique erronée en s'efforçant de mettre ses finances en ordre et de résoudre ses problèmes financiers par ses propres moyens* »[90]. C'est avec amertume que Frère comparait la situation de la Belgique à celle des Pays-Bas, où la reconstruction allait bon train, alors qu'ils étaient loin de pratiquer une politique orthodoxe. De Voghel, lui, comprenait qu'il était difficile pour la BIRD d'accorder un prêt en dollars à un pays dont les ressources dans cette devise étaient pour ainsi dire suffisantes[91].

Les tractations avec la BIRD duraient encore à l'été. Pour Frère, les 3,8 milliards mis à disposition des pays européens dans le cadre de l'accord multilatéral de paiement conclu à Paris en juin, faisaient cruellement défaut à la Belgique. Faute de trouver une source de financement alternative, le gouvernement devrait une fois de plus reporter des investissements indispensables[92]. Le 2 septembre, Frère eut un tête-à-tête avec Eugène Black. Il lui rappela que l'année précédente, lorsque la Belgique avait renoncé à la plus grande partie des aides Marshall qui lui revenaient de droit pour ouvrir des crédits aux autres pays membres de l'OECE, les États-Unis avaient promis leur soutien au ministre Spaak[93]. D'ailleurs, le budget extraordinaire de la Belgique avait été établi en tenant compte d'une assistance américaine. Black désirait aider Frère, mais il devait compter avec de solides résistances au sein du conseil de la BIRD. Sur ces entrefaites, la dévaluation de la livre changea complètement la donne et les négociations furent ajournées sine die.

L'affectation de la réévaluation de l'encaisse or après la dévaluation de septembre 1949

La dévaluation du franc, le 21 septembre 1949 entraîna *de facto* une réévaluation de l'encaisse or à concurrence de 12,34 pour cent. Il en résulta une plus-value de 4.279 millions de francs. La Banque n'avait aucune objection de principe à faire valoir contre le fait que le Trésor s'attribue cette somme. Frère le déclara explicitement plus tard : « *Il ne se concevrait pas que la plus-value exceptionnelle résultant de la dévaluation de la monnaie fut répartie entre les actionnaires* »[94]. La question se posait toutefois de savoir si le bénéfice de la dévaluation appartenait de droit à

l'État ou s'il fallait une loi pour qu'il puisse en disposer[95]. Le service du contentieux de la Banque penchait pour la nécessité d'une loi[96]. Lors des dévaluations de 1926, 1935 et 1944, l'attribution du produit de la réévaluation de l'encaisse avait fait l'objet d'une loi. Différents juristes consultés (Pierre Ansiaux, Eugène Soudan et Marcel Grégoire) confirmèrent l'avis du service juridique : la Banque ne devait rien faire « *sans qu'une loi lui ait dicté ses obligations* »[97].

Au-delà de l'aspect légal du problème, Frère espérait vivement voir le Parlement intervenir dans l'affectation de la plus-value : il était préoccupé de l'usage que le gouvernement allait en faire. Il fallait autant que possible éviter de mettre 4,5 milliards de francs à sa disposition sans convenir en même temps d'une affectation précise. On l'encouragerait sinon à accroître ultérieurement ses moyens de trésorerie par la dévaluation[98].

Dès septembre 1949, le gouverneur proposa au ministre des Finances, le libéral Henri Liebaert, et à son collègue Octave Dierckx d'affecter ce bénéfice comptable à l'assainissement de la situation du Trésor. La solution la plus élégante, selon Frère, aurait consisté à amortir une partie de la dette consolidée de l'État envers la Banque, qui s'élevait à 35 milliards de francs depuis l'assainissement du bilan de la Banque en 1948[99]. Le gouvernement montrerait ainsi son souci de pratiquer une politique financière saine. D'ailleurs, après l'opération Gutt, le produit de la réévaluation de l'encaisse or avait été porté en amortissement de la dette consolidée. « *Semblable décision pourrait être le point de départ d'une politique de baisse des taux d'intérêt : si la Banque avait la garantie que le Trésor ne remettrait pas ces sommes en circulation, elle envisagerait une réduction du taux d'escompte* ».

Le gouverneur se rendait toutefois compte que cette mesure apparaîtrait comme draconienne et inapplicable par un gouvernement en mal de ressources. Il fit alors d'autres propositions, susceptibles d'assainir la situation de la Banque au moyen du produit de la réévaluation. L'une d'elles consistait à faire reprendre par le Trésor des créances consolidées sur les Pays-Bas. Cette idée ne fut pas retenue, d'autres membres du comité de direction estimant qu'il fallait que la Banque garde barre sur l'ensemble des accords de paiement entre la Belgique et l'étranger.

Une autre solution aurait consisté à mettre à profit le produit de la réévaluation, environ 4,3 milliards, pour rembourser le solde des prélèvements de la Belgique sur le FMI, soit environ 1,1 milliards ; mettre un volant de trésorerie de 1,5 milliards à disposition de l'Office des Chèques postaux, qui s'en servirait pour faire face à des retraits saisonniers ; et rendre son autonomie au Fonds monétaire belge[100]. En même temps, le gouvernement prendrait l'engagement de confier à la Banque la gestion, pour le compte de l'État et sous sa garantie, de la participation belge au FMI. Il confierait d'autre part à la Banque la gestion des avoirs de tiers à l'Office des Chèques postaux. Ceux-ci seraient investis à concurrence de 15 milliards en certificats de trésorerie que la Banque conserverait en dépôt. Enfin, la direction suggérait de revoir simultanément la réglementation en matière de coefficients bancaires : elle proposait que toute augmentation des dépôts bancaires donne désormais lieu à une augmentation parallèle du coefficient de trésorerie des banques, de façon à donner aux autorités monétaires la faculté de stériliser une partie des dépôts en cas de besoin.

Ces propositions apparemment disparates avaient un objectif unique : construire « *une liaison entre les divers éléments de la circulation monétaire* » (billets, monnaies divisionnaires, dépôts à l'Office des Chèques postaux et dépôts à vue dans les banques). Comme lors des projets de révision des statuts de la Banque, fin 1945, la Banque cherchait à exercer pleinement « *son rôle régulateur normal* » sur la circulation monétaire, en même temps qu'elle voulait mettre le Trésor à l'abri des à-coups que cette circulation pouvait connaître. Tout cela n'était pas sans rappeler les tentatives du gouverneur Janssen, en 1939, pour organiser un monopole de la Banque en matière de transactions monétaires et financières des pouvoirs publics[101].

Ces propositions n'arrangeaient nullement le gouvernement, qui avait de graves soucis budgétaires : pour 1949, le déficit serait de 6,1 milliards de francs. Pour 1950, le projet de budget faisait apparaître un déficit de 6,2 milliards, que la Banque refusait de financer[102]. Fin novembre, Liebaert fit part au gouverneur Frère de son intention d'affecter les bénéfices de la dévaluation au financement du budget extraordinaire de l'État. Un projet de loi dans ce sens serait soumis au Parlement[103]. Attaqué par le parti socialiste à propos de l'aggravation du chômage, le gouvernement voulait affecter les 4,3 milliards de la réévaluation à un programme de grands travaux[104].

Ce choix paraissait « *profondément regrettable* » au gouverneur. Le gouvernement allait financer des investissements par une émission de billets, alors que le produit de la réévaluation représentait seulement une plus-value purement comptable de l'actif de la Banque. Ce faisant, il remettait en cause la lutte contre l'inflation menée depuis la Libération et favorisait les mouvements spéculatifs[105]. L'équilibre de la balance des paiements risquait de se rompre et la libération du contrôle des changes serait retardée. La Banque serait obligée de renoncer à diminuer les taux d'intérêt. Il en résulterait un resserrement du marché des capitaux et le Trésor aurait des difficultés à se financer par l'emprunt[106]. Lors de l'assemblée générale du 27 février 1950, Frère évoqua publiquement la nécessité d'affecter le produit de la réévaluation de l'encaisse « *au remboursement définitif des créances de la Banque sur l'État* »[107]. Cette insistance porta ses fruits : quelques jours plus tard, Liebaert prit l'engagement devant le Parlement de déposer le produit de la réévaluation de l'encaisse sur un compte spécial ouvert à la Banque. Dans ses attendus, le projet de loi sur l'affectation de la réévaluation de l'encaisse stipulerait que le gouvernement n'y toucherait qu'en dernier recours : le budget extraordinaire serait autant que possible financé par l'emprunt[108]. Liebaert se ménageait toutefois la possibilité de puiser dans cette réserve au cas où les troubles éventuels liés au référendum sur le retour du Roi Léopold III provoqueraient de trop fortes tensions de trésorerie.

Mais les intentions de Liebaert restèrent lettre morte. En avril 1950, le gouvernement Eyskens tombait, emporté d'ailleurs par la question royale. Ce ne fut qu'en juin que Jean Duvieusart put former un gouvernement social-chrétien homogène. À peine celui-ci formé, le nouveau ministre des Finances, Jean Van Houtte, annonça son intention d'affecter le produit de la réévaluation de l'encaisse aux besoins courants de l'État. La marge des avances de la Banque au Trésor

dépassait le plafond à concurrence de 350 millions de francs, alors que la conjoncture politique nationale et internationale était défavorable au placement d'emprunts[109]. Un projet de loi dans ce sens fut mis en discussion au Parlement les 9 et 10 août 1950. Les débats se déroulèrent dans une ambiance électrique : le Roi Léopold III venait de proposer d'abdiquer en faveur de son fils, celui-ci allait prêter serment le 11 et le gouvernement allait présenter sa démission aussitôt après. Le texte du projet de loi fut vivement attaqué par le groupe libéral et surtout par l'ex-ministre des Finances Liebaert, qui dénonça la gabegie du nouveau gouvernement : deux mois après son départ, le compte des avances de la Banque à l'État était passé de 7.212 millions à plus de 10 milliards de francs[110]. La circulation monétaire atteignait 89.350 millions de francs, un chiffre jamais atteint depuis l'opération Gutt. Et voilà que le ministre des Finances voulait faire main basse sur les milliards de la dévaluation pour boucher les trous de son budget. Sans tenir compte des événements qui s'étaient déroulés depuis avril, Liebaert rappela que lorsqu'il était aux affaires, une formule de compte spécial avait été mise au point avec le gouverneur Frère qui « *impliquait un contrôle permanent du Parlement et de l'opinion publique* »[111]. Van Houtte répondit que rien ne s'opposait à l'élaboration d'une formule permettant de contrôler l'utilisation des 4 milliards en jeu. Quelques parlementaires socialistes découvrirent avec mécontentement que la plus-value de l'encaisse serait affectée à des projets militaires plutôt qu'aux grands travaux annoncés. Ils considéraient que cet argent devait revenir « *à la communauté* » et non être noyé dans le budget courant de l'État. Ils proposèrent aussi – en vain – d'en affecter une partie au moins à un fonds destiné « *à garantir la petite épargne contre les conséquences de nouvelles dévaluations* ».

La loi attribuant à l'État la réévaluation de l'encaisse or fut donc votée le 10 août 1950, alors que le gouvernement Duvieusart agonisait. Elle stipulait qu'une convention serait passée entre le ministre des Finances et la Banque nationale pour régler les modalités de l'affectation de la plus-value de l'encaisse. Cette convention fut effectivement signée le 12 août par Van Houtte et Baudewyns. Elle ne précisait rien quant au contrôle de l'affectation des 4 milliards de francs. Certes, ceux-ci étaient versés sur un compte spécial plutôt que d'être simplement portés au crédit de l'État. Mais c'était là une façon de mettre certaines formes et de dégager la responsabilité de la Banque[112]. Le ministre des Finances évoquait vaguement la possibilité de reconstituer le fonds « *si, comme je le souhaite, le marché des capitaux peut procurer au Trésor les disponibilités suffisantes* »[113]. À la Banque, on se rendait compte qu'il ne fallait guère y compter.

Le financement des accords de paiement

Bien que nous ayons analysé dans la deuxième partie de cet ouvrage la politique de change de la Banque, nous évoquerons brièvement ici l'impact des accords de paiement sur les finances publiques.

En vertu de l'arrêté-loi n°5 du 1er mai 1944 (modifié par la loi du 28 juillet 1948), la Banque assurait, pour compte et avec garantie de l'État, la mise en

application des accords bilatéraux de paiement mais aussi les accords multilatéraux passés les 16 octobre 1948 et 15 septembre 1949 avec les pays de l'OECE.

Le poids du financement de ces accords de paiement s'accrut petit à petit : en juillet 1947, les crédits effectivement ouverts à des pays tiers étaient portés pour 8,6 milliards au bilan de la Banque ; en décembre 1948, pour 11,8 milliards.

En dehors de l'OECE, le régime des accords bilatéraux resta en vigueur après 1949. Des considérations politiques et commerciales jouaient souvent lors de leur signature. En 1948, un différend grave se produisit entre la Banque et le gouvernement à l'occasion d'un projet de convention avec la Yougoslavie. Le gouvernement belge avait porté d'autorité la marge du crédit ouvert à ce pays de 75 à 125, puis à 200 millions de francs. Le Premier ministre Spaak s'était contenté d'en informer verbalement le directeur Ansiaux[114]. La direction de la Banque réagit avec humeur à ce coup de force. Le gouvernement fit valoir que dans ce dossier, il fallait tenir compte de la négociation en cours concernant le dédommagement des actifs belges nationalisés par la Yougoslavie. La Banque ne devait pas intervenir dans ces tractations à caractère politique[115]. Frère refusa alors de financer le crédit prévu. Agir autrement reviendrait pour la Banque à financer les indemnités accordées aux propriétaires belges de biens nationalisés en Yougoslavie. L'État devrait assumer lui-même le financement des crédits accordés[116].

Suite à cette crise, le gouvernement accepta en février 1949 une procédure de consultation préalable de la Banque. Il fut convenu que lors des prochaines négociations d'accords commerciaux ou financiers avec un pays tiers, une réunion serait organisée par le ministère du Commerce extérieur pour définir, avant même le début des négociations, la ligne de conduite à suivre vis-à-vis du pays[117]. En cours de négociations, les délégués de la Banque nationale qui y participeraient seraient tenus par les conclusions de la réunion préalable, au même titre que les représentants des départements ministériels belges.

Les années 1947-1950 se caractérisent par un développement sensible du commerce avec les pays d'Europe occidentale, au détriment de la grande exportation. Ce phénomène résulte pour partie de l'endettement important des pays voisins vis-à-vis de la Belgique, qui les incitaient à développer leurs exportations à destination de leur créancier. Ce phénomène s'accentua après la dévaluation de 1949. La politique de la Banque nationale appuya cette évolution. Dans la mesure où elle ne pouvait consentir des facilités de paiement illimitées à tous les partenaires commerciaux de la Belgique, elle privilégia ceux pour lesquels le montant des crédits octroyés était négocié dans le cadre d'accords multilatéraux, au sein de l'OECE. Car c'était avec l'Europe occidentale que les relations commerciales de la Belgique se développaient sans cesse davantage[118].

Le cas de l'accord de paiement avec l'Argentine est symptomatique des tensions qui pouvaient naître entre la Banque et le gouvernement quant à l'incidence monétaire des accords de paiement. En 1948, ce pays était devenu débiteur de la Belgique pour 660 millions de francs. En décembre, Frère voulut dénoncer l'accord bilatéral de paiement qui prévoyait un crédit mutuel de 1.430 millions[119]. Il considérait ce montant comme disproportionné par rapport aux exportations de l'UEBL vers l'Argentine, qui s'élevaient alors à 250 millions

par mois environ[120]. En outre, il planait de sérieux doutes sur la stabilité économique de l'Argentine. En octobre 1949, Frère obtint l'assurance du gouvernement de dénoncer l'accord, ce qui fut fait en mars 1950[121]. À partir de cette date, tous les paiements entre l'Argentine et la Belgique furent réglés uniquement par l'intermédiaire de comptes ouverts par les banques belges à leurs correspondants argentins[122]. Cette mesure provoqua les protestations les plus vives de la part du gouvernement argentin, désireux de développer avec le maximum de facilité ses exportations vers la Belgique. Le ministre des Affaires étrangères Paul van Zeeland prit alors l'initiative de négocier un nouvel accord comprenant l'ouverture d'un crédit global de 1.400 millions de francs à l'Argentine[123]. Outré que la Banque ait une fois de plus été écartée des négociations bilatérales, le gouverneur signifia au ministre que la Banque ne se considérait pas liée par les engagements que le gouvernement avait pris en son nom[124]. Cette fermeté, pour laquelle le gouverneur fut félicité par le Premier ministre Joseph Pholien lui-même, s'avéra payante. On pria toutefois Frère d'aller expliquer lui-même la position de la Banque à Buenos-Aires[125].

Au fond, Frère n'appréciait pas le système de crédit automatique et d'État à État prévu par les accords de paiement. Ses efforts pour libéraliser les transferts de capitaux avaient comme objectif ultime de rendre aux banques privées la responsabilité des crédits commerciaux, de façon à ce que, comme avant la guerre, elles en assument les risques « *dans le cadre de la politique monétaire générale mais à la décharge des banques centrales et des gouvernements* »[126]. Le gouverneur aspirait à renouer avec une politique plus responsable en matière de crédit au commerce extérieur, qui tiendrait compte de la situation de chaque secteur industriel, de chaque entreprise, octroyant plus volontiers son visa ou un renouvellement d'effets à des industries qui écoulaient plus difficilement leur production à l'étranger[127].

Les crédits à l'économie

Le crédit à court terme : une politique de restriction monétaire

Au 30 septembre 1946, le volume du crédit dispensé par les banques à l'économie privée dépassait de plus d'un tiers celui d'avant-guerre. Depuis la Libération, il avait augmenté de 12 milliards de francs environ ou de 250 pour cent[128]. Craignant une surchauffe de l'économie, la Banque chercha à convaincre le ministre des Finances de la nécessité de relever le taux d'escompte[129]. Dans un contexte de plein emploi, toute expansion trop brusque de crédit risquait désormais d'engendrer une hausse des prix. Or, la Banque comptait prochainement autoriser les opérations de change à terme et cette initiative mettrait 1 à 2 milliards de francs à disposition du marché. En outre, le remboursement prochain de titres de l'emprunt d'assainissement monétaire remettrait plusieurs milliards supplémentaires en circulation. Frère craignait que ce gonflement de la masse monétaire n'offre une opportunité aux spéculateurs ou ait « *un effet psychologique défavorable* » qui compromettrait le raffermissement du franc[130]. À cela s'ajoutait que

depuis plusieurs mois, les taux d'intérêt à long terme étaient orientés à la hausse. Une disparité trop accusée se manifestait vis-à-vis des taux à court terme. Cette situation risquait à la longue d'encourager le financement des crédits d'investissement par recours au marché monétaire.

La Banque décida dès lors de relever le taux d'escompte de 1 pour cent en novembre 1946 et de 0,5 pour cent, un mois plus tard, le portant ainsi à 3 pour cent[131]. La mesure devait pousser ceux qui accumulaient des monnaies étrangères et des stocks de marchandises à la faveur de taux réduits à liquider leurs positions spéculatives[132]. De l'avis de Frère, elle n'aurait pas de répercussion défavorable sur le rééquipement : le relèvement du taux serait au contraire de nature à accroître l'épargne qui en permettrait le financement. Le nouveau taux retenu par la Banque avait été choisi de façon strictement empirique, comme le gouverneur devait l'expliquer par la suite. « *J'estimais depuis longtemps que le taux de 1,5 pour cent était beaucoup trop bas et il me semblait que, sans provoquer de réactions excessives dans l'opinion publique, je pouvais à ce moment risquer de le porter à 2,5 pour cent* […]. *À ma grande surprise, la mesure ne provoqua pas de protestations et dans ces conditions, j'ai estimé pouvoir passer à 3 pour cent. À ce moment, d'assez violentes critiques s'étant manifestées, j'ai préféré m'arrêter et attendre avec le sentiment que la position de la Banque pour défendre le franc s'était considérablement améliorée* »[133].

La Belgique fut ainsi le premier pays européen depuis la fin de la guerre à utiliser le taux d'escompte comme un moyen de contrôler les flux de crédit à court terme (ce ne fut le cas en France que début 1947, en Italie en septembre 1947 et en Allemagne à la mi-1948). Tous les pays d'Europe et les États-Unis eux-mêmes pratiquaient une politique d'argent à bon marché. Les taux étaient de 1,5 pour cent en Suisse, de 1 pour cent aux États-Unis, de 2 pour cent au Royaume-Uni et de 1,6 pour cent en France.

La hausse des taux eut un impact immédiat sur le cours du franc. Après quelques semaines, les devises étrangères baissèrent sur les marchés parallèles. Dollar et franc suisse exceptés, toutes étaient désormais cotées sensiblement en-dessous de leur parité officielle.

Le relèvement du taux de l'escompte restreignit comme prévu les possibilités d'appel du secteur privé au crédit bancaire. La plupart des taux pratiqués sur les marchés de l'argent et des capitaux suivirent l'évolution du taux d'escompte. Le *call money*, qui avait été traité à 0,5 pour cent jusqu'en novembre 1946 passa à 1 pour cent en décembre 1946 et à 1,25 pour cent en août 1947. La politique de « *restriction monétaire* » initiée lors de l'opération Gutt était donc poursuivie sans provoquer trop de remous[134]. Ansiaux en exposait ainsi les principes : « *Nous devons tout mettre en œuvre pour faire baisser le coût de la vie de manière à nous trouver dans une situation saine au moment où il faudra réduire les marges bénéficiaires que les exportateurs prennent actuellement.* […] *Deux moyens peuvent et doivent être mis en œuvre : d'une part, une large liberté dans les importations, de manière à permettre aux importateurs belges* […] *de trouver sur les marchés les produits les meilleurs au moindre prix* […] ; *d'autre part, un contrôle strict du crédit, de manière à éviter qu'une abondance de signes monétaires* […] *ne maintienne les prix, par les dépenses inévitables qu'elle entraînerait, à un niveau trop élevé* »[135]. Si les importateurs n'étaient pas limités dans leur choix, ils étaient néanmoins

empêchés de développer outre mesure leurs achats, par le contrôle de la masse totale de monnaie en circulation : « *Il n'est pas possible de dépenser des monnaies étrangères s'il n'y a pas de francs belges pour les acheter* ». Une politique libérale en matière d'importations ne présentait pas de danger si l'on évitait « *la multiplication des moyens de paiement n'ayant pas une contrepartie économique certaine. Autrement dit, pas d'expansion de crédit et pas d'inflation car dans l'un comme dans l'autre cas, nous créerions nous-même les francs avec lesquels on viendrait acheter des devises et il est bien certain que l'encaisse or y passerait toute entière* ».

Début 1947, le marché de l'argent à court terme était « *en Banque* », en ce sens que par suite de l'étroitesse du marché monétaire, l'institut d'émission estimait être en mesure d'influer fortement sur le volume de crédit par les variations du taux d'escompte. Ansiaux estimait que grâce notamment à la réglementation sur les coefficients bancaires, la Banque avait le crédit à l'économie bien en main : les moyens d'action des établissements de crédit étaient strictement limités, ils étaient donc forcés de venir au réescompte à la Banque nationale. Celle-ci pouvait « *ouvrir et fermer le robinet selon les circonstances. Pour l'instant le robinet est fermé* »[136].

En juillet 1947, la Banque se dota de nouveaux moyens de contrôle sur l'évolution des crédits bancaires : elle demanda aux banques de lui communiquer tous les trois mois le montant des différents types de crédits qu'elles octroyaient, celui des crédits restés inutilisés et le montant de leurs dépôts libres[137]. Cette documentation lui permettrait d'élaborer des recommandations au secteur bancaire via l'Association belge des Banques.

Début août, le ministre Eyskens s'inquiéta à son tour d'une possible surchauffe de l'économie. Soucieux d'éviter une hausse incontrôlable des prix et salaires et de réserver les capitaux disponibles à la restauration des dommages de guerre, le ministre s'interrogeait sur les dangers que présentaient l'inflation du crédit, l'endettement des particuliers et la spéculation sur stocks[138]. Les autorités monétaires devaient éviter tout ce qui pouvait ébranler le franc dans un contexte international fragilisé par l'échec du retour de la livre à la convertibilité. Sensible également à la forte croissance des crédits durant l'année 1946, la direction de la Banque se demandait comment endiguer la « *propension à l'endettement* » des entreprises et des particuliers. Fallait-il relever une nouvelle fois le taux d'escompte ou amener les banques à procéder à une réduction drastique de leurs crédits de caisse ?[139]

Le 27 août 1947, avec l'appui du ministre des Finances et du Premier ministre, Frère obtint du conseil de régence de porter le taux d'escompte de 3 à 3,5 pour cent[140]. Simultanément, il demanda une nouvelle fois aux banques d'augmenter leurs intérêts créditeurs à long terme et leur recommanda de n'ouvrir de nouveaux crédits qu'en fonction de l'accroissement de leurs propres disponibilités. Ces prêts devaient être réservés aux entreprises qui présentaient « *un intérêt évident* » au point de vue économique, à l'exclusion par conséquent des crédits à la consommation et de ceux destinés à financer des stocks[141].

La hausse du loyer de l'argent suscita des protestations dans la presse ou au conseil de régence : on l'accusa de mettre le rééquipement industriel en danger[142]. Pour Max-Léo Gérard, président de la Banque de Bruxelles, la hausse du taux

d'escompte se ferait sentir sur le crédit à long terme et contribuerait à paralyser l'économie[143]. Pour la plupart de ses collègues banquiers, les mesures prises par le gouverneur relevaient d'une « *prudence extrême* »[144].

Par ailleurs, le marché des capitaux était sous-alimenté. L'épargne ne se reformait pas. En outre, elle désertait les valeurs industrielles. L'indice du cours des actions fléchissait. Il tomba de 251 en 1946 à 179 l'année suivante et à 156 en 1948 (1936-1938 = 100). Le volume des transactions conclues en bourse tomba quant à lui de 11,4 milliards en 1946 à 5,2 milliards en 1947. Il y avait plusieurs raisons à la faiblesse du marché des actions pendant ces années d'activité économique intense : la faiblesse des dividendes versés (une partie importante des bénéfices était destinée désormais à l'autofinancement des entreprises), les taux d'intérêts et de capitalisation relativement élevés, appliqués en bourse et l'offre limitée de capitaux à risques.

En janvier 1948, Frère fit part à Spaak et Eyskens de son intention de relever encore le taux d'escompte pour défendre le franc contre les répercussions de la réforme monétaire française. Mais cette fois, le gouverneur ne fut pas suivi par ses collègues du comité de direction, qui considérèrent qu'une hausse généralisée du taux aurait des conséquences dommageables pour l'économie. Au point de vue psychologique, elle risquait d'être considérée comme l'indice d'une détérioration de la situation et d'une tentative de redressement *in extremis*, apportant de l'eau au moulin des spéculateurs qui préféraient posséder des marchandises que des francs. Au point de vue économique, les taux d'intérêts pratiqués en Belgique étaient déjà nettement plus élevés que ceux en vigueur sur les marchés étrangers. Si le taux de base était relevé à 4 pour cent, les obligations à long terme seraient émises à 6 pour cent et la SNCI serait contrainte de prêter à 7,5 pour cent. On risquait un arrêt quasi-complet du rééquipement. Enfin, la hausse du taux d'escompte conduirait nécessairement le Fonds des Rentes à reprendre du papier d'État pour des montants importants[145].

Dans les mois qui suivirent, la croissance du montant des crédits accordés par les banques continua à préoccuper Frère. Il s'inquiétait de ce que certains établissements importants – la Banque de Bruxelles, la Société belge de Banque, la Kredietbank – fassent réescompter des crédits à la Banque nationale pour des montants nettement supérieurs à leurs fonds propres[146]. Le tableau qui suit montre toutefois que la Banque réussit en 1947 et surtout en 1948 à ralentir la progression des crédits à l'économie.

Crédits à l'économie (en millions de francs belges)[147]				
	Crédits de la Banque nationale		Crédits des banques privées	
	Chiffres absolus	Variation annuelle	Chiffres absolus	Variation annuelle
Fin 1946	5.312	+ 3.378	17.828	+ 7.614
Fin 1947	6.703	+ 1.391	21.337	+ 3.509
Fin 1948	6.678	- 25	23.302	+ 1.965

Ces chiffres trahissent également le retournement de la conjoncture qui se produisit dès la seconde moitié de 1948 et s'amplifia durant l'hiver 1948-1949. C'était la fin du « *seller's market* » de l'immédiat après-guerre. En mai 1949, deux régents, Auguste Cool et Yvan Feyerick, demandèrent à la direction de la Banque si le moment n'était pas venu d'abaisser le taux d'escompte. Frère s'y opposa, après avoir rappelé la menace de dévaluation qui pesait sur la livre[148]. De Voghel estimait que les banques devaient au préalable se faire plus sévères en matière de crédit, par exemple en limitant les ventes à tempérament et en modérant leurs interventions en faveur des sociétés étrangères. On pourrait alors « *assister à une saine expansion des crédits à la production industrielle belge, que l'on dit insuffisants* »[149]. La technique de la vente à tempérament était déjà ancienne, mais son extension à une gamme de plus en plus large d'articles contrariait la Banque. Pour les établissements de crédit, ce type de placement présentait l'avantage d'un rendement particulièrement élevé (12 à 15 pour cent). Pour la Banque, ils représentaient une perte de substance pour l'économie nationale, surtout quant ils servaient à l'importation de véhicules et appareils d'origine étrangère, dans lesquels la main d'œuvre belge intervenait peu ou pas du tout. La Banque déplorait aussi que le système provoquât un surendettement des particuliers. En 1949, par exemple, une importante banque bruxelloise dut reprendre 152 voitures Buick dont les acquéreurs n'avaient pu honorer leur signature[150]. À cette date, le montant global des crédits à tempérament était évalué à 1,2 milliards de francs[151].

En mars 1949, le comité de direction de la Banque se plaignit de la politique de crédit débridée de certaines banques. L'encours du papier réescompté par la Banque de Bruxelles à la Banque nationale, par exemple, s'élevait de façon quasi permanente à 1,5 milliards de francs[152]. Dans un contexte international fragile, la direction de la Banque craignait qu'une trop forte immobilisation des banques ne débouche sur un krach[153]. Au 31 mars 1949, les situations des banques faisaient apparaître que le montant des crédits de caisse et avances sur titres accordés par les banques, soit 23,5 milliards de francs, dépassait désormais nettement le montant de leurs crédits d'escompte, inférieur à 17 milliards. Les craintes de Frère s'en trouvèrent avivées. En juin 1949, pour étendre encore l'usage de la lettre de change et battre en brèche l'expansion des crédits de caisse, la Banque décida d'augmenter la faculté de réescompte des banques en la portant à deux fois leurs fonds propres[154]. Le plafond des facilités de réescompte dont le système bancaire disposait à la Banque nationale atteignait désormais 9,5 milliards de francs.

Le mouvement général de dévaluation de septembre 1949 eut évidemment un contrecoup important sur la politique de crédit. Lors de la séance du conseil des ministres qui eut lieu dans la nuit du 20 au 21, le gouverneur fut prié par le gouvernement de réduire le taux d'escompte et de pratiquer désormais une politique d'argent à bon marché, de façon à minimiser l'impact, sur l'emploi, le coût de la vie et les salaires, de la réévaluation du franc par rapport aux autres monnaies européennes. Frère se rebiffa : à partir du moment où le gouvernement lui demandait de défendre une parité déterminée, il ne pouvait être question pour la Banque de s'engager à renoncer à l'arme du taux d'escompte, d'autant que l'ampleur du choc psychologique que la dévaluation allait provoquer dans l'opinion

était difficile à prévoir. « *En tant qu'organisme technique, chargé de défendre la parité monétaire choisie par le gouvernement, la Banque n'a pas le droit, quelles que soient les raisons politiques que l'on puisse invoquer, d'exercer une action qui irait à l'encontre du but qui lui est assigné* »[155]. Début octobre, la Banque réduisit cependant son taux d'escompte de 0,25 pour cent. Par contre, elle ne modifia ni son taux pour l'escompte de traites non acceptées, ni celui pour ses avances en compte courant. Le gouvernement accueillit la réduction de taux avec satisfaction, tout en estimant que la bonne tenue du marché des changes aurait permis sans problème de porter cette réduction à 0,5 pour cent[156].

Le plan Marshall et le rééquipement industriel

Dans les années 1947-1950, le rééquipement industriel belge se fit essentiellement par voie d'autofinancement : une bonne partie des capitaux était absorbée par le financement de l'État et la SNCI, seule institution agréée pour investir à long terme, manquait cruellement de fonds. En juin 1947, sa direction constatait que, faute de capitaux, elle allait être incessamment obligée de tenir en suspens toutes les demandes de crédit qui lui seraient désormais présentées. Robert Vandeputte implorait le ministre des Finances de trouver 200 à 300 millions de francs grâce auxquels la SNCI pourrait continuer ses opérations[157]. Au comité de direction de la Banque nationale, on évoqua la possibilité pour la SNCI de contracter un emprunt en Suisse[158].

Dans ce contexte, les aides Marshall, pouvaient apparaître comme un ballon d'oxygène inespéré pour le refinancement de pans entiers de l'économie. Dans ses études sur le plan Marshall et la Belgique, l'historienne Ginette Kurgan-Van Hentenryk relève que lors des discussions relatives à la mise en œuvre du plan Marshall, en juillet 1947, la délégation belge, emboîtant le pas à Hubert Ansiaux, s'intéressa principalement à la solution des problèmes financiers et de paiements internationaux. C'est d'ailleurs sous cet angle que nous avons abordé le sujet, dans la deuxième partie de cet ouvrage (consacrée à la politique de change). Partout ailleurs en Europe, le plan Marshall apparaissait surtout comme une opportunité pour développer l'appareil industriel. La direction de la Banque nationale, elle, n'était pas du tout emballée par cette perspective. Elle pesa même de toute son influence pour éviter que l'exécution du plan ne comporte le financement d'investissements en Europe. Frère se heurta d'ailleurs sur ce point avec le ministre du Rééquipement Paul De Groote[159].

Cette opposition, la Banque la justifiait de différentes façons. Tout d'abord, elle craignait de voir les pays voisins réduire leurs importations au fur et à mesure que les aides américaines les mettraient à même de produire chez eux ce qu'ils achetaient habituellement en Belgique[160]. Les aides Marshall risquaient aussi de bénéficier surtout aux pays qui procédaient depuis la Libération à des investissements massifs sans tenir compte d'impératifs budgétaires et financiers : France, Pays-Bas, Royaume-Uni etc. La Belgique, qui pratiquait une politique orthodoxe, avait dû, quant à elle, remettre à plus tard son programme d'investissements, au point que d'ici quelques années, elle se trouverait avec un

outil industriel et une capacité de financement nettement inférieure à celle de ses voisins[161].

Ensuite, la direction de la Banque éprouvait des réticences de principe pour tout ce qui se rapprochait d'une planification des investissements. Or, l'attribution des aides américaines dans le cadre du plan Marshall semblait avoir nécessairement comme corollaire un recensement des besoins nationaux et une planification de la mise en œuvre des aides. Lors d'une réunion officieuse qui se tint à Londres dans les premiers jours de juillet 1947, et à laquelle les représentants des banques centrales participaient, De Voghel se déclara incapable, contrairement à ses homologues français, néerlandais ou britanniques, d'avancer les premières estimations des besoins belges en dollars. « *La Belgique pratique une politique économique orientée dans le sens de la liberté. Elle ne peut fixer ses besoins en dollars que sur la base des dépenses passées et par approximation* »[162]. La Banque aurait, et de loin, préféré que le redémarrage économique de l'Europe soit financé de façon plus orthodoxe, en recourrant à des institutions financières travaillant aux conditions du marché.

Enfin, la Banque considérait que le produit en monnaie nationale des aides Marshall devait être affecté de façon prioritaire à une réduction de la dette publique des États européens, plutôt qu'au développement de leur appareil industriel.

De toutes façons, la direction de la Banque se rendait compte que la Belgique ne tirerait que modérément parti du plan d'aide, dans la mesure où sa balance des paiements était plus saine que celle des autres nations européennes. Frère : « *La Belgique peut difficilement faire état de besoins pressants pour la prochaine période de douze mois. Même lorsqu'elle aura usé de ses possibilités d'acquisition de dollars, il lui restera une encaisse or de 30 milliards de francs, qui se compare à une encaisse de 85 milliards pour l'Angleterre et de 27 milliards de francs seulement pour la France* »[163]. Le gouverneur fut conforté dans cette opinion lorsque la convertibilité de la livre fut rétablie, à la mi-juillet : désormais, la Belgique pourrait convertir ses surplus en livres pour obtenir des dollars. En résumé, il considérait que la Belgique ne souffrait pas et ne souffrirait vraisemblablement pas dans les mois à venir d'une pénurie de dollars[164].

Au sein du comité de direction, Franz De Voghel se montrait plus prudent quant à l'intérêt du plan Marshall pour la Belgique. Il n'était pas convaincu qu'elle n'aurait pas besoin des dollars proposés par les États-Unis. Il était en effet difficile de savoir si l'équilibre de la balance belge des paiements était structurel ou s'il n'avait été atteint que suite à des rapatriements de capitaux dont on pouvait difficilement mesurer l'importance.

Dans les mois qui suivirent, l'échec du rétablissement de la convertibilité de la livre et les difficultés rencontrées par la Belgique pour équilibrer sa balance en dollars amenèrent le gouvernement belge à solliciter néanmoins les aides Marshall.

A la requête de l'OECE, qui devait répartir l'aide américaine, chaque pays bénéficiaire établit la liste des produits de première nécessité qu'il comptait se procurer aux États-Unis contre dollars Marshall. Ansiaux participa aux travaux de la délégation belge qui dressa cette nomenclature « *Le Benelux avait établi une mission à Paris, dans laquelle chacun des trois pays était représenté. Chacun avait un étage.* […]. *Comme il n'était pas possible de faire des statistiques exactes de tous les produits pour lesquels les Américains nous demandaient nos besoins, nous avions pris l'habitude, pour les petites*

commandes, de dire : 'Fous-y cent mille, fous-y un million, fous-y deux cent mille !'. Un attaché hollandais, intrigué par cette phrase, s'en était rapporté au chef de la Mission qui, à un moment donné, vint trouver le chef de la Mission belge et lui demanda ce que c'était que cette 'méthode' et qui était ce 'Professeur Fousy' dont nous suivions la méthode »[165].

En mai 1948, toutefois, la décision du gouvernement belge d'adhérer au plan Marshall fut ébranlée lorsqu'il reçut le projet d'accord bilatéral à passer entre les États-Unis et la Belgique dans le cadre de l'exécution du plan[166]. Les Américains demandaient à la Belgique de prendre l'engagement de suivre désormais la politique de l'OECE et ses recommandations ; de prendre les mesures propres à assurer une allocation idoine de ses ressources en matière premières ; de développer sa production en fonction de principes déterminés par l'OECE ; de soumettre ses programmes d'investissements à l'aval des États-Unis ; d'empêcher les fournitures livrées dans le cadre de l'aide Marshall de servir à d'autres objectifs que ceux poursuivis par l'*Economic Cooperation Administration* (*ECA*) ; d'autoriser les investissements américains en Belgique ; de supprimer les ententes et cartels ; de réserver par priorité aux États-Unis les matières stratégiques (produites en Belgique ou au Congo) dont ils pourraient avoir besoin etc.

On comprend que le gouvernement belge et la direction de la Banque aient pu considérer ces revendications comme une ingérence dans la politique intérieure nationale. De plus, les États-Unis profitaient visiblement de l'occasion pour s'assurer une percée commerciale en Europe et imposaient des contrôles susceptibles de fermer aux Européens les marchés de l'Europe de l'Est. Parmi les clauses qui suscitaient particulièrement l'opposition de la Banque, il y avait celle prévoyant le préfinancement des dons américains par un compte spécial ouvert chez elle. Au total, si pour Camille Gutt, il s'agissait essentiellement d'un problème de forme, (« *les Américains ont le talent de présenter mal les meilleurs choses* […] ; *aux clauses les plus inoffensives on donne l'apparence d'un diktat* »), pour Roger Ockrent, secrétaire général de l'Administration Belge de Coopération Économique, le projet comptait incontestablement des clauses inacceptables quant au fond[167]. Le directeur belge au FMI, Ernest de Selliers, était du même avis et ajoutait que pour beaucoup d'observateurs, ce texte confirmait la thèse de l'URSS d'après laquelle le plan Marshall portait atteinte à l'indépendance des pays participants[168].

A la Banque, le comité de direction examina le projet d'accord bilatéral le 14 mai[169]. Cecil de Strycker, chef du service « réglementation du change », l'étudia en détail et releva à l'intention du ministère des Finances les clauses susceptibles de porter atteinte à la souveraineté de la Belgique en matière financière et commerciale[170]. Il critiqua entre autres l'article 10 du projet dont une stricte interprétation permettait aux États-Unis de proposer une dévaluation du franc belge. Même s'il ne s'agissait que d'une suggestion, la publicité qui serait inévitablement donnée à cette requête risquait de provoquer une panique telle que le gouvernement belge serait forcé de s'exécuter. Tout bien pesé, la direction de la Banque considérait que les avantages économiques que la Belgique tirerait des aides Marshall ne contrebalançaient pas les sacrifices qu'elle devrait consentir pour y adhérer (du moins, si le gouvernement ne parvenait pas à amender le texte que les Américains proposaient). De fait, la Belgique n'y perdrait pas grand chose :

l'*Economic Cooperation Act* promulgué le 3 avril 1948 n'avait attribué que 300 millions de dollars à l'UEBL sur un total de 5,3 milliards. De plus, 85 pour cent de cette somme seraient octroyés sous forme de prêt, à des conditions qui ne seraient peut-être pas plus attractives que celles que l'on pourrait obtenir auprès de l'*Export-Import Bank*, de la BIRD, voire du FMI lui-même.

Hubert Ansiaux n'hésitait pas à remettre en question l'adhésion de la Belgique au plan Marshall. Son véritable intérêt se trouvait dans le relèvement économique de l'Europe. Elle y contribuerait en renonçant à sa part d'aide[171].

La question fut débattue au sein du gouvernement qui adhéra aux réserves formulées par la Banque. Georges Moens de Fernig, ministre du Ravitaillement, était le plus virulent, déclarant que le plan, était un marché de dupes[172]. Le 6 ou le 7 juin, le ministre du Commerce extérieur, François van der Straeten-Waillet, télégraphia au Baron Silvercruys, ambassadeur à Washington, pour lui demander si la Belgique pouvait espérer décrocher une part plus importante d'aides sous forme de dons ou, à défaut, obtenir la garantie que les prêts seraient octroyés à des conditions attractives. Le télégramme laissait entendre aussi que comme le plan ne paraissait pas particulièrement avantageux pour la Belgique, celle-ci envisageait de ne pas y adhérer. Le Premier ministre, Paul-Henri Spaak donna de son côté à Silvercruys l'instruction de ne rien faire qui pourrait suggérer que la Belgique avait l'intention de contracter des prêts auprès de l'*ECA*.

A Washington, le télégramme de van der Straeten fit l'effet d'une petite bombe. Le 7 juin, Gutt écrivit une lettre de sept pages à Spaak, adjurant son ancien collègue du gouvernement de Londres de revoir sa position : « *Ne faites jamais la folie de vous retirer du Plan !* ». La Belgique n'avait pas à réclamer une révision de la clé de répartition des aides. « *Le Plan Marshall n'est pas une distribution de prix. C'est une aide à ceux qui sont malheureux, un peu par leur faute ou beaucoup par leur faute, tous étant malheureux, essentiellement par la faute de la guerre. Et on aidera les seconds plus que les premiers, quitte à les admonester et à les obliger à mettre leur maison en ordre : ce n'est pas la justice immédiate, mais c'est peut-être la justice à longue portée – la justice étant le rétablissement de l'équilibre général dans le monde* »[173]. Le Royaume-Uni, endetté par fait de guerre pour plus de 900 milliards de francs ou les Pays-Bas, dont le territoire avait été ravagé et qui avaient perdu un tiers de leurs colonies, ne méritaient-ils pas de recevoir une aide plus conséquente ? Par ailleurs, si la Belgique bénéficiait surtout de prêts, c'était parce que l'aide qui lui était accordée devait surtout être consacrée à des investissements. « *On nous offre des dons et des prêts. Dire 'c'est très gentil, mais je voudrais plus de dons', c'est le rôle du mendiant ingrat* ». Du reste, la Belgique n'avait pas le choix : « *Il faut les dollars aujourd'hui, il n' y a pas de succédané pour eux et il ne peuvent venir en volume nécessaire que* [des États-Unis]. *Sans eux, on ne peut rien espérer, que dépenser en un an ou un an et demi tout l'or de la Banque nationale* ». Quel était l'intérêt de renoncer aux prêts Marshall pour emprunter ensuite sur le marché américain ?[174] Enfin, il fallait faire attention de ne pas offenser les États-Unis : « *Les pays comme les hommes ont la mentalité de M. Perrichon et sont plus liés à vous par un appui accepté que par un appui rejeté* »[175].

Le 9 juin, Gutt se rendit chez l'ambassadeur belge à Washington, Silvercruys, en compagnie d'Ernest de Selliers, l'administrateur belge au FMI. Tous

trois s'accordèrent pour suggérer de négocier plutôt des amendements au projet d'accord bilatéral. Ils mettaient le gouvernement en garde : si la Belgique s'aliénait la sympathie des Américains, ceux-ci réduiraient peut-être les *offshore purchases*, c'est-à-dire les fournitures belges à placer auprès des autres pays européens. Au cours de la réunion, de Selliers proposa une alternative : la Belgique pouvait renoncer aux aides si elle obtenait des garanties quant au montant des *offshore purchases* qui lui seraient réservées (300 millions de dollars) et si les États-Unis lui accordaient son soutien pour obtenir de l'*Export-Import Bank*, de la BIRD ou du FMI un prêt de 100 millions de dollars. Cependant, Silvercruys ne voulut pas intégrer la proposition d'Ernest de Selliers dans son rapport au ministère des Affaires étrangères, de crainte que cette alternative déforce la tendance générale de son télégramme, qui était de pousser à l'adhésion de la Belgique au plan Marshall. La suggestion d'Ernest de Selliers fut néanmoins répercutée auprès du ministre Georges Moens de Fernig par la direction de la Banque nationale, qui y souscrivait pleinement : selon elle, la Belgique pouvait renoncer sans difficultés au bénéfice du plan Marshall, sauf si les conditions auxquelles elle obtenait les aides étaient améliorées[176].

Cependant, depuis que la direction de la Banque avait connaissance du projet d'accord bilatéral que les États européens devaient passer avec les États-Unis dans le cadre de l'exécution du plan Marshall, elle escomptait que la Belgique pourrait en obtenir la révision avec l'appui des autorités britanniques et françaises. Vers le 10 juin, il apparut qu'étant donné la gravité de leur situation économique, le Royaume-Uni et la France accepteraient le projet américain sans opposition marquée[177]. Indubitablement, leur attitude influença celle du gouvernement belge, peu enthousiaste pour renoncer seul aux aides. Du reste, tout le monde n'était pas absolument convaincu de l'opportunité d'y renoncer. Roger Ockrent, secrétaire général de l'Administration belge de Coopération économique, rappelait le risque, pour le pays, d'être privé des commandes liées aux « *off-shore purchases* »[178]. Au ministère des Affaires économiques le Baron Snoy se demandait si en renonçant de façon spectaculaire aux aides, la Belgique n'allait pas être accusée de versatilité et de légèreté. Il prônait l'expectative[179].

Fin juin, une nouvelle mouture du projet d'accord bilatéral fut soumise à la Belgique par l'ambassade des États-Unis. L'article 10 de la première version, qui avait suscité tant d'inquiétude à la Banque, était supprimé. Beaucoup d'expressions litigieuses avaient été édulcorées et sur différents points, comme la livraison aux États-Unis de matières premières, il fut convenu de joindre des notes interprétatives en annexe à l'accord. Ainsi amendée, celui-ci put être signé le 2 juillet 1948 par le Premier ministre et Alan G. Kirk, ambassadeur des États-Unis à Bruxelles. C'était la veille de la date limite fixée par les Américains pour la signature des accords de coopération économique avec les pays européens[180].

Le 4 juillet 1948, l'*ECA* annonça à l'OECE que la base pour l'établissement des programmes des aides Marshall pour la période 1948-1949 était ramenée de 5.300 à 4.875 millions de dollars. La part de la Belgique dans ce chiffre était estimée à 250 millions de dollars. Un débat s'ensuivit au sein du gouvernement belge sur le type d'aides qu'il convenait de demander aux États-Unis[181]. Fallait-il

maximaliser l'estimation des excédents futurs de la Belgique sur le reste de l'Europe ? La Belgique toucherait dans ce cas un montant élevé d'aides conditionnelles, qui lui permettrait d'ouvrir des crédits supplémentaires à ses partenaires commerciaux et donc d'apporter une aide substantielle aux entreprises belges travaillant à l'exportation. Fallait-il au contraire réduire à un minimum l'estimation des excédents ? Cela permettrait d'espérer un complément d'aides directes, qui permettraient certains investissements. Au départ, le gouvernement parla de réserver 100 millions de dollars aux besoins de la reconstruction. Mais le 24 août, les ministres Georges Moens de Fernig, Paul De Groote et François van der Straeten-Waillet firent savoir à Ansiaux qu'ils étaient d'accord que la Belgique affecte 200 millions de dollars à la compensation multilatérale si elle obtenait une aide totale de 250 millions de dollars[182]. Frère regrettait cette attitude qui reportait *sine die* le financement de la reconstruction et du rééquipement, pour lesquels il ne restait que 50 millions de dollars disponibles.

Trois ans plus tard, à l'expiration du plan Marshall, l'UEBL avait obtenu 559 millions de dollars, soit moins de 5 pour cent du total des aides américaines. Dans ce chiffre, la part des dons et des prêts n'atteignait que 32,4 et 68,1 millions de francs respectivement. La plus grosse partie de cette somme fut affectée au rééquipement des charbonnages, afin de les rendre à même d'affronter la concurrence au sein de la CECA. Il est vrai que les aides conditionnelles reçues permirent à la Belgique de maintenir sa production à un degré élevé, mais l'impact des aides sur l'industrialisation du pays fut négligeable.

L'insuffisance des capitaux d'investissement en 1949-1950

En février 1949, le Conseil des Institutions de Crédit, organisme créé avant guerre, fut ressuscité sur l'initiative de Gaston Eyskens. Frère en reçut la présidence. Il y voyait une occasion de sensibiliser à sa politique de crédit les institutions qui y étaient représentées : la SNCI, la CGER, l'OCCH, la Caisse nationale de Crédit professionnel (CNCP), l'Institut National de Crédit agricole (INCA), la Commission bancaire. « *Il va de soi qu'il ne pourrait être question pour le Conseil des Institutions de Crédit de discuter cette politique* »[183]. L'existence de ce conseil de coordination était d'autant plus justifié que la Banque n'était pas représentée dans les instances de direction de tous les parastataux de crédit. En 1948, elle avait perdu sa représentation au sein du conseil de la SNCI et ce pour la première fois depuis 1919. Ce fut d'ailleurs l'occasion d'un différend entre Frère et le ministre Eyskens. Il fallut attendre 1954 pour que la Banque soit à nouveau représentée au conseil SNCI[184].

De 1949 à 1952, nombre de réunions du Conseil des Institutions de Crédit, furent consacrées à évoquer un litige de compétence. La SNCI soutenait que sa loi organique lui donnait le monopole du crédit à l'industrie. Or, elle souffrait dans ce domaine de la concurrence de la CGER. Celle-ci souscrivait fréquemment à l'intégralité de certaines émissions d'obligations industrielles, mode opératoire qui pour la SNCI constituait des opérations de crédit déguisées. Le 26 janvier 1950, le Conseil trancha en déclarant la CGER et la SNCI « *habilitées l'une et l'autre à financer*

les besoins de l'industrie, la première en tant qu'organisme de placement intervenant sur le marché des capitaux par l'acquisition d'obligations, soit à l'émission, soit en bourse, la seconde, en qualité de donneur de crédit accordant des avances directes pour des opérations bien déterminées »[185]. Cette résolution n'empêcha pas la SNCI de continuer à protester contre la façon dont la CGER souscrivait à des obligations industrielles sans savoir si d'autres tranches étaient ou non placées chez d'autres porteurs.

D'autres réunions du Conseil des Institutions de Crédit évoquèrent le rétrécissement du marché des capitaux, sa gravité relative, les mesures qu'on pouvait envisager pour y remédier. Dès cette époque, en effet, l'insuffisance des investissements préoccupait le gouvernement et une partie de l'opinion. L'évolution des valeurs industrielles en bourse était l'un des indices les plus palpables d'un malaise persistant sur le marché des capitaux. Durant le boom boursier de 1946, l'indice du cours des actions aux bourses de Bruxelles et d'Anvers avait atteint 251 (1936-1938= 100). Il avait fléchi ensuite à 179 en 1947 et à 156 en 1948. Le volume des capitaux traités à la bourse de Bruxelles, qui avait atteint 11.379 millions de francs belges en 1946, ne s'était plus élevé qu'à 5.161 millions en 1947 et à 6.179 millions en 1948. Bref, l'argent ne s'investissait plus dans les affaires, au grand dam des entrepreneurs. Ce marasme suscitait des réflexions en sens divers. Certains partis ou forces sociales en tiraient argument pour réclamer la nationalisation de plusieurs secteurs de l'industrie comme les charbonnages ou l'électricité : si le capitalisme s'avérait incapable de financer ces secteurs clés, il fallait en confier la gestion à la collectivité.

En mars 1950, la question du financement des investissements fut abordée au Conseil central de l'Économie. On y envisagea la possibilité de mettre à charge de l'État une partie des intérêts des emprunts contractés par les entreprises. Le gouvernement s'intéressa à la formule, d'autant qu'une commission officielle chargée à sa requête d'élaborer un programme de lutte contre le chômage avait de même préconisé l'intervention des autorités en vue de la création d'industries nouvelles[186]. Cependant, la direction de la Banque n'était pas favorable à l'octroi de crédits à des taux qui ne correspondraient pas à ceux du marché[187]. Pour éviter toutefois que De Voghel, qui représentait la Banque au Conseil central de l'Économie, se retrouve seul à défendre cette position, il fut chargé de contester la compétence de cet organisme en matière financière. À sa requête, le passage du rapport du Conseil relatif aux taux d'intérêts fut supprimé.

Le service d'études économiques de la Banque niait que la politique suivie en matière de crédit handicape le redressement du pays. Certes, l'État s'était récemment trouvé dans l'impossibilité de réaliser une partie de son programme d'investissements, faute de pouvoir placer les emprunts nécessaires sur le marché[188]. Cela n'empêchait pas le rééquipement industriel de s'effectuer à un rythme satisfaisant, grâce à l'autofinancement. Depuis peu, d'ailleurs, la bourse se réveillait. En septembre 1949, le volume des transactions y avait dépassé 1 milliard, au lieu de 485 millions de francs pour la période correspondante de l'année précédente.

Mais tout le monde ne partageait pas ces perspectives optimistes. Dans le rapport qu'elle publia au début de 1949, la Société Générale de Belgique déplora

l'insuffisance du montant des investissements et demanda que la réglementation sur les coefficients bancaires soit revue. La même année, dans son rapport annuel sur les investissements, le ministère de la Coordination économique déclara qu'une trop grande part du revenu national était consommée ou thésaurisée : en 1948, les investissements réalisés par les secteurs public et privé avaient représenté 14,1 pour cent seulement du revenu national brut, un chiffre similaire à celui de l'année précédente mais très nettement inférieur à celui rencontré dans les pays voisins (France, 21 pour cent, Royaume-Uni, 20,5 pour cent)[189]. Ce thème fut repris ensuite dans les rapports de l'OECE sur la stabilité financière des pays européens. Cependant, la façon dont ces chiffres avaient été calculés fut critiquée. Dans de nombreux cercles économiques et financiers, on considérait que les chiffres de 14 ou 15 pour cent cités par le ministère et l'OECE étaient nettement inférieurs à la réalité.

En mai 1950, Robert Vandeputte relança le débat au Conseil des Institutions de Crédit, déclarant que les taux d'intérêt élevés pratiqués en Belgique constituaient un obstacle à la politique d'industrialisation. Il proposa une politique de crédit sélective, consistant à accorder des taux réduits à certaines entreprises, par exemple celles qui s'intéresseraient à de nouveaux procédés et produits, ou celles qui favoriseraient le développement de régions touchées par le chômage : campine, sud de la Flandre occidentale. Mais les autres membres du conseil ne se montrèrent pas convaincus du bien fondé de cette analyse. Bien sûr, un taux élevé exerçait une influence restrictive sur les demandes de capitaux « *mais il ne semble pas qu'il ait été considéré comme un obstacle insurmontable par l'emprunteur lorsque celui-ci voyait un réel intérêt à mettre ses projets d'investissements à exécution* ». Rien ne permettait par conséquent d'affirmer que le chômage était dû à l'insuffisance des investissements. L'autofinancement des entreprises avait drainé des masses de capitaux considérables. Au demeurant, la comparaison entre les niveaux d'investissement en Belgique et à l'étranger était faussée du fait que la plupart des pays de l'OECE bénéficiaient de dons plus importants dans le cadre du plan Marshall. Par ailleurs, d'autres facteurs pouvaient expliquer que certains projets industriels aient dû être tenus en suspens. La situation politique internationale avait certainement freiné les initiatives. Enfin, une politique tendant à faciliter les investissements industriels romprait l'équilibre existant sur le marché des capitaux jusqu'à gêner, sans doute, les recours des pouvoirs publics à l'épargne[190].

Le règlement bancaire d'octobre 1949

En 1947-1948, la direction de la Banque demanda à la Commission bancaire de soutenir sa politique en matière de crédit en imposant l'application stricte des coefficients bancaires[191]. Or, sous la pression des banques, de Barsy envisagea à partir du printemps 1948 d'assouplir la réglementation bancaire de janvier 1946 et de réduire le coefficient de couverture, de façon à libérer des certificats à court terme à concurrence d'un demi milliard de francs. Elle souhaitait améliorer le fonctionnement du marché des capitaux à court et moyen terme, augmenter la

rentabilité des banques et faciliter leur participation au financement de l'industrie belge. La Banque demanda de postposer cette réforme, car c'était l'époque où les débats sur le régime des avances à l'État battaient leur plein[192].

En novembre 1948, la Commission remit son projet sur le métier. Elle suggéra cette fois de réduire de 31 à 24 milliards de francs l'avoir global des banques en certificats de trésorerie. La Banque nationale contesta à nouveau l'opportunité d'un tel aménagement. Que feraient les banques avec l'argent qu'elles auraient latitude de placer à leur guise ? Une bonne part serait investie en fonds publics à moyen terme, plus rentables. Mais les banques ouvriraient aussi des crédits supplémentaires au secteur privé. On pouvait estimer à 1,5 milliards de francs au moins (en se basant sur la répartition des placements des banques à l'époque) le montant des nouveaux crédits qu'elles consentiraient[193]. Les banques en profiteraient vraisemblablement pour étendre leurs crédits de caisse, énervant ainsi le contrôle que la Banque exerçait depuis la Libération sur le crédit bancaire. Frère suggéra par conséquent que la Commission bancaire se contente de donner aux banques privées la permission d'échanger leurs certificats à court terme contre des certificats à moyen terme[194]. La rentabilité de leur portefeuille en serait nettement améliorée et la dette publique resterait gelée.

Cependant, de Barsy tenait à son projet de révision du coefficient de couverture. Elle contribuerait, disait-il, à faire baisser le coût de l'argent, car les banques, obligées de conserver un portefeuille important de certificat de trésorerie au rendement médiocre, cherchaient des compensations en relevant les taux de leurs crédits à l'économie privée[195]. La Banque nationale, de son côté, hésitait à franchir le pas. Certes, on ne rendait pas service à l'État en lui procurant des ressources extra-budgétaires en fonction du gonflement des dépôts bancaires. Que se passerait-il en effet s'il était obligé de procéder à des remboursements massifs, lorsque des retraits importants viendraient à contracter ces dépôts ? Mais d'un autre côté, l'expansion de crédit qu'entraînerait vraisemblablement la réforme serait « *nettement inopportune* », car « *superflue pour l'économie privée* » et « *dommageable au point de vue monétaire* »[196]. Le différend entre la Banque et la Commission bancaire connut son climax fin août 1949. Le 26, lors d'une réunion au ministère des Finances, De Barsy déclara que la Commission était seule compétente en matière de coefficients bancaires et qu'il avait l'intention d'aller de l'avant, sauf veto du ministre Henri Liebaert[197]. Il savait que celui-ci était favorable en principe à un assouplissement de la réglementation de 1946 qui faciliterait la consolidation de la dette et le placement d'un emprunt d'État en préparation. Frère était en voyage à Washington. Mis au courant par téléphone de la tentative de coup de force du président de la Commission bancaire, il ne dissimula pas sa « *surprise* » et sa « *mauvaise humeur* ». Il demanda au ministre des Finances de reporter sa décision : la dévaluation de la livre, qu'on savait imminente, allait provoquer une tempête monétaire et le gouvernement aurait à ce moment besoin de toutes ses disponibilités. Or, une réduction du coefficient de couverture provoquerait un reflux de certificats de trésorerie. Frère évaluait à 2 milliards de francs le montant de ce que le Trésor devrait rembourser[198]. Ces arguments portèrent. Lorsque le 30 août, de Barsy soumit son projet au vote de la Commission bancaire, la plupart des membres

refusèrent de se prononcer avant que le différend entre la Commission et la Banque nationale soit aplani[199]. Liebaert lui-même pria de Barsy de surseoir à la réforme[200].

Ce ne fut qu'après le réalignement général des monnaies de septembre 1949 que le dossier fut rouvert. Début octobre, Frère négocia avec de Barsy les modalités d'une révision de la réglementation bancaire autorisant l'arbitrage, par les banques, de certificats à court terme contre des certificats à moyen terme. Parallèlement, le gouverneur réduirait légèrement le taux d'escompte, de façon à encourager la hausse des fonds d'État et à faciliter le placement d'un nouvel emprunt. De Barsy s'engagea de son côté à ne réduire que progressivement le coefficient de couverture. La Commission bancaire ne prendrait aucune mesure d'assouplissement de ce coefficient « *si ce n'est en parfait accord avec la Banque nationale et le ministère des Finances* »[201].

La nouvelle réglementation bancaire fut publiée le 11 octobre 1949[202]. Elle prévoyait qu'à terme, on mettrait fin au placement automatique des augmentations de dépôts bancaires en certificats de trésorerie au fur et à mesure que les dépôts bancaires augmentaient. On espérait qu'il en découlerait une harmonisation des taux d'intérêt et une baisse du coût du crédit bancaire. Mais cet objectif était encore lointain. On ne comptait le réaliser que par étapes. Dans l'immédiat, la réglementation prévoyait la subdivision de la couverture obligatoire en deux postes, de façon à permettre aux banques de prévoir une couverture différente pour les dépôts à vue (moins d'un mois) et les dépôts à terme.

Les dépôts à terme (à plus d'un mois) devraient être couverts à concurrence de 50 pour cent en principe. Leur couverture pourrait à l'avenir se composer de fonds publics émis par l'État lui-même ou par des institutions para-étatiques de crédit (SNCI, CGER, INCA etc.), du moment que leur échéance ne dépassât pas cinq ans. Ceci permettrait d'améliorer le rendement attendu du profit des banques. Les dépôts bancaires à moyen et long terme ayant tendance à augmenter, la réforme faisait miroiter aux banques la possibilité de développer progressivement des placements plus profitables.

La nouvelle réglementation réformait surtout la structure de la couverture des dépôts à moins d'un mois. Ceux-ci devraient être couverts d'une part, par les moyens de trésorerie et les placements en *call money* (pour un montant équivalent à 4 pour cent des dépôts) ; et d'autre part, par des effets publics dont l'échéance ne dépassait pas certaines limites (moins de trois ans pour les banques de grande et moyenne circulation, moins de cinq ans pour les banques régionales ou spécialisées). La notion d'effets publics était étendue aux effets et titres d'emprunts émis sous la garantie de l'État par les institutions publiques de crédit (SNCI, CGER, IRG, INCA, CNCP, OCCH, Société nationale de la petite Propriété terrienne). Les banques n'étaient toutefois pas libres de choisir les titres qu'elles devraient conserver en couverture : le règlement prévoyait que la Commission bancaire déterminerait les effets publics dont le volume, éventuellement augmenté d'avoirs détenus à vue auprès de la Banque nationale de Belgique au-delà des moyens minima de trésorerie, devrait demeurer constamment supérieur ou égal à un « coefficient partiel » de couverture. Le tableau ci-dessous donne, pour chaque

catégorie de banque, les coefficients globaux et partiels imposés par la nouvelle réglementation pour la couverture des dépôts bancaires à moins d'un mois[203].

	Couverture du passif à moins d'un mois	
	Coefficient global	Coefficient partiel
Banques régionales	50 %	20 %
Banques de moyenne circulation	60 %	40 %
Banques de grande circulation	65 %	50 %
Banques spécialisées	50 %	50 %

La différence entre la couverture globale et la couverture partielle (15 pour cent par exemple dans le cas des banques de grande circulation) serait assurée par une couverture complémentaire, diversifiée. Il s'agissait d'élargir un tant soit peu la liberté des banques dans leur politique de placement. En raison des facultés d'arbitrage qui leur étaient ouvertes (par exemple entre titres émis par l'État ou par des institutions publiques de crédit), on pouvait présumer que les taux de capitalisation des différents types d'emprunts seraient plus étroitement solidaires les uns des autres. On franchissait ainsi une étape vers un meilleur fonctionnement du marché monétaire basé sur un taux d'intérêt à court et à moyen terme reflétant davantage les réalités économiques.

Le nouveau système offrait aussi en principe la possibilité, pour les autorités monétaires, de mettre fin à l'octroi automatique de crédits au Trésor, en fonction de l'accroissement des dépôts. En effet, si la Commission bancaire constatait une augmentation anormale des dépôts bancaires, susceptible de développer l'inflation, elle pouvait obliger les banques à compléter leur couverture par des avoirs en compte à vue auprès de la Banque nationale[204]. Dans ce cas, ces avoirs seraient stérilisés. « *En instituant cette couverture partielle la Commission a visé au double objectif* […] *de ne maintenir dans les banques, en régime spécial, que la partie des certificats de trésorerie représentatifs de la dette flottante qui doit encore être stabilisée et de permettre de freiner s'il échet l'incidence inflatoire d'une augmentation excessive des dépôts* »[205].

Le jour même de la réforme, soit le 11 octobre, la Commission bancaire et la Banque nationale s'entendirent sur un processus de mise en vigueur progressive et concertée du nouveau règlement[206]. De Barsy communiqua à la Banque la première mesure d'exécution du règlement : l'autorisation d'arbitrer des certificats à court terme contre des titres de l'emprunt d'État 4 pour cent qui allait être lancé. En décembre 1949, les banquiers, emmenés par le président de la Banque de Bruxelles, Max-Léo Gérard, réclamèrent en vain de nouveaux assouplissements des coefficients de couverture et un relèvement du taux de 1 15/16e pour cent appliqué aux certificats de trésorerie qu'elles détenaient obligatoirement en portefeuille[207]. Début 1950, de Barsy proposa une deuxième mesure d'exécution du règlement bancaire d'octobre 1949. Il s'agissait cette fois de convertir progressivement de 7 à 8 milliards de francs de certificats de trésorerie à court terme détenus par les banques en titres à moyen terme, plus rémunérateurs[208]. Mais la Banque nationale

s'y opposa, craignant des difficultés pour le Trésor et une détérioration du marché des rentes. Elle estimait que les bénéfices des principales banques étaient suffisamment confortables (ils variaient entre 8,52 et 13,69 pour cent de leurs fonds propres)[209]. La Banque s'entendit avec le Trésor pour opposer une fin de non recevoir à la proposition d'Eugène de Barsy[210].

Par la suite, pas moins de cinq décisions d'exécution du règlement d'octobre 1949 furent prises, sans toutefois que ces dispositions n'influencent fondamentalement la nature de la couverture des banques, du moins celles de moyenne et de grande circulation. En réalité, la réglementation d'octobre 1949 resta pour une large part lettre morte. En 1957, lors d'une nouvelle réforme de la réglementation sur les coefficients bancaires, l'objectif fixé en 1949 n'était pas encore atteint. Par exemple, les dispositions prévues par la réglementation de 1949 en matière de couverture des dépôts bancaires à terme (dont le coefficient était ramené en théorie à 50 pour cent) n'étaient pas encore entrées en vigueur : elles auraient réduit de près de 3 milliards les placements obligatoires en certificats de trésorerie. Or, les besoins du Trésor augmentaient sans cesse, en raison d'abord de la prise en charge par l'État des crédits UEP excédant une tranche de 10 milliards de francs, puis du réarmement engendré par les événements de Corée[211]. Il fallait aussi ménager l'opinion publique, pour laquelle une libération trop rapide du coefficient de couverture risquait d'apparaître comme un cadeau aux banques, au point de « *ressusciter la notion de 'mur d'argent'* »[212]. Les mesures partielles prises ne mirent pas fin au financement automatique du Trésor par accroissement des dépôts bancaires[213].

Notes du chapitre 3

1 AGR, CM, PV du 18 mars 1949.
2 BNB, SD, AF, 17, étude de M. Frère présentée début janvier 1948 aux ministres des Finances, des Importations et des Affaires économiques et intitulée *Note sur l'évolution économique de la Belgique*, 28 décembre 1946.
3 Idem.
4 BNB, CD, PV du 10 juin 1947.
5 BNB, CD, PV du 27 janvier 1948.
6 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 19 janvier 1949.
7 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à H. Ansiaux, 25 janvier 1949.
8 BNB, CD, PV du 25 mars 1949.
9 BNB, CD, PV du 2 septembre 1949.
10 BNB, CD, PV des 20-21 septembre.
11 BNB, CG, PV du 21 septembre 1949.
12 BNB, SD, AF, 17, note sans titre du 15 janvier 1948.
13 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 16 février 1948.
14 BNB, SD, AF, 10, M. Frère à G . Eyskens, 30 mai 1948.
15 AGR, SGB III, 672, R. Alloo, chef du Service des études économiques de la Banque de la Société générale de Belgique, conférence donnée le 26 janvier 1950 au Centre d'Études bancaires sur *La politique monétaire de la Belgique et ses répercussions sur la situation de nos paiements extérieurs*.
16 BNB, SD, AA, b. 4, farde plan Marshall, note de R. Ockrent à P. van Zeeland, 5 mai 1950.
17 Archives Beauduin-De Voghel, F. de Voghel à P.-H. Spaak, 20 mai 1950.
18 BNB, SD, AA, b. 4, farde plan Marshal, note de R. Ockrent à P. van Zeeland, 5 mai 1950.

19 BNB, CD, PV du 9 mai 1950.
20 BNB, SD, AA, b. 4, *Examen par l'OECE de la stabilité financière interne de la Belgique*, 9 mai 1950.
21 BNB, SD, CL, M. Frère à G. Vauthier, 19 août 1946.
22 BNB, CR, PV du 4 septembre et annexes (M. Frère à J. Vauthier, 30 août 1946 et J. Vauthier à M. Frère, 30 août 1946).
23 BNB, CR, PV du 28 août 1946.
24 AGR, CM, PV des 16 et 23 septembre 1946.
25 BNB, SD, AF, M. Frère à H. Ansiaux, 5 novembre 1946.
26 BNB, SD, CL, M. Frère à J. Vauthier, 13 novembre 1946.
27 BNB, CD, PV du 16 novembre 1946.
28 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 10 mars 1947.
29 BNB, CD, PV du 21 février 1947.
30 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 10 mars 1947.
31 BNB, DCISF, dossier 8.1.1., J. Van Nieuwenhuyze à J. Vauthier, 28 décembre 1946, M. Frère à J. Vauthier, 22 février 1947 et J. Vauthier à M. Frère, 26 janvier 1947 ; CD, PV du 26 février 1947.
32 Ultérieurement, par décision du conseil du FMI, le minimum versé en monnaie nationale fut ramené de 10 à 1 pour cent du quota. La différence, soit 9 pour cent, fut remplacée par des certificats de trésorerie. Le montant en monnaie nationale mis à disposition du FMI et l'avance correspondante de la Banque ne s'éleva donc plus par la suite qu'à 112,5 millions. Cette avance fut remboursée par le Trésor en août 1951.
33 BNB, AC, SE, C 56/5, *Note relative aux conséquences monétaires et financières dérivant pour la Belgique de son adhésion aux accords de Bretton-Woods*, 31 juillet 1946. À la BIRD, la Belgique s'engageait pour une quote-part d'un même montant qu'au FMI, mais les modalités de versements étaient différentes : 2 pour cent de la contribution belge devaient être versés en or et 18 pour cent en francs belges, le solde ne devant être appelé qu'en cas de pertes ou d'exécution d'engagements de la BIRD.
34 BNB, SD, CL, M. Frère à J. Vauthier, 14 mars 1947 ; M. Frère à G. Eyskens, 24 mars 1947 ; G. Eyskens à M. Frère, 4 avril 1947.
35 BNB, SD, CL, M. Frère à J. Vauthier, 28 février 1947.
36 BNB, CR, PV du 5 mars 1947.
37 BNB, CR, PV du 12 mars 1947.
38 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 10 mars 1947.
39 BNB, CD, PV du 14 mars 1947, et SD, Archives Smeers, 5, note du 15 mars 1947.
40 AGR, CM, PV du 27 juin 1947.
41 BNB, CR, PV du 6 novembre 1946.
42 BNB, SD, AA, pt. 9.1/36, H. Ansiaux à T. Basyn, 6 août 1946.
43 AMAE, 7114 III, H. Ansiaux à M. Frère, 1er novembre 1946 et BNB, CR, PV du 7 mai 1947.
44 BNB, SD, AA, pt. 9.1/41, H . Ansiaux à E. de Selliers, 28 janvier 1947 ; voir aussi CR, PV du 29 janvier 1947.
45 Archives Beauduin-De Voghel, F. De Voghel à T. Basyn, 29 mai 1947.
46 BNB, CD, PV du 19 septembre 1947.
47 Archives Beauduin-De Voghel, F. De Voghel à T. Basyn, 14 octobre 1947.
48 BNB, CD, PV des 8 et 23 septembre et 7 octobre 1947.
49 BNB, CR, PV du 17 septembre 1947.
50 BNB, CD, PV des 7 et 18 novembre 1947.
51 BNB, SD, AA, pt. 9.1/42, E. de Selliers à H. Ansiaux, 10 novembre 1947.
52 *Annales parlementaires. Sénat*, séances du jeudi 22 juillet 1948, p. 1744.
53 Archives Beauduin-De Voghel, F. De Voghel à G. Eyskens, 4 février 1948.
54 AGR, CM, PV du 26 septembre 1947.
55 BNB, CD, PV des 7 et 14 octobre 1947.
56 BNB, CD, PV du 12 octobre 1947.
57 AGR, CM, PV des 14 et 17 octobre 1947.

58 BNB, CR, PV du 22 septembre 1947 et CD, PV du 21 octobre 1947 ; BNB, DCISF, dossier 8.1.1., G. Eyskens à M. Frère, 30 octobre 1947.
59 AGR, CM, PV des 12 décembre 1947 et 7 janvier 1949. L'émission de la deuxième tranche de l'emprunt n'aurait finalement lieu qu'en janvier 1949. Au total, il n'y aurait que trois tranches émises.
60 J. Valley, pp. 60-92 ; *La banque belge au service de l'économie, 1935-1960*, s.l., 1960 ; BNB, AC, SE, B 561/35, note de J. Baudewyns sur *L'évolution monétaire et financière en Belgique depuis 1945*, 14 décembre 1949.
61 AGR, CM, PV du 12 décembre 1947.
62 BNB, CR, PV du 7 janvier 1948.
63 BNB, CD, PV des 6 et 13 janvier 1948.
64 BNB, CD, PV du 16 janvier 1948.
65 BNB, SD, AF, 6, M. Frère à G. Eyskens, 9 janvier 1948.
66 BNB, CD, PV du 30 janvier 1948. et BNB, SD,CP, M. Frère à J. Vanheurck, 2 février 1948. En fait, la situation financière du Fonds des Rentes dépendait essentiellement des recettes enregistrées par l'ONSS. Dès que celle-ci recevait des versements, la Banque pouvait les placer en *call money* et effacer les dépassements du plafond de ses crédits, voir à ce sujet les PV du CD des 6 février et 16 juillet 1948.
67 BNB, CD, PV des 30 janvier et 6 et 27 février 1948.
68 BNB, CD, PV du 13 janvier 1948.
69 BNB, SD, CL, M. Frère au ministre des Finances, 19 février 1948.
70 BNB, SD, AA, pt. 9.1/42, E. de Selliers à H. Ansiaux, 10 novembre 1947 ; AMAE, 7114 III, M. Frère à H. Ansiaux, 15 novembre 1947 ; et BNB, CR, PV du 3 décembre 1947.
71 BNB, CD, PV du 2 mars 1948.
72 BNB, SD, AF, 6, M. Frère à G. Eyskens, 9 janvier 1948.
73 BNB, CD, PV du 16 janvier 1946.
74 BNB, SD, CL, M. Frère à G. Eyskens, 3 mars 1948 ; A. Baudewyns à G. Eyskens, 8 et 12 mars 1948 ; BNB, CD, PV du 16 mars 1948.
75 BNB, CR, PV du 17 mars 1948.
76 BNB, SD, CL, M. Frère à G. Eyskens, 19 mars 1948.
77 Nous renvoyons ici le lecteur à la première partie du présent ouvrage.
78 BNB, CD, PV du 4 mars 1948.
79 AGR, Archives Eyskens, note de M. Masoin intitulée *Accord entre l'État et la Banque nationale*, 17 février 1948.
80 BNB, CD, PV du 2 mars 1948.
81 AMAE, 7114 III, texte d'une conférence de M. Frère prononcée au Japon le 21 avril 1960.
82 BNB, CD, PV du 24 janvier 1950.
83 AMAE, 7114 III, Texte d'une conférence de M. Frère prononcée au Japon, le 21 avril 1960.
84 AGR, CM, PV du 2 avril 1948.
85 *L'Écho de la Bourse*, 6 octobre 1948.
86 AGR, CM, PV du 17 décembre 1948.
87 AGR, CM, PV du 28 février 1949.
88 BNB, CD, PV des 8 et 15 avril 1949 ; Archives privées Beauduin-De Voghel, F. De Voghel à T. Basyn, 30 mars 1949.
89 BNB, CD, PV du 16 novembre 1948.
90 BNB, SD, AF, 10, M. Frère à E. de Selliers, 4 mai 1949.
91 Archives privées Beauduin-De Voghel, F. De Voghel à T. Basyn, 17 juin 1949.
92 BNB, SD, AF, 10, M. Frère à H. Liebaert, 25 août 1949.
93 BNB, SD, AF, 10, M. Frère à H. Liebaert, 2 septembre 1949.
94 BNB, CR, PV du 2 août 1950.
95 BNB, CD, PV du 27 septembre 1949 et CR, PV du 28 septembre 1949.
96 Idem.
97 BNB, CD, PV du 2 décembre 1949.

98 BNB, CR, PV du 28 septembre 1949.
99 BNB, CD, PV des 23, 27 et 30 septembre 1949.
100 Cet organisme, créé en 1930, assurait l'émission des monnaies divisionnaires. En violation des ses statuts, il avait émis pour plus de 3 milliards de monnaie de billon sans que soit constituée en contrepartie une réserve de fonds publics. Avec deux milliards ou plus mis à sa disposition, le Fonds monétaire belge achèterait des titres de rente et pourrait faire face à des fluctuations dans la circulation des monnaies divisionnaires.
101 H. Van der Wee et K. Tavernier, pp. 317-320.
102 AGR, CM, PV du 28 octobre 1949 ; BNB, CD, PV du 25 novembre 1949.
103 BNB, CR, PV du 30 novembre 1949.
104 AGR, CM, PV du 9 décembre 1949 et BNB, CD, PV du 17 décembre 1949.
105 BNB, CD, PV du 29 novembre 1949 et CR, PV du 7 décembre 1949, annexe : M. Frère à H. Liebaert, 6 décembre 1949.
106 BNB, CD, PV du 23 décembre 1949.
107 BNB, *Allocution prononcée par M. le gouverneur Maurice Frère à l'assemblée générale des actionnaires du 27 février 1950*, Bruxelles, 1950, p. 7.
108 BNB, PV du CD des 3 et 7 mars 1950. Les milliards de la dévaluation suscitaient aussi l'appétit du ministre de la Reconstruction, Jean Rey, qui désirait accélérer les paiements aux sinistrés versés par la Caisse autonome des Dommages de Guerre.
109 BNB, CR, PV du 9 août 1950.
110 *Compte rendu analytique. Chambre des Représentants*, session extraordinaire de 1950, séances du 9 août 1950, pp. 105-107 et *Compte rendu analytique. Sénat*, session extraordinaire de 1950, séance du 10 août 1950, pp. 111-113.
111 *Compte rendu analytique. Chambre des Représentants*, session extraordinaire de 1950, séance du 9 août 1950, p. 105.
112 BNB, CD, PV du 11 août 1950.
113 BNB, CR, PV du 23 août 1950, annexe : J. Van Houtte à M. Frère, 12 août 1950.
114 BNB, CD, PV du 12 août 1948.
115 BNB, SD, CL, M. Frère à G. Eyskens, 13 septembre 1948 ; BNB, CD, PV du 14 septembre 1948.
116 BNB, CD, PV du 29 octobre 1948.
117 BNB, CD, PV du 15 février 1949 ; BNB, SD, AA, pt. 9.1/33, G. Moens de Fernig à M. Frère, 22 février 1949.
118 BNB, CR, PV du 5 octobre 1949, annexe : M. Frère à H. Liebaert.
119 BNB, SD, CL, M. Frère à G. Eyskens, 2 décembre 1948.
120 BNB, CR, PV du 5 octobre 1949, annexe : M. Frère à H. Liebaert.
121 BNB, SD, CL, M. Frère à H. Liebaert, 27 octobre 1949.
122 BNB, CD, PV du 2 mai 1950, annexe : M. Frère à P. van Zeeland, 29 avril 1950.
123 BNB, CR, PV du 24 mai 1950.
124 BNB, CR, PV du 11 octobre 1950.
125 BNB, CD, PV du 5 décembre 1950.
126 BNB, CD, PV du 7 décembre 1948 et annexe : note de M. Frère intitulée *Note au sujet du remboursement des crédits consentis par la Banque nationale dans le cadre des accords de paiement conclu entre la Belgique et certains pays étrangers*, 2 décembre 1948.
127 BNB, CR, PV du 5 janvier 1949.
128 BNB, SD, AF, 17, note de la Commission bancaire au ministre des Finances intitulée *Crédits à l'économie privée*, 2 décembre 1946.
129 BNB, CD, PV du 6 septembre 1946.
130 BNB, CR, PV des 6 novembre et 18 décembre 1946.
131 BNB, *Rapport annuel pour 1946*, p. 14.
132 BNB, CR, PV des 6 novembre et 18 décembre 1946.
133 AMAE, 7114/3, Texte d'une conférence de M. Frère prononcée au Japon, le 21 avril 1960.
134 AGR, SGB III, 619, note du service d'études de la Société générale de Belgique sur l'épargne et les investissements en Belgique, 2 mars 1949.

135 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 10 mars 1947.
136 Idem.
137 BNB, CD, PV du 30 août 1947. Ces renseignements relatifs aux crédits « utilisés » étaient communiqués à la BNB sur la base d'un « gentlemen's agreement » et à la condition expresse qu'ils gardent un caractère strictement confidentiel. Généralement, les crédits utilisés représentaient entre 50 et 60 pour cent des ouvertures de crédit.
138 BNB, CD, PV du 1er août 1947 et CR, PV du 6 août 1947.
139 BNB, CD, PV du 8 août 1947 ; voir aussi BNB, CD, PV du 9 septembre 1947.
140 BNB, CR, PV du 27 août 1947.
141 BNB, SD, CL, M. Frère au Baron R. Hankar, président de l'ABB, 8 octobre 1947.
142 *Le Drapeau Rouge*, 28 août 1947. Au conseil de régence du 27 août, le régent G. Laloux s'en inquiéta également.
143 BNB, SD, AM, dossier « Mesures postérieures à la suspension de la convertibilité de la livre », PV de la réunion avec les banques, 27 août 1947.
144 BNB, SD, AM ???, dossier « Mesures ??? », Aide mémoire de la réunion avec les banquiers tenue à la BNB le 30 septembre 1947 et annexé au PV du comité central de l'ABB, 3 octobre 1947.
145 BNB, CD, PV du 3 février 1948.
146 BNB, CR, PV du 14 janvier 1948 et CD, PV des 26 mars et 11 mai 1948.
147 J. Valley, pp. 60-92 ; *La banque belge au service de l'économie, 1935-1960*, s.l., 1960 ; BNB, AC, SE, B 561/35, note de J. Baudewyns sur *L'évolution monétaire et financière en Belgique depuis 1945*, 14 décembre 1949.
148 BNB, CR, PV du 25 mai 1949. Voir aussi BNB, AC, SE, B 048/1, PV de la réunion du CIC, 19 mai 1949.
149 BNB, CR, PV du **22 ??** juin 1949.
150 BNB, CD, PV du 31 mai 1949.
151 BNB, CD, PV du 17 mai 1949.
152 BNB, CD, PV du 4 mars 1949.
153 BNB, CD, PV du 29 mars 1949.
154 BNB, CD, PV du 17 juin 1949, annexe : note du département « escompte » ; BNB, CD, PV, 25 juin 1949. Voir aussi BNB, CR, PV du 29 juin 1949 et annexe : note intitulée *Révision de la politique d'escompte* et CR, PV du 6 juillet 1949.
155 BNB, CD, PV des 20-21 septembre.
156 AGR, CM, PV du 7 octobre 1949.
157 BNB, SD, AF, 16, R. Vandeputte à G. Eyskens, 14 juin 1947.
158 BNB,CD, PV des 20 et 27 juin 1947.
159 BNB, SD, AA, pt. 9.1/42, E. de Selliers à H. Ansiaux, 3 mai 1948.
160 BNB, CD, PV du 15 juillet 1947.
161 BNB, SD, AA, pt. 9.1/42, E. de Selliers à H. Ansiaux, 17 juin 1948 ; BNB, SD, AF, 10, E. de Selliers à Frère, 12 juillet 1948.
162 BNB, CR, PV, 9 juillet 1947.
163 BNB, CR, PV du 9 juillet 1947 ; voir aussi CD, PV des 20 juin, 4 et 8 juillet 1947.
164 BNB, CD, PV du 4 juillet 1947.
165 [H. Ansiaux], *Souvenirs*…, p. 125.
166 BNB, SD, AA, pt. 9.1/10, projet d'*Accord de coopération économique entre les États-Unis et le Royaume de Belgique*, 12 mai 1948.
167 BNB, SD, AA, pt. 9.1/10, C. Gutt, à R. Ockrent, 12 juin 1948 ; R. Ockrent à C. Gutt, 9 juin 1948.
168 BNB, SD, AA, b. 3, farde Plan Marshall, E. de Selliers à H. Ansiaux, 18 mai 1948.
169 BNB, CD, PV du 21 mai 1948.
170 BNB, SD, AA, pt. 9.1/10, note intitulée *Projet américain. Accord de coopération économique entre les États-Unis et la Belgique*, 29 mai 1948.
171 BNB, SD, AA, pt. 9.1/10, R. Ockrent à C. Gutt, 9 juin 1948. Pour l'opinion de Snoy, voir aussi J.-C. Snoy à G. Moens de Fernig, 10 juin 1948.

172 G. Kurgan-van Hentenryk, 1993 – 2, p. 314.
173 BNB, CD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à P.-H. Spaak, 11 juin 1948.
174 BNB, SD, AA, pt. 9.1/10, C. Gutt à R. Ockrent, 12 juin 1948.
175 BNB, CD, AA, pt. 9.1/31, C. Gutt à P.-H. Spaak, 7 juin 1948.
176 BNB, SD, AA, b. 3, farde Plan Marshall, télégramme de E. de Selliers à M. Frère et H. Ansiaux, 10 juin 1948 ; H. Ansiaux à G. Moens de Fernig, 11 juin 1948 ; BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 11 juin 1948.
177 BNB, CD, PV du 11 juin 1948.
178 BNB, SD, AA, pt. 9.1/10, R. Ockrent à C. Gutt, 9 juin 1948.
179 BNB, CD, AA, pt. 9.1/10, J.-C. Snoy à G. Moens de Fernig, 10 juin 1948.
180 AGR, CM, PV du 2 juillet 1948.
181 BNB, CD, PV du 30 juillet 1948.
182 BNB, CD, PV du 24 août 1948.
183 BNB, CD, PV du 25 février 1949.
184 BNB, SD, CL, M. Frère à A.-E. Janssen, 10 mars 1954.
185 BNB, AC, SE, B 048-2, CIC, PV du 26 janvier 1950.
186 BNB, CD, PV du 6 janvier 1950.
187 BNB, CD, PV des 24 mars et 21 avril 1950.
188 BNB, AC, SE, B 561/35, J. Baudewyns, note sur *L'évolution monétaire et financière en Belgique depuis 1945*, 14 décembre 1949.
189 Ministère de la Coordination économique, *Quatrième rapport sur les investissements*, 1949, pp. 58-59.
190 BNB, AC, SE, B 048–1, CIC, PV du 25 mai 1949.
191 BNB, CD, PV du 28 octobre 1947.
192 BNB, CD, PV du 16 avril 1948.
193 BNB, CD, PV du 30 novembre 1948 et note annexe : *Projet d'amendement au règlement d'exécution relatif à l'article 11 de l'Arrêté royal n° 185*, 26 novembre 1948.
194 BNB, CD, PV des 28 décembre 1948 et 8 mars 1949.
195 BNB, AC, SE, B 048–1, CIC, PV du 19 mai 1949.
196 BNB, CD, PV des 19 et 23 août 1949 et annexe : rapport de J. Van Nieuwenhuyse présenté à la séance de la Commission bancaire du 23 août 1949.
197 BNB, CD, PV du 27 et 29 août 1949 et annexe : compte rendu de la réunion chez le ministre des Finances le 26 août au sujet du règlement bancaire relatif aux coefficients de trésorerie.
198 BNB, AM, pt. 9.5/9 et 10, M. Frère à A. Baudewyns, 30 août 1949, et Frère à J. Bagage, président de la Banque de la Société générale de Belgique, 30 août 1949.
199 BNB, CD, PV du 2 septembre 1949, annexe : compte rendu de la réunion de la Commission bancaire du 30 août 1949.
200 BNB, CD, PV du 30 août 1949 et BNB, AM, 9.5.9-10, M. Frère à A. Baudewyns, 2 septembre 1949 ; BNB, CD, PV du 2 septembre 1949, annexes : comptes rendus de la réunion de la Commission bancaire du 30 août 1949 et d'une conférence chez le ministre des Finances, le 31 août 1949.
201 BNB, CD, PV du 4 octobre 1949 et CR, PV du 5 octobre 1949. Pour le Premier ministre, le projet d'Eugène de Barsy exposait le gouvernement à des critique au Parlement, qui pouvait accuser la Commission bancaire d'arbitraire (voir AGR, CM, PV du 7 octobre 1949).
202 BNB, SD, CL, *Règlement sur les coefficients bancaires* du 11 octobre 1949.
203 Commission bancaire, *Rapport annuel pour l'exercice 1949-1950*, pp. 86-87.
204 BNB, CD, PV du 8 octobre 1949, annexes : projet de nouveau règlement et compte-rendu de la réunion du 4 octobre 1949 entre la Banque et la Commission bancaire.
205 Commission bancaire, *Rapport annuel pour l'exercice 1949-1950*, p. 22.
206 BNB, SD, CL, E. de Barsy à M. Frère, 11 octobre 1949 et M. Frère à E. de Barsy, 18 octobre 1949.
207 BNB, CD, PV du 23 décembre 1949.
208 BNB, CD, PV des 3 janvier, 17 et 21 mars 1950.
209 BNB, CD, PV des 21 mars et 28 avril 1950.

210 BNB, CD, PV du 24 mars 1950.

211 BNB, AA, pt. 9.1/48, note intitulée *Les coefficients bancaires et la politique des taux d'intérêt*, s.d. (ca 1955) ; pt. 9.1/19, note intitulée *La réglementation sur les coefficients bancaires. Aide-mémoire*, janvier 1959, p. 7.

212 BNB, CD, PV du 7 septembre 1951.

213 *La Banque Belge au service de l'économie, 1935-1960*, s.l., 1960, p. 94.

CHAPITRE 3 – DU BOOM DE CORÉE À UNE RÉCESSION RELATIVE (1950-1954)

L'évolution de la conjoncture : prix, salaires, emploi

Le déclenchement du conflit coréen, en juin 1950, inaugura la phase la plus « chaude » de la guerre froide. Il provoqua une certaine panique dans la population, une psychose de hausse des prix et de pénurie. De nombreux épargnants se précipitèrent aux guichets des banques pour vider leurs comptes et se constituer des stocks. En bourse, le cours des valeurs mobilières s'affaissa. Le prix de l'or se releva, comme aussi celui du dollar-billet. La Banque se trouva confrontée à une importante fuite de capitaux. La demande en biens de consommation et d'investissements augmenta sensiblement. L'activité industrielle s'intensifia, atteignant en mars 1951 le niveau record de 152 (1938=100). Cette progression affecta tous les secteurs mais surtout les industries de base. Le chômage régressa, tombant de 224.000 unités en 1950 à 207.000 un an plus tard (moyennes annuelles). Les prix s'emballèrent. L'indice des prix de gros passa de 365, en juin 1950, à 479, en mars 1951 ; celui des prix de détail, de 368 à 410 sur le même laps de temps (1936-1938=100). Parallèlement, les conventions collectives liant les salaires aux prix se multiplièrent.

De 1950 à 1954, les budgets de l'État belge allaient se trouver fortement obérés par l'effort de réarmement accompli dans le cadre de l'OTAN. La nécessité d'un effort substantiel de réarmement était reconnue par la Banque. Et même, Ansiaux regrettait la pusillanimité des gouvernements qui ne se montraient guère empressés pour financer leur quote-part dans cet effort : « *Partout en Europe, les gouvernements se montrent empressés de produire, mais se déclarent incapables de payer et en attendant que l'Amérique fournisse les fonds, personne ne fait rien.* […] *On songe à établir un front commun européen envers la Russie alors que chacun n'essaie manifestement que de faire des affaires avec l'argent américain, mais n'est nullement disposé – et l'opinion publique ratifie cette tendance – ni à faire un effort, ni bien entendu à se battre* »[1]. L'effort de réarmement consenti par la Belgique s'étala sur plusieurs années. En Belgique, les dépenses militaires portées au budget ordinaire passèrent de 5,6 milliards (soit 8,7 pour cent du total) en 1950 à 11,8 milliards (soit 14,9 pour cent du total) en 1954. Au budget extraordinaire, la défense nationale se vit attribuer 5,3 milliards en 1951 ; 11,4 milliards en 1952 ; 9,1 milliards en 1953 et 6,5 milliards en 1954[2]. Pour faire face à ces dépenses nouvelles, l'État augmenta quelque peu la pression fiscale, relevant par exemple la taxe professionnelle sur le revenu des personnes physiques et la taxe d'accise sur l'essence automobile. Mais ce fut surtout par l'emprunt que l'État se procura des moyens supplémentaires. De juin 1950 à fin 1953, six emprunts consolidés furent émis sur le marché intérieur. Ils rapportèrent 37,6 milliards de francs (soit 6,4 milliards en 1951, 16,4 en 1952 et 14,8 en 1953). L'État tira aussi 2,5 milliards de francs sur le FMI et recourut à des emprunts

extérieurs en 1952 et 1953, ce qui porta sa dette extérieure de 17,2 milliards, fin 1950, à 21,9 milliards en 1953.

Le boom de la guerre de Corée fut suivi d'une période de récession relative, courant de la mi-1951 à la mi-1954[3]. Les prix des matières premières mondiales connurent alors des baisses sensibles. Les prix de gros belges fléchirent, seuls ceux de certains produits finis, encouragés par la demande d'armement, se stabilisèrent. Les prix de détail et les salaires restèrent pour ainsi dire stables. L'activité industrielle recula. L'indice de la production tomba de 131,5 en 1951 à 122 en 1953. On enregistra un pic du chômage avec plus de 245.000 unités en 1952 et 1953. Ce ne fut qu'au cours du deuxième trimestre 1954 que les prix des matières premières se redressèrent sur les marchés mondiaux, mais le niveau de l'activité industrielle en Belgique redémarra plus lentement que dans les pays voisins.

La période 1950-1954 est aussi caractérisée par l'établissement des premières enquêtes de conjoncture, sur l'initiative des conseils professionnels et de la Banque. Au début des années 1950, les travaux des services « Études » et « Crédit bancaire » de la Banque nationale sur l'évolution de la conjoncture nationale restaient basés sur les bilans des entreprises. Cependant, ceux-ci restaient sommaires et ne paraissaient qu'avec de sérieux retards. De Voghel déplorait fortement l'indigence des informations économiques dont la Banque disposait. En 1949 déjà, il avait imaginé de demander aux entreprises les plus représentatives de différents secteurs de transmettre régulièrement à la Banque des indices permettant de se faire une idée générale de l'évolution économique. Mais ce projet était resté sans suite[4]. En juin 1953, les deux principales organisations syndicales et les deux associations patronales interprofessionnelles demandèrent à la Banque de mettre au point un système d'enquêtes de conjoncture. En mars 1954, les organisations patronales et syndicales sectorielles siégeant au Conseil central de l'Économie revinrent à la charge, demandant à De Voghel de pouvoir disposer d'indications sur les tendances récentes de l'économie et sur les intentions et prévisions des chefs d'entreprises d'un secteur donné relatives au mois suivant. La Banque se déclara prête à réaliser ce type d'études à deux conditions : les enquêtes seraient menées à la requête des secteurs économiques concernés et les informations fournies n'engageraient pas la responsabilité de la Banque[5]. En juillet, son service d'études économiques était prêt à mener une première enquête, limitée au secteur du textile, en s'inspirant des méthodes de l'Institut für Wirtschaftsforschung (IFO)[6]. En mars 1955, cette expérience s'avérait un succès et le Conseil central de l'Économie émit le vœu que le principe en soit étendu dès que possible à d'autres secteurs[7]. Ce type d'enquête se développa ensuite, tout en gardant un caractère confidentiel. En décembre 1955, plus de 6.000 entreprises collaboraient au projet, représentant notamment les secteurs des fabrications métalliques et du commerce du cuir[8]. Ce ne fut que très progressivement, avec l'extension de son champ d'investigation, que la Banque put dresser un panorama significatif de l'industrie belge.

LA BANQUE ET LA TROISIÈME GUERRE MONDIALE

En septembre 1949, l'URSS fit exploser sa première bombe nucléaire. L'année suivante, la guerre de Corée éclatait. En décembre 1950, Ansiaux constatait sombrement : « *L'Europe est ouverte sans défense à une invasion venant de l'Est, elle le sait, mais elle refuse de s'imposer les sacrifices pour la prévenir et, si elle se produit, elle refusera de se défendre en rejetant toute la responsabilité sur les États-Unis, dont elle attend non seulement qu'ils assurent son confort quotidien par le Plan Marshall, mais encore qu'ils forgent les armes et envoient les divisions indispensables à sa défense* »[9]. En février 1951, devant la détérioration de la situation internationale, le comité de direction de la Banque nationale procéda à « *un relevé des problèmes qui pourraient se poser, dans son ressort, au cas où la guerre surgirait en Europe occidentale* »[10]. La Banque envisageait tout spécialement le cas d'une invasion du territoire par les forces soviétiques. Elle demandait instamment au gouvernement de se prononcer sur l'attitude que la Banque devrait prendre en cas d'occupation. Elle ne voulait pas être prise au dépourvu, comme ça avait été le cas en 1914 ou en 1940, lorsque ses dirigeants s'étaient retrouvés obligés d'improviser des mesures conservatoires et de définir eux-mêmes la notion de collaboration. « *On ne peut insister assez vigoureusement sur la nécessité absolue, pour les autorités qui abandonneraient le territoire, de donner des directives nettes, de circonscrire l'étendue du pouvoir d'appréciation de la communauté soumise à l'autorité de l'occupant et d'adapter ces directives au caractère de l'occupation spécifique en vue de laquelle elles seraient données* ». On pouvait s'attendre à ce qu'avec l'aide éventuelle de « partisans » étrangers ou belges, les forces d'occupation soviétiques mettent en place un régime collectiviste, où les principes du droit des gens seront bafoués. Il fallait songer aux moyens de minimiser, autant que possible, les représailles que la population serait vraisemblablement amenée à subir du fait du départ du gouvernement et de l'évacuation des biens les plus précieux : « *Il conviendra donc de ne pas endosser de responsabilités trop lourde au pays occupé et de laisser à ceux qui endossent ces responsabilités une situation aussi nette que possible* ».

En gros, le gouvernement se trouvait devant deux options : privilégier la tactique de la terre brûlée (désorganiser complètement la vie administrative ou économique afin d'entraver l'action de l'occupant) ou adopter une politique de présence (maintenir sur place des rouages administratifs et financiers susceptibles d'alléger les souffrances de la population, même s'il devait en résulter des avantages pour l'occupant). La direction de la Banque était favorable à cette deuxième option, mais elle se rendait compte que la formule que le gouvernement belge adopterait devrait s'inspirer avant tout des avis de l'état-major général des Nations-Unies. En mars 1951, le comité ministériel de défense mis sur pied par le gouvernement décida qu'il arrêterait sa ligne de conduite au moment même, compte tenu des circonstances. On sait toutefois

que le ministre de la Défense nationale, Etienne de Greef, préconisait la politique de la terre brûlée[11].

De toute façon, il fallait préparer les mesures législatives qui entreraient en vigueur lors du déclenchement des hostilités : suspension de la convertibilité des billets, contrôle des changes, déclaration des avoirs en or et monnaies étrangères, régime des avances à l'État, suspension des bourses de fonds publics… Il fallait aussi prévoir les mesures propres à permettre à la Banque de continuer de fonctionner : en Belgique, tant que le pays ne serait que partiellement occupé ; à l'étranger, en cas d'occupation complète et de départ du gouvernement.

Dans la première hypothèse, il faudrait probablement assurer le déplacement de certains sièges d'activité, peut-être aussi mettre l'imprimerie à l'abri (on imaginait de l'installer dans certaines parties du tunnel de jonction Nord-Midi).

Dans la seconde hypothèse, la plus vraisemblable d'ailleurs, il était entendu que la direction accompagnerait le gouvernement dans sa fuite. L'émission de billets serait complètement arrêtée : on laisserait à l'occupant le soin d'alimenter la circulation monétaire. Les clichés et réserves de billets seraient détruits ou évacués (« *toute évacuation quelque peu importante devant être considérée comme extrêmement aléatoire, la Banque retient en premier lieu l'hypothèse de la destruction* »[12]). La destruction des stocks de billets poserait des problèmes techniques : il faudrait au moins 24 heures pour les perforer, à condition que le personnel nécessaire soit à même de rejoindre son poste, que la force motrice ne fasse pas défaut et que le travail ne soit pas interrompu par des attaques aériennes ou d'émeutiers… Il fallait aussi réfléchir aux modalités d'évacuation ou de destruction des titres appartenant à la Banque, au Trésor et aux établissements parastataux (soit une masse de papier évaluée à 1.600 tonnes !). La direction prit la décision de principe de procéder au microfilmage de ses archives les plus importantes et des documents nécessaires à sa gestion journalière. Désormais, chaque document serait microfilmé en deux exemplaires : le premier serait conservé à la Banque du Canada, à Montréal, le second à la Banque centrale du Congo belge, à Léopoldville. Quant à l'or et aux devises étrangères, elles étaient déjà à l'abri à l'étranger.

Les dispositions adoptées en 1951 seront actualisées plusieurs fois, notamment en 1953, en fonction de nouvelles décisions gouvernementales. Les documents dont on dispose dans les archives de la Banque laissent entendre qu'à cette date, le gouvernement avait opté pour une politique de « destruction profonde », de façon à handicaper autant que possible la progression de l'ennemi et à réduire la contribution de la Belgique à l'effort de guerre ennemi.

L'expansion monétaire

Si on analyse l'évolution de la circulation monétaire pour la période 1947-1954, on constate que la monnaie scripturale s'est développée relativement lentement en Belgique. Les trois cinquièmes de la progression de la masse monétaire globale trouvèrent leur contrepartie dans un accroissement des réserves de change et non dans une augmentation des crédits privés, comme en France, ou publics, comme aux États-Unis. Cependant, le financement des pouvoirs publics joua un rôle très important dans l'augmentation de la circulation fiduciaire. En particulier, la réévaluation de l'encaisse au profit du Trésor et les différentes opérations d'emprunt à l'étranger contribuèrent pour une large part à relever les réserves de change[13].

Évolution de la circulation 1947-1954 (en milliards de francs belges)				
	Monnaie fiduciaire	Monnaie scripturale	Total	Évolution
Période pré-coréenne				
Fin décembre 1947	83,8	58,5	142,3	
Fin juin 1950	90,7	63	153,7	+ 11,4
Boom de Corée				
Fin juin 1950	90,7	63	153,7	
Fin décembre 1951	99,1	68,7	167,8	+ 14,1
Période post-coréenne				
Fin décembre 1951	99,1	68,7	167,8	
Fin juin 1954	104,3	76,2	180,5	+ 12,7
TOTAL				+ 38,2

La seconde moitié de 1950 fut très agitée du point de vue monétaire. En novembre 1950, Ansiaux évalua à 4,5 milliards de francs les évasions de capitaux que la panique avait provoquées entre juillet et septembre 1950. Dès juillet, la direction de la Banque avait d'ailleurs constaté une diminution de l'encaisse or, tombée de 31,3 milliards de francs fin septembre 1949 à 28,6 milliards. Les avoirs et devises fortes avaient de leur côté diminué d'environ 700 millions de francs. À partir d'octobre, la situation se stabilisa, puis se retourna. « *C'est ici que nous pouvons mesurer tout l'avantage d'avoir de larges réserves ; celles-ci ont supporté le choc : quelque 12 milliards, qui maintenant commencent à rentrer de toutes parts, la spéculation s'étant essoufflée plus vite que nous grâce à une politique de crédit sans faiblesse. Si les réserves de la Banque avaient diminué, le marché intérieur se trouwait assaini par une ponction monétaire correspondant à la perte de réserve* »[14]. Le marché des capitaux était toutefois exsangue. Une récente tentative d'émettre un emprunt colonial s'était soldée par un échec

complet. « *Les trésoreries sont à plat, ayant été totalement engagée dans la constitution de stocks et dans la constitution de provisions en monnaies étrangères couvrant des importations à venir* ».

La politique monétaire conservatoire de la Banque continua pendant la période 1950-1954 à susciter des commentaires en sens divers. En mars 1952, le groupe de travail du comité économique de l'OECE chargé d'examiner la situation financière des États membres se pencha sur le cas belge. Il encouragea la Belgique à développer des programmes d'investissement de façon à résorber le chômage. « *Le cas échéant, il faudrait faire appel à la Banque nationale* » et « *adopter une politique d'expansion monétaire* »[15]. Accusée de pratiquer une politique de crédit déflationniste, la délégation belge répondit que l'expansion économique demeurait le but essentiel de la politique du gouvernement : si l'on prenait en considération les budgets 1949, 1950, 1951 et 1952, le gouvernement s'était engagé pour 26 milliards de dépenses extraordinaires dont 17 milliards payables avant la fin de l'année. Ces dépenses seraient couvertes par des ressources évaluées au maximum à 13 milliards (emprunts, marge de crédit à la Banque, augmentation possible des dépôts dans les banques). Comme l'OECE soulignait l'existence d'un taux de chômage élevé en Belgique, la délégation belge fit ressortir qu'il s'agissait essentiellement d'un problème de méthodologie statistique. De Voghel s'attacha à faire ressortir que d'après la Banque, l'expansion économique n'était pas fonction de l'expansion monétaire. Comme l'activité économique belge était fortement tributaire du commerce extérieur, une expansion monétaire en Belgique n'aurait guère d'effet sur le taux de chômage national si le pays se heurtait à une conjoncture internationale défavorable ou à des barrières douanières élevées[16].

Mais au sein même du gouvernement, certains ministres étaient partisans d'une expansion monétaire contrôlée. En juillet 1952, le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, van Zeeland, soutint devant le comité ministériel de coordination économique (CMCE) que l'expansion monétaire était justifiée si elle était provoquée par un excédent de la balance commerciale. Il songeait tout spécialement aux crédits indirectement ouverts aux exportateurs dans le cadre de l'UEP. Pour le ministre, une expansion monétaire n'entraînerait pas automatiquement une hausse des prix. De Voghel, qui avait assisté à la réunion du CMCE, défendait une opinion radicalement différente. Certes, il ne condamnait pas à priori toute expansion monétaire. « *L'expansion monétaire doit suivre, sans la gêner, l'expansion économique fondamentale* » [17]. Cela avait été la politique financière de la Belgique depuis 1944. « *La politique monétaire déflationniste en Belgique est un mythe. Elle n'est une réalité que pour les dévaluationnistes* ». De Voghel était même d'accord pour considérer que « *dans certaines circonstances* », une politique monétaire expansionniste pouvait contribuer à réaliser ce qu'il considérait personnellement comme l'objectif premier de la politique monétaire : le plein emploi. Mais il fallait dans ce cas qu'elle bénéficie à la collectivité toute entière. À lui seul, un excédent de la balance commerciale ne pouvait justifier une expansion monétaire. « *Ce qui est exact, c'est qu'un tel excédent amène normalement une telle expansion monétaire, sans la justifier* ». Pourquoi ? Parce que « *cette expansion monétaire se fait aujourd'hui sur base de crédits massifs à l'étranger* ». L'augmentation récente de la masse monétaire (12 milliards de francs en quinze mois) s'était faite au seul bénéfice de quelques catégories

d'industriels exportateurs (sidérurgistes et entreprises de constructions métalliques) : globalement, elle avait coïncidé avec une expansion du chômage à concurrence d'environ 50.000 unités. Autrement dit, l'expansion monétaire ne provoquait pas nécessairement l'expansion économique. Elle risquait d'ailleurs de provoquer une hausse des prix en Belgique, alors que ceux-ci étaient trop élevés. De Voghel, tout en reconnaissant que la théorie quantitative classique était dépassée par les faits, soulignait combien l'abondance monétaire avait contrarié dans tous les pays inflationnistes d'Europe les efforts pour limiter la hausse des prix par interventions administratives. Enfin, l'abondance des capitaux signifiait une liberté accrue de spéculer contre le franc.

En février 1953, nouvelle poussée de fièvre entre la direction et le gouvernement. Lors d'une réunion du CMCE, le ministre des Affaires économiques, Jean Duvieusart, suggéra différentes mesures propres à favoriser les exportations : la suppression de la taxe à l'exportation ; la libération immédiate des avoirs en comptes spéciaux où l'on bloquait provisoirement une partie du produit des exportations vers les pays de la zone UEP et la suppression de la taxe sur les bénéfices exceptionnels[18]. Il considérait que les répercussions de ces mesures sur la Trésorerie pouvaient parfaitement être compensées par un concours accru de la Banque. Le comité de direction fut unanime pour protester : une émission supplémentaire de moyens de paiement au profit de l'État entraînerait une hausse des prix, notamment à cause des réactions psychologiques défavorables de la population devant une manœuvre qu'elle considérerait comme inflationniste. Et la Banque de rappeler que les liquidités étaient surabondantes et qu'une politique d'expansion monétaire ne pouvait se concevoir qu'à deux conditions : éviter la hausse des prix et résorber effectivement le chômage[19].

A l'étranger également, la politique de la Banque suscitait souvent l'incompréhension et la critique. Dans certains pays où les idées de gauche dominaient, on dénonçait l'ultralibéralisme qui sévissait en Belgique, un pays où il était plus important d'éviter l'inflation que le chômage et où une politique keynésienne était considérée comme une hérésie. La responsabilité de la Banque nationale était parfois évoquée[20]. Mais il y avait parfois pour Frère des revanches inattendues. En janvier 1952, De Selliers rapporta qu'au cours d'une séance récente du conseil du FMI, le directeur français, De Largentaye, comparant le niveau des salaires réels en France et en Belgique, avait déclaré que la classe ouvrière belge avait été « *la principale bénéficiaire de la politique de M. Frère* ». Cette déclaration avait été accueillie par un long silence mais aucun des directeurs présents n'avait osé réagir[21]. De toute façon, Frère n'avait cure des critiques de l'OECE ou du gouvernement. Il était persuadé que sur le long terme, sa politique libérale serait favorable non seulement à l'économie en général, mais à la prospérité de la classe ouvrière en particulier.

En 1954, la Banque publia toutefois une défense de sa politique dans son rapport annuel. « *Des investissements massifs basés sur l'inflation qui entraîneraient une hausse des prix, ou des fuites de capitaux dans un climat d'insécurité monétaire, loin d'amener une résorption du chômage, pourraient, au contraire provoquer une aggravation de celui-ci.* […] *L'institut d'émission peut-il envisager de fournir directement des disponibilités pour une expansion*

des investissements ? Une telle intervention serait contraire à sa mission et à l'intérêt à longue échéance de l'économie nationale. […] *Les investissements qui sont de nature à augmenter la productivité et par conséquent la capacité de concurrence du pays doivent être encouragés. Mais leur volume global doit être strictement limité à celui de l'épargne* »[22]. Comme De Voghel l'expliquait au régent Cool, président de la Confédération des Syndicats chrétiens (CSC), la Banque devait combattre « *cette utopie* ». « *Réaliser le plein emploi par l'inflation, c'est le réaliser en définitive par la diminution du niveau de vie de la population salariée toute entière sans que les détenteurs de valeurs réelles et les bénéficiaires de revenus variables ne participent à la charge commune* ». Cool s'inquiéta du passage du rapport où il était dit que les possibilités de résorption du chômage par les investissements étaient limitées. De Voghel le rassura : les ressources étaient limitées, « *mais non pas réduites* ». Il fallait qu'à l'instar des Pays-Bas, l'État belge se constitue des réserves financières – tirées d'excédents budgétaires – le mettant en mesure de pratiquer une politique conjoncturelle de plein emploi[23].

Du reste, étudiant en octobre 1954 l'évolution de la circulation monétaire d'une part, et celle des prix d'autre part, le directeur De Voghel a fait remarquer que l'augmentation de la circulation en Belgique (+ 27 pour cent) avait été régulière et nettement supérieure à celle des prix de détail (+ 17 pour cent). Autrement dit, la politique monétaire belge n'avait jamais eu de caractère déflationniste[24]. C'était seulement pendant la période du boom de Corée, quand la Banque s'était efforcée de modérer la hausse des prix, que la circulation avait augmenté moins vite que les prix de détail.

	Évolution des prix de détail	Évolution de la circulation
décembre 1947 - juin 1950	+ 1 %	+ 8 %
juin 1950 - décembre 1951	+ 15 %	+ 10 %
décembre 1951 - juin 1954	+ 1 %	+ 9 %
TOTAUX	**+ 17 %**	**+ 27 %**

Les avances de la Banque à l'État

Au sein du gouvernement social-chrétien homogène qui gouverna avec des remaniements successifs de juin 1950 à avril 1954, Jean Van Houtte fut ministre des Finances jusqu'en janvier 1952, date à laquelle il devint Premier ministre. Van Houtte fut apprécié par la direction de la Banque. En décembre 1950, Ansiaux le dépeignait même comme « *le meilleur que nous ayons connu depuis Gutt* ». « *Il s'est attaché avec beaucoup d'indépendance d'esprit, sans aucune allégeance à son parti, à remettre de l'ordre dans une situation sérieusement compromise par son prédécesseur* »[25]. Cela ne l'empêcha pas de connaître à certains moments des relations tendues avec l'institut d'émission, par exemple, comme on l'a déjà vu, lors du vote de la loi sur l'affectation du produit de la réévaluation de l'encaisse en août 1950.

Ce fut Van Houtte qui dut faire face au mouvement de panique qui se produisit lors du déclenchement de la guerre de Corée. Dès juillet 1950, la tension internationale provoqua la chute de la rente et, comme on l'a dit, un *run* des déposants vers les guichets des banques. Le 8, la marge du Trésor se trouva de ce fait ramenée à 450 millions de francs. Or, l'État allait prochainement devoir faire face à des besoins accrus, dans le cadre du réarmement. Frère proposa de solliciter des avances spéciales de la BRI ou de la CGER. Mais le comité de direction de la Banque répugnait à recourir à la CGER car si le public s'apercevait qu'on avait voulu lui dissimuler la situation réelle du Trésor, il risquait de surestimer la gravité de la situation[26]. Du reste, début septembre, la CGER elle-même se retrouva en difficulté[27]. La chute du marché de la rente l'empêchait de compenser les retraits effectués par les épargnants par des réalisations massives de fonds publics. D'ailleurs, vu l'état de la Trésorerie, le ministre des Finances s'opposait à ce que le Fonds des Rentes s'endette davantage en rachetant une partie du portefeuille de la CGER[28]. Celle-ci disposait d'une marge de crédit de 1.250 millions de francs auprès de la Banque nationale. Le 29 septembre 1950, sa dette envers l'institut d'émission s'élevait déjà à 1 milliard. Elle demanda de pouvoir porter sa marge de crédit à 2 milliards. À la mi-octobre, à la requête de Frère, Van Heurck, directeur général de la Trésorerie et président du Fonds des Rentes, autorisa finalement la CGER à vendre 10 millions de francs de fonds d'État à chaque séance de bourse à partir du 1er novembre. Moyennant cette garantie, la Banque accorda à la CGER une rallonge de crédit de 450 millions de francs, mais au taux de 5,5 pour cent. À cette occasion, la direction de la Banque suggéra que pour éviter la répétition de semblable mésaventure, la CGER confie à la Banque nationale la gestion de ses placements provisoires. Elle rappelait d'ailleurs que cela avait été le cas de 1889 à 1914[29]. L'amortissement des avances consenties par la Banque à la CGER allait durer jusqu'à l'été 1951. Parallèlement, la Banque envisagea de réduire la marge des crédits qu'elle ouvrait à l'OCCH : il était anormal, estimait sa direction, que l'institut d'émission soit amené à financer indirectement des opérations à long terme[30].

Les bonnes relations entre le ministre des Finances et la Banque se prolongèrent après janvier 1952, lorsque Albert-Edouard Janssen succéda à Van Houtte comme titulaire du portefeuille des Finances. Président de l'Association belge des Banques, Janssen était aussi un ancien ministre des Finances et un ancien directeur de la Banque. Frère le rencontrait chaque mois à Bâle pour assister aux réunions du conseil de la BRI, en tant que second administrateur belge de cette institution. Pour Frère, les 27 mois pendant lesquels Janssen détint le portefeuille des Finances furent « *les plus agréables de tous ceux passés comme gouverneur de la Banque nationale. Nous n'avions jamais besoin ni de longues explications ni de longues discussions pour nous comprendre, car, en général, nous abordions l'examen des problèmes sous le même angle* »[31]. Janssen était en effet convaincu de la nécessité de défendre la rigueur budgétaire et l'orthodoxie financière.

Il n'en reste pas moins que sous son ministère également, le Trésor se trouva en difficulté à plus d'une reprise. Le bénéfice que le Trésor avait retiré de la réévaluation de l'encaisse avait été entièrement consommé dans le courant de

l'année 1951. La pression que le réarmement faisait subir aux finances publiques était décidément très forte. En février 1952, le plafond de 10 milliards des avances à l'État menaçait d'être crevé. Janssen demanda alors à Maurice Frère de négocier aux États-Unis un emprunt similaire à celui conclu en 1948. Frère se rendit personnellement aux États-Unis en mars pour négocier l'opération. Il y rencontra Andrew Overby, Assistant Secretary au Trésor, William McChesney Martin, président du Federal Reserve Board et Herbert Gaston, président de l'*Export-Import Bank*. Celui-ci déclara qu'il était en principe favorable à la conclusion de l'emprunt. Le *National Advisory Council* (*NAC*) fit cependant savoir qu'il n'accèderait à la requête de la Belgique que si celle-ci atténuait les restrictions auxquelles les importations américaines étaient soumises[32]. Mais le gouverneur était prêt à renoncer à l'intervention de l'*Export-Import Bank* et à traiter directement avec les banques de New York, quitte à devoir payer un taux d'intérêt un peu plus élevé[33]. En définitive, le *NAC* renonça à ses exigences et le prêt d'un montant de 50 millions de dollars fut conclu suivant les mêmes modalités qu'en 1948 : primo, endos par la Banque des certificats émis par le Trésor belge dans le cadre de l'emprunt et secundo, maintien aux États-Unis d'un dépôt d'or libre de toute charge dont la valeur ne serait jamais inférieure au montant des certificats en circulation[34].

Malgré l'encaissement de cet emprunt et le versement de 1,4 milliards de francs belges à valoir sur un emprunt intérieur en cours d'émission, la marge de crédit du Trésor était complètement épuisée dès juin 1952. Cette crise présentait un caractère saisonnier. Chaque année à la venue de l'été, le retrait de fonds déposés à la CGER par les caisses de vacances et d'allocation familiale asséchait le marché du *call money*. Les disponibilités des banques, de l'Office des Chèques postaux et des organismes de sécurité sociale se trouvaient brutalement réduites. Les organismes dont les engagements étaient garantis par l'État se trouvaient soudain dans l'impossibilité de recourir au marché du *call*[35].

La situation s'aggravait. Le 3 juillet 1952, le compte du Trésor présentait un solde débiteur de 211 millions de francs au-delà de la limite des 10 milliards. Ce dépassement se répéta les jours suivants[36]. Pour le couvrir, le ministère des Finances obtint comme en 1948 le concours de la CGER. Celle-ci se procura des liquidités en consentant à la Banque nationale une cession-délégation sur son portefeuille[37]. Par ailleurs, le Trésor céda par anticipation à la Banque une partie des dollars qui devaient être transférés à la Belgique par l'UEP le 15 juillet suivant. Mais l'avenir se présentait sous de sombres auspices. Les recettes que le Trésor encaisserait encore en 1952 – remboursements par l'UEP, solde de l'emprunt intérieur, paiements anticipés d'impôts, mobilisation du droit de tirage sur le FMI – étaient évaluées à quelque 10 milliards de francs. Or, le déficit courant s'élèverait à environ 12 milliards pour l'année, auxquels il fallait ajouter au moins 2 milliards pour le remboursement d'emprunts contractés à l'étranger. La direction de la Banque estimait exclu de pouvoir couvrir par l'emprunt ce déficit courant[38]. De plus, le coût du réarmement pesait de plus en plus sur le budget extraordinaire. Comme le faisait remarquer le ministre Janssen, « *il est difficile de mener une politique monétaire orthodoxe et de réarmer tout à la fois* »[39].

A l'automne 1952, nouvelle poussée de fièvre : la marge du Trésor était à nouveau dépassée. La Banque lui avança la contre-valeur de 50 millions de dollars garantis par la faculté de mobiliser un droit de tirage sur le FMI, reconnue à la Belgique en compensation de ses avances dans le cadre de l'UEP[40]. La balance belge des paiements étant largement créditrice, il n'était guère envisageable d'user du droit de tirage en question. En réalité, il ne fut pas exercé. Cette opération permit de porter discrètement le montant global des avances à l'État à 12,5 milliards de francs, sans attirer l'attention ni du Parlement, ni de la presse. En deux ans, le Trésor remboursa à la Banque les 2,5 milliards mis à sa disposition.

Parallèlement à cette manœuvre, la Banque intervint plusieurs fois auprès des institutions publiques de crédit, leur demandant de mettre leurs liquidités à la disposition du Trésor plutôt que d'effectuer leurs placements provisoires en crédits au secteur privé. Cette politique présentait le double avantage de limiter le recours du Trésor à la Banque et de resserrer le contrôle de la Banque sur le crédit à l'économie privée[41].

Mais ce n'était chaque fois que différer les échéances sans apporter de solution structurelle aux embarras du Trésor. En janvier 1953, l'exécution du budget extraordinaire souleva de nouvelles difficultés. Impossible d'encore raboter les dépenses militaires étant donné les obligations de la Belgique au sein de l'OTAN. Les États-Unis tireraient argument du moindre relâchement dans le financement des forces OTAN pour revenir à un plan de défense périphérique de l'Europe. Le ministre Janssen expliqua à la Banque que compte tenu de ces différents éléments, la marge de crédit dont l'État disposait à la Banque ne laissait plus que deux mois de répit. Le ministre calculait que la Belgique devrait par conséquent se procurer 20 milliards de francs dans le courant de l'année.

Le marché belge pourrait fournir tout au plus 10 milliards, étant donné les multiples appels à l'épargne programmés par la Société nationale des Chemins de Fer belges (SNCB), la Société nationale des Habitations à Bon Marché, la Régie des Télégraphes et Téléphones etc.[42] Janssen espérait placer 2 milliards de certificats de trésorerie à la Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi (BCCBRU). Dans un premier temps, celle-ci refusa de faire des avances à l'État belge : sa direction craignait de devoir les renouveler perpétuellement à l'échéance, les besoins du Trésor belge étant constamment plus élevés que ses disponibilités[43]. Il fallut que l'administration des Finances s'engage à émettre des certificats de trésorerie libellés en dollars au profit de la BCCBRU, de façon à préserver les réserves de celle-ci de tout risque de change[44]. Cette opération conclue, il manquait encore quelque 5 milliards, compte tenu des efforts d'économie et de la marge de crédit encore disponible auprès de la Banque. L'idéal aurait été de les emprunter aux États-Unis même. Janssen estimait que le gouvernement américain devait se montrer conciliant et couvrir le risque politique des emprunts destinés au financement de dépenses militaires.

En dépit de la réticence de Frère à emprunter en dollars (il se demandait pourquoi la Banque devait assumer le risque de change inhérent à un emprunt en devises[45]) le gouverneur reprit son bâton de pèlerin et se rendit aux États-Unis à la mi-février. Il y rencontra comme d'habitude les responsables de la BIRD, de la

Federal Reserve Bank et de l'*Export-Import Bank*, mais aussi George Humphrey (secrétaire au Trésor) et son adjoint R. Burgess. Il voulut aussi sonder la possibilité de s'adresser directement aux banques privées et en parla aux dirigeants de la *Chase National Bank*, de la *Morgan Stanley* et de la banque *Smith Bank & Co.* (les deux maisons avec lesquelles le gouvernement belge traitait à New York étaient depuis des décennies *Morgan Stanley* et *Smith Barney*)[46]. Mais les banques new-yorkaises hésitaient. Le marché était assez étroit. Depuis l'année précédente, les taux avaient grimpé. Le montant de 50 millions de dollars demandé par la Belgique était considéré comme élevé, d'autant que le gouvernement belge était résolu cette fois à ne plus déposer d'or en garantie. Assez vite, il apparut que seule une négociation menée comme auparavant sous la bannière de l'*Export-Import Bank* pourrait éventuellement réussir[47]. En mars 1953, le ministre des Affaires étrangères, Paul van Zeeland, eut à son tour l'occasion de rencontrer le secrétaire américain au Trésor, Humphrey. Il réexpliqua que son gouvernement trouvait indispensable de trouver un supplément de ressources aux États-unis et en profita pour rappeler une idée qu'il avait lancée deux ans plus tôt pour financer le réarmement du Vieux Continent : la création d'un fonds commun (« *Atlantic Fund* ») qui aurait drainé l'or thésaurisé. Mais ce projet n'avait pas reçu l'agrément des pays membres de l'OTAN[48].

A la mi-avril, Van Heurck pressait la Banque de conclure l'emprunt, les mois d'été s'annonçant difficiles pour le Trésor[49]. Le déficit net de trésorerie s'était élevé au premier trimestre à 1,5 milliards de francs et on estimait qu'au second trimestre il atteindrait 3 milliards. Frère retourna à Washington à la mi-avril, pour sonder l'intérêt des banquiers californiens, mais sans succès. Basyn de son côté se heurtait à l' « *entêtement* » des banquiers new-yorkais qui voulaient absolument un dépôt d'or à New York.

En Belgique, Janssen demanda à la Banque de contribuer à son programme d'économies en réduisant le taux d'intérêt qu'elle appliquait aux avances à l'État, quitte à compenser dans son bilan cette diminution de recettes en réduisant la cadence à laquelle elle amortissait son important patrimoine immobilier[50]. Le gouverneur refusa : la Banque devait pratiquer une politique financière prudente et se ménager des réserves. Janssen proposa alors de suspendre pendant deux ans l'amortissement de la dette consolidée de l'État vis-à-vis de la Banque, soit 35 milliards[51]. Considérant qu'il était d'intérêt national de favoriser le programme de réarmement qui atteindrait son point culminant dans les années 1953-1954, Frère accepta cette suspension[52].

En juin 1953, Frère fit part au ministre Janssen de ses appréhensions face à l'évolution du solde débiteur du compte du Trésor à la Banque nationale[53]. D'après ses calculs, le plafond serait crevé vers le mois de septembre. Il invitait le ministre à prendre toutes dispositions pour éviter de compromettre la politique financière suivie depuis la Libération[54]. Trois régents, Léon Bekaert, August Cool et Émile Van Dievoet rencontrèrent le Premier ministre pour l'encourager aux économies. Aussitôt, Janssen prit des dispositions drastiques, bloquant à concurrence de 50 pour cent tous les travaux nouveaux, y compris ceux prévus au budget. Il obtint aussi des Pays-Bas le remboursement anticipé d'une créance à 30 ans, ce qui

procura au Trésor la somme nette de 1,8 milliards de francs[55]. Enfin, plusieurs emprunts intérieurs réussirent au-delà des prévisions, notamment en mars 1954.

On évoque souvent les difficultés financières rencontrées de 1955 à 1957 par le gouvernement Van Acker, on ignore en général que ces problèmes avaient déjà commencé sous le gouvernement social-chrétien homogène qui l'avait précédé. La discrétion avec laquelle ces difficultés furent surmontées est probablement liée pour une part aux liens personnels étroits entre le ministre Janssen et Maurice Frère.

Les crédits à l'économie

Le crédit à court terme : coup de frein et détente

Avec les événements de Corée et l'instabilité politique intérieure liée à la question royale, les particuliers se mirent, comme dit en tête de chapitre, à constituer d'abondantes provisions. Les achats de matières premières se développèrent parallèlement. Il en résulta une très large demande de crédits et de devises. Début août 1950, Frère envisagea de porter le taux d'escompte de 3,25 pour cent à 4 pour cent « *pour prévenir toute expansion désordonnée de crédit à la suite des difficultés politiques intérieures* »[56]. La Banque y renonça pourtant, une décision de cette sorte risquant d'être considérée comme une intervention politique : on était en pleine Question royale. Peu de temps après, la délégation des pouvoirs du Roi Léopold III à son fils Baudouin amena une détente.

Ce n'était cependant que partie remise. Le 9 septembre, le boom lié à la guerre de Corée amena le comité de direction, en plein accord avec le gouvernement, à faire usage de l'article des statuts de la Banque l'habilitant, en cas d'urgence, à modifier le taux d'escompte en avertissant le conseil de régence a posteriori[57]. Le taux fut porté à 3,75 pour cent (soit une majoration d'un demi pour cent) pour les traites acceptées et le papier représentatif d'importations et à 3 pour cent pour celui représentatif d'exportations. Simultanément, la Banque prit d'autres mesures pour entraver le stockage massif de produits de consommation : elle réduisit de 30 jours la durée des effets représentatifs d'importations de marchandises présentés à son visa préalable et le délai d'échéance des effets présentés au réescompte et représentatifs de ventes sur le marché intérieur. Elle convoqua aussi les représentants du secteur bancaire pour leur demander non seulement de stabiliser le volume global de leurs crédits, mais surtout de privilégier le financement de l'activité industrielle et du réarmement. Les banques étaient invitées à réduire d'un quart les crédits ouverts dans le cadre de ventes à tempérament (3 milliards d'encours à l'époque) et les crédits aux entreprises étrangères. Si aucun résultat tangible n'était obtenu sous peu, la Banque instaurerait un contrôle direct des crédits bancaires, en abaissant le plafond de réescompte des banques récalcitrantes[58]. Un mois après, le ministre des Finances Van Houtte recommanda de même aux institutions publiques de crédit, de restreindre leurs

appels au marché des capitaux et de sélectionner avec rigueur les demandes de crédit[59].

Dans le cadre du boom, la direction de la Banque se félicita particulièrement de ce que les crédits commerciaux soient principalement financés par l'escompte d'acceptations bancaires. Ce mode de financement lui permettait d'agir avec efficacité sur le volume du crédit. Par « *une politique de crédit judicieuse* » (c'était l'appréciation qu'en donnait le régent Bekaert), l'institut d'émission réussit à prévenir des achats excessifs de matières premières[60]. Un exemple ? Immédiatement après le déclenchement des hostilités, les entreprises textiles du pays cherchèrent à décrocher des crédits pour se constituer des stocks de laine et de coton. La Banque veilla à n'en octroyer qu'en fonction de l'activité réelle de chaque entreprise. Une autre politique aurait été selon elle susceptible « *de constituer un danger pour la monnaie* »[61]. L'attitude ferme de la Banque décourageait la spéculation : les demandes de crédit furent en définitive réduites[62]. Les ministres des Finances et des Affaires économiques appuyaient sans réserve la politique de la Banque, par exemple lorsqu'il s'agissait de refuser le financement de stocks à l'étranger à l'aide de crédits obtenus en Belgique : « *De telles opérations sont l'équivalent d'une exportation de capitaux. En cas de difficultés internationales, les intéressés retrouveraient en effet un avoir à l'étranger sous forme de marchandises, alors qu'ils demeureraient endettés en Belgique* »[63]. La Banque continuait aussi à examiner avec sévérité les demandes de renouvellement d'escompte des acceptations bancaires. Elle considérait en effet que son rôle n'était pas « *de remédier à des difficultés structurelles mais simplement de pourvoir à des besoins de trésorerie momentanés* ». Lorsqu'en août 1951, plusieurs entreprises travaillant le cuir demandèrent des prolongations de crédits commerciaux, la Banque n'hésita pas à mettre les points sur les « i » : « *L'industrie de la chaussure souffre en réalité de difficultés structurelles qui doivent être résolues autrement que par une intervention de la Banque* »[64].

Parallèlement à l'essor de l'activité industrielle provoqué par le conflit de Corée, la Banque était confrontée au développement continu des ventes à tempérament. Les banques considéraient favorablement ce nouveau créneau, particulièrement rentable. La Banque de Bruxelles, en particulier, finançait ses crédits à tempérament grâce à un encours important d'effets réescomptés à la Banque nationale[65]. De nouvelles formules de ventes à crédit apparaissaient comme, par exemple, l'émission par les grands magasins de coupons d'achat, assimilables à de véritables billets de banque. La Banque condamnait un type de crédit qui se nourrissait du marché monétaire (c'est-à-dire des dépôts bancaires) plutôt que du marché des capitaux. Elle saisit le Conseil des Institutions de Crédit du problème. En juillet 1950, celui-ci sollicita du gouvernement la création d'une commission d'étude en vue de l'élaboration d'un projet de loi qui examinerait tous les aspects, tant économiques que sociaux, des ventes à tempérament. Deux mois après, la Banque présenta devant une commission créée au sein du Conseil central de l'Économie les mesures qu'elle préconisait face à l'extension des crédits de financement. Elle évaluait ceux-ci à 3 milliards de francs, soit 12 pour cent du total des crédits bancaires à l'économie.[66].

S'il convenait de freiner l'emballement excessif généré par la guerre de Corée, la Banque restait vigilante car un retournement rapide de conjoncture était possible. Depuis le début de 1951 d'ailleurs, des plaintes s'élevaient de ci, de là, pour protester contre la politique restrictive de crédit mise en place un an plus tôt. Dès le mois de juin 1951, son service d'études se demandait s'il ne fallait pas l'assouplir, du moins pour certains secteurs qui le réclamaient. Cependant, à ceux qui faisaient remarquer que la masse monétaire en circulation n'augmentait plus, la Banque répliquait que cette stagnation du stock monétaire n'était pas nécessairement un indice de la tension du marché de l'argent : il fallait tenir compte du coefficient de rotation des dépôts bancaires, qui, d'après les chiffres disponibles, avait permis jusqu'ici de répondre aux besoins en instruments de paiement. Si l'on « *desserrait la vis* », ce serait avec prudence[67].

En juillet, la Banque se résolut à relancer la demande intérieure et à répondre aux besoins du marché en liquidités, ramenant son taux d'escompte de 3,75 à 3,25 pour cent[68]. Cela ne l'empêcha pas, deux mois plus tard, de réclamer à nouveau aux banques une réduction du volume de leurs crédits à tempérament[69].

Dans les mois qui suivirent, une détente se produisit sur le marché de l'argent. Les banques réduisirent leur réescompte à l'institut d'émission. L'IRG baissa ses taux. La Banque restait toutefois attentive à l'évolution réelle des encours de chaque banque. Elle chercha par exemple à juguler une pratique consistant, pour les banques qui avaient épuisé leur faculté de mobilisation à l'institut d'émission, à placer de façon transitoire une partie de leur papier commercial auprès de la CGER et de la SNCI[70]. En juillet 1952, la SNCI s'engagea à communiquer régulièrement au service de l'escompte de la Banque des informations sur toutes ses opérations de crédit d'escompte d'un montant supérieur à 1 million de francs[71].

Fin 1952, l'activité économique semblait stabilisée et les prix de gros amorçaient une baisse. La direction de la Banque ramena le taux de l'escompte de 3,25 à 3 pour cent[72]. En mars, puis en mai 1953, la Banque abaissa également de 5,5 à 5 pour cent puis à 4,75 pour cent le taux de ses avances sur certificats de trésorerie et effets publics à plus de douze mois. Elle espérait provoquer une réduction équivalente du taux des crédits de caisse des banques, basé sur le taux le plus élevé de la Banque[73].

En août 1953, les établissements parastataux de crédit (la SNCI, la CGER, mais aussi l'OCCH et l'INCA) annoncèrent leur intention de réduire leurs taux d'intérêt[74]. Le Premier ministre Jean Van Houtte se réjouit de la nouvelle et demanda à Maurice Frère de porter désormais l'effort du Conseil des Institutions de Crédit sur l'harmonisation entre taux d'intérêt créditeurs pratiqués par les institutions parastatales de crédit et par les banques privées. Le Conseil noua des contacts avec l'Association belge des Banques. Celle-ci se plaignit de ce que le taux créditeur pratiqué par les institutions publiques de crédit était supérieur à celui bonifié par les banques privées. Elle reprocha aussi à la CGER de transformer insensiblement ses comptes d'épargne en comptes à vue[75]. Apparemment, une concurrence se développait effectivement entre établissements de crédit privés et parastataux : la SNCI s'inquiétait, elle, d'un intérêt accru des banques privées pour

le crédit à moyen terme, qu'elle considérait comme son pré carré. Frère et Eugène de Barsy, président de la Commission bancaire, ne partageaient pas sur ce point les positions de Vandeputte : tout en reconnaissant que l'expansion de la SNCI était corsetée par son mode de financement, ils considéraient que la concurrence des banques provoquerait une saine émulation entre établissements de crédit[76].

Fin septembre 1953, le ministre des Finances proposa de diminuer encore le taux d'escompte, pour amener les banques à réduire le taux qu'elles portaient en compte à leur clientèle. La Banque s'y refusa d'abord, estimant que la mesure apparaîtrait surtout comme destinée à faciliter l'émission d'un emprunt d'État[77]. Un mois plus tard, cependant, le conseil de régence, sur proposition du gouverneur, décidait d'abaisser le taux d'escompte de 0,25 pour cent, le ramenant à 2,75 pour cent. Pour Frère, différents facteurs justifiaient cette réduction : l'évolution favorable de la position de la Belgique au sein de l'UEP, la persistance des rentrées en dollars, la contraction du portefeuille commercial et l'orientation à la baisse des taux en vigueur à l'étranger. Le gouverneur avait d'ailleurs l'intention de demander aux banques et aux institutions publiques de crédit de joindre leurs efforts à ceux de l'institut d'émission afin que la baisse s'étende au financement des opérations à moyen terme, dont il estimait le coût relativement trop élevé[78].

Le financement des exportations – et spécialement le crédit à moyen terme – réclamait à nouveau l'attention des autorités monétaires et politiques. Depuis 1949, les industriels belges réclamaient des facilités de crédit bancaires pour développer leurs exportations dans un contexte de plus en plus concurrentiel. Dans un premier temps, la Banque encouragea les exportateurs à recourir au secteur privé : l'expérience avait démontré que le système des accords de paiement, crédits réciproques d'État à État, ne conduisait qu'à une impasse[79]. La Banque n'estimait pas nécessaire de créer une nouvelle institution spécialement destinée au financement de crédits à moyen terme : la SNCI devait suffire à la tâche. En 1950, une « Commission de l'expansion belge et du crédit à l'exportation » suggéra la constitution d'un fonds spécial destiné à financer les exportations, alimenté par une retenue sur le produit des exportations elles-mêmes[80]. Mais le directeur Pierre Berger éprouva de grosses difficultés à rallier à ce projet l'Association belge des Banques et certains groupements professionnels, dont les produits restaient très demandés à l'étranger.

Début 1952, après la guerre de Corée, la plupart des exportateurs belges de biens d'équipement virent s'affaiblir encore leur position sur les marchés de grande exportation. De plus en plus souvent, ils devaient consentir des délais de paiement à moyen terme. Or, les banques manquaient des ressources nécessaires au financement de crédits commerciaux à moyen terme. Pour faciliter ce type d'opération, la Banque nationale accepta début 1952 de réescompter des traites à plus de 120 jours lorsqu'elles n'avaient plus que ce délai à courir[81].

En mai 1952, sur l'initiative du gouverneur Maurice Frère, le Conseil des Institutions de Crédit (CIC) constitua une commission de contact pour l'étude des problèmes relatifs au financement du commerce extérieur[82]. Le 30 juin, après délibération en comité ministériel de coordination économique, le Premier ministre Jean Van Houtte demanda officiellement au CIC de lui faire rapport sur le

financement des exportations belges. Ce rapport était prêt début août. Le CIC écartait l'idée de constituer un nouveau parastatal chargé particulièrement du financement des exportations, semblable à ceux récemment créés en France et en Allemagne. Il rejetait aussi la formule préconisée par les banques privées consistant à confier à l'IRG seule l'ensemble de la coordination du crédit à moyen terme à l'exportation. Il marquait sa préférence pour un financement faisant appel aux efforts conjugués de l'ensemble des institutions de crédit existantes. Il évaluait à 1,5 ou 2 milliards les besoins à couvrir dans l'immédiat et proposait de réserver l'essentiel de cette somme à l'exportation des biens d'équipement[83].

À la mi-septembre 1952, le CMCE adopta les conclusions du CIC et décida de créer auprès de l'IRG un « comité consultatif de coordination du financement à moyen terme des exportations » (dit Cofinex)[84]. Celui-ci était composé de représentants de la Banque, de la CGER, de la SNCI, de l'IRG et de l'Office national du Ducroire[85]. Cofinex se voyait confier la mission d'assurer aux exportateurs, à travers leurs banquiers, un maximum d'assistance de la part du secteur public du crédit. Il lui incombait de coordonner l'intervention des organismes de refinancement. Les demandes étaient traitées par la SNCI, la CGER ou l'IRG, selon que les délais de paiement excédaient ou non deux ans. En principe, l'IRG devait financer les exportations dont le délai de paiement ne dépassait pas deux ans et la SNCI réescompterait des acceptations en vue du financement d'exportations dont le paiement s'effectuait dans un délai de deux à cinq ans.

Les crédits aux secteurs en difficulté

Il nous reste à évoquer, pour cette période 1950-1954, le cas de certains secteurs qui connurent des mutations douloureuses, suite au ralentissement de la croissance et au développement d'une concurrence étrangère de plus en plus agressive : charbonnages, industrie de la laine, ateliers de construction métallique etc. En dernier recours, les entreprises de ces secteurs en reconversion ou en déclin s'adressaient régulièrement au gouvernement et à la Banque nationale pour qu'ils prennent des mesures les protégeant de la concurrence. C'est ainsi par exemple qu'en 1952, pour ne pas mettre l'industrie lainière nationale en état d'infériorité par rapport à la concurrence étrangère, la Banque réduisit la durée des crédits à l'importation de produits en laine[86]. Trois ans plus tard, la Banque décida même de réduire le montant de ses visas à l'importation de tissus de laines : la direction admettait qu'il ne fallait pas accorder un avantage aux importateurs de produits semi-finis d'origine étrangère alors que les entreprises belges de lavage et peignage de laine se trouvaient en situation précaire.

L'industrie houillère belge éprouvait également de grosses difficultés de financement. La conclusion du traité de Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, en 1951, fit ressortir assez rapidement le manque de compétitivité de certains charbonnages belges. En 1953, à la requête du ministre Albert Coppée, la Banque autorisa les banques à concourir au financement des stocks des charbonnages belges à concurrence de plus de 600 millions de francs[87]. Le comité

de direction restait cependant d'avis que le warrantage présentait de grands risques, notamment à cause du risque de dépréciation des stocks, et qu'on ne devait y recourir qu'en dernier ressort[88]. La Banque aurait préféré une solution basée sur l'utilisation des moyens de financement plus orthodoxe. Elle reprocha d'ailleurs au secteur de ne pas recourir aux méthodes classiques d'escompte pour se financer[89].

Lorsqu'elle ouvrait des crédits aux entreprises en difficulté passagère, la Banque n'hésitait pas, le cas échéant, à recommander en même temps leur réorganisation. Ainsi, quant en août 1953 elle octroya de nouvelles facilités à la Raffinerie Tirlemontoise – visa sur les importations de graines de betteraves, relèvement de la quotité d'avances sur warrants – le directeur Lefebvre engagea la direction de l'entreprise à prendre des mesures drastiques : l'entreprise devait augmenter ses fonds propres, s'abstenir de distribuer des dividendes, réaliser ses avoirs en dollars et vendre les terres et participations qui n'étaient pas indispensables à la bonne marche de l'affaire. La Banque se réservait la possibilité de restreindre ses crédits si la Raffinerie ne faisait pas l'effort qui s'imposait »[90]. Au demeurant, la Banque consciente du déclin irréversible de certaines industries voulait à tout prix éviter que leur financement ne mette leurs banquiers en difficulté : « *De dangereuses immobilisations de fonds seraient à craindre s'il se créait une jurisprudence selon laquelle les banques auraient l'obligation de soutenir indéfiniment et en toutes circonstances les affaires auxquelles elles auraient accordé des crédits* »[91].

Le financement des investissements : un problème lancinant

Jusqu'en 1950, les investissements en Belgique avaient augmenté en moyenne de 7 à 8 milliards de francs par an (voir tableau)[92].

Montant total des investissements en Belgique (en milliards de francs belges)	
1945	11,7
1946	26,8
1947	34,0
1948	38,0
1949	46,3
1950	57,9
1951	59,9

Dans ces montants, les investissements privés comptaient pour les deux tiers environ. Mais les appels des entreprises au marché des capitaux restaient exceptionnels. En 1950, par exemple, sur 43,5 milliards de francs d'investissements privés, 11,9 avaient été financés par l'État ou des institutions publiques de crédit, 29,7 par autofinancement et 1,9 seulement par appel des entreprises au marché. Au point que certains se demandaient dans quelle mesure le régime économique belge se rattachait encore au capitalisme : « *Les entreprises prospères se replient sur elles-mêmes et investissent sans que leurs capitaux retournent au marché. Les autres empruntent à des*

organismes publics de collecte de l'épargne […]. *Le capital cesse donc visiblement de remplir son rôle du passé. Il cherche, plus que le profit, la sécurité* »[93].

En 1951, le montant global des investissements en Belgique stagna. On observa en particulier une diminution des investissements publics en matière d'infrastructure. Pour un nombre croissant d'observateurs, la cadence des investissements n'était plus du tout suffisante pour financer les progrès techniques d'un pays hautement industrialisé et qui avait subi, du chef de la guerre, des destructions entraînant des charges considérables de rééquipement. Ces mécontents s'étonnaient de ce qu'aucune mesure gouvernementale n'ait encore été prise pour promouvoir les investissements. Plus spécialement, aucun type de prêts octroyés par la SNCI ne bénéficiait de taux préférentiels.

En avril 1951, la Banque elle-même commença à s'inquiéter de cette évolution : elle inscrivit les obligations 4,5 pour cent émises par la SNCI sur la liste des valeurs admissibles en nantissement d'avances en compte courant[94]. Cette mesure devait faciliter le recours de la SNCI au marché des capitaux. En septembre, la Banque examina aussi sous quelles formes et à concurrence de quels montants le système bancaire pourrait à moyen terme concourir au financement d'investissements. Deux mesures furent envisagées : d'une part, encourager les sociétés d'assurances à augmenter leurs placements en bons de caisse ou obligations de la SNCI et d'autre part, remplacer dans la couverture obligatoire des banques un montant limité de certificats de trésorerie par des obligations à moyen terme de la SNCI[95]. Chacune de ces mesures pouvait apporter à la SNCI un appoint en capitaux de l'ordre de 500 millions de francs. À la même époque, le Conseil central de l'Économie examinait la problématique de la création d'entreprises nouvelles. Sur l'initiative des syndicats, notamment, il suggéra d'habiliter la SNCI à prendre des participations dans le capital d'entreprises nouvelles. La Société Générale de Belgique et la Fédération des Industries Belges étaient évidemment hostiles à cette suggestion[96].

Au fil des mois, le retard que la Belgique semblait accuser sur les pays voisins en matière d'investissements préoccupa davantage le monde politique. En février 1952, le département des Affaires économiques n'hésitait pas à déclarer que la Belgique souffrait d'un retard d'investissement dans de nombreux secteurs et particulièrement dans l'agriculture, les transports et les charbonnages. En ce qui concernait en particulier ces derniers, les besoins de financement n'avaient été couverts qu'à concurrence de 50 pour cent durant les années 1948-1950. L'administration des Affaires économiques suggérait une politique résolue d'investissements, par exemple, par l'octroi d'un taux préférentiel à certaines industries[97]. Vers le mois d'août, le gouvernement semblait déterminé à favoriser effectivement la création d'industries nouvelles dans des régions en régression économique et dans celles où le chômage sévissait davantage[98].

Le 30 janvier 1953, le comité ministériel de coordination économique (CMCE) prit la problématique des investissements à bras le corps. Il constata d'abord avec un certain étonnement que d'importants capitaux restaient sans emploi à la SNCI. L'absence de demandes de crédits résultait évidemment du niveau trop élevé des taux à moyen et long terme. Une commission spéciale fut

formée pour étudier cette problématique des taux. Elle comprenait des représentants des ministères intéressés, des institutions para-étatiques de crédit, de la Commission bancaire et de l'Association belge des Banques. Ces experts constatèrent la liquidité croissante de l'économie depuis six mois. Cette évolution paraissait favorable à une baisse des taux d'intérêt à moyen et long terme. Ceux-ci restaient jusqu'à présent plus élevés en Belgique qu'à l'étranger, situation qui présentait « *un handicap sérieux pour le développement ultérieur de l'économie nationale* »[99]. Les conclusions de la commission d'études furent transmises fin mars au Conseil des Institutions de Crédit (CIC), pour appréciation[100]. Celui-ci transmit ses observations au Premier ministre Jean Van Houtte dans les premiers jours de juin 1953[101]. Ses conclusions reflétaient les préoccupations de la Banque. La problématique de la baisse des taux d'intérêt, estimait le CIC, était dominée par la gestion de la Trésorerie de l'État. Celle-ci disposait d'une marge de manœuvre insuffisante et empruntait à tout prix à des intervalles rapprochés[102]. De surcroît, les crédits publics étaient exonérés de tous impôts réels. Ne convenait-il pas de mettre sur un pied d'égalité fiscale les emprunts publics et privés ?[103] Si l'on parvenait à accentuer la baisse qui se dessinait en matière de taux d'emprunts publics, il deviendrait possible à la SNCI ou à la CGER d'émettre leurs obligations à des conditions moins onéreuses. On amorcerait ainsi une baisse générale des taux sur le marché des obligations industrielles, ce qui inciterait les entreprises à recourir à ce mode financement, négligé pour l'heure, mais qui jouait un grand rôle avant la guerre.

Cette analyse était partagée par la Fédération des Industries belges (FIB), qui réclamait des mesures propres à faciliter le financement des investissements et les crédits à moyen terme. La FIB demandait une réduction générale des taux d'intérêt plutôt qu'un système discriminatoire de taux préférentiels, octroyés à certains secteurs économiques ou à certaines entreprises. Plus généralement, ce groupement patronal demandait qu'on rétablisse la fonction traditionnelle du marché des capitaux comme moyen de financement des investissements. D'après ses calculs, le marché n'alimentait plus le volume des investissements bruts du secteur privé qu'à concurrence de 10 pour cent. Le financement de l'État drainait l'essentiel des ressources disponibles. Pour remédier à cette dérive, la FIB suggérait d'assouplir la réglementation de couverture des banques et d'aménager la fiscalité. Elle s'opposait par contre à la création d'une société nationale d'investissement habilitée à participer au capital d'entreprises qui n'avaient que difficilement accès au marché des capitaux[104].

Entre-temps, en février 1953, Duvieusart, ministre des Affaires économiques, avait déposé au CMCE une note alarmiste, dénonçant le niveau insuffisant des investissements en Belgique par rapport à ses principaux concurrents étrangers. La part des ressources nationales qui, en UEBL, était affectée à la formation de capital n'était que de 16 pour cent, contre 26 pour cent en Allemagne, 24 pour cent aux Pays-Bas, 20 pour cent aux États-Unis. Duvieusart s'effrayait aussi du vieillissement des installations industrielles belges et du faible rendement de nombreuses entreprises[105]. Il proposait d'administrer un stimulant à l'économie belge et de pratiquer une politique d'investissements active tant dans le

secteur public que dans le secteur privé. Il fallait accélérer le vote du projet de loi apportant certains aménagements fiscaux destinés à favoriser la création ou l'extension d'entreprises dans les zones de chômage structurel et de développement économique insuffisant. Duvieusart suggérait aussi de mettre sur pied une société nationale d'investissement, de favoriser fiscalement la concentration d'entreprises et de promouvoir la construction d'habitations à bon marché.

Mais la Banque nationale contestait cette analyse. Elle mettait en doute l'exactitude les chiffres relatifs aux investissements intérieurs en Belgique. Ils faisaient abstraction des mouvements de stocks pris en compte dans les statistiques des autres pays. Pour la Banque, les investissements avaient progressé de 15 à 20 pour cent en valeur réelle entre 1948 et 1951. Cette expansion était remarquablement parallèle à celle du revenu national[106]. Le directeur De Voghel soulignait d'autre part que des préoccupations fiscales amenaient les entreprises à sous-évaluer la part de l'autofinancement dans leurs investissements. En tenant compte de ces distorsions, il établissait les chiffres suivants : en 1949, les investissements se seraient élevés à 56,6 milliards de francs ; en 1950, à 58,1 milliards ; en 1951, à 76,2 milliards ; et en 1952 à 77,4 milliards. Ces chiffres représentaient respectivement 19 pour cent, 18,2 pour cent, 21,2 pour cent et 21,2 pour cent du produit national brut. Contrairement à une opinion assez répandue, les investissements du secteur privé représentaient la majeure partie des investissements totaux. La part du secteur public atteignait 23 pour cent en 1952, mais celui-ci, il est vrai, faisait appel presque exclusivement au marché des capitaux, alors que le secteur privé se finançait par des moyens propres. Pour De Voghel, les investissements réalisés en Belgique avaient le mérite d'être restés dans les limites de la capacité financière du pays[107].

Nonobstant les réserves de la Banque, le gouvernement constitua en avril 1953 une commission pour étudier la possibilité de développer les investissements. Il était soucieux de maintenir un certain niveau d'activité économique en dépit de l'essoufflement du programme de réarmement[108]. On évoquait la possibilité de constituer un fonds de 10 milliards de francs en vue de développer les investissements publics. La moitié de cette somme serait fournie par la Banque nationale. Un autre fonds serait destiné à promouvoir la construction d'habitations à bon marché et, ici aussi, on parlait de demander à la Banque d'apporter les capitaux nécessaires.

Au début de l'été, certains régents manifestèrent de l'inquiétude. Bekaert, par exemple, déclarait que dans l'ensemble l'industrie avait jusque-là suffisamment investi ; que c'eût été d'ailleurs une grave erreur que de pousser à des investissements inconsidérés ; mais que récemment, les marges bénéficiaires des entreprises avaient rétréci et que l'industrie allait sans doute éprouver des difficultés à poursuivre sa politique d'autofinancement[109].

Le 7 août 1953, le Parlement vota une loi accordant des aides à la création, l'extension et le rééquipement d'entreprises. L'État octroyait sa garantie pour le remboursement en capital et intérêt des prêts consentis à cette fin par des institutions publiques de crédit. Le plafond des engagements que l'État pouvait

consentir dans le cadre de la loi était fixé à 3 milliards de francs. Pour la première fois, l'État était habilité à accorder des subventions en intérêt de façon à réduire les taux. La bonification maximale était fixée à 3 pour cent.

Le financement des accords de paiement

Dans la partie de cet ouvrage consacrée à la politique de change, il a été rapporté les circonstances dans lesquelles naquit l'Union européenne de Paiement (UEP), par un accord signé entre les membres de l'OECE le 19 septembre 1950. Dans le cadre de cet accord, le quota de la Belgique s'élevait à 360 millions de dollars, cela représentait pour elle l'obligation d'ouvrir des crédits pour un maximum de 180 millions de dollars. Au mois de juin 1950 la Banque avait envisagé d'ouvrir en faveur de l'UEP une marge de crédit de 6 milliards (soit 120 millions de dollars, ou les deux tiers des crédits ouverts par la Belgique). C'était un montant équivalent au total des facilités dont bénéficiaient les pays membres de l'OECE en vertu des anciens accords bilatéraux. Le Premier ministre Duvieusart remercia à cette occasion la direction de la Banque pour son concours « *mesuré mais utile* » au financement de l'UEP[110].

Au début de 1951, toutefois, la Banque, prenant en considération les problèmes que posait pour le Trésor le financement d'un budget extraordinaire alourdi par le réarmement, prit l'initiative d'élargir son intervention à 9,7 milliards de francs, soit l'intégralité des crédits que la Belgique s'était engagée à fournir à l'UEP[111]. Cette limite fut portée le 7 mars 1951, à 10.066 millions de francs par suite de l'ajustement de la position initiale de la Belgique sur l'UEP. Cela représentait une augmentation de 4 milliards par rapport à ce que la Banque avait initialement prévu. Dès le mois de juillet 1951, Frère dut cependant avertir le ministre des Finances Jean Van Houtte qu'il ne lui était pas possible de dépasser la limite des crédits qu'elle avait accepté de financer « *eu égard à ses responsabilités envers les porteurs de billets* »[112]. Autrement dit, toute augmentation des avances à l'UEP constituerait une hypothèque sur l'encaisse or. Le quota belge fut atteint en octobre. Le 12 décembre 1951, son dépassement atteignait 4,37 milliards de francs belges. Van Houtte remit en question le financement de cette somme par le Trésor et demanda à la Banque de prendre à son compte ces crédits supplémentaires[113]. Cette fois le gouverneur réagit avec fermeté : si la Banque n'entendait pas se soustraire à la mission d'exécution des accords de paiement dont elle avait accepté la charge, il n'était pas question d'injecter plus de 4 milliards supplémentaires dans la circulation. La loi du 28 juillet 1948 chargeait la Banque de l'exécution des accords de paiement mais ne lui imposait en aucune façon leur financement. En aucun cas, la Banque n'était obligée de consentir des avances[114]. Toute autre interprétation de la loi organique de la Banque aboutirait à admettre le droit, pour l'État, de disposer comme il l'entendait des avoirs de la Banque, de régler lui-même le volume de ses engagements à vue, bref de déposséder complètement la Banque de ses attributions.

Dans les mois qui suivirent, la charge des dépassements du quota belge sur l'UEP pesa très lourdement sur la Trésorerie de l'État. Nous renvoyons ici à la

deuxième partie de cet ouvrage, consacrée à la politique de change. Comme l'État ne put obtenir de la Banque un financement complémentaire des crédits UEP, différents moyens furent successivement mis sur pied pour l'assurer : retenues à l'exportation, souscription par les banques privées de certificats spéciaux de trésorerie dont le produit était déposé à la Banque nationale. La Banque continuait cependant à être régulièrement sollicitée par le gouvernement, en fonction de la gravité des dépassements du plafond de 10.066 millions de francs. Le 7 octobre 1953, par exemple, elle accepta de consentir un supplément d'avances d'un milliard au-delà de cette limite. Le 22 janvier 1954, elle accepta encore que ce supplément d'un milliard soit dépassé, à titre provisoire, de 500 millions[115]. Le 11 mai 1955 enfin, la Banque, l'État et la SNCI signèrent une convention en vertu de laquelle cette dernière s'engageait à faire des versements à la Banque dès que les crédits consentis à l'UEP dépasseraient le quota de 10.066 millions de francs financé par la Banque. L'intervention de la SNCI, rémunérée par l'État belge au taux de 4,5 pour cent, était toutefois limitée à 1 milliard au maximum. Prorogé plusieurs fois dans les années qui suivirent, cet accord tripartite provoqua à sa signature le mécontentement des banques privées qui auraient aimé participer au financement du commerce extérieur. Elles reprochèrent à la Banque d'accorder un « *véritable monopole* » à la SNCI[116]. En 1956, l'Association belge des Banques proposa de financer à un taux plus réduit que celui de la SNCI les crédits accordés à l'UEP[117].

Parallèlement au financement de l'UEP, celui des accords bilatéraux devint de plus en plus aigu au fil du temps. Frère, on l'a déjà souligné, condamnait le système du financement du commerce extérieur par des crédits d'État à État. Partant de la nécessité, pour une banque d'émission, d'éviter de se charger de créances inconvertibles sur des pays étrangers, il estimait qu'il était temps, dix ans après la libération du territoire, que la Banque laisse à d'autres le soin de financer le commerce international. Dès 1951, elle considérait que le marché belge des capitaux était maintenant à même d'assurer le financement des accords de paiement. En mai 1954, elle prit l'initiative de soumettre au gouvernement un projet de « fonds de compensation des crédits extérieurs » alimenté par le marché et qui aurait le statut d'organisme autonome ou serait géré par la SNCI. Mais ce projet ne fut pas retenu. Après concertation avec l'Association belge des Banques, il fut convenu le 14 septembre 1954 que l'exécution des accords de paiement bilatéraux resterait confiés à la Banque nationale. Leur financement serait assuré comme auparavant par la Banque « *dans toute la mesure compatible avec la politique monétaire* ». Si ses crédits s'avéraient insuffisants pour couvrir toutes les demandes, le solde serait financé par la SNCI à concurrence de 2 milliards[118].

---

1 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 13 décembre 1950.

2 G. Eyskens, 'Les finances publiques belges depuis la libération' dans *Histoire des finances publiques en Belgique*, Bruxelles-Paris, 1955, t. III, pp. 414-428.

3 BNB, AC, SE, A 284-3, *Conseil central de l'Économie. Commission de la Conjoncture. Note documentaire du secrétariat sur l'évolution de l'économie belge depuis 1950*, 29 octobre 1954.

4 BNB, CD, PV du 16 septembre 1949.

5 BNB, CD, PV des 11 et 30 mars 1954.

6 BNB, CD, PV des 9 juillet et 22 octobre 1954.

7 BNB, AC, SE, A 284-3, *Conseil central de l'Économie. Avis du Conseil sur la situation économique*, 24 mars 1955.
8 Archives Beauduin - De Voghel, F. De Voghel à L. Dupriez, 6 mars 1957.
9 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 3 décembre 1950.
10 BNB, SD, Secrétariat thématique, 13/3, annexe au PV confidentiel du 13 février 1951.
11 BNB, SD, Secrétariat thématique, 13/3, annexe au PV confidentiel du 23 février 1951.
12 BNB, SD, Secrétariat thématique, 13/3, note intitulée *Problèmes intéressant la Banque nationale*, 20 avril 1951.
13 BNB, CR, PV du 29 février 1956, annexe.
14 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 13 décembre 1950.
15 BNB, CD, PV du 25 mars 1952.
16 BNB, CR, PV du 11 juin 1952.
17 Archives Beauduin-De Voghel, F. De Voghel à J. Van Houtte, 7 juillet 1952.
18 BNB, CD, PV du 24 février 1953, annexe intitulée *Ministère des Affaires économiques et des Classes moyennes. Note au CMCE*, 18 février 1953.
19 BNB, CD, ¨PV du 24 février 1953 et BNB, CD, PV du 3 mars 1953, annexe : note remise par la Banque au ministre des Finances.
20 BNB, AC, SE, A 284-1, article de G. Cederwall paru en 1952 dans la revue suédoise Tiden sous le titre *La Belgique, pays modèle.*
21 BNB, AC, SE, A 708-1, E. de Selliers à M. Frère, 23 janvier 1952.
22 BNB, *Rapport annuel pour 1954*, pp. 13-15.
23 Archives Beauduin - De Voghel, F. De Voghel à A. Cool, 10 février 1954.
24 BNB, CR, PV du 13 octobre 1954, annexe concernant la situation économique et financière.
25 BNB, SD, AA, pt. 9.1/31, H. Ansiaux à C. Gutt, 13 décembre 1950.
26 BNB, CD, PV du 10 juillet 1950.
27 BNB, CD, PV du 8 septembre 1950.
28 BNB, CD, PV du 29 septembre 1950.
29 BNB, CD, PV du 13 octobre 1950.
30 BNB, CD, PV du 26 décembre 1950.
31 M. Frère, 'Le financier', in : *Albert-Edouard Janssen raconté par ses amis*, Bruxelles, 1976, p. 46.
32 BNB, CR, PV du 2 avril 1952.
33 AMAE, 7114 III, M. Frère à A.-E. Janssen, 17 mars 1952.
34 BNB, CD, PV du 21 avril 1952.
35 BNB, CR, PV du 9 juillet 1952.
36 BNB, CD, PV des 5 et 8 juillet 1952.
37 BNB, CD, PV du 4 juillet 1952.
38 BNB, CR, PV du 2 juillet 1952.
39 BNB, SD, AA, b. 6, PV de la réunion des représentants de la Belgique, de la France, du Royaume-Uni et des États-Unis tenue au *Parliament House* le 29 juillet 1952.
40 BNB, CD, PV des 3 et 10 octobre 1952.
41 BNB, CD, PV du 7 novembre 1952.
42 BNB, CD, PV du 13 janvier 1953.
43 BNB, CD, PV des 9 et 13 janvier 1953.
44 BNB, CD, PV du 3 mars 1953.
45 BNB, CD, PV du 10 avril 1953.
46 BNB, CD, PV du 3 mars 1953, annexe 2 : M. Frère à A.-E. Janssen, 18 février 1953.
47 BNB, CD, PV du CD du 7 mars 1953.
48 AMAE, 7114 III, rapport de T. Basyn sur la conférence qui a eu lieu chez le secrétaire au Trésor des États-Unis, le mercredi 18 mars 1953, et M. Frère à T. Basyn, 24 mars 1953.
49 BNB, CD, PV du 14 avril 1953.
50 BNB, CD, PV des 10 octobre 1952 et 6 janvier 1953.
51 BNB, CD, PV du 10 avril 1953.
52 BNB, CR, PV du 15 avril 1953.

53 BNB, CD, PV du 23 juin 1953, annexes : M. Frère à A.-E. Janssen, 24 juin 1953 et note sur l'*Évolution probable des avances de la BNB à l'État*, juin-novembre 1953.
54 BNB, CD, PV du 3 juillet 1953.
55 BNB, CD, PV du 22 juillet 1953.
56 BNB, CR, PV du 2 août 1950.
57 BNB, CD, PV des 8 et 9 septembre 1950.
58 BNB, CD, PV du 9 septembre 1950 et BNB, SD, AM, dossier 9.5/28, PV d'une réunion avec les banques, 9 septembre 1950.
59 BNB, AF, dossier 6, copie de la lettre aux institutions publiques de crédit envoyée par J. Van Houtte à M. Frère, 7 octobre 1950.
60 BNB, CD, PV du 24 août 1951.
61 BNB, CD, PV du 13 juin 1950.
62 BNB, SD, Secrétariat thématique, 32, Contacts entre la Nederlandsche Bank et la BNB, réunion tenue à Amsterdam le 15 janvier 1953.
63 BNB, CD, PV du 6 février 1951 et CR, PV du 7 février 1951.
64 BNB, CD, PV du 24 août 1951.
65 BNB, CD, PV du 5 mai 1950.
66 BNB, CD, PV du 26 septembre 1950 et annexe intitulée *Exposé relatif aux données générales des problèmes résultant des ventes à tempérament*.
67 BNB, AC, SE, A 284.1, note non datée et non signée (ca juin 1951).
68 BNB, CD, PV du 3 juillet 1951 et CR, PV du 4 juillet 1951 ; J. Valley, p. 80.
69 BNB, CD, PV du 20 septembre 1951.
70 BNB, CD, PV du 4 février 1952.
71 BNB, CD, PV du 25 juillet 1952.
72 BNB, CD, PV du 16 décembre 1952 et CR, PV du 17 décembre 1952.
73 BNB, CD, PV des 3 mars et 19 mai 1953.
74 BNB, AC, SE, B 048-5, CIC, M. Frère à J. Van Houtte, 27 août 1953.
75 BNB, AC, SE, B 067-2, PV des réunions de la commission de contact entre le CIC et l'ABB tenues les 28 janvier et 11 février 1954.
76 BNB, CD, PV du 28 août 1953, BNB, AC, SE, B 067-3, R. Vandeputte à F. De Voghel, 15 octobre 1953.
77 BNB, CD, PV du 29 septembre 1953.
78 BNB, CD, PV du CD et du CR du 28 octobre 1953.
79 BNB, CD, PV du 26 mai 1950 et annexe : *Note sur le financement des exportations*.
80 BNB, CD, PV du 23 juin 1950 et annexe : *Note sur le financement du commerce extérieur*.
81 BNB, CD, PV du 5 février 1952 et CR, PV du 1er octobre 1958, annexe : *Financement des exportations, exposé de M. le directeur Lefebvre*.
82 BNB, AC, SE, dossier B 048-4, CIC, PV du 19 mai 1952 ; CD, PV du 20 mai 1952.
83 BNB, CD, PV du 12 août 1952 et annexe : M. Frère à J. Van Houtte, 13 août 1952.
84 BNB, CD, PV du 19 septembre 1952.
85 BNB, CD, PV des 19 septembre et 7 octobre 1952.
86 BNB, CD, PV du 11 juillet 1952.
87 BNB, CD, PV du 18 septembre 1953.
88 BNB, CD, PV du 13 novembre 1953.
89 BNB, CD, PV du 7 janvier 1958.
90 BNB, CD, PV du 25 août 1953.
91 BNB, CD, PV du 19 octobre 1954.
92 J. Valley, pp. 60-92 ; *La Banque Belge au service de l'économie, 1935-1960*, s.l., 1960.
93 J. Valley, p. 91.
94 BNB, CR, PV du 11 avril 1951.
95 BNB, CD, PV des 21 septembre et 30 octobre 1951.
96 BNB, CD, PV du 9 novembre 1951.

97 BNB, SD, AA, pt. 9.1/46, note de F. Van Praet et M. Frerotte intitulée *Note pour M. le ministre*, 13 février 1952.
98 BNB, CD, PV du 19 août 1952, annexe intitulée *Avant-projet d'observations sur le rapport établi par les experts de l'OECE et relatif à la situation financière intérieure des pays membres et des pays associés*, 18 août 1952.
99 BNB, AC, SE, B048-5, *Questionnaire soumis au CIC au sujet de l'évolution du taux de l'intérêt*, mars 1953.
100 BNB, CD, PV du 6 février 1953.
101 BNB, CD, PV du 5 juin 1953, annexe : *Résolutions du CIC concernant les mesures susceptibles de favoriser un abaissement des taux d'intérêt*, 6 juin 1953 ; BNB, AC, SE, B048-5, CIC, *Avant-projet de résolutions, au sujet des mesures à préconiser pour obtenir un abaissement des taux d'intérêt*, s.d. [avril 1953].
102 BNB, AC, SE, B048-5, CIC, PV du 8 avril 1953.
103 BNB, AC, SE, B048-5, CIC, *Avant-projet de résolutions, au sujet des mesures à préconiser pour obtenir un abaissement des taux d'intérêt*, s.d. [avril 1953].
104 SGB III, 626, FIB, CA, réunion du 29 avril 1953, *Note sur des mesures destinées à encourager les investissements et à faciliter leur financement. Projet de mémoire à présenter au gouvernement par la FIB*.
105 BNB, CD, PV du 24 février 1953, annexe intitulée *Ministère des Affaires économiques et des Classes moyennes. Note au CMCE*, 18 février 1953.
106 BNB, CD, PV du 3 mars 1953, annexe : note remise par la Banque au ministre des Finances.
107 BNB, CR, PV du 8 juillet 1953, annexe : note de F. De Voghel sur la situation économique et financière.
108 BNB, CD, PV du 21 avril 1953.
109 BNB, CR, PV du 8 juillet 1953.
110 BNB, **SD, CL,** J. Duvieusart à M. Frère, 26 juin 1950.
111 BNB, CD, PV du 19 janvier 1951 et CR, PV du 19 décembre 1951, annexe : M. Frère à J. Van Houtte, 19 décembre 1951.
112 BNB, CR, PV du 19 juillet 1951.
113 BNB, CR, PV du 12 décembre 1951 et annexe : J. Van Houtte à M. Frère, 12 décembre 1951.
114 BNB, CR, PV du 19 décembre 1951, annexe : M. Frère à J. Van Houtte, 19 décembre 1951.
115 BNB, CD, PV du 14 avril 1954.
116 BNB, CD, PV du 15 avril 1955.
117 BNB, CD, PV du 20 mars 1956.
118 BNB, SD, AA, pt. 9.1/47, H. Ansiaux à J.-C. Snoy, 6 juillet 1954.

CHAPITRE 4 – L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE CONJONCTURELLE (1954-1958)

Les variations du taux d'escompte

Après le ralentissement conjoncturel de 1952-1953, une reprise de l'économie s'amorça dans la seconde moitié de 1954. Certains indices montrent même que la reprise se manifesta dans certains secteurs dès la fin de 1953. Mais les chiffres du chômage de début 1954 furent néanmoins encore supérieurs à ceux de 1953. La situation conjoncturelle évolua ensuite de façon très favorable jusque vers le milieu de l'année 1957. La production industrielle augmenta de façon continue jusqu'à cette date, passant de l'indice 106 en 1954 à l'indice 124 en 1957 (1953=100). Les exportations augmentèrent également : elles s'élevaient à 115,2 milliards de francs en 1954 et à 159,3 milliards en 1957. Le chômage baissa, revenant de 229.000 à 120.000 unités, soit moins de 6 pour cent de la population assurée, le chiffre le plus bas depuis 1948.

En août 1955, la haute conjoncture, la spéculation boursière et la demande accrue de crédits amenèrent le gouverneur à relever le taux d'escompte de 2,75 à 3 pour cent en guise d'avertissement. À l'étranger, les taux avaient d'ailleurs généralement déjà été relevés. Comme d'habitude, la Banque annonça d'abord la nouvelle à l'Association belge des Banques et au Conseil des Institutions de Crédit[1]. La SNCI ayant manifesté l'intention de relever ses taux dans la foulée, le ministre des Finances Liebaert s'y opposa, craignant d'assister à un emballement du prix de l'argent qui handicaperait la faculté d'émission de l'État[2].

Dans le courant de l'année 1956, de nombreux pays européens relevèrent leur taux. Durant les six premiers mois de l'année, il ne parut pas nécessaire de faire de même en Belgique : la balance des paiements restait largement excédentaire, on ne relevait pas d'excès de crédit dans le secteur privé et les prix restaient stables. Au cours du second semestre 1956, toutefois, la crise de Suez perturba le marché du crédit. Les banques ne purent faire face à l'expansion des demandes de fonds au moyen de leurs seuls dépôts. La Banque nationale dut procéder à de larges avances sur nantissement et développer le réescompte d'effets de commerce. Au total, ses crédits au secteur privé passèrent de 5 milliards de francs, fin juin 1956, à 14 milliards, fin 1957. Les placements à l'étranger se développaient, accentuant les tensions sur le marché intérieur du crédit.

La haute conjoncture orientait également les prix à la hausse. En juillet 1956, le comité ministériel de coordination économique mit sur pied un groupe de travail chargé de l'étude de la politique des prix. Le 3 août, celui-ci consulta la Banque nationale sur l'opportunité de différentes mesures susceptibles de freiner la hausse des prix de détail en limitant la circulation monétaire, lui demandant si elles étaient compatibles avec le maintien de l'équilibre budgétaire. Cinq mesures étaient envisagées : le freinage des ventes à tempérament, la majoration du taux d'escompte, le relèvement du coefficient de trésorerie des banques, l'adoption

d'une politique d'*open market* stérilisant le cas échéant une partie de la masse monétaire, un encouragement à la thésaurisation par la frappe d'une pièce d'or. Le service des études de la Banque demanda s'il était indiqué de prendre ce type de mesures à caractère global, appropriées dans le cas d'un déséquilibre généralisé et durable entre l'offre des biens et le flux des dépenses. Était-ce véritablement à un déséquilibre de cette nature qu'il fallait porter remède ? Ne fallait-il pas envisager des mesures dont l'action se porterait de façon plus sélective sur les prix à la consommation ?[3]

Vers la fin de l'année 1956, cependant, les excédents vis-à-vis de l'UEP accusèrent une nette diminution. Les prix continuaient à grimper, tandis que la rente chutait. En décembre, la Banque décida de porter son taux de 3 à 3,5 pour cent. Sa tactique consistait à rendre les fonds belges plus attractifs pour mettre le Fonds des Rentes en mesure de se dégager progressivement[4]. Effectivement, le marché des fonds publics se retourna. En moins de deux mois, le Fonds céda au marché pour plus de 2,7 milliards de francs de valeurs, ramenant son portefeuille à 3,8 milliards[5]. Il fallut l'annonce, fin mars, d'un nouvel emprunt d'État au taux de 5 pour cent pour que s'amorce un mouvement de reflux, les conditions de l'emprunt étant jugées très favorables[6].

Dans les mois qui suivirent, Frère proposa à plusieurs reprises de relever encore le taux d'escompte de 0,25 pour cent. Il voulait freiner les placements à court terme à l'étranger et les sorties de devises, voire encourager les rapatriements de capitaux en Belgique. Pour cela, il fallait que les banques belges soient en mesure de bonifier un intérêt plus élevé à l'épargne qu'elles collectaient[7]. Mais tous les directeurs n'étaient pas convaincus de la mesure. De Voghel craignait qu'elle n'affaiblisse le marché de la rente. Depuis que la presse évoquait un possible relèvement des taux, le cours des fonds d'État s'affaissait.[8]. La Banque privilégia une autre tactique. À la mi-mai, elle diminua de 120 à 60 jours la durée du visa pour les traites commerciales représentatives d'importations. Cette mesure présentait l'avantage de favoriser le rapatriement des capitaux et de promouvoir une rotation plus rapide des stocks : « *Le maintien de stocks excédant les besoins normaux est nuisible à la fois pour les individus, qui prennent des risques démesurés et pour la collectivité, vu les difficultés économiques qui en résulteraient en cas de retournement de conjoncture* »[9].

A l'été 1957 cependant, le déficit de la balance des paiements se confirma. Le marché monétaire et le marché des capitaux manifestaient cette fois des signes évidents de tension non seulement en Belgique, mais dans le monde entier : recours accru du secteur privé au crédit de la Banque, raréfaction du *call money*, difficultés pour les pouvoirs publics et les entreprises privées de placer des obligations sur le marché etc. Le 24 juillet 1957, la Banque porta son taux d'escompte de 3,5 à 4,5 pour cent[10].

A l'automne 1957, on débattit au Conseil central de l'Économie et à la Fédération des Industries belges (FIB) des problèmes posés par la crise des liquidités. Un premier échange de vues entre partenaires sociaux au sein de la commission de conjoncture du Conseil central de l'Économie aboutit à préconiser le relèvement du plafond de 10 milliards des avances de la Banque à l'État. Ansiaux mit en garde l'administrateur délégué de la FIB, Roger De Staercke, contre les

inconvénients de cette formule ou de toute autre équivalente, comme l'ouverture de crédits distincts supplémentaires à des organismes para-étatiques[11].

Début 1958, quelques symptômes de récession économique apparurent cependant. Le nombre de chômeurs se redressa pour atteindre 187.000 unités en 1958 (moyenne annuelle). La production industrielle se réduisit (de l'indice 124 à l'indice 116 (1953= indice 100) et les prix de gros diminuèrent de l'indice 106,3 à l'indice 101,7 (1953=100). À l'étranger et spécialement aux États-Unis, le taux d'escompte avait déjà été réduit en 1957. Fin janvier, le comité de direction de la Banque examina si la Belgique devait suivre cette tendance. Il considéra cette décision comme prématurée. La réforme du marché monétaire n'avait pas encore sorti tous ses effets, et il semblait nécessaire de maintenir en Belgique un taux plus élevé que dans les pays voisins, soit 4,5 pour cent. Ansiaux relevait que des éléments d'inflation subsistaient encore et que la demande intérieure n'avait pas fléchi[12]. De plus, il s'indiquait toujours de combattre le stockage ainsi que la tendance à la hausse des prix et des salaires, « *à laquelle la prochaine Exposition universelle pourrait rendre plus de vigueur* »[13]. Ce ne fut qu'en mars 1958 que la Banque se décida à réduire son taux, encore ne le fit-elle que de 0,25 pour cent[14]. Mais l'aisance retrouvée du marché monétaire (augmentation des dépôts dans les banques, recours modéré au crédit, abondance du *call money*, demande de certificats de trésorerie) et les baisses prononcées des taux à l'étranger amenèrent la Banque à répéter cette décision à trois reprises, en juin, juillet et août 1958[15]. La baisse du taux de l'escompte entraîna celle des taux à moyen et long terme : depuis la réforme du marché monétaire de novembre 1957, il s'était établi une liaison plus étroite entre les taux à court, moyen et long terme. En septembre, le rendement moyen du papier émis par l'État à cinq ans était tombé de 6,41 à 4,68 pour cent. Celui à dix ans, de 6,63 à 4,98 pour cent. Les taux pratiqués par les institutions de crédit du secteur public avaient suivi le mouvement.

En marge du boom économique des années 1954-1957, les partenaires sociaux négocièrent une réduction du temps de travail à 45 heures semaine. Cet épisode de la vie sociale nationale nous intéresse particulièrement dans la mesure où la direction de la Banque y fut étroitement mêlée. De premières conversations officieuses à ce propos eurent lieu dès la fin de 1954 entre les régents Bekaert, Cool et Renard. Cependant, ce glissement vers la semaine de 45 heures suscitait les appréhensions de l'administration des Affaires économiques : en adoptant cette mesure, la Belgique n'allait-elle pas sacrifier sa compétitivité sur les marchés internationaux ? La situation de certaines industries ne semblait pas permettre une réforme aussi généreuse. Il fallait éviter d'adopter des formules trop rigides et réaliser la réforme de façon progressive, en assurant aux entreprises les moyens nécessaires pour mécaniser leur production[16]. Inquiet des revendications « *déraisonnables* » des syndicats, le Baron Snoy sollicita l'avis de la Banque. Ansiaux prit contact avec le ministre des Finances Liebaert et lui demanda de sensibiliser le Premier ministre aux risques d'une réduction trop radicale du temps de travail. Celui-ci était d'ailleurs enclin à résister aux revendications syndicales mais ne se trouvait pas suffisamment appuyé par les ministres de son propre parti. Pour Ansiaux, « *les patrons, dont beaucoup enregistrent en ce moment des bénéfices substantiels,*

n'opposent pas toute la résistance qui conviendrait et le ministre [du Travail et de la Prévoyance sociale] *Troclet se montre par conséquent enclin à chercher des solutions qui vont nettement dans la voie d'une hausse généralisée des rémunérations* »[17].

La direction de la Banque offrit ses services pour dénouer le conflit ouvert qui s'amorçait. Le 9 octobre 1955, Ansiaux et De Voghel réunirent à la Banque Roger De Staercke et Léon Bekaert pour la FIB, André Renard et Louis Major pour la Fédération générale du Travail de Belgique (FGTB), August Cool et Louis Dereaux pour la Confédération des Syndicats chrétiens (CSC). La situation était tendue. La FGTB avait introduit des préavis de grève pour le premier novembre. Bekaert répugnait à négocier sous la pression de cette menace. Un projet d'accord-cadre fut néanmoins adopté, stipulant notamment que la FIB se déclarait d'accord pour appliquer la réduction du temps de travail dans tous les secteurs de l'économie où elle pouvait être réalisée sans mettre en danger la stabilité des entreprises. De leur côté, les dirigeants de la FGTB et de la CSC admettaient que la réduction de la durée du travail devait être réalisée dans l'ordre, avec méthode et par étapes, en tenant compte des difficultés propres à chaque secteur. Si aucun accord ne se dégageait lors des négociations au sein d'une commission paritaire sectorielle, la commission centrale interprofessionnelle trancherait sur base d'avis d'experts[18].

Les négociations bilatérales au sommet se poursuivirent à la Banque les 12 et 14 octobre. Elles échouèrent finalement. D'après Ansiaux, la FGTB en était la principale responsable : ses prétentions augmentaient au fur et à mesure que la FIB essayait de rencontrer son point de vue. Apparemment, les syndicats avaient voulu obtenir à tout prix un accord de principe pour la mise en vigueur, dès le 1er décembre, d'un régime comportant au maximum 45 heures de travail dans les charbonnages, la sidérurgie et le secteur des non ferreux. La FIB voulait pouvoir prendre connaissance au préalable des conclusions d'une commission d'experts sur la faisabilité de cette réforme dans les trois secteurs concernés. D'après Ansiaux, la position de principe de la FIB aurait paradoxalement été soutenue par le Premier ministre socialiste Achille Van Acker, soucieux de ménager la compétitivité des industries de base belges. Ansiaux était en quelque sorte soulagé de ce que la FIB n'ait pas accepté la thèse syndicale : « *On n'aurait pas manqué d'attribuer* [à la Banque] *la responsabilité de l'acceptation définitive de la semaine de 45 heures. Ceci sortait manifestement du cadre que nous nous étions tracés, qui consiste exclusivement à offrir nos bons offices pour la mise sur pied d'une procédure et non pas à arbitrer le conflit sur le fond* »[19]. Le directeur De Voghel, de son côté, aurait préféré obtenir un accord, quitte à appuyer de l'autorité de la Banque la thèse syndicale. Le rôle de la Banque dans les négociations sociales fut évoqué à l'époque dans la presse et dans tous les milieux, l'initiative semblait appréciée malgré l'échec final des tractations.

L'opinion publique et différents membres du gouvernement invitèrent le Premier ministre à arbitrer le conflit, mais Van Acker refusa d'intervenir s'il n'y était pas explicitement sollicité, ce qu'aucune des parties ne voulait faire la première. Ce blocage conduisit à une petite crise gouvernementale. Van Acker annonça sa démission, stigmatisant l'attitude des patrons, qui ne faisaient pas appel au gouvernement pour désamorcer un conflit préjudiciable au pays. Enfin, la

FGTB et la FIB demandèrent de concert au Premier ministre d'arbitrer leurs négociations. Celles-ci recommencèrent le 27 octobre et furent extrêmement difficiles. Le 29 octobre, les partenaires sociaux et le gouvernement signèrent un protocole s'inspirant de ce qui avait été envisagé à l'occasion des négociations à la Banque. Un collège de trois experts indépendants, dont le directeur De Voghel, examinerait la faisabilité de la réduction du temps de travail dans les secteurs dits de base : charbonnages, sidérurgie, chimie lourde (cokeries) et métaux non ferreux[20]. Leurs rapports seraient ensuite discutés au sein des commissions paritaires concernées. En définitive, on procéda progressivement partout à l'instauration progressive du régime des 45 heures, en tenant compte des contingences économiques sectorielles[21].

L'endettement endémique du Trésor

La multiplication des émissions publiques (1954-1956)

Le tableau ci-dessous montre l'évolution du budget de l'État entre 1954 et 1958.

Budget de l'État (en milliards de francs belges)[22]					
	1954	1955	1956	1957	1958
Recettes	79,0	82,2	89,5	94,1	[99,1]
Dépenses	94,9	91,8	100,9	106,2	[108,8]
Déficit	-15,9	-9,6	-11,4	-12,1	[-9,7]

On le voit, le déficit fut particulièrement grave en 1954 mais se contracta ensuite : l'embellie économique amena une augmentation des recettes fiscales et une réduction des dépenses de chômage. Liebaert avait repris le portefeuille des Finances. Il poursuivit la politique de son prédécesseur, consistant à recourir régulièrement à l'emprunt intérieur. Le premier fut émis dès juillet 1954. Cet emprunt 4,25 pour cent 1954-1974 produisit 6,66 milliards de francs, dont un quart souscrit par la CGER. La marge de crédit du Trésor ne s'en trouva confortée que de 1,5 milliards environ, compte tenu notamment du remboursement de fonds publics arrivant à échéance.

De Voghel prévoyait que dans ces conditions, la situation du Trésor serait problématique au cours des mois à venir[23]. Effectivement, les difficultés s'amoncelèrent dès le mois de septembre 1954. Le 6, le Trésor avait dépassé de 278 millions de francs le plafond de 10 milliards. Vanheurck, administrateur général de la Trésorerie, demanda à la BRI d'escompter à 3 mois 750 millions de francs de bons du Trésor, libellés en francs suisses[24]. Cette mesure ne donna qu'un bref répit au Trésor. Le 25 octobre, bien que le Fonds des Rentes ait été en mesure d'effectuer un placement provisoire de 500 millions de francs en certificats de trésorerie – ce qui statutairement était à la marge de ce que le Fonds pouvait entreprendre – la limite fatidique de 10 milliards était de nouveau atteinte.

Dans les derniers jours d'octobre, Frère rencontra Liebaert et lui expliqua que le Trésor ne devait plus trop compter dans les mois prochains sur des appels au marché des capitaux. D'une part, du fait de la reprise économique, le secteur privé avait désormais le plus grand besoin de fonds. D'autre part, la multiplication des recours au marché n'améliorait guère la marge de manœuvre globale du Trésor, les banques opérant à chaque émission des arbitrages massifs entre anciens et nouveaux emprunts. De Voghel stigmatisait cette pratique : « *Grâce à la stabilité des cours qu'entretient le Fonds des Rentes,* [les banquiers et agents de change] *peuvent, sans risque, vendre des titres cotés en vue de souscrire aux emprunts, encaisser la commission et revendre les titres nouvellement émis lors de leur introduction à la cote ; comme les émissions sont nombreuses, ils réussissent parfois à doubler de cette manière le revenu de leur portefeuille* »[25]. Il fallait revoir la politique du Fonds des Rentes, qui procédait trop régulièrement au gré de Frère à des achats massifs de papier pour soutenir le marché des fonds publics. Il n'était pas tenable, estimait le gouverneur, de contrarier sa tendance fondamentale, qui, fin 1954 était nettement baissière. Cela revenait, pour le Trésor, à emprunter en permanence par une voie indirecte[26]. Ses admonestations restèrent lettre morte : dans la semaine qui suivit, le Fonds des Rentes porta de 500 à 800 millions de francs ses placements provisoires en certificats, n'hésitant pas à puiser dans les disponibilités provenant du secteur bancaire[27].

Liebaert fut provisoirement tiré d'affaire par le produit d'une deuxième série de l'emprunt 4,25 pour cent 1954-1974, qui rapporta un montant nominal de près de 8,9 milliards de francs : fin novembre, l'État disposait à nouveau d'une marge de crédit de 4,3 milliards. Le ministre envisagea aussi d'emprunter à l'étranger. Frère n'y était pas favorable. L'Europe se préparait au rétablissement de la convertibilité et il fallait autant que possible éviter d'augmenter la dette extérieure[28]. En octobre 1954, la Banque déclara par conséquent vouloir s'abstenir de participer aux négociations d'un emprunt auprès de la BIRD. Elle considérait d'ailleurs que les taux envisagés étaient prohibitifs et constitueraient un dangereux précédent pour les appels ultérieurs au marché belge[29]. Mais Liebaert tenait à son projet. Il souhaitait laisser souffler le marché intérieur des capitaux, de façon à faire tomber le taux de l'intérêt à long terme (un élément indispensable au développement des investissements)[30]. À la mi-février 1955, il lança aux États-Unis un emprunt de 2,5 milliards à cinq ans au taux de 4 pour cent. Il fut couvert plusieurs fois. Le marché néerlandais semblait également présenter des opportunités pour placer un emprunt modeste. En mars 1955, l'État belge émit un emprunt de 100 millions de florins aux Pays-Bas. Son transfert fut opéré via l'UEP[31].

Cependant, dès le 22 février 1955, Frère lançait un cri d'alarme. Depuis novembre 1954, le Trésor avait enregistré un déficit de caisse mensuel de 1,6 milliards de francs en moyenne. Ses disponibilités ne s'élevaient plus qu'à 1,5 milliards environ. Situation d'autant plus inquiétante, Frère dixit, que la Belgique traversait une période de prospérité qui influençait favorablement les recettes du Trésor. Comme il l'avait fait deux ans plus tôt avec Janssen, Frère engagea vivement le gouvernement à réduire ses dépenses[32]. Le 12 mars au soir, la marge de crédit de l'État était tombée à 247 millions[33]. Dans les jours qui suivirent, le gouvernement fit appel à plusieurs reprises au concours de la CGER. Le 4 avril,

la limite contractuelle fut dépassée de 315 millions de francs. Dès le lendemain, le gouverneur priait Liebaert de rembourser sans délai ce montant à la Banque[34]. Le Crédit Communal intervint, souscrivant à des certificats de trésorerie. Le Trésor bénéficia aussi de recettes complémentaires, notamment de l'encaissement du produit de l'emprunt de la Société nationale des Chemins de Fer belges[35].

Les troubles politiques liés à la « guerre scolaire » exerçaient une influence défavorable sur le crédit public. Le 28 avril, Liebaert prononça à la radio un discours « *pour couper court à certaines campagnes de presse et de médisance* » faisant état de tensions entre la direction de la Banque et le gouvernement. Il réaffirma que le gouvernement résoudrait ses problèmes financiers par des méthodes orthodoxes. Il condamnait par ailleurs des mots d'ordre émanant de l'opposition sociale-chrétienne : la grève de l'épargne scolaire, la campagne en faveur des retraits à la CGER et les appels au boycott de l'emprunt. L'appel du ministre fut entendu puisque l'emprunt 4 pour cent 1955-1975 rapporta 6,6 milliards de francs[36].

Parallèlement, Liebaert discuta avec Frère d'un programme de stabilisation de la Trésorerie. L'administration des Finances évaluait à 22 milliards le découvert de caisse probable pour 1955 et estimait que 17,5 milliards seulement pourraient être couverts par l'emprunt. Liebaert présenta à Frère les mesures qu'il envisageait de soumettre au conseil des ministres en vue de réduire le budget extraordinaire à concurrence de 5 milliards et d'augmenter les recettes à hauteur de 3 milliards environ. Mesures opportunes mais insuffisantes selon Frère, d'autant que certaines d'entre elles, comme l'augmentation de la taxe de transmission, ne feraient sentir leurs effets qu'à moyen terme[37]. Sur le conseil du gouverneur, Liebaert compléta son programme par des économies sur le budget ordinaire. Il invita la Banque à appuyer ces projets de son autorité, de façon à ce qu'il puisse convaincre ses collègues que les mesures fiscales qu'il envisageait étaient urgentes et indispensables. Le ministre était en effet l'objet de critiques au sein de son propre parti, les classes moyennes s'élevant avec véhémence contre le projet d'augmentation de la taxe de transmission[38]. Mais considérant qu'il appartenait au politique d'assumer la responsabilité des mesures envisagées et que le rôle de la Banque devait se limiter à signaler le risque d'une crise, le comité de direction refusa d'entériner officiellement le programme du ministre[39]. Liebaert utilisa néanmoins au Parlement les lettres que le gouverneur lui avait adressées, où il demandait au ministre de faire preuve d'un maximum de rigueur.

En juin 1955, le gouverneur déconseilla au ministère des Finances de contracter un emprunt qu'il envisageait d'émettre au Canada et qui portait sur 40 à 50 millions de dollars. Il estimait que des appels trop répétés aux marchés étrangers pouvaient porter atteinte au crédit de la Belgique[40]. Un petit emprunt de 30 millions de francs suisses fut néanmoins passé en août auprès d'un syndicat bancaire suisse.

Sur le marché intérieur, le rythme d'introduction de nouveaux emprunts posait problème[41]. De Voghel était partisan de pousser le Fonds des Rentes à changer de politique et à laisser diminuer les cours des fonds publics jusqu'à ce que l'offre et la demande s'équilibrent. Ce faisant, on mettrait de plus larges couches de la population en mesure de s'intéresser à ces valeurs et on éviterait un recours trop

important du Fonds au réescompte de la Banque[42]. Pour Ansiaux, toute réduction substantielle du portefeuille du Fonds équivalait au placement d'un emprunt à des conditions nettement meilleures qu'un appel direct au marché : on ouvrait en effet de nouvelles marges de manœuvres au Trésor en réduisant le montant des avances consenties au Fonds, qui comptaient dans la marge globale des 10 milliards[43].

La situation de la Trésorerie redevint fragile au début de 1956. Le 2 janvier, le compte du Trésor présenta le soir un solde débiteur de 383 millions de francs. À la demande de l'administration de la Trésorerie, Ansiaux prit contact avec la BRI qui souscrivit 500 millions de certificats de trésorerie libellés en or à l'échéance du 27 janvier[44].

Le ministère des Finances estimait à 25,2 milliards les besoins du Trésor pour l'exercice en cours qui devraient être couverts par l'emprunt. Ces montants pourraient-ils être absorbés par le marché ? En 1955, celui-ci n'avait pu drainer que 13 milliards pour financer les besoins des pouvoirs publics[45]. Il y avait des raisons de croire que les souscriptions du public seraient plus faibles que par le passé : la bourse des actions et obligations d'entreprises se réveillait progressivement et les valeurs à revenu variable avaient de plus en plus la cote des épargnants. Pour la Banque, le gouvernement devait raboter ses prétentions de 10 à 12 milliards de francs. Toutefois, si Liebaert était personnellement convaincu de la nécessité de limiter le recours de l'État au marché des capitaux, il avait néanmoins de la peine à obtenir de ses collègues la réduction ou l'étalement de dépenses prévues au budget extraordinaire[46].

Pour favoriser les émissions d'emprunts publics, Frère demanda en février 1956 aux institutions publiques de crédit de réduire leurs appels au marché des capitaux. Cela ne faisait pas l'affaire de Robert Vandeputte. Tous les crédits de la SNCI, pour ainsi dire, étaient l'objet d'une autorisation préalable de l'État, qu'il s'agisse de crédits aux charbonnages, de crédits spéciaux d'investissements, de crédits pour la construction de navires, de crédits à l'exportation : « *C'est travailler à rebours que de demander aux para-étatiques de restreindre leurs crédits alors qu'ils octroient ces crédits à la demande du gouvernement* ». Du reste, Vandeputte contestait que la SNCI pompe le marché des capitaux au détriment de l'État. Et comment l'industrie allait-elle se financer si l'établissement qu'il dirigeait cessait ses émissions ? « *Il n'y a pratiquement plus d'appel au marché pour des augmentations de capital ni pour des émissions d'obligation industrielles* »[47].

La réforme du marché du call money (1956)

Pendant les dix années qui suivirent la Libération, le taux du *call money* resta invariablement bloqué à 1,25 pour cent. En août 1955, il fut porté à 1,5 pour cent. Ces chiffres étaient beaucoup trop faibles pour refléter la tendance générale du marché monétaire. Mais la hausse de ce taux était limitée du fait que l'État ne voulait pas qu'il devienne plus attractif que celui des certificats de trésorerie, émis à 1 15/16e pour cent. Le blocage du taux du *call* constituait un obstacle à l'efficacité de la politique générale de la Banque en matière de crédit : les manipulations du taux de l'escompte n'arrivaient pas à influencer le marché de l'argent à très court

terme. En fait, un tel marché n'existait pour ainsi dire pas, tant les taux proposés étaient peu intéressants. L'Institut de Réescompte et de Garantie (IRG) était le seul preneur de l'argent disponible sur le marché en compensation (alimenté par les banques et le crédit communal) et le Fonds des Rentes pompait l'essentiel de celui hors compensation (alimenté par la CGER, la SNCI, l'Office national de Sécurité sociale, la Société nationale des Chemins de Fer belges etc.)

La direction de la Banque considérait que c'était là un des points faibles de la structure financière du pays[48]. Dès mai 1954, Jean Van Nieuwenhuyse, qui présidait l'IRG, envisagea de mettre fin à l'immuabilité du taux des opérations en *call money* et de rétablir un taux variable « *répondant aux nécessités du marché* »[49]. Mais lorsqu'en novembre, il présenta son projet à la direction de l'IRG, il n'y souleva d'abord que peu d'enthousiasme[50]. L'Association belge des Banques (ABB), qui y était représentée, était sceptique quant à la possibilité d'établir un marché où le coût de l'argent prêté au jour le jour fluctuerait réellement en fonction de l'offre et de la demande[51]. En janvier 1955, toutefois, l'ABB en accepta le principe et suggéra même que, simultanément, la Commission bancaire autorise les banques à élargir la faculté dont elles jouissaient de placer une partie de leur trésorerie en argent prêté au jour le jour.

Fort de ce soutien, le gouverneur informa le ministre Liebaert des changements que la Banque envisageait d'apporter au fonctionnement du marché du *call money*. Il lui expliqua la nécessité d'établir un véritable marché de l'argent à court terme mettant en concurrence les placements *on call* et ceux en certificats de trésorerie[52]. En mars 1955, le directeur Marcel Lefebvre fit un voyage à Londres pour étudier le fonctionnement du marché monétaire britannique[53]. Il en revint avec des idées concrètes sur la façon de réorganiser le marché monétaire en Belgique. On maintiendrait le taux de base de 1,50 pour cent pour les prêts au jour le jour et l'on fixerait des taux plus élevés pour les prêts à 5 et 10 jours[54]. Ce système présentait l'avantage de réduire l'écart existant entre les taux d'intérêt offerts jusque là par les placements *on call* et ceux en certificats de trésorerie. Il en résulterait, espérait-on, un accroissement des placements *on call*. On préparait aussi le terrain, et Frère s'en réjouissait, à « *l'instauration du régime qui vise à stériliser dans une certaine mesure les accroissements de dépôts* »[55].

Il fallut des mois pour convaincre le comité du Fonds des Rentes de l'intérêt de la réorganisation projetée. Les représentants de l'administration des Finances redoutaient qu'elle ne provoque un relèvement général des taux et, dans la foulée, des ventes massives de fonds publics[56]. Mais fin décembre 1955, la situation du Fonds des Rentes s'améliora, levant le principal obstacle au projet de faire varier les taux du *call money*.

Le plan de la Banque était simple : lorsque l'offre de *call* serait insuffisante, l'IRG relèverait ses taux pour rendre les placements *on call* plus attrayants et se procurer des ressources additionnelles sur le marché, pour éviter de devoir recourir à la Banque ; par contre, lorsque l'offre serait excédentaire, l'IRG abaisserait ses taux afin de diriger l'excédent de disponibilités vers des « certificats monétaires » à court terme (à 5, 10 ou 15 jours) que la Banque mettrait en vente. Le produit de ces certificats viendrait en déduction des avances de la Banque au Trésor. Ce serait

donc un moyen pour la Banque de mobiliser les certificats de trésorerie qu'elle détenait en contrepartie de ses avances au Trésor. L'émission des certificats monétaires, dont la Banque aurait le monopole, serait dictée par des considérations monétaires et non par le besoin d'alimenter la caisse de l'État[57]. Le taux d'émission serait fixé en toute liberté par la Banque. De son côté, la Trésorerie ne pourrait en aucun cas émettre des certificats à moins de 120 jours. On donnerait ainsi à la Banque une position clé sur le marché des fonds publics à très court terme. Son ambition était d'y mener une politique d'*open market*.

De Voghel se demandait quelle serait la portée de la réforme envisagée. La nouvelle possibilité de placement offerte aux banques ne serait attrayante que dans la mesure où celles-ci disposeraient d'excédents de trésorerie (quelques centaines de millions habituellement). Il estimait que la réforme ne serait efficace que si le coefficient de trésorerie des banques, fixé à 4 pour cent de leurs dépôts, était rendu variable.

Le 27 février 1956, les placements de *call money* sur les marchés en compensation et hors compensation furent pour la première fois exécutés aux taux variables de 1,50, 1,60 ou 1,70 pour cent selon qu'il s'agisse d'argent au jour le jour ou de liquidités dont les emprunteurs pouvaient disposer pendant cinq ou dix jours[58]. La mise sur pied du marché des « certificats monétaires » à court terme rencontra toutefois certaines difficultés. Durant les premières semaines, la Banque dut lutter contre la tendance de la Trésorerie de continuer à placer des titres à moins de 120 jours auprès de certaines institutions para-étatiques, comme le Trésor colonial, la Société nationale des Chemins de Fer belges et la Régie des Télégraphes et Téléphones[59]. La Trésorerie rechignait en fait à abandonner un moyen de financement dont elle avait couramment fait usage « *pour franchir les jours difficiles* ». Elle s'engageait toutefois à n'en émettre qu'en dernier recours. Cependant, accepter ce régime d'exception aurait enlevé à la Banque le contrôle du marché qu'elle se proposait d'organiser, en permettant au ministère des Finances d'offrir des taux supérieurs à ceux décidés par la Banque[60]. Le 30 mars, Liebaert prit un arrêté ministériel qui confirmait le monopole de la Banque en matière d'émission de certificats à très court terme. Entre le 7 mai, date des premières adjudications et le 16, la Banque en plaça pour plus de 1 milliard de francs[61]. Elle entendait cependant régler le volume de ces émissions en fonction de l'évolution de la marge de crédit du Trésor, de façon à ce que celles-ci ne constituent indirectement une facilité supplémentaire de financement pour l'État[62].

Dès l'été, la Banque fit varier le taux d'émission des certificats à très court terme. Début août 1956, l'offre de *call* tendant à diminuer, le taux de l'argent à 10 jours atteignait 1,85 pour cent, c'est-à-dire l'intérêt appliqué aux certificats de trésorerie à 15 jours. Cette politique eut les effets attendus : le réescompte de l'IRG et du Fonds des Rentes à la Banque diminua sensiblement. Le 10, le Fonds des Rentes était complètement dégagé et le montant des certificats que l'IRG réescomptait à la Banque était tombé à 723 millions[63]. Par la suite, le taux de l'argent à 10 jours fut même relevé à 1,9 pour cent.

Projets de stérilisation des accroissements de dépôts bancaires (1956)

En vertu de la réglementation sur les coefficients bancaires, 65 pour cent du montant total des dépôts bancaires étaient investis d'office en certificats de trésorerie. « *Ce coefficient a pour résultat, en cas d'augmentation des dépôts, une alimentation automatique du Trésor à concurrence d'environ 50 pour cent de tous les nouveaux dépôts à moins de 30 jours. Par le jeu des autres coefficients, le Trésor bénéficie encore d'une alimentation supplémentaire* »[64]. Pour la Banque, cet automatisme constituait un élément d'expansion monétaire « *qui peut présenter de graves inconvénients en période de hausse de prix* ». Toutefois, aussi longtemps que les dépôts bancaires augmentaient, l'État ne manifestait aucun empressement à renoncer, ne serait-ce que pour une petite partie, aux moyens de financement que lui procurait automatiquement cette réglementation.

Après une embellie à la fin de 1955, le marché des rentes redevint vendeur vers juin 1956[65]. La baisse des cours fit grimper le rendement des emprunts d'État à long terme à près de 5 pour cent[66]. Le marché des capitaux semblait inaccessible : la haute conjoncture rendait les valeurs à revenus variables plus attractives que les fonds d'État. Les Belges s'intéressaient particulièrement aux valeurs étrangères, au rendement supérieur. Sur les marchés extérieurs, la situation du ministre des Finances se compliquait de démarches effectuées en juillet par le ministère des Colonies auprès des banquiers américains, *Dillon Read* et *Chase Bank*. Lors du lancement du dernier emprunt colonial sur le marché belge, destiné à financer l'exécution d'un plan décennal de développement du Congo, Auguste Buisseret n'avait pu récolter que la moitié de l'argent escompté. Sans consulter au préalable son collègue Liebaert, il avait alors décidé d'emprunter quelque 25 millions de dollars sur la place de New York. Au grand dam d'Ansiaux, qui craignait que ces démarches privent l'État belge et la Banque du *good will* dont ils avaient eux-mêmes besoin sur le marché américain. Son irritation était d'autant plus grande que Buisseret avait apparemment l'intention d'émettre à un taux plus attractif que celui du récent emprunt belge[67].

La situation chroniquement embarrassée du Trésor s'aggrava dangereusement en août 1956, lorsque la crise de Suez provoqua une importante réduction des dépôts bancaires. Une grande quantité de certificats de trésorerie ne furent pas renouvelés. La Trésorerie était à sec. Incontestablement, le lien automatique entre accroissement des dépôts bancaires et augmentation des disponibilités du Trésor ne présentait pas que des avantages. Le gouvernement prit conscience de l'intérêt, pour les finances publiques, de libérer le marché monétaire de l'influence du taux de 1 15/16e pour cent porté par les certificats de trésorerie qui constituaient la couverture des banques de dépôt. Du point de vue de la Banque, il fallait en outre briser le circuit inflationniste provoqué par le placement automatique en certificats du Trésor de plus de la moitié des accroissements de dépôts bancaires[68].

Dès août 1956, le service d'études économiques de la Banque mit à l'examen différents moyens pour stériliser toute augmentation des dépôts bancaires. « *Si le Trésor ne stérilise pas ce pouvoir d'achat en période de haute conjoncture, il y a un effet cumulatif*

et la création de monnaie bancaire échappe dans cette mesure, à l'action des autorités monétaires »[69]. Dans ce projet de réforme monétaire, il était envisagé de faire varier les coefficients de trésorerie des banques privées dans une fourchette plus large, par exemple de 2 à 15 pour cent : le relèvement de ce taux aurait un effet restrictif sur la masse monétaire en circulation. D'autre part, le Trésor verserait en compte spécial, à la Banque nationale, une somme équivalente à la couverture obligatoire que les banques devaient se constituer. Ce compte serait bloqué en période de haute conjoncture. En cas de diminution des dépôts bancaires, il serait débloqué proportionnellement à la diminution des obligations de couverture des banques. Autre piste : la vente de certificats de trésorerie ou de fonds d'État sur le marché (opérations d'*open market*). Le succès de telles opérations dépendait néanmoins d'une action conjuguée de la Banque nationale et du Fonds des Rentes et du blocage du produit de la vente des titres de façon à ne pas augmenter la marge de crédit du Trésor.

Le 31 août, le Trésor ne disposait plus que d'environ 675 millions de francs. Les recettes engrangées au mois de juillet, grâce à l'émission d'un emprunt 4,25 pour cent 1956-1973, avaient déjà été dépensées[70]. Au cours d'une rencontre entre Liebaert et Frère, celui-ci suggéra d'ausculter la situation financière des organismes para-étatiques dont le déficit était permanent et d'encourager le Fonds des Rentes à faire un nouvel effort pour réaliser une partie de son portefeuille en laissant fléchir les cours[71].

Quelques jours plus tard, Frère partait pour New York, via Lisbonne, et laissait Ansiaux faire face au naufrage de la Trésorerie. Le 6 septembre, le dépassement de la marge des avances était de 71 millions. La SNCI remit à l'IRG pour 100 millions de francs d'acceptations bancaires et souscrivit des certificats de trésorerie, à due concurrence, cependant que la Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi cédait 4 millions de dollars à la Banque nationale qui les plaça en certificats à 6 mois. Avec ces 300 millions de rentrées exceptionnelles, le Trésor retrouvait un peu d'aise. Mais il devait faire face tous les mois à un déficit de trésorerie moyen de 1,2 milliards.

Liebaert considérait politiquement impossible de se procurer des recettes supplémentaires par l'impôt. Le parti libéral ne voulait pas d'une majoration de la fiscalité directe, le parti socialiste (l'autre parti de la coalition) se refusait d'envisager une augmentation des taxes indirectes. Il serait impossible d'émettre un emprunt en Belgique avant la mi-novembre, le marché étant sollicité par plusieurs grandes villes belges. Heureusement, la Banque de la Société générale de Belgique consentit une avance temporaire de 1 milliard de francs au Trésor, ce qui allait permettre à ce dernier de franchir l'échéance de fin septembre[72].

A la mi-septembre, De Voghel et Ansiaux rencontrèrent discrètement le directeur général de la Trésorerie, Maurice Williot, et recensèrent avec lui différentes mesures susceptibles d'opérer un redressement dureble des finances[73]. Le cabinet de Liebaert établit dans la foulée un programme d'économies qu'il remit ensuite au Premier ministre Van Acker. Officiellement, la Banque était restée étrangère à ce projet, trop politique : « *Ce plan appartient à Liebaert et n'engage que lui* ». Il s'agissait d'économiser 3 milliards et d'engranger 6 milliards de recettes

nouvelles[74]. D'après Ansiaux, le ministre était aussi prêt à renoncer à l'avenir au bénéfice des augmentations de dépôts dans les banques pour permettre à l'institut d'émission de mettre en chantier un plan d'action visant l'instauration d'une politique d'*open market*. Ansiaux conservait toutefois quelque doute sur la capacité du ministre d'imposer ce programme à ses collègues. De Lisbonne, Frère écrivait au vice-gouverneur « *d'appuyer sur la pédale* »[75].

Sur ces entrefaites, la direction de la Fédération des Industries belges (FIB) s'inquiéta du danger d'inflation que la haute conjoncture faisait peser sur l'économie nationale. Vers le 19 septembre, son président, Léon Bekaert, prit l'initiative d'examiner avec les responsables syndicaux August Cool et André Renard la possibilité de combattre les effets néfastes de l'inflation en augmentant la pression fiscale sur les entreprises, en reportant toute augmentation des salaires et en menant en même temps une action collective en vue de freiner la hausse des prix[76]. Mis au courant de l'intention des trois régents, Ansiaux les encouragea vivement à donner suite à leur projet, de nature à rencontrer les efforts que Liebaert comptait entreprendre de son côté. Renard et Cool se montraient tous deux « *extrêmement raisonnables, très conscients de la gravité de la situation* ». De Voghel fut invité à exposer la situation économique et financière devant les partenaires sociaux. On prit date pour le 8 octobre[77].

Auparavant, Ansiaux mit les ministres Achille Van Acker, Victor Larock et Paul-Henri Spaak sous pression en leur brossant un tableau très pessimiste de la situation financière[78]. Il représenta au Premier ministre la nécessité de rétablir l'aisance de la Trésorerie afin de mettre le gouvernement à l'abri d'une crise financière et de lutter contre l'inflation[79]. Celle-ci découlait essentiellement des dépenses excessives de l'État. Ansiaux souligna la nécessité de stériliser l'excédent du pouvoir d'achat disponible. Il ne détailla pas les moyens pour y parvenir, de façon à laisser à Liebaert le maximum de marge de manœuvre quant aux mesures à prendre. Il évoqua toutefois la nécessité, pour le Trésor, de renoncer au bénéfice de l'accroissement des dépôts bancaires. Le Premier ministre se déclara formellement partisan du maintien à 10 milliards du plafond des avances de la Banque à l'État, et ce malgré les pressions dont il était l'objet dans son entourage. Il se rendait compte qu'un dépassement du plafond apparaîtrait comme un signe tangible d'inflation. Il redoutait aussi que ses collègues du gouvernement ne tirent prétexte de ce dépassement pour accroître sans frein leurs dépenses. Il affirma sa volonté de réduire les dépenses budgétaires et de stériliser le pouvoir d'achat par l'impôt[80].

Le jeudi 4 octobre, Ansiaux et De Voghel rencontrèrent aussi Liebaert, de retour des États-Unis. Ansiaux exposa au ministre qu'il fallait à la fois s'attaquer à la spirale inflationniste des prix et salaires et maîtriser le déficit des finances publiques. « *Des deux problèmes, le second se pose avec le plus d'acuité. La situation économique du pays, en effet, n'est pas mauvaise ; on ne relève pas, dans les prix et salaires, de fortes disparités par rapport à l'étranger* ».

Les syndicats et le patronat, pourtant, étaient obnubilés par la question des prix et salaires. Le 8 octobre, lors de son intervention devant les représentants des forces sociales, De Voghel insista par conséquent sur la nécessité de stériliser une

partie du pouvoir d'achat excédentaire pour enrayer l'escalade des prix. Les courbes comparées des prix de détail et des salaires témoignaient d'une augmentation des salaires réels. Une nouvelle augmentation des salaires nominaux n'entraînerait vraisemblablement qu'une hausse proportionnelle des prix, restant sans effet sur les salaires réels. D'autre part, l'industrie réalisait des bénéfices extraordinaires et l'accumulation de fortes disponibilités entre les mains des entreprises risquait de provoquer un boom d'investissements et de constructions. Il fallait que tous, partenaires sociaux et État, renoncent ensemble à bénéficier de l'inflation. En ce qui concernait plus spécialement l'État « *ce n'est pas, à vrai dire, le niveau des dépenses publiques qui est en cause, mais l'augmentation constante de ces dépenses, quel que soit l'état de la conjoncture* »[81]. Pour mener une politique conjoncturelle, l'État devrait disposer d'une réserve le rendant moins dépendant du marché des capitaux. À l'issue de cet exposé, les partenaires sociaux se déclarèrent prêts à faire un sacrifice dans l'intérêt national. Les syndicats renonceraient à toute demande extra-conventionnelle d'augmentation salariale, étant entendu qu'on leur donnerait des assurances formelles quant à l'évolution des prix. De son côté, Bekaert était prêt à plaider auprès du patronat l'abandon d'une partie des profits engrangés dans le cadre de la haute conjoncture. Ce sacrifice prendrait la forme soit d'une contribution volontaire des entreprises, soit d'un impôt spécial à charge des sociétés. Cependant, syndicats des travailleurs et patronat n'entendaient pas réaliser seuls l'effort que la situation imposait. Il était entendu que l'État élaborerait de son côté un programme d'économies et de lutte contre la hausse des prix. Bekaert, Cool et Renard décidèrent de faire une démarche commune auprès du Premier ministre pour recommander une politique inspirée des propos de Franz De Voghel[82]. Ils prirent date avec Van Acker pour le jeudi 11 octobre.

Parallèlement, Liebaert progressait dans l'élaboration de son programme d'économies mais, bien qu'ayant Van Acker de son côté, il rencontrait de grosses difficultés auprès d'autres membres du gouvernement. D'après Ansiaux, Van Acker envisageait d'ailleurs de remanier le cabinet afin de se séparer de ses collègues les plus dépensiers. Soucieux de renforcer l'aile dure du gouvernement, Ansiaux évoqua le problème avec le secrétaire du Roi Baudouin, René Lefébure. Le Roi exprima ses inquiétudes à Van Acker et à Liebaert « *de façon* », soulignait Ansiaux, « *à les inciter à rechercher une formule dans la direction que nous souhaitons* »[83].

Le 10 octobre, Ansiaux fit aux régents un exposé sur les difficultés que rencontrait la Trésorerie. Lors de l'entrevue que Bekaert et Cool auraient le lendemain avec le gouvernement, ils ne devaient pas seulement réclamer des mesures propres à enrayer la hausse des prix, mais insister aussi sur la nécessité de stériliser une partie des excédents monétaires, de reconstituer la marge de crédit de l'État auprès de la Banque et de rétablir la confiance en mettant en œuvre un programme d'économies. En rendant ce programme public, le gouvernement se rallierait l'opinion. Le rétablissement de la confiance rouvrirait alors au Trésor l'accès aux marchés des capitaux, lui permettant de financer son budget extraordinaire[84]. Le 11 octobre, les représentant du patronat et des syndicats se rendirent effectivement chez le Premier ministre et lui demandèrent de prendre des mesures d'urgence pour lutter contre l'élévation trop rapide des prix. Ils

suggérèrent l'élaboration d'une politique financière conjoncturelle (diminution des dépenses publiques et stérilisation des recettes résultant de l'effort exceptionnel auquel consentiraient les entreprises). Ils étaient prêts à accepter certains sacrifices pour résoudre les difficultés de trésorerie du gouvernement, à certaines conditions.

Pendant ce temps, Ansiaux rencontra Liebaert à plusieurs reprises pour peaufiner le programme de redressement que le gouvernement allait vraisemblablement adopter avant la fin de la semaine[85]. La crise gouvernementale paraissait pouvoir être écartée : Liebaert parvenait à rallier les ministres libéraux à son programme de redressement, tandis que le Premier ministre Van Acker était sur le point d'obtenir l'aval des ministres socialistes[86]. Devant le programme économique et financier préparé par le gouvernement, les syndicats renonceraient probablement à un relèvement des salaires tandis que le patronat accepterait le poids d'un nouvel impôt (10 pour cent sur les bénéfices des sociétés réalisés au cours des exercices 1956 et suivant) dont le produit serait stérilisé selon une méthode encore à définir. Avec De Voghel, Ansiaux étudia les moyens de faire coïncider cette stérilisation avec l'instauration d'une politique d'*open market*. Le Trésor renoncerait au bénéfice des augmentations de dépôt dans les banques. Celles-ci seraient stérilisées en cas de nécessité par des variations du coefficient de trésorerie des banques ainsi que par l'émission de certificats visés par la Banque. Une note exposant les grands principes de ce projet fut remise au ministre des Finances en vue de préparer le cas échéant l'exposé des motifs d'une loi[87]. Liebaert semblait partisan de la réforme.

Le 17, le ministre expliqua à Frère son programme de redressement économique. Le gouverneur ne s'en montra pas satisfait : le gouvernement n'allégerait la Trésorerie que s'il faisait des économies allant au-delà d'une simple compensation des mesures fiscales prises pour diminuer le prix de certaines denrées de première nécessité[88]. Il devait réduire de 1 milliard à 500 millions de francs par mois l'excédent de ses dépenses par rapport aux recettes[89].

Le 19 octobre, Liebaert montra à Ansiaux les mesures qu'il comptait présenter l'après-midi au gouvernement. Le vice-gouverneur constata que toutes les mesures discutées depuis septembre y étaient reprises sauf l'engagement du gouvernement de renoncer aux augmentations de dépôts dans les banques en vue de financer une politique d'*open market* et de faire varier le coefficient de trésorerie des banques. De Barsy s'y était opposé[90]. Ansiaux représenta à Liebaert qu'il ne s'agissait sans doute chez De Barsy que d'une divergence de vue quant à la méthode préconisée par la Banque et non d'une opposition au principe même de la stérilisation des augmentations des dépôts bancaires. In extremis, il remit une note à Liebaert à l'intention de Van Acker.

Ce document ne dissipa pas les réticences du Premier ministre qui considérait toute modification du système des coefficients bancaires comme un « *cadeau aux banques* »[91]. Il ne l'évoqua donc pas lors de la conférence de presse gouvernementale donnée le même jour à l'issue du conseil des ministres. Van Acker annonça par contre le blocage des prix et salaires, des compressions budgétaires et la détaxation de certains produits de grande consommation. Liebaert présenta de son côté le projet de stérilisation du pouvoir d'achat excédentaire par

un prélèvement conjoncturel sur les bénéfices des entreprises. Ce ne fut qu'incidemment que la politique d'*open market* prônée par la Banque fut évoquée : le gouvernement mentionna seulement son désir « *d'avoir le moyen d'influencer la masse de monnaie en circulation pour la maintenir en proportion avec les besoins de l'économie* »[92].

L'annonce fracassante du blocage des prix et salaires refroidit nettement l'atmosphère de collaboration qui avait présidé jusque là aux négociations bilatérales entre patronat et syndicats sur cette question délicate. « *Cette attitude autoritaire a déplu aux syndicats, parce qu'ils ne croient pas au blocage des prix et qu'ils n'entendent pas se laisser imposer un blocage des salaires auquel ils auraient pu adhérer en fait de leur propre volonté* »[93]. D'après De Voghel, l'intervention prématurée du gouvernement provoqua la rupture des pourparlers et jeta même un certain discrédit sur la pratique des négociations sociales informelles « *au sommet* »[94]. En outre, le patronat se divisa sur l'opportunité d'un prélèvement conjoncturel de 10 pour cent sur les bénéfices. Début novembre, le gouvernement tenta, sans succès, de relancer le processus des négociations paritaires dans le cadre d'une conférence économique et sociale. La Banque refusa d'y participer[95]. On en arriva progressivement au principe d'un prélèvement limité à 5,5 pour cent En plus de cela, sa stérilisation ne fut d'ailleurs que momentanée : il fut dépensé progressivement dans le cadre du relèvement des pensions.

Quant aux économies budgétaires annoncées, le comité de direction de la Banque douta d'emblée de leur efficacité[96]. Liebaert avait prévu deux vagues de mesures. La première, mise aussitôt en train, devait seulement compenser les diminutions de taxe accordées pour faire tomber les prix. Dans un second temps, le gouvernement aurait dû adopter un autre train d'économies portant sur environ 1 milliard de francs en vue de rendre de l'aisance à la Trésorerie. Liebaert envisagea notamment de se montrer plus sévère dans l'attribution de subsides finançant des crédits industriels ou immobiliers à des taux préférentiels[97]. Mais Liebaert et Van Acker rencontrèrent des réticences au sein de la majorité même[98]. Une nouvelle fois, le Premier ministre envisagea de provoquer une crise politique qui lui aurait permis de remanier son cabinet en se séparant des ministres Léon-Éli Troclet (Travail et Prévoyance sociale) et Auguste Buisseret (Colonies). En définitive, il ne semble pas que le gouvernement ait effectivement mis en route le deuxième train d'économies prévu.

La direction de la Banque se montra déçue de l'incapacité du gouvernement à appliquer le programme d'ensemble annoncé le 19 octobre 1956. Avec une certaine humeur, Frère constatait que tout ce qui était resté du programme, c'était l'abandon par le gouvernement de 1,5 milliards de recettes[99]. « *La Banque a essayé loyalement d'aider le gouvernement ; on pourrait même dire qu'elle est, dans une certaine mesure, allée au-delà de sa compétence ; or il n'est rien resté ou presque rien du programme qui avait été élaboré* »[100].

La crise de la Trésorerie de 1956

Cependant, le gouvernement faisait face au jour le jour à ses habituelles difficultés de trésorerie. Le 17 novembre 1956, la marge des avances à l'État était

dépassée de près de 190 millions de francs[101]. Le gouvernement s'en libéra grâce au produit de l'emprunt 4,5 pour cent 1956-1967, en cours d'émission. Les souscriptions à cet emprunt se présentaient favorablement : elles atteindraient 4,7 milliards, en dépit de l'abstention de la CGER. Les disponibilités de celle-ci diminuaient à l'époque de 25 millions de francs par jour dans le cadre de la crise de Suez[102]. La tendance à la baisse de la rente s'accentua : les événements internationaux et le placement du nouvel emprunt obligèrent le Fonds des Rentes à se porter acheteur chaque jour pour des montants élevés. Le 20 novembre, ses interventions lui avaient déjà coûté un milliard[103].

Le 26 novembre 1956, au cours d'une réunion avec le ministre des Finances, Frère rappela l'importance des échéances qui menaçaient la Trésorerie. Avant la fin du mois de décembre, il faudrait rembourser 1.522 millions de francs de titres de la dette publique à des porteurs étrangers[104]. Il énuméra les décaissements d'un montant total de 2,5 milliards auxquels le Trésor devrait faire face en décembre et janvier. Le 1er décembre, la marge du crédit du Trésor à la Banque était descendue à 375 millions. À la surprise du régent Renard, le bénéfice de l'emprunt passé la semaine précédente était déjà presque complètement perdu. Il est vrai que celui-ci avait été en grande partie pré-financé, notamment par des avances de la BRI[105]. Frère suggérait à Liebaert de revenir sur les dégrèvements fiscaux « *accordés dans le cadre d'un programme d'ensemble qui finalement est resté lettre morte* »[106]. Pour le gouverneur, jamais la situation du Trésor n'avait été aussi grave. L'État ne s'en sortirait que s'il réduisait de moitié l'excédent de ses dépenses sur ses recettes. À la demande de Frère, Ansiaux fit à titre officieux une proposition au ministre des Finances. Il fallait qu'en 1957, le Trésor limite ses emprunts aux possibilités du marché intérieur, soit 7 ou 8 milliards de francs. Si un programme allant dans ce sens recevait l'approbation du gouvernement tout entier et était exécuté sans retard, Frère se déclarait prêt à négocier l'ouverture au Trésor d'un crédit transitoire de 2,5 milliards, remboursable en 18 mois par versements hebdomadaires. Ce ballon d'oxygène permettrait au Trésor de faire face aux échéances les plus pressantes, c'est-à-dire de rembourser les emprunts contractés à l'étranger[107].

Frère se montrait donc prêt à transiger avec le sacro-saint principe du plafond de 10 milliards de francs. Il voulait absolument éviter qu'une crise financière affecte la confiance dans la monnaie. Ansiaux était d'accord : une crise donnerait matière à polémique, la politique suivie par la Banque serait mise en question – qu'il s'agisse des ventes de dollars sur le marché libre, du taux d'escompte, des projets de réforme du marché monétaire ou des difficultés à obtenir le renouvellement des prêts de la BRI[108]. En se montrant intransigeante, la Banque risquait de cabrer le gouvernement et d'amener celui-ci à imposer d'office des mesures qui mettraient en danger la stabilité financière du pays.

Mais la proposition de Frère rencontra par contre l'opposition déterminée de Franz De Voghel. Pour celui-ci, la Banque avait tant de fois affirmé que la limite de 10 milliards resterait intangible, que toute entorse à ce précepte ébranlerait profondément l'opinion. Déjà, le public était alarmé par la baisse de la rente et par l'épuisement de la marge de crédit de l'État. L'octroi d'une avance exceptionnelle donnerait à penser que la Banque renonçait à son indépendance. On assimilerait

cette reddition aux conventions successives passées en France entre l'institut d'émission et le gouvernement. D'ailleurs, comment la Banque conviendrait-elle avec le gouvernement d'un programme d'économies dont le Parlement n'aurait pas été saisi ? De Voghel suggérait plutôt de remédier aux difficultés de Trésor par un concours accru des banques et des institutions financières du secteur public. La Banque nationale contribuerait au succès de cette démarche en promettant des facilités de mobilisation des fonds publics, restant ainsi dans son rôle normal de « *banque des banques* ». Les directeurs Van Nieuwenhuyse et Lefebvre appuyèrent la suggestion.

Quelques jours plus tard, Ansiaux rencontra Liebaert et Van Acker, puis assista à une réunion de quelques membres du gouvernement : Jean Rey (Affaires économiques), Antoon Spinoy (Défense nationale), Léon-Éli Troclet (Travail et Prévoyance sociale) et René Lefebvre (Agriculture). Il y constata un raidissement de l'attitude de Van Acker. Le Premier ministre était convaincu que les difficultés de trésorerie n'étaient pas imputables à une mauvaise gestion du gouvernement. Le budget ordinaire était en équilibre et le déficit du budget extraordinaire n'était pas plus élevé que les années antérieures. Si la Trésorerie éprouvait des difficultés, c'est qu'elle ne trouvait pas les mêmes concours qu'auparavant auprès de la Banque. Il refusait par conséquent d'établir un programme précis de redressement qui aurait été une façon de « *soumettre la politique gouvernementale à l'appréciation de la Banque* »[109]. Ansiaux chercha à nuancer le diagnostic du Premier ministre. Le déficit de trésorerie n'avait pu être couvert par l'emprunt pour un faisceau de raisons. Le marché avait été constamment sollicité par des organismes para-étatiques. Ensuite, le taux de 1 15/16e pour cent que l'État versait aux banques comme intérêt sur certificats de trésorerie décourageait celles-ci à conserver leurs disponibilités en Belgique. De plus, les appels au marché de capitaux étaient contrariés par l'inquiétude engendrée par la crise de Suez : la population thésaurisait et retirait son épargne aux guichets de la CGER. Celle-ci avait été obligée de se faire rembourser des certificats de trésorerie à hauteur de plusieurs centaines de millions. D'après Ansiaux, le gouvernement ne trouverait de nouvelles possibilités de financement que s'il apparaissait clairement qu'il était décidé à rétablir l'équilibre dans un délai raisonnable. Il parvint à convaincre ses interlocuteurs de la nécessité de dresser un programme précis.

Liebaert y travailla durant le week-end des 8 et 9 décembre. Il proposa de réduire de 24 à 18 milliards les appels au marché des capitaux en 1957. Il envisageait aussi 4 milliards de recettes nouvelles et d'économies sur le budget ordinaire (réduction des dépenses dans le secteur de l'assurance maladie-invalidité)[110]. Ce programme fut approuvé par le conseil des ministres du 10 décembre.

Pendant ce temps, Frère négociait à Bâle un report des remboursements du Trésor à la BRI. Il suggéra aussi que la Banque contribue à soulager la Trésorerie en acceptant, comme en 1952, de lui acheter à terme les dollars à provenir de l'utilisation du droit de tirage de 50 millions de dollars que le FMI avait accordé à la Belgique dans le cadre des négociations UEP[111]. Cet achat se ferait au fur et à mesure des échéances de la dette extérieure et serait strictement limité aux

montants à rembourser. Cette idée fut abandonnée. Considérant « *qu'il ne serait pas heureux du point de vue du crédit de la Belgique, que son nom s'ajoute à ceux des différents pays qui se voient actuellement contraints de recourir au Fonds monétaire* », le gouvernement chercha à se procurer par un autre canal les devises qu'il devait verser à la Banque[112].

Restait la solution préconisée par De Voghel, c'est-à-dire le placement dans le système bancaire d'un emprunt à court terme, que la Banque faciliterait en octroyant des facilités de mobilisation des titres émis[113]. Le 21 décembre 1956, les banques privées acceptèrent de souscrire, en dehors de la couverture réglementaire qui leur était imposée, à une émission spéciale de certificats du Trésor pour un montant total de 2,5 milliards de francs. Ces certificats seraient mobilisables à la Banque à concurrence de 95 pour cent de leur valeur. Ils porteraient intérêt à un taux similaire à celui pratiqué par le Banque pour l'escompte[114]. Pour Frère, l'opération présentait l'avantage de ne pas passer inaperçue. Elle fut largement commentée dans la presse et au Parlement. « *La Banque a longtemps hésité à donner son accord, mais elle a estimé que le recours aux banques était préférable à une augmentation de 2,5 milliards de la marge de crédit de l'État* »[115]. Celle-ci aurait en effet revêtu un caractère définitif.

La souscription par les banques de 2,5 milliards de francs en certificats spéciaux permit à la Trésorerie de régler les grosses dépenses du mois de janvier 1957[116].

Le gouvernement était également en quête de nouveaux emprunts extérieurs. En février, il envisagea de placer un emprunt auprès de banques privées suisses. Celles-ci demandèrent toutefois que la Banque nationale donne son aval préalable à l'opération. Cela revenait pour la Banque à certifier aux Suisses que l'État serait en mesure de rembourser sa dette. Frère n'était pas prêt à donner cette garantie : la situation de la Trésorerie était précaire et il était « *moralement impossible* » de recourir à nouveau à des procédés comme l'émission de certificats spéciaux mobilisables auprès de la Banque[117]. Le gouverneur fit valoir au ministre et à l'administration des Finances, que c'était son crédit (sic) que l'on voulait mobiliser en Suisse et non celui du gouvernement. Il demanda par conséquent à Liebaert l'engagement écrit de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer les échéances de remboursement. Cet engagement devrait être corroboré par une déclaration des principaux fonctionnaires du ministère des Finances d'après laquelle l'état de la Trésorerie et l'exécution du budget permettraient de procéder dans les délais au remboursement de l'emprunt[118]. Ces prétentions furent considérées comme exorbitantes par le Premier ministre, Van Acker, d'autant que certains rapportaient que c'était Frère lui-même qui avait suggéré aux banques suisses d'exiger l'aval de la Banque. Le gouverneur s'en défendit. C'était dans le souci d'éviter que l'État doive recourir au FMI qu'il avait orienté le gouvernement vers le marché suisse. Il n'avait donc aucun intérêt à proposer une clause aussi gênante[119]. Finalement, le gouvernement fit savoir à Frère qu'il renonçait à l'emprunt suisse et tirerait 50 millions de francs sur le FMI[120]. Ansiaux déplorait cet incident, qui allait nuire au crédit de la Belgique en Suisse. Evidemment, le gouverneur avait peut-être été maladroit en demandant un engagement écrit du

département des Finances (« *Il y a parfois certaines limites qu'il est préférable de ne point franchir* »)[121]. Les relations entre le gouverneur et le Premier ministre n'étaient d'ailleurs pas des meilleures.

La crise de la Trésorerie de 1957

Le tirage sur le FMI mit un terme provisoire à la crise de la Trésorerie, mais au milieu du mois de juin 1957, l'État ne disposait plus que d'une marge de 1 milliard de francs. Au Parlement et au gouvernement on accusait la persistance des évasions de capitaux d'être le principal facteur d'insuccès des émissions publiques[122]. Le 8 juillet 1957, le montant du portefeuille de certificats de trésorerie détenu par la Banque atteignit 10,27 milliards. La Banque en avisa aussitôt la Trésorerie et lui demanda d'apurer sans délai le dépassement. Pour sortir le gouvernement de l'impasse, la CGER augmenta momentanément de 500 millions de francs ses prêts au jour le jour, ce qui donna au Fonds des Rentes une bouffée d'oxygène à due concurrence[123]. Liebaert provoqua une réunion du conseil des ministres et reprocha à ses collègues d'avoir dépassé leurs budgets. Le 10, le plafond était de nouveau dépassé, de 158 millions cette fois. Le 23, ce fut de 364 millions.

Le 6 août 1957, Ansiaux eut un entretien avec Liebaert qui lui présenta le projet de budget ordinaire pour l'exercice 1958. Le ministre se déclarait satisfait, l'ayant réduit à 93 milliards de francs, au lieu des 97 initialement prévus. Ansiaux lui fit toutefois remarquer que le déficit de trésorerie atteindrait 11 milliards à la fin de l'année, même si les plus values fiscales enregistrées en 1957 se répétaient. Le recours au marché des capitaux ne serait pas plus aisé en 1958 qu'en 1957. Liebaert rétorqua qu'on ne pouvait envisager de résorber complètement le déficit et que le gouvernement comptait sur le concours de la Banque nationale. Mais pour Ansiaux il était exclu de relever le plafond de 10 milliards[124].

Quelques semaines plus tard, le ministre des Finances demanda à Ansiaux, récemment promu gouverneur, de lui tracer les perspectives du marché de capitaux pour les 18 mois à venir. Considérant les difficultés auxquelles s'étaient heurtées les dernières émissions et le resserrement du marché des capitaux, tant en Europe qu'au États-Unis, Ansiaux estimait qu'en 1958, l'État pourrait compter sur quelque 18 milliards de francs au maximum[125]. En fonction de ces prévisions, le département des Finances fit un planning des appels au marché pour 1958, en tenant compte des besoins tant de l'État que des parastataux et de la Colonie[126]. Il s'agissait de l'expérience la plus poussée jusque là en matière de planification des emprunts.

Le 29 août, Ansiaux se rendit chez Van Acker en compagnie de Liebaert. Tout en appréciant l'effort accompli par le gouvernement pour réduire ses recours au marché des capitaux, il fit observer que les prévisions budgétaires pour 1958 ne comportaient aucun allègement de la position du Trésor. Pour l'heure, la situation financière ne laissait pas d'être préoccupante[127]. Le 31 et les jours suivants, la limite fut dépassée successivement de 252 millions, 746 millions et 1.010 millions de francs. Grâce au concours de plusieurs institutions du secteur public et à une

souscription de certificats de trésorerie par la BRI, le dépassement de 1.010 millions put être apuré dans la journée du 3 septembre. Le soir même, cependant, un nouveau dépassement de 279 millions était enregistré[128].

Certains journaux faisaient état de la possibilité d'un relèvement du plafond des 10 milliards. Ils laissaient entendre qu'Ansiaux ne s'accrocherait pas aussi strictement que son prédécesseur à ce chiffre fétiche. Ansiaux dément ces rumeurs[129]. Peut-être celles-ci le poussèrent-elles d'ailleurs à raidir son attitude.

Les difficultés de fin août se répétèrent le mois suivant. Le 30 septembre 1957, le plafond de 10 milliards était crevé de 890 millions. À défaut de ressources extraordinaires, le dépassement atteindrait bientôt 2,5 ou 3 milliards de francs. Le Trésor tenait des paiements en suspens pour des montants considérables. Le directeur général de la Trésorerie estimait que la situation était trop grave pour qu'on se contente d'une opération de sauvetage provisoire[130].

Le comité de direction se trouvait devant une situation nouvelle : un dépassement considérable et persistant de la marge. À s'en tenir à la lettre des statuts, la Banque se trouvait théoriquement dans l'obligation de suspendre l'exécution des paiements pour le compte de l'État[131]. C'était là une mesure d'une extrême gravité qui affecterait tous les créanciers de l'État et entraverait les opérations de l'Office des Chèques postaux. Le 1er octobre, comité de direction décida cependant de s'y résoudre, laissant seulement un bref délai au gouvernement pour examiner la situation et prendre éventuellement des mesures. Cette résolution fut approuvée le lendemain par le conseil de régence dont chaque membre confirma qu'il ne pouvait être question d'augmenter le plafond fixé à 10 milliards.

Le lendemain, 2 octobre 1957, le dépassement était de 1.276 millions et le surlendemain, de 1.423 millions. Le 3 octobre, Ansiaux signifia à Liebaert qu'il allait effectivement suspendre les paiements pour le compte de l'État, lui accordant cependant un délai de réflexion jusqu'au 8 octobre, veille de la réunion du conseil de régence[132]. Ansiaux avait la conviction que la fermeté était la seule stratégie pour éviter une crise majeure de la Trésorerie, à raison de l'affolement qui s'emparerait du public en cas d'extension de la marge du Trésor. Liebaert s'engagea à proposer au conseil des ministres un relèvement immédiat d'impôts indirects, de façon à augmenter les recettes du trésor de 2,5 milliards de francs par an. Il proposait aussi la création d'un comité ministériel du Trésor auquel tous les engagements nouveaux de dépenses devraient être soumis. Il demanda toutefois des renseignements sur l'évolution des sorties de capitaux. Ansiaux répondit qu'il était prêt à mettre en vigueur certaines mesures de contrôle de change mais il ne pouvait en être question avant que le gouvernement n'annonce son plan de redressement. On accroîtrait sinon les fuites de capitaux plutôt que de les enrayer[133].

Le gouvernement approuva le plan de Liebaert, qui comportait économies et création de ressources nouvelles. Quant au dépassement de la marge, qui avait atteint 2,7 milliards le 8 octobre au soir, le gouvernement s'engagea à l'apurer dans un délai de 120 jours grâce au produit du prochain emprunt lancé sur le marché intérieur. Considérant que si elle exigeait un délai plus bref, la Banque pouvait être rendue responsable de l'échec éventuel du plan gouvernemental, le comité de

direction, après avoir consulté maître Pierre Ansiaux (avocat à la Cour de Cassation) et maître Marcel Grégoire (avocat à la cour d'Appel), proposa au conseil de régence d'accepter ce délai. Malgré que Liebaert ne donnât guère d'indications sur les moyens qu'il comptait mettre en œuvre, le gouverneur renonça à suspendre les paiements pour compte du Trésor. Le gouvernement admettait explicitement le point de vue de la Banque et un délai de 120 jours pour rétablir l'équilibre de la Trésorerie n'était pas déraisonnable[134]

Cependant, les frictions entre la Banque et le gouvernement n'avaient pu être tenues complètement secrètes. Dans la presse, l'incident prit des proportions inattendues. Plusieurs journaux mirent en exergue le rôle de la Banque en la faisant apparaître comme ayant voulu forcer la main au gouvernement et dicter à celui-ci un programme de redressement. Ansiaux : « *Toute l'opinion est avec nous, quels que soient les milieux. C'est même trop beau et je vous avoue que je suis un peu inquiet, à raison surtout du ton violent de la presse et de l'interprétation qu'on y donne à mon attitude : 'Ultimatum', 'Dicte sa politique au gouvernement', " Exige un plan d'assainissement'. Achille* [Van Acker] *n'aime pas cela et je crains un peu la contre-offensive* »[135]. Certains journaux allèrent jusqu'à raconter une entrevue orageuse qui aurait eu lieu entre Van Acker et Ansiaux. C'était là pure fiction. Mais inévitablement, les relations entre la Banque et le Premier ministre en pâtirent. À la fin du mois d'octobre d'ailleurs, Van Acker exerça des pressions sur la Banque, lui signifiant qu'à son avis, le dépassement de la marge de crédit de l'État ne découlait pas d'excès d'ordre budgétaire. Il trouvait extraordinaire que cette marge fût le seul élément auquel aucune péréquation n'était jamais appliquée. Il alla jusqu'à affirmer que le gouvernement n'envisageait ni d'augmenter les impôts ni de diminuer les dépenses prévues[136]. Effectivement, lorsque De Voghel assista le 28 novembre 1957 à une réunion organisée par le ministre des Finances et consacrée à l'examen du budget 1958, il constata avec étonnement que les dépenses prévues au budget extraordinaire étaient très élevées. L'évaluation des recettes lui semblait trop optimiste[137].

Entre-temps, le 20 novembre 1957, le gouvernement s'était fait interpeller par l'opposition sociale-chrétienne à propos de la crise de Trésorerie de début octobre. Eyskens déclara que Liebaert était le premier ministre des Finances depuis la libération à avoir dépassé la marge. Ce qui, avouons-le, était faire bon marché des multiples dépassements enregistrés depuis 1948. Il est vrai que jamais la Banque nationale n'avait été obligée de publier un bilan l'établissant. Eyskens demanda en vertu de quelles dispositions légales ou statutaires, la Banque avait pu accorder une avance non prévue par la convention conclue en 1948 entre la Banque et le ministre des Finances. Il reprochait au gouvernement d'avoir gaspillé des plus-values fiscales et de ne pas avoir constitué de réserves en période de haute conjoncture. Il accusait aussi le gouvernement de tarder à mettre en œuvre son programme de redressement[138]. Liebaert puis Van Acker rétorquèrent que les difficultés de la Trésorerie ne résultaient pas d'une mauvaise gestion du budget mais de l'évolution de la conjoncture mondiale et du resserrement du marché des capitaux. Tant que la prospérité avait duré, les bonis dégagés sur l'exécution des budgets ordinaires avaient permis au Trésor d'éviter le recours au marché des

capitaux pour financer le budget extraordinaire à un moment pourtant où ce marché était bien alimenté. Lorsque celui-ci s'était rétréci, l'État s'était servi des bonis budgétaires pour résorber sa dette à court et moyen terme[139]. D'autre part, et pour la première fois, le gouvernement reconnaissait aussi la vulnérabilité de la Trésorerie aux récessions. « *Le Trésor, alimenté de façon malsaine, reconnaissons-le, par l'accroissement continu des dépôts bancaires, dont il prélevait 50 pour cent contre des certificats à court terme et à intérêt réduit, a vu tarir brusquement une source de financement qui lui avait rapporté des ressources considérables* […]. *La diminution des dépôts bancaires, les remboursements aux parastataux, les remboursements à la Colonie, voilà l'origine du resserrement de notre Trésorerie* »[140]. Quant à la question controversée des rapports du Trésor avec la Banque nationale, Liebaert rappela que dès l'origine, les facilités accordées au Trésor s'avéraient extrêmement minces. Dès la signature de la convention du 14 septembre 1948, la marge de soi-disant 10 milliards de francs était déjà largement entamée. Van Acker expliqua aux députés que le 1er juillet 1952, le social-chrétien Van Houtte étant aux Finances, le plafond avait été dépassé de 860 millions. Dès cette époque, la marge avait été constamment frôlée « *et quand je dis frôlée, je me comprends* » renchérissait Liebaert. « *Il n'y eut jamais de réserves ou plutôt si, il y en eut une fois, lorsqu'en 1950, celui qui occupe actuellement cette tribune laissa à ses successeurs une marge de 2,6 milliards, plus 4,3 milliards de réserves de réévaluation de l'encaisse or* […]. *En reprenant la charge du pouvoir en avril 1954, je n'ai retrouvé que la modeste marge de 2,9 milliards* ».

La réforme du marché monétaire de 1957

Parallèlement à la crise de la Trésorerie de juin-octobre 1957, la Banque et le gouvernement négocièrent une réforme importante du marché monétaire.

On a dit comment, en 1956, Frère et Ansiaux avaient déjà plaidé pour qu'on mette fin, d'une façon ou d'une autre, à l'alimentation automatique du Trésor par les accroissements de dépôts en banque. Le 16 novembre 1956, Frère soumit au comité de direction une note émanant du service de documentation et de statistique du crédit, dirigé par Mlle G. Van Poucke, décrivant la possibilité d'initier une politique d'*open market* en procédant au préalable à un aménagement des coefficients bancaires[141].

En vertu du règlement sur les coefficients bancaires de 1949, dont nous avons décrit la substance dans le deuxième chapitre, la Commission bancaire déterminait quels étaient les effets publics pouvant entrer dans la composition de la couverture partielle, contrepartie de 50 pour cent des dépôts bancaires à moins d'un mois des grandes banques (ce coefficient n'atteignait que 40 pour cent pour les banques de moyenne circulation et 30 pour cent pour les banques régionales). Malgré les insistances de la Commission bancaire pour diversifier les types de titres rentrant dans cette couverture partielle, seuls les certificats de trésorerie à moins d'un an pouvaient jusque-là intervenir dans sa composition. Afin d'éviter l'alimentation automatique du Trésor qui découlait de cette réglementation, Van Poucke suggérait que la Commission bancaire déclare seuls éligibles dans la couverture partielle (en plus des avoirs détenus à la Banque nationale au-delà des

moyens minima de trésorerie) des certificats de trésorerie portant visa de la Banque et des certificats émis par le Fonds des Rentes. Ces derniers devraient être remboursables à tout moment. Le produit net des fonds recueillis par le Fonds des Rentes constituerait une réserve pour mener une politique d'*open market*. En fonction des nécessités du marché monétaire, le Fonds des Rentes réserverait les montants recueillis sur un compte à la Banque (stérilisation) ou s'en servirait pour intervenir sur le marché. En d'autres termes, en émettant des certificats, le Fonds disposerait d'une trésorerie supplémentaire fluctuante et éventuellement improductive. Quant aux certificats du Trésor visés par la Banque, leur volume serait déterminé au départ par celui des certificats détenus à l'époque par les banques en couverture partielle de leur passif exigible à un mois au plus. En maintenant ce volume inchangé lors d'une augmentation des dépôts, celle-ci n'engendrerait plus un développement automatique des crédits accordés au Trésor par les banques. L'augmentation des dépôts alimenterait la réserve des banques.

À coté de ce mécanisme de stérilisation, la direction de la Banque réfléchissait aux modalités d'un relèvement des taux de certificats de trésorerie, du moins de ceux souscrits par les banques au-delà du coefficient de couverture. Certes, ce mode de financement deviendrait plus onéreux pour l'État, mais il deviendrait aussi plus attractif et susceptible de drainer le *call money* dont le montant atteignait alors le chiffre record de 8,4 milliards[142].

Frère contacta de Barsy pour lui demander d'appuyer ce projet auprès du ministre des Finances : « *Outre les possibilités qu'offre le système préconisé de stériliser après un certain temps une partie de l'accroissement des dépôts bancaires, il permettrait, pour les certificats à un an que les banques détiennent au-delà de leur obligation de couverture, de créer immédiatement un marché dans lequel les taux seraient déterminés* […] *par la seule loi de l'offre et de la demande* »[143]. Mais pour de Barsy, le projet du gouverneur présentait le défaut de donner indirectement à la Banque barre sur le coefficient de trésorerie des banques. C'est la Banque en effet, avec le Fonds des Rentes, qui déterminerait la quotité d'argent que les banques devaient stériliser, en fonction de l'évolution des dépôts et de l'expansion monétaire. Ce serait empiéter sur une prérogative essentielle de la Commission bancaire[144]. Du reste, de Barsy manifestait sa préférence pour une réforme plus fondamentale du régime des coefficients bancaires. Les objectifs monétaires poursuivis par la réglementation mise en place en 1946 faisaient de celle-ci une construction extrêmement fragile du point de vue juridique. À la limite, la légalité du système des coefficients de couverture était contestable. Dès lors, il fallait ou porter remède au « *vice fondamental du régime* », ou s'abstenir de toute modification qui pourrait susciter la controverse[145]. Frère était dépité : « *Le président de la Commission bancaire a souvent déclaré qu'il n'était pas en mesure de réaliser ses projets visant à assouplir le règlement sur les coefficients bancaires, parce que la Banque faisait des objections. En rejetant la proposition de la Banque qui, dans son essence, est déjà ancienne, M. de Barsy délimite clairement les responsabilités* ».

Cependant, début janvier 1957, au terme de plusieurs rencontres et échanges de réflexions, le président de la Commission bancaire rentra dans les vues du gouverneur et accepta de proposer à Liebaert une modification du règlement du 11 octobre 1949 sur les coefficients bancaires[146]. Le ministre Liebaert marqua

rapidement son accord de principe[147]. En mai, de Barsy put présenter aux banques la réforme envisagée. Ensuite, les tractations entre les différentes parties (la Banque, la Commission bancaire, l'Association belge des Banques et la Trésorerie) durèrent plusieurs mois. Du côté de la Commission bancaire, les propositions de la Banque se heurtèrent aux prétentions d'Eugène de Barsy, qui tenait à ce que la Commission bancaire soit habilitée à faire varier de sa propre autorité le coefficient de trésorerie concurremment avec la politique d'*open market* dont on chargerait le Fonds des Rentes. Il demandait aussi que le volume des certificats mis en circulation par le Fonds des Rentes soit déterminé par la Commission bancaire. Cela était inadmissible pour la Banque qui voyait dans les pouvoirs exorbitants réclamés par la Commission une immixtion insupportable dans la politique monétaire[148]. On évolua dès lors vers une formule prévoyant une collaboration étroite entre le Trésor, la Banque et la Commission bancaire.

En octobre, la Banque et la Commission bancaire étaient tombées d'accord et leurs propositions furent présentées au conseil de régence[149]. Elles furent discutées officieusement le 24 octobre 1957 par les principaux ministres, dont Van Acker[150]. Celui-ci aurait préféré obtenir un relèvement du plafond des avances de la Banque à l'État[151]. Faute de pouvoir l'obtenir, il autorisa Liebaert à poursuivre les négociations avec les banquiers. Le lendemain 25, Ansiaux fut reçu en audience par le Roi Baudouin. Il fut interrogé sur la crise de la Trésorerie et exposa au souverain les projets de réforme du marché monétaire en cours de discussion. Dans les jours suivants, le gouverneur continua à signifier clairement l'opposition formelle de la Banque au relèvement du plafond[152].

Le 10 novembre enfin, le Moniteur publiait les arrêtés ministériels relatifs à la réorganisation du marché monétaire[153]. Celle-ci consistait d'abord en une consolidation de la dette publique à court terme. À la date du 31 octobre 1957, le Trésor cessait d'émettre les certificats de trésorerie à 1 15/16e pour cent auxquels les banques souscrivaient jusque là pour se conformer à la réglementation bancaire. Les banques en détenaient alors un montant de quelque 29 milliards. Ils furent troqués contre des certificats spéciaux du Trésor répartis en deux tranches : un premier bloc de 20 milliards de francs, constitué de certificats « A » à un an, renouvelables, émis au taux ancien de 1 15/16e pour cent ; et une seconde tranche, d'un montant d'environ 9 milliards, constituée de certificats à 4 mois, également renouvelables et portant un intérêt de 3,75 pour cent, soit 0,75 pour cent de moins que le taux d'escompte. Ultérieurement, le taux de ces certificats « B » du Trésor varierait d'ailleurs en fonction de l'évolution du taux d'escompte. Politiquement, il n'avait pas semblé possible d'appliquer ce régime aux 29 milliards de francs détenus par les banques en certificats de trésorerie.

Si dans l'avenir les dépôts bancaires dépassaient le chiffre de 29 milliards, les banques s'adresseraient au Fonds des Rentes pour compléter leur couverture partielle (s'élevant à 40 ou 50 pour cent de leurs dépôts, en fonction de leur taille). Le Fonds se voyait en effet doté de la faculté d'émettre des certificats aux mêmes conditions que les certificats B du trésor (4 mois, taux variable inférieur de 0,75 pour cent au taux d'escompte de la Banque nationale). L'argent récolté permettrait au Fonds de constituer une réserve destinée à parer aux reculs ultérieurs des

dépôts. Cette réserve pouvait être stérilisée sur un compte à la Banque nationale ou être placée en fonds d'État. Signalons en passant que théoriquement, le Fonds des Rentes n'était pas obligé d'émettre des certificats en cas d'augmentation des dépôts bancaires. S'il décidait de s'en abstenir, les banques supporteraient elles-même la charge de la stérilisation, étant obligées de geler ces accroissements de dépôts sur leur compte à la Banque nationale.

Dans l'hypothèse où les dépôts bancaires diminueraient, les banques soucieuses de se procurer des liquidités s'adresseraient également au Fonds des Rentes pour lui vendre dans l'ordre : les certificats du Fonds des rentes, les certificats de trésorerie de la série B et, en dernier ressort seulement, les certificats de la tranche A. Le Fonds s'engageait à racheter tout le papier qui lui était présenté, prémunissant ainsi l'État contre une diminution des dépôts. Si le Fonds ne parvenait pas à compenser l'intégralité de ces achats par des ventes d'autres titres, il devait emprunter de l'argent à la Banque par le débit d'un compte séparé, non couvert par l'accord du 14 septembre 1948 qui fixait à 10 milliards le plafond des avances de la Banque à l'État.

En dehors des certificats A et B du Trésor, celui-ci était habilité à émettre des certificats portant un intérêt qui fluctuerait en fonction du marché monétaire (tout en restant obligatoirement inférieur au taux d'escompte). Ces certificats seraient émis à quinze jours, un, deux, trois ou quatre mois, par l'intermédiaire de la Banque, qui se réservait ainsi un contrôle sur les émissions à très court terme.

Rien ne fut modifié aux coefficients de couverture des banques, qu'il s'agisse des dépôts à moins d'un mois ou à terme. La Commission bancaire fut toutefois autorisée à ramener à 50 pour cent la couverture obligatoire des dépôts à terme, lorsqu'elle l'estimerait utile. La nature de la couverture obligatoire était, quant à elle, modifiée : elle comprenait désormais en vertu d'une décision de la Commission bancaire les certificats A et B du Trésor (dette flottante consolidée) et les certificats du Fonds des Rentes.

La réorganisation du marché monétaire dissociait donc autant que possible les opérations du Trésor de l'évolution des dépôts. Pendant une période transitoire, le Trésor continuerait à bénéficier indirectement des augmentations de dépôts puisque le Fonds des Rentes affecterait le produit des premières souscriptions à l'apurement des avances que la Banque lui avait consenties à la date du 31 octobre 1957 (montant comptabilisé jusque-là dans le plafond de 10 milliards). Le Fonds rétablirait par le fait même, au profit du Trésor, une marge équivalente à valoir sur le plafond contractuel de 10 milliards. Mais les accroissements ultérieurs ne profiteraient plus au Trésor et en cas de diminution, le Fonds des Rentes assumerait seul les remboursements. Il devrait en permanence conserver un volant de disponibilités pour faire face à ces fluctuations en achetant et vendant des titres en fonction des circonstances.

Cette réorganisation du marché monétaire posait donc les premiers jalons d'une politique d'*open market*. Les moyens de paiement excédentaires seraient stérilisés en période d'expansion puis remis en circulation en cas de dépression. La décision d'accroître ou restreindre la circulation monétaire serait prise par le Fonds des Rentes en étroite collaboration avec la Banque. « *Aucune limite n'est fixée à cette*

politique [d'*open market*] *ni au concours que la Banque a promis au Fonds des Rentes : s'il s'impose de remettre de l'argent en circulation, le Fonds peut racheter de la rente, faire monter les cours et par conséquent baisser les rendements, soit jusqu'à concurrence de ses ressources, soit au-delà* »[154].

Pour mettre concrètement en œuvre la politique d'*open market*, un comité de contact fut mis en place, composé du gouverneur de la Banque, du président du Fonds des Rentes et de celui de la Commission bancaire[155]. Tous les trois mois, ce comité rendrait avis au ministre des Finances sur la politique à mener par le Fonds des Rentes en matière d'émission et de cession de ses certificats. Un observateur anglais s'étonnait de ce que la responsabilité de la politique d'open market fût confiée au Fonds des Rentes et pas à la Banque. « *Mademoiselle van Poucke m'a affirmé que la Banque jouera un rôle déterminant dans la politique du Fonds, de telle sorte que c'est un faux problème. Cela m'a paru douteux* »[156].

Le 12 novembre 1957, la Banque émit les premiers certificats de trésorerie à court terme. Ce type d'émissions était réservé aux banques, au Trésor de la Colonie et aux principales institutions publiques de crédit[157]. Un système comparable avait fonctionné de 1937 à 1940. On lui avait reproché à l'époque de permettre aux banques de créer un cartel contre le Trésor. Désormais, la participation de parastataux réduirait ce risque. Ansiaux : « *Le nouveau mécanisme, très délicat, fait peser sur la Banque de plus lourdes responsabilités* ». En mars 1958, le gouverneur exprimait sa satisfaction : « *L'aisance rendue au marché monétaire lui a permis d'émettre depuis cette époque, à très court terme et par adjudication, pour près de 5 milliards de certificats de trésorerie. De plus, il est désormais à l'abri des fluctuations dans le volume des disponibilités à court terme, tandis qu'auparavant, sa marge de crédit était souvent amputée d'un milliard, voire deux milliards, lorsque le Fonds des Rentes devait réescompter des bons de caisse* »[158]. En mai 1958, les émissions à courts et très courts termes s'élevaient déjà à 8,2 milliards de francs[159]. Pour Ansiaux, la réforme monétaire avait permis une reconstitution des disponibilités. Depuis le début de l'année, l'État parvenait sans trop de peine à couvrir son déficit budgétaire. En même temps, la Banque s'efforçait de diriger vers des placements à plus long terme l'excédent de liquidités à court terme, de façon à faire baisser l'ensemble des taux et de réduire le coût des investissements. En juin, le gouverneur se réjouissait : « *Le moment se rapproche où le Fonds des Rentes sera en mesure de financer complètement ses opérations au moyen du produit de ses émissions de certificats et même d'accumuler les disponibilités qui doivent permettre de pratiquer une véritable politique d'open market* »[160].

Mais tout n'était pas réglé dans le financement de l'État. Dans les mois qui suivirent la réforme, la Banque dut lutter contre les velléités du Trésor de continuer à émettre des certificats à court terme. En avril 1958, la Trésorerie se procura 2 milliards de liquidités en cédant de tels certificats au Crédit Communal, sans passer par le marché organisé par la Banque[161].

Par ailleurs, le département des Finances et la Banque n'étaient pas toujours d'accord quant au choix du taux des émissions publiques[162]. La Banque cherchait à abaisser le rendement des émissions de l'État pour les maintenir dans des limites compatibles avec celles du marché. De son côté, le ministère des Finances était avant tout préoccupé d'assurer le succès de ses emprunts par des rendements

attrayants. Mais la Banque demanda au ministre des Finances de respecter les tendances du marché. En avril 1958, le Fonds des Routes émit un emprunt à un taux particulièrement élevé. Mécontente, la Banque imputa, sur le plafond des avances à l'État, celles qu'elle avait récemment dû octroyer au Fonds des Rentes. Elle estimait en effet que les conditions trop favorables d'émission de l'emprunt avaient poussé les détenteurs de fonds publics à arbitrer leurs titres contre ceux de la nouvelle émission. Le Fonds des Rentes avait dès lors dû mener une politique systématique de soutien[163]. La Banque rappela au Premier ministre Gaston Eyskens, qu'il ne lui était pas possible de détourner la politique d'*open market* de ses fins monétaires pour alimenter la Trésorerie[164]. En septembre encore, Jean Van Houtte voulut émettre un nouvel emprunt 5 pour cent au prix de 99 points préconisé par le consortium des banques chargé de son émission. Ansiaux, constatant que dès lors le rendement du nouvel emprunt dépasserait celui des titres cotés, demanda au ministre une révision des conditions d'émission[165].

La réforme du marché monétaire de novembre 1957 modifia la structure des taux qui y était en vigueur. À l'exception de la tranche de 20 milliards de certificats du Trésor A dont le rendement avait été maintenu à 1 15/16e pour cent, le taux des certificats détenus par les banques à titre de couverture réglementaire variait désormais en fonction du taux d'escompte de la Banque nationale. L'impact de celui-ci (et donc de la politique de crédit de la Banque) s'en trouvait considérablement renforcé. Chaque fluctuation de l'escompte agirait sur les taux débiteurs et créditeurs des banques privées et des institutions publiques de crédit[166]. De plus, lorsque le Trésor emprunterait à court terme, il subirait également les conditions du marché. Trois types d'émission étaient prévus. Celles de certificats à très court terme (de 15 jours à 4 mois) étaient désormais, comme on a dit, organisées par la Banque nationale, qui en fixerait le taux et le volume. Les conditions des adjudications de certificats à court terme (de 6 à 12 mois) se règleraient d'un commun accord entre le ministère des Finances et la Banque. Enfin, les émissions d'effets et fonds publics dont l'échéance dépassait 12 mois demeureraient entre les mains de la Trésorerie et du Fonds des Rentes.

Dès son élaboration, la réforme du marché monétaire suscita des réactions en sens divers. Pour certains, elle mettait en place un système de soutien inconditionnel et illimité de la rente par la Banque. Ansiaux dut s'en justifier. La Banque n'ouvrirait de crédit au Fonds des Rentes qu'en cas de fluctuation momentanée des dépôts bancaires. Ce ne serait pas au Trésor mais au marché que la Banque viendrait en aide[167]. Au cas où le Fonds des Rentes pratiquerait une politique systématique de soutien des fonds publics, par exemple en intervenant massivement lors du lancement d'un nouvel emprunt d'État, la Banque lui refuserait l'accès à son compte courant d'avances. Le Fonds devrait alors escompter ses bons de caisse dont le montant s'imputerait sur la marge de crédit à l'État[168]. En résumé, déclarait Ansiaux, le recours du Fonds des Rentes au compte d'avances de la Banque ne pourrait avoir pour effet d'accorder une extension supplémentaire des crédits de la Banque aux pouvoirs publics lorsque le marché des capitaux devenait étroit : « *Les diminutions de dépôts peuvent se produire à un moment où tout ou partie de la réserve* [du Fonds des Rentes] *a été engagée. Comme, cependant, la*

Banque aura jugé elle-même d'engager ou non la réserve dans le cadre de sa politique monétaire, elle devra aussi admettre que le Fonds des Rentes utilise son compte courant d'avances s'il ne trouve pas de ressources suffisantes sur le marché de l'argent »[169].

Paradoxalement, d'autres voix s'élevèrent pour reprocher à la réforme de constituer un « *cadeau aux banques* » car en provoquant une hausse progressive du rendement des certificats de trésorerie, elle gonflerait leurs bénéfices[170]. À quoi Ansiaux répliquait qu'en échange de la réforme qu'elles demandaient depuis longtemps, les banques s'engageaient à relever l'intérêt sur leurs dépôts bancaires, contribuant ainsi à retenir en Belgique les capitaux disponibles. Ce relèvement des taux d'intérêts créditeurs des banques privées suscita d'ailleurs de vives craintes à la CGER dont la direction craignait un déplacement de l'épargne vers les institutions privées. Les régents Max Drechsel (président de la CGER), August Cool et André Renard s'en plaignirent : « *on passe trop facilement de l'épargne à la spéculation* »[171]. De son côté, le Premier ministre Achille Van Acker n'était pas convaincu que la hausse des taux créditeurs des banques soit un remède efficace à la thésaurisation ou à la fuite de capitaux[172]. Quant aux banques elles-mêmes, elles apprécièrent modérément la réforme. Elles étaient surtout déçues de ce que les coefficients bancaires n'avaient pas été revus à la baisse. Elles considéraient en général que la réforme n'avait été que superficielle. La Kredietbank, par exemple, troisième plus grosse banque du pays, ne trouvait pas particulièrement heureuse l'intégration du Fonds des Rentes dans les placements obligés des banques. « *Ce fut une solution dans le cadre des 'règlements ' et 'coefficients', l'attention étant détournée du problème principal, par des discussions d'ordre technique* […]. *La politique budgétaire et la dette publique n'ont été que trop longtemps la pierre d'achoppement empêchant tout assouplissement du régime des banques* »[173]. Un observateur anglais faisait de son côté ressortir la difficulté, pour le Fonds des Rentes, de concilier désormais les différentes missions qui lui étaient confiées : « *A l'époque de la réforme, il y a eu de chaudes discussions au sein de la Banque. Le service des études soutenait que c'était une erreur de confier la responsabilité des opérations d'open market au Fonds des Rentes, qui de ce fait s'est vu attribuer une double personnalité. Car lorsque les dépôts augmentent et que les liquidités sont abondantes, le Fonds, dans le cadre de ses activités normales de stabilisateur des rentes, peut souhaiter vendre des titres à long terme sur le marché des valeurs de tout repos. Simultanément, dans le cadre de son nouveau rôle, il sera contraint d'émettre des obligations à court terme à l'usage des banques et, dans le but de satisfaire l'intérêt pour ces obligations, il désirera normalement acheter du papier à plus long terme sur le marché. Ainsi, les propres intérêts du Fonds peuvent être contradictoires* »[174].

L'évolution de la Trésorerie en 1958 et le projet de budget cyclique

La réforme du marché monétaire permit de lui rendre une certaine aisance. Mais la situation du Trésor restait précaire : le produit net des émissions nouvelles était systématiquement amputé du remboursement des emprunts antérieurs.

Le dépassement du plafond des avances à l'État enregistré début octobre 1957 ne fut totalement apuré qu'à la date du 1er février 1958 par un versement de 525 millions francs du Trésor. Il s'était écoulé 116 jours depuis la convention passée avec le gouvernement. Mais dès la mi-mars 1958, Ansiaux fit part à Liebaert

des craintes que lui inspirait l'évolution de la dette extérieure à court terme. Depuis novembre 1957, l'État et les organismes dont il était garant avaient conclu des emprunts à court et moyen terme pour un montant global de 5,5 milliards de francs. Ces emprunts avaient été placés à l'étranger, notamment en Allemagne. L'État restait en outre engagé à la BRI pour un montant de 2,5 milliards. Le remboursement de ces dettes menaçait les réserves de change de la Banque[175]. Aussi, Ansiaux persuada-t-il Liebaert de la nécessité de la consolider. À partir d'avril 1958, le gouverneur négocia avec la BIRD et le Crédit Suisse des emprunts de consolidation. Les besoins étaient évalués à 100 millions de dollars[176].

Fin mars 1958, le comité de direction de la Banque apprit de banquiers belges que le ministre des Finances avait donné mandat de négocier un emprunt sur le marché de New York à deux banques privées (la Banque de Bruxelles et la Banque Lambert) et à un particulier (Yves de Brouwer). Le comité attira aussitôt l'attention du ministre « *sur les inconvénients de négociations répétées, menées en ordre dispersé par des intermédiaires n'ayant pas avec les maisons d'émission étrangères les mêmes contacts que la Trésorerie* »[177]. Lors d'une entrevue avec les ministres Henri Liebaert, Edouard Anseele et Edmond Leburton, Ansiaux précisa que la Banque nationale ne réclamait pour elle-même aucun monopole – il appartenait au ministère des Finances de choisir son banquier – mais qu'elle se posait des questions sur la répercussion de la stratégie du ministre des Finances sur le crédit de l'État.

En fait, le Trésor faisait feu de tout bois. Il tirait tout ce qu'il pouvait du marché de capitaux, tant à l'étranger qu'en Belgique. Tous les mois, l'État organisait une adjudication de certificats de trésorerie. À la Banque même, les émissions de certificats à très court terme se poursuivaient sans relâche à guichet ouvert : du 27 mars au 8 avril, il en fut émis pour environ 1 milliard de francs. Le déficit budgétaire s'élevait chaque mois en moyenne à 1,5 ou 2 milliards au-delà des recettes courantes[178]. Ansiaux s'inquiétait déjà de l'échéance de la fin de l'année, lorsque le Trésor devrait brutalement faire face à l'échéance de nombreux emprunts à court terme[179].

Fin juillet 1958, le gouverneur constatait que l'État restait demandeur de montants trop élevés. Le ralentissement de la conjoncture devait normalement être compensé par une action accrue des pouvoirs publics en faveur de l'économie. Or, l'État en était incapable à cause de la situation de ses finances. Depuis le 1er janvier, le déficit budgétaire était de 15,3 milliards de francs, dont 8,2 milliards avaient été compensés par des emprunts à court terme. En outre, le ministre des Finances calculait que le déficit à couvrir d'ici la fin de l'année s'élèverait encore à 9 milliards. Il comptait dès lors émettre un nouvel emprunt en septembre. Ansiaux le mettait en garde : il suffirait d'une légère reprise de l'activité économique pour que le marché intérieur ait besoin de davantage de liquidités et réduise ses placements en certificats de trésorerie. Il était par conséquent indispensable de ménager le marché des capitaux[180].

Les appréhensions du gouverneur se vérifièrent dans les premiers jours d'août. Il avait suffi de peu de choses : aux décaissements toujours importants en début de mois s'était ajouté l'échéance d'un emprunt de la Société nationale des Chemins de Fer belges. La marge de manoeuvre du Trésor se trouva brutalement

rétrécie. Heureusement, il disposerait bientôt d'un crédit de pont de 60 millions de dollars, consenti pour trois ans par des banquiers américains. On espérait pouvoir placer par la suite aux États-Unis des obligations à plus long terme, par tranches successives. Simultanément, le Trésor préparait la consolidation, à concurrence de 140 millions de Marks de papier à court terme placé en Allemagne[181].

A la mi-octobre, le ministre des Finances Van Houtte lança l'idée du budget cyclique. Il proposait de renoncer à l'équilibre annuel des budgets en tendant à un équilibre général pour une période de plusieurs années. Dans le cadre d'un tel budget cyclique, les déficits des années de basse conjoncture seraient compensés par les excédents des années plus favorables. Ceci supposait que durant les années de haute conjoncture, les excédents soient économisés de façon à voir la possibilité de pratiquer une politique d'expansion en période de conjoncture descendante. Le ministre entreprit le gouverneur à propos d'une révision éventuelle de la convention relative aux avances de la Banque à l'État. Il fit observer à Ansiaux que le gouvernement disposait d'une majorité suffisante pour faire modifier légalement la limite des avances à l'État. Le gouverneur répondit qu'il faudrait dans ce cas modifier la loi organique et les statuts de la Banque, opération qui nécessitait l'aval de plus de la moitié des actionnaires présents ou représentés à l'assemblée générale. Le vote de l'État ne serait donc pas prépondérant, même s'il disposait de la moitié du capital[182]. Van Houtte renonça à sa stratégie de forcing, mais proposa la création d'un fonds spécial auquel la Banque apporterait 5 milliards de francs. Les prélèvements opérés sur ce fonds en période de basse conjoncture seraient remboursés en période de haute conjoncture. Ansiaux s'y opposa. Depuis 1948, la Banque avait toujours refusé de financer un déficit budgétaire. Or, tel était bien le but de l'initiative envisagée par le ministre. La Banque calculait que le Trésor se trouverait en 1959 devant un découvert de 20 milliards au moins. La conclusion du pacte scolaire, allait à elle seule entraîner des dépenses supplémentaires de l'ordre de 3,6 milliards. Où trouverait-on les ressources pour combler ce gap ?

Le refus de la Banque n'empêcha pas Van Houtte d'annoncer publiquement l'adoption par le gouvernement d'une politique anticyclique et le dépôt d'un projet de loi en vertu duquel une part des futures plus-values fiscales serait désormais destinée à niveler les fluctuations conjoncturelles[183]. Ce projet aboutit à la création au Fonds des Rentes, de possibilités de financement théoriques de l'ordre de 10 milliards. Ce montant comprenait la marge de crédit de 2 milliards consentie au Fonds des Rentes par la Banque, 2,8 milliards découlant de la reprise conventionnelle par la Banque de la souscription en or au quota de la Belgique au FMI, 4 milliards provenant de certificats du Fonds des Rentes souscrits par les banques et un recours prévu au *call money* à concurrence de un milliard au moins.

Les crédits à l'économie

Le financement du commerce extérieur

Fin 1955, le directeur Lefebvre, président de Cofinex, dénonça en comité de direction les risques pris par les établissements de crédit qui finançaient les longs délais de paiement accordés par les exportateurs belges. Cette stratégie présentait d'ailleurs un danger pour les industriels eux-mêmes « *dans la mesure où la place qu'ils s'assurent sur les marchés étrangers repose moins sur la qualité et le prix de leurs produits que sur des facilités de paiement s'écartant des règles normales* »[184]. À l'Office national du Ducroire, Ansiaux cherchait de même à limiter les délais de paiement accordés[185].

L'influence de la Banque sur les mouvements commerciaux était encore plus palpable lorsqu'on la sollicitait pour viser elle-même du papier représentatif d'exportations. En 1956, dans un contexte de haute conjoncture, la Banque dut faire face à un accroissement du papier visé en circulation. Elle décida de pratiquer une politique plus sélective et de ne plus faciliter les exportations de produits dont la fabrication ne requerrait que peu de main d'œuvre ou qui bénéficiaient d'une forte demande sur les marchés internationaux : produits sidérurgiques, lingots de cuivre etc.[186].

Le recours des exportateurs aux services de Cofinex fonctionna de manière satisfaisante jusqu'en 1957. Depuis sa création en 1952, cet organisme avait agréé des demandes portant sur plus de 15 milliards de francs en facilités de crédit[187]. Mais en avril 1957, dans un contexte de surchauffe économique, son système de financement se heurta à une forte contraction du marché des capitaux et à une politique de plus en plus restrictive de la SNCI, qui désirait se consacrer par priorité au financement des investissements[188]. Lefebvre attira l'attention du gouvernement sur l'impossibilité pour Cofinex de poursuivre sa mission dans ces conditions[189]. Des tensions se manifestèrent entre l'Association belge des Banques et la SNCI. La première considérait l'incapacité de la SNCI à répondre aux besoins du commerce d'exportation comme un « problème structurel ». La seconde voulait préserver son monopole en matière de crédit à moyen terme. La Banque s'entremit entre les deux parties. Une solution provisoire fut adoptée : un fonds temporaire de financement fut constitué le 22 octobre 1957[190]. Il était doté de 1.750 millions de francs[191]. Y participaient la SNCI et la CGER, chacune à concurrence de 500 millions de francs, l'IRG à raison de 252 millions de francs et les banques à hauteur de 500 millions de francs. La SNCI était apéritrice du fonds, mais elle ne pourrait y puiser qu'avec l'aval de Cofinex, où les banques étaient désormais parties prenante. En principe, le fonds ne devait intervenir que lorsque l'échéance fixée pour le paiement ne dépasserait pas cinq ans, ce délai étant considéré comme maximum par l'Office national du Ducroire.

Le fonds temporaire de financement créé en 1957 s'avéra une solution de fortune. Rapidement, il apparut qu'il était nécessaire de procéder à une réforme plus complète du système de financement à moyen terme des exportations. Fin 1958, le directeur Lefebvre dirigea les travaux d'une commission qui étudia la structure d'un organisme à caractère plus durable. Les travaux, de cette commission, menés à l'instigation de la Banque nationale, aboutirent en août 1959 à la création d'un nouvel organisme d'économie mixte, associant la Banque nationale, diverses institutions publiques de crédit, l'Office national du Ducroire et quelque vingt-cinq banques privées : l'association sans but lucratif Créditexport[192].

Tout comme Cofinex, Créditexport avait pour but de donner son avis sur chaque opération de financement d'exportations payables à moyen terme. Il était créé parallèlement un pool de financement disposant de façon permanente de 4,75 milliards de francs, dont 2 milliards fournis par les banques privées. Toutes les opérations de financement d'un montant supérieur à cinq millions de francs et comportant un délai de paiement de plus de deux ans devaient être soumises à Créditexport. Le monopole de la SNCI en la matière était brisé.

Le financement des stocks

En 1956, dans le cadre de la fermeture du canal de Suez, la pénurie énergétique engagea la Banque à accorder plus facilement son visa pour l'importation de charbons étrangers. Mais fin 1957, la conjoncture se renversa brutalement. Tout d'un coup, il n'était plus question de pénurie, mais de surproduction. Ce n'était plus l'importation mais l'exportation des charbons belges qu'il fallait favoriser. Le régent Renard mit en cause à cette occasion la politique suivie par la Banque : n'aurait-il pas été plus sain de financer avant la crise de Suez, un développement de la production nationale de charbon ? Et pour l'avenir, ne fallait-il pas envisager la possibilité de financer la constitution de stocks ? Le directeur Lefebvre fit observer que la dépréciation du charbon stocké engendrait des pertes élevées. Et si la Banque changeait de politique dans ce secteur, d'autres industries revendiqueraient immédiatement le financement de leurs stocks, ce qui favoriserait la spéculation. *In fine*, le gouverneur conclut que la politique de régularisation de la production charbonnière préconisée par le régent Renard dépassait les compétences d'une banque centrale, laquelle ne pouvait immobiliser ses ressources[193].

En novembre 1957, les stocks de charbon avaient malgré tout pris une ampleur dangereuse[194]. Le gouverneur Ansiaux proposa que la Haute Autorité de la CECA mandate la Banque pour négocier une formule de financement avec les institutions publiques de crédit et la Fédération charbonnière[195]. En avril 1958, la Belgique possédait près du quart des stocks de charbon de la CECA. Il apparaissait de plus en plus clairement que les problèmes de l'industrie minière belge étaient d'ordre structurel : même en période de haute conjoncture, le charbon belge n'était pas concurrentiel. Hubert Ansiaux et les régents Cool et Bekaert étaient d'accord : il fallait se résoudre à fermer certains puits, c'était une simple question de « *bon sens* ». Les milliards de subsides dépensés par les pouvoirs publics pour soutenir l'industrie minière « *auraient permis de réaliser dans d'autres domaines de nouveaux investissements productifs* » [196]. Ansiaux se voulait ferme : même si la Banque était autorisée à intervenir dans le financement des stocks par la création d'un « warrant charbonnier », comme le prévoyait un projet de loi déposé par le gouvernement, elle n'y recourrait pas. On savait trop bien à quels excès avait conduit la politique de financement à moyen ou long terme menée par certaines banques centrales étrangères. Lefebvre et De Voghel appuyaient ce point de vue, invoquant les dispositions statutaires « *impératives* » de la Banque : l'accumulation du charbon sur

le carreau des mines pouvait difficilement être considérée comme une opération commerciale[197].

En dépit de ces déclarations d'intention, le comité de direction accepta début juin 1958 de réescompter des warrants à 120 jours pour financer les stocks « saisonniers » de charbon domestique. En cas de besoin, l'IRG assurerait la couverture de ces effets pendant 60 jours supplémentaires, au maximum. Le système permettait de mettre en gage plus du tiers de la valeur des stocks, estimée à 3,2 milliards de francs, et mettait 450 millions d'avances à disposition des charbonnages[198]. Mais c'était un emplâtre sur une jambe de bois. La crise charbonnière battait son plein. À la mi-juin, De Voghel, fort de l'approbation des autres directeurs de la Banque, déclara au Conseil central de l'Économie qu'on ne pouvait différer davantage une solution appropriée aux difficultés structurelles rencontrées par le secteur charbonnier. Quel que soit le secteur en cause, l'appel à la garantie de l'État ne se concevait qu'en dernier ressort : « *Jamais aucun assainissement ne serait opéré si l'État intervenait d'emblée en cas de difficultés* »[199]. La Banque ne voulait cependant pas faire figure d'arbitre dans ce dossier délicat. Lorsque De Voghel fut pressenti par le ministre des Affaires économiques Raymond Scheyven pour participer à une commission d'experts qui définirait les bases d'une politique charbonnière à long terme, le comité de direction refusa. Le ministre insista, au nom de l'intérêt général du pays. Du bout des lèvres, et après avoir obtenu l'accord des représentants patronaux et syndicaux siégeant au conseil de régence, le comité accepta finalement, mais moyennant l'assurance que le vice-gouverneur De Voghel siègerait au comité d'experts à titre personnel et non comme représentant de la Banque. Les experts eurent tôt fait d'établir que la politique de subsides menée depuis la Libération avait déjà coûté quelque 45 milliards de francs. C'était assez : il fallait rationaliser le secteur, c'est-à-dire développer l'extraction des mines rentables et fermer les autres[200].

La politique charbonnière s'inscrivait dans le cadre plus vaste de la reconversion énergétique qui s'amorçait à la fin des années 1950. La crise de Suez avait démontré l'importance grandissante du pétrole pour les économies occidentales. Au printemps 1957, un projet tout particulier agita pendant quelques semaines le gouvernement et certaines personnalités du monde financier belge : en association avec le groupe Onassis, la Banque Lambert projetait de réaliser un complexe maritime à Zeebrugge, avec le concours de la BIRD. Il s'agissait notamment de construire des pétroliers de gros tonnage. Camille Gutt, à l'époque associé-gérant de la Banque Lambert, s'entretint du projet avec Frère, Ansiaux et le chef du cabinet du ministère des Finances[201]. Mais la démarche de Gutt auprès de la BIRD échoua.

Le secteur de l'énergie ne fut pas le seul dans les années 1950 à être confronté à une crise structurelle : l'industrie textile dut également faire face à de grosses difficultés. Elle profita pendant longtemps à plein du visa de la Banque nationale. En 1955, l'encours des traites représentatives d'importations ou d'exportations de produits textiles visées par la Banque atteignait 3.162 millions de francs, soit 38 pour cent de son portefeuille[202]. En mai 1958, le ministre des Finances Liebaert, sollicité par les groupements professionnels de la laine, demanda

à la Banque de nouvelles facilités de visas pour ce secteur. Chiffres à l'appui, Ansiaux prouva que de gros efforts avaient déjà été consentis en faveur des lainiers. Le montant des acceptations sur opérations d'import-export visées par la Banque s'élevait encore à plus de 1 milliard de francs. À ce chiffre, il fallait ajouter le financement des opérations intérieures. Mais l'industrie lainière croulait sous les stocks et ce problème ne pouvait être résolu par une augmentation des facilités d'escompte offertes par la Banque[203].

L'industrie linière en Flandre subissait le même épreuve : les prix auxquels ses énormes stocks étaient comptabilisés étaient largement supérieurs à ceux en vigueur sur le marché. L'éclatement du secteur en un grand nombre de petites exploitations compliquait son assainissement. Début 1958, la Banque fut mise sous pression, notamment par les régents August Cool et Robert Vandeputte, en vue d'admettre une extension du warrantage du lin. Elle refusa car « *loin d'aider les producteurs, la Banque leur rendrait un très mauvais service en les encourageant à soutenir à gros frais des stocks dont la valeur ne fait que baisser* »[204]. Pour Bekaert, il fallait d'urgence établir de nouvelles entreprises en Flandre, actives dans des secteurs d'avenir. La situation de l'industrie du lin démontrait que lorsqu'une industrie était touchée, les mesures d'assainissement devaient être prises immédiatement : « *Le temps qui passe ne fait que rendre ces mesures plus pénibles* »[205].

Le financement de l'expansion économique

Depuis la fin de la guerre, le débat sur le niveau des investissements en Belgique avait buté sur l'interprétation de statistiques contradictoires. Le calcul de données quantitatives plus fiables allait le relancer. En juillet 1954, la publication par un groupe d'études de l'Institut Solvay d'un ouvrage intitulé *Premiers éléments d'une comptabilité nationale de la Belgique* fit l'effet d'un petit coup de tonnerre. En appliquant aux données disponibles en Belgique en matière de dépenses le système normalisé de comptabilité nationale prôné par l'OECE, ce groupe d'études réévaluait à 15 pour cent seulement le rapport entre la formation de capital brut (investissements fixes et accroissements de stocks) et le produit national brut. La Belgique était ainsi, avec le Royaume-Uni, le pays où ce rapport était le plus faible[206].

La problématique des investissements et de l'expansion économique agitait désormais sérieusement les milieux politiques et syndicaux. À la commission des finances publiques du « Centre d'Étude et de Documentation » du parti social chrétien (PSC, à l'époque dans l'opposition), des voix s'élevaient pour réclamer une intervention accrue des pouvoirs publics en matière d'investissements. En particulier, la politique de l'institut d'émission devait davantage tenir compte d'objectifs économiques généraux, non de la seule problématique monétaire. « *Sans doute la stabilité monétaire est-elle un facteur important du bien-être économique mais cela n'empêche nullement que* […] *l'expansion économique structurelle doit être favorisée* ». Le centre d'études du PSC conseillait une politique plus souple en matière de la durée du réescompte et une adaptation du plafond des crédits de la Banque nationale à l'État.

Ce fut donc poussé dans le dos par des experts de plus en plus inquiets de l'avenir industriel du pays que le gouvernement prit de nouvelles mesures pour favoriser le financement des entreprises, ou du moins certaines d'entre elles. On a vu au chapitre précédent que dès août 1953, le Parlement avait voté une loi accordant des aides à la création ou à l'extension d'entreprises et autorisant l'État à accorder des subventions en intérêts. Une nouvelle loi du 1er juillet 1954 accorda des exemptions de taxes aux entreprises qui procédaient à des « investissements productifs ». On estimait que cette mesure amputerait les recettes fiscales de 200 millions de francs dès 1955 et de plus de 1 milliard en 1957. En février 1955, le gouvernement mit à l'étude un projet de loi accordant une aide financière de l'État à la construction ou à l'acquisition de bâtiments industriels. Ce projet fit l'objet de la loi du 31 mai 1955 : l'État garantissait les crédits demandés à cette fin et accordait un subside ramenant le taux des crédits à 1 pour cent. Il pouvait aussi accorder des subventions à fonds perdus à concurrence de 30 pour cent du coût de la construction d'un bâtiment ou accorder l'exemption de la contribution foncière[207].

La Banque marqua régulièrement son hostilité au système de subventions mis en place par les lois d'août 1953 et de mai 1955. « *L'octroi de crédits à des taux de faveur est de nature à énerver la politique générale de la Banque et constitue une charge pour l'État* »[208]. Il faussait par ailleurs la concurrence en matière de crédit entre parastataux et banques privées. La Banque engagea à plusieurs reprises le gouvernement à « *revenir à une situation plus normale* ». Elle s'efforça aussi de le sensibiliser à la nécessité de supprimer le système de crédits subsidiés que le gouvernement accordait au secteur agricole via l'INCA[209].

Les mesures ponctuelles du gouvernement restaient par contre insatisfaisantes pour la Fédération générale du Travail de Belgique (FGTB), le syndicat socialiste interprofessionnel. En mars 1955, le régent André Renard publia dans la revue *Socialisme* un article consacré à l'insuffisance des investissements et de l'expansion de l'économie[210]. Il y dénonçait le chômage intolérable dont souffrait la Belgique alors que les capitaux ne manquaient pas. Les pouvoirs publics ne faisaient pas usage de leur prépondérance dans la collecte des moyens financiers pour orienter véritablement les investissements. Et par conservatisme, le secteur privé négligeait d'investir en suffisance dans des activités nouvelles. Il fallait donc prendre des mesures radicales et prôner une intervention directe de l'État dans l'économie par la nationalisation de certains secteurs, dont celui de l'électricité.

Ces revendications portèrent certains fruits. À titre de membre coopté du Conseil central de l'Économie, Franz De Voghel fut appelé quelques semaines plus tard à participer aux travaux de la commission officieuse chargée de préparer un nouveau statut du secteur électrique[211]. Ces négociations ne débouchèrent ni sur la nationalisation du secteur, préconisée par la FGTB, mais sur la constitution en juillet 1955 d'un Comité de Contrôle de l'Electricité, organisme mixte où les représentants des groupements patronaux et syndicaux interprofessionnels (André Renard, August Cool et Léon Bekaert etc.) pouvaient négocier l'adaptation des tarifs avec un représentant des entreprises privées du secteur. La création de ce Comité de Contrôle est typique d'une époque où les principales questions d'intérêt

général faisaient l'objet d'un dialogue direct entre partenaires sociaux, sans immixtion des pouvoirs publics. De Voghel fut invité à participer en temps qu'expert aux réunions du Comité[212]. Malgré qu'il craignait que sa présence soit considérée comme une prise de position en faveur de l'économie mixte, il accepta néanmoins sur l'insistance des régents Renard et Cool.

Si André Renard estimait que la carence d'investissement en Belgique s'expliquait essentiellement par le manque de dynamisme du capitalisme belge, Robert Vandeputte, président de la SNCI, estimait de son côté que dans certains cas, les capitaux nécessaires au financement de nouveaux investissements avaient manqués. « *Même si un industriel a des programmes d'investissement bien étudiés et faisant ressortir des possibilités satisfaisantes de rendement, il ne trouve pas toujours, tant s'en faut, les capitaux dont il a besoin* » et ce tant pour des grosses entreprises que pour des petites affaires familiales[213].

L'insuffisance de capitaux dont se plaignait Vandeputte s'aggravait des exportations de capitaux autorisés depuis peu par la Banque. En mai 1955, les régents Renard et Huyssens interpellèrent le conseil de régence à propos de la tendance de la population à abriter son épargne outre-atlantique. Ils dénonçaient aussi une croissance des émissions de titres étrangers en Belgique. De Voghel lui-même aurait aimé que les épargnants belges s'intéressent aux investissements belges à l'étranger plutôt qu'à ces « *placements anonymes, généralement spéculatifs, dispersés dans le grand public* »[214]. À tous ceux que la liberté de transfert des capitaux inquiétait, Frère rétorquait que cette liberté n'avait pas encore eu d'impact sur le franc. Par ailleurs, les transferts de capitaux avaient lieu dans les deux sens : des investisseurs américains n'hésitaient pas à effectuer des placements en valeurs belges et congolaises[215]. Le gouverneur espérait d'ailleurs que la liberté de circulation des capitaux faciliterait les investissements étrangers en Belgique[216]. La Banque avait d'ailleurs décidé d'accorder désormais des aides aux entreprises étrangères qui créaient des filiales en Belgique, en autorisant le visa d'effets représentatifs d'importations nécessaires à ces filiales, s'il permettait de donner du travail à la main d'œuvre belge. Un des exemples les plus marquant de cette politique de crédit fut l'octroi du visa pour l'importation de pièces détachées de voitures automobiles, notamment celles construites à Vilvoorde par la Régie française des Usines Renault[217]. La seconde moitié des années 1950 est d'ailleurs caractérisée par un afflux de capitaux américains en Europe. À ceux que ce phénomène inquiétait, Frère faisait observer qu'il ne servirait à rien, sous prétexte de se protéger de cette concurrence, de faire obstacle à l'implantation d'entreprises américaines en Belgique : elles avaient la possibilité de s'installer aux Pays-Bas, très accueillants en matière d'investissements étrangers[218].

Il n'y avait pas que les fuites de capitaux pour expliquer les difficultés que rencontraient les candidats investisseurs pour trouver des fonds. Au milieu des années 1950, le prélèvement des pouvoirs publics sur le marché des capitaux restait plus élevé en Belgique que n'importe où ailleurs : il atteignait 75,1 pour cent du total des émissions contre 50,3 pour cent aux États-Unis, 68,2 pour cent aux Pays-Bas et même 21,9 pour cent en Allemagne. En septembre 1957, le régent Robert Vandeputte manifestait son mécontentement devant les appels répétés de l'État à

la Trésorerie des institutions publiques de crédit. Depuis de trop longs mois, celles-ci étaient quasi paralysées parce qu'on les obligeait à maintenir leurs taux au-dessous des conditions réelles du marché. Profitant de cette inaction forcée, les banques privées s'enhardissaient d'ailleurs à explorer le champ du financement des crédits à moyen terme[219].

Le tableau ci-dessous étudie pour la période 1948-1956 le volume net des émissions : la plupart du temps, la part des pouvoirs publics atteint ou dépasse les deux tiers du total.

Émissions publiques en Belgique 1948-1956[220] (millions de francs belges)				
			Part des émissions du secteur public	
	Secteur public	Secteur privé	Total	
1948	4.865	3.873	8.738	56,0 %
1949	13.700	3.321	17.021	84,5 %
1950	8.977	3.142	12.119	74,0 %
1951	7.428	4.889	12.317	60,0 %
1952	18.331	5.452	23.783	77,0 %
1953	17.132	4.359	21.491	80,0 %
1954	25.516	5.720	31.236	82,0 %
1955	14.100	7.900	22.000	64,0 %
1956	20.800	6.200	27.000	77,0 %
TOTAL	130.849	44.856	175.705	

Les entreprises restaient donc souvent condamnées à recourir à l'autofinancement pour se développer. Mais De Voghel critiquait ce système qui tendait à gonfler le volume des investissements en haute conjoncture et à suréquiper les secteurs les plus prospères[221].

Comme durant les années antérieures, l'OECE réclamait de la Belgique qu'elle mène une politique plus volontariste en matière d'expansion et d'emploi. Son secrétariat défendait la thèse « *selon laquelle le gouvernement belge devrait pratiquer plus audacieusement le déficit budgétaire* »[222]. En septembre 1954, l'OECE se proposait d'insérer dans son prochain rapport annuel un passage très critique vis-à-vis de la politique belge en matière de chômage et d'investissements. La Banque nationale était directement mise en cause, le rapport lui conseillant d'adopter une politique plus souple de façon à ne pas freiner l'expansion par une pénurie de moyens financiers[223]. Craignant qu'un tel texte, publié dans le rapport d'une organisation internationale n'apporte en Belgique de l'eau au moulin des « *partisans de l'anticipation monétaire* », De Voghel s'efforça de sensibiliser Ockrent au problème. Il affirmait que le gouvernement belge avait eu à cet égard « *toutes les audaces requises* »[224]. Comme Ockrent lui faisait observer que l'expansion économique belge était bien plus lente en Belgique qu'ailleurs en Europe, De Voghel répliqua qu'il était peu probable que les données disponibles fussent comparables. Suite à

l'intervention énergique de la délégation belge, le passage litigieux du rapport de l'OECE fut finalement amendé[225].

Dans la seconde moitié des années 1950, la politique monétaire de la Banque suscita aussi des interrogations au sein des syndicats de travailleurs. Lorsqu'en janvier 1956, le secrétaire général adjoint de la FGTB, André Renard, examina le projet de rapport annuel de la Banque, il en tira la désagréable impression que la direction de la Banque perdait de vue que la politique monétaire n'était qu'un instrument au service d'une politique économique générale. « *Son but principal doit être de favoriser constamment l'essor économique et le progrès social, tout en maintenant la stabilité financière. Mais la seule recherche de cette dernière ne nous paraît pas suffisante et ne peut être une fin en soi ; la stabilité financière garde, selon nous, toute sa valeur à la condition d'être accompagnée d'un tel essor et d'un tel progrès* ». Renard croyait pouvoir lire entre les lignes du rapport comme une certaine appréhension de la direction de la Banque à l'égard de l'expansion économique. Il trouvait le texte « *trop inspiré par un libéralisme économique qui semble dépassé aujourd'hui* ». Sans doute fallait-il éviter que la croissance économique ne soit désordonnée mais, en Belgique, l'économie ne semblait pas manifester de tendance inflationniste grave. Comment dès lors justifier certaines mesures proposées par la Banque comme la stérilisation d'une partie des disponibilités bancaires ?[226] Frère se défendit de faire de la stabilité monétaire l'objectif exclusif de la politique de la Banque. Il expliqua à Renard qu'il était nécessaire de constituer des réserves en période de haute conjoncture de façon à pouvoir plus tard s'en servir pour lutter contre la dépression[227]. La direction de la Banque considérait d'ailleurs que la prochaine réforme du marché monétaire était la plus importante contribution qu'elle était susceptible d'apporter au développement des investissements : elle entraînerait normalement une baisse générale des taux. Tant que cette réforme n'avait pas eu lieu, l'influence du taux d'escompte sur le crédit à long terme était restée faible[228].

La Banque, gardienne de la stabilité du système bancaire

A partir du début des années 1950, certaines voix s'élevèrent timidement au sein du monde des affaires pour suggérer une intervention accrue des banques dans le financement des investissements industriels. René Sterkendries, conseiller de la Société Générale de Belgique, suggérait un assouplissement de l'interdiction imposée en 1935 aux établissements de crédit de posséder des participations dans des entreprises industrielles. La sévérité de cette disposition s'expliquait seulement par le contexte de crise aiguë dans lequel la loi bancaire était née[229].

Pour De Voghel, il n'était pas question d'édulcorer la loi. En 1953, constatant que depuis peu les banques, profitant de la faculté d'émettre des bons de caisse, intervenaient davantage dans le domaine du crédit à moyen terme, il exprima les plus sévères réserves. Ces crédits avaient à son avis « *les mêmes effets sur les relations entre le banquier et son client que la prise de participations ou la souscription d'obligations* »[230]. De Voghel, faut-il le rappeler, avait travaillé avant guerre à la Commission bancaire et était l'un des meilleurs exégètes de la législation sur le contrôle des banques. À la Banque, ses collègues se montraient moins

catégoriques, estimant qu'il s'agissait surtout d'une question de mesure : il fallait surtout éviter qu'une banque soit déstabilisée pour avoir accordé trop de crédits à des entreprises endettées. Ce débat sur la liberté des banques d'immobiliser leurs dépôts se déroule alors même que l'augmentation des dépôts bancaires et le développement de la monnaie scripturale renforcent de plus en plus la fonction monétaire des banques privées. La diversification de leurs techniques d'octroi de crédit devenait telle que le maniement du taux d'escompte perdait de son efficacité. La Banque nationale restait vigilante à cette évolution, cherchant, comme on l'a vu en évoquant la réforme du marché monétaire, à canaliser les liquidités et les quasi-liquidités des banques[231].

D'un autre côté, la Banque nationale tenait comme la Commission bancaire à l'indépendance des banques de dépôt vis-à-vis du monde des affaires. Les deux institutions s'épaulèrent début novembre 1954, lors de l'affaire Brufina. Celle-ci était à l'époque le deuxième plus important groupe financier du pays. Son président, le comte de Launoit, avait laissé entendre qu'il entendait désormais contrôler plus étroitement l'activité de la filiale bancaire du groupe, la Banque de Bruxelles[232]. La réaction de la Commission bancaire fut immédiate. Elle demanda à la Banque de Bruxelles de lui confirmer que son autonomie était pleinement assurée à l'égard de la Brufina[233]. Mais l'incident n'en resta pas là. Début 1956, on apprit que de Launoit avait l'intention de faire entrer le ministre d'État Paul van Zeeland au conseil d'administration et au comité de direction générale de la Banque de Bruxelles. Van Zeeland jouerait le rôle de conseiller de la direction, assurant la liaison avec la Brufina[234]. Le président de la Banque de Bruxelles, Louis Camu, estimait que cette mesure mettait en péril l'indépendance de la banque vis-à-vis de la Brufina, son principal actionnaire. Il s'en plaignit au gouverneur Frère. Soucieux d'éviter que ces tensions entre la Brufina et la Banque de Bruxelles ne provoquent une crise de confiance qui ébranlerait tout le système bancaire, Frère suggéra au ministre des Finances Liebaert de confier à Eugène de Barsy une mission de conciliation[235]. En mai 1956, Jean Vauthier, ancien ministre des Finances et administrateur de la Banque de Bruxelles, remit à la Banque nationale et à la Commission bancaire les propositions du conseil d'administration de la Banque de Bruxelles pour désamorcer le conflit. Il suggérait de constituer un comité permanent de contact entre la Banque de Bruxelles et la Brufina[236]. Mais la Commission bancaire rejeta cette formule, estimant que ce comité exercerait un pouvoir contraire à l'esprit de la législation de 1935[237].

Durant tout l'été 1956, la Commission bancaire mena de fiévreuses négociations, notamment avec la Société Générale de Belgique. De Barsy persuada le gouverneur de celle-ci, Paul Gillet, d'octroyer plus d'autonomie à la filiale bancaire du groupe, la Banque de la Société générale de Belgique. Il le convainquit même de vendre l'essentiel de la participation de la Société Générale de Belgique dans cette banque. En septembre, Gillet eut un entretien orageux avec de Launoit. Il lui reprocha violemment d'avoir poussé à bout la Commission bancaire et les autorités monétaires, au point que la réalisation de la participation des holdings dans leurs banques filiales devenait la seule issue[238]. Gillet aurait même enjoint sur un ton « *comminatoire* » à de Launoit de s'incliner, afin de mettre un terme à un litige

qui pouvait déboucher, s'il était rendu public, sur une nationalisation pure et simple du secteur bancaire. Une restructuration complète du secteur était justement revendiquée par la FGTB, le syndicat interprofessionnel socialiste[239].

Soumis à ce faisceau de pressions, de Launoit céda. Le 20 septembre, Ansiaux en faisait part à Frère sur un ton triomphal : « *Le Comte* [de Launoit] *a hissé le drapeau blanc et s'est informé des conditions d'une reddition ! Il s'incline devant les conclusions du rapport de la Commission bancaire et se déclare prêt à vendre les deux tiers de sa participation dans le capital de la Banque de Bruxelles* […]. *C'est une grosse victoire pour la Commission bancaire et pour nous*[240]. *Elle portera sans doute au Comte un coup décisif qui va l'atteindre non seulement dans son prestige, mais aussi dans ses possibilités d'action future* »[241].

Les holdings Brufina et Société Générale de Belgique s'étaient donc engagés à céder sur le marché une fraction substantielle de leurs intérêts bancaires. Mais ils ne purent réaliser ce programme en raison d'obstacles fiscaux. L'affaire Brufina n'en reste pas moins exemplaire d'une époque où l'importance économique de la fonction bancaire lui conférait aux yeux de beaucoup un caractère d'intérêt public[242].

Par ailleurs, comme banque des banques, la Banque s'inquiétait également de la stabilité des établissements de crédit. L'expérience douloureuse des krachs qui depuis cent ans avaient ébranlé l'économie nationale prouvait à suffisance que la faillite d'une seule banque déstabilisait parfois tout l'appareil du crédit.

On a déjà évoqué comment les arrêtés d'octobre 1944, permettaient à la Banque nationale d'appréhender le niveau d'endettement des entreprises qui sollicitaient un crédit bancaire. Dès janvier 1950, elle proposa d'organiser grâce à cette documentation statistique une « centrale de renseignements » sur les crédits bancaires. Saisie d'une demande de crédit par une entreprise, une banque pourrait immédiatement prendre connaissance du montant global des prêts que cette société avait déjà obtenus dans d'autres établissements. Toutefois, les banques affiliées à l'Association belge des Banques rejetèrent quasi-unanimement la proposition. Même si elle pouvait leur apporter des informations précieuses sur la solvabilité de leurs clients, la communication d'informations mises en pool heurtait les usages du monde bancaire. Le banquier assimilait le plus souvent son devoir de réserve à un secret professionnel[243]. D'autre part, les banques les plus importantes craignaient que ce système accentue la concurrence dans le secteur du crédit, les contraignant à partager leur clientèle avec des institutions de taille plus réduite[244]. La création d'une centrale des risques fut donc différée. En septembre 1950, l'administrateur délégué de la Banque de la Société Générale de Belgique, Fernand Puissant-Baeyens, proposa bien de mettre sur pied une centrale des risques limitée à une vingtaine de grandes banques et aux entreprises les plus gourmandes en crédits : 127 sociétés jouissant ensemble de 14 milliards de crédits, soit 25 pour cent des crédits bancaires en cours[245]. Malheureusement, même avec de telles limites, l'accord ne put se faire, de sérieuses divergences de vues subsistant entre banques[246].

En décembre 1954, certaines banques étaient devenues plus sensibles aux risques qu'elles courraient. Elles demandèrent à la Banque nationale si elle ne pouvait pas, sur base de sa documentation, alerter les dirigeants des banques au cas

où les engagements de leurs clients paraîtraient excessifs. Quoiqu'une intervention de ce type pût engager la responsabilité de la Banque, le comité de direction considéra que c'était l'occasion de progresser vers la création d'une centrale des risques[247]. Mais ce projet se heurta une fois de plus à la résistance des principales banques du pays, soucieuses de limiter l'échange d'informations à leur cercle restreint[248].

Début 1955, l'affaire de la société Peignage des Laines de Hoboken, une entreprise faillie à laquelle onze banquiers avaient accordé des crédits, relança une nouvelle fois le débat sur la constitution d'une centrale des risques[249]. Marcel Lefebvre, directeur en charge du crédit bancaire à la Banque nationale, tenta à cette occasion de convaincre les banquiers que cette centrale ne serait efficace que si elle contrôlait l'ensemble des crédits accordés et mettait ses informations à disposition de toutes les banques. Il leur suggéra d'insérer dans leurs conditions générales de prêts une clause les déliant, ainsi que la Banque nationale, de l'obligation de respecter le secret professionnel[250]. À la mi-juin, un nouveau projet fut soumis à l'examen de l'Association belge des Banques. Il y était seulement question d'échanger des informations concernant les entreprises bénéficiant de crédits ouverts par au moins deux banques et pour un montant supérieur à 100 millions de francs[251]. Si l'expérience était concluante, la Banque nationale espérait l'étendre aux firmes bénéficiaires de crédits de moindre importance[252]. Ces échanges de vues aboutirent en avril 1956 seulement à un accord de principe qui délimitait les contours d'un éventuel « service statistique du crédit »[253]. Créé au sein de le Banque nationale agissant comme mandataire non rémunéré des banques, ce service leur fournirait les informations statistiques dont l'institut d'émission disposait concernant le montant total des crédits accordés à leurs débiteurs ou demandeurs de crédit. Une banque ne serait toutefois habilitée à prendre connaissance de ce précieux chiffre que si elle était engagée sollicitée pour un crédit de 5 millions de francs au moins[254]. Pour De Voghel, l'organisation de ce service statistique du crédit ne rentrait pas strictement dans le cadre des compétences de la Banque, mais un tel organisme servirait « *simultanément la Banque et l'intérêt général en contribuant au maintien de la stabilité du système bancaire* ». Le mandat que lui confiaient les banques élargissait sa « *mission d'intérêt général* » au même titre que les enquêtes de conjoncture[255]. Différents facteurs firent néanmoins capoter une nouvelle fois le projet. D'une part, certaines banques, notamment la Bank van Roeselaere en West-Vlaanderen, émirent des réserves jugées inacceptables par la Kredietbank ; d'autre part, il aurait fallu convaincre les institutions publiques de crédit (SNCI, CGER, CNCP etc.) d'adhérer au système et là aussi, il semble que la besogne ait été malaisée[256].

Notes du chapitre 5

1 BNB, CD, PV des 2 et 4 août 1955 et annexe : PV de la réunion du 3 août avec l'ABB ; CR, PV du 3 août 1955.

2 BNB, AC, SE, B 049-2, R. Vandeputte à H. Liebaert, 26 octobre et 18 novembre 1955.

3 BNB, SD, AA, pt. 9.1/19, *Note à M. le secrétaire génral du ministère des Finances*, 8 août 1956.

4 BNB, CD, PV du 8 février 1957.

5 BNB, CD, PV des 15 janvier et 2 et 5 février 1957.
6 BNB, CD, PV du 27 mars 1957.
7 BNB, CD, PV des 2 et 26 avril 1957 ; CR, PV du 3 avril 1957.
8 BNB, CD, PV des 17 et 21 mai 1957.
9 BNB, CR, PV du 22 mai 1957.
10 BNB, CR, PV du 24 juillet 1957.
11 BNB, CD, PV du 12 novembre 1957.
12 BNB, CR, PV du 29 janvier 1957 ; BNB, SD, AM, PV de la réunion BNB - Nederlandsche Bank du 20 février 1958.
13 BNB, CD, PV du 11 mars 1958.
14 BNB, CR, PV du 26 mars 1958.
15 BNB, CR, PV des 4 juin et 2 juillet 1958.
16 BNB, SD, AA, pt. 9.1/47, notes internes du ministère des Affaires économiques transmises pour information à H. Ansiaux par J.-C. Snoy, 13 août et 1er septembre 1955.
17 AMAE, 7114/4, H. Ansiaux à M. Frère, 2 septembre 1955.
18 BNB, CR, PV du 12 octobre 1955 ; AMAE 7114/4, H. Ansiaux à M. Frère, 10 octobre 1955.
19 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 15 et 17 octobre 1955.
20 BNB, CD, PV du 8 novembre 1955. Les deux autres experts étaient les économistes Henri Janne de l'Institut de Sociologie Solvay et Paul Rousseaux, professeur à l'Université de Louvain.
21 BNB, CD, PV du 7 février 1956.
22 BNB, SD, AA, pt. 9.1/48, note du service des études économiques intitulée *Les budgets de l'État, 1954-1958*, 13 novembre 1957.
23 BNB, CD, PV du 20 juillet 1954.
24 BNB, CD, PV du 7 septembre 1954.
25 BNB, CD, PV du 26 octobre 1954. Voir aussi PV des 19 avril et 3 mai 1955.
26 BNB, CD, PV du 9 novembre 1954.
27 BNB, CD, PV du 30 octobre 1954.
28 BNB, CD, PV du 18 juin 1954.
29 BNB, CD, PV du 22 octobre 1954.
30 BNB, SD, CL, F. De Voghel à J. Vanheurck, 16 novembre 1954 ; CD, PV du 8 février 1955.
31 BNB, CR, PV des 16 et 23 mars 1955.
32 BNB, SD, CL, M. Frère à H. Liebaert, 22 février 1955.
33 BNB, CD, PV du 15 mars 1955.
34 BNB, CD, PV du 5 avril 1955 ; SD, CL, M. Frère à Liebaert, 5 avril 1955.
35 BNB, CD, PV du 8 avril 1955.
36 BNB, CD, PV du 6 mai 1955.
37 BNB, SD, AA, pt. 9.1/48, projet de lettre de M. Frère à H. Liebaert, 1er juin 1955.
38 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 1er juillet 1955.
39 BNB, CD, PV des 28 juin et 1er juillet 1955.
40 BNB, CD, PV du 7 juin 1955.
41 BNB, CD, PV du 23 août 1955.
42 BNB, CD, PV du 9 août 1955.
43 BNB, CD, PV du 2 septembre 1955 ; SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 2 septembre 1955.
44 BNB, CD, PV du 3 janvier 1956.
45 BNB, CD, PV du 17 janvier 1956, annexe : *Les émissions d'emprunts par les pouvoirs publics en 1956*, 16 janvier 1956.
46 BNB, SD, AA, pt. 9.1/38, H. Ansiaux à M. van Campenhout, 8 mars 1956.
47 BNB, AC, SE, B 049/3, PV d'une réunion officieuse à la BNB avec les représentants des institutions publiques de crédit, 16 février 1956.
48 BNB, *Rapport annuel pour 1955*, p.17.
49 BNB, CD, PV du 18 mai 1954.
50 BNB, CD, PV du 9 novembre 1954.

51 BNB, CD, PV du 25 janvier 1955.
52 BNB, CD, PV du 8 février 1955.
53 BNB, CD, PV du 22 mars 1955.
54 BNB, CD, PV du 8 avril 1955.
55 BNB, CD, PV du 23 août 1955.
56 BNB, CD, PV du 10 mai 1955.
57 BNB, SD, AA, pt. 9.1/38, H. Ansiaux à M. van Campenhout, 8 mars 1956.
58 BNB, CR, PV du 29 février 1956.
59 BNB, CD, PV du 13 mars 1956.
60 BNB, CD, PV des 9 et 13 mars 1956.
61 BNB, CD, PV des 9 et 16 mai 1956.
62 BNB, CR, PV du 27 juin 1956.
63 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 10 août 1956.
64 BNB, CD, PV du 16 novembre 1956 et annexe : *Aménagement des coefficients bancaires. Couverture du passif à 30 jours au plus*., 16 novembre 1956.
65 BNB, CD, PV du 1er juin 1956.
66 BNB, CD, PV du 28 septembre 1956.
67 AMAE, 7114 IV, H. Ansiaux à M. Frère, 27 juillet 1956 ; BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, T. Basyn à M. Frère, 27 juillet 1956.
68 BNB, CD, PV du 16 octobre 1956.
69 BNB, AC, SE, B 433-15, *Mesures monétaires dans le cadre de la politique des prix*, 22 août 1956.
70 BNB, CR, PV du 5 septembre 1956, annexe : M. Frère à H. Liebaert, 31 août 1956.
71 BNB, CD, PV du 4 septembre 1956.
72 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 7 septembre 1956.
73 BNB, CD, PV du 14 septembre, annexe : *Note concernant une politique financière conjoncturelle de nature à consolider le crédit de l'État et à sauvegarder la valeur de la monnaie*, 13 septembre 1956.
74 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 13 septembre 1956.
75 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, M. Frère à H. Ansiaux, 19 septembre 1956.
76 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 20 septembre 1956.
77 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 27 septembre 1956.
78 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 20 septembre 1956.
79 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 27 septembre 1956.
80 BNB, SD, AM, pt. 9.5/34, note manuscrite intitulée *Prix et salaires- Prélèvement*, s.d. [25 octobre 1956] ; BNB, CD, PV du 28 septembre 1956.
81 BNB, CD, PV du 9 octobre 1956.
82 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 9 octobre 1956.
83 Idem.
84 BNB, CR, PV du 10 octobre 1956.
85 BNB, SD, AM, pt. 9.5/34, note manuscrite intitulée *Prix et salaires- Prélèvement*, s.d. [25 octobre 1956] ; BNB, CD, PV du 28 septembre 1956.
86 BNB, SD, AA, H. Ansiaux à M. Frère, 11 octobre 1956.
87 BNB, CD, PV du 16 octobre 1956 et annexe 1.
88 BNB, CD, CR, PV du 17 octobre, annexe : M. Frère à H. Liebaert, 17 octobre 1956.
89 BNB, CR, PV du 17 octobre 1956 ; BNB, CD, PV du 16 octobre 1956 et annexe 1.
90 BNB, CD, PV du 19 octobre 1956.
91 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 20 octobre 1956.
92 *L'Écho de la Bourse*, 20 octobre 1956.
93 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 23 octobre 1956.
94 Archives Beauduin-De Voghel, F. De Voghel à W. Ganshof van der Meersch, 27 mars 1957.
95 BNB, CD, PV du 2 novembre 1956.
96 BNB, CD, PV du 19 octobre 1956.
97 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 20 octobre 1956.
98 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 20 octobre 1956.

99 BNB, CD, PV du 4 décembre 1956.
100 BNB, CD, PV du 7 décembre 1956.
101 BNB, CD, PV du 20 novembre 1956, annexe : M. Frère à H. Liebaert, 17 novembre 1956 et BNB, SD, AA, pt. 9.1/21, R. Auboin à M. Frère, 20 novembre 1956.
102 BNB, CD, PV des 23 et 30 novembre 1956.
103 BNB, CD, PV des 2, 16 et 20 novembre 1956.
104 BNB, CR, PV du 5 décembre 1956, M. Frère à H. Liebaert, 3 décembre 1956.
105 BNB, CR, PV du 5 décembre 1956.
106 BNB, CD, PV du 4 décembre 1956.
107 BNB, SD, AA, pt. 9.1/2, note de M. Frère du 5 décembre 1956.
108 BNB, CD, PV du 7 décembre 1956.
109 BNB, CD, PV du 10 décembre 1956.
110 Idem.
111 BNB, CD, PV du 11 décembre 1956.
112 BNB, CR, PV du 6 février 1957.
113 BNB, CR, PV du 12 décembre 1956.
114 BNB, CR, PV du 26 décembre 1956.
115 BNB, SD, Secrétariat thématique, 32, PV de la réunion entre la BNB et la Nederlandsche Bank tenue à Bruxelles le 31 janvier 1957.
116 BNB, CR, PV du 13 février 1957.
117 BNB, CD, PV des 12, 15, 22 et 26 février 1957, avec en annexe une note de T. Basyn intitulée *Observations sur la lettre adressée le 8 janvier 1957 par le ministre des Colonies à Dillon Read & Co*, 26 février 1957.
118 BNB, SD, AA, pt. 9.1/37, H. Ansiaux à A. van Campenhout, 8 mars 1957.
119 BNB, CR, PV du 28 février 1957.
120 BNB, CD, PV du 18 février 1957.
121 BNB, SD, AA, pt. 9.1/37, H. Ansiaux à A. van Campenhout, 8 mars 1957.
122 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 18 juin 1957.
123 BNB, CD, PV du 9 juillet 1957.
124 BNB, CD, PV du 8 août 1957.
125 BNB, SD, AA, pt. 9.1/48, H. Ansiaux à H. Liebaert, 28 août 1957.
126 BNB, SD, AA, pt. 9.1/70, note de H. Liebaert destinée à R. Lefébure, chef de cabinet du Roi, 3 juin 1958.
127 BNB, CD, PV du 30 août 1957.
128 BNB, CD, PV du 6 septembre, annexe : H. Ansiaux à H . Liebaert, 4 septembre 1957.
129 *Le Soir*, 31 août 1957 et *La Libre Belgique*, 1er septembre 1957.
130 BNB, CD, PV du 1er octobre 1957.
131 BNB, CR, PV du 2 octobre 1957.
132 BNB, AM, pt. 9.5/28, H. Ansiaux à H. Liebaert, 3 octobre 1957.
133 BNB, CD, PV du 4 octobre 1957.
134 BNB, CR, PV du 9 octobre 1957.
135 AMAE, 7114 IV, H. Ansiaux à M. Frère, 7 octobre 1957.
136 BNB, CD, PV du 25 octobre 1957.
137 BNB, CD, PV du 29 novembre 1957.
138 *Compte rendu analytique. Chambre des Représentants*, séance du mercredi 20 novembre 1957, pp. 35-44 et 21 novembre 1957, pp. 47-55.
139 BNB, SD, AA, pt. 9.1/47, note du service des études du ministère des Affaires économiques intitulée *La situation financière. Diagnostic, perspectives et remèdes*, [novembre 1957].
140 *Compte rendu analytique. Chambre des Représentants*, séance du mercredi 20 novembre 1957, p. 39 et 21 novembre, pp. 47-55.
141 BNB, CD, PV du 16 novembre 1956 et annexe : *Aménagement des coefficients bancaires. Couverture du passif à 30 jours au plus*, 16 novembre 1956.

142 BNB, CD, PV du 20 novembre 1956 et CR, PV du 21 novembre 1956. Cette aisance du marché provenait notamment de ce que les banques et les autres institutions de crédit conservaient d'abondantes liquidités, se préparant ainsi à d'importants retraits à l'occasion de la crise de Suez.
143 BNB, SD, AF, 6, M. Frère à E. de Barsy, 22 novembre 1956.
144 BNB, CD, PV du 11 décembre 1956.
145 BNB, CD, PV du 21 décembre 1956.
146 BNB, CD, PV du 22 janvier 1957, annexe : projet de lettre de E. de Barsy au ministre des Finances.
147 BNB, CD, PV du 25 janvier 1957.
148 BNB, CD, PV des 12 et 16 juillet 1957.
149 BNB, CR, PV du 16 octobre 1957.
150 BNB, CD, PV du 25 octobre 1957.
151 BNB, CD, PV du 25 octobre 1957.
152 BNB, CD, PV du 29 octobre 1957.
153 BNB, SD, CL, H. Liebaert à Ansiaux, 8 novembre 1957 et annexe : Arrêté ministériel relatif à l'émission de certificats de trésorerie destinés à la couverture des passifs bancaires, 9 novembre 1957.
154 BNB, CD, PV du 21 février 1958, annexe : compte rendu de la réunion des directions de la BNB et de la Nederlandsche Bank, tenue à Bruxelles le jeudi 20 février 1958.
155 BNB, CD, PV du 2 août 1957, annexe : projet de lettre d'E. de Barsy au ministre des Finances, 29 juillet 1957.
156 Bank of England, OV 88/8, rapport signé M. J. B. dressé après un voyage à Bruxelles du 27 janvier au 8 février 1958, 10 mars 1958.
157 BNB, CR, PV du 15 novembre 1957.
158 BNB, CR, PV du 19 mars 1958.
159 BNB, CR, PV du 14 mai 1958.
160 BNB, CR, PV du 11 juin 1958.
161 BNB, CD, PV du 22 avril 1958.
162 BNB, CD, PV du 2 mai 1958.
163 BNB, CD, PV du 30 avril 1958.
164 BNB, CD, PV du 31 juillet 1958 ; BNB, CR, PV du 8 octobre 1958 et annexe : G. Eyskens à H. Ansiaux, 2 octobre 1958 ; BNB, SD, CL, H. Ansiaux à J. Van Houtte, 22 octobre 1958.
165 BNB, CD, PV du 26 août 1958 et SD, CL, H. Ansiaux à J. Van Houtte, 2 septembre 1958.
166 BNB, CR, PV du 6 novembre 1957.
167 BNB, CD, PV du 23 octobre 1957.
168 BNB, CR, PV du 16 octobre 1957.
169 Idem.
170 BNB, CR, PV du 4 septembre 1957.
171 BNB, CR, PV des 6 et 15 novembre 1957.
172 BNB, CD, PV du 25 octobre 1957.
173 *La Banque Belge au service de l'économie, 1935-1960*, s.l., 1960, p. 152.
174 Bank of England, OV 88/8, rapport signé M. J. B. dressé après un voyage à Bruxelles du 27 janvier au 8 février 1958, 10 mars 1958.
175 BNB, CD, PV du 18 mars 1958, annexe : H. Ansiaux à H. Liebaert, 17 mars 1958.
176 BNB, CD, PV du 11 avril 1958.
177 BNB, CD, PV du 28 mars 1958.
178 BNB, CR, PV du 9 avril 1958.
179 BNB, CR, PV du 16 avril 1958.
180 BNB, CD, PV du 30 juillet 1958 et CR, PV du 31 juillet 1958.
181 BNB, CR, PV du 30 juillet 1958.
182 BNB, CD, PV du 17 octobre 1958 ; voir aussi CD, PV du 31 octobre 1958.
183 BNB, CR, PV du 22 octobre 1958.
184 BNB, CD, PV du 22 novembre 1955.

185 Idem.
186 BNB, CD, PV des 7 et 8 août 1956.
187 BNB, CR, PV du 1er octobre 1958, annexe : note du directeur Lefebvre sur le financement des exportations.
188 BNB, CD, PV du 19 avril 1957.
189 BNB, CD, PV du 30 avril 1957.
190 BNB, CD, PV des 23 juillet et 2, 8 et 27 août 1957 et annexe : R. Vandeputte à M. Lefebvre.
191 BNB, CD, PV du 22 octobre 1957.
192 BNB, CD, PV du 23 septembre 1958.
193 BNB, CR, PV du 13 avril 1957.
194 BNB, CR, PV des 13 novembre 1957 et 15 janvier 1958.
195 BNB, CD, PV du 17 janvier 1958.
196 BNB, CR, PV du 2 avril 1958.
197 BNB, CR, PV des 2 et 14 avril 1958.
198 BNB, CR, PV du 4 juin 1958.
199 BNB, CD, PV du 10 juin 1958.
200 BNB, CD, PV du 21 octobre 1958.
201 BNB, CD, PV du 16 avril 1957.
202 BNB, CD, PV du 9 septembre 1955.
203 BNB, SD, CL, H. Ansiaux à H. Liebaert, 29 mai 1958.
204 BNB, CD, PV du 5 mars 1958.
205 Idem.
206 SGB III, 626, note du service des études économiques de la SGB intitulée *Estimation de la formation du capital brut et du produit national en Belgique*, 26 juillet 1954.
207 BNB, CD, PV des 4 et 15 février 1955.
208 BNB, CD, PV du 27 septembre 1955.
209 BNB, CD, PV des 19 et 23 août et du 2 septembre 1955.
210 A. Renard, 'L'insuffisance des investissements et de l'expansion de notre économie. Les remèdes patronaux et la position de la FGTB', in : *Socialisme*, 8, mars 1955 [tiré à part].
211 BNB, CD, PV du 11 février 1955.
212 BNB, CD, PV du 19 juillet 1955.
213 Archives SNCI, R. Vandeputte à A. Renard, 9 mai 1955.
214 BNB, CD, PV du 24 septembre 1954.
215 BNB, CR, PV du 18 mai 1955.
216 Idem.
217 BNB, CD, PV du 26 novembre 1954.
218 BNB, CD, PV du 13 mai 1955.
219 BNB, CR, PV du 4 septembre 1957.
220 SGB III, 672, note du service d'études économiques de la SGB intitulée *Quelques observations au sujet du resserrement actuel sur les marchés monétaire et financier*, 6 juillet 1957.
221 BNB, CR, PV du 20 mars 1957, annexe.
222 Archives Beauduin - De Voghel, F. De Voghel à R. Ockrent, 20 octobre 1955.
223 BNB, CD, PV du 1er octobre 1954.
224 BNB, Archives Beauduin - De Voghel, F. De Voghel à M. Frère, 1er octobre 1954.
225 BNB, CD, PV du 12 octobre 1954.
226 BNB, SD, CL, A. Renard à M. Frère, 13 janvier 1956.
227 BNB, SD, CL, M. Frère à A. Renard, 1er février 1956.
228 BNB, CR, PV du 20 mars 1957, annexe.
229 SGB III, 672, note de R. Sterkendries pour P. Bonvoisin, président de la Banque de la Société générale de Belgique, 20 juillet 1951 et SGB III, 672, note de R. Sterkendries intitulée *Politique monétaire et investissements en Belgique*, 4 août 1951.
230 BNB, CD, PV du 6 octobre 1953.
231 H. Van der Wee, *La Générale de Banque 1822-1997. Un défi permanent*, Bruxelles, 1997, p. 344.

232 BNB, CD, PV du 5 novembre 1954.
233 BNB, CD, PV du 19 novembre 1954.
234 BNB, CD, PV des 17 et 31 janvier 1956.
235 BNB, CD, PV du 6 mars 1956.
236 BNB, CD, PV du 15 mai 1956 ; voir aussi le PV du CA de la Banque de Bruxelles du 11 mai 1956 et son annexe dans BNB, SD, AF, 18.
237 BNB, CD, PV du 25 mai 1956.
238 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 20 septembre 1956.
239 Voir à ce propos la brochure de la FGTB, *Holdings et démocratie économique*, Bruxelles, 1956, pp. 71-84.
240 Souligné par nous.
241 BNB, SD, AA, pt. 9.1/34, H. Ansiaux à M. Frère, 20 septembre 1956.
242 R. Brion et J.-L. Moreau, *La Société générale de Belgique, 1822-1997*, Bruxelles, 1998, pp. 417-419.
243 BNB, CD, PV du 14 janvier 1950.
244 BNB, CD, PV du 31 janvier 1950.
245 BNB, CD, PV des 20 et 29 septembre et du 7 novembre 1950.
246 BNB, CD, PV du 5 décembre 1950.
247 BNB, CD, PV des 28 décembre 1954 et 11 février 1955.
248 BNB, CD, PV du 25 janvier 1955. Les banques concernées étaient la Banque de la Société générale de Belgique, la Banque de Bruxelles, la Kredietbank, la Société Belge de Banque et la Banque d'Anvers.
249 BNB, CD, PV du 25 mars 1955.
250 Idem.
251 BNB, CR, PV du 22 juin 1955.
252 BNB, CD, PV du 29 juillet 1955.
253 BNB, CD, 13 avril 1956.
254 BNB, CD, PV du 18 mai 1956, annexe : *Aide-mémoire relatif à la constitution d'un « Service Statistique du Crédit »*, 14 mai 1956 ; CD, PV des 13 et 24 juillet, des 18, 21, 28 septembre et du 5 octobre 1956 ; CD, PV du 4 janvier 1957 et annexes : projet de lettre à l'ABB et note sur la *Constitution d'un Service statistique du crédit. Projet*, 20 décembre 1956.
255 BNB, CR, PV des 16 et 23 janvier 1957.
256 BNB, CD, PV des 31 janvier 1958 et 13 mai 1960.

CHAPITRE 5 - LA FIXATION DU STATUT DU FRANC (1945-1958)

Parallèlement au contrôle quantitatif et qualitatif du crédit exercé avec rigueur par la Banque, la défense de la stabilité du franc reposait pour Maurice Frère sur la définition d'un statut légal du franc. Dès 1944, il espéra pouvoir fixer la teneur en or de la monnaie et remettre en vigueur les obligations de couverture inscrites dans la loi organique de la Banque. Mais immédiatement après la Libération, son premier souci fut de reconstituer et de mettre à l'abri l'encaisse.

Celle-ci était alors répartie pour moitié entre Ottawa (14,5 milliards de francs) et New York (15 milliards de francs). En octobre 1944, la Banque de France remboursa l'or qui lui avait été confié par la Belgique en 1940, soit 198,4 tonnes. Cet or réintégra les caves de la Banque à Bruxelles. Dès 1945, la Banque troqua ses avoirs au Canada contre une encaisse équivalente à Londres[1]. La répartition des réserves métalliques de la Banque entre Bruxelles, Londres et New York fut plusieurs fois modifiée. En novembre 1947, lorsque les premiers symptômes d'une détérioration des relations entre les États-Unis et l'URSS se manifestèrent, la Banque entreprit d'expédier progressivement à New York tout l'or conservé à Bruxelles et un tiers environ de celui stocké à Londres[2]. Officiellement, ces manœuvres avaient pour but de « *parer à la nécessité d'approvisionner la Banque en dollars* »[3]. En août 1950, l'encaisse or de la Banque était répartie comme suit : 22.140 millions de francs à New York, 8.482 à Londres, 1.251 à Pretoria, 388 à Ottawa, 94 à Berne, autant à Bruxelles et 107 millions à Anvers[4]. À la même date, le déclenchement de la guerre de Corée encourageait d'ailleurs la Banque à évacuer l'or vers le nouveau monde[5]. Toutefois, la concentration de deux tiers de l'encaisse de la Banque aux États-Unis inquiétait sa direction : le Trésor américain avait le droit de racheter à tout moment, contre dollars, l'or étranger déposé aux États-Unis et de retirer aux banques centrales étrangères la licence en vertu de laquelle elles étaient autorisées à détenir et à acquérir de l'or sur le sol américain[6]. En cas d'aggravation de la conjoncture internationale, la Belgique s'exposait donc à une mise sous séquestre pure et simple de l'or déposé aux États-Unis. Dès lors, ne valait-il pas mieux stocker au Canada l'or évacué de Londres ?[7] La Banque envisagea aussi d'augmenter progressivement ses avoirs à Pretoria, voire de faire construire des chambres fortes appropriées à Léopoldville[8]. Mais en définitive, les placements au Canada et en Afrique ne furent jamais conséquents.

Dès janvier 1945, la population belge fut à même d'apprécier, semaine après semaine, l'évolution du montant global de l'encaisse de la Banque. Il était en effet mentionné explicitement dans les situations hebdomadaires de la Banque publiées au Moniteur (et largement commenté dans la presse nationale). La présentation de ces situations traduisait la volonté de transparence et de lisibilité de la direction de la Banque. Comme Frère le déclara un jour, il ne s'y trouvait « *aucun tiroir d'aucune sorte. C'est peut-être parfois un peu gênant pour une banque d'émission de faire connaître tout ce qui est possible, surtout lorsque l'opinion publique est nerveuse* »[9]. On préféra toutefois ne pas mentionner explicitement la proportion entre l'encaisse et les engagements à

vue. La direction de la Banque estimait en effet qu'il ne fallait pas faire croire à la population que l'encaisse or était un actif intangible : il était normal d'y recourir occasionnellement[10]. La politique de la Banque consista donc à développer autant que possible l'encaisse, mais sur le long terme. Des variations saisonnières dans le mouvement des importations pouvaient entraîner des diminutions momentanées des réserves de la Banque.

Plusieurs procès-verbaux des séances du comité de direction en font foi, la direction de la Banque limitait autant que possible son encaisse en devises. « *Sa politique a toujours été de conserver ses réserves de change en or* » [11]. Cet attachement à l'or était contraire à la pratique de la plupart des instituts d'émission[12].

La Banque n'avait aucune confiance dans la stabilité de la livre. Lors de la tentative de rétablissement de la convertibilité de la monnaie britannique, elle n'en conserva que le strict nécessaire pour respecter les accords bilatéraux entre la Belgique et le Royaume-Uni. On lui reprocha de ce fait de saboter les tentatives de retour de la livre à la convertibilité en refusant d'en accepter *ad libitum*. Sa politique conféra à la Belgique l'image d'un pays intransigeant, renforçant son encaisse or aux dépens de celle de ses partenaires commerciaux européens.

Quant au dollar, il n'inspirait qu'une confiance mitigée à la direction de la Banque. Après la dévaluation de septembre 1949, par exemple, le comité de direction décida de ne conserver en caisse que 5 millions de dollars, de quoi couvrir les besoins courants du pays : le surplus serait systématiquement converti en or[13]. Il est vrai que la Belgique souffrait moins que les autres pays européens d'un déficit en dollars. Dès février 1951, Ansiaux se demandait si les réserves d'or des États-Unis ne risquaient pas de diminuer dans les prochaines années, ce qui les amènerait à suspendre les cessions d'or contre dollar[14]. En juillet 1954 encore, lorsque la Banque se vit rembourser près de 70 millions de dollars d'arriérés par l'UEP et fut contrainte d'en placer momentanément 60 millions auprès de la BRI, elle refusa de placer cet argent à terme : en dépit de la détente dans les relations Est-Ouest, elle craignait pour la stabilité de la devise américaine et son service du change devait pouvoir saisir la moindre opportunité de convertir ces dollars en or. Cependant, les occasions de se procurer de l'or au prix officiel devenaient plus rares. Qu'à cela ne tienne : en février 1955, la Banque releva à 35,05 dollars le plafond du prix qu'elle était prête à payer pour l'achat d'or sur le marché de Londres. Elle réservait à ces achats d'or les intérêts encaissés sur ses placements en dollars à la BRI[15]. En convertissant ses dollars en or via le marché et par petites quantités, la Banque évitait de devoir payer la commission de 0,25 pour cent perçue par la *Federal Reserve Bank*[16].

Il est donc difficile de souscrire à l'analyse de l'économiste Alexandre Lamfalussy lorsqu'il écrit que dès le lendemain de la guerre, la Belgique renonça *de facto* à une part importante de sa souveraineté monétaire en liant le sort de la monnaie nationale à une devise dominante bien gérée[17]. Au contraire, Frère fit tout ce qui était en son pouvoir pour garder le franc en dehors de l'orbite du dollar et de la livre et le lier le plus étroitement possible à l'or.

L'arrêté-loi n° 5 du 1er mai 1944 avait abrogé l'arrêté royal du 31 mars 1936 qui fixait jusque-là la valeur or légale du franc (0,03 grammes d'or pour un franc). Il

stipulait en outre que lorsque les circonstances le permettraient, le Roi fixerait la nouvelle teneur du franc belge en or. En attendant, la Banque était autorisée à acheter et vendre des monnaies étrangères au taux fixé par des accords internationaux de paiement, de change ou de compensation[18]. Le 5 octobre 1944, le franc belge fut indirectement définit en fonction d'un certain poids d'or. Le taux de change entre le franc et la devise britannique fut fixé à 176,625 francs pour 1 livre. Cette parité entraînait la fixation du prix de l'or à 49.318,0822 francs le kilo ou à 1.533,9625 francs l'once. Dès octobre 1944, le franc belge était donc évalué à 20,2765 milligrammes d'or fin, ce qui représentait une dévaluation de 32,695 pour cent par rapport à la parité-or d'avant guerre. Cette parité fut admise par le FMI en novembre 1946.

Début 1947, le comité de direction de la Banque envisagea de donner force de loi à cette valeur or du franc de façon à enlever au gouvernement le droit de modifier la parité de la monnaie sans en référer au Parlement. Une telle mesure « *serait de nature à renforcer le crédit de l'État et la confiance générale* »[19]. En juin 1947, le comité de direction proposa à Eyskens de prendre un arrêté dans ce sens. Le projet de texte élaboré par la Banque ne prévoyait toutefois pas un rétablissement de la convertibilité immédiate des billets, mesure qui semblait pour le moins prématurée à certains directeurs[20]. La Banque ne fut toutefois pas suivie par le ministre des Finances, Gaston Eyskens.

Les circonstances de la dévaluation du franc, le 21 septembre 1949, renforcèrent la volonté de Frère de fixer une valeur or légale du franc. Pour le gouverneur, l'abrogation de celle-ci était justifiée au lendemain de la Libération, quand le pouvoir exécutif devait pouvoir agir sans tergiverser sur la masse monétaire. Mais la situation s'était normalisée depuis. « *Il est essentiel que chacun ait désormais l'assurance que son salaire, ses revenus ou ses épargnes ne sont pas à la merci d'une simple décision ministérielle* »[21]. Pour éviter l'arbitraire du politique, il proposait de remettre en vigueur l'obligation imposée avant guerre à la Banque d'assurer la couverture de 40 pour cent de ses engagements à vue au moyen de l'encaisse en or et devises (30 pour cent en or et 10 pour cent en devises)[22]. « *Le rétablissement de la couverture présenterait l'avantage de replacer le problème des avances à l'État dans son cadre normal, puisque le montant de ses avances ne dépendrait plus dès lors d'une décision de la Banque – dont on n'admet pas toujours le bien-fondé – mais de l'obligation que lui aurait imposée le législateur de maintenir une encaisse minimum en or et en devises* »[23]. En d'autres termes, la Banque faisait du coefficient de couverture un signal d'alarme sur la voie de l'inflation, une barrière contre l'octroi de crédits excessifs au Trésor. Frère estimait qu'un accroissement de ces crédits au-delà de ce qu'il était souhaitable pour maintenir l'équilibre économique global du pays augmenterait les engagements à vue de la Banque, tandis que l'encaisse or subirait le contrecoup du déficit de la balance des paiements provoqué par l'excédent de liquidités internes.

Fin 1949, un projet de loi fut présenté par la Banque au ministre Liebaert. Appuyé par certains économistes comme Fernand Baudhuin et par le ministre libéral Octave Dierckx, Frère fit flèche de tout bois pour imposer cette réforme, profitant des négociations sur l'affectation de la réévaluation de l'encaisse et se

servant de l'assemblée générale des actionnaires comme tribune pour sensibiliser l'opinion[24]. Mais une nouvelle fois ce projet semblait prématuré.

Cependant, le prochain rétablissement de la convertibilité des monnaies européennes rendait d'année en année plus urgente la fixation de la valeur or légale du franc. En janvier 1952, le gouvernement Van Houtte annonça son ambition de fixer à bref terme la teneur en or du franc et de remettre en vigueur les obligations de couverture inscrites dans l'article 7 de la loi organique de la Banque. Mais d'après Baudewyns, le gouvernement avait l'intention de réserver au seul pouvoir exécutif le droit de fixer le rapport entre la couverture or et la circulation monétaire. De Voghel estimait que dans ce cas, il valait mieux s'en tenir au régime existant, en vertu duquel la circulation monétaire était réglé sur base contractuelle entre le gouvernement et la Banque. Baudewyns suggérait par conséquent qu'afin de maintenir les avantages du régime contractuel, on examine la possibilité de stipuler que le pourcentage de couverture serait fixé de commun accord entre le gouvernement et la Banque[25]. Une nouvelle fois, le projet fut ajourné.

En mai 1954, en tenant compte seulement de l'encaisse en or et en devises convertibles, la circulation fiduciaire était couverte à concurrence de 41,2 pour cent et l'ensemble des engagements à vue de la Banque, à raison de 39,1 pour cent. Si l'on prenait de plus en compte les réserves en monnaies UEP, les billets de la Banque étaient garantis à hauteur de 52,6 pour cent. Bref, la situation était particulièrement saine et *L'Écho de la Bourse* annonçait fièrement : « *Le franc belge est mûr pour la convertibilité* […] ; *si les dirigeants de la Banque n'en font pas encore une loi, c'est que l'instauration de la convertibilité effective ne peut être qu'internationale* »[26].

En novembre 1955, Liebaert fit une déclaration à la Chambre concernant la prochaine fixation de la teneur en or du franc et le rétablissement des obligations de couverture. Le ministre des Finances inclinait à rétablir les obligations de couverture sur la base d'une proportion d'un tiers, comme avant 1926[27]. En février 1956, il demanda à la Banque de lui soumettre sans tarder les textes à faire ratifier dans ce sens par le Parlement. Rédigé par le juriste de la Banque, E. de Miomandre, le projet de loi *ad hoc* fut communiqué au gouvernement à la mi-mai. Il fut transmis au Conseil d'État le 11 juin. Sa mise au point se compliqua des débats entre le Conseil d'État et de Miomandre. Celui-ci reprochait aux amendements proposés par le Conseil d'État de supprimer toute distinction entre monnaie légale et billets de banque, ou plus exactement entre le cours légal et le cours forcé des billets, « *leur cours légal étant détaché de la condition de convertibilité en espèces, autrement dit en monnaie légale métallique émise par l'État souverain en vertu de son droit régalien de battre monnaie* »[28]. De Voghel se demandait toutefois si la distinction juridique opérée par de Miomandre avait une quelconque portée pratique. Afin de ne pas compliquer la tâche du ministre, le comité de direction décida de lui laisser la responsabilité de la rédaction finale et de ne plus formuler de commentaires.

Le 28 novembre 1956 enfin, Liebaert déposa sur le bureau de la Chambre des Représentants le projet de loi relatif au statut monétaire auquel la direction de la Banque avait donné son adhésion. À la commission des finances de la Chambre, le principe du rétablissement de la couverture or ne souleva aucune objection. Son rapport soulignait que celle-ci permettrait à la Banque nationale « *de mener une*

politique saine »[29]. À la Chambre des Représentants elle-même, aucun article du projet de loi ne souleva d'observations, sinon qu'Eyskens, porte-parole du parti social chrétien alors dans l'opposition, déclara que si la réserve monétaire pouvait avoir son importance, notamment en ce qui concerne la balance des paiements, « *il peut être erroné de croire que le pouvoir d'achat de la monnaie dépend uniquement de la couverture or* »[30]. La loi fut votée à l'unanimité des 186 députés présents. Au Sénat, le parti social chrétien appuya également la majorité. L'ancien ministre des Finances Albert-Edouard Janssen y souligna que la loi présentait l'avantage de renforcer l'autonomie de la Banque à l'égard du pouvoir législatif et celle du ministre des Finances vis-à-vis de collègues trop dépensiers[31].

La loi relative au statut monétaire porte la date du 12 avril 1957. Elle entérina la valeur or du franc adoptée après la dévaluation de 1949, soit 19,74824173 milligrammes d'or au titre de 900 millièmes de fin. Désormais, les billets de la Banque nationale seraient reçus comme monnaie légale par les caisses publiques et les particuliers nonobstant toute convention contraire. La Banque nationale était cependant dispensée « temporairement » de l'obligation de rembourser ses billets en espèces. Enfin, l'article 7 de l'arrêté royal du 24 août 1939 relatif à l'organisation et aux attributions de la Banque nationale était remplacé par la disposition suivante : « *La Banque est tenue d'avoir une encaisse en or au moins égale au tiers du montant de ses engagements à vue* »[32]. Les 9 et 27 mai 1957, l'assemblée générale des actionnaires accepta les modifications à apporter à l'article 30 des statuts pour tenir compte du rétablissement de l'obligation de couverture. Pour Frère, c'était le couronnement d'une carrière vouée à donner au pays une monnaie saine et solide.

A posteriori, les appréciations sur la loi d'avril 1957 furent mitigées. Dans son ouvrage sur le franc belge, publié en 1976, Valery Janssens, conseiller de la direction de la Banque, a critiqué la façon dont la loi définissait le franc et les billets de banque. En établissant que le franc belge était constitué par 19,74824172 milligrammes d'or fin, la loi, déclare Janssens, méconnaissait la nature essentielle d'une unité monétaire, la différence entre monnaie de compte et monnaie réelle. « *Le franc, quoique désigné par le terme 'unité monétaire' n'était pas défini comme une unité de compte abstraite ayant une parité déterminée vis-à-vis de l'or, mais comme un morceau de métal d'or de poids et de titre déterminés. Cette formulation fut littéralement empruntée à des lois monétaires du 19e siècle* »[33]. En outre, en dispensant « temporairement » la Banque de l'obligation de rembourser ses billets en espèces, la loi entretenait la fiction que les billets de banque n'étaient pas monnaie constitutionnelle et qu'ils devaient par conséquent être convertibles en pareille monnaie. La Constitution belge prévoyait en effet que « *le Roi a le droit de battre monnaie en exécution de la loi* ». Un franc devait donc être constitué par un morceau de métal, ce qui retirait d'office au billet de banque le caractère de monnaie légale.

Plus fondamentalement, ce sont les conceptions monétaristes de Frère que Janssens considérait vraisemblablement comme obsolètes. Or, dans le contexte des années 1950, le rétablissement de l'étalon or était encore considéré par nombre d'économistes comme un objectif essentiel de la politique monétaire. Les historiens Michaël Bordo, Dominique Simard et Eugène White ont rappelé qu'en France, la politique monétaire des années 1950 s'inscrivait comme en Belgique

dans la ligne de celle suivie entre les deux guerres et tendait à définir la monnaie en fonction d'un poids d'or[34]. Il y a plus d'un point commun entre les idées de Maurice Frère et celles du Français Jacques Rueff, le très influent inspecteur général des Finances, auquel on doit notamment la réforme monétaire française de 1958. Tous deux dénoncent par exemple l'enchaînement vicieux entre déficit budgétaire, inflation et crise du marché des changes. Comme Frère, Rueff préconisait l'abandon du dollar pour l'or comme actif de réserve clé des instituts d'émission et le passage d'un régime de change or à un régime d'étalon or.

Notes du chapitre 6

1 BNB, CD, PV du 17 octobre 1945.
2 BNB, CD, PV des 4 novembre 1947 et 16 mars 1948.
3 BNB, CD, PV du 27 février 1948 ; SD, CL, M. Frère à G. Eyskens, 2 mars 1948.
4 BNB, CD, PV du 22 août 1950.
5 On annonçait que la Banque d'Angleterre elle-même évacuait une partie de son encaisse outre Atlantique (BNB, CD, PV du 28 juillet 1950).
6 BNB, CD, PV du 13 février 1951.
7 BNB, CD, PV du 20 octobre 1950.
8 BNB, CD, PV du 16 janvier 1951. En 1952, Ansiaux se demandait par contre s'il était indiqué de conserver de l'or en Afrique.
9 *L'Écho de la Bourse*, 17 janvier 1946 : conférence de presse donnée par Maurice Frère.
10 BNB, CD, PV du 16 janvier 1945.
11 BNB, CR, PV du 16 février 1955.
12 BNB, CR, PV du 11 janvier 1956.
13 BNB, CD, PV des 28 octobre, 22 novembre et 2 décembre 1949.
14 BNB, CD, PV du 13 février 1951.
15 BNB, CD, PV des 8 et 16 février 1955.
16 BNB, CR, PV du 14 septembre 1955.
17 Lamfalussy A., 'Stratégie et politique monétaires', in : *Reflets et perspectives de la vie économique*, t. XXXIX, 2000, n° 1, p. 146.
18 Arrêté n° 6 du 1er mai 1944 paru au Moniteur du 5 septembre 1944.
19 BNB, CD, PV des 25 février, 4 mars et 11 avril 1947.
20 BNB, SD, dossiers « Statuts » (microfilmés), ancienne référence 6.1./4, *Avant-projet relatif à la fixation monétaire du franc*, 25 juin 1947 ; *Projet de loi portant modification de l'arrêté-loi n° 5 du 1er mai 1944 relatif aux conditions d'achat et de vente de l'or et des monnaies étrangères*, 25 juin 1947.
21 *Allocution prononcée par M. le gouverneur Maurice Frère à l'assemblée générale des actionnaires du 27 février 1950*, Bruxelles, Banque nationale de Belgique, 1950, p. 7.
22 BNB, CD, PV du 28 octobre 1949 ; CR, PV du 14 décembre 1949.
23 BNB, CD, PV du 13 décembre 1949 ; PV du 16 décembre 1949 et annexes : *Projet de loi portant fixation du statut monétaire de la Belgique* et note sur le *Rétablissement de la couverture légale des engagements à vue de la Banque nationale de la Belgique*.
24 BNB, CR, PV du 8 février 1950 ; CD, PV du 7 mars 1950 ; F. Baudhuin, 'Chroniques. Notre politique monétaire', in : *Revue Générale Belge*, mars 1950, p. 806.
25 BNB, CD, PV du 18 janvier 1952.
26 *L'Écho de la Bourse*,16-17 mai 1954.
27 BNB, CD, PV du 29 novembre 1955.
28 BNB, CD, PV du 24 juillet 1956.
29 *Documents parlementaires. Chambre des Représentants*, session 1956-1957, document 603.
30 *Compte rendu analytique. Chambre des Représentants*, session ordinaire 1956-1957, 5 mars 1957.
31 L. Morissens, 'Les facteurs de la décision dans la politique économique de la Belgique', in : *Cahiers Économiques de Bruxelles*, III, 27, 3e trimestre 1965, pp. 371-374.
32 *Moniteur Belge*, 18 avril 1957, pp. 2767-2769.

33 V. Janssens, 1976, p. 361.

34 M. Bordo, D. Simard, E. White, 'La France et la remise en cause du système de Bretton Woods, 1945-1971', in : *Du Franc Poincaré à l'Ecu*, Paris, Comité pour l'Histoire économique et financière de la France, 1993, pp. 249-256.

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE

Nous avons ouvert cette partie par quelques considérations sur les conceptions de Frère en matière économique et monétaire. Ces conceptions n'évoluèrent guère au cours de son mandat de gouverneur : il continua à accorder une primauté absolue à la stabilité monétaire comme base de la prospérité. Considérant en 1960 l'essor économique remarquable que l'Europe avait connu depuis la fin de la guerre, il en attribuait le mérite aux progrès de l'orthodoxie monétaire. Chaque fois en effet qu'un pays s'était décidé à rétablir la stabilité de sa monnaie en prenant les mesures restrictives qui s'imposaient en matière de crédit, il avait connu un retour rapide à la prospérité. La Belgique avait été la première à suivre cette voie en 1946, l'Italie l'y avait suivie en 1947, l'Allemagne en 1948, les Pays-Bas après 1949, la Grande-Bretagne en 1957 seulement et la France en 1958[1].

Son successeur comme gouverneur de la Banque, Hubert Ansiaux, partageait son credo, qu'on peut résumer comme suit : l'inflation est la conséquence d'une création injustifiée de monnaie, soit sous forme de billets, soit sous forme d'avoirs en banque. La monnaie perd de sa valeur par une création excessive de crédits à l'État et/ou au secteur privé. C'est à peu près le thème développé par Ansiaux en décembre 1957, à la tribune du *Cercle Gaulois*. Il y réaffirma le souci de la Banque de participer au progrès économique et social. Mais pas à n'importe quel prix. À cet égard, sa politique monétaire s'inscrivait très nettement dans la continuité de celle de Frère. « *Je m'élève en faux contre cette conception suivant laquelle l'expansion monétaire est la condition quasi inévitable du développement économique. J'affirme, au contraire, qu'une monnaie saine est la condition sine qua non du progrès économico-social. L'expansion monétaire, au lieu de le soutenir, le mine. Je mets le pays en garde contre une tendance qui s'extériorise particulièrement à l'heure actuelle et suivant laquelle il faudrait nécessairement recourir à l'expansion monétaire pour résoudre les difficultés qui résulteraient d'un ralentissement de l'activité économique ou d'une certaine récession* »[2]. Pour se maintenir sur les marchés internationaux, la Belgique devait contenir absolument la hausse des prix. Si on succombait à la tentation de créer des billets qui n'étaient pas le reflet d'une activité économique et qu'on mettait en circulation des moyens de paiement dépassant la capacité de production du pays, il en résulterait inévitablement une augmentation des prix et salaires. Associant tout le comité de direction à sa déclaration, Ansiaux réaffirmait sa volonté de conserver sa valeur au franc. La stabilité de la monnaie ne pouvait être assurée que par une politique de crédit rigoureuse, faisant appel à des techniques classiques : variation du taux d'escompte en fonction de l'activité économique, contrôle du volume de crédit octroyé par le réescompte, fixation de rapports entre certains actifs et passifs des banques privées et opérations d'*open market* du Fonds des Rentes.

Ces différentes méthodes ne furent toutefois pas utilisées dès 1944. À partir de 1946, la Banque, profitant du cloisonnement des marchés et de sa fonction traditionnelle de prêteur en dernier ressort des banques, pratiqua une politique dynamique en matière de taux, de façon à faciliter ou freiner, suivant la conjoncture, les ouvertures de crédit. Dans le cadre de l'Europe de 1945, la quasi

étanchéité des frontières, la rareté des disponibilités et l'étendue des besoins à satisfaire permirent à ces variations du taux de l'escompte d'avoir une efficacité réelle : les banques belges n'avaient pas la possibilité de se financer autrement que par le recours à la banque centrale. Pendant près de dix ans, cette méthode apparut en gros suffisante pour contrôler le crédit accordé par les banques. L'attitude de Frère vis-à-vis du secteur bancaire était parfois paradoxale. Libéral, le gouverneur considérait que l'État devait limiter ses interventions dans l'économie. Il estimait par exemple qu'il ne devait pas intervenir directement dans le financement du commerce extérieur. Mais, soucieux d'éviter des accroissements intempestifs de la masse monétaire, il se méfiait des libertés que pouvaient prendre les banques privées en matière de financement. Cela explique ses efforts pour substituer la pratique du crédit d'escompte à celle du crédit de caisse immédiatement après la guerre. Non seulement il souhaitait exercer un contrôle quantitatif sur les crédits accordés, mais il voulait aussi pouvoir interdire ou tout au moins limiter en cas de surchauffe les crédits qu'il considère comme improductifs.

Lorsque la Commission bancaire fixa en 1946 des pourcentages minima à concurrence desquels les banques étaient obligées d'investir leurs dépôts en certificats de trésorerie, le gouvernement y vit une façon de geler la dette flottante tandis que la Banque apprécia la quasi-stérilisation d'une importante source d'inflation potentielle. Deux ans plus tard, la Commission bancaire voulut assouplir la réglementation de 1946. La Banque s'y opposa absolument, par crainte d'un développement excessif des crédits bancaires au secteur privé. La réforme de la réglementation bancaire, en 1949, est un compromis où s'impose l'idée qu'il appartient aux autorités monétaires (institut d'émission et Commission bancaire, oeuvrant conjointement), de pouvoir geler de façon transitoire des accroissements de dépôts : si la Commission bancaire constatait que ces accroissements risquaient de générer l'inflation, elle pouvait obliger les banques à compléter leur couverture par des avoirs en compte à vue auprès de la Banque nationale. Par la suite, Frère repoussa encore à plusieurs reprises un assouplissement du système des coefficients de couverture qui aurait permis aux banques d'améliorer leur marge de manœuvre.

À partir du milieu des années 1950, les dépôts bancaires connurent à certains moments des accroissements spectaculaires. L'usage de la monnaie scripturale se développa rapidement (même si la Belgique accusa à cet égard un retard vis-à-vis des pays voisins). On assista à un divorce de plus en plus accentué entre le taux directeur de la Banque (celui pratiqué pour le réescompte) et ceux des autres formes de crédit. Ce divorce était d'autant plus marqué dans le cas du marché de l'argent au jour le jour que les crises de plus en plus fréquentes et profondes de la Trésorerie empêchaient le gouvernement de décadenasser le taux en vigueur sur ce marché, qui n'était que de 1 15/16e. L'institut d'émission fut alors amené à envisager de régler la liquidité globale du système bancaire par la technique de l'*open market*, vendant des titres lorsque le marché monétaire était trop liquide, en achetant lorsqu'il était à sec. Ce système présentait néanmoins un inconvénient pour Frère : il ne permettait pas d'identifier quelle banque demandait des liquidités. Mais il était évidemment beaucoup plus souple que le système de la

variation du taux d'escompte. La pratique de l'*open market* n'en était toutefois qu'à ses balbutiements à la fin de la période sous revue.

La politique restrictive de la Banque en matière de crédit suscita des réactions critiques. D'une part, un certain nombre d'hommes politiques et d'industriels considèraient que la Banque se montrait pusillanime dans ses conceptions du crédit. Certains n'hésitaient pas à parler d'une politique de déflation (la Banque s'en défendait, soulignant que la progression de la circulation était en rapport avec l'évolution économique[3]). D'autre part, certains hommes politiques de gauche et des syndicalistes s'interrogaient sur les priorités de la politique monétaire telle que déterminées par la Banque. Quel était l'objectif ultime de la politique monétaire ? La gauche réclamait une politique de plein emploi. Mais Frère considèrait que la politique de la Banque devait rester dégagée de toute préoccupation étrangère à la stabilité monétaire. Le risque de perte de substance monétaire était de toute façon le plus dangereux de ceux qui menaçaient l'économie. Le gouvernement était trop faible pour mener une politique de déflation et la seule alternative, en cas de déséquilibre prolongé de la balance des paiements, serait la dévaluation. En somme, le pays a le choix entre la peste (la politique de déflation), le choléra (la dévaluation) et une politique courageuse de stabilité, gagnée au prix d'un travail de Sisyphe. Un chômage modéré, dans ces conditions, n'était qu'une façon pour l'économie de s'ajuster à ses transformations successives.

Peu favorable à une politique de plein emploi, la Banque ne l'était pas non plus aux initiatives publiques en matière d'investissement. Si la Belgique fut l'un des pays européens où les interventions directes de l'État dans l'industrie restèrent des plus limitées, ce fut certainement avec la bénédiction de la Banque. Après s'être opposés à l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissements dont on débattit en Belgique dans les années 1946-1947, Frère et Ansiaux combattirent le système d'aides sélectives accordées à certaines entreprises par les pouvoirs publics : elle considérait que ce type d'intervention accroissait le déficit de l'État et cassait la discipline qu'elle cherchait à imposer en matière de crédit. En juin 1958 encore, alors que la conjoncture marquait le pas et que le gouvernement manifestait l'intention de relancer l'activité industrielle afin de maintenir le plein emploi, Ansiaux exposa au Roi qu'il jugeait préférable que les pouvoirs publics prennent des mesures pour favoriser les investissements nouveaux, l'accroissement de la productivité et la concentration d'entreprises plutôt que de financer directement des programmes onéreux de grands travaux. Ceux-ci pèseraient trop lourdement sur un budget déjà déficitaire.

La volonté de la Banque de contrôler le développement du crédit bancaire explique ses velléités d'étendre ses prérogatives au détriment de la Commission bancaire. En 1946 déjà, le gouverneur Frère et Franz De Voghel, ministre des Finances, imaginèrent un système de crédit très centralisé, dont la Banque serait le pivot : elle aurait contrôlé l'IRG, la SNCI, la Banque du Congo belge ; elle aurait aussi exercé certaines prérogatives de la Commission bancaire… En 1949, à nouveau, lors des discussions relatives à l'affectation du bénéfice comptable que le Trésor retirait de la réévaluation de l'encaisse, la Banque proposa de renforcer son

contrôle sur les divers éléments de la circulation monétaire : billets, monnaies divisionnaires, dépôts à l'Office des Chèques postaux et dépôts à vue dans les banques. Il s'agissait pour Frère de rendre à la Banque son rôle régulateur normal du marché monétaire. Du reste, l'autorité de la Banque sur l'appareil financier belge était réelle. À en croire le témoignage d'un fonctionnaire de la Banque d'Angleterre visitant la Belgique en février 1949, Frère et Ansiaux étaient tenus en haute estime par les dirigeants des banques commerciales belges. « Il semble, cependant, qu'on n'accorde que peu de considération pour la Banque dans son ensemble et moins encore pour Baudewyns. On m'a dit qu'aucune décision importante n'est prise en l'absence de Frère ou d'Ansiaux »[4].

Les rapports avec les pouvoirs publics étaient plus crispés que ceux avec l'appareil bancaire. Sur la question controversée des avances de la Banque à l'État, des heurts violents se produisirent régulièrement à partir de 1947. En 1948, la Banque se vit octroyer une compétence déterminante : celle de fixer, de commun accord avec le gouvernement, le plafond des avances qu'elle consentait à l'État. Cet accord se fit au détriment des compétences du Parlement. La Banque sera dès lors d'autant moins portée à laisser augmenter sans limites les avances de la Banque à l'État que le prestige de la Banque elle-même en serait atteint, puisque tout le monde savait que la Banque travaillait « *en liaison avec le gouvernement* ». De Voghel, s'il avait été seul, se serait probablement montré plus souple, considérant que le rôle de la Banque ne pouvait être celui de censeur du gouvernement : « *La Banque n'est pas un service du département des Finances. C'est pourquoi il est utile qu'elle donne son opinion. Mais une fois que la thèse a été exposée et bien défendue, la responsabilité finale appartient au pouvoir politique* »[5]. Comme cette autorité politique passait par des crises continuelles dans l'immédiat après guerre, De Voghel estimait que l'action de la Banque serait plus efficace par sa continuité qu'en prenant des positions trop doctrinales en matière de change ou de crédit. Baudewyns n'était pas loin de partager cet avis, qui se souvenait de l'affrontement en 1925-1926 entre le gouverneur Hautain et le gouvernement. Mais Frère et Ansiaux, eux, étaient prêts à faire appel si nécessaire à l'opinion publique s'ils avaient le sentiment que les principes fondateurs d'une saine politique monétaire était en péril. Lors des débats sur l'affectation de la réévaluation de l'encaisse qui suivit la dévaluation de septembre 1949, Eyskens se plaignit à Frère de ce que la Banque voulait placer le gouvernement sous sa domination. Frère s'en défendit « *en faisant ressortir que son but n'était autre que de maintenir entre le pouvoir politique et le pouvoir monétaire la même séparation que celle qui existe notamment entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, sans que nul ait jamais pu prétendre que ce dernier dominât le gouvernement* »[6].

Au fil du temps, le danger de l'alimentation automatique du Trésor par accroissement des dépôts bancaires prit de plus en plus d'acuité. À partir de 1956, Frère reconnut qu'il s'agissait d'un élément d'expansion monétaire qui pouvait présenter de graves inconvénients en période de hausse de prix. Un des effets pervers du système était de fausser le marché de l'argent : l'État se finançait à faible coût, quel que soit la situation du marché, tandis que le secteur privé n'obtenait que des crédit à taux élevés (les banques compensant ainsi le manque à gagner que leur imposait la réglementation). Toutefois, aussi longtemps que les dépôts bancaires

augmentèrent, l'État rechigna à renoncer à une facilité qui lui était consentie depuis la Libération. La réforme du marché monétaire, en 1957, mit un premier bémol au financement automatique de l'État. Elle fut l'occasion d'un nouveau litige entre la Commission bancaire et la Banque, qui se disputèrent le droit de fixer le volume des certificats émis par le Fonds des Rentes pour absorber les accroissements de dépôt. De Barsy, qui avait l'impression que la Banque manœuvrait pour phagocyter les compétences de la Commission, réussira à ce que celle-ci soit associée à cette décision.

Dans les conflits mettant aux prises la Banque et le gouvernement, le conseil de régence était souvent pris à témoin par Frère de la situation difficile de la Trésorerie : ses membres étaient invités à intervenir auprès des partis auxquels ils étaient liés pour encourager leurs mandataires à plaider en faveur de davantage d'austérité. La tâche de la Banque fut souvent compliquée de l'instabilité du gouvernement. Immédiatement après la guerre, les mesures d'assainissement financier furent retardées par la fragilité des coalitions qui se succédèrent. Comme le fit un jour remarquer le régent Eugène Van Rompa, « *l'instabilité gouvernementale que la Belgique a connu depuis la Libération rend la tâche de la Banque extrêmement délicate* »[7]. Lorsque des tensions se produisaient sur le marché de l'argent, voire lorsque des divergences de vues apparaissaient au sein même du gouvernement, il arrivait que le ministre des Finances demande à la Banque de mettre son autorité morale dans la balance. Dans certaines circonstances, les Ministres successifs purent effectivement s'appuyer sur l'autorité de la Banque pour prendre des décisions impopulaires. Mais pas toujours : si la Banque estimait avoir rendu avis sur des questions sortant théoriquement de ses compétences (qu'il s'agisse de politique conjoncturelle comme moyen de lutte contre le chômage, d'évolution des prix et des salaires, voire du commerce extérieur), elle rechignait à ce que ses avis soient évoqués au cours de débats à caractère politique[8]. Par ailleurs, Frère a parfois différé l'annonce de certaines mesures ou des commentaires sur la politique monétaire du gouvernement lorsque celui-ci était en difficulté : il ne voulait pas que prises de position politiques, qui fragiliseraient le pouvoir. En juillet 1953, par exemple, sous le gouvernement homogène PSC emmené par Van Houtte, le gouverneur se sentit une nouvelle fois contraint d'admonester le gouvernement. Il jugea préférable de ne pas en discuter au sein du conseil de régence mais de prévenir les régents proches du PSC[9]. Un débat public aurait en effet constitué une occasion pour l'opposition de mettre le gouvernement en difficulté.

L'autorité de la Banque fut également fonction du ministre en place. Pour autant qu'on puisse en juger, Albert-Edouard Janssen, qui jouissait d'une longue expérience lorsqu'il devint ministre, se laissa moins impressionner par le discours de Frère. Au contraire, la Banque semble avoir joui d'une plus grande influence sur Henri Liebaert. Certaines affinités ou incompatibilités de caractère ont aussi joué un rôle. Frère avait un caractère entier et ne faisait pas grand chose, apparemment, pour séduire ses interlocuteurs. On a dit que Van Acker ne le supportait guère.

Un point méconnu de l'histoire de la Banque est le rôle discret qu'elle a joué dans le modèle social belge. À partir de 1952 – année de la nomination de Léon Bekaert comme président de la Fédérations des Industries belges et de l'entrée

d'André Renard au conseil de régence de la Banque – Bekaert, Cool et Renard prirent l'initiative de tenir régulièrement des réunions paritaires officieuses au plus haut niveau. Ils avaient comme ambition de relancer la concertation sociale. De Voghel, à leur demande, assista à l'une des toutes premières de ces réunions, au cours de laquelle il fit à titre d'expert un exposé sur la situation conjoncturelle. De Voghel tirait une certaine fierté du rôle qu'il put jouer comme conseiller des partenaires sociaux : « *Pendant une très longue période, les revendications salariales extra-conventionnelles ont été atténuées au point de rétablir d'une façon flagrante notre capacité concurrentielle* »[10]. Par la suite, la Banque fut à plusieurs reprises le cadre du dialogue social paritaire. On l'a évoqué à propos de la réduction du temps de travail (la semaine des 45 heures), mais aussi en 1956, lorsque patronat et syndicats envisagèrent ensemble de bloquer prix et salaires.

*
**

En 1958, Pierre Diertelen, directeur au CNRS à Paris, comparait le prestige et l'autonomie des instituts d'émission belge et français : « *Que le gouverneur de la banque centrale démissionne en Belgique, ce serait un scandale national dont le gouvernement aurait peine à se relever. En France, la chose serait jugée de mauvais ton, rapidement oubliée* »[11]. On peut se demander si le retard pris par certains pays européens dans l'assainissement de leur situation financière ne découle pas, en partie bien sûr, de l'absence chez eux d'un contre-pouvoir (les banques centrales y ayant récemment subi un processus de nationalisation. Leur plaidoirie en faveur de l'orthodoxie monétaire avait moins d'influence que celle de la Banque nationale en Belgique). Quoiqu'il en soit, la Belgique est certainement l'un des pays où la banque centrale jouit d'une large autonomie, ce qui engendra inévitablement pas mal de frictions avec les autorités politiques.

---

1 AMAE, 7114 III, texte d'une conférence de Maurice Frère prononcée au Japon, 21 avril 1960.
2 BNB, CD, PV du 6 décembre 1957, annexe: coupure de presse.
3 BNB, CR, PV du 6 août 1958.
4 Bank of England, OV 88/7, note intitulée *Belgium*, février 1949.
5 BNB, CD, PV du 12 novembre 1946.
6 BNB, CD, PV du 23 décembre 1949.
7 BNB, CR, PV du 12 mars 1947.
8 Ce sera par exemple le cas en mars 1953, lorsque le ministre des Finances Janssen voulut faire état en conseil des ministres d'une note remise à titre personnel par la Banque sur la situation économique générale du pays : voir BNB, CD, PV du 3 mars 1953.
9 BNB, CD, PV du 7 juillet 1953.
10 Archives Beauduin-De Voghel, F. De Voghel à W. Ganshof van der Meersch, 27 mars 1957.
11 P. Diertelen, 'La politique monétaire en Belgique et en France, points de convergence et de divergence', dans *Revue de l'Institut de Sociologie de l'ULB*, 1958, n° 3, p. 492.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Ne sont reprises ici que les études à caractère rétrospectif. Pour les ouvrages et sources d'époque (en ce compris les publications de la Banque nationale elle-même), se référer aux notes de fin de chapitres.

Aglietta M. et de Boissieu C., 'L'aide Marshall et l'UEP, les enseignements à en tirer pour les pays du Comecon. Pour une organisation des paiements entre les pays de l'Est', in : *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe* (Actes du colloque tenu à Bercy les 21, 22 et 23 mars 1991 sous la direction de R. Girault et M. Lévy-Leboyer), Paris, 1993.

Albert-Edouard Janssen raconté par ses amis, 2 vol., Bruxelles, 1976.

[Ansiaux H.], Souvenirs de Hubert Jacques Nicolas Baron Ansiaux. 1908-1987, s.l., 1990.

La banque belge au service de l'économie, 1935-1960, s.l., 1960 (ouvrage édité par la Kredietbank à l'occasion du 25e anniversaire de sa fondation).

Banque Nationale de Belgique. Notices biographiques (1850-1960), Bruxelles, 1960.

Baudhuin F., *Histoire économique de la Belgique. 1945-1956*, Bruxelles, 1958.

Bordo M., Simard D., White E., 'La France et la remise en cause du système de Bretton Woods 1945-1971', in : *Du Franc Poincaré à l'Ecu*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1993.

Bossuat E., *La France, l'aide américaine et la construction européenne 1944-1954*, 2 vol., Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France, 1992.

Brion et J.-L. Moreau, *La Société Générale de Belgique, 1822-1997*, Bruxelles, 1998.

Burnham P., 'Britain's External Economic Policy in the Early 1950s : The Historical Significance of Operation Robot', in : Tw*entieth Century British History*, v. 11, n° 4, 2000, pp. 379-408.

Cassiers, J., 'La Générale de Banque de 1935 à nos jours: une mise en perspective macroéconomique', in : Van der Wee (dir.), *La Générale de Banque 1822-1997*, Bruxelles, 1997.

Cassiers, J. (dir.), 'Que nous est-il arrivé? Un demi-siècle d'évolution de l'économie belge', in : *Reflets et Perspectives de la vie économique,* tome XXXIX, n° 1, Bruxelles, 2000.

Cassiers, J. et Scholliers, P., 'Le pacte social belge de 1944, les salaires et la croissance économique en perspective internationale', in : D. Luyten et G. Vanthemsche (eds.), *Het Sociaal pact van 1944*, Brussel, 1995.

Chlepner B. S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, 1956.

Commission Bancaire 1935-1960, Bruxelles, 1960.

Crombois J.-F., *Camille Gutt 1940-1945. Les finances et la guerre*, Gerpinnes-Bruxelles, 2000.

Deshormes E., 'Camille Gutt, Premier directeur général du Fonds Monétaire International, 1946-1951', in : *Revue de la Banque*, Bruxelles, t. L, 1986, n° 5, pp. 7-64.

De Strycker C., *Les fonctions et les opérations de la Banque nationale de Belgique*, Bruxelles, 1939.

De Miomandre E., *Banque Nationale de Belgique,* Bruxelles, 1966.

De Staercke A., *Tout cela a passé comme une ombre. Mémoires sur la Régence et la Question Royale* (Textes et documents édités par J. Stengers et G. Kurgan-van Hentenryk), Bruxelles, 2003.

De Voghel F., 'La Banque Nationale (1850-1950). Activité et statuts', in : *Histoire des finances publiques en Belgique*, t. III, Bruxelles, 1955.

Duchesne M., 'La Banque des Règlements internationaux', in : *Revue des sciences économiques*, n° 103, septembre 1955.

Dujardin V., *Belgique 1949-1950. Entre Régence et Royauté*, Bruxelles, 1995.

Dujardin V. et Dumoulin M., *Paul van Zeeland. 1893-1973*, Bruxelles, 1997.

Dujardin V., *Jean Duvieusart (1900-1977)*, Gerpinnes, 2000.

Dumoulin M. (éd), *La Belgique et les débuts de la construction européenne, de la guerre au Traité de Rome*, Louvain-la-Neuve, 1987.

Dumoulin M., *Spaak*, Bruxelles, 1999.

Dupriez L.H., 'La politique monétaire belge de 1944 à 1949 et la doctrine monétaire ', in : *Revue économique,* Paris, n° 3, octobre 1950, pp. 278-291.

Evalenko R., *Régime économique de la Belgique*, Louvain, 1968.

Eyskens G., 'Les finances publiques belges depuis la libération' dans *Histoire des finances publiques en Belgique*, Tome III, Bruxelles-Paris, 1955, pp. 414-428.

Fase M.M.G., *Tussen behoud en vernieuwing. Geschiedenis van de Nederlandse Bank. 1948-1973*, La Haye, 2000.

Ferrand C. et Sloover J., *Robert Triffin, conseiller des princes. Témoignages et documents*, Bruxelles, 1990.

Fforde J., *The Bank of England and public policy. 1941-1958*, Cambridge, 1992.

Le Fonds des Rentes. Vingt-cinq ans d'activité, 1945-1970, Bruxelles, 1970.

Forthomme P. A., *Les travaux de l'O.E.C.E.*, in : *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne* (Studia diplomatica, v. XXXIV, n° 1-4), Bruxelles, Institut royal des Relations internationales, 1981, pp. 199-206.

Godts-Peters S., 'Le rôle des Belges dans l'élaboration d'un système des paiements en Europe, de 1947 à l'Union européenne de Paiements', in : M. Dumoulin (éd.), *La Belgique et les débuts de la construction européenne, de la guerre au Traité de Rome*, Louvain-la-Neuve, 1987.

Grosbois T., 'Le Benelux et le Plan Marshall. Une union douanière face au roi dollar', in : *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe* (Actes du colloque tenu à Bercy les 21, 22 et 23 mars 1991 sous la direction de R. Girault et M. Lévy-Leboyer), Paris, 1993, pp. 515-528.

Guillen P., 'Le projet d'union économique entre la France, l'Italie et le Luxembourg », dans **?,**, pp. 143-164.

In bono et aequitate perseverans. Baron de Barsy 1906-1985, Bruxelles, 1985.

Institut de Réescompte et de Garantie. Mémorial 1935-1950, Bruxelles, 1950.

Jacobsson E., *A life for sound money. Per Jacobsson. His biography*, Oxford, 1979.

Janssens V., *De beheerders van ons geld. Negentien gouverneurs van de Nationale Bank van België*, Tielt, 1997.

Janssens V., 'La coopération et l'intégration monétaires européennes (1945-1975)', in : *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne* (Studia diplomatica, v. XXXIV, n° 1-4), Bruxelles, Institut royal des Relations internationales, 1981, pp. 345-366.

Janssens V., *Le franc belge. Un siècle et demi d'histoire monétaire*, Bruxelles, 1976.

Kaplan J. J. et Schleiminger G., *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*, Oxford, 1989.

Keith Horsefield J., *The International Monetary Fund. 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation*, t. I, *Chronicle*, Washington, 1969.

Koch H., *Histoire de la Banque de France et de la monnaie sous la IV^e^ République*, Paris 1983.

Kurgan-van Hentenrijk G., 'The Banque nationale de Belgique and the Belgian economy during the XXth century', in : *The jounal of European Economic History*, t. 85, 2000 (Special Issue: Financial systems in Europe in the XXth-Century. Factors of Crisis, Stability and Growth).

Kurgan-van Hentenryk G., 'La Belgique et le Plan Marshall : les négociations belgo-américaines, juin 1947-juillet 1948', in : *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe* (Actes du colloque tenu à Bercy les 21, 22 et 23 mars 1991 sous la direction de R. Girault et M. Lévy-Leboyer), Paris, 1993, pp. 69-86.

Kurgan-van Hentenryk G., 'La Belgique et le Plan Marshall ou les paradoxes des relations belgo-américaines', in : *Revue Belge de Philologie et d'Histoire*, t. 71, 1993, fasc. 2.

Kuesters H.-J., *Fondements de la Communauté économique européenne*, Bruxelles-Luxembourg, 1990.

Lambiliotte M., *André Renard et son destin*, Bruxelles, 1971.

Lamfalussy A., 'Essai sur la croissance et la balance des paiements de la Belgique: 1948-1957', in : *Bulletin de l'Institut de Recherches économiques et sociales*, t. 25, fasc. 1, 1959.

Lamfalussy A., 'Stratégie et politique monétaires', in : *Reflets et perspectives de la vie économique*, t. XXXIX, 2000, n° 1, pp. 145-154.

Melandri P., *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe, 1945-1954*, Paris, 1980.

Melandri P., 'L'intégration contre la désintégration : les États-Unis, le plan Marshall et et l'unification économique de l'Europe', in : *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe* (Actes du colloque tenu à Bercy les 21, 22 et 23 mars 1991 sous la direction de R. Girault et M. Lévy-Leboyer), Paris, 1993.

Milward A.S., *The Reconstruction of Western Europe*, Londres, 1984.

Milward A.S., 'Belgium and Western European Interdependence in the 1950s : some unexplained problems', in : Dumoulin M. (éd.), *La Belgique et les débuts de la construction européenne, de la guerre au Traité de Rome*, Louvain-la-Neuve, 1987, pp. 145-153.

Morissens L., 'Les facteurs de la décision dans la politique économique de la Belgique', in : *Cahiers Économiques de Bruxelles*, III, n°27, 3e trimestre 1965.

OECE. Dix ans de coopération. Réalisations et perspectives, Paris, 1958.

Poidevin R. (éd.), *Histoire des débuts de la construction européenne. Mars 1948-mai 1950* (Actes du colloque de Strasbourg, 28-30 novembre 1984), Bruxelles - Baden-Baden, 1986.

Polak J.J., 'Financial relations between the Netherlands and Belgium : 1943 to 1993', in : *Essays in Honour of André Szasz*, Amsterdam, 1994, p. 193-196.

Schram J., 'The Netherlands, the Marshall Plan and the European Payments Union, 1947-1950', in : *Le Plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe* (Actes du colloque tenu à Bercy les 21, 22 et 23 mars 1991 sous la direction de R. Girault et M. Lévy-Leboyer), Paris, Ministères des Finances, 1993.

Simonis R., 'Les règlements internationaux de 1939 à nos jours. Deuxième partie : la période de 1945 à 1950', in : *Revue de la Banque*, Bruxelles, 1984, n° 4-5, pp. 7-88.

Simonis R., 'Les règlements internationaux de 1939 à nos jours. Troisième partie : la période de juillet 1950 à fin 1958', in : *Revue de la Banque*, Bruxelles, 1985, n° 4-5, pp. 9-98.

Smits J., *Gaston Eyskens. De Memoires*, Lannoo, Tielt, 1993.

Snoy et d'Oppuers J.-C., *Rebâtir l'Europe. Mémoires*, Bruxelles, Lausanne, 1989.

Spaak P.-H., *Combats inachevés*, t. II, *De l'espoir aux déceptions*, Paris, Bruxelles, 1969.

Stengers J., 'Paul-Henri Spaak et le traité de Bruxelles de 1948', in : R. Poidevin (éd.), *Histoire des débuts de la construction européenne. Mars 1948-mai 1950* (Actes du colloque de Strasbourg, 28-30 novembre 1984), Bruxelles – Baden-Baden, 1986, pp. 119-142.

[Triffin R.], 'L'étalon monétaire européen depuis la guerre', in : *L'Intégration économique de l'Europe*, Paris, 1953.

Triffin R., *Europe and the Money Muddle. From Bilateralism to Near Convertibility, 1947-1956*, Londres, 1957.

Van Audenhove M., *Au fil d'une carrière de 38 ans au Crédit communal de Belgique*, Bruxelles, ??

Vandeputte E., 'L'expansion du groupe Bekaert dans une perspective belge, européenne et mondiale', in : *Bekaert 100. Développement économique dans le sud de la Flandre-Occidentale*, Tielt, 1980.

Vandeputte R., *L'histoire économique de la Belgique 1944-1990*, Bruxelles, 1993.

Vandeputte R., Abraham J.-P. et Lempereur C., *Les institutions financières belges*, t. 1, *Le secteur public*, Anvers, 1981.

Van der Wee H., *La Générale de Banque 1822-1997. Un défi permanent*, Bruxelles, 1997

Van der Wee H., *Histoire économique mondiale, 1945-1990*, Bruxelles, 1990.

Van der Wee H. et Tavernier K., *La Banque nationale de Belgique et l'histoire monétaire entre les deux guerres mondiales*, Bruxelles, 1975.

Vanthemsche G.,

Vanthemsche G., 'L'élaboration de l'arrêté royal sur le contrôle bancaire (1935)', in : *Revue Belge d'Histoire Contemporaine,* XI, 1980, 3, pp. 389-435.

Weisglas M., *Benelux. Van nabuurstaten tot uniepartners*, Amsterdam et Bruxelles, 1949.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS **3**

SIGLES ET ABRÉVIATIONS UTILISÉS **7**

CHAPITRE 1 - LA RÉFORME DES STATUTS DE LA BANQUE **11**

LE CHANGEMENT D'ATTELAGE À LA TÊTE DE LA BANQUE (NOVEMBRE 1944) 11
LE GOUVERNEMENT VAN ACKER I (FÉVRIER-AOÛT 1945) 16
LE GOUVERNEMENT VAN ACKER II (AOÛT 1945-MARS 1946) 17
La nomination de Franz de Voghel comme ministre des Finances *17*
Une réforme d'ensemble des institutions de crédit ? *20*
La question connexe de la liquidation de la Banque d'émission *21*
LE GOUVERNEMENT VAN ACKER III (MARS-AOÛT 1946) 22
LE GOUVERNEMENT HUYSMANS (AOÛT 1946-MARS 1947) 26
LE GOUVERNEMENT SPAAK (MARS 1947-JUIN 1949) 29
Eyskens aux Finances : un autre regard *29*
Le régime des avances à l'État *33*
La réforme de la loi organique devant le Parlement *36*
Le baroud d'honneur des actionnaires (septembre 1948) *39*
APRÈS 1948 : LA BANQUE, PARASTATAL OU ÉTABLISSEMENT PRIVÉ ? 43

CHAPITRE 2 - LE GOUVERNEMENT DE LA BANQUE **55**

LE COMITÉ DE DIRECTION : RÔLE ET RENOUVELLEMENT 55
LES RÉMUNÉRATIONS DE LA DIRECTION 61
LE CONSEIL DE RÉGENCE : RÔLE ET RENOUVELLEMENT 62

CHAPITRE 3 - LE PERSONNEL **71**

LIBÉRATION ET ÉPURATION 71

SUCCURSALE D'ANVERS **72**

AGENCE D'EEKLO **72**

AGENCE D'YPRES **72**

AGENCE D'OSTENDE **72**

RECRUTEMENT ET AVANCEMENT 73
RELATIONS SOCIALES ET SALAIRES 76

CHAPITRE 4 - LE PATRIMOINE IMMOBILIER DE LA BANQUE **83**

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE **87**

INDÉPENDANCE ET DISCRÉTION, VERTUS CARDINALES D'UNE BANQUE CENTRALE **87**

DEUXIÈME PARTIE : DU BILATÉRALISME À LA CONVERTIBILITÉ. LA POLITIQUE DE CHANGE DE LA BANQUE À L'ÉPREUVE DU CONTEXTE INTERNATIONAL 91

CHAPITRE 1 – L'ÂGE DU BILATÉRALISME (1944-1947) 93

LA CRÉATION DE L'IBLC 93
FAUT-IL RÉQUISITIONNER LES AVOIRS DES RESSORTISSANTS BELGES EN OR ET DEVISES ? 95
LICENCES D'IMPORTATION ET MISSION KRONACKER 96
LES DOLLARS DU « *REVERSE LEND LEASE* » 98
LES ACCORDS BILATÉRAUX DE PAIEMENT 103
PREMIERS ASSOUPLISSEMENTS DU CONTRÔLE DES CHANGES 109

CHAPITRE 2 – LA BELGIQUE ET LE NOUVEL ORDRE MONÉTAIRE MONDIAL (1944-1947) 119

LA RATIFICATION DU TRAITÉ DE BRETTON WOODS (DÉCEMBRE 1945) 119
LES PREMIERS PAS DU FMI ET LA REPRÉSENTATION BELGE AU FONDS 120
TENSIONS ENTRE LA BANQUE ET LE FMI : PARITÉS FIXES ET PRIX DE L'OR 123
FRÈRE ET LE SAUVETAGE DE LA BRI (1945-1947) 127
L'ÉCHEC DU RÉTABLISSEMENT DE LA CONVERTIBILITÉ DE LA LIVRE (FÉVRIER-DÉCEMBRE 1947) 130
UN « DOLLAR GAP » EN BELGIQUE ? 135

CHAPITRE 3 – LA NOUVELLE POLITIQUE AMÉRICAINE (1947-1949) 143

LE PLAN MARSHALL 143
LE PLAN ANSIAUX DE MULTILATÉRALISATION DES PAIEMENTS DE L'ÉTÉ 1947 145
LA CONVENTION DE COMPENSATION MULTILATÉRALE DE NOVEMBRE 1947 151
LA CRISE DES PAIEMENTS DE L'HIVER 1947-1948 153
LA GESTATION DE L'ACCORD DE PAIEMENT D'OCTOBRE 1948 : DES « *OFF-SHORE PURCHASES* » AUX AIDES CONDITIONNELLES 158
L'UNION ÉCONOMIQUE AVEC LES PAYS-BAS 167
L'ACCORD DE PAIEMENT ET DE COMPENSATION DE SEPTEMBRE 1949 170
LE PROJET FRITALUX-FINEBEL 178

CHAPITRE 4 – LES DÉVALUATIONS DE SEPTEMBRE 1949 187

LA POLITIQUE BELGE DE FRANC FORT 187
CHRONIQUE D'UNE DÉVALUATION ANNONCÉE 190
FRÈRE ET LE PROJET DE FRANC FLOTTANT 193
EYSKENS ET LE CHOIX DE LA DÉVALUATION 195
LA DÉVALUATION DEVANT LE PARLEMENT 199
LES SUITES DE LA DÉVALUATION EN EUROPE 200

CHAPITRE 5 – LA GENÈSE DE L'UNION EUROPÉENNE DE PAIEMENTS (1949-1950) 209

L'ÉCHEC DE FINEBEL 209
L'IDÉE DE RICHARD BISSELL DE DÉCEMBRE 1949 210
LE RAPPORT DES EXPERTS FINANCIERS ET LES OBJECTIONS BRITANNIQUES 211

Un institut d'émission européen : les divergences de vues de Frère et d'Ansiaux 215
Du « plan anglais » de mars 1950 à la proposition britannique de mai : une révolution copernicienne 217
La Belgique hors de l'Union européenne de Paiements ? 220
La signature de l'accord 225
Les États-Unis entre UEP et FMI 226

CHAPITRE 6 – L'ENFANCE CHAHUTÉE DE L'UEP (1950-1952) 233

La Belgique, « super-créditeur » européen 233
Le premier renouvellement de l'UEP (juin 1952) 238
Retournement dans la politique belge de change 242
Le marché des billets et des capitaux *242*
Le contrôle des recettes de change *245*
Le financement du déficit en dollars de l'UEBL *249*
Le Benelux au sein de l'UEP 252
Le plan Schuman 254

CHAPITRE 7 – LA LONGUE MARCHE VERS LA CONVERTIBILITÉ (1952-1957) 261

Le Royaume-Uni propose le retour à la convertibilité (octobre 1952-juin 1953) 261
L'UEP entre intégration européenne et globalisation 265
Un club des mécontents à l'UEP (octobre 1953- juin 1954) 268
L'accord monétaire européen de juillet 1955 270
Derniers sursis pour l'UEP (1956-1957) 275
La législation belge du change des années 1952-1958 277
Les paiements courants (1952-1954) *277*
Les mouvement de capitaux : les comptes financiers UEP (1952-1954) *280*
Le marché libre du dollar et le double marché des changes (1954-1955) *282*
Interventions de la banque sur le marché libre (1955-1957) *285*
Changement de la politique des changes vis-à-vis de la zone UEP *287*

CHAPITRE 8 – EN MARGE DE L'UEP : LA « PETITE EUROPE » (1955-1958) 295

Genèse de la Communauté économique européenne (1955-1957) 295
La création du Comité monétaire européen (1957-1958) 303

CHAPITRE 9 – LE RÉTABLISSEMENT DE LA CONVERTIBILITÉ (1958-1959) 309

L'Accord monétaire européen succède à l'Union européenne de Paiements 309
La liquidation des comptes de l'UEP 313
Au-delà du retour à la convertibilité : la problématique des liquidités internationales 315

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 319

TROISIÈME PARTIE LA POLITIQUE DE CRÉDIT DE LA BANQUE AU SERVICE DE LA STABILITÉ DU FRANC 327

INTRODUCTION : LES CONCEPTIONS NEO-LIBÉRALES DE MAURICE FRÈRE 329

CHAPITRE 1 – LA RÉSURRECTION DE L'ÉCONOMIE (1944-1946) 333

PRIX ET SALAIRES DANS L'IMMÉDIAT APRÈS-GUERRE 333
L'ÉVOLUTION DE LA CIRCULATION MONÉTAIRE 336
LA STABILISATION DU COURS DES FONDS PUBLICS : CRÉATION DU FONDS DES RENTES 338
LE MARCHÉ DU *CALL MONEY* 341
L'ALIMENTATION DU TRÉSOR : LA RÉGLEMENTATION SUR LES COEFFICIENTS BANCAIRES DE JANVIER 1946 342
LES AVANCES DE LA BANQUE À L'ÉTAT 343
LES CRÉDITS À L'ÉCONOMIE 346
Le crédit à court terme : la renaissance de la traite escomptée 346
Le financement des investissements 348

CHAPITRE 2 – DU MIRACLE BELGE AUX PREMIÈRES DÉFAILLANCES DE L'ÉCONOMIE (1946-1950) 355

L'ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE : PRIX, SALAIRES, EMPLOI 355
UNE POLITIQUE DE DÉFLATION ? 357
L'ENDETTEMENT ENDÉMIQUE DU TRÉSOR 360
Les avances de la Banque à l'État 360
L'affectation de la réévaluation de l'encaisse or après la dévaluation de septembre 1949 369
Le financement des accords de paiement 372
LES CRÉDITS À L'ÉCONOMIE 374
Le crédit à court terme : une politique de restriction monétaire 374
Le plan Marshall et le rééquipement industriel 379
L'insuffisance des capitaux d'investissement en 1949-1950 384
LE RÈGLEMENT BANCAIRE D'OCTOBRE 1949 386

CHAPITRE 3 – DU BOOM DE CORÉE À UNE RÉCESSION RELATIVE (1950-1954) 397

L'ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE : PRIX, SALAIRES, EMPLOI 397
L'EXPANSION MONÉTAIRE 401
LES AVANCES DE LA BANQUE À L'ÉTAT 404
LES CRÉDITS À L'ÉCONOMIE 409
Le crédit à court terme : coup de frein et détente 409
Les crédits aux secteurs en difficulté 413
Le financement des investissements : un problème lancinant 414
Le financement des accords de paiement 418

CHAPITRE 4 – L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE CONJONCTURELLE (1954-1958) 423

LES VARIATIONS DU TAUX D'ESCOMPTE 423
L'ENDETTEMENT ENDÉMIQUE DU TRÉSOR 427
La multiplication des émissions publiques (1954-1956) *427*
La réforme du marché du call money (1956) *430*
Projets de stérilisation des accroissements de dépôts bancaires (1956) *433*
La crise de la Trésorerie de 1956 *438*
La crise de la Trésorerie de 1957 *442*
La réforme du marché monétaire de 1957 *445*
L'évolution de la Trésorerie en 1958 et le projet de budget cyclique *451*
LES CRÉDITS À L'ÉCONOMIE 453
Le financement du commerce extérieur *453*
Le financement des stocks *455*
Le financement de l'expansion économique *457*
La Banque, gardienne de la stabilité du système bancaire *461*

CHAPITRE 5 - LA FIXATION DU STATUT DU FRANC (1945-1958) 471

CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE 479

INDÉPENDANCE DE LA BANQUE **ERREUR ! SIGNET NON DÉFINI.**

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE 485