

Sabine S. PETERS-GODTS

LA POLITIQUE EUROPEENNE  
DU GOUVERNEMENT BELGE  
SEPTEMBRE 1944 - MAI 1950

Thèse soumise à l'approbation du jury  
en vue de l'obtention du doctorat de  
l'Institut universitaire européen

Membres du Jury : Prof. Herman Van der Wee, Université de Louvain  
Prof. Richard Griffiths, Vrije Universiteit Amsterdam  
Prof. Peter Hertner, IUE  
Prof. Alan Milward, IUE

Florence, avril 1987

LIB  
949  
.304  
-Q  
PET

3001-RTB



30001

000454100





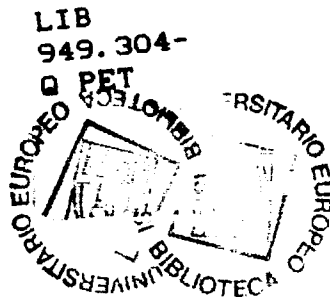
949  
304Q

Sabine S. PETERS-GODTS

PET



**LA POLITIQUE EUROPEENNE  
DU GOUVERNEMENT BELGE  
SEPTEMBRE 1944 - MAI 1950**



Thèse soumise à l'approbation du jury  
en vue de l'obtention du doctorat de  
l'Institut universitaire européen

Membres du Jury : Prof. Herman Van der Wee, Université de Louvain  
Prof. Richard Griffiths, Vrije Universiteit Amsterdam  
Prof. Peter Hertner, IUE  
Prof. Alan Milward, IUE

Florence, avril 1987

949304Q  
32102094



Je remercie tous ceux qui, par leurs conseils, leur aide matérielle et morale, m'ont aidée dans la conception de cette thèse.

Parmi eux, je remercie tout particulièrement le professeur Alan Milward dont les avis éclairés m'ont permis de trouver le fil conducteur de cette recherche et dont l'humour a eu raison de mes découragements face aux montagnes d'archives à dépouiller.

Ma gratitude va à l'Institut Universitaire Européen pour sa contribution matérielle et logistique au cours de mes trois années de séjour à Florence.

Je remercie aussi le personnel des différents centres d'archives et parmi eux, plus particulièrement Madame Peemans des Archives du ministère des Affaires Etrangères de Belgique et Monsieur Pfeiffer du Washington National Records Center qui m'ont été précieux pour opérer la sélection des dossiers; ainsi que Monsieur Prévost des Archives du ministère des Affaires Etrangères de Belgique, pour les kilos de dossiers déplacés.

Je remercie également Madame Van Exaerde pour son formidable travail de dactylographie.

Qu'il me soit permis d'exprimer ici mon immense gratitude à Benoît Godts, pour son soutien patient, quotidien et efficace tout au long de ce travail.

Je dédie cette thèse à Benoit-Laurent et à Quentin. Sans eux, elle eût trouvé un terme il y a plusieurs mois déjà, mais ils sont devenus des Européens convaincus.





## TABLE DES MATIERES.

Introduction générale	p. 7
<u>Première partie : La Belgique en quête d'intégration diplomatique et de coopération militaire en Europe, 1945-1950</u>	p.12
<u>Section I : Les origines et les acteurs</u>	p.13
Chapitre I : La politique extérieure belge durant l'entre-deux-guerres	p.14
Chapitre II : Les acteurs : Paul-Henri Spaak Paul Van Zeeland	p.26
<u>Section II : Une nouvelle forme de politique extérieure : la Belgique en quête d'intégration politique</u>	p.30
Chapitre I : 1940-1945 : les mutations et l'élabora- tion de la politique extérieure belge	p.31
1. L'action du gouvernement en exil en matière de politique extérieure	p.31
2. L'élaboration de la future politique extérieure de la Belgique	p.35
Chapitre II : Le Benelux ou l'unité diplomatique des petites nations	p.41
1. Les origines	p.41
2. La genèse du rapprochement : les gouvernements en exil à Londres	p.44
3. La coopération politique entre les pays du Benelux, 1945-1950	p.48

Chapitre III :	Les partenaires principaux : Londres-Paris	p. 55
1. La Grande-Bretagne		p. 56
2. La France		p. 63
Chapitre IV :	Belgique et Allemagne	p. 74
1. Attitude et politique préconisées par le gouvernement à l'égard de l'Allemagne (1944-1948)		p. 76
2. La Belgique, puissance mineure : la difficulté de faire valoir son point de vue (1945-1948)		p. 85
3. L'association des pays du Benelux à la politique allemande des grandes puissances		p. 91
4. Les conversations de février-mars : un premier accord sur la Ruhr (26 février - 6 mars 1948)		p. 97
5. Le durcissement des positions : Berlin et Londres. (mars - juin 1948)		p.104
<u>Section III :</u>	<u>La volonté belge d'une coopération militaire en Europe</u>	p.113
Chapitre I :	1945-1947, se prémunir contre l'Allemagne avec les grandes puissances	p.114
1. La notion de bloc occidental		p.114
2. Les tentatives de créer une alliance ou un bloc intégré		p.115
Chapitre II :	Le renoncement au système de sécurité intégré ou le pacte de Bruxelles	p.121
Conclusion de la première partie		p.131

<u>Deuxième partie</u> :	<u>Le rôle des Belges dans l'intégration économique de l'Europe, 1945-1950.</u>	p.135
<u>Section I</u> :	<u>Le contexte</u>	p.136
Chapitre I :	Bref aperçu du système de paiements	p.138
1.	L'entre-deux-guerres et la guerre	p.138
2.	L'immédiat après-guerre	p.143
Chapitre II :	Les caractéristiques du commerce extérieur de l'UEBL	p.150
1.	Les années trente	p.150
2.	La guerre	p.160
3.	De 1945 à 1950	p.163
<u>Section II</u> :	<u>Les projets d'intégration économique et d'union douanière</u>	p.182
Chapitre I :	Le Benelux	p.184
1.	Historique du Benelux	p.184
2.	La coordination des politiques économiques	p.193
3.	Le problème agricole	p.200
4.	Quota et balance des paiements	p.204
Chapitre II :	Les projets d'union douanière et de coopération économique entre : la France et le Benelux, la France, l'Italie et le Benelux	p.218
1.	L'accord économique de consultation mutuelle	p.219
2.	Benelux et Francital	p.224

Chapitre III :	Le Groupe d'étude pour l'union douanière européenne	p.228
<u>Section III :</u>	<u>Le rôle de la Belgique dans l'évolution du système de paiements et de commerce international, 1945-1950</u>	p.234
Chapitre I :	Les premières étapes	p.238
1.	La première proposition Benelux sur la multilatéralisation des paiements et l'accord d'octobre 1947	p.238
2.	Les alternatives : "off shore purchases" ou aide conditionnelle	p.247
Chapitre II :	L'accord de paiements et compensations de 1948	p.256
1.	Les négociations	p.256
2.	Les termes de l'accord	p.263
3.	L'utilisation des droits de tirage	p.268
4.	Les limites de l'accord	p.270
Chapitre III :	L'accord de paiements et compensations de 1949	p.272
1.	Les négociations	p.272
2.	Les termes de l'accord	p.284
3.	L'utilisation des droits de tirage	p.289
4.	La portée de l'accord	p.293
Chapitre IV :	L'Union Européenne de Paiements	p.294
1.	Les négociations	p.294
2.	Les termes de l'accord	p.311
3.	Les implications et les perspectives	p.313

Chapitre V :	L'alternative Fritalux-Finebel	p.316
Chapitre VI :	La libération des échanges	p.328
1.	Les premières étapes	p.328
2.	Les libérations dans le cadre de l'UEP	p.331
Conclusion de la deuxième partie		p.336
<u>Conclusion générale</u>		p.338
Bibliographie		p.349
Liste et fonction des principaux personnages mentionnés		p.379
Liste des principales abréviations utilisées		p.386



## INTRODUCTION GENERALE

Le processus d'intégration européenne, entamé à l'issue de la deuxième guerre mondiale, est le résultat d'une double évidence, ainsi que le souligne Walter Lipgens dans son très important ouvrage consacré à ce sujet (1). D'une part, l'"Etat-Nation", responsable d'anarchies économiques et de deux "guerres civiles européennes" (2) doit s'effacer pour faire place à un système fédéral soumis à une autorité issue du vote populaire. D'autre part, l'Europe de 1945, affaiblie et appauvrie, doit s'unir ou se fédérer pour prendre part au dialogue entre les deux "Super-Grands" et ensuite, quand les relations entre ces derniers se dégradent, pour peser de façon significative dans le rapport de force qui a fait place à l'apparente collaboration USA/URSS.

Jusqu'en 1947, la plupart des gouvernements ouest-européens n'adhèrent pas à cette alternative. La volonté de renoncer à tout ou partie de la souveraineté nationale pour réaliser l'intégration européenne est entretenue principalement par des individus ou des associations non-gouvernementales (3). En Belgique, le processus semble avoir été l'inverse de celui des autres pays européens. Dès son exil à Londres, le gouvernement belge, par la voix de son ministre des Affaires Etrangères Paul-Henri Spaak, préconise la coopération européenne comme solution aux problèmes politiques et surtout économiques, qui se poseront à l'Europe et à la Belgique libérées. Par ailleurs,

---

(1) LIPGENS (W.), A History of European Integration, Oxford, 1982.

(2) DUROSELLE (J.B.), L'idée d'Europe dans l'Histoire, Paris, 1965.

(3) LIPGENS (W.), op.cit., pp.154-182.

hormis les socialistes, les mouvements de résistance n'évoquent que peu ou pas la possibilité d'une intégration européenne (4). Dès lors, l'étude de l'action européenne du gouvernement belge est originale jusqu'en 1947 et complémentaire, ensuite, de celle des autres pays européens. L'intérêt du sujet réside dans la singularité de la position du gouvernement et dans le dynamisme de Paul-Henri Spaak en matière de coopération européenne. Le choix de ce sujet a été également dicté par des considérations plus spécifiques à la Belgique : pourquoi le gouvernement belge se distingue-t-il des autres gouvernements européens, quels sont les objectifs fondamentaux de cette politique, à quelles exigences politiques et économiques le gouvernement est-il soumis pour entamer un processus qui semble, à première vue, en rupture avec la tradition des relations extérieures du pays ?

Notre recherche se limite dans le temps à la période qui s'écoule entre la Libération et la déclaration Schuman. Le choix de septembre 1944 comme point de départ de la thèse tient plus au caractère "fétiche" de cette date qu'au fait d'être une étape logique dans l'évolution de la conception des relations extérieures de la Belgique. Au contraire, la rupture dans ce domaine se situe plutôt fin 1940; une nouvelle politique est en gestation à Londres et sera confrontée à la réalité à partir de la Libération. L'importance de la période de la guerre justifie le chapitre assez long consacré aux origines de la politique européenne de la Belgique. Notre étude s'arrête en mai 1950 avec le commencement d'une nouvelle étape de la construction européenne : la CECA; c'est le temps d'une Europe plus autonome, d'une Europe entreprise pour et par les Européens. L'examen du

---

(4) Ainsi que l'a mis en évidence J. Gotovich dans sa communication "Perspectives européennes dans la Résistance et à Londres" lors du colloque "La Belgique et les débuts de la construction européenne" organisé à Louvain-la-Neuve les 26 et 27 février 1987.



rôle de la Belgique dans ce domaine fait l'objet d'études déjà entamées (5).

Ce cadre chronologique permet d'aborder l'objet de notre recherche dans un contexte en mutation : tout d'abord, la coopération européenne peut être perçue comme une politique extérieure répondant à des impératifs de politique intérieure (jusqu'en 1947), et ensuite, elle devient un véritable projet avec des objectifs précis et raisonnables dans les domaines de la sécurité et de la prospérité économique. Paul-Henri Spaak est le principal acteur de cette politique extérieure. En août 1949, il est remplacé par Paul Van Zeeland. Pour la période étudiée dans notre travail, les politiques des deux ministres, bien qu'ils ne soient pas de la même famille politique, ne divergent pas fondamentalement.

Le choix du sujet est déterminé par la logique mais aussi par l'état des recherches. Si l'étude des partis politiques vis-à-vis de l'intégration européenne a déjà été abordée par les politologues (6), l'action du gouvernement belge dans cette matière n'a pas encore été lue du point de vue de l'historien. L'ouvrage collectif "Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne" (7) aborde le sujet de manière fractionnée sans insister sur la période 1945-1950.

(5) Mémoires de licences dirigés par Michel Dumoulin à l'Université Catholique de Louvain.

(6) Dont MARCHAL-VAN BELLE (G.), Les socialistes belges et l'intégration européenne, Bruxelles, 1968. Ceci a été encore mis en évidence lors du colloque de Louvain-la-Neuve mentionné dans la note 4.

(7) "Studia Diplomatica", Vol. XXXIV : 1981.

Les raisons de cette lacune dans l'histoire de l'intégration européenne sont largement liées au problème de l'accès aux archives. La législation en vigueur en Belgique établit un délai de prescription de cinquante ans avant l'ouverture des archives, exception faite depuis juillet 1981 pour les Archives du ministère des Affaires Etrangères qui sont disponibles après trente ans. C'est donc principalement sur ces dernières que nous avons basé notre travail. Nos tentatives pour accéder à d'autres sources en Belgique (Banque Nationale de Belgique, ministère des Finances, papiers privés Snoy aux AGR....) n'ont pas donné de résultats. Un tel travail ne pouvant pas se fonder sur un seul fonds d'archives, nous avons complété les informations par des dépouillements de source aux archives du ministère français des Relations Extérieures, au "Washington National Record Center", au "National Archives and Records Service" ainsi que par la consultation des sources publiées et par des interviews de témoins. Nous espérons ainsi avoir pu reconstituer une fresque aussi complète que possible aujourd'hui de ce paragraphe de l'histoire de l'Europe et de la Belgique (8).

Bien qu'il ne soit pas toujours aisé de dissocier l'aspect politique de l'aspect économique d'une politique extérieure, nous avons choisi ce critère de distinction. La première partie de notre travail est consacrée à l'aspect politique. Ceci répond à une logique chronologique : l'activité de politique extérieure du gouvernement se concentre surtout durant les années 1945-1947 tandis que son activité dans le domaine économique, abordée dans la deuxième partie, s'intensifie en 1948-1950.

Le problème du non-accès aux archives s'est surtout posé dans la partie consacrée à la coopération économique. Les fonds d'archives du ministère des Affaires Etrangères complétés par la consultation de sources publiées ou éditées, d'interviews de témoins et de contacts avec d'autres chercheurs, permettent d'avoir un point de vue critique pour ce qui est de la politique. Le problème essentiel de la rédaction de la partie économique réside dans l'interaction de plusieurs ministères et organismes : Affaires Etrangères, Commerce Extérieur, Finances, Banque Nationale de Belgique, Administration belge de coopération économique... Tous ces différents intervenants ont été étudiés par le biais d'un seul fonds d'archives. Puisqu'une critique ou une confrontation des documents n'était pas possible de l'intérieur, celle-ci a été faite de l'extérieur par la consultation d'archives à l'étranger. Ceci détermine bien sûr l'orientation donnée à cette thèse.

Si la récolte d'archives a posé de nombreux problèmes de nature à décourager l'historien, le fait que ce travail se situe dans le cadre d'un projet collectif de recherche et le fait qu'il constitue une pièce d'un puzzle en voie d'assemblage ont encouragé l'auteur à étudier ce sujet au risque de laisser d'importantes zones d'ombre.



**Première partie :  
LA BELGIQUE EN QUETE D'INTEGRATION  
DIPLOMATIQUE ET DE COOPERATION MILITAIRE  
EN EUROPE, 1945-1950**

Dans cette première partie de notre travail, nous allons analyser comment la politique extérieure de la Belgique change de forme et passe de "l'indépendance à l'alliance", d'une politique de neutralité à un engagement effectif dans la coopération internationale au niveau européen.

Après un rapide survol des origines et des acteurs de la politique extérieure, nous étudions la nouvelle forme donnée aux relations extérieures, leurs objectifs et le contexte dans lequel ceux-ci pourront se réaliser.

D'entrée de jeu, nous limitons notre analyse à la politique européenne de la Belgique parce que c'est dans ce domaine surtout que la Belgique a joué un rôle efficace. C'est pourquoi sur le point particulier de la sécurité, nous n'abordons pas le volet "atlantiste".

Signalons encore une fois la difficulté de dissocier le problème de la sécurité de celui de la prospérité qui nous oblige à faire des références continues à l'aspect économique dans cette partie consacrée à la politique.



\*

**SECTION I : LES ORIGINES ET LES ACTEURS.**





## Chapitre I : LA POLITIQUE EXTERIEURE BELGE DURANT L'ENTRE-DEUX-GUERRES.

Le statut de neutralité, imposé et garanti par la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et l'Autriche dans les traités de 1839 (1), avait maintenu la Belgique en dehors des remous diplomatiques du XIXème siècle et de la première décennie du XXème siècle. Dès 1839, la Belgique crée ses institutions et industrialise le pays en commençant par le sud. Après 1870, lorsque la garantie des cinq grandes puissances démontre pleinement son efficacité, non tant en raison de leur engagement moral mais bien parce que les ambitions et les antagonismes des Grands nécessitaient le maintien de l'indépendance belge, la Belgique se tourne d'autant plus délibérément vers un développement économique et commercial. Fin du XIXème et début du XXème siècle, les hommes d'affaires belges, soutenus par Léopold II, internationalisent leurs activités et commencent à investir massivement à l'étranger. Anvers se développe, malgré les restrictions imposées dans les traités de 1839, et la Belgique devient la cinquième nation commerçante du monde. Au début du XXème siècle, le développement économique de la Belgique est soutenu par des investissements allemands au point que la Belgique en arrive à être considérée comme un satellite économique de l'Allemagne. Au cours de cette période, la Belgique développe un réseau diplomatique normal mais dont l'activité se concentre surtout sur l'expansion des intérêts commerciaux (2).

---

(1) Le statut international de la Belgique est régi par trois traités : un traité entre la Belgique et les cinq puissances mentionnées ci-dessus, un traité belgo-hollandais et un traité entre la Hollande et les cinq grandes puissances.

(2) Voir à ce propos : HELMREICH (J.), Belgium and Europe, The Hague-Mouton, 1976, pp.9-171; DUMONT (G-H.), Histoire de la Belgique, Paris, 1977; PIRENNE (H.), Histoire de Belgique, 4 vol., Bruxelles, 1948-1952; WILLEQUET (J.), La naissance de l'Etat belge, Bruxelles-Paris, 1945.

C'est donc dans un état d'impréparation diplomatique mais aussi militaire (malgré les récents efforts) que la Belgique doit faire face à l'invasion d'août 1914 et à l'occupation qui s'ensuit. Durant la guerre, le gouvernement en exil au Havre va définir une nouvelle politique extérieure pour la Belgique dans l'orbite des Alliés.

Cette nouvelle politique se concrétise en plusieurs objectifs dont le point fondamental est la révision des traités de 1839 et particulièrement l'abandon du statut de neutralité imposé par les cinq grandes puissances (3). A partir du moment où deux des cinq garants ont renié leur engagement et où un troisième a disparu de la scène diplomatique, les ministres des Affaires Etrangères belges, Paul Hymans et ensuite Henri Jaspar vont chercher à assurer la sécurité de la Belgique par d'autres moyens. Outre la révision des traités de 1839 et l'assurance de leur sécurité, le troisième objectif majeur des Belges est la résolution en leur faveur de la question luxembourgeoise. Dans l'immédiat, la Belgique a des revendications territoriales relativement limitées et des exigences de réparations démesurées à l'égard de l'Allemagne. Cette dernière question a une importance capitale pour le financement de la reconstruction de la Belgique.

La conférence de paix qui se clôture en 1919 par le traité de Versailles ne résoud aucun des objectifs fondamentaux de la Belgique. Les solutions apportées aux exigences de réparations se révéleront précaires. La révision des traités de 1839, la question du Luxembourg et la garantie d'une sécurité devront être résolues par les canaux de la diplomatie traditionnelle au cours de la décennie suivante.

---

(3) La révision des traités de 1839 signifiait aussi pour les Belges, la révision du traité hollando-belge. A cet égard, ils revendiquaient non seulement des territoires (le Limbourg néerlandais et la Flandre zélandaise) mais aussi une révision du statut de l'Escaut, de celui du canal Gand-Terneuzen et la possibilité d'utiliser le port d'Anvers à des fins militaires. Cette question sera examinée dans le cadre des relations belgo-néerlandaises.

La question du Luxembourg (4) sera le plus rapidement résolue. Elle est à la fois liée aux relations franco-belges et à la recherche d'une plus grande sécurité. Le Luxembourg avait fait partie de la Belgique de 1830 à 1839, date à laquelle il est scindé entre le Grand-Duché indépendant (possession personnelle de Guillaume d'Orange) et la province du Luxembourg belge. Malgré le démantèlement de la forteresse de Luxembourg en 1867, le pays garde un puissant intérêt stratégique et économique pour la France, la Belgique et l'Allemagne. La construction du réseau de chemins de fer Guillaume-Luxembourg et l'essor de la sidérurgie renforcent encore l'attrait pour ce petit pays. Au cours du XIXème siècle, l'Allemagne s'assure le contrôle du Luxembourg par son appartenance au Zollverein (1842), l'annexion de la Lorraine (1871) et la mainmise sur les chemins de fer Guillaume-Luxembourg (1872). La passivité face à l'invasion allemande et l'accueil favorable réservé à l'occupant allemand par la Grande-Duchesse Marie-Adélaïde rendent précaire le statut du Grand-Duché. Dès le début de la guerre, la Belgique définit ses objectifs à l'égard du Luxembourg : soit annexion, soit union personnelle à la couronne belge, soit encore union économique. Au départ, l'attitude française est claire : le Luxembourg revient à la Belgique.

---

(4) Voir à ce propos :

MARKS (S.), Innocent Abroad, Belgium at the Paris Peace Conference of 1919, The University of North California Press, Chapel Hill, 1971, pp.207-254 et pp. 339-347;  
TRAUSCH (G.), Les relations franco-belges à propos de la question Luxembourgeoise (1914-1922) in Actes du Colloque de Metz, 15-16 nov. 1974, pp. 275-293;  
WILLEQUET (J.), Gaston Brabanson, promoteur d'une "Grande Belgique" en 1914-1918, in "Revue Belge de Philologie et d'Histoire", t. 48 (1970), pp. 335-376 et 1177-1206;  
HELMREICH (J.), The negotiations of the Franco-Belgian military accord, in "French Historical Studies", 3 (1963), pp. 360-378;  
VAN LANGENHOVE (F.) L'accord militaire franco-belge de 1920 à la lumière des documents diplomatiques belges, in Académie Royale de Belgique, Bulletin de la Classe des Lettres, 5ème série, t. 53 (1967), II, pp. 520-535.

Cette attitude se modifie dès 1916 et se précise à la fin de la guerre surtout en raison de considérations stratégiques (sous l'influence du Maréchal Foch) mais aussi économiques, avec par-dessus tout la question des chemins de fer. En résumé, les Français veulent bien céder le Luxembourg à la Belgique à condition que la Belgique accepte une "alliance intime" avec la France. Entretemps, le Luxembourg avait réussi à sauvegarder son indépendance et c'est surtout la question de l'union économique et du contrôle des chemins de fer qui se pose. Pour les Belges, la question du Luxembourg doit être résolue préalablement à toute alliance militaire avec la France. En outre, ils ne veulent d'une alliance militaire avec la France que si elle a son correspondant avec l'Angleterre; or, cette dernière reste sourde à toutes les ouvertures de la Belgique dans ce sens. La question sera résolue en avril 1920. Le 6 avril, en réponse à une intervention militaire du gouvernement allemand dans la Ruhr, les Français occupent Darmstadt et Francfort, Hombourg, Hanau et Duisbourg. En participant à cette action deux jours plus tard, le gouvernement belge rompt l'isolement de la France. La situation se dénoue alors rapidement : Français et Belges se mettent d'accord sur le partage du réseau de chemins de fer (5); la France fait savoir le 10 mai qu'elle n'envisage pas d'union économique avec le Luxembourg, lui conseille de se tourner vers la Belgique et des négociations en vue d'un accord militaire franco-belge sont entamées. Elles aboutiront en septembre 1920. Le 25 juillet 1921, la convention d'Union Economique est signée entre la Belgique et le Luxembourg; elle entre en vigueur en mars 1922.

---

(5) Les Luxembourgeois refuseront de reconnaître le partage du réseau de chemins de fer. Les négociations vont durer tout l'entre-deux-guerres, période durant laquelle le réseau est administré par la France. La question sera résolue en 1946 lorsque tous les réseaux luxembourgeois seront réunis en une Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois, avec la participation des trois Etats. VAN LANGENHOVE (F.), La Belgique en quête de sécurité, 1920-1940, Bruxelles 1969.

La question de l'abandon de la neutralité et de la révision des traités de 1839 avait été confiée en juin 1919 à une commission comprenant des représentants des Etats-Unis, de l'Empire Britannique, de la France, de l'Italie, du Japon, de la Belgique et des Pays-Bas (la Commission des XIV). Cette commission ne trouvant pas de formule réalisant l'unanimité, renvoie la solution au Conseil de la Société des Nations. En attendant un règlement sous les auspices de la Société des Nations, le gouvernement belge poursuit les négociations politiques et économiques avec la Hollande. Les négociations avec les Pays-Bas sont suspendues à la suite des revendications néerlandaises sur la passe des Wielingen. Elles reprennent en 1924 et aboutissent à un traité, signé à La Haye le 3 août 1925, qui sera rejeté par le Parlement néerlandais.

Un traité signé à Paris le 22 mars 1926 par la Belgique, la France et la Grande-Bretagne constate solennellement l'abrogation de la neutralité belge, bien que le statut des relations belgo-néerlandaises ne soit pas réglé. Les traités de Versailles, de Saint-Germain et de Trianon marquaient l'acquiescement de l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie sur cette question. Le pacte rhénan de 1925 consacra l'abandon de la neutralité de la Belgique.(6)

La révision des traités de 1839 et l'abandon de la neutralité impliquent un changement radical pour la Belgique : désormais elle est responsable d'assurer sa sécurité. Dans le contexte incertain de l'entre-deux-guerres, cette question prend toute son ampleur et sa réalisation sera la préoccupation dominante de la politique extérieure belge (7).

(6) VAN LANGENHOVE (F.), op. cit., p. 15.

(7) Voir à ce propos :

HELMREICH (J.), Belgium and Europe, A study in small power diplomacy, The Hague-London, 1976; HYMANS (P.), Mémoires, Bruxelles, 1958; MARKS (S.), Innocent Abroad, Belgium at the Paris Conference of 1919, The University of North California Press, Chapel Hill, 1971; MILLER (J.K.), Belgian Foreign Policy between two wars, New York, 1951;

.....

Cette sécurité signifie non seulement se prémunir contre une nouvelle invasion allemande mais aussi diriger ses destinées et développer son économie comme elle l'entend dans un système de liberté et de libre-échange.

Le retrait des Américains de la scène politique européenne, accepté sans objection par les Belges parce que leurs intérêts, hormis le Congo, sont exclusivement européens, amène la Belgique à chercher la garantie de sa sécurité dans des accords militaires avec la France et la Grande-Bretagne, elles-mêmes formant un bloc uni. Parce qu'ils craignent de devenir un satellite de la France, et particulièrement à la suite d'un encerclement économique, les Belges vont toujours chercher à équilibrer leur politique entre la France et la Grande-Bretagne. Cette quête sera compliquée par deux facteurs : premièrement, le désaccord entre Français et Anglais sur l'exécution du traité de Versailles; la position de la Belgique est délicate dans ce domaine : elle a besoin de sécurité et des réparations et, sur ces deux points, ses intérêts la font pencher du côté de la France, mais dans d'autres domaines, comme celui du commerce mondial et de l'équilibre continental, elle se rapproche de l'Angleterre. Deuxièmement, elle doit faire face à une France dominatrice cherchant par tous les moyens à s'allier totalement la Belgique et s'irritant de l'exercice de sa souveraineté, et à une Angleterre indifférente tendant à considérer la Belgique comme inféodée à la France.

Ainsi que nous l'avons mentionné plus haut, un premier volet de cette politique sera réalisé en 1920, lors de la signature de l'accord militaire franco-belge. C'est un accord défensif en cas d'une agression non provoquée de l'Allemagne. Dès sa signature, l'accord prête à équivoque, les Français

---

.....VAN LANGENHOVE (F.), op. cit.; ID., L'élaboration de la politique étrangère de la Belgique entre les deux guerres, Bruxelles, 1980; DE VISSCHER (Ch.) & VAN LANGENHOVE (F.), Documents diplomatiques belges, la politique de sécurité extérieure, 1920-1940, Bruxelles 1964-1966; VAN ZUYLEN (P.), Les mains libres, Bruxelles, 1950.

le présentant comme un véritable traité d'alliance, les Belges le considérant comme un pur arrangement technique, sans force obligatoire, destiné à compléter les garanties de sécurité prévues dans le traité de Versailles et le pacte de la Société des Nations. Les Belges vont tenter d'obtenir, soit une garantie anglaise équivalente, soit un pacte à trois (France - Grande-Bretagne - Belgique). Les tentatives vont échouer notamment à Cannes en 1922. En 1925, on en arrive à une autre forme de garantie consacrée par le pacte rhénan.

Ce pacte fait partie des cinq pactes signés à Locarno le 16 octobre 1925. Par le pacte rhénan, la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Italie et la Grande-Bretagne garantissent la frontière franco-allemande et la frontière belgo-allemande tant d'une agression allemande que d'une agression française ou belge. Ce traité qui établit un nouvel équilibre sur le continent européen avec la garantie de la Grande-Bretagne, rencontre les vœux de la Belgique. Il assure sa sécurité mais l'engage à des responsabilités dans le maintien de la sécurité occidentale. Cet engagement paraît raisonnable aux Belges parce que les traités de Locarno maintiennent la barrière rhénane et l'interdiction faite à l'Allemagne de militariser cette zone. La frontière défensive de la Belgique reste protégée par le glacis rhénan. En outre, le mécanisme de Locarno est étroitement lié à celui de la Ligue, ce qui garantit à la Belgique de ne pas être entraînée dans le conflit par l'action précipitée d'un des signataires.

De 1925 à 1936, la Belgique est complètement imbriquée dans le système de sécurité collective ouest-européen. A partir de 1925, le traité de Locarno, la détente franco-allemande, la résolution de nombreux problèmes concernant

les réparations lui permettent de maintenir sa liberté d'action par rapport à la France. Les tensions qui vont se développer en Europe à partir de 1930 vont amener la Belgique à revoir sa politique extérieure et à passer d'une phase de diplomatie active à un retour vers une diplomatie passive. La première étape du désengagement belge de ce système de sécurité collectif sera l'extinction de l'accord militaire franco-belge. Dès l'origine, cet accord avait donné lieu à de nombreuses controverses : le fait qu'il soit en partie secret le rendait ambigu et suspect en Belgique, particulièrement dans la partie flamande du pays. En outre, les tentatives renouvelées par Jaspar et Hymans en 1934 de conclure un accord similaire avec la Grande-Bretagne n'avaient pas abouti. Dans le contexte tendu des relations intra-européennes, les Belges ressentent de façon plus aiguë qu'auparavant le déséquilibre dans leurs relations extérieures. L'arrivée au pouvoir d'Adolf Hitler en Allemagne, le retrait du Reich de la conférence du désarmement, et ensuite de la Société des Nations, et l'incapacité des Français et des Anglais à adopter une attitude concertée ravivent les craintes que la Belgique éprouve à être entraînée, malgré elle, dans un conflit qui ne la concerne pas, et ce, en raison des engagements français à l'Est. Des déclarations intempestives de certains membres de l'état-major français concernant le passage de troupes françaises à travers le territoire belge font sérieusement craindre que celui-ci ne devienne le champ de bataille d'un conflit franco-allemand. Ces inquiétudes, conjuguées avec une pression flamande, vont amener le gouvernement belge à faire une série de mises au point qui se clôtureront en mars 1936 par l'abrogation de l'accord militaire. Les contacts entre états-majors se maintiennent dans le cadre du pacte rhénan.



L'abrogation de l'accord militaire franco-belge avait été plutôt une mise au point et une limitation des responsabilités que la Belgique était prête à assumer pour la sécurité de l'Europe. L'écroulement définitif des deux axes de la sécurité belge -Genève et Locarno-, lorsque l'Allemagne réoccupe militairement la rive gauche du Rhin le 6 mars 1936, va amplifier les tendances de la Belgique à poursuivre une politique extérieure d'indépendance ou de "mains libres" (8).

L'analyse des raisons de ce retour à la neutralité dépasse le cadre de notre recherche. Nous nous bornerons à dire avec D.O. Kieft (9) que cette politique est à la fois le résultat de contraintes intérieures (exacerbation des passions idéologiques et clivages linguistiques font craindre pour l'unité de la Belgique) et des frustrations subies par la Belgique dans ses relations avec la France mais surtout avec la Grande-Bretagne (incapacité de réagir face à l'Allemagne, non-élaboration d'un nouveau Locarno). Le contrepoids britannique était indispensable à la Belgique et lui avait permis de justifier face à son opinion publique un engagement dans un système de sécurité collective. Le faisceau de facteurs positifs qui l'avait fait accepter le traité de Locarno en 1925 n'existe plus. Un réarmement massif de la Belgique est indispensable et celui-ci ne peut se concevoir et ne sera accepté par les Chambres que si la Belgique poursuit une politique d'intérêt exclusivement national. Cette politique

---

(8) Voir à ce propos :

BUTLER (M.A.), The neutrals, 1933-1940 : the United States, the Oslo nations and the response to Hitler, Phd. Univ. microfilm intern., 1980, pp. 245-294; KIEFT (D.O.), Belgium's return to neutrality - An Essay in the frustration of a small power diplomacy, Oxford, 1972; TOPITSCH (E.), Die Belgische Neutralitätspolitik - 1936-1940 und die Katastrophe von Sedan, in Geschichte und Gegenwart, 1 (182), pp. 125-150; WILLEMS (L.), Het ontstaan van de Belgische zelfstandigheidspolitiek, 1936-1937, Brussel, 1971; WILLEQUET (J.), Regards sur la politique d'indépendance (1936-1940), in "Revue d'Histoire de la deuxième guerre mondiale", juillet 1958, pp.3-11.

(9) Op.cit.

des "mains libres" était le moyen de renforcer la cohésion intérieure en limitant ses obligations. En avril 1937, les puissances occidentales délient la Belgique des obligations de Locarno. En outre, la France et l'Angleterre maintiennent leur garantie d'assistance et l'Allemagne s'engage, en octobre de la même année, à respecter le territoire belge.

Parallèlement à ce retrait du système de sécurité collective, la Belgique va se rapprocher des petits Etats sans alliance. La collaboration de la Belgique et du Luxembourg avec les Pays-Bas et les Etats scandinaves avait débuté le 22 novembre 1930 lors de la signature de la convention d'Oslo, conclue à la suite de l'échec de la convention commerciale de Genève dont le but était de réfréner la hausse des barrières douanières. Cet accord, auquel se joint la Finlande en 1933, est le point de départ d'une série de contacts entre ministres et experts de ce qui sera appelé le Groupe d'Oslo (10). Jusqu'en 1937, la collaboration de la Belgique au Groupe d'Oslo est essentiellement économique sauf dans le domaine du désarmement. A partir de 1937, cette coopération va s'étendre au domaine politique (11). En juillet 1938, le Groupe d'Oslo opte pour la neutralité dans les conflits qui se font jour en Europe. Le 23 juillet 1938, lors de la conférence de Copenhague, les ministres des Affaires Etrangères signifient que leurs pays continuent à participer à l'oeuvre de la Société des Nations mais qu'ils estiment que le système de sanction prévu par l'article 6 du Covenant a acquis un caractère facultatif (12).

(10) Suède, Norvège, Danemark, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Finlande.

(11) VAN ROON (G.), Kleine Landen in crisistijd - Van Oslostaten tot Benelux 1930-1940, Amsterdam-Bruxelles, 1985.

(12) VAN LANGENHOVE (F.), La Belgique..., pp. 124-125.

L'annexion de la Tchécoslovaquie va marquer le début de la "paix armée". Les chefs d'Etat et les politiciens du Groupe d'Oslo vont s'attacher à une politique de "l'apaisement". Dans cette perspective, plusieurs initiatives de paix vont impliquer les pays du Groupe d'Oslo : fonction spéciale dans l'appel à la coopération entre les peuples lancé par le Groupe d'Oxford, initiative de paix d'Henri de Man et appel à la paix à l'initiative de Léopold III (13). Ce texte en faveur de la paix avait été élaboré lors d'une conférence à Bruxelles fin août. Au cours de cette réunion, les ministres des Affaires Etrangères avaient résolu de créer un Comité permanent en vue d'étudier le régime des échanges commerciaux en temps de guerre et le statut de la neutralité (14). A la veille de l'invasion de la Pologne, le Roi Léopold III et la Reine Wilhelmine font une offre de bons offices dans le cas où les Puissances le jugeraient utile. En septembre 1939, la Belgique maintient sa politique de neutralité dans le conflit qui éclate en Europe. Cette politique de neutralité va entraîner des griefs et des contestations de la part des belligérants : le maintien de la neutralité économique va poser de gros problèmes pour le Groupe d'Oslo et la position géographique de la Belgique rend impossible le respect de son espace aérien. En novembre 1949, le Roi Léopold III et la Reine Wilhelmine feront une nouvelle offre de bons offices qui sera plutôt mal accueillie partout (15). Malgré les pressions alliées devant la menace sans cesse répétée d'une invasion allemande en Belgique, les Belges ne se départiront pas de leur politique de neutralité jusqu'à l'invasion du 10 mai 1940. J.?

(13) VAN ROON (G.), op. cit., pp. 274-300.

(14) Ibidem, pp. 305-330.

(15) VIAULT (B.S.), La Belgique et la Hollande à la recherche d'une paix négociée (1939-1940) in "Revue d'Histoire de la deuxième guerre mondiale", 1982, pp. 37-46.

Durant cette période, les Etats-Unis marquent de l'intérêt pour le Groupe d'Oslo; cet intérêt est entrecoupé de courts moments de collaboration. Mais, ainsi que le souligne M.A. Butler :

"...nor could the neutrals look, as they had hoped, to the United States for guidance. American foreign policy was an inconsistent mixture of pro-allied and pro-neutral sentiments. The Roosevelt administration would sacrifice certain neutral maritime and commercial right to ensure Allied success, but it drew the line on questions of the political and territorial integrity of Europe's neutrals. Still, there was to be no American leadership for the Continent's smaller power" (16).

L'entre-deux-guerres, surtout dans sa première moitié, est un âge d'or pour la diplomatie belge qui participe effectivement à la plupart des grandes conférences alliées. Dans ces conditions, il est d'autant plus frustrant de ne pouvoir réaliser aucun des objectifs fondamentaux de sa politique extérieure : une double alliance avec la France et l'Angleterre. Le constat d'échec débouche sur l'ébauche d'une solution alternative : se rapprocher des neutres. Cette solution n'a pas l'opportunité de mûrir avant 1939. Cette période d'illusion et de malaise se terminera dans le fracas des armes et les angoisses de quatre années d'occupation.

---

(16) BUTLER (M.A.), The neutrals, 1933-1940 : the United States, the Oslo nations and the response to Hitler, Phd. Univ. microfilm intern., p. 414.

Chapitre II : LES ACTEURS : PAUL-HENRI SPAAK,  
PAUL VAN ZEELAND.

Pendant la période 1939-1949, la politique extérieure de la Belgique est marquée par la continuité ministérielle. En effet, Paul-Henri Spaak occupe le poste de ministre des Affaires Etrangères du 3 septembre 1939 au 27 juin 1949 (1). Il avait déjà occupé cette fonction de juin 1936 à février 1939. En juin 1949, le parti socialiste entre dans l'opposition et Spaak est remplacé par Paul Van Zeeland qui sera ministre des Affaires Etrangères d'août 1949 à avril 1954. Il ne convient pas d'examiner ici les raisons de cette exceptionnelle continuité. Le fait à retenir est que, pour la période que nous étudions, la politique extérieure sera fortement marquée par la personnalité de Spaak, tout comme elle l'avait été dans ses origines (la politique des "mains libres") et comme elle le sera dans son aboutissement (le traité de Rome) (2).

Paul-Henri Spaak (3)

Spaak (1899-1972) est issu d'une famille bruxelloise, de tradition bourgeoise et libérale. Il fréquente d'abord le cercle des étudiants libéraux et ensuite, s'inscrit au Parti ouvrier belge, le futur Parti socialiste. Juriste de formation, il entame en 1921 une carrière au barreau qui sera éclipsée par sa carrière politique. Dans les années 20 et jusqu'en 1933, Spaak est partisan du rapprochement avec l'Allemagne, dont il faut soutenir la démocratie, et de l'idée européenne (4). En novembre 1932, il devient député socialiste.

(1) LUYCKX (Th.), Politieke Geschiedenis van België van 1789 tot heden, Bruxelles-Amsterdam, 1964, pp. 532-537.

(2) Spaak sera à nouveau ministre des Affaires Etrangères de 1954 à 1957 et de 1961 à 1966.

(3) Voir à son propos WILLEQUET (J.), Paul Henri Spaak, un homme, des combats, Bruxelles, 1975; HUIZINGA (J.H.), Paul-Henri Spaak, een politieke biografie, Anvers, 1963.

(4) WILLEQUET (J.), op.cit., p. 30.

En 1935, il est nommé ministre des Transports, Postes, Télégraphes et Téléphones dans le ministère Van Zeeland et en 1936, il devient ministre des Affaires Etrangères. Beaucoup le considèrent comme l'auteur de la politique des "mains libres"; il en a été plutôt le porte-parole. Avec l'intuition politique qui le caractérise, il exprime à la fois la volonté populaire et celle de la classe politique, et tire les conclusions des frustrations subies par la politique étrangère belge depuis la fin de la première guerre en opérant un réajustement en gestation depuis plusieurs mois.

Si P.H. Spaak a été plutôt un acteur de la politique d'indépendance, il a été à la fois l'auteur et l'acteur principal de la politique européenne de la Belgique. Cette politique va s'ébaucher en exil à Londres et prendre forme dans les années 45-50. La politique extérieure de la Belgique s'affirme conjointement à la renommée internationale de P.H. Spaak. Son talent à sentir l'air du temps lui a permis d'élaborer une politique extérieure réaliste. Ainsi que nous l'étudierons plus tard, il a tiré rapidement les conclusions du nouvel équilibre des forces qui s'installe en Europe après la guerre, alors qu'ailleurs en Europe, on cherche encore à sauver les apparences. Cette clairvoyance, jointe à une coïncidence des intérêts belges et des vues américaines en Europe, en font un interlocuteur apprécié du Département d'Etat :

"Needless to say the prospect of departure of Spaak from foreign office is most disturbing to me since many important matters including that of critical strategical materials have been so easy to handle with a man of his grasp and intelligence" (5).

L'action européenne de P.H. Spaak s'étend aussi au domaine extra-gouvernemental dans le Mouvement Européen.

(5) NARS, 855.000/8-449, Tel. Millard to Secretary of State, 5/8/1949.

L'activité politique de P.H. Spaak ne s'est pas limitée à la politique étrangère; il a été plusieurs fois Premier ministre et est intervenu dans tous les débats qui marquent la vie politique belge de 1930 à la fin des années soixante.

Paul VAN ZEELAND (6)

Les tempéraments de P.H.Spaak et de P. Van Zeeland (1893-1973) sont très différents. Spaak est un politicien intuitif, convaincu du rôle majeur de l'économie en politique extérieure mais n'en saisissant pas toujours la complexité. Van Zeeland est avant tout un scientifique (7) et un technicien. C'est comme tel qu'il commence sa carrière publique. En qualité de Vice-Gouverneur de la Banque Nationale, il assiste à la création de la Banque des Règlements Internationaux. Il est le conseiller économique du gouvernement belge aux grandes conférences internationales de Gênes, Paris, Londres, Genève et Stresa. Bien que de tendance chrétienne, c'est comme "technocrate" qu'il préside le gouvernement de rénovation nationale de mars 1935 à juin 1936. Il y occupe aussi le poste de ministre des Affaires Etrangères. Il est encore Premier ministre de juin 1936 à octobre 1937.

---

(6) NOVILLE (J.A.), Paul Van Zeeland au service de son temps, Bruxelles, 1954; DRION DU CHAPOIS, Paul Van Zeeland au service de la Belgique, Bruxelles, 1971.

(7) Il est docteur en droit, docteur en sciences politiques et diplomatiques, Master of Arts in Economics de l'université de Princeton et bachelier en philosophie. Il est directeur de l'Institut des Sciences Economiques de l'université de Louvain, après en avoir été le fondateur.

En avril 1937, les gouvernements français et anglais chargent Paul Van Zeeland de faire une enquête sur les possibilités d'obtenir une réduction générale des obstacles au commerce international. Les résultats pratiques de l'enquête et du rapport rendu public le 28 janvier 1938 sont nuls (8). Durant la guerre, Van Zeeland préside la CEPAG, Commission d'étude pour les problèmes de l'après-guerre, mise sur pied par le gouvernement en exil.

De retour en Belgique, il devient sénateur coopté en 1946 et reprend le portefeuille des Affaires Etrangères en août 1949. Les objectifs de sa politique extérieure sont les mêmes que ceux de Spaak : sécurité et prospérité économique, et les voies employées sont identiques : OEEC, Alliance atlantique et rapprochement avec les autres pays européens.

Son action en matière européenne n'est pas uniquement gouvernementale. En 1946, il fonde avec Retinger (9) la Ligue indépendante de coopération économique dont le but est le rapprochement économique des Etats qui composent l'Europe (10). La Ligue sera un des six membres fondateurs du Mouvement Européen issu du Congrès de La Haye de mai 1948. P. Van Zeeland y préside la Commission économique.

Les voies choisies par Van Zeeland pour construire l'Europe sont plus franchement économiques que celles de Spaak. La réduction générale des obstacles au commerce international lui apparaît comme l'une des voies conduisant le plus sûrement à la paix (11).

(8) DUMOULIN (M.), La mission Van Zeeland. Essai de clearing diplomatique de l'apaisement (1937-1938) in "Relations internationales", n° 39, pp. 355-372.

(9) Les autres fondateurs sont : T. Beddington-Behrens, H. Butler (UK), D. Serruys (F), P. Keusters (NL), G. Konsbruck (L), R. Motz (B). Brochure publiée par la Ligue de Coopération économique européenne, Bruxelles 1966.

(10) Ibidem, p.3.

(11) NOVILLE (J.A.), op.cit., p.14.



**SECTION II : UNE NOUVELLE FORME DE POLITIQUE EXTERIEURE :  
LA BELGIQUE EN QUETE D'INTEGRATION POLITIQUE.**



## Chapitre I : 1940-1945 : LES MUTATIONS ET L'ELABORATION DE LA POLITIQUE EXTERIEURE BELGE.

### 1. L'action du gouvernement en exil en matière de politique extérieure.

Par sa politique des "mains libres", la Belgique avait voulu éviter la guerre sur son territoire. De ce point de vue, cette politique a été un échec. La sagesse de cette attitude d'indépendance tient à ce qu'elle répond à une conjoncture particulière à la Belgique. La folie des Belges a été d'espérer que l'invasion pourrait être évitée : la position géographique de la Belgique, malgré une force militaire jamais égalée dans son histoire, rendit vain tout espoir de viabilité de la neutralité (1).

En maintenant sa politique de neutralité en 39-40, la Belgique fournit aux Alliés une excuse à leur débâcle militaire. Dans ce contexte de guerre européenne, où la Belgique ne voulait être l'ennemie de personne et donc l'alliée d'aucun, le gouvernement belge se trouve dans une position de faiblesse extrême. Cette position est compliquée par ce que l'on a appelé les deux politiques belges de 1940 : celle du roi restant en Belgique et celle du gouvernement en exil en France et ensuite à Londres (2). Nous n'entrerons pas dans le débat et nous nous contenterons d'étudier la politique du gouvernement belge à Londres puisque c'est cette dernière qui a prévalu par la suite.

(1) Spaak s'exprime ainsi dans ses mémoires : "S'il est vrai que cette politique échoua, en ce sens qu'elle ne parvint pas à préserver la Belgique de la guerre, j'estime encore aujourd'hui qu'elle était la seule possible, la seule susceptible de maintenir le pays uni, la seule qui lui permettait de survivre." SPAAK (P.H), Combats Inachevés. De l'indépendance à l'alliance, t. I, Paris 1969, p. 41.

(2) STENGERS (J.), Léopold III et le Gouvernement : les deux politiques belges de 1940, Paris-Gembloux, 1980.

Après la capitulation du 28 mai 1940, les dirigeants belges sont irrésolus quant à la voie à suivre : faut-il continuer la lutte aux côtés des Français et des Anglais ou considérer que la Belgique a rempli ses engagements internationaux et mettre bas les armes ? La demande d'armistice par le Maréchal Pétain accentue les divergences de vue entre les membres du gouvernement. Finalement, après de nombreuses hésitations et péripéties, une partie des ministres (le Premier ministre Hubert Pierlot, le ministre des Affaires Etrangères Paul-Henri Spaak, le ministre des Colonies De Vleeshouwer et le ministre de Finances Camille Gutt) se retrouvent fin octobre à Londres. Ils y seront rejoints par d'autres membres du gouvernement et par des parlementaires. Un gouvernement belge en exil, décidé à exercer toutes ses prérogatives légales et notamment en politique extérieure, s'installe en Angleterre. Dans une lettre circulaire adressée aux postes diplomatiques (3), Spaak fait savoir que l'état de guerre existe toujours entre la Belgique et l'Allemagne et il ajoute :

"Sans être juridiquement alliée à la Grande-Bretagne, la Belgique est intimement associée à la lutte que mène cette dernière. Elle lui apporte toute l'aide financière dont elle est capable en vue de la victoire finale.

"Le Congo suit la même politique que la Belgique.

"Les mots d'ordre du gouvernement sont : toute l'aide possible à la Grande-Bretagne en vue de la victoire commune." (4)

Dès ce moment, la neutralité fait place à une solidarité de fait avec la Grande-Bretagne. Les principaux objectifs de la politique extérieure du gouvernement en exil, pendant la période 1940-1942, seront de démontrer la représentativité de la Belgique, de réhabiliter son image ternie

(3) Dans ses mémoires, P.H. Spaak date cette circulaire du 22 novembre 1944 (Combats Inachevés, t.I., p.141), tandis que F. Van Langenhove la date du 6 décembre 1944 (La Sécurité de la Belgique, Contribution à l'histoire de la période 1940-1950, ULB, Bruxelles, 1971, p.16).

(4) SPAAK (P.H.), op.cit., t.I., p. 141.

par la capitulation et enfin de prouver sa fidélité à la cause britannique. Ce dernier point se concrétisera, dans un premier temps, par le prêt d'une partie de l'or de la Banque Nationale à la Grande-Bretagne et par la déclaration de guerre à l'Italie (5). Les ministres belges vont aussi s'attacher à obtenir la reconnaissance de la légitimité de leur gouvernement par le gouvernement américain; ce sera chose faite fin novembre 1940. Le 6 juin 1942, les deux gouvernements signent un accord de prêt-bail réciproque, l'aide étant octroyée à la Belgique surtout en raison de l'intérêt stratégique du Congo belge.

En se joignant à la déclaration des Nations-Unies du 1er janvier 1942, la Belgique se range aux côtés des vingt-cinq alliés, auxquels d'autres se joindront par la suite, s'engageant à coopérer pour la victoire et à ne pas conclure de paix séparée avec les puissances de l'Axe (6). Cet engagement consomme définitivement l'abandon de la neutralité par la Belgique (7).

En 1941-1942, la politique des gouvernements en exil était faite d'un dosage subtil entre la sauvegarde de leurs intérêts propres et le soutien aux Alliés. A mesure que la perspective de victoire se dessine, les petits pays et en particulier la Belgique, vont s'attacher à la défense de leurs

(5) SPAAK (P.H.), op.cit., t.I. pp. 131-135;  
SAKON (F.W.), Belgian Allied Relations, 1940-1945, Phd. Athens-Georgia, 1983, pp. 107-109.

(6) Discours radiodiffusé depuis Londres de P.H.Spaak, février 1943, in SMETS (P.F.), La pensée européenne et atlantique de P.H. Spaak (1942-1972), t.I, p.27.

(7) Au contraire de l'attitude des Belges durant la première guerre mondiale au cours de laquelle ils n'étaient pas devenus les alliés de la France et de la Grande-Bretagne, préférant conserver le statut de neutralité pour y puiser les garanties de leur rétablissement politique et économique.

intérêts qui ne coïncident pas toujours avec ceux des trois Grands. Ces petits pays vont manifester leur volonté d'indépendance en réaction à la tendance des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'URSS à régler les problèmes entre eux (8). Ils adhèrent sans objections aux déclarations dans lesquelles leurs intérêts sont respectés ou lorsqu'ils sont représentés dans les comités exécutifs : déclaration du 5 janvier 1943 contre les actes de dépossession dans les territoires occupés ou celle établissant la Commission des crimes de guerre le 25 septembre 1943. De même, le fait qu'un représentant belge siège au Comité international des réfugiés satisfait les Pays-Bas. Dans d'autres cas, en général de concert avec les Pays-Bas, les Belges vont protester contre la prédominance des trois Grands : lors des négociations pour la création de l'UNRRA en 43, lors de la mise sur pied de l'European Advisory Council et enfin lors de la fondation des Nations-Unies, Belges et Hollandais s'insurgent contre le droit de veto accordé aux "super-puissances".

---

(8) Il est difficile de mesurer dans quelle mesure les craintes des petits pays étaient justifiées; cependant, à cet égard, il est significatif de rapporter l'anecdote suivante : lors d'une conversation avec Oliver Chandos, un ami personnel, Roosevelt remarque "You know, Oliver, in Belgium there are two communities which can't live together. One are called Walloons and they speak a kind of low Dutch,... and the others are called Flemings and they speak... No, no, stop. Go back. One are called Walloons and they speak French and the others are called Flemings and they speak this kind of low Dutch... After the war, we should make two states, one known as Walloonnia and one as Flamingia and we should amalgamate Luxemburg with Flamingia. What do you say to that ?"  
LYTTLETON (O.), The memoirs of Lord Chandos, London, 1962, p. 309, cité par SAKON (F.W.), op.cit., p. 292.  
Wallace, le Vice-Président des Etats-Unis, a également suggéré à Churchill de rattacher la Belgique et la Hollande. Churchill préférerait l'idée que la Belgique et la Hollande pourraient former avec le Danemark, le Groupe des Pays-Bas. VAN LANGENHOVE (F), Sécurité ..., p. 45.

## 2. L'élaboration de la future politique extérieure de la Belgique.

L'échec de la politique d'indépendance aussi bien que la faillite du système de sécurité collective de l'entre-deux-guerres vont amener les Belges à concevoir une nouvelle forme de politique extérieure. Ainsi que le souligne P.H. Spaak dans ses mémoires (9), c'est à Londres que cette politique va s'élaborer. Lui-même y consacra de nombreuses notes et conférences. Les questions seront aussi étudiées par la Commission belge pour l'étude des problèmes de l'après-guerre (CEPAG) que le gouvernement avait créée à Londres sous la présidence de Van Zeeland et dont faisait partie le Secrétaire Général du ministère des Affaires Etrangères Fernand Van Langenhove, auteur de plusieurs notes et articles sur le sujet.

Les problèmes abordés à Londres sont multiples. Ils vont des relations avec les pays limitrophes et du sort de l'Allemagne aux raisons de l'inefficacité de la Société des Nations et au système global dans lequel doit s'inscrire la politique extérieure belge de l'après-guerre. L'objectif majeur reste la sécurité, à laquelle s'ajoute, de façon beaucoup plus nette qu'auparavant, la prospérité. Le système que souhaite P.H. Spaak pour la Belgique est évoqué dès 1941 et l'est tout au long de la guerre mais il est le plus clairement formulé dans les discours de P.H. Spaak à la Chambre des Représentants, le 6 décembre 1944 :

---

(9) "J'ai vécu quatre années en Grande-Bretagne, quatre années très importantes. Elles constituèrent une transition dans ma vie. Elles m'ont permis de passer, dans le domaine de la politique internationale, de la neutralité à la coopération, du repli sur soi-même aux horizons plus vastes, et tellement plus enthousiasmants, des grandes coopérations".

SPAAK (P.H.), op.cit., t. I., p.123.

"Pour assurer la paix, il faut construire l'édifice  
"qui la maintiendra. Je vais tâcher de vous dire  
"comment je le voudrais.  
"

"Il y a trois étages dont chacun porte un nom. Celui  
"qui domine et couvre les deux autres s'appelle  
"sécurité collective. L'étage intermédiaire pourrait  
"être nommé alliance européenne et l'autre : ententes  
"régionales." (10)

P.H. Spaak imagine donc l'existence d'un organisme mondial se subdivisant en alliance européenne (ou autre selon la position géographique des pays) elle-même se divisant en ententes régionales. Deux principes fondamentaux doivent régir le système à tous les niveaux : les Etats doivent renoncer au principe de la souveraineté nationale absolue et intégrale au profit de l'intérêt général (11) et les accords doivent être politique, militaire et économique (12). Le bon fonctionnement des organismes ne peut être assuré que si les pays membres acceptent le principe de l'unanimité. En outre, P.H. Spaak estime que les alliances militaires et politiques ne sont réalisables que si elles sont basées sur des ententes économiques. Cette priorité accordée à la coïncidence entre les intérêts politiques et les intérêts économiques est un élément nouveau dans la politique extérieure belge.

(10) Annales Parlementaires, Chambre, le 6 décembre 1944.

(11) Conférence de P.H. Spaak, le 9 avril 1942, à l'Institut belge à Londres, intitulée "La paix que je souhaite" in SMETS (P.F.), La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak (1942-1972), t.I., doc. 5, p.22; Conférence de P.H. Spaak le 18 mai 1943, in SMETS (P.F.), op.cit., t.I., doc. 7, p. 31.

Annales Parlementaires, Chambre, le 6 décembre 1944.  
(12) Note de P.H. Spaak à I.Ward sur les desiderata du gouvernement belge à Londres, in SMETS (P.F.), op.cit., t.I., doc. 1, p.4; Conférence à l'université de Cambridge le 20 février 1941, in SMETS (P.F.), op.cit., t.I., doc. 2, pp.5-6; Conférence "La paix que je souhaite" voir note 10; Conférence du 18 mai 1943, voir note 10; Annales Parlementaires, Chambre, le 6 décembre 1943.



L'alliance ou la régulation entre elles des économies nationales a toujours été un objectif primordial des relations extérieures; cependant, les questions étaient généralement traitées à part et non pas intégrées dans un système global comme ce sera le but après la guerre.

Paul-Henri Spaak et Fernand Van Langenhove développent un certain nombre d'idées très générales sur les caractéristiques de l'organisme mondial. La Belgique n'a pas à y jouer un très grand rôle. Cependant, son bon fonctionnement est indispensable à sa sécurité. Le principe de base de l'organisation est le maintien, après la guerre, de l'entente entre les Etats-Unis, l'URSS, l'Empire Britannique et la Chine (13). C'est au sein de ce "club" que les grandes puissances régleraient leurs relations et entretiendraient coopération et solidarité (14). Les petites nations participeraient à l'organisme, animées du même esprit de coopération, mais leur droit à l'existence doit être maintenu et respecté (15).

---

(13) Exposé de P.H. Spaak devant le Conseil consultatif auprès du gouvernement de Grande-Bretagne le 5 mai 1942, in SMETS (P.F.), op.cit., t.I., p. 11; Conférence "La paix que je souhaite" le 9 avril 1942, in SMETS (P.F.), op.cit., t. I., doc. 5, p. 18; Annales parlementaires, Chambre, le 6 décembre 1944.

(14) Note de F.Van Langenhove, le 26 mai 1944, in VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., p. 57.

(15) "Indépendance ou interdépendance" article de F. Van Langenhove, nov. 1941, in VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., pp. 46 à 50; "International cooperation" article de Van Langenhove in VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., pp. 51-55; Conférence de P.H. Spaak, le 18 mai 1943, in SMETS, op.cit., t. I., doc. 7, pp. 31-32.

L'objectif de l'organisation mondiale ne doit pas être l'universalité; le partage des mêmes intérêts et du même idéal doit en être le fondement. Pour que le système fonctionne, il faut convenir de conditions politiques et de caractéristiques économiques communes, préalables à la participation au groupe. Les conditions et caractéristiques sont les suivantes :

- constituer un Etat démocratique ayant la même conception du droit et de la morale,
- accepter de participer selon ses forces à une Armée internationale, pour défendre l'idéal démocratique,
- n'avoir de revendications territoriales à l'égard d'aucun des autres pays contractants,
- accepter un minimum de législation sociale,
- renoncer à toute manipulation monétaire sans le consentement des co-sociétaires (16).

Les idées à propos de cette ligue universelle restent vagues et, somme toute, assez utopiques. La mise sur pied de cette organisation n'est pas l'affaire de la Belgique. Les deux choses qu'elle y recherche sont le maintien de l'entente politique et économique entre les Grands et la garantie de son autonomie, tout en étant prête à renoncer, en partie, à sa souveraineté. Dans les domaines de l'organisation européenne et des ententes régionales, les Belges auront des idées beaucoup plus précises de leurs souhaits et du rôle qu'ils ont à y jouer. Dès 1941, P.H. Spaak songe à la création d'une Europe unie ou fédérée. Cette union doit se faire sous l'égide de la Grande-Bretagne, doit couvrir les domaines politique, économique et militaire, et enfin contenir le principe de la supra-nationalité (17).

---

(16) Conférence de P.H. Spaak, le 18 mai 1943 in SMETS (P.F.), op.cit., t.I., doc. 7, p. 34.

(17) Note de P.H. Spaak sur les rapports entre la Belgique et l'Angleterre, 1941, in SMETS (P.F.), op.cit., t.I., doc. I., p.34; SPAAK (P.H.), op.cit., t.I, pp.146-149.

De 1943 à 1945, P.H. Spaak va s'efforcer d'intéresser les Britanniques à l'idée d'organiser l'Europe sous leur égide (18). Cette attitude va marquer l'orientation des relations anglo-belges dans l'immédiat après-guerre. Avant 1944, la forme à donner à l'union n'est jamais énoncée qu'en termes vagues. L'initiative du Général Sikorski, à l'automne 1941, de jeter les bases d'une communauté européenne entre les huit gouvernements en exil à Londres a le mérite de pousser les Belges à préciser avec quels partenaires ils souhaitent créer cette entente. Selon eux, le plan Sikorski n'est pas réalisable parce qu'il n'y a pas de communauté d'intérêts suffisante entre d'une part, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Norvège, et d'autre part, la Grèce, la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie et la Pologne (19). Dès ce moment, Fernand Van Langenhove a conscience qu'une union européenne ne se conçoit pas sans la participation de l'Allemagne et de l'Italie, tandis que la participation de l'Angleterre se concilie difficilement avec le maintien du British Commonwealth et que l'intérêt de l'URSS pour le projet comporte certains risques. Il conclut que l'unité de l'Europe n'est pas réalisable dans un proche avenir. Il préconise plutôt une politique extérieure s'orientant vers les pays avec lesquels la Belgique est unie par une communauté d'intérêts : la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la France et les Etats-Unis (20). En 1944, l'idée européenne, fait l'objet de plusieurs études; les fondements de cette coopération sont très différents de ce qu'ils seront en réalité : ce sont pour Spaak et Van Langenhove les accords anglo-russe et franco-russe. A ce moment, on se défend de toute idée d'un bloc européen dirigé contre l'URSS (21). La politique européenne de la Belgique sera un amalgame des rêves de P.H. Spaak et du réalisme de Fernand Van Langenhove.

---

(18) SPAAK (P.H.), op.cit., t.I., p. 157.

(19) Ibidem, pp. 154-156.

VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., pp. 74-79.

(20) Note de Van Langenhove sur l'orientation de la politique étrangère de la Belgique, 16 octobre 1942, in VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., pp. 82-85.

(21) note de Van Langenhove, 28 mars 1944, in VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., pp. 101-106.

Au niveau des ententes régionales, nous entrons dans le domaine des réalités pratiques : la création du Benelux qui doit devenir à terme une entente économique mais dont le poids politique sera considérable dans l'orientation des relations extérieures belges.

De tous les aspects de la politique extérieure ébauchée à Londres, c'est l'idée européenne qui prime. Cet objectif fondamental de la nouvelle politique extérieure belge va marquer les relations que le gouvernement en exil, et ensuite le gouvernement belge va nouer avec les traditionnels partenaires de la Belgique.

## Chapitre II : LE BENELUX OU L'UNITÉ DIPLOMATIQUE DES PETITES NATIONS.

### 1. Les origines.

La convention instaurant le Benelux est exclusivement économique; cependant, ses objectifs et son impact politique sont au départ, primordiaux, tout comme le sont les manifestations de solidarité, voire même la représentation commune de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg aux conférences internationales. Ces trois pays entretiennent l'espoir que l'entité Benelux pèsera plus lourd dans les décisions que leurs trois individualités séparées. En outre, en se rapprochant des Pays-Bas, la Belgique trouve la solution au problème, crucial dans l'entre-deux-guerres, du déséquilibre de ses relations intra-européennes : l'unité Benelux la rend plus forte face à la France et relativement plus attrayante face à la Grande-Bretagne. Le Benelux est aussi une manifestation de bonne volonté à l'égard des projets américains en Europe. Cette initiative spontanée d'intégration économique est un témoignage tangible de l'identité des vues américaines et belges sur l'Europe. A une époque où la condition à l'engagement tant voulu des Américains en Europe est une plus grande coopération entre les pays européens, celle-ci étant traduite en aide financière; il est essentiel pour les petits pays de se démarquer des grandes nations européennes et de faire valoir leur solidarité. La conjonction de ces facteurs fait du Benelux, que ce soit en tant qu'idée, en tant que projet ou dans ses réalisations, un rouage essentiel de la politique extérieure belge après 1944.

Le processus de rapprochement entre la Belgique et les Pays-Bas s'était déjà amorcé durant les années trente, après un siècle de relations marquées par le signe des frustrations réciproques à la suite de la révolution belge et des traités de 1839. Au cours du XIXème siècle, le seul contact diplomatique important entre les deux pays concerne l'aménagement des voies d'eau : l'Escaut et la Meuse (1).

Au lendemain de la première guerre, les relations entre les deux pays sont loin d'être cordiales et ne permettent pas d'espérer ni même de penser à une unité économique ou politique. Le sentiment national des Belges, exacerbé par quatre années de guerre, se traduit dans la volonté d'une Belgique plus grande et plus forte, et se heurte à la méfiance des Néerlandais, restés neutres durant la guerre. Les Belges veulent obtenir une révision des traités de 1839, ce qui concerne directement la diplomatie néerlandaise (2). Cette volonté se traduit par des revendications territoriales à l'égard des Pays-Bas : la Flandre Zélandaise (pour des raisons stratégiques et économiques) et le Limbourg oriental (pour des motifs stratégiques) (3). Cette attitude belge force les Pays-Bas, désireux de persévérer dans leur neutralité, à se mêler de politique internationale.

- 
- (1) Les traités de 1839 signifient pour la Belgique la perte du Limbourg oriental avec Maestricht, clé de passage de la Meuse et ouvre la question de l'Escaut. L'Escaut est vital pour la Belgique du point de vue stratégique et économique; or, les traités de 1839 permettent à la Hollande d'interdire tout usage militaire de l'Escaut et rendent les Pays-Bas souverains pour exécuter les travaux d'amélioration sur le fleuve, nécessaires au développement d'Anvers. VAN ZUYLEN (P.), op. cit., pp. 23-24 et VANDERKLAUW (C.A.), Politieke betrekkingen tussen Nederland en België 1919-1939, Leiden, 1953, pp. 3-5.
- (2) Les traités de 1839 étaient au nombre de trois : entre les Pays-Bas et les cinq puissances, entre ces dernières et la Belgique et entre la Belgique et les Pays-Bas.
- (3) VANDERKLAUW (C.A.), op. cit., pp. 9-51; KOSSMAN (E.H.), The Low Countries 1780-1940, Oxford History of Modern Europe, Oxford, 1978, pp. 560-566, pp. 574-584.

La politique belge d'annexion, maladroite et mal préparée, se heurte aux divisions des Grands et ne pourra jamais être réalisée. Les négociations menées entre les Belges et les Hollandais, concernant principalement le régime de l'Escaut et la construction d'un canal de l'Escaut au Rhin, n'aboutiront pas et resteront le principal différend entre les deux pays.

Les tensions des années trente font apparaître la question des voies d'eau comme un luxe de temps de paix. Ce sont d'abord les conséquences de la crise de 1929 qui provoquent un rapprochement économique entre les deux pays au sein du Groupe d'Oslo et ensuite dans la convention d'Ouchy de 1932 : même si celle-ci n'aboutit pas, elle témoigne de la prise de conscience d'une communauté d'intérêts dans le domaine du commerce international. Ensuite, la puissance croissante de l'Allemagne d'Hitler perturbe l'équilibre en Europe et force les deux pays à donner la priorité aux questions de sécurité. Le choix de la politique d'indépendance par les Belges les rapproche des Néerlandais sur les moyens de garantir la sécurité nationale mais la nature-même de la neutralité les empêche de concrétiser ce rapprochement par une alliance. Malgré les appels et les initiatives communes en faveur de la paix (4), l'objectif majeur de la politique extérieure néerlandaise aussi bien que belge est d'éviter la guerre sur son propre territoire, le statut de neutralité les désolidarisant de fait avec ce qui se passe dans le reste de l'Europe. L'expérience de 1914 rend cette désolidarisation encore plus nette aux Pays-Bas qu'en Belgique, cette attitude englobant la Belgique alors que l'inverse n'est pas vrai (5).

---

(4) voir à ce propos le chapitre I de la section précédente.

(5) Pour des raisons stratégiques, les Belges étaient plus préoccupés d'une invasion allemande des Pays-Bas que ceux-ci ne l'étaient à l'égard de la Belgique. Lors des alertes de novembre 1939, les Belges souhaitent des contacts politiques et des contacts entre états-majors; les Pays-Bas refusent tout engagement qui les lierait à la Belgique. VAN ZUYLEN (P.), op.cit., pp. 518-520.

Durant les années trente, on assiste à une prise de conscience des intérêts communs politiques et économiques qui seront les éléments moteurs de la création du Benelux. Au point de vue politique, les deux pays commencent à prendre la mesure de leur impuissance; l'invasion achèvera de dissiper leurs illusions et prouvera l'inanité de la forme qu'ils avaient donnée à leur politique extérieure. Au point de vue économique, la Belgique et la Hollande prennent conscience, au delà des conflits domestiques, de leur position commune de petites nations commerçantes et de l'avantage à s'unir pour défendre leurs intérêts.

Les relations avec le Luxembourg, qui se situaient dans un contexte de lutte d'influence avec l'Allemagne et la France jusqu'en 1914, et ensuite uniquement avec la France, trouvent une solution favorable et satisfaisante pour la Belgique dans la création de l'UEBL (6).

## 2. La genèse du rapprochement : les gouvernements en exil à Londres.

A Londres, les gouvernements néerlandais et belge redéfinissent leur politique extérieure dans le même sens : abandon de la neutralité pour la coopération et l'implication dans les affaires internationales (7). Les deux pays se retrouvent dans la position de petites puissances qui risquent sans cesse d'être hors-jeu. La coopération entre petits Etats leur semble une voie pour acquérir plus de poids politique; la question tournera surtout autour de la forme à donner à cette collaboration.

(6) Voir à ce propos, le chapitre I de la section précédente.

(7) WIEBES (C.) & ZEEMAN (B.), A star is born, Doctoraal scriptie, Amsterdam, 1983, pp. 70-73; KERSTEN (A.E.), Buitenlandse zaken in Ballingschap. Groei en verandering van een ministerie, 1940-1945, Alphen aan den Rijn, 1981.



Cependant, au départ, les relations entre les deux gouvernements en exil sont réduites au minimum. En 1940-1941, le ministre néerlandais des Affaires Etrangères, Van Kleffens, entretient encore des sentiments de méfiance à l'égard de la Belgique, résidu des craintes hollandaises provoquées par l'attitude de la Belgique en 1919 (8) et volonté de ne pas s'associer à un pays dont l'image a été ternie par la capitulation (9). Ces sentiments n'influencent pas véritablement les relations belgo-néerlandaises et dès 1941, les contacts s'intensifient. En plus de la participation commune à l'effort de guerre, les relations se concentrent sur la conception d'un nouvel ordre international et sur le rôle que les deux pays pourraient y jouer ensemble. Les deux pays ont des vues d'ensemble semblables quant à l'ordre international de l'après-guerre : sécurité collective dans un organisme plus efficace que la Société des Nations, ceci impliquant une coopération permanente entre l'URSS, les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne. Cette ligue internationale doit être complétée par des accords régionaux, en ce qui les concerne une organisation ouest-européenne non dirigée contre l'URSS (10). Cependant, Belges et Néerlandais ont des points de vue différents sur la manière de réaliser cette politique.

(8) KERSTEN (A.E.), Nederland and België in London, 1940-1944, Werken aan de na-oorlogse betrekkingen, in Colloquium over de Geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse betrekkingen tussen 1815 en 1945, Brussel, 10-12 decembre 1952, Acta, Gent, 1982, pp.489-499.

(9) Ibidem, p. 500.

10) GOVAERTS (F.), Belgium, Holland and Luxemburg, in Small powers in Alignment, Louvain, 1974, pp.295-300.

Van Kleffens n'est pas partisan d'intensifier les relations bilatérales; il souhaite plutôt entraîner les Belges dans une conception multilatérale des relations internationales (11). C'est dans cet esprit qu'il entame, en 1941, des discussions informelles avec T.Lie, ministre des Affaires Etrangères de Norvège et Paul-Henri Spaak. Le point central des discussions est la manière d'assurer la sécurité face à l'Allemagne. A la suite de ces conversations, Van Kleffens, propose, en mai 1942, un mémorandum qui préconise la conclusion de plusieurs arrangements régionaux; la Belgique, les Pays-Bas et la Norvège feraient partie d'un "bloc Nord Atlantique" dans lequel il faudrait associer la France, la Grande-Bretagne et surtout les Etats-Unis. Les petites nations ne signeraient que les arrangements qui les concernent tandis que les puissances "à intérêts généraux" participeraient à tous les groupements ou au moins à plusieurs d'entre eux (12).

La réponse de Spaak est tardive, décembre 1942, et peu enthousiaste. Il émet quatre réserves majeures : la notion de blocs régionaux est dangereuse : ceux-ci pourraient finir par s'opposer entre eux; le fait de ne signer que les accords qui les concernent fait encourir aux petits Etats le risque d'être entraînés dans des conflits sans avoir eu leur mot à dire; l'idée de bloc atlantique est prématurée tant que les Etats-Unis et le Royaume-Uni ne se sont pas prononcés sur la question et enfin, le mémorandum n'envisage que la question de la sécurité alors que la coopération doit être plus large et s'étendre au domaine économique (13).

---

(11) Ibidem, note 9.

(12) SMETS (P.F.), op.cit., t. I., pp.11-12.

(13) Lettre de P.H.Spaak à Van Kleffens, le 1er décembre 1942, in SMETS (P.F.), op.cit., t.I., doc. 4, pp.12-13.

Dans cette même lettre-réponse, Spaak insiste, ainsi que les Belges le font depuis 1940 (14), sur l'opportunité d'une coopération bilatérale sur les plans politique, économique et militaire, et sur la nécessité de coordonner leur attitude à l'égard de l'Allemagne. Il suggère d'adopter une procédure de consultations périodiques, entre ministres et fonctionnaires, qui permettraient de rendre "possible une action diplomatique parallèle, sinon solidaire" (15) entre les deux pays. Entre les deux ministres des Affaires Etrangères, il y a une divergence de vue fondamentale quant au cadre à donner à leurs relations bilatérales. Van Kleffens souhaite que la coopération avec la Belgique s'inscrive dans le contexte d'un organisme international de sécurité à l'élaboration duquel les petites nations doivent participer, en collaboration. Spaak ne veut pas attendre la création de cet organisme international dans lequel les petits pays auront peu à dire; il souhaite que la Belgique et les Pays-Bas intensifient leur collaboration quel que soit l'ordre international mis sur pied. (16).

La monopolisation par les quatre Grands de la planification des problèmes internationaux de l'après-guerre favorise les conceptions de Spaak. Les premières approches s'entament en 1943 dans le domaine économique : en janvier, Camille Gutt, ministre belge des Finances et son homologue néerlandais, J. van den Broeck, commencent les négociations qui aboutiront à la signature de l'accord monétaire. Cet accord sera complété, en septembre 1944, par une union douanière, celle-ci devant déboucher sur une union économique (17).

(14) KERSTEN (A.E.), Nederland en België..., p. 501.

(15) Lettre de Spaak à Van Kleffens...

(16) KERSTEN (A.E.), Nederland en België..., p. 503.

(17) voir deuxième partie, chapitre consacré à l'élaboration économique du Benelux.

Les réalisations concrètes s'opèrent dans le secteur économique mais avec, en arrière-fond, un objectif politique double : ouvrir la voie d'une plus grande collaboration bilatérale et établir une solidarité justifiant une action internationale commune. L'importance de cet objectif politique justifie la signature d'une union douanière tout à fait imparfaitement préparée au niveau technique.

Les relations avec le gouvernement luxembourgeois en exil, c'est-à-dire, en fait, avec le ministre des Affaires Etrangères J.Bech (la Grande-Duchesse et le Premier ministre Dupong étant au Canada), se situent à un niveau plus pratique et plus personnel. On assiste à un resserrement des liens belgo-luxembourgeois qui se fait dans un cadre moins formel qu'avec les Pays-Bas (18).

### 3. La coopération politique entre les pays du Benelux, 1945-1950.

La collaboration diplomatique au sein du groupe Benelux est une collaboration de fait, se faisant selon les circonstances. Elle ne sera jamais formulée dans un accord quelconque et se concrétise selon une méthode de consultations suivies d'actions concertées (19). Cette coopération se manifeste dans trois domaines : la recherche de la sécurité, le règlement de la question allemande et l'intégration économique à l'OECE.

(18) Voir à ce propos : WILLEQUET (J.), Le resserrement des liens belgo-luxembourgeois 1940-1945, in POIDEVIN (R.), et TRAUSCH (G.), Les relations franco-luxembourgeoises de Louis XVI à Robert Schuman, Actes du Colloque de Luxembourg, 17-19 novembre 1977, Metz, 1978, pp. 259-266.

(19) AEB, D.10965 bis, note sur les relations hollando-belges, le 14 octobre 1946.

En ce qui concerne la sécurité collective, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg partagent le même scepticisme à l'égard des Nations-Unies. Ces trois pays critiquent le principe selon lequel les décisions sont prises à l'ONU. Ils tentent de porter remède aux abus de droit de veto et de défendre les droits des petits pays. Ces soucis communs ont débouché sur des prises de position parallèles mais non sur une action concertée de la part des trois pays (20). Le soutien du Benelux aux Nations-Unies ne signifie pas qu'il leur accorde une très grande confiance. Au contraire, à mesure que l'émergence de deux blocs antagonistes en Europe se précise, les pays du Benelux intensifient leur action en faveur de la création d'un organisme régional de sécurité en Europe. Les dernières illusions sur la possibilité d'une entente Est-Ouest et la présence importante de communistes dans les Parlements des trois pays empêchent une action très nette dans le domaine de la sécurité avant la fin de l'année 1947. Mais, lors de la préparation du pacte de Bruxelles, les pays du Benelux formant un bloc font contrepoids avec succès à la domination de la Grande-Bretagne et de la France. En cela, ils sont fortement aidés par la coïncidence de leur point de vue avec celui des Américains.

Durant la guerre, la Belgique et les Pays-Bas avaient jeté les bases d'une collaboration militaire bilatérale (21). Celle-ci va se poursuivre après la guerre par des conversations entre états-majors avant d'être englobée dans le cadre du pacte à V (22).

(20) GOVAERT (F.), op.cit., p. 304; AEB, D.10965 bis, Entretien Van Langenhove/Van Kleffens, le 31.01.1945.

(21) KERSTEN (A.E.), Nederland..., pp. 516-519; VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité.., p.114.

(22) AEB, D.10965 bis, note sur les relations hollando-belges, 14.10.1946.

La Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg sont écartés des négociations sur le sort de l'Allemagne. Or, tous les trois, mais surtout les Pays-Bas, sont très soucieux, pour des raisons de sécurité et pour des motifs économiques, d'intervenir dans ce règlement. Ils craignent de voir la France prendre le leadership économique en Europe au détriment de l'Allemagne, ce qui aurait des conséquences néfastes pour eux. Dans ce domaine encore, ils vont adopter une attitude concertée : à propos des réparations, ils vont soumettre des mémorandums communs sur le sort de l'Allemagne, et feront pression à trois lorsque l'opportunité d'intervenir se présentera (par exemple lors des négociations du pacte de Bruxelles). Lorsque la Belgique et les Pays-Bas adopteront une attitude différente à propos des revendications territoriales à l'égard de l'Allemagne, ce sera considéré comme très regrettable aux Pays-Bas (23). Malgré une collaboration tout aussi intense que dans le domaine de la sécurité, les pays du Benelux n'interviendront jamais activement dans le règlement de la question allemande.

La collaboration Benelux pour le traité de Bruxelles et dans la question allemande sera examinée plus en détail dans les chapitre et section suivants.

Dans la deuxième partie de ce travail, nous analyserons le contenu de la coopération économique entre les pays du Benelux en mettant en évidence le fait que les intérêts économiques de l'UEBL et des Pays-Bas ne coïncident pas aussi parfaitement que leurs intérêts politiques. Nous nous contenterons ici d'examiner la forme donnée à cette collaboration internationale dans le domaine économique.

---

(23) AEB, D.12080, lettre de E. Graeffe à P.H.Spaak, le 23.04.1949.

Lorsque le Secrétaire d'Etat américain, Marshall, fait sa proposition d'aide économique à l'Europe, tout semble indiquer que la réaction européenne sera établie à la conférence de Paris par Bevin, Bidault et Molotov. Face à ce danger, les pays du Benelux décident d'agir en entité unique pour tout ce qui concerne la proposition américaine (24). Cette attitude est dictée à la fois par l'espoir d'avoir plus de poids dans les décisions et par la volonté de démontrer aux Américains l'esprit de coopération qui anime le Benelux (25). En pratique, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg décident de se présenter à la conférence des XVI à Paris sous forme de délégation unique agissant au nom du Benelux (26). Pour rendre une collaboration possible, les trois pays se mettent d'accord sur un programme commun :

1. le premier objectif est d'établir quelle serait l'aide nécessaire pour rendre possible l'utilisation intégrale des capacités de production existantes dans les différents pays et ainsi d'éviter, en raison de l'insatisfaction de certains besoins, qu'il y ait des goulots d'étranglement dans la production;
2. le deuxième objectif est d'augmenter les échanges entre pays européens en améliorant le système de paiement et en y introduisant une formule suffisamment large de multilatéralisme; cette formule serait mise sur pied au moyen de l'aide américaine;

(24) AEB, D.5352, Procès-verbal de la réunion tenue le 20.01.1948 au ministère du Commerce extérieur à l'occasion de la visite de Hirschfeld à Bruxelles.

(25) AEB, D.5352, tél. de Van der Straeten à Nemry, le 27 juin 1947.

(26) AEB, D.5352, Mémorandum de l'entrevue entre Spaak, van der Straeten, Snoy, de Gruben, Goffin, Van Boetselaer, Thysmans, S'Jacobs, Trip, Spierenburg, Van Vredenburg à La Haye, le 7.07.1947;  
VAN DER BEUGEL, op.cit., p. 60.

3. le troisième objectif est d'attirer l'attention de la conférence sur le rôle de l'économie allemande dans la reconstruction économique européenne. Une première mesure à prendre est de fusionner les trois zones, de permettre aux pays du Benelux de participer au contrôle économique de la Ruhr et d'augmenter la production de charbon et d'acier allemands. En ce qui concerne le trafic commercial allemand, les trois délégations défendent le principe du respect des voies normales de ce trafic tant en Europe qu'ailleurs (27).

Cette coopération Benelux donne la possibilité aux trois pays d'exercer une influence relativement plus grande sur le déroulement de la conférence. Les Pays-Bas (au nom du Benelux) ont un siège au Comité exécutif de la CEE et l'un ou l'autre des trois pays est représenté dans les commissions techniques qui traitent des différents secteurs économiques ou de problèmes spécifiques. Ainsi, la Belgique obtient la présidence du Comité des experts financiers, poste-clé quand on connaît les objectifs principaux de la Belgique concernant l'aide américaine (28). Le Benelux est représenté à tous les niveaux de l'organisation, ce qui, sinon, n'est le cas que de la France et de la Grande-Bretagne. La délégation Benelux, présidée par le Néerlandais Hirschfeld, montre rapidement sa volonté de s'imposer en tant que telle et de contrebalancer la prédominance politique des Britanniques et des Français en s'orientant plus délibérément

---

(27) AEB, D.5352, Note de J.C. Snoy pour le ministre des Affaires Étrangères, 10 juillet 1947.

(28) Voir la deuxième partie de ce travail.



vers les Etats-Unis.

Cet individualisme marqué du Benelux force les puissances européennes à l'accepter comme un interlocuteur à part entière et donne, ainsi qu'on l'a souligné dans la littérature, à la CECE un caractère de "conférence à trois" (29). Comme l'avouera un fonctionnaire hollandais en 1948 : "Up to now Benelux has been more a facade than a reality. Nonetheless it has delivered important results in the international field" (30).

La coopération Benelux aura encore pour effet, en avril 1948, le choix de Paul-Henri Spaak comme premier Président de l'organisation de coopération économique.

La coopération politique Benelux provoque une atténuation, mais non la suppression des effets de relations bilatérales parfois tendues. Le règlement de la question des voies d'eau fera encore l'objet de discussions, de négociations et de récriminations entre la Belgique et les Pays-Bas (31) avant de finalement aboutir; tandis que, la guerre à peine finie, les Belges redeviennent aussi soupçonneux qu'auparavant à l'égard de toute velléité de rapprochement entre la France et le Luxembourg (32).

- 
- (29) HARRYVAN (A.G.), op.cit., pp. 39-41.  
KERSTEN (A.E.), Maken drie kleinen een grote ? De politieke invloed van de Benelux 1945-1955, inaug. rede Leiden, Bussum, 1982, p.6.
- (30) Algemene Rijksarchief, notulen van Raad voor Economische Aangelegenheden, (570) 02.06.1948 cité dans GRIFFITHS (R.T.), Economic Reconstruction..., pp. 39-40.
- (31) AEB, D.10965 bis, Tél de Neuray à Spaak, le 15.10.1946.
- (32) AEB, D.10963 bis, Ch.Vierset à Spaak, le 01.01.1945; Ibidem, le 22.1.1945; Ibidem le 24.02.1945; Ibidem, note sur le Luxembourg, le 12.04.1945; Ibidem, lettre de Berryer (Ambassadeur de Belgique au Luxembourg) à Spaak, le 24.04.1946.

La réalisation du Benelux est une première manifestation de la politique européenne de la Belgique. Au départ, les principaux objectifs du Benelux sont tant d'ordre politique qu'économique : créer un marché commun mais également donner plus de poids à la politique allemande des deux pays et équilibrer les relations franco-belges. A cet égard, les Néerlandais ne se départissent pas d'une certaine méfiance à l'égard de la politique française de Spaak qu'ils jugent trop hardie (33). Or, si la politique de rapprochement avec la France est relativement franche, c'est bien parce qu'il y a le Benelux et que le projet Benelux prime, ainsi que nous aurons l'occasion de le voir dans le chapitre suivant consacré aux relations avec la France et dans la seconde partie de ce travail.

A partir de 1947, les nouveaux objectifs américains pour l'Europe occidentale donnent une raison d'être supplémentaire au Benelux. Cette attitude des Américains va accentuer le processus d'intégration économique et donner un nouveau souffle à la collaboration politique qui va atteindre son sommet en 1948.

---

(33) MANNING (A.), Les Pays-Bas face à l'Europe, in Actes du Colloque de Strasbourg...., p. 426.

### Chapitre III : LES PARTENAIRES PRINCIPAUX : LONDRES - PARIS.

L'idée européenne se concrétise dans un premier temps par la volonté du maintien de relations très étroites avec les puissances avec lesquelles la Belgique est unie par "une communauté durable d'intérêts et d'aspirations" (1). Outre les Pays-Bas et le Luxembourg, il s'agit de la Grande-Bretagne et de la France avec l'appui des U.S.A. Dès la fin de la guerre, Fernand Van Langenhove établit un programme des négociations à poursuivre avec les pays qu'il considère comme nos partenaires principaux (2). Cependant, l'importance à accorder à ces nations n'est pas semblable : au départ, le facteur essentiel de la politique extérieure belge est l'alignement le plus complet possible avec la Grande-Bretagne (3) dont l'absence d'arrière-pensée politique ne comporte aucun risque pour l'unité nationale. Ensuite viennent les Pays-Bas avec lesquels il faut créer une entente préalable à tout accord avec la France. La communauté d'intérêts avec la France est certaine mais il faut lui enlever la possibilité d'exercer une prépondérance en Belgique. L'union avec les Pays-Bas permet de faire contrepoids à ce risque (4).

---

(1) Note sur l'orientation de la politique étrangère de la Belgique à propos des projets de fédération européenne, 16 octobre 1942 in VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., pp. 82-84.

(2) Programme des négociations avec nos alliés, le 28 avril 1944, in VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., pp. 112 à 119.

(3) Spaak déclara plus tard à la Chambre : "La constante essentielle de notre politique extérieure, c'est l'amitié anglaise", Annales Parlementaires, Chambre des Représentants, le 6 décembre 1945.

(4) Suggestions relatives aux principes directeurs à suivre dans les pourparlers avec les Etats de l'Europe Occidentale, in VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., pp. 120-122.

Le rôle des Etats-Unis serait celui de l'interlocuteur privilégié parmi les grandes puissances.

### 1. La Grande-Bretagne.

De 1941 à 1944, P.H. Spaak tentera d'intéresser l'Angleterre à prendre le leadership de l'Europe occidentale après la guerre. Ainsi s'exprime-t-il en 1941, dans une lettre au Député conservateur britannique, Irène Ward :

"Les pays d'Europe sont prêts, au lendemain de la guerre, à s'unir très étroitement sous la conduite de l'Angleterre victorieuse. Mais cela suppose deux conditions essentielles :

- " 1. que l'Angleterre reste très forte,
- " 2. que l'Angleterre s'occupe effectivement de l'Europe.

"Il ne s'agira pas pour elle seulement de créer et d'essayer de maintenir un équilibre européen empêchant toute suprématie sur le Continent. Il faudra que l'Angleterre elle-même assume les responsabilités que crée cette suprématie. (...)

"(...)

"Si l'Angleterre n'a pas une claire conscience de son devoir vis-à-vis de l'Europe, si elle n'a pas une politique continentale qui fasse d'elle vraiment le chef de file, elle doit s'attendre à être rapidement frustrée du prix de ses efforts actuels. L'Europe s'organisera sans elle et j'ose même le prédire, contre elle, et ce sera l'Allemagne, même battue, qui en sera le leader. (5)".

Les modalités de la coopération entre le Royaume-Uni et les petites démocraties de l'Europe occidentale pourraient s'inspirer du British Commonwealth. Les éléments à retenir de cette coopération seraient :

(5) SMETS (P.F.), op.cit., t.I., pp. 3-4  
SPAAK (P.H.), op.cit., t.I., pp. 147-149  
P.H. Spaak s'exprimera encore dans le même sens lors d'une conférence en avril 1942. Voir SMETS (P.F.), op.cit., t.I., pp. 19-20.

- la souplesse du régime qui n'est volontairement pas clairement défini;
- le principe de l'association volontaire d'Etats indépendants et égaux en droits, désireux de poursuivre une politique solidaire sans obligation politique ou militaire;
- le système des consultations tendant à rendre cette action solidaire possible (6).

Les suggestions belges resteront sans écho jusqu'en 1944 (7). En juillet 1944, les efforts semblent aboutir. Dans un entretien avec Spaak, A.Eden explique que la réserve de la Grande-Bretagne à l'égard des ouvertures pour un organisme en Europe occidentale est due à la priorité qu'accordent Churchill et le gouvernement britannique à l'effort de guerre et à l'organisation générale du monde. Le dernier projet étant en bonne voie et l'idée d'une entente occidentale rencontrant l'approbation des Etats-Unis et de l'URSS, Eden demande à Spaak de remettre un mémorandum officieux sur le sujet (8). La question sera reprise après la conférence de Dumbarton Oaks et la libération de la Belgique, au cours d'un voyage de Spaak à Londres en novembre 1944. Lors d'un déjeuner au Foreign Office, le 7 novembre, Eden déclare que les Anglais sont prêts à discuter les bases d'une entente régionale avec les Pays-Bas, la France et la Belgique (9). Le lendemain, Spaak remet au Foreign Office les "suggestions relatives à l'organisation de la coopération entre la Grande-Bretagne et la Belgique dans le cadre d'une entente régionale de l'Europe occidentale" (10). Ces suggestions impliquent un programme très vaste de collaboration militaire, politique et économique devant se concilier par après avec une

(6) Note sur la coopération entre la Grande-Bretagne et les petites démocraties de l'Europe Occidentale, le 22 décembre 1943, in VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., pp. 86-88, Ibidem, p. 123.

(7) VAN LANGENHOVE (F.), op.cit., pp. 123-125; SPAAK (P.H.), op.cit., t.I., p. 157.

(8) SMETS (P.F.), op.cit., t. I., pp. 43-45; VAN LANGENHOVE (F.), op.cit., pp. 125-127, SPAAK (P.H.), op.cit., t.I., pp. 157-159.

(9) VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., p. 130.

(10) Ibidem, pp. 131-134.

coopération avec la France, les Pays-Bas et le Luxembourg.

Le plan contient, en fait, les principaux objectifs de la politique extérieure belge en 1944 :

- une coopération militaire étroite comprenant la standardisation du matériel et de la formation, et impliquant des consultations permanentes entre états majors;
- coopération politique dans les domaines de la prévention et de la répression des agressions et, dans l'immédiat, coordination, selon une procédure de consultations, de la politique à l'égard de l'Allemagne;
- au niveau économique, coordination des politiques monétaires (11), des programmes de reconstruction et des investissements industriels et agricoles, (12).

Ces suggestions reprennent un des objectifs de la politique extérieure belge de l'entre-deux-guerres : engager formellement l'Angleterre dans un système d'alliance européen. Cet objectif est prioritaire et préalable à tout autre accord avec les pays du continent européen, accords qui n'auront qu'à se greffer sur ceux qui existent déjà avec le Royaume-Uni. Le programme démontre à quel point les Belges axent leur politique extérieure sur la Grande-Bretagne : puisqu'ils ont perdu l'espoir de pouvoir discuter du sort de l'Allemagne à un niveau international, ils ramènent ce problème au niveau régional se basant sur des considérations géographiques. Faute de mieux, les Anglais pourraient être le porte-parole des petites nations s'ils s'associent à un système de consultations qui les engage véritablement à représenter les petites nations occidentales (13). L'accueil des Britanniques à ces propositions n'est pas très enthousiaste; seul l'aspect militaire rencontre leur approbation. Au niveau politique, ils ne souhaitent ni s'encombrer de consultations sur le sort de l'Allemagne, ni

---

(11) La coopération monétaire s'étant déjà concrétisée en octobre 1944 en un accord bilatéral prévoyant les plafonds de crédit entre les deux pays. Voir à ce propos la deuxième partie de ce travail.

(12) SMETS (P.F.), op.cit., t.I., pp. 48-51.

(13) VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité., pp. 135-136.

s'engager dans un système qui pourrait les contraindre à cet égard (14).

La France et la Grande-Bretagne donneront l'impression aux petits pays européens d'être toujours prêtes à se présenter comme leur porte-parole face aux Grands mais de manière informelle, sans qu'il y ait de consultations véritables. Les Belges sont prêts à accepter le leadership politique de la Grande-Bretagne mais à condition qu'elle en assume la responsabilité. Enfin, les projets belges d'économie intégrée sembleront totalement chimériques à Churchill qui le fera savoir à Spaak dans un entretien du 9 novembre 1944 (15).

Le seul résultat concret de ces conversations relèvera du domaine militaire : début janvier 1945, un accord est intervenu avec le War Office, prévoyant la constitution, au profit des forces alliées et incorporées à l'armée britannique, de plusieurs unités belges et la création de trois divisions d'infanterie ainsi que l'augmentation du nombre d'escadrilles d'aviation (16).

Un an plus tard, P.H. Spaak va renouveler ses démarches auprès du gouvernement travailliste, nouvellement mis en place, dans lequel Bevin a succédé à Eden. En novembre 1945, étant à Londres pour assister à la réunion de la commission préparatoire des Nations-Unies, P.H.Spaak en profite pour faire de nouvelles ouvertures à Bevin. Il insiste sur le fait que la coopération politique entre la Belgique et la Grande-Bretagne n'est pas en concordance avec la solidarité réalisée dans le domaine militaire.

---

(14) Ibidem.

(15) SPAAK (P.H.), op.cit., t.I., pp. 163-164.

(16) VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., p.174.

Il propose une nouvelle fois la constitution d'un système organique de consultation mutuelle analogue à celui qui existe dans le British Commonwealth, le système de consultation étant particulièrement nécessaire en ce qui concerne la détermination du statut de l'Allemagne Occidentale (17). Il offre à nouveau une coopération militaire très intime et une organisation commune de la sécurité. Cette collaboration se concrétiserait par la mise sur pied de comités mixtes chargés d'étudier les problèmes techniques de la coordination des armées de terre et de l'air. Il propose aussi d'élargir ces arrangements à la France, aux Pays-Bas et au Luxembourg. Pour éviter de rendre cet accord suspect aux yeux des Soviétiques, Spaak pense conclure avec ces derniers un pacte d'amitié inspiré des pactes anglo-russe et franco-russe (18). Bevin, pas plus qu'Eden l'année précédente, ne prend véritablement ces ouvertures en considération. Il répond à Spaak que tant que le système de sécurité des Nations-Unies n'est pas mis sur pied, il ne faut rien tenter au niveau des ententes régionales (19). Au plan économique, sachant les Travailleurs plus insulaires que les Conservateurs, Van Langenhove se borne à demander si la Grande-Bretagne est disposée à adhérer à l'Accord de consultation mutuelle conclu par l'UEBL, les Pays-Bas et la France. La réponse, encore une fois, est négative (20).

---

(17) Ibidem, pp.175-176.

(18) SPAAK (P.H.), op.cit., t.I., p. 164.

(19) Ibidem AEB, D.10958 bis, lettre de Cartier à Spaak, le 15 décembre 1945.

(20) Entrevue de H. de Gruben et F. Van Langenhove avec le fonctionnaire du Board of Trade, le 3 décembre 1945, in VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., p. 181.



En 1946-1947, les sentiments, aux Affaires Etrangères, vont évoluer d'une volonté sincère d'assimilation à la politique extérieure de la Grande-Bretagne vers une prise de conscience de plus en plus nette des divergences entre les aspirations belges et la réalité des relations entre les deux pays. Les motifs d'insatisfaction pour la Belgique vont s'accumuler :

- sur le plan des rapports politiques, la situation est aussi imprécise qu'en 1944; l'amalgame militaire n'est pas soutenu par de réelles consultations politiques;
- sur le plan économique, "la situation est aussi peu satisfaisante que possible" (21); la balance commerciale accuse un déficit mensuel de 500 millions de francs (22);
- la collaboration militaire ne comporte pas une coordination satisfaisante des deux armées et s'enlise dans des questions de financement.

Le motif principal d'insatisfaction concerne l'Allemagne : malgré le fait que les Belges fournissent le tiers des effectifs d'occupation britannique en Allemagne (23), il n'y a pas de conformité entre les deux pays sur la politique d'ensemble vis-à-vis de l'Allemagne (24). Ce mécontentement est assorti de griefs économiques : entraves à l'établissement de relations directes avec les hommes d'affaires allemands, régime de gestion des entreprises belges en Allemagne, irrégularité des livraisons de produits allemands, leur prix

---

(21) AEB, D.10958 bis, note de H. de Gruben sur les relations avec la Grande-Bretagne, 21 janvier 1947.

(22) Voir partie économique.

(23) Les Belges occupent une sous-zone du secteur britannique d'occupation en Allemagne. Cependant, cette occupation belge est encadrée par des officiers britanniques. Voir chapitre suivant.

(24) Les Belges voudraient, entre autres, obtenir une promesse de maintenir les troupes en Rhénanie pour une période indéterminée au-delà de la fin de l'occupation générale et une participation dans les organismes de contrôle qui seront mis sur pied en Allemagne.

excessif, la monnaie de paiement (L.sterling), entraves aux exportations belges en Allemagne, problème du transit ... (25).

A ce moment, les Belges sont prêts à mettre en veilleuse les projets de 1944 (26). Dans les mois qui suivent, les relations anglo-belges resteront compliquées par des différends à propos de l'Allemagne et par des difficultés commerciales et monétaires entre les deux pays (27). Parallèlement, les Belges, dès 1947, vont chercher à réaliser leur politique européenne et allemande par d'autres voies que celles qui passent par la Grande-Bretagne.

Les espoirs belges d'entraîner la Grande-Bretagne à prendre le leadership d'une entente en Europe occidentale étaient complètement vains. Jusqu'en 1947, les Britanniques rejettent tout engagement formel sur le continent. A ce moment, ils ne s'y résoudront que contraints par l'évolution de l'équilibre mondial des forces et poussés dans le dos par les Etats-Unis. Cependant, dans les deux grandes entreprises d'intégration économique et militaire, les intérêts belges sont plutôt concurrents que concordants, ainsi que nous le verrons dans la suite de ce travail.

---

(25) AEB, D.10958 bis, note de Gruben sur les relations belgo-britanniques, 28 janvier 1947.

(26) Ibidem.

(27) AEB D.10958 bis, tél. d'Obert à Spaak, le 2 septembre 1947; Ibidem, lettre du Conseiller commercial à Londres au ministre du Commerce Extérieur, 18 novembre 1947

## 2. La France.

Les relations avec la France ne sont pas empreintes de cette innocence que l'on prête au ministère des Affaires Etrangères aux relations anglo-belges. Deux facteurs influencent ces relations : d'une part, le poids de la méfiance traditionnelle à l'égard des visées françaises qui, si elles ne sont plus annexionnistes, restent un danger dans le domaine économique et, d'autre part, la position particulière de la France durant la guerre, qui joue en sa défaveur par rapport à la Grande-Bretagne.

Dans ses relations avec la Belgique jusqu'en 1940, la France cherche avant tout les moyens d'assurer sa sécurité en faisant de la Belgique une zone d'influence française liée par des accords militaires et économiques. La Belgique, partagée entre la crainte d'une domination allemande et celle d'une inféodation à la France, veut sauvegarder son indépendance politique et économique. Ainsi, malgré une communauté d'intérêts et de mentalité qui aurait pu rapprocher Français et Belges, les relations bilatérales ne se situent pas sur la même longueur d'onde. Lorsque la méfiance belge est surmontée et que le rapprochement se concrétise en un accord militaire, il est interprété totalement différemment par les deux parties, ce qui accentue le sentiment de méfiance en Belgique et de frustration en France. A l'image de la politique étrangère, les relations franco-belges ne sont pas très harmonieuses entre les deux guerres. La politique d'indépendance est acceptée bon gré mal gré en France. Cependant en 1940, les Belges auront le sentiment d'avoir été le bouc émissaire, prétexte de la débâcle

française, ce qui aura un impact psychologique néfaste durable en Belgique (28). Les conditions générales dans lesquelles ces relations vont se développer après 1944, sont totalement différentes et atténuent ces facteurs sans aller jusqu'à les gommer totalement.

La situation de la France durant la guerre affaiblit son prestige auprès des Belges par rapport à celui de la Grande-Bretagne. Quoique les relations entre le gouvernement en exil et de Gaulle et le Comité français de libération aient été bonnes (29), un certain nombre de problèmes ont dû être résolus avant la reprise de relations étroites (30).

(28) POIDEVIN (R.), Du nouveau sur les relations franco-belges de 1830 à 1934 : Essai de bilan, in Actes du Colloque de Metz, pp. 359-367; WILLEQUET (J.), Les relations franco-belges 1936-1940, in CRRT, Université de Metz, Travaux et Recherches, cahier 4, pp. 112-122.

(29) Dès 1941, le gouvernement Pierlot reconnaît de Gaulle "comme le chef de tous les Français libres"; en mai 1942, la Belgique nomme un représentant auprès du Comité national, devenant ensuite le Comité français de libération nationale installé à Alger; enfin en juin 1944, le gouvernement en exil reconnaît officiellement le gouvernement provisoire de la France. SPAAK (P.H.), op.cit., t.I., pp. 168-169.

(30) Le problème majeur est le recouvrement du paiement de l'or que la Banque Nationale de Belgique avait confié à la Banque de France et que le gouvernement de Vichy avait cédé au Reich. En octobre 1944, la France accepte de rembourser l'or et le transfert s'effectue à New York en décembre de la même année.

Durant son exil, le gouvernement belge entame un processus de rapprochement avec les Pays-Bas et le Luxembourg, souhaite s'associer intimement avec l'Angleterre et faire partie d'une entente européenne dont ce pays serait le leader. Quel est, dans ce contexte, la place à accorder à la France ? En 1942, Van Langenhove s'exprime en ces termes à ce propos :

"Il est superflu d'énoncer les facteurs d'ordre géographique, économique, politique ou culturel sur lesquels se fonde la solidarité franco-belge. Les conjonctures militaire et politique l'ont momentanément affaiblie. Cette solidarité, bien que la politique française -à la différence de la politique anglaise- n'ait pas toujours été exempte de danger pour l'indépendance de la Belgique, n'en constitue pas moins un élément de caractère permanent et elle ne peut être l'objet pour le moment que d'une réserve temporaire en raison de l'incertitude qui subsiste à l'égard de l'orientation future de la politique française" (31).

---

(31) VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., p. 84.

Cette "réserve momentanée" ne constitue néanmoins pas un obstacle à des conversations informelles sur l'organisation future de l'Europe sur les plans politique et économique. En 1942, Hervé Alphand entreprend une série d'échanges de vues avec des Belges, dont Van Zeeland, sur l'organisation économique future de l'Europe (32). En juillet 1943, alors que Belges, Néerlandais et Luxembourgeois négocient l'accord monétaire devant ouvrir la voie à une entente économique, Spaak déclare à Massigli que ce n'est qu'un début et qu'il faut un accord avec la France. Il souhaite un accord militaire, politique et économique entre la France, les Pays-Bas et la Belgique. René Massigli estime que le projet vaut la peine d'être mis à l'étude et souhaite avoir un aperçu plus approfondi des vues belges (33). Il semble que Spaak ait eu cette conversation à l'insu des Néerlandais (34) et soit allé plus loin dans ses propositions que les circonstances le lui permettaient. Ainsi que le lui rappelle Van Langenhove dans deux notes, les accords avec les Pays-Bas doivent être préliminaires à une entente avec la France. Une procédure tendant à réaliser d'abord une entente franco-belge et se proposant d'y associer ultérieurement les Pays-Bas n'a aucune chance de succès auprès des Néerlandais. Pour Van Langenhove, il faut d'abord s'accorder avec La Haye et ensuite discuter à trois, voire quatre (35) en incluant la Grande-Bretagne pour éviter tout accord exclusif avec la France (36).

(32) ALPHAND (H.), L'étonnement d'être, Journal 1939-1973, Paris, 1973, p. 108.

(33) MASSIGLI (R.), Une Comédie des Erreurs, 1943-1956, Souvenirs et réflexions sur une étape de la construction européenne, Paris, 1978, pp. 29-30.

(34) KERSTEN (A.E.), Nederland en België..., p. 502.

(35) Les Hollandais aussi bien que les Belges souhaitent cette participation anglaise et en font même un objectif prioritaire de leur politique européenne.

(36) VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., pp. 108 et 121.

Ce point de vue explique pourquoi la Belgique ne répond pas aux ouvertures officieuses en vue d'une concertation économique faites par Hervé Alphand et Jean Monnet en automne 1943 (37) et pourquoi les vues belges exposées neuf mois après l'entretien Spaak/Massigli sont beaucoup plus modestes que ne l'avait laissé entendre Spaak (38). Fin 1943, le CFLN commence à délibérer sur les orientations futures de la politique extérieure française. Tout comme les Belges, le Comité est tenu à l'écart des discussions des trois Grands sur le sort futur de l'Europe et du monde; aussi se borne-t-il à imaginer des systèmes. De Gaulle estime alors que pour contenir l'Allemagne, il faut l'enserrer entre deux blocs : l'un à l'Est et l'autre à l'Ouest, d'où l'opportunité de mettre à l'étude, sous le double aspect politique et économique, le projet d'une fédération France, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas à laquelle le Royaume-Uni pourrait être associé dans une certaine mesure, ce projet étant susceptible d'extension vers le Sud (39). Ignorant l'avenir qui serait réservé à l'Allemagne, les prétentions de l'URSS et les dispositions de Londres et Washington, les Français estiment que la seule chose possible est de reprendre les conversations avec les Belges. P.H. Spaak tout comme les Français, est soucieux de mettre au point une politique qui lui permette d'intervenir avec poids dans le règlement du sort de l'Allemagne et de l'organisation future de l'Europe. Dans ce but, en mars 1944, il fait savoir qu'il souhaite prendre deux mesures : reconnaître le CFLN comme le gouvernement français et entamer avec lui de véritables négociations en vue d'une entente européenne (40).

(37) Ibidem, p. 115; MASSIGLI (R.), op.cit., p.47

(38) MASSIGLI (R.), op.cit., p.30.

(39) POIDEVIN (R.), René Mayer et la politique extérieure de la France (1943-1953), in "Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale et des conflits contemporains", n° 134, avril 1984, p. 74.

(40) MASSIGLI (R.), op.cit., p. 48.

Français et Belges partagent les mêmes conceptions et sont prêts à aligner leur politique mais cette politique pour les Belges, ne peut pas être exclusivement française (41); or les ouvertures belges faites à Londres restent sans réponse, ce qui entraîne une attitude dilatoire de la part des Pays-Bas. Les Belges veulent "aligner harmonieusement chevaux français, anglais et néerlandais" (42), sans y arriver. C'est ce qui explique que la note remise par le représentant belge à Alger, Romrée, à Massigli est restrictive et juge une discussion douanière -point sur lequel les Français souhaitent ancrer les négociations-prématurée (43), en raison des engagements belges à l'égard des Pays-Bas. En réponse, les Français proposent de limiter l'étude aux problèmes issus de la restauration économique des deux pays et aux revendications à l'égard de l'Allemagne (44). Cependant, les préoccupations belges restent accrochées à la Grande-Bretagne et aux Pays-Bas tandis que les Français d'Alger s'impatientent de cette politique dans laquelle "on leur offrait simplement de leur faire une petite place" (45).

A la libération, l'amitié française reste un rouage essentiel de la politique extérieure belge (46) mais elle est subordonnée à sa politique européenne. Par ailleurs, du côté français, les horizons s'ouvrent et la France espère d'autres perspectives qu'une entente occidentale pour faire valoir son point de vue et même participer aux négociations des Grands sur le sort de l'Europe. Cette idée d'entente occidentale devient même très gênante lorsqu'on sait qu'elle ne suscite que froideur en Grande-Bretagne, méfiance aux Etats-Unis et hostilité en URSS (47), et que le général de Gaulle souhaite introduire la France

(41) VAN LANGENHOVE, Sécurité..., pp. 120-121.

(42) SPAAK (P.H.), op.cit., p. 171.

(43) MASSIGLI (R.), op.cit., p. 52.

(44) MASSIGLI (R.), op.cit., p. 52.

(45) Ibidem, p. 55.

(46) Ainsi que Spaak l'affirme encore à la Chambre des Représentants le 6 décembre 1944. Annales Parlementaires, Chambre, le 6 décembre 1966.

(47) Voir l'attitude de Bogomolov après que de Gaulle se soit prononcé publiquement pour des groupements régionaux. MASSIGLI (R.), op.cit., pp.49-51.



dans le débat Etats-Unis, Grande-Bretagne et URSS sur l'Europe (48). Aussi, Spaak à qui est attribuée la paternité de l'idée du bloc occidental (49), n'est-il pas bien accueilli lorsqu'il se rend à Paris avec C.Gutt, l'avant-veille du départ de de Gaulle pour Moscou en novembre 1944. A ce moment, le sentiment des Belges est que l'amitié soviétique, voie vers la participation aux discussions des Grands, prime tout autre objectif en politique extérieure, y compris l'entente occidentale qui doit d'abord rencontrer l'accord de l'URSS (50). Dans le rapide entretien que Spaak a avec Bidault, ce dernier explique que la question de l'entente occidentale n'est pas remise en cause mais qu'il faut d'abord s'assurer de la bonne compréhension de Moscou (51).

La discussion reprend à Paris le 21 février 1945 lors d'une entrevue entre G.Bidault et P.H. Spaak. Les conversations embrassent la reconstruction de l'Europe et l'organisation de la sécurité mondiale ainsi que le problème allemand. Bidault expose le souhait de la France d'internationaliser le bassin de la Ruhr sous le contrôle de la France, de l'Angleterre, de la Belgique et des Pays-Bas et, s'ils le souhaitent, des USA et de l'URSS. La rive gauche du Rhin, jusqu'à Cologne, serait soumise à une occupation perpétuelle française, belge et hollandaise. Spaak insiste surtout sur la participation des Anglais, des Belges et des Hollandais à de telles mesures ainsi que sur la sauvegarde des intérêts économiques belges en Allemagne (52).

(48) de GAULLE (Ch.), Mémoires de Guerre, Paris, 1959-1963, Vol.III, p. 54.

(49) Voir à ce propos chapitre sur le pacte de Bruxelles.

(50) VAN LANGENHOVE (F.), op.cit., p. 146; AREF, série Z, carton 47, D.4, tél. de Massigli, 20 novembre 1944.

(51) AREF, Série Z, Carton 47, D.4, note sur la visite de Spaak à Paris, le 22 novembre 1944. Il semble que ce voyage ait eu lieu sur l'insistance de R. Brugère (ambassadeur de France en Belgique) qui s'inquiète fort de la politique anglophile du gouvernement Pierlot (voir ses rapports AREF, série Z., Carton 47, D.4, passim).

(52) VAN LANGENHOVE (F.), op.cit., p. 148.

Le mois suivant, la Convention économique de consultation mutuelle est signée entre la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg et la France. Cette convention, très restrictive du fait des Hollandais (53), ne sera pas un instrument d'intégration européenne, mais un moyen pour les Belges et les Hollandais d'en savoir plus sur ce qui se trame au sujet de l'Allemagne (54).

L'influence unilatérale de la France qui alarmait l'opinion flamande durant l'entre-deux-guerres et sapait l'unité nationale, n'est plus à craindre après la guerre. Cependant, le gouvernement français s'inquiète de l'étroite collaboration belge avec la Grande-Bretagne. Le nouvel ambassadeur de France à Bruxelles, Hauteclouque, dit à Van Langenhove que si le gouvernement belge ne noue pas des liens étroits avec la France, il s'expose à des difficultés en Wallonie (55). L'ambassade de France signale tout signe de fléchissement dans les relations anglo-belges (56), suit d'un oeil prudent mais bienveillant les agissements de séparatistes wallons (57) et signale la nécessité de gonfler les effectifs de l'ambassade beaucoup trop faibles par rapport à ceux des Anglais (58).

---

(53) Voir chapitre consacré à ce sujet.

(54) GRIFFITHS (R.), Economic reconstruction policy in the Netherlands and its international consequences, May 1945-March 1951, EUI working paper, p. 40.

(55) VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., p. 148.

(56) AREF, série Z, carton 47, D.48, passim.

(57) Ibidem, note sur la position du gouvernement belge entre la France et la Grande-Bretagne, le 20 février 1945; Ibidem, note sur la situation de Spaak, le 21 février 1945.

(58) Ibidem, note pour le ministre sur la situation générale en Belgique, le 6 juillet 1945.

La question d'une entente occidentale sera évoquée encore en 1945-1946, notamment lors de la visite du Général de Gaulle et de G.Bidault à Bruxelles en octobre 1945 (59), mais sans grand résultat. Les Belges seraient plutôt embarrassés d'une initiative française dans ce domaine, qui ne tiendrait pas compte de la Grande-Bretagne; or, cette dernière reste sur la réserve jusqu'en 1947, après la signature du traité de Dunkerque.

---

(59) AEB, D.10957 bis, tél. de Guillaume à Spaak, le 14 août 1945; Ibidem, lettre de Guillaume à Spaak, le 12 octobre 1945; Ibidem, 17 octobre 1945; Ibidem, 19 octobre 1945.

A Londres, le gouvernement belge opte pour une politique de coopération internationale dont l'objectif immédiat est la création d'une entente régionale européenne dont le leader serait la Grande-Bretagne. Derrière les buts avoués de sécurité et de prospérité, les Belges espèrent que la formation de cette entente leur permettra d'avoir une voix dans le débat sur la question allemande et particulièrement sur le statut de la Ruhr et de la Rhénanie. Parler de la création de l'Europe, c'est d'emblée poser le problème de l'Allemagne. Il semble que Spaak ait souhaité prendre l'initiative d'une union européenne avant que les Grands n'abordent les négociations de paix. Il aurait été impossible alors à ces derniers de ne pas tenir compte des autres pays européens dans leurs discussions.

La voie par laquelle les Belges espèrent réaliser cette politique est la Grande-Bretagne : c'est le plus puissant des Européens et l'alignement le plus total avec sa politique ne comporte pas de risque pour l'unité de la Belgique. Jusqu'en 1946, les Belges vont, sans succès, multiplier les tentatives pour intéresser les Anglais à ce projet. Dans les discussions déjà très difficiles à propos de l'Allemagne, le Foreign Office est peu soucieux de représenter en plus de ses intérêts, ceux de la Belgique, des Pays-Bas, du Luxembourg... Outre qu'en 1945, l'Angleterre se réveille moins européenne qu'elle ne l'a jamais été.

La France, qu'une position affaiblie, une tradition historique et une situation géographique rendent plus ouverte à l'idée d'être le représentant des intérêts européens dans la question allemande, se satisfait mal de se voir attribuer un rôle secondaire par rapport à la Grande-Bretagne.

En 1945-1946, les Belges ne sont que les spectateurs impuissants des discussions et disputes des Grands sur l'organisation de l'Europe et du monde; ils n'interviennent en rien dans aucun débat. Même les relations avec les USA qui prendront tant d'importance à partir de 1947, sont réduites principalement à des questions pratiques d'économie intérieure et extérieure (60).

A partir de fin 1947, après la consommation de la rupture des Occidentaux et de l'URSS à la Conférence de Moscou, les choses vont changer. L'idée de Spaak de créer une entente européenne politique et économique va être reprise mais dans un tout autre contexte : pour les Belges, c'est encore le moyen de parler de l'Allemagne, mais surtout, il s'agit de tirer rapidement les conclusions d'un nouvel équilibre des forces et par la même occasion, d'enfin harmoniser le triangle Grande-Bretagne/France/Benelux. Ainsi, tout en recouvrant des réalités et des objectifs totalement différents, la forme donnée à la politique extérieure belge reste constante de 1941 à 1950 : coopération internationale, entente et accords régionaux dans les domaines politique, économique et militaire (61).

---

(60) Les relations tournent principalement autour du statut des forces américaines stationnées en Belgique, du lend lease et du reverse lend lease, voir SAKON (W.), op.cit., pp. 331-335.

(61) Annales Parlementaires, Sénat, 3 mai 1946.

#### Chapitre IV : BELGIQUE ET ALLEMAGNE.

Durant l'entre-deux-guerres, les relations politiques entre la Belgique et l'Allemagne sont assombries par des griefs réciproques. La violation de la neutralité en 1914, l'exécution de civils belges en représailles d'actions isolées de francs-tireurs, la déportation de travailleurs vers l'Allemagne, l'occupation rigoureuse et la politique flamande du gouvernement militaire allemand laissent des sentiments anti-allemands farouches chez la plupart des Belges. Du côté allemand, l'annexion des cantons d'Eupen-Malmédy et les circonstances du plébiscite qui s'y déroule en 1920, ne sont pas acceptées et le gouvernement de la République de Weimar tentera, par voie diplomatique, d'en obtenir la récupération (1). Cependant, ces tensions politiques n'empêchent pas la reprise de contacts commerciaux très importants, tels qu'ils l'étaient à la veille de la première guerre. L'interaction des économies belge et allemande, que nous évoquons dans la deuxième partie de ce travail, justifie la volonté belge de participer au règlement du sort économique de l'Allemagne après 1945.

---

(1) Voir à ce propos :  
BALTHAZAR (H.), Camille Huysmans en Duitsland (1936-1940), in Bijdragen tot het Camille Huysmans Onderzoek, Antwerpen, 1971;  
CONVENTS (G.), Diplomatie en "Realpolitik". Aspecten van de Belgische politieke en diplomatieke relaties met het Derde Rijk, 1933-1935, in "Res Publica", t. XXXVI, 1984, 2, pp. 197-242;  
WAGNER (W.), België in der Deutschen Politik Während des Zweiten Weltkrieges, Boppard, 1974, pp. 57-65;  
WILLEQUET (J.), Die Regierung Königs Alberts und die Wiederemfrüstung Deutschlands, 1932-1934, in BECKER (J.)-HILDEBRAND (K.), (ed.), Internationale Beziehungen in der Weltwirtschaftskrise, 1929-1933, Munich, 1980, pp. 129-153.

Curieusement, la Belgique de 1945 se révèle moins anti-allemande que celle de l'entre-deux-guerres. Est-ce le résultat d'une occupation moins dure que celle de 1914-1918 (2) ou est-ce dû au fait que, ainsi que le souligne J. Willequet (3), on a affaire non plus à une guerre nationale mais à une guerre idéologique et que l'objet de la haine populaire n'est plus tant l'Allemand que le Nazi ? De telle sorte que, en 1945, le sentiment de revanche est plutôt cristallisé sur la poursuite des Nazis que sur le sort à réserver au peuple allemand, laissant ainsi au gouvernement les mains relativement libres dans ce domaine. Dans ce contexte, nous allons tenter de cerner la position des dirigeants belges à l'égard de l'Allemagne, la place qu'ils lui accordent dans l'édifice européen qu'ils veulent bâtir et comment ils vont chercher à faire valoir cette politique.

Le sort politique et économique de l'Allemagne est un des problèmes cruciaux qui dominent la vie politique de l'Europe au lendemain de la guerre. Le gouvernement belge n'échappe pas à ces préoccupations.

(2) Voir à propos de l'occupation :

BALTHAZAR (H.), België onder Duitse bezetting, in AGN, 15, Bussum, 1982; DE JONGHE (A.), Hitler en de politieke lot van België, Antwerpen-Utrecht, 1972; GERARD-LIBOIS (J.) & GOTOVITCH (J.), L'an 40, la Belgique occupée, Bruxelles, 1971.

(3) WILLEQUET (J.), Belgique et Allemagne, 1914-1945, in Sentiment national en Allemagne et en Belgique, Institut de sociologie, ULB.

1. Attitude et politique préconisées par le gouvernement à l'égard de l'Allemagne (1944-1948).

La Belgique va poursuivre deux objectifs dans sa politique allemande : le principal sera de neutraliser tout danger d'invasion tout en maintenant son potentiel économique; l'objectif accessoire sera d'obtenir des réparations et de faire valoir des revendications territoriales.

Les deux moyens de neutraliser l'Allemagne sont :

- la politique d'entente régionale dont les aspects militaires sont toujours dirigés contre l'Allemagne jusqu'en 1947, mais qui implique le maintien de son potentiel économique,
- la création de conditions propres à favoriser la formation interne d'un régime démocratique en limitant les interventions coercitives et en exerçant un contrôle économique qui se transforme, à terme, en collaboration (4).

Bien que n'ayant pas voix au chapitre jusqu'en 1948, les dirigeants belges vont préciser le type de régime politique et économique qu'ils souhaitent.

Au départ (1944-1945), le gouvernement belge est partisan d'un démembrement politique de l'Allemagne. Cela lui semble la seule solution pour assurer sa sécurité. Ce démembrement devrait se faire selon les frontières naturelles des provinces allemandes et être librement consenti par la population. Pour en arriver à ce consentement, Spaak propose de favoriser d'éventuels mouvements autonomistes. En outre, le gouvernement préconise la création d'un Etat rhéno-westphalien plutôt indépendant qu'autonome (5).

(4) VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., pp. 62-71.

Annales parlementaires, Chambre, le 6 décembre 1944.

(5) AEB, D.10957 bis, tél. de Spaak à Guillaume, 10 janvier 1945; Ibidem, Rapport sur l'activité politique belge en vue de l'organisation de la paix, janvier 1945.



En 1946-1947, cette position évolue et se précise dans le sens des accords de Potsdam. Dans son mémorandum du 17 janvier 1947, le gouvernement belge recommande l'établissement d'un régime fédéral en Allemagne, tout en maintenant l'unité économique du pays. Il souhaite, en outre, un contrôle général du désarmement militaire et économique (c'est-à-dire des industries de guerre), une occupation militaire limitée à un contrôle international du bassin de la Ruhr (6). L'installation d'un gouvernement fédéral ne doit pas se faire de manière radicale, telle que l'amputation définitive ou le morcellement complet du territoire. Il faut trouver une solution qui ne provoque pas d'opposition trop vive dans la population. Le régime fédéral a l'avantage de maintenir l'unité de la nation tout en divisant le pouvoir politique (7). Pour garder une rationalité économique tant intérieure qu'extérieure en Allemagne, les dirigeants belges veulent maintenir l'unité économique. Cette unité aurait l'avantage d'être conforme à la tendance générale de l'extension des aires de liberté des échanges. Le système aurait pour second avantage d'assurer une plus grande richesse en Allemagne et concourrait ainsi à la prospérité et à la sécurité des Etats voisins. L'unification économique pourrait entraîner la reconstitution d'une partie de la puissance allemande. Pour parer aux conséquences dangereuses qui pourraient en résulter, le gouvernement belge préconise l'établissement du contrôle de l'économie (8). Le statut fédéral de l'Allemagne doit prévoir la résidence de la souveraineté dans le chef des Etats Fédérés qui pourraient déléguer par un pacte, certains pouvoirs limités, à un organe central. Le domaine du pouvoir central doit être restreint à ce qui est nécessaire pour assurer l'unité économique. Les attributions déléguées au

(6) AEB, D.12306, Considérations du gouvernement belge sur la politique des puissances alliées à l'égard de l'Allemagne, le 17 janvier 1947.

(7) Ibidem;  
AEB, D.10957 bis, Exposé du baron de Gruben..., 31 janvier 1947.

(8) Ibidem.

pouvoir central seraient la politique commerciale extérieure (les traités de commerce et le régime douanier), la politique économique intérieure (le droit commercial, la monnaie, le système de crédit, les mesures, le transport, les communications, le régime fiscal et les réparations).

Dans l'immédiat, le gouvernement belge est partisan de la relève du niveau général de la production dans la plupart des branches en tenant compte des besoins de l'économie allemande et de l'intérêt des autres nations européennes. Les interdictions de production devraient être réduites aux armements et produits assimilés (par exemple les avions) (9). Les Belges sont également favorables à la limitation des droits de douane de manière à ce que ces droits n'aient aucun caractère fiscal ou protectionniste (10). Unité économique ne signifie pas liberté, les Alliés devront maintenir le contrôle de l'économie allemande afin d'être assurés du désarmement de l'ancien Reich.

Les régions qui intéressent particulièrement la Belgique en Allemagne sont les territoires rhénans et le bassin de la Ruhr. On retrouve présent dans l'esprit des Belges de 1947, le même souci qu'avaient leurs prédécesseurs en 1920 : créer une sorte de "cordon sanitaire" sur toute la frontière occidentale de l'Allemagne.

---

(9) Le niveau théorique du potentiel de la production allemande sera effectivement relevé dans les zones britannique et américaine, en vertu du plan du 27 août 1947, par rapport au niveau de la production imposé en mars 1946.

AEB, D.12036, note commune de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg sur la politique des puissances alliées à l'égard de l'Allemagne, le 26 novembre 1947.

(10) AEB, D.12036, Considérations du gouvernement belge sur la politique à l'égard de l'Allemagne, le 17 janvier 1947; AEB, D.10957 bis, Exposé du baron de Gruben, le 31 janvier 1947.

Au départ, la Belgique n'envisage pas en Allemagne une occupation militaire totale de longue durée. Cependant, en attendant qu'une solution définitive soit trouvée, le gouvernement belge souhaite le maintien d'une occupation militaire de la Ruhr et de la Rhénanie après l'évacuation éventuelle du reste de l'Allemagne. L'occupation militaire de la Ruhr, non limitée dans le temps, constituerait un moyen de pression sur l'Allemagne; elle serait une sorte de garantie de l'exécution des mesures imposées à l'Allemagne entière en matière politique et économique. Les Belges ne s'intéressent pas à d'autres territoires allemands que la vallée du Rhin; cependant, celle-ci a, dans leur esprit, des dimensions considérables. L'occupation militaire envisagée s'étendrait sur toute la région située entre le Rhin et les pays limitrophes ainsi que toute la zone s'étendant sur une centaine de kilomètres de la rive droite du Rhin, depuis la frontière suisse jusqu'à la frontière hollandaise. Des éléments des armées britannique, française, néerlandaise, luxembourgeoise et belge participeraient à cette occupation, ayant chacun un secteur continu. En outre, le gouvernement préconise la création d'un organisme collectif, composé d'un délégué de chacun des gouvernements. Cet organisme aurait pour rôle de régler les conflits entre occupants et de servir d'intermédiaire entre les armées d'occupation pour tout ce qui concerne la sécurité et les besoins des troupes d'occupation. En outre, l'organisme devrait veiller à l'exécution des mesures d'ordre politique imposées par les puissances alliées. Toutefois, l'ensemble de ce territoire resterait englobé dans l'économie unifiée de l'Allemagne. Le contrôle de l'économie de cette région serait exercé par un organisme international comprenant les cinq puissances occupantes et éventuellement d'autres Etats (11).

---

(11) Ibidem.

En pratique, le gouvernement belge n'attend pas 1947 pour se soucier de la Ruhr. En avril 1946, Bevin et Spaak ont un entretien au cours duquel le ministre Anglais expose le point de vue de son pays à propos de la Ruhr. Un premier point est le désir du gouvernement anglais de ne pas séparer la Ruhr politiquement du reste de l'Allemagne; cela supposerait un coût très élevé, entre autres dû à la nécessité d'une occupation militaire prolongée. Les Anglais veulent également éviter d'affaiblir la démocratie allemande. A cette époque, Bevin envisage deux plans. Le premier consisterait à créer un holding ou consortium financier dont les actions seraient réparties entre la France, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et éventuellement l'URSS. Ce consortium contrôlerait toute la production industrielle du pays et assurerait la distribution des produits de la Ruhr. Le second plan envisage la création d'une province westphalienne douée d'une très large autonomie. Le statut politique de cette région serait tel qu'il ne préjugerait pas des solutions politiques définitives à apporter au problème allemand, soit que cette province s'intégrerait dans une Allemagne fédérale, soit qu'elle devienne plus tard un état indépendant. Bevin souhaite que des experts belges, luxembourgeois et néerlandais se réunissent avec des experts des quatre grandes puissances pour déterminer le rôle économique à donner à la Ruhr. En fait, tant que l'URSS fait partie de la négociation, ce souhait ne sera pas réalisé.

Spaak se prononce à ce moment, pour le plan anglais plutôt que pour le plan français de séparation complète de la Ruhr. Les Pays-Bas rejoignent ce point de vue. Selon Spaak, l'application du plan français constitue un danger; l'éventuel rattachement de la Rhénanie à la France, qu'il semble craindre à long terme, lui paraît un grave problème politique et économique (12). Au cours d'une réunion à La Haye, le 17 avril 1946, le

---

(12) Ibidem, Entretiens Spaak/Bevin à Londres, le 24 avril 1946.

Premier ministre néerlandais, le ministre des Affaires Etrangères néerlandais et Spaak constatent qu'ils partagent le même point de vue et soulignent le danger que représentent pour eux, les propositions françaises à propos de la Ruhr (13). Ils décident de préparer une note commune; celle-ci ne sera jamais utilisée (14). Cette attitude provoque une certaine déception en France (15).

De 1944 à 1948, le point de vue de la Belgique sur la question allemande reste très général. Comme le gouvernement belge ne participe pas aux négociations et que le problème reste un sujet théorique de préoccupation, les fonctionnaires belges ne disposent pas des renseignements économiques et politiques fondamentaux qui leur permettraient d'affiner leur analyse. Il faudra attendre les conversations de Londres pour qu'ils acquièrent un point de vue plus détaillé.

La volonté d'assurer la sécurité et de sauvegarder les intérêts économiques fait passer au second plan la question des réparations qui avait suscité tant de discussions et de rancœur entre les Alliés et les Allemands après la première guerre. Les dommages, tant dans les pays qui avaient subi l'occupation ou été le théâtre de combats qu'en Allemagne, sont immenses et sans précédent. La préoccupation majeure sera l'élimination de l'industrie de guerre. Les réparations consisteront surtout en des paiements en nature sous forme de biens d'équipement prélevés en Allemagne, en restitution des biens enlevés par les occupants et dans la confiscation des avoirs allemands à l'étranger. Une conférence interalliée des réparations se réunit à Paris en novembre et décembre 1945. Dix-huit états, parmi lesquels la Belgique, participent à cette conférence. L'accord du 21 décembre 1945 institue deux types de

---

(13) Ibidem, Rapport de la conversation Spaak, Shermerhorn et van Royen, le 17 avril 1946.

(14) Cfr. le point 2 de ce chapitre, p. 89.

(15) AEB, D.10957 bis, lettre de Guillaume à Spaak le 27 juin 1947.

réparations : d'une part, les biens d'équipement et d'autre part, les avoirs allemands à l'étranger ainsi que certains excédents de stocks de production. Les parts de la Belgique sont respectivement de 4,5 et de 2,7 %. Une Agence interalliée des réparations est établie à Bruxelles (16).

La majeure partie des revendications de la Belgique sont d'ordre économique, sous forme de réparations (17). Les revendications territoriales sont très limitées et au départ, nulles. En août 1944, le gouvernement belge unanime, fait savoir qu'il ne réclame rien d'autre que le rétablissement du territoire national dans ses frontières d'avant mai 1940. Après l'offensive von Runstedt fin 1944, les vues se modifient : des revendications diverses émanent des différents ministères tandis que se constitue un "Comité belge du Rhin". Jugeant ces revendications injustifiées, excessives et sans fondements, Spaak se montre très ferme dans la limitation des revendications territoriales. Deux points seulement sont retenus : l'existence de six enclaves allemandes (Ruitzof, Mutzenich, Konzen, Lammersdorf, Rotgen et Musterbichten) en territoire belge ainsi que le tracé du chemin de fer Raeren-Kaltherherberg sur la ligne Saint-Vith/Eupen qui traverse plusieurs fois la frontière laissant à l'ouest des localités allemandes dont la gare est belge. Cette situation entraîne des inconvénients administratifs et constitue, en outre, un paradis pour les fraudeurs. En novembre 1946, une première revendication demande la rectification du tracé de la frontière et le transfert de ces six enclaves en territoire belge. En tout, les revendications portent sur un territoire de 30 km<sup>2</sup> et une population estimée à 3.850 habitants (18). En mai 1948, la Belgique dépose un mémorandum additionnel portant principalement sur des territoires boisés d'une superficie de 40 km<sup>2</sup> (la forêt d'Elsenborn) peuplés de 300 habitants. Ce mémorandum

(16) VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., p. 217.

(17) WILLEQUET (J.), Paul-Henri Spaak, un homme, des combats, Bruxelles, 1975, p. 145.

(18) AEB, D.12306, Mémorandum du gouvernement belge, le 14 novembre 1946.

additionnel porte l'ensemble des revendications de la Belgique à 70 km<sup>2</sup> de territoire peuplé d'un peu plus de 4.000 personnes. Ces modifications sont justifiées par la volonté de supprimer les inconvénients résultant de l'existence de propriétés allemandes en territoire belge et inversement (19). Toutefois, l'ensemble de ces revendications reste très limité par rapport à celles des Pays-Bas et du Luxembourg. Les Pays-Bas réclament un territoire de 1.750 km<sup>2</sup> peuplé de 119.000 habitants et le Luxembourg demande un territoire de 521 km<sup>2</sup> comprenant 30.000 âmes (20).

(19) AEB, D.12071, lettre de J. Davignon à Spaak, le 22 juillet 1948; AEB, D.12306, Memorandum additionnel, Londres, le 29 mai 1948; AEB, D.12071, lettre de J. Davignon à Paul-Henri Spaak, le 22 juillet 1948.

(20) WILLEQUET, op.cit., pp 146-147; DUROSELLE, Histoire diplomatique de 1919 à nos jours, Paris, 1978; AEB, D.12071, tél. de Davignon à Spaak, 24 août 1948; Ibidem, tél. de Spaak à Davignon, 14 septembre 1948.

Le Comité interallié qui siège à Paris, en juillet, août et septembre 1948 est chargé de régler les ajustements territoriaux mais ceux-ci doivent être mineurs et justifiés. Les Anglais et les Américains craignent de créer des difficultés hors de proportion avec les avantages recueillis et d'entraver la collaboration future de l'Allemagne dans le cadre d'une union européenne. Le délégué belge, Jacques Davignon, obtient satisfaction dans l'ensemble, à savoir un territoire de 45 km<sup>2</sup> peuplé de 4.300 personnes. Cependant, la plus grande partie de la forêt d'Elsenborn est refusée (21). Cette nouvelle situation donne une satisfaction morale aux Belges mais crée d'autres difficultés quelques kilomètres plus loin, les frontières continentales n'étant que rarement "naturelles". En outre, il faut démanteler le chemin de fer et le remplacer par un réseau d'autobus. Soucieux de ne pas indisposer la population locale et dans l'espoir de négocier plus tard avec le gouvernement allemand l'abandon des territoires à l'ouest du rail contre des accroissements forestiers que le Comité de Paris avait refusés, Spaak renonce, en avril 1949, à occuper les six enclaves tout en maintenant les droits juridiques de la Belgique. Il se contente à ce moment d'occuper les autres territoires (1.899 hectares / 950 habitants) (22). Ce geste est salué par des explosions de joie dans la presse des trois régions occupées de l'Allemagne, elle salue "l'esprit européen" de Spaak (23).

Lorsque Spaak revient aux Affaires Etrangères, en 1954, des négociations bilatérales (souhaitées par la Belgique depuis 1949 (24)) vont aboutir, le 24 septembre 1956, à un accord qu'Adenauer vient signer à Bruxelles. D'une part, la Belgique rétrocède à l'Allemagne les villages de Bilchen, Leykoul, Losheim et Hemmeres (plus ou moins 700 habitants), ainsi que les forêts

---

(21) *Ibidem.*

(22) AEB, D.12410, note de W. Loridan pour Van Zeeland, le 11 mai 1950.

(23) WILLEQUET (J.), *op.cit.*, pp.146-147;  
HELMREICH (J.), *op.cit.*, pp. 390-391.

(24) AEB, D.12410, note sur les négociations relatives au règlement de la frontière belgo-allemande, réunions de Londres, 13-14 mai 1950; WNRC, RG84, box 2777, file 321, tél. Kirk to Secr. of State, April 15, 1949.



de Freyen et de Bullingen (plus ou moins 20 km<sup>2</sup>) tandis que la Belgique récupère 15.600.000 francs Belges en compensation des investissements faits dans la région et 1.004 hectares de forêt (25).

2. La Belgique, puissance mineure : la difficulté de faire valoir son point de vue (1945-1948).

Jusqu'aux conversations de Londres en 1948, la Belgique ne participe à aucune des grandes conférences qui doivent régler le sort de l'Allemagne. C'est le cas de toutes les petites et moyennes puissances qui ont subi l'occupation nazie tant à l'Ouest qu'à l'Est. Lors de la conférence de Potsdam, en juillet 1945, les trois grands vainqueurs avaient établi un "Conseil des Ministres des Affaires Etrangères" représentant les cinq principales puissances (USA, URSS, Chine, France et Grande-Bretagne) dont la tâche immédiate était d'élaborer les traités de paix avec les satellites de l'Allemagne et dont la tâche ultérieure était de préparer un règlement de paix pour l'Allemagne. Seuls les membres du Conseil des Cinq participent à ces travaux tandis que les autres Etats doivent être invités à envoyer des représentants au Conseil chaque fois qu'une question les intéressant directement est discutée. Dans ce cas, le pays invité pourra participer à la discussion et à l'étude de ce problème (26).

(25) WILLEQUET, op.cit., pp. 146-147; HELMEREICH, op.cit., pp. 390-391.

Les données présentées par J. Willequet et J. Helmereich ne sont pas tout à fait en concordance et ne vont pas dans les détails. Nous n'avons pas pu consulter les archives concernant cette question en raison de la règle de 30 ans.

(26) DUROSELLE (J.B.), op.cit., pp. 408-410.

Cette clause du communiqué final est assez vague et permet des interprétations diverses. La Belgique, tout en considérant son rôle comme secondaire, tient à donner son avis, voire à discuter, sur un certain nombre de questions générales. Parmi ces questions, il y a, ainsi que nous l'avons vu, le problème du futur statut politique de l'Allemagne, envahie deux fois en un demi siècle. La Belgique estime indispensable de pouvoir exprimer son point de vue sur cette question dont dépend sa sécurité. En outre, elle se sent très concernée par la politique économique qui sera imposée à l'Allemagne; de ce second aspect dépend sa propre prospérité économique.

Enfin, le statut de la Ruhr et du bassin rhénan l'intéresse tant du point de vue économique que du point de vue de sa sécurité. Ce dernier aspect est primordial pour les Belges qui considèrent que c'est une question qui les concerne directement et qui demanderont à plusieurs reprises la participation aux discussions en vertu des accords de Potsdam (27).

Nous avons vu comment de 1944 à 1946, la Belgique va tenter, par la voie d'une entente européenne, d'obtenir une voix dans le règlement du sort de l'Allemagne. Ces tentatives sont vaines et obligent les hommes politiques belges à recourir à d'autres moyens pour se faire entendre. Une première mesure, début 1946, sera d'accréditer auprès du Conseil de Contrôle à Berlin (l'organe collectif de coordination des quatre puissances occupantes de l'Allemagne) une mission belge de liaison (28).

(27) AEB, D.12306, Mémoire du gouvernement belge relatif à une modification de la frontière germano-belge, le 14 novembre 1946; Ibidem, Mémoire du gouvernement belge relatif aux revendications belges à l'égard de l'Allemagne, le 17 janvier 1947; Ibidem, Considérations du Gouvernement belge sur la politique des puissances alliées à l'égard de l'Allemagne, 17 janvier 1947.

(28) AEB, D.11843, lettre du Général Goethals à H. Carton de Wiard, le 9 janvier 1946. La mission est constituée d'un chef de mission (le Général Goethals), d'un ministre plénipotentiaire (F. Seynaeve) et d'officiers de liaison à Baden-Baden (Colonel Haegeman) et à Bad Oeynhausen (Colonel Defraiteur).

Le rôle de cette mission sera d'observer ce qui se passe dans les zones d'occupation, de défendre les intérêts belges et de diriger les agents disséminés dans le pays (29). La mission surtout va s'efforcer de rétablir des contacts commerciaux normaux avec les Allemands sans passer par les pouvoirs occupants (30).

Pour exprimer leur point de vue sur les questions d'ordre général concernant l'Allemagne, Spaak et les diplomates belges vont utiliser les moyens diplomatiques traditionnels. Ce recours à la pression diplomatique sera surtout utilisé en 1946, avant et pendant la conférence de Paris. En avril 1946, Bevin avait promis, dans un entretien avec Spaak, qu'il ferait le nécessaire pour associer la Belgique et les Pays-Bas aux discussions sur la Ruhr (31). Lors de la conférence, Bevin en fait la demande qui est, semble-t-il, refusée par les Soviétiques (32). Durant la conférence, l'ambassadeur de Belgique à Paris, Jules Guillaume essaie encore d'obtenir que la Belgique soit au moins associée aux discussions concernant la Ruhr et la Rhénanie (33). Obert de Thieussies, ambassadeur de Belgique à Londres, bien que moins actif que Guillaume, tente également de faire pression sur le gouvernement anglais pour qu'il soutienne les demandes de la Belgique à participer aux conversations (34).

(29) AEB, D.10957 bis, lettre de Spaak à Jules Guillaume le 6 mai 1945; Ibidem, lettre de Jules Guillaume à Georges Bidault, le 9 mai 1945.

(30) AEB, D.11843, lettre de G.Goethals à P.H. Spaak, le 19 janvier 1946; Ibidem, le 10 avril 1946; Ibidem, le 5 septembre 1946; Ibidem, le 16 septembre 1946; Ibidem, le 12 décembre 1946.

(31) Ibidem, Rapport de l'entretien entre Bevin et Spaak, à Londres, le 23 avril 1945.

(32) Ibidem, lettre de J. Guillaume à Spaak, le 29 avril 1946.

(33) AEB, D.10957 bis, J. Guillaume à Spaak, le 29 avril 1946;

Ibidem, J. Guillaume à Spaak, le 2 mai 1946;

Ibidem, J. Guillaume à Spaak, le 12 juillet 1946.

(34) Ibidem, conversation Spaak / Bevin, le 23 avril 1946.

Outre ces démarches, le gouvernement belge remettra une série de mémoires aux grandes puissances : en novembre 1946 à New York, à propos de la rectification de la frontière germano-belge, deux mémoires en janvier 1947, à l'occasion de la conférence des Suppléants à Londres, précédant la conférence de Moscou et enfin, en 1948, un mémoire additionnel concernant des revendications de territoires à la frontière. Les mémoires de 1947, concernaient, l'un les revendications et les réparations et l'autre le régime politique à imposer en Allemagne, le problème de la Ruhr et la politique économique (35). Le 31 janvier 1947, lors de la conférence des Suppléants à Londres, le baron de Gruben (36) est appelé à exprimer et développer le point de vue de la Belgique devant le "Conseil des Adjointes des ministres des Affaires Etrangères" (37). C'est la seule fois, entre 1944 et 1948, que les petits pays sont appelés à exprimer leur point de vue dans le cadre des grandes conférences. Les Belges ne sont pas satisfaits de cette procédure; ils estiment, selon les accords de Potsdam, qu'ils ont le droit de participer aux travaux au sein même du Conseil des cinq (devenu quatre après le départ de la Chine), et à participer à certaines décisions concernant l'Allemagne (38).

Pour donner plus de poids à leurs revendications, les Belges et les Néerlandais vont se concerter pour unifier leurs points de vue sur l'Allemagne à propos des questions de sécurité, de l'économie et du statut de la Ruhr (39). A la veille de la

(35) Ibidem, lettre de Spaak à Guillaume, le 5 juin 1945; Ibidem, lettre de Guillaume à Bidault, le 9 juillet 1945.

(36) Hervé de Gruben : diplomate belge. De 1945 à 1953, il est successivement directeur général adjoint, directeur général de la politique et secrétaire adjoint du Ministère des Affaires Etrangères.

(37) AEB, D.10957 bis, Rapport de l'exposé du Baron de Gruben devant le Conseil des Adjointes des ministres des Affaires Etrangères et de la discussion qui suivit, le 31 janvier 1947.

(38) Ibidem, tél. de Guillaume à Spaak le 7 janvier 1947 et tél. de Guillaume à Spaak, le 10 janvier 1947.

(39) Ibidem, Rapport de la visite du ministre des Affaires .....

conférence de Paris en juin 1946, Hollandais et Belges s'inquiètent des idées françaises à propos de la Ruhr et de la Rhénanie. Ils estiment que la volonté du Quai d'Orsay de faire de la Ruhr un état international indépendant est dangereuse en raison de son caractère précaire et artificiel. Ils sont plutôt partisans d'un système de contrôle international d'ordre économique tel qu'il est préconisé par les Anglo-Saxons.

Les deux gouvernements constatent que les propositions françaises relatives à la rive gauche du Rhin tendent à établir une prépondérance française sur des territoires limitrophes des deux pays, ce qui constitue un danger économique pour ces derniers (40). Dans le but de faire connaître leur point de vue aux Alliés, ils préparent un mémoire commun sur l'Allemagne (41). Les Français, déjà très isolés sur la question rhénane, obtiennent que le mémoire ne soit pas remis. En échange de cela, ils promettent de soutenir la demande des deux pays à être associés aux discussions sur l'Allemagne (42). Cette attitude provoque une certaine déception en France. Les dirigeants français avaient espéré un soutien de la Belgique et proposé une action concertée des deux pays à propos de toutes les questions allemandes et notamment par le biais du conseil tripartite (43).

---

.....Etrangères des Pays-Bas à Bruxelles du 21 au 23 mars 1945, le 24 mars 1945;

Ibidem, note du comte de Romrée, le 25 mai 1946;

Ibidem, déclaration de Spaak à la presse, le 6 janvier 1947.

(40) Ibidem, Rapport de la visite du ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas à Bruxelles du 21 au 23 mars 1945, le 24 mars 1945.

(41) Ibidem, tél. de Guillaume à Spaak, le 13 juin 1946.

(42) Ibidem, tél. de Spaak à Guillaume, le 25 juin 1946;

Ibidem, lettre de Guillaume à Spaak le 27 juin 1946;

AREF, Série Z, Carton 47, D.1, note sur le mémorandum belgo-hollandais, 26 juin 1946.

(43) Ibidem, lettre de F. Van Langenhove à Jules Guillaume, le 24 janvier 1945; Ibidem, lettre de Spaak à Jules Guillaume, le 28 septembre 1945.

A propos du Conseil tripartite, voir la deuxième partie de ce travail.

Malgré les promesses de Bevin et Bidault de demander l'association des pays Benelux aux discussions sur la Ruhr (Grande-Bretagne) ou sur l'Allemagne en général (France), ils ne sont pas invités à le faire.

Peu avant la conférence de Londres, n'ayant plus été appelés à faire entendre leur opinion, les trois pays Benelux remettent un mémorandum commun sur la politique alliée en Allemagne et leur avis à ce sujet. Pour l'essentiel, les trois gouvernements se sont mis d'accord. Au plan économique, ils souhaitent :

- éviter une réduction massive du potentiel économique allemand,
- maintenir l'unité économique du territoire allemand,
- contrôler l'économie allemande en vue d'assurer le désarmement,
- imposer un contrôle international du bassin de la Ruhr auquel le Benelux participerait.

Au plan politique, ils préconisent l'établissement d'un régime fédéral. Dans l'immédiat, les trois pays réclament un relèvement du niveau de la production industrielle et une stabilisation économique et politique rapide afin de rétablir au plus tôt, avec les Allemands, les contacts nécessaires à la prospérité en Europe (44).

Commentant ce mémorandum, l'ambassadeur de France à Bruxelles constate que, sur les plans politique et économique, il est conforme aux vues des Hollandais. Pour J.Rivière, le contrôle économique de l'Allemagne va dans le sens désiré par les Hollandais pour le relèvement économique de l'Allemagne (45).

(44) AEB, D.12036, note commune de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg sur la politique des puissances alliées à l'égard de l'Allemagne, le 26 novembre 1947.

(45) AREF, série Z, carton 47, D.10, Rivière à Bidault, le 11 décembre 1947.

Il est clair que les intérêts communs aux pays du Benelux sont d'ordre économique et que cet aspect prime dans le mémorandum, les questions politiques passant au second plan. Cependant, ces revendications économiques restent dans la ligne de celles contenues dans les précédents mémorandums belges. Les objectifs belges et néerlandais sur l'économie allemande sont similaires. L'élément neuf est l'insistance avec laquelle ils sont abordés. Les Néerlandais sont beaucoup plus préoccupés que les Belges du relèvement économique de l'Allemagne; cependant il n'y a pas de divergence quant au fond de la question.

L'évolution de la situation internationale et les conclusions qu'en tirent les Américains vont ouvrir de nouvelles perspectives pour les Belges, Néerlandais et Luxembourgeois.

### 3. L'association des pays du Benelux à la politique allemande des grandes puissances.

Les échecs successifs des conférences des quatre Grands se traduisant par l'émergence de la guerre froide ont entraîné une modification profonde du paysage stratégique de l'Europe. Dès 1947, l'image de l'URSS comme ennemi potentiel se substitue progressivement à celle de l'Allemagne. La décision des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France de régler le problème des trois zones occidentales de l'Allemagne sans l'URSS, prise à l'issue de la conférence de Londres de décembre 1947, marque le constat d'échec de la politique menée jusqu'alors et le début d'une nouvelle politique américaine en Europe.

Cette nouvelle politique américaine est dominée par la crainte de l'expansion du communisme en Europe et par le désir de rattacher solidement l'Allemagne de l'Ouest au camp occidental. Pour consolider leur position en Europe, les Etats-Unis envisagent deux mesures : le relèvement économique de l'Allemagne par son association au plan Marshall et la création d'un gouvernement ouest-allemand. Justifiées par une opinion publique encore influencée par la guerre, les réticences des vieilles puissances européennes ne tardent pas à se faire sentir. Les Américains tentent de les apaiser en recourant à la notion d'intégration de l'Allemagne dans une Europe fédérée. Cette intégration devrait empêcher la résurgence d'un nationalisme allemand agressif.

Ce tournant dans la politique américaine a des conséquences profondes sur les petites nations européennes et particulièrement sur les Etats du Benelux. Alors que jusque là, les relations avec Washington étaient limitées au cadre bilatéral et concernaient principalement le règlement de problèmes matériels surgissant de ces relations bilatérales, à partir de 1947, les Etats-Unis deviennent un partenaire et un interlocuteur des petites nations dans le cadre de relations bilatérales. Dans un contexte différent, avec un partenaire américain plus présent, les pays du Benelux vont pouvoir mener avec de plus grandes chances de succès leur politique européenne.

La conférence des XVI et toutes les réunions concernant le plan Marshall avaient été l'occasion pour les pays du Benelux, durant la seconde moitié de l'année 1947, d'insister



conjointement sur la nécessité de participer aux travaux sur l'Allemagne (46). L'objectif final du plan Marshall est une plus grande intégration économique de l'Europe et les pays du Benelux ne ratent pas l'occasion de signaler que, dans ce domaine, ils ont un rôle à jouer.

Une autre manifestation de ce désir d'intégration est la proposition Bevin du 21 janvier 1948, de faire un rassemblement politique et économique de l'Europe (47). La Belgique souhaite cette intégration mais veut être un acteur effectif et non un simple spectateur tant du point de vue de la sécurité que de l'avenir de l'Allemagne. Spaak estime que ne pas associer les pays du Benelux aux discussions sur l'Allemagne serait un bien pauvre départ pour ce projet d'intégration entamé par Bevin (48). Dans l'esprit du Benelux, la participation aux discussions sur l'Allemagne est la condition sine qua non de son adhésion au projet Bevin (49).

- 
- (46) Les pays du Benelux sont d'accord pour réclamer :
- le relèvement du niveau de production du charbon et de l'acier,
  - la fusion des trois zones et contrôle économique de la Ruhr avec participation du Benelux,
  - le respect des voies normales du trafic commercial.
- AEB, D.5352, note de J.C. Snoy sur les conversations avec les Néerlandais, le 10 août 1947.
- (47) Voir la troisième section.
- (48) NARS, 7400119, Council/2-1948, Entretien Silvercruys-Achilles, le 14 février 1948;  
FRUS, 1948, vol. 2, p.66.
- (49) AEB, D.12071, Schéma de la communication orale à faire par les ministres des Affaires Etrangères des Pays-Bas, de la Belgique et du Luxembourg aux représentants diplomatiques de Grande-Bretagne et de France, 2 février 1948.

Ces pressions, jointes à la conviction américaine de la nécessité de préparer la coopération européenne en faisant participer les gouvernements du Benelux à la définition d'une politique destinée à préparer l'intégration de l'Allemagne dans l'Europe occidentale (50), aboutissent à l'association du Benelux aux discussions sur l'Allemagne occidentale. Les Etats-Unis auraient souhaité accepter la demande de participation de l'Italie dans le même but. Cette initiative s'est cependant heurtée à l'opposition des Français et des Anglais (51).

Cependant, d'entrée de jeu, la participation des Etats du Benelux est limitée, tant du point de vue de la forme qui est donnée aux conversations de Londres, que sur les points à discuter. Les Anglais, les Américains et les Français précisent qu'il s'agit de conversations et non d'une conférence; la participation des Etats du Benelux ne leur donne pas le droit de prendre part à l'administration de l'Allemagne et enfin, ils insistent sur le fait que cette association peut être consacrée de manière permanente. Les trois puissances occidentales désirent ne pas compromettre par des décisions formelles, les possibilités d'un retour de l'URSS à un système quadripartite efficace (52). Les résultats de la conférence sont présentés sous forme de recommandations à soumettre par les délégations à leurs gouvernements (53). Le gouvernement belge n'ayant aucun moyen de mettre les recommandations en oeuvre, se bornera, à l'issue de la conférence, à faire une déclaration parlementaire sans vote (54).

(50) MELANDRI (P.), Les Etats-Unis face à la construction de l'Europe 1945-1954, Paris, 1980, pp.149 et suiv.;

AEB, D.12287 (I-A), Rapport sur les conversations de Londres par Hervé de Gruben, 10 mars 1948.

(51) FRUS, 1948, vol.2, p.91; FRUS, 1948, vol.2, p. 102.

(52) AEB, D.12287 (I.A.), Compte-rendu de la réunion du 26 février 1948.

(53) AEB, D.12287 (I-A), télégramme de Walravens à Spaak le 24 février 1948.

(54) Annales parlementaires...., Chambre des Représentants, séance du mardi 22 juin 1948.

Quant aux points à débattre, en principe, les pays du Benelux sont admis à discuter des problèmes à long terme de l'Allemagne (rôle de l'économie allemande dans l'économie européenne et contrôle de la Ruhr -sécurité contre l'Allemagne- évolution de l'organisation politique et économique de l'Allemagne); les questions liées au contrôle et à l'administration de l'Allemagne (intégration de celle-ci au programme de redressement européen - réparations) étant discutées seulement par les trois puissances invitantes (55).

Pour souligner cet aspect d'intégration, les Etats-Unis souhaitent que la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg bien qu'invités individuellement, assistent en délégation unique à la conférence. Le gouvernement belge est réticent à l'idée d'une délégation conjointe du Benelux notamment à cause des divergences de vues avec les Pays-Bas et le Luxembourg sur l'ampleur de leurs revendications territoriales et de certaines revendications économiques. L'insistance des trois grandes puissances invitantes fait accepter le principe de délégation unique (56). Cette invocation de revendications divergentes pour justifier une délégation nationale nous paraît n'être que la moitié de la vérité. Quoique les archives soient muettes à ce sujet, cette attitude belge est attribuable à la volonté de garder les mains libres pour manifester, quand cela se justifie, des marques de solidarité avec le point de vue français, notamment sur les questions de sécurité. Une délégation belge pourra mieux équilibrer son soutien entre les points de vue français et anglo-saxons tandis qu'une délégation Benelux risque d'avoir une politique trop anglo-saxonne au goût de Spaak.

(55) AEB, D.12287 (I-A), tél. de William Strang à Obert de Thieussies, le 23 février 1948.

(56) Ibidem, tél. de Walraevens à Spaak, le 24 février 1948;  
Ibidem, note de la Direction générale politique, le 26 février 1948;  
Ibidem, tél. de Walravens à Spaak, le 25 février 1948.

Ces conversations vont se dérouler durant la première moitié de l'année 1948. Une première session a lieu à Londres du 26 février au 6 mars. Ces conversations portent essentiellement sur la constitution d'une autorité internationale sur la Ruhr. Cette session est suivie de conversations informelles à Berlin et d'une seconde session à Londres d'avril à juin 1948. Tout en ayant un rôle purement consultatif et officieux, la délégation Benelux va tenter de rendre sa participation la plus effective possible en adoptant une attitude de compromis entre les vues divergentes des Anglo-Saxons et des Français.

La délégation Benelux qui arrive à la conférence le 26 février 1948 est présidée par le jonckeer Michiels van Verduynen, ambassadeur des Pays-Bas à Londres. Chaque pays a plusieurs conseillers. Pour les Pays-Bas, en plus de l'ambassadeur, il y a H. Hirschfeld (57), et Joseph Luns (58). La Belgique est représentée par l'ambassadeur belge à Londres, Alain Obert de Thieussies, et le baron de Gruben (59). Les représentants luxembourgeois sont André Claesen, ministre luxembourgeois à Londres et le colonel Albert Wehrer (60).

Les représentants des trois pays se mettent d'accord pour s'inspirer du mémorandum commun élaboré le 26 novembre 1947 sur les questions allemandes. Ils désigneront un porte-parole pour chaque cas pour lequel ils veulent faire valoir leur point de vue. S'il y a divergence d'opinions, chaque pays se réserve le droit de l'exprimer. Enfin, ils décident de tenir une réunion tous les matins (61) à l'ambassade des Pays-Bas (62).

---

(57) HIRSCHFELD (H.M.) : Commissaire aux Affaires allemandes au ministère des Relations Extérieures des Pays-Bas.

(58) LUNS (J.) : Premier secrétaire à l'ambassade des Pays-Bas à Londres.

(59) de GRUBEN (H.) : Secrétaire général du ministère belge des Affaires Etrangères.

(60) WEHRER (A.) : Chef de la mission militaire luxembourgeoise en Allemagne.

(61) Nous n'avons retrouvé la trace que de deux de ces réunions dans les dossiers du ministère des Affaires Etrangères.

(62) AEB, D.12287 (I-A), Procès-verbal de la réunion à .....

4. Les conversations de février-mars : un premier accord sur la Ruhr (26 février-6 mars 1948).

La conférence se déroule selon le schéma classique des conférences internationales. Le travail se fait en séance plénière où sont discutés les problèmes généraux et les résultats des travaux des "working groups" chargés d'élaborer les compromis sur les points qui leur sont confiés. Les délégués des puissances invitantes sont René Massigli pour la France, William Strang pour la Grande-Bretagne et Lewis Douglas pour les Etats-Unis.

L'invitation à participer aux conversations n'est pas une surprise pour la Belgique. Spaak en avait été informé officieusement par le ministre d'Etat anglais, Hector Mac Neil, début février 1948 (63).

Les deux problèmes majeurs pour la délégation Benelux sont la sécurité et l'économie. Elle décide de prendre comme point de départ sur ces questions les positions exposées dans le mémorandum commun de novembre 1947 (64). D'un point de vue économique, le Benelux marque son aversion pour toute restriction excessive de la production allemande, rencontrant ainsi les vœux anglo-américains (cf. discussions entre la France et le Benelux à la conférence des XVI à Paris). Pour ce qui est de la sécurité,

---

.....l'ambassade des Pays-Bas, le 26 février 1948;  
Ibidem, note sur la base d'un arrangement entre les gouvernements belge, luxembourgeois et néerlandais au sujet de la représentation commune à la conférence de Londres, le 25 février 1948.

(63) FRUS, 1948, vol. 2, p. 65.

(64) AEB, D.12287 (I-A), projet de note formant la base d'un accord Benelux sur la représentation commune à la conférence de Londres, 25 février 1948.



il rejoint les préoccupations françaises en reconnaissant que le point de vue de sécurité vis-à-vis de l'Allemagne est peut-être dépassé par les événements mais qu'il faut ménager les opinions publiques (65) (66). En outre, au cours de cette première session, le Benelux va à la fois tenter de donner un caractère permanent à son association (67) et essayer d'élargir sa participation aux questions des réparations, à l'intégration de l'Allemagne dans le programme de redressement européen (68) et à certains autres points relatifs à l'économie allemande (69). Ces derniers points feront l'objet d'un mémorandum commun dont l'étude sera remise à plus tard (70).

(65) Nous verrons cependant qu'aux négociations de Bruxelles, la Belgique défend un point de vue beaucoup plus anti-soviétique que les Français.

(66) VAN LANGENHOVE (F.), La Sécurité de la Belgique, contribution à l'histoire de la période 1940-1950, Bruxelles, 1971, p:221;

AEB, D.12287 (I-A), Rapport sur la conférence de Londres par Hervé de Gruben, le 10 mars 1948.

(67) AEB, D.12287 (I-A), Compte-rendu de la réunion du 26 février 1948; Ibidem, note Benelux remise aux chefs des trois autres délégations, 27 février 1948.

(68) Derrière ce point, la délégation néerlandaise estime que se discutent des questions regardant le commerce extérieur allemand et qu'il y a des idées dangereuses à ce propos pour le commerce Benelux/Allemagne.

(69) Il s'agit :

- des problèmes des prix en relation avec la production et la consommation en Allemagne et avec le commerce international,

- le programme de réforme monétaire allemand,

- la nécessité de contacts directs avec les Allemands,

- forme du commerce international de l'Allemagne (bilatéralisme, multilatéralisme),

- place des capitaux étrangers en Allemagne,

- problème alimentaire allemand; AEB, D.12287 (I-A), note sur les conversations sur l'Allemagne, le 27 février 1948.

(70) AEB, D.12287 (I-A), Déclaration Benelux, 27 janvier 1948.

De toutes les questions à l'ordre du jour de la première session des conversations (71), seul le contrôle international de la Ruhr aboutira au stade de recommandations unanimes. Les autres questions, soit ne seront pas discutées (frontières extérieures de l'Allemagne), soit seulement élaborées sans aboutir à un compromis (organisation politique de l'Allemagne - sécurité - protection des intérêts étrangers en Allemagne) et reprises par la suite.

Le différend qui oppose les Etats-Unis à la France quant au règlement final de la question allemande trouve une fois de plus son expression à propos du contrôle international de la Ruhr. Les Français ont sensiblement assoupli leurs positions depuis 1945 en abandonnant leurs revendications sur la Rhénanie et leur idée de détachement de la Ruhr. Cependant, ils insistent, dès la première réunion, sur la nécessité de l'instauration rapide d'une autorité de contrôle sur la gestion des industries de la Ruhr et la distribution des produits que les Anglais abandonnent progressivement aux Allemands. Le Benelux partage ce point de vue (72). A la séance plénière du lendemain, le délégué américain réaffirme l'opposition formelle des Etats-Unis à l'intervention d'un organisme international de contrôle dans la question des entreprises de la Ruhr avant la fin de la période d'occupation. Il propose alors une formule originale : après une occupation prolongée, on pourrait étendre le contrôle à d'autres régions européennes dont le caractère est analogue afin d'assurer une répartition équitable en période de disette et d'empêcher toute limitation artificielle de l'économie en période d'abondance. Ce contrôle serait assuré par une autorité supranationale. Ce serait un premier pas vers une économie européenne intégrée sans discriminer les Allemands.

---

(71) Les questions sont : Allemagne et ERP - Rôle de l'économie allemande dans l'économie européenne - Ruhr - problème de sécurité - réparations - évolution de l'organisation politique et économique de l'Allemagne - accords territoriaux provisoires.

(72) Ibidem, Rapport de la séance plénière du 26 février 1948.

Un projet similaire s'appellera deux ans plus tard "plan Schuman" (73). Si les Anglais marquent un timide intérêt pour cette proposition, les Français et les délégués Benelux l'enterrent immédiatement. Les pays du Benelux veulent, tout comme la France, une solution à brève échéance. Or, la proposition américaine entrerait en application après une période d'occupation prolongée. Il faut dès lors trouver un compromis sur base des concessions françaises (installation immédiate d'un organisme de contrôle de la Ruhr), l'acceptation de celles-ci étant liée à l'accord du gouvernement français pour la création d'un gouvernement ouest-allemand (74).

Durant les discussions de la semaine suivante, l'accord se fait rapidement sur la création d'un organisme de contrôle et sa composition (des représentants de la Grande-Bretagne, des USA, de la France et du Benelux) (75), tandis que le désaccord reste entier sur les pouvoirs et les fonctions d'un conseil d'administration (nomination des directeurs généraux - approbation des plans généraux de production, des programmes d'investissement et de la politique financière - droit de communication, vérification et enquête). Outre la gestion, l'organisation internationale devrait veiller à la répartition de la production des entreprises entre la consommation interne et l'exportation. Enfin cet organisme devrait, pour des raisons psychologiques, être mis en place le plus rapidement possible même s'il reste sous l'autorité des commandants en chef alliés pendant la période d'occupation (76).

(73) Ibidem, Rapport de la séance plénière du 27 février 1948; FRUS, 1948, vol. 2, pp.98-99; MELANDRI (P.), op.cit., pp. 153-157.

(74) Ibidem, Rapport de la séance plénière du 27 février 1948.

(75) Ibidem, Rapport sur les working party des 28 février 1948 et 1er mars 1948.

(76) Ibidem, Proposition de la délégation française, le 27 février 1948.



La délégation Benelux estime que les buts du contrôle exercé par l'autorité sont d'intégrer l'économie de la Ruhr à celle de l'Europe occidentale et de l'utiliser au mieux des intérêts de la prospérité générale, d'assurer le désarmement économique et de servir de moyen de pression pour l'exécution des obligations découlant du traité de paix. Dans cette mesure, ils estiment qu'il n'est pas nécessaire de soumettre la propriété, la gestion et la réglementation des mines et aciéries de la Ruhr à un organisme international. L'autorité internationale aurait le pouvoir de donner des directives aux autorités allemandes ou aux entreprises et d'interdire des mesures prises par celles-ci au cas où elles seraient contraires aux objectifs précités (77). Le rôle de l'organisme consisterait principalement à répartir la consommation de charbon et d'acier entre la consommation interne et l'exportation au moyen d'un droit de veto. Pour les délégués Benelux, l'organisme doit être mis en place aussitôt que possible (78).

Pour ce qui est de la gestion des entreprises, les pays du Benelux partagent le point de vue anglo-saxon. Sans doute craignent-ils, à l'image des Américains, que le contrôle de la Ruhr puisse un jour devenir un instrument qui limiterait la concurrence que l'Allemagne pourrait faire sur les marchés européens au profit de la France. Et ce, après que les Anglais et les Américains se soient désintéressés du problème en les laissant seuls face à une France trop influente (79). En ce qui concerne le moment de la mise en place de l'organisation, le Benelux est de l'avis des Français, tandis que les Anglo-Américains veulent laisser le contrôle de la Ruhr aux mains

---

(77) Ibidem, note remise par la délégation Benelux le 3 mars 1948.

(78) Ibidem, Rapport sur les working party des 28 février 1948 et 1er mars 1948.

(79) Ibidem, lettre de Obert de Thieussies à Spaak, le 4 mars 1948.

des commandants en chef pendant la période d'occupation, en accordant éventuellement un droit d'observation aux pays du Benelux (80). Français et "Beneluxiens" veulent établir le plus vite possible une forme de contrôle de manière à avoir rapidement une influence sur cette région névralgique de l'Allemagne.

Au terme de cette session, les délégations se mettent d'accord sur l'arrangement suivant : établissement d'une autorité ayant pour seule attribution le contrôle et la répartition de la production minière et sidérurgique de la Ruhr et mise en fonction de l'organisme de contrôle aussitôt que possible, en tout cas avant l'installation d'un gouvernement provisoire. L'organe aura dès ce moment le pouvoir de fixer les allocations (81). Ce compromis entre les vues françaises et américaines correspond aux objectifs du Benelux : ils obtiennent l'assurance de participer rapidement à un organisme de contrôle qui cependant ne risque pas de devenir un instrument de l'impérialisme économique de la France.

Les Français et les délégués du Benelux partageaient les mêmes préoccupations quant à la garantie de sécurité vis-à-vis de l'Allemagne. Le péril soviétique ne doit pas complètement oblitérer le danger allemand. Sur ce point, ils obtiennent des assurances générales : Douglas accepte que l'organe de contrôle de la Ruhr soit chargé de surveiller le désarmement si aucun autre organe n'est constitué à cet effet. La France et le Benelux obtiennent également l'assurance d'une occupation tant que subsistera la menace de l'Est (82). L'organisation politique de l'Allemagne doit se faire selon une formule fédérative; cependant, les avis des délégations varient sur la mesure et la forme des pouvoirs respectifs de l'autorité centrale et des Etats fédérés.

---

(80) Ibidem, Rapports sur les working party, 23 février 1948 et 1er mars 1948.

(81) Ibidem, second report of the working party on the Ruhr as amended and approved at the meeting of the 5th March; Ibidem, réunion du 6 mars 1948.

(82) Ibidem, note du Baron de Gruben, le 10 mars 1948.

Au terme de ces premières conversations, la délégation Benelux s'estime satisfaite. Outre sa participation effective aux discussions sur la Ruhr, elle a obtenu la garantie de pouvoir participer officieusement à toute autre conférence du même type. Cette participation n'est pas consacrée officiellement pour laisser la porte ouverte à un éventuel, quoique improbable, retour de l'URSS à la table des négociations (83). Elle a également obtenu que soit discuté le problème important pour elle de la sauvegarde des intérêts étrangers en Allemagne (84).

---

(83) Ibidem, Reply of the US, UK and French delegations to the Benelux countries..., le 6 mars 1948.

(84) Ibidem, séance plénière du 4 mars 1948.

5. Le durcissement des positions : Berlin et Londres (mars-juin 1948).

Interrompues à Londres le 6 mars, des conversations informelles entre les commandants en chef des trois zones d'occupation et des représentants des gouvernements du Benelux reprennent le 19 mars à Berlin (85). Ces discussions portent essentiellement, cette fois, sur l'organisation politique de l'Allemagne. Accessoirement, des problèmes mineurs intéressant le Benelux sont abordés : collaboration entre les commandants en chef et les chefs de missions belge, néerlandaise et luxembourgeoise et la sauvegarde des intérêts étrangers en Allemagne.

En principe, il doit s'agir de conversations purement techniques portant sur les modalités pratiques de l'organisation d'un système fédéral en Allemagne. En proposant le 20 mars un nouveau plan de discussions, le Général Clay situe le débat à un tout autre niveau. Clay, approuvé par les Britanniques, propose la convocation d'un gouvernement provisoire avant le 15 septembre, l'élection d'une assemblée constituante avant le 1er octobre 1948 et la constitution d'un gouvernement définitif avant la fin mai 1949. Cette précipitation soudaine des Américains, issue des tensions croissantes avec l'URSS, provoque la consternation en France. Pour le gouvernement français, il faut éviter toute hâte qui risque d'augmenter les tensions avec l'URSS

(85) AEB, D.12287 (II-A), lettre de Goethals à P.H.Spaak, le 10 avril 1948.

et compromettre définitivement le rôle de médiateur entre l'Est et l'Ouest que certains espèrent toujours voir jouer par la France. L'attitude des Français dans la création d'un gouvernement fédéral allemand va être dictée par deux préoccupations : d'une part, éviter de prendre des mesures en Allemagne, (parmi celles-ci de créer un gouvernement) qui sont susceptibles de "jeter de l'huile sur le feu" des relations Est-Ouest; d'autre part, l'Allemagne reste toujours à leurs yeux un danger potentiel qu'il faut conjurer en créant le plus tard possible un état fédéral fortement décentralisé (86). La politique allemande des Anglo-Américains est imprégnée de l'idée de la primauté du danger soviétique auquel il faut faire face en établissant une Allemagne forte. Dans ce domaine, ainsi que le démontre son attitude pendant les négociations du pacte de Bruxelles, le Benelux ne s'émeut pas d'un comportement qui tire clairement les conséquences de la guerre froide. Cependant, le poids de l'opinion publique, plus qu'une réelle crainte, l'incite à ne pas laisser les Grands escamoter l'idée du danger allemand.

Durant les conversations de Berlin, le débat se situe à deux niveaux, un niveau général faisant suite à la proposition Clay et un niveau technique tel qu'il avait été prévu à Londres. La proposition Clay a été débattue entre Clay lui-même et Maurice Couve de Murville (87). Il ne semble pas que le Benelux ait pris parti dans la question de la création d'un gouvernement provisoire et de la date de la convocation d'une assemblée constituante. Tout au plus a-t-il cherché un compromis entre les vues américaines et françaises. Dans les discussions techniques, le Benelux réaffirme les positions qu'il avait prises à Londres : création d'un Etat fédéral dont les pouvoirs sont définis par la Constitution (88). Ces pouvoirs devraient en tout cas donner la

(86) Voir à ce propos : DE CUTTOLI-UHEL (C.), Projet d'article : la France face à la création de l'Allemagne de l'Ouest : le tournant de la Conférence de Londres (février-juin 1948), photocopies aimablement transmises par l'auteur.

(87) Directeur politique du Quai d'Orsay.

(88) Au départ, les Belges auraient souhaité que les Etats.....

possibilité à l'Etat central de maintenir l'unité économique et d'assurer la politique extérieure. Le pouvoir fédéral serait régi par un système bi-caméral. Pour les Britanniques et les Américains, une des deux chambres doit être élue par le peuple tandis que la France et le Benelux estiment que cette chambre doit être élue par les parlements régionaux (89). Ils craignent que l'élection directe renforce le pouvoir central. Les délégués du Benelux sont également d'accord avec les Français pour donner des directives strictes à l'assemblée constituante; si on laisse trop de latitude aux Allemands dans ce domaine, l'Etat risque d'être bien peu décentralisé (90).

Les négociations reprennent à Londres le 20 avril et se poursuivent jusqu'au 1er juin. On y retrouve les mêmes délégués et un ordre du jour pratiquement inchangé par rapport à celui de février (91). Cette session de la conférence sera dominée par trois problèmes : l'organisation politique de l'Allemagne, le contrôle de la Ruhr et le problème de la sécurité. Ces trois problèmes sont étroitement liés dans l'esprit des délégués et les solutions adoptées formeront un tout.

Dès le début de la conférence, Hervé de Gruben (92) fait remarquer que tant que la méthode est suivie pour associer les autorités et le peuple allemands à l'élaboration et à l'acceptation de la future Constitution, il est inutile de se tracasser à établir un projet précis. Si, comme le préconisent

---

.....délèguent certains pouvoirs au gouvernement central. Ils se rangent rapidement à l'avis des Anglo-Américains qui estiment que ce système affaiblirait trop l'Allemagne. AEB, D.12287, Conversations sur l'Allemagne, le 28 février 1948.

(89) Ibidem; Ibidem, le 1er mars 1948; Ibidem, le 2 mars 1948; Ibidem, Talks on Germany, agreed report of the working party on the future German government, March 4, 1948.

(90) AEB, D.12287 (II) Compte-rendu des travaux sur la constitution d'un gouvernement fédéral allemand, 10 avril 1948.

(91) La participation de l'Allemagne à l'ERP et les questions des réparations sont biffées de l'ordre du jour. AEB, D.12287 (II), lettre de Obert à Spaak, le 20 avril 1948.

(92) Délégué de la Belgique à la Conférence.

les Anglo-Américains, l'assemblée constituante est élue au suffrage universel, un projet allié serait condamné d'avance comme représentant les intérêts et les vues de l'étranger. Si l'assemblée constituante est élue par des représentants des Länder ou provenant des Länder, on pourra plus facilement imposer des directives pour la Constitution ainsi que le souhaitent les Français, les Néerlandais, les Luxembourgeois et les Belges (93).

Contrairement à ce qui avait été garanti lors de la session de février-mars, la délégation Benelux est exclue des négociations sur le régime politique de l'Allemagne. Dès le début de cette session, les trois puissances occupantes discutent entre elles du problème et informent ensuite les délégués Benelux qui se trouvent placés devant un fait accompli (94). La seule possibilité donnée au Benelux est de faire des observations lorsque les décisions des trois autres lui sont communiquées. A ces occasions, Michiels Van Verduynen proteste contre cette exclusion en insistant sur l'impact de la création d'un Etat ouest-allemand sur la sécurité en Europe. La solidarité occidentale créée par le pacte de Bruxelles justifie pleinement leur association effective à une politique allemande qui risque d'avoir des conséquences sur la paix en Europe (95). Lorsque les délégués Benelux sont mis au courant des décisions, ils ne peuvent que constater que les Français ont dû céder sur tous les points (96), même sur la question du suffrage universel. Lors

(93) AEB, D.12287 (II-A), Directives sur les points à l'ordre du jour de la Conférence sur les questions allemandes, signé de Gruben, le 26 avril 1948.

(94) FRUS, 1948, vol. II, pp.213-214; AEB, D.12287 (II-A), tél. de Obert à Spaak, le 30 avril 1948; Ibidem, note remise par W.Strang à Michiels van Verduynen, le 30 avril 1948.

(95) Ibidem, projet de note, 30 avril 1948; Ibidem, tél. de Spaak à Obert, le 4 mai 1948; Ibidem, note de W.Loridan sur l'organisation future de l'Allemagne, 4 mai 1948.

(96) La seule concession obtenue par la France, juste avant la session, concernait la constitution d'un gouvernement provisoire; Couve de Murville avait obtenu que celui-ci ne soit pas créé avant la constituante. Voir DE CUTTOLI-UHEL (C.) op.cit.

des réunions plénières, le Benelux se rangera encore une fois derrière la thèse française de désignation d'une constituante par les parlements régionaux (97) tandis que les griefs français relatifs à la rapidité de la mise en oeuvre du système ne sont pas retenus par les pays du Benelux. Au contraire, ils souhaitent la formation rapide d'un Etat allemand avec lequel ils pourraient reprendre au plus vite des relations commerciales normales (98).

Il semble que cette exclusion ait été voulue par les Américains (99). La raison invoquée par les Anglo-Américains pour justifier cette exclusion est que l'organisation politique de l'Allemagne est un problème interne à la gestion de l'Allemagne. Or, il avait été convenu que ces questions internes seraient discutées entre puissances occupantes (100). Cet argument ne répond pas à l'objection Benelux qui place le problème de la création d'un Etat ouest-allemand en concordance avec la sécurité générale en Europe. Il semble plutôt que les Américains n'aient pas voulu s'encombrer d'un interlocuteur qui n'a pas les moyens de réaliser ses objectifs et qui, sur certains points, renforce inutilement la position désespérée de la France.

Les pays du Benelux participeront aux discussions sur le contrôle de la Ruhr. Dès le début de la session, les Américains remettent en cause le compromis réalisé en mars. Déjà à ce moment, les pouvoirs de l'organisme avaient été fortement limités et, durant la période d'occupation, son rôle ne devait être que consultatif. Cette fois, les Américains signifient nettement qu'ils estiment que la création de cet organisme est inutile. Ils consentent à créer une Autorité internationale de la Ruhr pour ménager les opinions publiques de la France et des pays du Benelux. Cependant, cette concession doit être de pure forme :

---

(97) Ibidem, lettre de Obert à Spaak, 18 mai 1948.

(98) Ibidem, note de H. de Gruben, 27 mai 1948

(99) Ibidem, lettre de Obert à Spaak à propos d'une conversation avec Massigli, 6 mai 1948.

(100) Ibidem, lettre de Obert à Spaak, 12 mai 1948; FRUS, vol. II, pp.218-219.



tant que dure l'occupation en Allemagne, l'Autorité n'aura aucun pouvoir et ne pourra interférer d'aucune manière sur la politique suivie par les Etats-Unis en Allemagne (101). Les délégués du Benelux, tout comme les Français, se résignent à ce que l'organisme ne soit qu'une façade durant la période d'occupation, dans l'espoir que l'Autorité devienne efficace une fois l'occupation terminée (102) (103).

(101) AEB, D.12287 (II-A) lettre de Obert à Spaak, le 5 mai 1948.

(102) Ibidem, lettre de Obert à Spaak, le 10 mai 1948;

Ibidem, téléphone de Spaak à Obert le 12 mai 1948.

(103) L'accord final est le suivant :

Les trois puissances occupantes instituent une Autorité internationale sur la Ruhr (AIR) à laquelle les pays du Benelux sont associés de manière permanente. L'Autorité aura comme fonction :

- décider la répartition du charbon, du coke et de l'acier entre la consommation allemande et l'exportation,
- coordonner la participation du bassin de la Ruhr à l'OECE,
- contrôler le désarmement de la Ruhr, pour autant qu'aucun autre organisme n'en soit chargé,
- empêcher les Allemands d'appliquer des mesures discriminatoires qui pourraient pousser les mouvements du charbon, du coke et de l'acier de la Ruhr dans le commerce international,
- assurer la protection des entreprises de charbon, de coke et d'acier dont le capital comporte des participations étrangères.

En pratique, la répartition du charbon et du coke se fera d'après les accords conclus à Moscou et modifiés subséquemment. Cette répartition devrait être sans effet pratique puisqu'on prévoit à nouveau abondance de charbon endéans les deux ans. Seule la répartition de l'acier sera décidée par l'AIR; aucune répartition n'est cependant prévue car le plafond de production d'acier est fixé de manière à satisfaire tout juste les besoins intérieurs allemands. La coordination de la participation de la Ruhr à l'OECE est une fonction temporaire. Après la période d'occupation, le contrôle du désarmement semble devoir être confié à un autre organisme. Le seul pouvoir réel de l'Autorité est d'empêcher les Allemands de faire du dumping avec les produits de la Ruhr et ce, grâce à leur droit d'information. Les restrictions ajoutées au fait que tant que dure l'occupation, l'AIR n'a aucun pouvoir, en font un organisme de pure forme.

AEB, D.12287 (II-A), recommandations de la conférence de Londres sur l'Allemagne parue dans le Moniteur belge - tiré à part.

Les délégués français et du Benelux ont accepté de laisser les mains libres aux Etats-Unis pour la création d'un gouvernement fédéral et d'avoir une Autorité internationale sur la Ruhr vide de toute substance parce que les Américains ont pris certains engagements dans le domaine de la sécurité. Ils se sont engagés à maintenir l'occupation en Allemagne tant que la paix ne serait pas assurée en Europe, ils ne retireront leurs troupes qu'après consultation avec les Britanniques et les Français. En outre, ils ont proposé la création d'un "military security board" devant assurer le contrôle du désarmement (104).

Au terme de ces conversations, les Belges sont tout à fait conscients du peu de poids qu'ils ont eu dans le règlement des objectifs fondamentaux de la conférence : la création d'un Etat fédéral, l'organisme de contrôle sur la Ruhr et la sécurité auraient de toute façon été résolus dans cette forme. Leur soutien épisodique à certaines revendications françaises n'a absolument rien changé aux décisions finales. Tout au plus estiment-ils qu'ils ont pu, grâce à leur participation, obtenir un certain nombre de concessions mineures : la promesse d'un examen immédiat des revendications territoriales, la garantie de la sauvegarde des intérêts étrangers en Allemagne et la participation de l'AIR (même si celle-ci est inefficace) (105).

(104) AEB, D.12287 (II-A), Rapport final sur la conférence de Londres sur l'Allemagne, le 3 juin 1948.

(105) AEB, D.12287 (II-A), note de H. de Gruben pour le Ministre sur les résultats de la conférence des Six sur l'Allemagne, le 14 juin 1948.

Toutefois, malgré cette participation de pure forme, les résultats de la conférence sont relativement conformes aux vœux des Belges :

- l'Etat allemand ne sera probablement pas très décentralisé mais la crainte de l'impérialisme allemand s'est effacée devant le péril soviétique; dans ce domaine, les "Beneluxiens" ne partagent pas du tout les phobies françaises; par ailleurs, la rapidité avec laquelle les Américains veulent créer un état fédéral leur permettra de reprendre des relations commerciales normales;
- l'AIR ne sera qu'un organisme de pure forme mais par là-même, les Belges ne risquent pas une main-mise de la France sur cette région vitale pour eux;
- enfin, les assurances dans le domaine de la sécurité leur suffisent largement, les questions fondamentales étant relayées par l'organisation du pacte de Bruxelles.

Les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg parviennent sans grosse difficulté à une unité Benelux sur le sort de l'Allemagne. Cette identité de vues se réalise d'autant plus facilement que les trois pays partagent le même point de vue quant au fond du problème. Dans le mémorandum commun de novembre 1947, l'importance accordée aux problèmes économiques porte la marque de l'influence néerlandaise. Cependant, on ne peut pas parler de différence de conception à cet égard.

Dans l'ensemble, l'attitude des Belges vis-à-vis de l'Allemagne est relativement modérée; elle reste dictée par un souci d'équilibre en Europe. La modération belge à l'égard des revendications territoriales témoigne de cet état d'esprit. Le point de vue belge est à mi-chemin entre celui des Français et des Anglo-Saxons; il est le reflet atténué de l'attitude des

Belges après la première guerre mondiale. Dans le domaine de la sécurité, comme dans les années vingt, leur opinion rejoint celle des Français : neutraliser efficacement l'Allemagne par des mesures adéquates. Cependant, dès 1945, les mesures envisagées par les Belges sont moins coercitives que celles voulues par la France : l'idée d'un démembrement politique de l'Allemagne est rapidement abandonnée, le détachement politique de la Ruhr est considéré comme dangereux.... Au fur et à mesure que les années passent et que la tension Est/Ouest s'accroît, le problème de la sécurité vis-à-vis de l'Allemagne passe au second plan. Les Belges et les Néerlandais ont admis, plus vite que les Français, ce nouvel état de fait. Le statut politique imposé à l'Allemagne par les Américains n'est pas considéré en Belgique comme dangereux et n'est pas ressenti comme un échec par la diplomatie belge. Dans le domaine de l'économie, les souhaits des Belges rejoignent plutôt ceux des Anglais et des Américains. L'Allemagne est un partenaire économique important qu'il convient au plus vite de réinsérer dans le circuit économique européen tout comme il faut rendre son dynamisme à la Ruhr.

La volonté de faire valoir son point de vue trouve une fausse solution à Londres. L'association symbolique du Benelux aux décisions, est uniquement l'expression d'une nouvelle politique américaine en Europe. En effet, dès 1948, les centres de décisions économiques et de la politique de sécurité se sont déplacés vers Paris, à la conférence des XVI (106) et vers Bruxelles dans l'organisation du pacte à V destiné à être élargi.

---

(106) A cet égard, l'attitude des Américains à propos du mémorandum du Benelux sur la politique économique de l'Allemagne (v. note 67 p.98) est typique : ils s'opposent à examiner les problèmes à Londres parce qu'ils relèvent de la conférence des XVI.

AEB, D.12287 (II-A), Obert à Spaak, le 7 mai 1948.

### **SECTION III : LA VOLONTE BELGE D'UNE COOPERATION MILITAIRE EN EUROPE.**

La recherche de la sécurité est un des deux objectifs fondamentaux de la politique européenne de la Belgique comme la section précédente le souligne. Dans cette section, nous allons analyser l'évolution de la notion de sécurité au ministère des Affaires Etrangères et comment la coopération militaire vise d'abord l'Allemagne et ensuite l'URSS pour aboutir à une garantie collective mise en forme dans le pacte de Bruxelles.

Dans l'esprit de Spaak, la sécurité et la prospérité sont étroitement liées. Les questions doivent être réglées au sein d'organismes ou par des traités englobant à la fois la politique, l'économie et les problèmes militaires. Nous allons tenter ici de mettre en évidence les questions de sécurité qui, dans la réalité, ne sont pas toujours dissociées des questions politiques et économiques. Le pacte de Bruxelles lui-même est une tentative de résolution du problème de sécurité dans un cadre qui contient les questions politiques, économiques, sociales et culturelles. Cependant, pour des raisons que nous développerons ci-après, l'aspect militaire prime tous les autres.



## Chapitre I : 1945-1947, SE PREMUNIR CONTRE L'ALLEMAGNE AVEC LES GRANDES PUISSANCES.

### 1. La notion de bloc occidental.

Dès 1944, l'ambiguïté de la situation en Europe se fait sentir. D'une part, les pays européens ressentent la nécessité de se fédérer pour assurer leur prospérité et leur sécurité, mais d'autre part, ils craignent de donner à cette fédération une allure de "bloc occidental" concurrent d'un "bloc oriental". Le bloc occidental serait sous l'influence anglo-saxonne tandis que le bloc oriental serait dominé par l'URSS. Le principal danger d'une telle politique, selon Spaak, serait d'empêcher de prendre à l'égard de l'Allemagne les sanctions nécessaires et de voir celle-ci devenir l'enjeu et puis l'arbitre d'une situation dont elle tirerait un immense profit (1)(2). Cependant, dès 1944, à la suite de la signature du traité russo-tchécoslovaque et des commentaires dont Bénéš l'a entouré, le déclarant ouvert à d'autres pays slaves, force est de constater que l'URSS procède à l'organisation de l'Europe orientale sans attendre la résolution de l'ensemble des questions européennes. Face à cela, Spaak préconise la création d'une alliance européenne qui rencontrerait l'assentiment des Etats-Unis et de l'Union Soviétique (3).

En 1944, 1945 et 1946, l'idée de bloc est considérée comme perverse parce que le seul ennemi officiel contre lequel il faut se prémunir est l'Allemagne. Cette ambiguïté ne sera pas levée avant 1948. Les efforts de Spaak durant les années 1945-1947 tendront à créer une alliance intégrée dans un équilibre des forces harmonieux (4).

(1) Voir chapitre sur la politique du gouvernement en exil.

(2) SMETS, op.cit., pp.42-43, note de Spaak à Anthony Eden, le 24 mars 1944.

(3) Ibidem.

(4) SMETS, op.cit., p.61; Ibidem, pp.69-71.

Fin 1944, on envisage la création de glacis à l'Ouest et à l'Est de l'Allemagne (5). En juin 1946, l'idée de bloc ne comporte plus dans l'esprit de Spaak cette connotation négative. Dans un discours à la Chambre, Spaak souligne les liens étroits qui existent à l'Est; ces liens sont tels qu'on peut parler de bloc oriental. Face à cela, Spaak préconise la création d'une alliance ou d'un bloc occidental pour renforcer la position économique et stratégique des pays d'Europe de l'Ouest. Cependant, il bannit toute idée de concurrence entre les deux blocs (6).

En raison de la politique de l'URSS dans les pays de l'Est et de sa position en politique internationale, cette manière de voir va se modifier complètement dans le courant de l'année 1947.

## 2. Les tentatives de créer une alliance ou un bloc intégré.

Durant la guerre et en 1945-1946, nous avons vu que Spaak fait plusieurs propositions d'alliance militaire et économique à la Grande-Bretagne. Ces avances restent sans écho, apparemment plus en raison de la réticence des Etats-Unis que de l'opposition de l'URSS (7). En effet, en juillet 1944, Eden invite Spaak au Foreign Office. Il lui expose qu'il pourrait être temps de commencer à envisager la création d'une entente européenne. Il lui dit que, jusqu'à présent, cette idée n'a pas été envisagée

(5) SPAAK (P.H.), op.cit., p.159.

(6) SMETS, op.cit., pp. 81-85.

(7) Comme nous l'avons déjà mentionné, l'administration américaine n'était pas favorable à l'idée d'une fédération européenne à ce moment-là.  
Cfr. MELANDRI, op.cit., pp. 15-30.



principalement à cause des Américains. Eden rapporte qu'il a discuté de cette question avec Staline en 1941 et que celui-ci lui a dit qu'il soutiendrait la Grande-Bretagne dans une tentative de ce genre (8). Quelques mois plus tard, fin 1944, Spaak rencontre à nouveau Eden qui lui dit qu'à la suite de conversations avec les Soviétiques, il était arrivé à la conclusion que

"Staline, soucieux de créer, entre l'Allemagne et la Russie une sorte de glacis d'Etats plus ou moins indépendants qui amortiraient le choc de toute agression nouvelle de l'Allemagne, ne verrait pas d'un mauvais oeil que l'Angleterre mît en pratique un système analogue et s'entendît avec la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Norvège et éventuellement la France, en vue d'ériger une barrière contre toute attaque brusquée toujours possible de l'Allemagne". (9)

(8) Cet entretien rapporté dans les Mémoires de Spaak concorde avec la note issue des papiers personnels de Spaak, publiés par P.F. Smets :

"L'idée d'une organisation de l'Europe occidentale rencontre l'approbation absolue des Russes. Cette idée avait été examinée en 1941, par Staline et par moi, lorsque je suis allé à Moscou et non seulement les Russes, à ce moment-là, n'ont fait aucune opposition à une idée comme celle signalée plus haut, mais ils m'ont dit qu'elle rencontrait leur adhésion. Staline a précisé que le gouvernement russe soutiendrait l'Angleterre dans toute tentative de ce genre. Mr Eden a fait venir le dossier relatif à la question et m'a lu le compte-rendu qu'il avait fait sur ce point après son entretien avec Staline."

SMETS, op.cit., p.44; SPAAK, op.cit., pp. 158-159.

(9) SPAAK (P.H.), op.cit., t.I, p.159.

Contrairement à ce qui se passera en 1948, à la fin de la guerre, ce ne sont pas les Soviétiques mais bien les Américains et les Anglais qui ne souhaitent pas la création d'une alliance occidentale. Churchill n'est pas du tout prêt à prendre des engagements militaires vis-à-vis de la Belgique ou même des Pays-Bas qu'il considère comme des partenaires peu sûrs en raison de leur politique de neutralité des années trente (10) (11).

Au cours des années 1945-1946, la création d'un bloc occidental ou d'une alliance européenne fait l'objet de conversations tout à fait officieuses avec la France (12). Lors d'une visite du général de Gaulle et de Georges Bidault à Bruxelles, en octobre 1945, la question d'une entente ou d'un bloc occidental est évoquée. Au cours des conversations, des divergences apparaissent entre Bidault et de Gaulle. Bidault est très réservé quant à une réalisation de ce genre, il veut ménager les Soviétiques tandis que de Gaulle semble vouloir aller de l'avant : ce sont les Soviétiques, selon lui, qui ont des visées expansionnistes et inquiétantes (13).

Pour prouver sa bonne volonté et pour contrer l'image très antisoviétique qu'il s'est forgée en URSS avec ses projets d'alliance européenne, Spaak va faire une série d'ouvertures en vue de conclure un traité belgo-soviétique. Le 8 février 1946,

(10) STENGERS (J.), Paul-Henri Spaak et le traité de Bruxelles de 1948, in Actes du Colloque de Strasbourg, pp. 130-131.

(11) Spaak prend d'ailleurs la précaution de préciser à l'ambassadeur soviétique à Bruxelles qu'il ne s'agit en aucune sorte d'une alliance dirigée contre l'URSS mais bien contre l'Allemagne et exclusivement l'Allemagne.

AEB, D.12237, tél. de Spaak à l'Ambassadeur Le Ghait (Moscou), le 13 novembre 1944.

(12) AEB, D.10957 bis, lettre de Jules Guillaume à Spaak relatant un entretien G.Bidault-J. Guillaume, le 31 juillet 1945;

AEB, D.10957 bis, lettre de J. Guillaume à P.H. Spaak relatant un entretien J. Guillaume-G.Bidault, le 4 août 1945.

(13) AEB, Ibidem, lettre de Guillaume à Spaak, le 12 octobre 1945;

AEB, Ibidem, Note sur les conversations lors de la visite du Général de Gaulle à Bruxelles, le 13 octobre 1945;

AEB, Ibidem, lettre de J. Guillaume à Spaak, le 17 octobre 1945; AEB, Ibidem, lettre de Guillaume à Spaak, le 19 octobre 1945.

lors de la première assemblée des Nations-Unies à Londres, Spaak s'entretient de l'entente européenne avec Vychinsky qui préside la délégation russe. Spaak lui expose la situation de la Belgique qui, comme petit pays, est incapable d'assurer seule sa sécurité et sa prospérité. Il souligne la nécessité de créer en Europe occidentale, un bloc uni pour assurer la défense et le bien-être de ces régions. Cette alliance ne serait en aucun cas dirigée contre l'URSS et, pour contribuer à assurer "une sorte de pont entre l'Orient et l'Occident", Spaak suggère la possibilité d'un pacte d'amitié entre la Belgique et l'URSS sur le modèle du pacte anglo-russe. Vychinsky promet de parler de la question à Molotov. Les choses en sont restées là (14).

Au moment de la signature du pacte de Dunkerque, Bevin déclare à Hervé de Gruben, le 4 mars 1947 : "Je suis tout prêt à signer avec vous et avec tous les amis de l'Ouest un pacte analogue à celui que je viens de signer à Dunkerque" (15).

Le lendemain, l'ambassadeur de Grande-Bretagne met certaines réserves à ces déclarations, concernant notamment la nécessité de concertation avec Paris et Moscou ainsi que la crainte des réactions américaines qui pourraient, voyant l'Europe s'organiser elle-même, s'en désintéresser (16). De son côté, Spaak s'était déjà entretenu de cette question avec Bidault au cours d'un voyage à Paris en février 1947 (17). A la suite de ces conversations et de la signature du Pacte, Spaak approche officieusement la France, la Grande-Bretagne et l'URSS en vue d'entamer des conversations à propos de la conclusion éventuelle d'accords similaires à celui de Dunkerque.

(14) SPAAK (P.H.), op.cit., pp. 165-166;  
SMETS, op.cit., Discours de Spaak à la Chambre le 26 avril 1948, p.142.

(15) Centre de Recherche et d'Etude d'Histoire de la Seconde Guerre Mondiale, Fonds Hervé de Gruben, Farde 71, note de H. de Gruben pour le Ministre, le 5 mars 1947.

(16) Ibidem.

(17) Centre de Recherche et d'Etude d'Histoire de la Seconde Guerre Mondiale, Fonds Hervé de Gruben, Farde 71, Rapport de Spaak sur les conversations avec Bidault, le 4 mars 1947.

C'est pour éviter le caractère trop "bloc occidental" d'un accord limité au Royaume-Uni et à la France que la Belgique approche l'Union Soviétique. Ces démarches restent sans suite (18). A ce moment, les Pays-Bas ne sont également pas favorables à l'idée d'un pacte (19).

C'est vers la même époque que la position vis-à-vis de l'URSS commence à se modifier. Dans une note datée du 17 mars 1947, H. de Gruben souligne le caractère irrationnel d'un pacte belgo-russe. Le premier but d'un tel pacte est l'effet psychologique. Or, il constate que l'heure n'est plus aux ménagements à l'égard de la Russie. En outre, du point de vue strictement belge, il souligne la disproportion des rapports de force; de plus, la Belgique serait le seul petit pays occidental à entrer dans une telle voie, aucun petit pays d'Europe orientale n'ayant fait de propositions analogues vis-à-vis de l'Occident. En cas de guerre soviéto-allemande, la Belgique serait entraînée dans le conflit. Et enfin, sa situation géographique ne se prête pas à une telle alliance (20).

Après cette dernière proposition, la Belgique se tourne principalement vers la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas pour tenter d'assurer avec eux sa sécurité. Cet éventuel accord aurait la forme d'un pacte d'assistance mutuelle illimitée et devrait "viser une agression de l'Allemagne malgré le caractère spécialement fictif de ce dispositif; il est, en effet, impossible dans les circonstances actuelles, de se singulariser à ce sujet" (21).

(18) Ibidem; AEB, D.10967 bis, tél. de Spaak à Guillaume le 23 mars 1947.

(19) WIEBES (C.) & ZEEMAN (B.), op.cit., pp.75-76.

(20) Centre de Recherche et d'Étude d'Histoire de la Seconde Guerre Mondiale, Fonds Hervé de Gruben, Farde 71, note de H. de Gruben, le 17 mars 1947.

(21) Ibidem, Rapport d'un entretien entre Spaak, de Romrée, de Gruben, Kaeckenbeeck et Walter Loridan, le 3 juin 1947.

Ainsi, à la mi-1947, les Belges imaginent encore créer un dispositif de sécurité qui serait fictivement dirigé contre l'Allemagne. Cette attitude à propos de l'Allemagne va évoluer au cours des six derniers mois de l'année 1947. L'Allemagne va tout à fait perdre ce caractère "d'ennemi potentiel". Cette évolution est liée à celle des Pays-Bas et est accentuée par la nécessité de réintégrer l'économie allemande à celle de l'Europe dans le cadre du plan Marshall (22).

De 1945 à 1947, la politique extérieure belge en matière de sécurité se pose dans les mêmes termes que dans l'entre-deux-guerres : il faut neutraliser l'Allemagne en cherchant une alliance avec la Grande-Bretagne et la France. Les éléments neufs de cette politique sont les relations politiques étroites au sein du Benelux et l'apparition de l'URSS dont la situation ambiguë rend suspecte toute idée de bloc occidental.

---

(22) AEB, D.10967 bis, entretien Guillaume-Van Staerkenborgh, le 1er août 1948;  
WIEBES (C)-ZEEMAN (B), op.cit., pp. 70-73.



## Chapitre II : LE RENONCEMENT AU SYSTEME DE SECURITE INTEGRE OU LE PACTE DE BRUXELLES.

L'attitude de l'URSS vis-à-vis du plan Marshall, l'échec des conférences de Moscou et de Londres et l'emprise croissante de l'URSS sur les pays de l'Est européen vont modifier complètement la politique extérieure des pays d'Europe occidentale. La crainte de l'URSS va accélérer au niveau militaire le processus de dépendance des Etats-Unis, entamé au niveau économique avec le plan Marshall.

En décembre 1947, Bevin dit à Marshall :

"his own idea was that we must devise some western democratic system comprising the Americans, ourselves, France, Italy and of course the Dominions. This not would be a formal alliance but an understanding backed by power, money and resolute actions. It would be a sort of spiritual federation of the west.... He preferred however, especially for this purpose, the British conception of unwritten and unformal understandings" (1).

Bevin envisage un rapprochement des Etats-Unis et des pays européens mais celui-ci devrait se faire de façon informelle.

Le 21 janvier 1948, Bevin propose un rassemblement militaire et politique de l'Europe occidentale. La Grande-Bretagne fait savoir qu'elle désire s'entendre avec la France pour étendre le pacte de Dunkerque aux nations encore libres d'Europe. La nouvelle Italie et l'Allemagne, dès le moment où celle-ci sera redevenue une démocratie, devront trouver leur place dans le système projeté. Cette proposition de Bevin est inspirée par la crainte de la politique expansionniste de l'URSS.

---

(1) FRUS, 1948, vol.III, Western Europe, Washington, 1974, p.1.

La réaction de la Belgique est immédiatement favorable (2). Spaak y voit l'opportunité de réaliser son vieux rêve d'unification de l'Europe sous la direction de la Grande-Bretagne. Les Belges, les Néerlandais et les Luxembourgeois se concertent très rapidement après la proposition Bevin. La concertation des trois pays sera très étroite avant et durant la conférence devant établir le traité. Cette collaboration leur permettra de constituer un véritable front commun face aux Anglais et aux Français (3). P.H. Spaak va jouer un rôle de premier plan dans les négociations. Cependant, il ne faut pas négliger le rôle des Pays-Bas dans l'optique développée par le Benelux à propos de l'Allemagne. Ces derniers sont beaucoup plus soucieux que Spaak (4) de réintégrer l'Allemagne dans le circuit économique de l'Europe occidentale et donc d'adopter en matière de sécurité une attitude en concordance avec celle prise dans le domaine économique.

Fin janvier, les ministres des Affaires Etrangères et des hauts fonctionnaires du Benelux se réunissent à Luxembourg; ils définissent les grandes lignes de leur attitude face aux propositions anglaises et françaises. Les trois marquent leur

(2) SPAAK (P.H.), op.cit., t.I., p. 255.

(3) Les contacts entre Belges, Néerlandais et Luxembourgeois seront très étroits durant tout le temps des discussions :

- concertation de hauts fonctionnaires (les Néerlandais Hirschfeld et Fr.Boon et les Belges Gruben et Loridan) à Luxembourg, le 29 janvier 1948.

AEB, D.12237, Compte rendu....., le 29 janvier 1948.

- Cette concertation avait été précédée d'une réunion des trois ministres des Affaires Etrangères Spaak, Bech et Van Boetzelaer, Ibidem, Rapport.... le 27 janvier 1948.

- 13 février, nouvelle réunion hollando-belge, AEB, D.12071, Spaak à Guillaumme, le 16 février 1948.

- 27 février, réunion à La Haye entre Boon, Loridan et Kaeckenbeeck et le ministre du Luxembourg à Bruxelles Als, AEB, D.12237, note sur la réunion datée du 1er mars 1948.

- 29 février, réunion entre ministres des Affaires Etrangères à Bruxelles, AEB, D.12237, Rapport daté le 29 janvier 1948.

(4) Spaak se soucie peu de rentrer dans la pratique économique; ce n'est pas le cas ainsi que nous le verrons dans la seconde partie, des fonctionnaires des ministères et de la Banque Nationale.



approbation de principe aux déclarations mais ils ont de sérieuses objections contre un pacte modelé sur celui de Dunkerque et dirigé contre l'Allemagne. Ils veulent un pacte régional non pas dirigé contre l'Allemagne mais contre toute agression et dépassant le cadre militaire. Ce pacte devrait englober une entente économique, culturelle et sociale qui s'appuyerait sur des organismes permanents de consultation. Ils estiment qu'il est préférable d'établir un accord basé sur le système régional défini aux articles 51, 52, 53 et 54 de la Charte des Nations-Unies (5). En outre, ils considèrent que la première manifestation de solidarité indispensable est leur association aux conversations à propos de l'Allemagne. Nous avons vu qu'ils obtiennent satisfaction sur ce point.

La formule d'un accord basé sur le système régional défini dans la Charte des Nations-Unies, ne rencontre pas de premier abord, l'assentiment de la Grande-Bretagne et de la France. Le 19 février, la France et la Grande-Bretagne remettent chacune un mémorandum aux pays du Benelux. Leurs projets, similaires quant au fond de la question, organisent l'assistance mutuelle (6) en cas d'agression armée de l'Allemagne et une action concertée pour mettre fin à la menace d'une éventuelle reprise d'une politique d'agression de la part de ce pays. Les deux principales justifications à ce projet sont, d'une part, la crainte de mécontenter ou d'inquiéter l'URSS qui considérerait toute autre forme de traité comme dirigé contre elle et, d'autre part, la crainte de voir les Etats-Unis se désintéresser de la défense de l'Europe si celle-ci s'unifie (7).

(5) AEB, D.12071, Schéma de la communication orale du Benelux à la France et la Grande-Bretagne, le 31 janvier 1948 - WNRC, RG 48, box 2773, file 710, Memo of conversation between Kirk and Spaak, Feb. 2, 1948.

(6) Sous forme de traités bilatéraux à conclure avec chacun des trois pays.

(7) SPAAK, op.cit., pp. 256-257; AEB, D.10646, lettre de Obert de Thieussies à Spaak, le 7 février 1948; AEB, D.12071, lettre de Guillaume à Spaak, le 11 février 1941; Ibidem, Mémorandum du gouvernement britannique, le 19 février 1948; Ibidem, Aide-mémoire du gouvernement français, le 18 février 1948; Ibidem, Projet de traité franco-belge, le 18 février 1948.

Cette dernière justification ne témoigne pas d'une grande lucidité sur le point de vue des Etats-Unis, comme nous le verrons. Malgré le discours de Bevin dans lequel il vise l'URSS, les Anglais et les Français restent très soucieux de ne pas consacrer la cassure en deux de l'Europe même si cette situation existe en fait. Ils reconnaissent, surtout les Français, qu'un pacte similaire à celui de Dunkerque ne correspond pas à la réalité mais "il leur semble plus expédient d'adopter cette formule plutôt que de changer tout à fait de politique" (8). La Grande-Bretagne se sent liée à l'URSS, celle-ci ayant marqué son accord pour des traités semblables à celui de Dunkerque. En outre, Bidault souligne qu'il accepte "volontiers cette hypocrisie pour couvrir grâce à un tel pacte des conversations qui peuvent servir à d'autres fins" (9).

De son côté, le Benelux maintient que l'hypothèse d'une agression de la part de l'Allemagne ne correspond pas à la réalité à laquelle Bevin avait fait allusion dans son discours (la politique et les visées de l'URSS). Ils estiment que l'éventuel pacte doit se situer dans le cadre de la Charte des Nations-Unies et doit envisager un accord d'assistance mutuelle beaucoup plus large visant toute agression de l'Allemagne ou à travers l'Allemagne. Ils préconisent comme modèle, le traité interaméricain de Rio signé le 2 septembre 1947. Ils insistent sur la mise en oeuvre d'accords politiques et économiques comme cadre aux accords militaires (10).

(8) Ibidem, lettre de Guillaume à Spaak, le 11 février 1948.

(9) Ibidem, lettre de H. de Gruben à Guillaume, le 23 février 1948; Ibidem, lettre de Guillaume à Spaak, le 17 février 1948; Ibidem, lettre de Guillaume à Spaak, le 21 février 1948.

(10) Ibidem, Mémorandum Benelux, le 13 février 1948.

Deux éléments importants vont modifier et précipiter le processus entamé par Bevin. Le premier élément est le rôle joué par les Etats-Unis dans la négociation. Ceux-ci, dès le départ, partagent le point de vue du Benelux. C'est Marshall qui a suggéré à Spaak de s'inspirer du traité de Rio pour la forme à donner au pacte (11). Tant au niveau de la forme qu'à celui du contenu économique du pacte, Spaak est bien informé du point de vue des Américains qui souhaitent le voir prendre dans cette affaire un "leadership" comparable à celui qu'il peut prendre au sein du Comité de Coopération Economique Européenne (12). Les USA vont amener, par voie diplomatique, les Anglais et les Français à modifier leur point de vue et à adopter celui du Benelux, la garantie américaine dans le domaine politique et militaire servant de moyen de pression. Une démarche des ambassadeurs des Etats-Unis à Londres et à Paris, le 4 mars 1948, fait savoir que l'adoption de la position du Benelux est la base à un engagement des Etats-Unis en ce qui concerne la sécurité de l'Europe (13). Le second élément qui joue en faveur de la proposition du Benelux, surtout du côté français, et qui accélère le processus des négociations est le "coup de Prague", le 25 février (14). Ainsi, lorsque les négociations débutent le 4 mars, les ambassadeurs français et britannique annoncent que leurs gouvernements respectifs sont prêts à adopter la formule Benelux de pacte régional (15).

- 
- (11) Ibidem, lettre de Guillaume à Spaak, le 3 mars 1948.  
FRUS, op.cit., 1948, t.III, p.3, lettre de Marshall à l'ambassade de Belgique, le 10 janvier 1948.
- (12) MELANDRI (P.), op.cit., pp. 162-163.  
AEB, D.12646, tél. de Obert de Thieussies à spaak; Ibidem, lettre de Taymans (chargé d'affaires USA) à Spaak, le 1er mars 1948; Papiers privés Bidault, note de Chauvel à propos des conversations qui vont s'ouvrir à Bruxelles, 7 mars 1948.
- (13) Papiers Bidault, Ibidem.
- (14) Papiers Bidault, Ibidem.  
voir également à ce propos STENGERS (J.), op.cit., pp.134-135.
- (15) Note sans date extraite des Papiers Van Langenhove citée dans STENGERS (J.), op.cit., p. 123.

Les négociations se déroulent du 4 au 17 mars dans un climat facile ainsi que le note Fernand Van Langenhove, délégué belge et président de la Conférence (16). La solidarité du Benelux, établie dès février, se maintient tout au long des discussions (17). Sur la forme d'assistance, le Benelux obtient satisfaction : l'article 4 qui est l'article-clé du Pacte prévoit que "au cas où une des parties contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront aide et assistance, par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres" (18). Il s'agit bien d'une assistance automatique contre toute agression en Europe. En effet, les délégués du Benelux avaient souhaité limiter la garantie au territoire européen pour éviter d'être impliqués dans des conflits d'outre-mer (19). En outre, l'Allemagne n'est pas expressément mentionnée dans cet article. Cependant, les Belges et surtout les Néerlandais doivent concéder aux Anglais et aux Français (20) la mention de la possibilité d'une agression allemande dans le préambule et dans l'article VII.

Les pays du Benelux auraient souhaité faire du Pacte un organisme de nature à "poursuivre l'intégration de leurs activités économiques en un système cohérent qui, ..., ait pour effet, par l'élimination de toute divergence dans leur politique économique, l'harmonisation de leur production et le développement de leurs échanges commerciaux, d'améliorer le plus possible le rendement de leurs activités nationales "(21).

(16) VAN LANGENHOVE (F.), Sécurité..., op.cit., pp.212-213.

(17) Les délégués Benelux se réunissent les 2, 4, 6, 8, 9 et 11 mars pour convenir de leur attitude commune. Voir D.12071, 12237 et 13216.

(18) AEB, D.12071, Traité entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, signé à Bruxelles, le 17 mars 1948.

(19) WIEBES (C.) & ZEEMAN (B.), op.cit., pp.128-129; AEB, D.13216, Compte-rendu de la réunion des représentants du Benelux le 9 mars 1948.

(20) Papiers privés Bidault, note de Chauvel à Bidault, le 12 mars 1948. Voir à ce propos STENGERS (J.), op.cit., pp. 138-139.

(21) AEB, D.12071, Amendement présenté par la délégation Benelux à l'article Ier du projet franco-britannique, 8 mars 1948.

Ils envisagent de réaliser cette intégration économique au moyen d'organismes techniques de consultation permanente (22). Les Anglais et les Français ne prévoient pas la création d'un organisme de consultation mais des concertations informelles quand le besoin s'en fait sentir (23). Les Britanniques vont chercher à limiter le plus possible la portée économique de l'accord en demandant, par exemple, le remplacement du mot intégration par le terme coopération (24). Ils vont s'opposer à la création d'organes de consultation en invoquant le risque de double emploi avec les institutions mises en oeuvre dans le plan Marshall (25). L'accord final prévoit la promotion de la coopération économique au moyen d'un conseil consultatif permanent, à créer, dont l'activité est limitée par l'existence d'autres organisations économiques (26); ceci vise, non seulement l'OECE, mais aussi les liens existant dans le cadre du Commonwealth et limite, par là-même, considérablement les possibilités effectives de coopération économique.

Le Traité est signé le 17 mars par les cinq ministres des Affaires Etrangères. Deux anecdotes sont significatives de l'état d'esprit et de la portée réelle du traité : au cours de la soirée qui suit la signature, Spaak reçoit une communication téléphonique du Président Truman le félicitant de l'accord intervenu et signalant que désormais il peut aller de l'avant (27); tandis que Georges Bidault cache à peine les angoisses que

---

(22) Ibidem, Compte-rendu de la réunion du 4 mars 1948 entre les représentants de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, du Luxembourg et des Pays-Bas.

(23) Ibidem, projet franco-britannique remis le 6 mars 1948.

(24) AEB, D.13216, compte-rendu de la réunion entre les représentants des V, le 8 mars 1948.

(25) Ibidem, 13 mars 1948

(26) AEB, D.12071, Traité..... signé à Bruxelles, le 17 mars 1948.

(27) ROTSCHILD (R.), Belgium and the longest lasting alliance, in "Politics", Feb. 1982, p.22;  
Entretien avec Walter Loridan, le 1er décembre 1983, NARS, 84000/3-2848, Millard to Marshall, March 29, 1948.

lui inspire la réaction des Soviétiques au Pacte (28). Un mois après, les cinq pays aboutissent à un accord organisant le Conseil consultatif. Le Conseil consultatif permanent lui-même est composé des cinq ministres des Affaires Étrangères et est censé se réunir une fois par mois. Le Conseil est assisté d'une Commission permanente et d'un secrétariat, tous deux siégeant à Londres. Les problèmes de sécurité visés par le Pacte sont de la compétence des ministres responsables; ils sont secondés d'un Comité militaire permanent siégeant à Londres (29). Il est significatif de constater que seules les questions militaires bénéficient d'un organe permanent; les questions économiques, sociales et culturelles restent dépendantes du Conseil qui décide de l'opportunité de la constitution occasionnelle de comités spéciaux (30).

Les pays du Benelux ne parviennent pas à faire des organes issus du Traité un véritable instrument de coopération économique. Ils ont dû se ranger à la conception franco-britannique préconisant une organisation souple et légère (31). La collaboration dans le domaine économique a été quasiment nulle. La seule tentative dans ce domaine a été faite lors des négociations pour l'accord de paiements et compensations de 1948. Cette procédure n'a pas été considérée comme très heureuse (32) et l'ensemble des négociations pour la coopération économique s'est fait dans le cadre de l'OECE (33).

---

(28) *Ibidem*, SPAAK (P.H.), *op.cit.*, t.I., p.259.

(29) AEB D.12071, Conclusion des V à Paris, le 17 avril 1948.

(30) *Ibidem*.

(31) AEB, D12071, Guillaume à Spaak, 5 avril 1948.

(32) Voir deuxième partie, section III, chapitre II.

(33) La collaboration dans les domaines culturel et social a été plus suivie mais est restée relativement limitée et superficielle. Voir les comptes-rendus dans Chronique de Politique Étrangère, années 1948 à 1951.

Dans le domaine militaire, la collaboration a été certainement plus effective que dans le domaine économique (34). Cependant, cette collaboration semble essentiellement avoir servi de marche-pied à un engagement militaire formel des Etats-Unis en Europe. Dès le 17 mars, Truman laisse entendre que les Etats-Unis "will by appropriate means, extend to the free nations the support which the situation requires". Il ajoute "I am sure that the determination of the free countries to protect themselves will be matched by an equal determination on our part to help them to do so" (35). Cette réaction américaine est souhaitée par les Belges, tout autant que par les autres signataires du Traité. Dans les semaines et les mois qui suivent, l'attention de Spaak et des diplomates est attirée par tout indice ou tout signe précurseur d'un tel engagement. Au fil du temps, il se confirme que l'attitude du Benelux était celle souhaitée par les Américains (36). Le 29 juin, le département d'Etat engage des conversations avec les Cinq et le Canada sur la nature de la participation américaine au système de sécurité européen sur la base de la résolution Vandenberg (37). Les préliminaires du Pacte Atlantique sont en route (38).

---

(34) Les cinq ministres de la Défense Nationale se réunissent régulièrement en 1948 et 1949. Le comité militaire permanent entre effectivement en action et des manoeuvres aériennes et navales conjointes sont organisées; voir "Chronique de Politique Etrangère", années 1948-1949.

(35) Discours de Truman le 17 avril 1948, in "Chronique de Politique Etrangère", vol. I, n°4, juillet 1948, p. 13.

(36) NARS, US 840 00/4-548, Entretien Spaak-Silvercruys-Lovett-Kirk-Hickerson, US Support for Brussels Treaty, April 5, 1948;

AEB, D.12646, tél. de Paternotte (Ottawa) à Spaak, le 27 mars 1948; AEB, D12071, Guillaume à Spaak, le 5 avril 1948, Ibidem, le 5 mai 1948.

(37) AEB, D.12071, Spaak à Guillaume, 28 juin 1948.

(38) Voir à ce propos MANNING (A.), Les Pays-Bas face à l'Europe, in Actes du Colloque de Strasbourg, pp.433-444.

Dans la forme du Pacte, le front commun réalisé par les pays du Benelux a porté ses fruits. Ils ont pu efficacement contrecarrer l'influence franco-britannique. Le soutien des Etats-Unis à leur politique et le coup de Prague ont certainement joué un rôle très important dans le changement d'opinion à Paris et à Londres. Cependant, s'il n'y avait pas eu l'attitude Benelux pour faire effet de bras de levier, les choses auraient sans doute pris un autre tour.

Le pacte de Bruxelles a été très vite vidé de sa substance. Dans le domaine militaire, on assiste à une fuite en avant vers l'atlantisme (39) tandis que, dans le domaine économique, l'opposition de la Grande-Bretagne empêche l'élaboration d'une solution européenne (40). Celle-ci devra momentanément être recherchée dans le cadre plus large de l'OECE.

---

(39) VAISSE (M.), L'échec d'une Europe franco-britannique ou comment le pacte de Bruxelles fut créé et délaissé, in Actes du Colloque de Strasbourg, p.382.

(40) Ibidem, p.386.



### Conclusion de la première partie.

Le gouvernement belge en exil à Londres donne une nouvelle forme à la politique extérieure de la Belgique. La politique des "mains libres" est délaissée pour un engagement total dans la guerre au côté des Alliés et, ensuite, dans le jeu des relations internationales. Cependant, si la forme donnée à la politique extérieure change, la recherche de la sécurité en reste un des deux objectifs fondamentaux (1).

A Londres, P.H. Spaak, entouré de collaborateurs, ébauche la forme à donner à cet engagement de la Belgique dans les relations internationales : sécurité collective, alliance européenne et entente régionale. C'est surtout dans les domaines de l'alliance européenne et de l'entente régionale que le ministère des Affaires Etrangères agira. Jusqu'en 1947, l'arrière-fond qui sous-tend cette politique est la question du sort de l'Allemagne, élément capital de la sécurité.

L'entente régionale se concrétise très tôt dans l'idée Benelux. Cet aspect des relations extérieures de la Belgique est nouveau par rapport à l'entre-deux-guerres. Dès sa réalisation, l'influence politique du Benelux est un élément très important des relations extérieures belges; son but est d'équilibrer les relations France/Belgique et de donner plus de poids à la politique extérieure des trois pays qui composent l'association Benelux. La politique étrangère de la Belgique et celle des Pays-Bas ont rapidement évolué dans un sens parallèle après la défaite. Le Luxembourg abandonnera plus tardivement son statut de neutralité, à la suite de la signature du pacte de Bruxelles.

---

(1) L'autre objectif fondamental est la prospérité dont les moyens de réalisation sont examinés dans la seconde partie de ce travail.

Jusqu'en 1947, le poids politique du Benelux ne se fera que peu sentir au niveau international. Cependant, son rôle de contre-poids dans les relations de la Belgique avec la France fait qu'il reste un élément capital de la politique voulue par les Belges. A Londres et jusqu'en 1946, la politique européenne de Spaak passe par la Grande-Bretagne et ensuite par la France. L'objectif latent de la coopération européenne est de faire de la Grande-Bretagne le porte-parole de la politique allemande des petits pays, même si cette politique doit être ajustée à la volonté de tous. C'est dans ce sens que vont les propositions de P.H. Spaak à la fin de l'année 1944 et à la fin de l'année 1945. Jusqu'en 1947, la politique européenne de P.H. Spaak n'a pas d'écho et le Benelux n'a rien à dire dans la question allemande. De 1944 à 1947, les relations extérieures de la Belgique se situent encore dans le triangle Grande-Bretagne/France/Allemagne. Il s'agit toujours de neutraliser l'Allemagne, d'éviter une inféodation à la France en engageant les Britanniques sur le continent. A cet égard, la situation n'est pas très différente de ce qu'elle était dans l'entre-deux-guerres. Les éléments neufs sont le rôle politique du Benelux et l'émergence à l'horizon de la rivalité des deux ex-alliés qui va bouleverser les perspectives de la politique européenne belge.

En 1947, le virage dans la politique extérieure des Etats-Unis a des répercussions capitales en Europe et particulièrement sur la politique européenne de la Belgique. L'apparition des Etats-Unis comme partenaire engagé sur le continent européen va avoir une série de conséquences fondamentales pour la politique extérieure belge. Un premier effet sera de donner un nouveau souffle à la collaboration politique du Benelux qui atteindra son sommet en 1948. Cette collaboration politique est faite à la fois de compromis et de convergence de vues sur l'économie européenne, la place de l'Allemagne et le problème général de la sécurité. Le rôle de P.H. Spaak dans la politique extérieure du Benelux est très

important mais il est largement soutenu par les Pays-Bas qui téléguident certains éléments de cette politique dont P.H. Spaak semble parfois être le porte-parole unique (p.ex. dans le cas des négociations du traité de Bruxelles). Une autre conséquence de cette nouvelle politique américaine est la participation du Benelux aux négociations sur l'Allemagne. Cette participation est symbolique car les problèmes de fond sont d'ores et déjà déplacés vers le pacte de Bruxelles et l'OECE, ce qui justifie une attitude relativement passive du Benelux.

Le pacte de Bruxelles marque vraiment le virage dans le domaine de la sécurité. L'alliance européenne reste la solution politique adoptée mais celle-ci n'est plus l'instrument de la politique allemande du Benelux mais bien le moyen de prendre les mesures conséquentes à la guerre froide. Le changement majeur de la politique de sécurité de Spaak, plus rapide que celui de Bidault ou de Bevin, vient de ce qu'il a pris rapidement conscience du nouvel équilibre des forces provoquant un changement aux Etats-Unis. Ce changement ouvre la voie à la réalisation d'une politique qu'il préconise depuis la guerre. En outre, la politique d'alliance européenne est le moyen d'intégrer les Etats-Unis à la défense de l'Europe et donc d'assurer efficacement sa sécurité (2).

---

(2) Nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec le professeur Stengers (art.cité) qui fait de l'opportunité de réaliser l'alliance européenne le motif principal de l'attitude de Spaak aux négociations du pacte. La politique d'alliance européenne ne nous semble pas une fin en soi mais le moyen d'assurer la prospérité et la sécurité qui sont les objectifs fondamentaux. Or, pour réaliser ces deux buts, l'aide américaine est indispensable (aussi bien dans le domaine militaire qu'économique ainsi que le démontre la deuxième partie de ce travail), ce qui nous fait dire que le point de vue américain est un justificatif fondamental de l'attitude de Spaak.

A Londres, la politique extérieure change de forme mais, jusqu'en 1947, ses objectifs et son contexte restent similaires à ceux de l'entre-deux-guerres. A partir de 1947, les objectifs sont toujours identiques mais un contexte différent ouvre l'opportunité de réaliser la nouvelle forme de politique extérieure élaborée à Londres grâce à l'apparition d'un nouveau partenaire, les Etats-Unis. Cependant, la fuite en avant vers l'atlantisme en matière de sécurité ralentit le processus d'intégration politique européenne. De 1948 à 1950, l'essentiel de l'action en matière de coopération européenne se passe soit dans le domaine économique à l'OECE, soit au niveau non gouvernemental (Conseil de l'Europe).

**Deuxième partie :**  
**LE ROLE DES BELGES DANS L'INTEGRATION**  
**ECONOMIQUE DE L'EUROPE, 1945-1950.**

Nous avons vu dans la partie précédente que les deux objectifs fondamentaux de la politique extérieure belge sont d'assurer la prospérité et la sécurité. Dès son exil à Londres, P.H. Spaak estime que la voie de la réalisation de ces objectifs est la coopération européenne.

Cependant, à l'issue de la guerre, les Européens se retrouvent aussi divisés qu'auparavant; les divisions politiques, culturelles et sociales sont exacerbées par l'affaiblissement ou la destruction des structures économiques. Face à ces divisions, les Belges affirment très tôt leur volonté de "reconstruire en intégrant". Alors qu'après la première guerre, les problèmes de reconstruction s'étaient confondus avec ceux de réparations, en 1945, la reconstruction nécessaire à la prospérité fait l'objet d'une approche beaucoup plus dynamique qui est celle de la coopération.

Jusqu'en 1947, les moyens de réaliser cette coopération sont quasiment nuls. A partir de cette même année, la volonté américaine de régler les problèmes politiques, économiques et stratégiques de l'Europe en faisant de celle-ci un vaste marché intégré ouvre de nouvelles perspectives aux Belges. La guerre froide justifie la politique de coopération européenne et le plan Marshall met à la disposition des Européens les moyens de la réaliser. Les Belges vont concentrer leur action, d'une part, dans des projets d'union douanière ou économique et, d'autre part, dans la création d'un système de paiements international.



**SECTION I : LE CONTEXTE.**





L'objet de cette section est de situer le contexte global dans lequel se construit la politique économique extérieure de la Belgique. Plusieurs facteurs déterminent l'attitude de la Belgique en faveur d'une plus grande coopération économique en Europe : entre autres, l'importance et les caractéristiques de son commerce extérieur et les lacunes du système de paiements international.

Petit pays au centre de l'Europe occidentale, la Belgique est particulièrement dépendante du bon fonctionnement des mécanismes réglant le commerce international. Le commerce extérieur a une importance fondamentale pour le niveau de prospérité et de bien-être que peut atteindre le pays.

L'état général du commerce et des paiements durant l'entre-deux-guerres influence plus que la guerre elle-même l'évolution de la situation économique générale et la volonté des Belges de modifier les mécanismes qui la règlent.

Nous ne ferons pas ici une analyse encyclopédique de ces différentes questions, mais nous nous bornerons à en dégager les aspects essentiels en nous basant sur quelques ouvrages classiques.



## Chapitre I : BREF APERCU DU SYSTEME DE PAIEMENTS.

### 1. L'entre-deux-guerres et la guerre (1).

L'origine du système de paiements mis sur pied au lendemain de la seconde guerre mondiale n'est pas à rechercher dans la période de l'après-guerre elle-même, ni même dans la période d'hostilité. Les conditions économiques de cette époque ont certainement influencé le système de règlements multilatéraux régionaux mais il faut en rechercher les antécédents dans l'entre-deux-guerres.

Avant la première guerre, le système de paiements mondial était basé sur la livre sterling et l'or était le régulateur commun des systèmes monétaires nationaux; les monnaies étaient convertibles entre elles sur base de leur valeur par rapport à l'or, valeur qui restait remarquablement stable. Après la guerre, l'inflation et les mesures divergentes prises par les différents gouvernements pour y faire face entraînent des différences de prix qui, à leur tour, entraînent des fluctuations des taux de change. A partir de 1925, après la crise qui a

-----  
(1) voir pour ce chapitre :

MIKESELL (R.F.), Foreign Exchange in the Postwar World, New York, 1954; TRUED (M.N) & MIKESELL (R.F.), Postwar Bilateral Payments Agreements, Princeton University, 1955; JANSSENS (V.), Le Franc Belge, Un Siècle et demi d'Histoire Monétaire, s.l., 1975; DE GROOTE (J.), L'Institution Monétaire, Cours polycopié, U.C.L., 1973-1974, t. II, VII; BRI, 15e Rapport Annuel, pp. 115 - 128; SIMONIS (R.), Les règlements internationaux de 1939 à nos jours, 1ère partie : les règlements internationaux pendant la deuxième guerre mondiale, in "Revue de la Banque", cahier 23, sept. 1983; VAN DER WEE (H.), & TAVERNIER (K.), La Banque Nationale de Belgique et l'histoire monétaire entre les deux guerres mondiales, Bruxelles, 1975; MILWARD (A.S.), The reconstruction of Western Europe, 1945-1951, Londres, 1984 -pp.217-222.

suivi la fin de la guerre, les monnaies sont à nouveau transférables entre elles et convertibles en or à des taux plus ou moins fixes.

Ce système monétaire international, organisé sur base de l'étalon de change-or (c'est-à-dire que les banques centrales avaient une réserve de couverture constituée par de l'or et des "devises-or" telles que le dollar et la livre sterling) donne rapidement des signes d'instabilité. La surévaluation de la livre, la sous-évaluation des francs français et belge ainsi que les mesures de protection prises par certains pays (entraves au commerce international...) augmentent la distorsion des pouvoirs d'achat dans l'ensemble des rapports internationaux. Aucune autorité ne se révèle capable de dicter les règles du jeu : les Etats-Unis ont les moyens d'en assumer la responsabilité mais n'y sont pas disposés; la France et la Grande-Bretagne en ont l'ambition mais pas les moyens. Tandis que Français et Anglais s'épuisent dans leur lutte pour l'hégémonie économique en Europe, le dollar s'affirme de plus en plus comme concurrent de la livre sterling (2).

La crise de 1929, ses effets sur le commerce mondial et sur la production industrielle et ses conséquences sur le chômage entraînent l'Allemagne et la Grande-Bretagne à pratiquer une politique de déflation. En effet, ces deux pays à taux de change élevé sont les plus vulnérables. Ils vont chercher à résoudre le problème par une adaptation des prix intérieurs aux prix mondiaux en baisse dans le cadre de taux de change fixes.

(2) VAN DER WEE (H.), De gebroken welvaartscirkel, De wereldeconomie, 1945-1980, Leiden, 1983, pp.322-325.

En Grande-Bretagne, ces mesures de déflation se révèlent insuffisantes pour faire face à la crise. La pratique de plus en plus généralisée de gérer la masse monétaire indépendamment des mouvements de l'or devient graduellement incompatible avec le maintien de l'étalon-or.

L'abandon en septembre 1931 de l'étalon-or et de la convertibilité par la Grande-Bretagne et la dépréciation de la livre et de quelques autres monnaies qui s'ensuivit, ont marqué l'abandon du système sterling tel qu'il avait fonctionné depuis 1860. Grâce à cette dépréciation, ces pays ont pu laisser la liberté à leur marché des changes. D'autres pays ont décidé, pour protéger les parités de leur monnaie, d'imposer des restrictions de caractère monétaire et commercial, du type contrôle des changes (par exemple l'Allemagne). Pour ces derniers, qui ont des réserves de change limitées et qui ne sont pas prêts à appliquer les mesures déflatoires nécessaires pour ajuster l'offre et la demande des devises étrangères, le montant des créances commerciales et financières impayées croît régulièrement. Les pays créanciers ont pris des mesures pour se faire payer les marchandises impayées et pour continuer leurs exportations vers les pays en question. Ces pays créanciers ont détourné les mécanismes de paiements internationaux par des arrangements (les accords de clearing ou les accords bilatéraux), aux termes desquels les transactions sont financées sans le recours aux monnaies internationales. Sur le continent européen, durant les années trente, un réseau compliqué d'accords de paiements bilatéraux s'est graduellement établi. Quelques tentatives ont été faites pour instituer, dans certains cas, un clearing triangulaire des soldes restants, mais elles n'eurent guère de résultats concrets.

Cette tendance à adopter un système de paiements bilatéral avait pour cause initiale le contrôle des changes, la situation sur le continent européen étant dominée par le maintien du contrôle des changes en Allemagne où il se substituait à la dévaluation.

Le système sterling a survécu à l'échelon régional au sein du bloc sterling. Le bloc sterling est principalement constitué par des pays faisant partie de l'Empire britannique ou ayant des liens politiques étroits avec celui-ci.

Durant l'entre-deux-guerres, l'Europe continentale (sauf l'URSS) peut être divisée en trois groupes pour ce qui est du contrôle des changes. Le bloc de l'or dont font partie la France, l'Italie, la Suisse, la Pologne, l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise et les Pays-Bas. Ces pays maintiennent le libre fonctionnement de l'étalon-or et évitent la dévaluation de leur monnaie avant la seconde moitié des années trente (3). Bien que ces pays pratiquent des quotas d'importation pour un bon nombre de marchandises et établissent des accords de clearing avec des pays ayant un contrôle des changes, tous (sauf l'Italie) maintiennent la liberté des changes jusqu'en 1939. Un second groupe composé du Portugal, de la Finlande, du Danemark, de la Norvège et de la Suède abandonnent l'étalon-or en 1931 mais maintiennent un marché des changes libre ou adoptent seulement de légères restrictions. Un troisième groupe composé principalement de pays du centre ou de l'Est de l'Europe tentent d'éviter la dépréciation de leur monnaie par un strict contrôle des changes.

---

(3) Après l'échec de la conférence économique mondiale, qui s'était tenue à Londres en juin et juillet 1933, et dont le but était de trouver une formule permettant de restaurer l'étalon-or dans la zone dollar et dans la zone sterling, et d'établir à nouveau des rapports stables entre la livre sterling, le dollar et les devises-or qui subsistaient, le "Bloc de l'or" se constitue. Sous la conduite de la France, la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et la Suisse, ces pays deviennent un bastion de l'étalon-or et s'engagent à mener une politique commune dans le domaine de la politique monétaire. En réalité, cette solidarité s'est limitée à l'engagement moral de maintenir à tout prix l'étalon-or et la parité existante. En Belgique, le maintien de l'étalon-or et de la parité existante aurait dû s'accompagner de mesures déflationnistes cohérentes afin que les prix belges puissent s'adapter, par le biais des réductions de coûts, au niveau des prix mondiaux. Cette déflation était politiquement irréalisable. Finalement, en 1935, si le principe de l'étalon-or reste acquis, le gouvernement est contraint à dévaluer le franc belge.

VAN DER WEE (H.) - TAVERNIER (K.), op.cit., pp.211 - 285.

En 1939, il y a grosso modo deux systèmes de paiements internationaux. L'un comprend les pays d'Amérique du Nord, la région des Caraïbes et le Nord de l'Amérique du Sud. Ces pays opèrent leurs règlements internationaux en dollars. L'autre système est constitué par les pays du bloc sterling qui utilisent la livre comme monnaie supra-nationale entre eux et avec les pays ne faisant pas partie de la zone dollar. Excepté les pays du bloc de l'or dont la propre monnaie sert à financer jusqu'à un certain point son commerce, le reste du monde pratique le contrôle des changes et finance son commerce avec une variété d'accords de clearing et d'accords bilatéraux de compensation.

Durant la guerre 1940-1945, le commerce entre Alliés n'était régi ni par des avantages compétitifs ni par la capacité de payer. Les difficultés de paiements étaient réglées par des allocations intergouvernementales comme le "U.S. Lend Lease" ou le "Canadian Mutual Aid", ou, dans le cas de dépenses dans la zone sterling, par l'accumulation de balances en sterling.

Sur le continent, l'Allemagne établit un contrôle de tout le commerce intra-européen et finance son propre déficit commercial par des crédits garantis par ses involontaires partenaires d'accords de clearing. Le 10 juillet 1940, un clearing belgo-allemand entre en vigueur. Il a surtout une fonction commerciale, la Banque d'Emission à Bruxelles chargée de l'exécution de ce clearing en Belgique est tenue d'effectuer les paiements ordonnés par l'organisme central allemand. Ce clearing a essentiellement fonctionné à sens unique, le solde favorable à la Belgique atteignant après quatre ans plus de 60 milliards de francs belges.

A partir du 21 janvier 1941, le Congo belge et le Ruanda-Urundi font partie de la zone sterling, à la suite d'un accord passé entre le gouvernement britannique et le gouvernement belge en exil. Les colonies belges sortiront de la zone sterling début octobre 1944 lorsqu'elles seront rattachées à la zone monétaire belge. Durant la guerre, les colonies belges vont accumuler des avoirs en livres au même titre que les colonies britanniques.

## 2. L'immédiat après-guerre (4).

A l'issue de la guerre, la plupart des pays libérés espéraient que les problèmes de paiements et du commerce international seraient résolus à l'échelle mondiale au sein des organismes des Nations-Unies. Les Etats-Unis vont jouer un rôle déterminant dans ce domaine, contrairement à ce qui s'était passé au lendemain de la première guerre. A l'issue de la guerre, il apparaît clairement aux yeux des Américains que leur intérêt est de poursuivre une politique de restauration d'un système multilatéral de commerce mondial.

(4) voir pour ce chapitre :

MIKESELL, op. cit; TRUED & MIKESELL, op. cit; JANSSENS, op.cit.; BRI, 15e Rapport Annuel, pp.115-128; Les Accords de paiements européens, in "Bulletin de législation comparée", VII, 1948, n°31-32, p.851; SUETENS (M.), Le rétablissement de notre réseau d'accords commerciaux, in "Bulletin de la Société Belge d'Etudes et d'Expansion", n°121, fév.-mars 1946, pp.53-56; TEW (B.), The Evolution of the International Monetary System, 1945-1977, London, 1977; SIMONIS (R.), Les règlements internationaux de 1939 à nos jours, 2ème partie : la période de 1945 à 1950 in "Revue de la Banque", n°4/5, avril 1984; GARDNER (R.N.), Sterling-dollar diplomacy in current perspective, New-York, 1980.



Les accords fondamentaux négociés à l'époque sont l'accord du Fonds Monétaire International, l'accord financier anglo-américain de 1946 et le "General Agreement on Tariffs and Trade" adopté en 1947. L'accord financier anglo-américain est un additif à l'accord du Fonds Monétaire, il doit rendre possible la restauration de la livre. Par cet accord, les Etats-Unis prêtent 3,750 milliards de dollars à la Grande-Bretagne à condition qu'elle rende la livre sterling convertible en dollars pour les opérations courantes, endéans l'année. La convertibilité de la livre était considérée comme la base de la restauration d'un système multilatéral de commerce et de paiements.

Une fois les difficultés de paiements résolues, la disparition des pratiques commerciales discriminatoires devait être consacrée par l'Organisation Internationale du Commerce dont la Charte a été formulée à la conférence de La Havane en 1948. Comme cette charte n'a pas été ratifiée par les gouvernements représentés à cette conférence, la plupart de ses clauses ont été reprises par le GATT.

Un des objectifs principaux du Fonds Monétaire International était la stabilisation des cours de change. La convention de Bretton Woods disposait que la parité de la monnaie de chaque pays devait être fixée par rapport à l'or ou au dollar américain de poids et de titre en vigueur au 1er juillet 1944 (5). Le Fonds ne pouvait s'opposer à une modification de parité inférieure à 10 %. Toute modification de taux de change supérieure à 10% devait être préalablement soumise à

---

(5) Le 17/09/1946, Paul-Henri Spaak, au nom du gouvernement belge annonce officiellement que la parité du franc belge est fixée à 176,625 francs pour une livre sterling, cette dernière équivalant à 4,03 dollars et 35 dollars à une once d'or fin. Un kilo d'or fin valait 49.318,0822 francs belges.

l'approbation du Fonds. L'accord prévoyait un système d'octroi d'aides par le Fonds au moyen des ressources mises à sa disposition par les membres (6). Le Fonds faisait essentiellement deux sortes d'opérations : la vente de devises soit contre de l'or, soit contre la monnaie nationale. Ce dernier type d'opération constitue une nouveauté et revient à instaurer un système de crédits internationaux soumis à certaines restrictions tant qualitatives que quantitatives.

Par ailleurs, les pays signataires de l'accord de Bretton Woods, à l'exception des Etats-Unis, du Canada et de certains pays d'Amérique centrale se sont accordé le droit de maintenir leurs restrictions de change et de commerce en invoquant la clause concernant la période de transition qui permettait aux pays membres de maintenir certaines restrictions en raison des situations particulières engendrées par la guerre.

Avec le maintien du contrôle des changes, les accords de paiements bilatéraux deviennent de façon quasi généralisée le mode de financement du commerce entre les pays ne faisant pas partie de la zone dollar. Ces nouveaux accords diffèrent de ceux négociés avant la guerre sur deux points : ils ne se font plus uniquement avec des pays à contrôle de change et ils se font de manière plus souple. Au départ, les accords de paiements bilatéraux étaient considérés comme un expédient temporaire pour libérer le commerce et les paiements des restrictions sur les transactions en change convertible. Ces accords rendaient possible l'achat de biens étrangers sans courir le risque de perdre de l'or ou des dollars.

---

(6) La quote-part belge s'élevait à 225 millions de dollars. Après un versement de 22 500 dollars au titre de la participation aux frais administratifs, la Belgique régla le 28 février 1947 sa quote-part de la manière suivante : 56 227 500 \$ en or, 986 118 750 en francs belges et 6 409 741 875 en certificats de trésorerie libellés en francs belges.

Un grand nombre de ces accords ont été négociés en 1944-1945, au moment de l'examen du futur accord de Bretton Woods. La Belgique est particulièrement dynamique dans ce domaine ainsi qu'en atteste le tableau ci-dessous.

Accords de paiements conclus de 1943 à 1945 (7)

21 octobre 1943 : Union Economique Belgo-Luxembourgeoise /Pays-Bas  
5 octobre 1944 : Royaume-Uni/UEBL  
10 octobre 1944 : France/UEBL  
11 octobre 1944 : UEBL /Pays-Bas  
28 février 1945 : France/UEBL  
30 mai 1945 : Suède/UEBL  
13 juillet 1945 : France/UEBL  
25 juillet 1945 : Suisse/UEBL  
5 octobre 1945 : France/UEBL  
novembre 1945 : Finlande/UEBL

On recense 28 accords signés durant cette période, dont neuf sont conclus par la Belgique et le Luxembourg. Ces accords contiennent des clauses prévoyant leur liquidation lors du rétablissement d'un système de paiements mondial multilatéral dans le cadre de l'accord de Bretton Woods.

L'échec de la convertibilité de la livre en 1947 confirme la conviction que la période transitoire (durant laquelle les accords restrictifs étaient autorisés par le Fonds) serait illimitée. Le nombre d'accords bilatéraux de paiements se multiplie jusqu'à 200 en 1947 et double encore durant les années 1948-1950.(8)

(7) BRI, 15e Rapport Annuel, p 120.

(8) Ensemble des accords conclus par l'UEBL 1943-1950

(en vigueur en 1954) :

Pays-Bas	21 oct.1943, revu en 1944 et 1946
Grande-Bretagne	5 oct.1944, revu en 1946 et 1947
France	10 oct.1944 revu en 1945 et 1946
Suède	30 mai 1945 revu en 1949
Suisse	25 juil.1945 revu en 1947

.....

Les accords bilatéraux peuvent considérablement varier dans leurs détails mais la plupart ont les mêmes caractéristiques générales. D'abord, ils établissent tous des taux de change pour les deux pays faisant partie de l'accord et prévoient une consultation avant toute modification du taux. Lors de la mise en activité du Fonds Monétaire en mars 1947, la plupart des pays membres établissent des parités or avec le Fonds et des accords multilatéraux remplacent les conventions bilatérales sur les taux de change. La caractéristique la plus significative des accords est le mécanisme mis sur pied pour effectuer les transactions courantes. Le cas typique prévoit que chaque pays vende sa propre monnaie en échange de la monnaie de l'autre pays jusqu'à une certaine limite de crédit ou, dans certains cas, sans limite. Par exemple, l'accord anglo-belge prévoit que les importateurs belges obtiennent sur les comptes de leurs banques chez leurs correspondants à Londres les sommes nécessaires pour payer leurs importations venant de la zone sterling. La Banque Nationale de Belgique va réapprovisionner ses avoirs en sterling en achetant des sterlings à la Banque d'Angleterre jusqu'à un crédit de 5 millions de livres. Au-delà de cette somme, les achats doivent être effectués contre de l'or. Inversement, la Banque d'Angleterre peut obtenir des francs belges jusqu'à un crédit de 883 125 000 (somme équivalant à 5 millions de livres). Une autre caractéristique des accords de paiements est justement leur caractère bilatéral : les surplus des balances acquis par des transactions commerciales ne peuvent pas servir à combler des déficits à l'égard d'autres zones monétaires ou même d'autres pays. Ceci amène des pays ayant atteint les limites des crédits accordés par leurs partenaires à suspendre leurs achats pour éviter de perdre de l'or. Nous aurons l'occasion de revenir sur cet aspect des paiements internationaux dans les chapitres ultérieurs.

---

.....	
Danemark	17 oct.1945
Norvège	23 oct.1945
Finlande	6 nov.1945
Portugal	7 janv. 46 revu en 1949
Tchêcoslovaquie	3 avr.1946
.....	

Le premier accord bilatéral de paiements qui doit entrer en vigueur après la guerre, est la convention signée le 21 octobre 1943 entre les gouvernements néerlandais, luxembourgeois et belge. Il nous semble opportun de résumer les principales caractéristiques de cet accord en raison des liens économiques étroits qui se tissent dès 1943 entre les pays du Bénélux. Cette convention fixe le taux de change entre le franc belge et le florin à 16,52 francs belges pour un florin. Aucun changement ne peut être apporté à ces taux officiels sans accord préalable entre les gouvernements sur les taux de change tant entre ces deux monnaies qu'avec d'autres monnaies. Les autres accords qui seront conclus par la suite avec ou entre d'autres pays ne seront pas aussi exigeants sur la question des taux de change; en général ils prévoieront seulement des consultations préalables entre les parties.

L'accord prévoit en outre, que chaque pays fournit des facilités de paiements dans sa propre monnaie. Chaque partenaire acquiert ainsi des créances dans la monnaie de l'autre. Si, après compensation des créances réciproques, la Belgique est créancière de plus de 650 000 000 florins, ou les Pays-Bas de plus d'un milliard de francs belges, les deux gouvernements se consulteront, le débiteur ayant toujours le droit d'effectuer ses remboursements en or et, à certaines conditions, en devises étrangères. Aucune garantie en or ou autre garantie réelle ne sera demandée en gage des soldes et aucune demande de conversion de ces soldes en or ou en devises étrangères ne sera faite. Au cas où la convention serait dénoncée, le solde créancier final serait affecté à l'acquisition de bons du trésor, émis par le

---

.....		
Italie	avril 1946	revu en 1948
Brésil	17 mai 1946	revu en 1948
Argentine	14 mai 1946	
Yougoslavie	14 août 46	
Pologne	14 août 46	
Uruguay	14 juin 46	
Autriche	17 janv 47	
Hongrie	7 fév.1947	
Turquie	12 mars 47	revu en 1948
Bizone	3 mars 47	
ZFOA	31 juil. 47	
.....		

pays débiteur mais dans la monnaie du créancier; ces bons porteraient un intérêt de 3% et devraient être amortis sans que la durée totale de l'amortissement dépasse cinq années. Si l'une des parties contractantes décidait de modifier la valeur or de sa monnaie, le montant du solde créditeur en faveur de l'autre partie serait adapté. Les gouvernements et les autorités monétaires s'engagent en outre à se consulter périodiquement pour maintenir la souplesse du mécanisme de paiements et arrêter d'un commun accord les mesures pour prévenir toutes opérations incompatibles avec la politique économique et monétaire des deux pays. Des pays tiers peuvent se joindre à l'accord et la Belgique et les Pays-Bas peuvent adhérer à des accords internationaux multilatéraux relatifs à la stabilité des cours de change mais ils ne le feront que conjointement. Cet accord va plus loin que la plupart des conventions qui seront signées ultérieurement, notamment pour les consultations qui doivent s'effectuer entre les deux pays au sujet de leur politique financière étrangère; ceci se justifie par le fait qu'il est le premier pilier d'une coopération destinée à aller beaucoup plus loin dans les domaines économique et politique. Nous verrons que le Benelux agira conjointement dans toutes les questions de paiements internationaux même si cela ne semble pas toujours dans l'intérêt d'une des deux parties (9).

---

.....  
Bulgarie 21 avril 47  
Zone soviétique  
occ.en Allemagne 10 nov.1947  
Colombie 1948  
Grèce 1948  
URSS 18 fév.1948  
Arabie Saoudite 1948  
Roumanie 3 sept. 48  
Pakistan 7 sept. 48  
Trizone 21 jan.1949  
Espagne 23 avr.1949  
Bolivie 26 mai 1949  
Allemagne 25 mai 1950

d'après SIMONIS (R.), op.cit., in "Revue de la Banque", avril 1984, pp.45-50.

(9) AEB, D.4990, Convention monétaire belgo-luxembourgeoise-néerlandaise signée à Londres le 21 octobre 1943; KERSTEN (A.), Nederlands en België in Londen, werken aan de na-oorlogse betrekkingen, in Colloquium over de geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse betrekkingen tussen 1815 en 1945, Brussel, 10-12 december 1982, Acta, Gent, 1982.

## Chapitre II : LES CARACTERISTIQUES DU COMMERCE EXTERIEUR DE L'UEBL.

### 1. Les années trente.

#### Les tendances générales du commerce extérieur.

Lorsque nous parlons du commerce extérieur belge, il s'agit, en réalité, du commerce extérieur de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise. En effet, à partir de mai 1922, une union économique et douanière entre ces deux pays entre en application et, dès ce moment là, les statistiques du commerce extérieur englobent les deux pays (1).

La situation géographique, la petite taille, le peu de ressources naturelles et la structure industrielle de l'Union confère à son commerce extérieur une importance capitale dans son économie. La part de l'UEBL dans l'exportation mondiale est proportionnellement très élevée et en développement comme en témoigne le tableau ci-dessous

#### Part de la Belgique dans l'exportation mondiale (2)

1928 .....	2,6%
1929 .....	2,7%
1935 .....	2,9%
1936 .....	3,1%
1938 .....	3,6%

(1) Le lecteur remarquera des variations de chiffres, dans les statistiques du commerce extérieur, pouvant atteindre plusieurs millions de francs belges. Ces chiffres varient selon les sources utilisées. N'ayant pas les moyens d'établir des correctifs, nous les avons laissés tels quels.

(2) BAUDHUIN (F.), Histoire Economique de la Belgique, 1914-1939, Bruxelles, 1944, t.II, p.303.

Proportionnellement à sa superficie (0,023 % de l'ensemble de la superficie terrestre) et à sa population (0,4 % de la population mondiale), les échanges extérieurs de la Belgique sont très importants puisque sa part dans le commerce mondial oscille autour des 3 % pour les dépasser pendant la seconde moitié des années trente.

Un indice encore plus frappant est la quotité des exportations par rapport à l'activité économique intérieure : en 1929 et en 1937, 40 % de la production nationale vont à l'exportation (3). La répartition de la production entre le marché intérieur et l'exportation varie selon les secteurs industriels. La part du marché extérieur est très élevée pour les verreries, les glaceries et la sidérurgie. Les chiffres mettent en relief la caractéristique principale de l'économie belge : la Belgique doit exporter pour vivre. Elle exporte des produits manufacturés afin de se procurer les devises nécessaires au paiement de denrées alimentaires et de matières premières dont elle est dépourvue.

Cet état de fait rend l'économie belge très sensible aux variations de la conjoncture internationale. La Belgique subit immédiatement le contrecoup de la marche des affaires dans les grands pays. Ce phénomène se traduit dans l'évolution du commerce extérieur dans l'entre-deux-guerres.

De l'armistice jusqu'en 1924, on assiste à une forte réduction du commerce international. En 1919, en raison de la destruction d'une partie de l'industrie, de la désorganisation des transports et des besoins de la reconstruction, la valeur des importations est de 60 % supérieure à la valeur des exportations. De 1919 à 1925, la situation se rétablit graduellement (4).

(3) Ibidem, t.II., p.134; STEELS (J.), La politique commerciale extérieure de la Belgique, Bruxelles, 1945, p. 227.

(4) Des chiffres analogues se retrouvent aux Pays-Bas (1929), en Norvège (1937) et au Danemark (1929) tandis que pour la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, ils ne dépassent pas 20 %.



De 1925 à 1929, l'exportation se développe fortement, l'année 1929 pouvant être considérée comme le maximum atteint. Cette période de prospérité générale se répercute en Belgique par une augmentation notoire du volume du commerce extérieur (5).

Commerce Extérieur Belge : 1925-1929 (6)  
(en millions de francs)

Années	Alimentation	Matières	Produits	Total
		Premières	Fabriqués	
Importations				
1925	4 900	9 100	3 900	17 900
1926	5 900	12 100	5 000	23 000
1927	7 300	15 200	6 600	29 100
1928	6 900	16 700	8 400	32 000
1929	7 300	18 700	9 600	35 600
Exportations				
1925	1 500	5 200	8 100	14 800
1926	2 100	7 100	10 800	20 000
1927	2 300	9 000	15 400	26 700
1928	2 700	10 500	17 700	30 900
1929	2 700	10 300	19 900	31 900
	Balance		Coefficient de couverture	
	1925	-3 100	82,7%	
	1926	-3 000	87%	
	1927	-2 400	91%	
	1928	-1 100	96,5%	
	1929	-3 700	91%	

Comme nous le voyons sur ce tableau, le coefficient de couverture évolue favorablement pour dépasser 90% à partir de 1927.

(5) BAUDHUIN (F.), op.cit., t.I., p. 281.

(6) d'après BAUDHUIN (F.), op.cit., t.I., p. 186.

De 1930 à 1939, la crise et ses conséquences se manifestent par une contraction du commerce international, entrecoupée d'une reprise éphémère en 1936 et en 1937. Les effets de la crise vont se faire sentir en Belgique dès 1930. L'UEBL ressent cette contraction avec une ampleur d'autant plus préjudiciable que l'exportation, comme nous l'avons signalé plus haut, est capitale pour son économie. De 1930 à 1934, le commerce extérieur va fléchir de façon spectaculaire.

#### Commerce Extérieur de l'UEBL (7)

Années	Importations		Exportations		Coefficient
	Millions de FB	Indice	Millions de FB	Indice	
1929	35 624	100	31 880	100	90
1930	31 094	87	26 159	82	84
1931	23 971	67	23 178	72	97
1932	16 343	46	15 124	47	92
1933	15 243	42	14 288	45	94
1934	14 022	39	13 795	43	98
1935	17 446	49	16 126	50	93
1936	21 708	60	19 745	62	91
1937	27 893	78	25 516	80	91
1938	23 069	64	21 670	68	94
1939	19 811	55	21 934	68.8	111

La contraction du commerce n'est pas aussi forte que les chiffres bruts le laissent penser. La diminution du volume du commerce est en partie due à la baisse des prix de gros et donc à l'augmentation du pouvoir d'achat du franc belge. La baisse des quantités exportées et importées est loin d'être aussi spectaculaire. D'après les estimations de Fernand Baudhuin, la diminution des exportations est de l'ordre de 23 % en 1934 par rapport à 1929 (8).

(7) STEELS (J.), op.cit., p.225

(8) BAUDHUIN (F.), op. cit., t.I, p. 281.

Les deux obstacles au commerce extérieur sont, à partir de 1930, les entraves au commerce international (dont des mesures tarifaires prises par les différents pays) et les difficultés d'ordre monétaire conséquentes à l'abandon de la convertibilité et à la dévaluation de la livre sterling décidée en 1931 par la Banque d'Angleterre. En Belgique, le gouvernement a maintenu la parité-or de 1926. L'échec de la politique de déflation des coûts a forcé l'exportateur belge à écraser sa marge bénéficiaire pour aligner ses prix sur les prix mondiaux. Finalement afin de redonner une marge bénéficiaire à l'industrie d'exportation, les prix intérieurs belges ont été alignés sur les prix des concurrents étrangers au moyen de la dévaluation du franc en 1935. Pour faire face aux mesures protectionnistes prises par ses partenaires commerciaux, la Belgique va tenter de réorienter son commerce extérieur.

#### L'orientation géographique du commerce extérieur.

La caractéristique principale de la répartition géographique du commerce extérieur durant l'entre-deux-guerres est analogue à celle qui prévalait en 1913 : une bonne moitié du commerce extérieur de la Belgique, et ensuite de l'UEBL, est dirigée vers ses quatre voisins : France, Allemagne, Grande-Bretagne et Pays-Bas.

#### EXPORTATIONS VERS LES PAYS VOISINS (9) (en pourcentage)

1913	68
1929	55
1934	54
1935	53
1938	53

---

(9) Ibidem, p.307.

Le pourcentage de 1913 doit être diminué du transit qui, avant la première guerre, n'était pas entièrement dissocié du commerce spécial belge.

A la veille de la première guerre, les liens économiques entre la Belgique et l'Allemagne sont très étroits. En 1913, 25 % des exportations belges sont destinés à l'Allemagne (ce chiffre contient une part importante de transit). En outre, les Allemands interviennent pour une part importante dans l'approvisionnement des machines-outils (10). D'aucuns considèrent que, pendant la première décennie du XXème siècle, la Belgique est devenue un satellite économique de l'Allemagne.

Au lendemain de la guerre, les Belges vont vouloir sortir de l'orbite économique allemande en trouvant de nouveaux fournisseurs et de nouveaux débouchés. C'est dans cet esprit qu'ils vont entamer des négociations commerciales avec la France dès juin 1915. Les discussions vont être perturbées par des difficultés proprement économiques (l'industrie française ne paraît pas être de taille à remplacer l'Allemagne sur les marchés que celle-ci détenait précédemment) auxquelles s'ajouteront des divergences doctrinales (libre-échange belge opposé aux mesures tarifaires en France). Enfin, des considérations politiques vont constamment entraver le cours des discussions commerciales (11).

De 1919 à 1925, les discussions franco-belges s'enlisent tandis que la Belgique s'oriente plus nettement vers une politique tarifaire protectionniste notamment à l'égard des produits de luxe qui constituent une part importante des exportations françaises.

---

(10) Ibidem.

(11) SOUTOU (G.H.), La politique économique de la France à l'égard de la Belgique, 1914-1924, in Actes du colloque de Metz sur les relations franco-belges, pp 257-259.

En 1920, les mesures discriminatoires contenues dans le traité de Versailles jouent un rôle : la France et la Grande-Bretagne tiennent loin devant l'Allemagne la première et la deuxième place sur le marché belge. A partir de juin 1921, la dévaluation du mark favorise les exportations allemandes précédant une réorientation de la politique économique belge en 1924-1925 (12). A cette date, l'idée d'une collaboration économique franco-belge contre l'Allemagne est complètement délaissée. En avril 1925, les relations commerciales belgo-allemandes sont à nouveau normalisées par un accord qui comporte le bénéfice réciproque du traitement de la nation la plus favorisée. De 1925 à 1931, les échanges avec l'Allemagne s'accroissent considérablement grâce à l'abaissement des droits d'entrée. Ce n'est qu'en 1928 qu'un nouveau traité d'ensemble réglant le statut des échanges commerciaux avec la France est signé (13).

La crise de 1929 a entraîné la plupart des pays à prendre une série de mesures protectionnistes pour tenter de limiter les effets de la récession sur leurs marchés intérieurs. Les entraves au commerce international qui foisonnent à partir de 1930 nuisent particulièrement aux économies des petites nations exportatrices telles que la Belgique, les Pays-Bas et les Etats scandinaves (14). L'opposition de la Grande-Bretagne à la plupart des autres membres rend l'action de la Société des Nations pour lutter contre cet état de fait totalement inefficace. L'échec de l'action économique de la Société des Nations pousse les Etats scandinaves et les futurs membres du

(12) SOUTOU (G.H.), *op.cit.*, pp.271-272.

(13) STEELS (J.), *op.cit.*, pp.252-254.

(14) Selon la "Revue de la situation économique mondiale, 1937-1938", publiée par la Société des Nations, 40 % de la production nationale belge (1937), danoise (1929), norvégienne (1937), et néerlandaise (1929) va à l'exportation alors que la France (1929) et l'Allemagne (1929) n'exportent que 20 % de leur production nationale et la Grande-Bretagne (1929) 15 %.

Benelux à se regrouper dans la convention d'Oslo (15). Le but de cette association est d'abaisser les barrières commerciales mutuelles et d'intensifier le commerce réciproque. Les pays membres du Groupe d'Oslo représentent une force considérable sur le plan du commerce international mais leurs économies insuffisamment complémentaires rendent la collaboration difficile.

L'attitude britannique à l'égard de la convention d'Ouchy et le resserrement des liens avec les membres du Commonwealth à Ottawa en août 1932 poussent les Belges et les Néerlandais à se rapprocher économiquement de l'Allemagne (16). L'interdépendance des économies des pays du Groupe d'Oslo et de l'Allemagne suffit pour justifier le maintien de leur attitude de neutralité lors du conflit germano-tchécoslovaque en 1938 (17).

Le tableau suivant donne, en pourcentage, les parts relatives des différents pays dans les importations et les exportations belges en 1925-1929 et 1930 (18).

Pays	Importations			Exportations		
	1925	1929	1938	1925	1929	1938
France	20,68	19,47	14,34	14,66	12,59	15,34
Allemagne	8,71	13,55	11,26	11,74	11,08	12,22
Royaume-Uni	12,50	11,17	7,94	19,67	18,21	13,71
Pays-Bas	10,49	11,60	8,99	10,75	12,68	12,04
Etats-Unis	12,33	9,56	10,78	9,50	6,75	6,65
Congo Belge	1,01	3,93	8,38	1,86	2,61	1,89
Argentine	7,99	6,58	4,12	2,98	2,95	3,17
Autres pays	26,22	24,07	34,12	28,82	33,06	34,09

(15) Suède, Norvège, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Luxembourg et Belgique.

(16) VAN ROON (G.), op.cit., pp.120-132.

MARTIN (D.), De onafhankelijkheidspolitiek, Enkele aspecten van de Duits-Belgische economische betrekkingen 1936-1940, in "Vlaams Marxistisch tijdschrift", t.XIV, 1980, n°4, pp.47-75.

(17) VAN ROON, op.cit., pp.239-274.

(18) STEELS (J.), op.cit., p.234.

Il ressort de ce tableau que la France, en 1938, reste le principal partenaire commercial de la Belgique bien que, entre 1925 et 1938, sa part sur le marché belge ait diminué d'un quart. A la veille de la guerre, l'Allemagne se rapproche de la France; elle est le deuxième partenaire commercial et s'affirme surtout comme fournisseur. La Grande-Bretagne est importante comme marché d'exportations quoique celles-ci aient fortement diminué de 1925 à 1938. Le rôle des Pays-Bas comme partenaire économique se confirme tandis que les Etats-Unis arrivent en troisième position dans l'ordre d'importance des fournisseurs.





La balance des comptes.

Sur toute la période de l'entre-deux-guerres, la balance commerciale est en léger déficit. Ce déficit est largement compensé si on examine la balance des comptes. En 1929, la balance des comptes (19) se présentait comme suit :

En millions de francs	
<u>Actif</u>	
Frets	500
Ouvriers étrangers	1 100
Transit et port d'Anvers	1 250
Touristes étrangers	1 225
Prestations allemandes	1 100
A déduire : amortissement de la dette américaine	125
Coupons et revenus étrangers	975
Total	<u>8 675</u>
<u>Passif</u>	
Déficit de la balance commerciale (commerce congolais exclu)	2 703
Ouvriers étrangers	175
Dividendes et intérêts payés à des étrangers	725
Charges de la dette extérieure	846
Dépenses des Belges au dehors	200
Total	<u>4 649</u>
Actif.....	8 675
Passif .....	<u>4 649</u>
Crédit net.....	<u>4 026</u>

Cet état de fait se confirme durant les années trente et, à la veille de la seconde guerre, la situation se présente de la façon suivante : le crédit de la Belgique (comprenant les exportations, le tourisme, les revenus étrangers, les salaires rapatriés, l'excédent de la balance coloniale, le transit, les frais encaissés et divers) est de 31 940 millions en 1937 et de 26 875 millions en 1939; tandis que son débit (importations, intérêts, dividendes, touristes, commissions et divers) s'élève à 28 635 millions en 1937 et 20 635 millions en 1939. Les bonis finaux sont respectivement de 3 305 et 6 240 millions (20).

(19) BAUDHUIN (F.), La Belgique après le centenaire, Bruxelles, 1931, p.197.

(20) BAUDHUIN (F.), Histoire économique....., t.I, p.404.

The following table shows the results of the operations of the company for the year ended 31st December 1955. The figures are in thousands of pounds.

Profit and Loss Account	
1955	1954
Revenue	1,200
Cost of sales	(800)
Gross profit	400
Administrative expenses	(150)
Depreciation	(50)
Finance charges	(20)
Income tax	(30)
Profit before tax	150
Income tax	(30)
Profit after tax	120
Dividends	(20)
Reserves	100
Total	1,200

The above figures are based on the audited accounts of the company for the year ended 31st December 1955. The figures are in thousands of pounds.

## 2. La guerre.

Durant les quatre années d'occupation allemande (mai 1940-septembre 1944), l'économie belge sera dirigée par l'occupant et au service de l'effort de guerre nazi. Le commerce extérieur va exclusivement se concentrer vers l'Allemagne.

Dès le déclenchement de la guerre, en septembre 1939, alors que la Belgique est restée neutre, le commerce extérieur va subir des modifications. 40% des exportations se faisaient vers des pays d'outre-mer et sont désormais soumis aux aléas de la guerre maritime; 60% des exportations se faisaient vers des pays voisins dont la plupart étaient entrés en guerre. Même le commerce avec les pays neutres est aléatoire en raison du transit à travers des pays belligérants. Durant la période de neutralité armée, il y a eu d'abord une chute brusque des exportations et des importations qui sera suivie d'un mouvement de reprise assez inattendu fin 1939. Ce phénomène s'accroît début 1940 et la balance commerciale laissera mensuellement un boni de plus de 500 millions de francs belges (21).

A partir du moment où la Belgique est occupée, le commerce extérieur va s'orienter quasi exclusivement vers l'Allemagne. Les statistiques douanières établies pendant la guerre ne semblent pas très fiables. C'est pourquoi, nous allons nous baser sur les chiffres du clearing belgo-allemand pour mesurer l'importance des exportations belges par rapport aux importations. Ce clearing est instauré le 10 juillet 1940. Mais comme le commerce ne se faisait qu'à sens unique, on se trouve vite en présence d'un arriéré des exportations s'élevant à plusieurs centaines de millions.

---

(21) BAUDHUIN (F.), L'Economie belge sous l'occupation, Bruxelles, 1945, p.87.

Clearing général (22)  
en milliers de francs belges.

	<u>Marchandises</u>	<u>Services</u>	<u>Capitaux</u>	<u>Total</u>
--	---------------------	-----------------	-----------------	--------------

Au crédit de la Belgique

De juillet à fin 1940	2.196.305	299.707	384.394	2.880.406
Année 1941	12.295.609	1.832.202	2.847.660	16.975.471
Année 1942	18.116.978	4.388.200	3.503.448	26.008.626
Année 1943	22.696.744	8.690.746	885.400	32.542.890
De janvier à fin juillet 1944	11.907.677	4.911.146	363.506	17.182.329

Au débit de la Belgique

De juillet à fin 1940	1.812.560	78.246	136.263	2.027.069
Année 1941	7.763.985	661.986	1.887.201	10.313.082
Année 1942	6.838.271	846.444	1.800.854	9.485.569
Année 1943	6.639.777	848.774	1.131.599	8.620.150
De janvier à fin juillet 1944	3.665.838	453.310	932.533	5.051.681

Solde du clearing général  
au crédit de la Belgique

1940	853.337
1941	7.515.726
1942	24.038.783
1943	47.961.523
1944 (au 31 juillet)	60.092.171

Le solde du clearing, à la veille de la Libération, s'élève à plus de 60 milliards de francs belges. La dette de l'Allemagne s'accroît tout au long des années d'occupation sans que des mesures soient prises pour équilibrer son déficit. Les exportations étaient payées au producteur par un crédit qui était imposé à la banque d'émission. Il est à noter que ce solde ne représente pas que les fournitures de marchandises; ce chiffre serait beaucoup trop élevé étant donné la faible productivité des industries et l'épuisement des stocks. Une partie de ce solde est représenté par des services dont par exemple, les billets belges fournis pour payer les travailleurs belges en Allemagne.

Pour les années 1942 et 1943, on possède des statistiques officielles sur la part de production qui a été expédiée en Allemagne. En 1942, pour l'ensemble des industries, il a été facturé :

70% du total à des clients belges,

26% du total à des clients allemands

4% du total à divers autres pays (23)

En 1943, il a été facturé :

66,5% à des clients belges

29,5% à des clients allemands

4% à divers autres pays (23)

On est assez étonné malgré tout de la faiblesse du pourcentage des fournitures faites à l'Allemagne, d'autant plus qu'on y comprend les livraisons à des firmes travaillant uniquement pour l'Allemagne alors qu'elles sont établies en Belgique. Mais les destinations de certaines fournitures à des usines belges ne pouvaient pas être déterminées lorsqu'elles quittaient le producteur. Des fournitures indirectes à l'Allemagne sont donc vraisemblablement venues s'ajouter à celles qui sont recensées.

Durant la guerre, le commerce de l'UEBL présente une solution de continuité par rapport à la période d'avant-guerre. L'Allemagne, de débouché important, devient "acheteur exclusif" de la production belge.

---

(23) BAUDHUIN (F.), op. cit., pp.288 et suivantes.



### 3. De 1945 à 1950.

#### L'Evolution de la balance commerciale (24).

La guerre a modifié les courants d'échanges traditionnels et affecté la position relative de la Belgique dans le concert du commerce international.

Le gouvernement belge à Londres ainsi que des groupes de personnalités avaient élaboré, sous l'occupation, des projets pour la politique commerciale de l'après-guerre. Contrairement à ce qui s'est passé en matière financière, ces projets n'ont pas abouti. Le fait que la libération du territoire n'ait pas été concomitante avec la défaite de l'Allemagne a rendu ces projets caducs. Le gouvernement a dû improviser une organisation commerciale qui tienne compte à la fois des nécessités de

(24) voir pour les données relatives à ce sujet :  
DE KEUSTER (J.), Problème du commerce extérieur, la position du commerce extérieur belge dans l'évolution de l'après-guerre du commerce international, Anvers, 1951; L'organisation du commerce extérieur et l'évolution de la balance commerciale de la Belgique depuis la libération jusqu'à fin 1947, in "Bulletin d'information et de documentation de la Banque Nationale de Belgique", XXIIe année, vol. II, n°5, novembre 1947, pp.193-208; Structure des relations commerciales internationales de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise en 1948, in "Bulletin d'information et de documentation de la Banque Nationale de Belgique", XXIVe année, vol.II, n°3, septembre 1949, pp.121-127; Le commerce extérieur de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise en 1949 in "Bulletin d'information et de documentation de la Banque Nationale de Belgique", XXVe année, vol. I, n°5, mai 1950, pp.253-259; Le commerce extérieur de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise en 1950, in "Bulletin d'Information et de documentation de la Banque Nationale de Belgique", XXVIe année, vol.I, n°4, avril 1951, pp.185-194; BRI, 18e Rapport Annuel, p.97; BRI, 19e Rapport Annuel, pp.95-96; BRI, 20e Rapport Annuel, p.148; BRI, 21e Rapport Annuel, pp.124-125.

ravitaillement de la population, de reconstruction et de la rareté des marchandises, des moyens de transport et des moyens de paiements.

Dans un premier temps, les importations se sont faites sous responsabilité militaire (de septembre à août 1945). Ensuite, nous avons une période à prédominance d'importations gouvernementales : les importations sont faites par le biais des missions économiques qui sont à la fois les organes d'achat et de transport. En 1945, les achats gouvernementaux ont atteint 52% du total en poids et près de 80% du total en valeur. En 1946, ces proportions sont ramenées à 23% et 40% respectivement et, en décembre 1947, à 22% et à 18%. Dès 1947, la part du commerce privé est prédominante.

La balance commerciale pour l'immédiat après-guerre se présente comme suit :

Balance commerciale de l'UEBL  
(en millions de francs belges) (24)

<u>Années</u>	<u>Importations</u>	<u>Exportations</u>	<u>Balance</u>	<u>Coefficient</u>
1936-1938 (moy. ann.)	24 223	22 331	- 1 912	92%
1939	19 811	21 934	+ 2 123	111%
1945	13 763	3 986	- 9 777	29%
1946	57 184	29 839	-27 348	52%
1947	85 559	61 655	-23 904	72%
1948	87 518	74 121	-13 397	84%
1949	81 719	79 789	- 1 930	97%
1950	97 503	82 571	-14 932	84%

Avant de commenter l'évolution de la balance commerciale, il convient d'attirer l'attention du lecteur sur certaines limites de ces statistiques. Une première remarque est que les importations sont calculées au prix cif et que les exportations sont calculées au prix fob. Il est difficile d'évaluer le total des charges de frets et d'assurances mais on estime généralement que les prix cif sont 10 à 12% plus élevés que les prix fob. Par ailleurs, les chiffres des années 1945 et 1946 présentent des lacunes et des imprécisions.



De 1945 à 1947, on enregistre un net déficit de la balance commerciale de l'UEBL ainsi qu'un faible volume des transactions en 1945. En 1946, les exportations sont sept fois plus élevées qu'en 1945. Cette évolution se maintient en 1947 tandis que le coefficient de couverture des importations par les ventes à l'étranger atteint 72%. La statistique mensuelle de 1947 montre que les exportations diminuent en fin d'année en raison des difficultés de paiement des partenaires commerciaux de la Belgique. La phase 1945-1947 correspond à la période de reconstitution des stocks. Le gouvernement n'hésite pas à freiner les exportations et favoriser les importations pour rééquiper l'industrie et pallier à l'insuffisance de la production nationale de matières premières telles que le charbon. Alors que, avant la guerre, la balance commerciale des combustibles minéraux était à peu près équilibrée en valeur, elle est fortement déséquilibrée entre 1945 et 1947. Il en va de même pour la balance des importations et des exportations de machines. L'amélioration de la production nationale, dès 1947, réduit sensiblement les éléments transitoires tant d'ordre structurel que conjoncturel qui ont gonflé les importations juste après la guerre.

En 1948, on assiste à une nette amélioration du coefficient de couverture des importations par les exportations qui passe à 84%; ce n'est pas encore la proportion atteinte durant les années trente mais cela correspond aux résultats des années vingt et à la période précédant la guerre 1914-1918 (25).

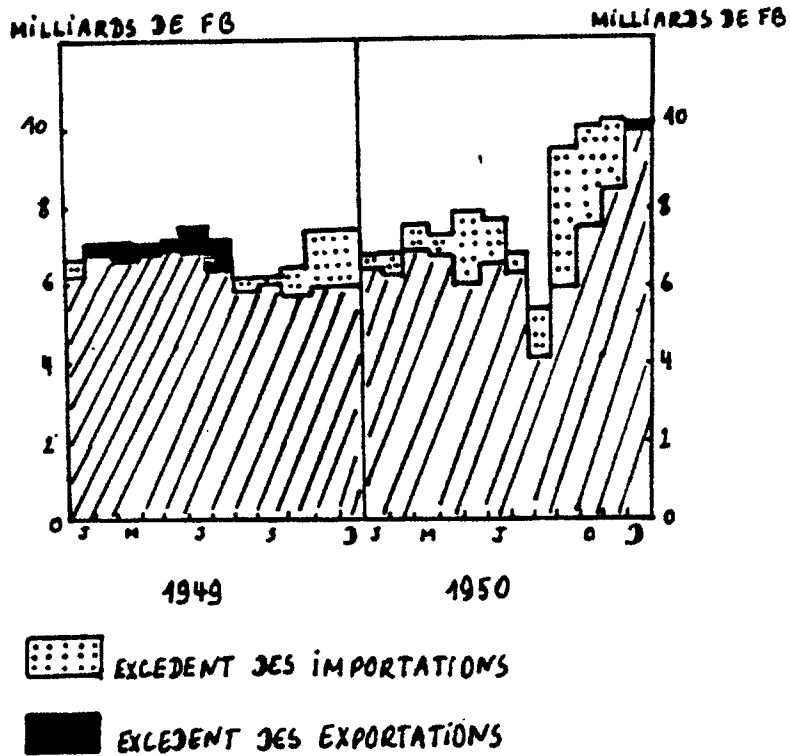
Les résultats globaux des transactions commerciales de l'UEBL avec l'étranger pour 1949-1950, ne donnent qu'une vue imparfaite de l'allure des transactions et de l'évolution générale de ces deux années.

---

(25) Cette amélioration est encore plus nette si on déduit les charges de frets des importations. Celles-ci se ramènent dès lors à 77.013 pour l'année 1948. Dans ce cas, le coefficient de couverture atteint 96 %.

C'est pourquoi nous reproduisons le graphique suivant qui reprend l'évolution mensuelle des importations et des exportations.

Commerce Spécial de l'UEBL (26)  
par mois type de 25 jours  
valeur des importations et des exportations



(26) Bulletin d'information et de documentation de la B.N.B.,  
XXVI<sup>e</sup> année, vol. I, n° 4, avril 1951, p. 186.

La balance commerciale bénéficiaire durant la première partie de l'année 1949 se renverse par la suite. La valeur des ventes à l'étranger dépasse celle des importations de février à juillet inclus. Les cinq derniers mois se soldent par un surplus d'importations, particulièrement considérable au cours des deux derniers mois (27). Alors que les exportations étaient à la hausse depuis un an, en août, on assiste à une chute de celles-ci, tandis que les importations se maintiennent. La catégorie de produits la plus touchée par la baisse est la sidérurgie. Cette baisse se marque à la fois sur les quantités exportées (réduction de 10 %) et sur la valeur des exportations d'acier (baisse des prix mondiaux). Dans le secteur des métaux non ferreux, on constate que les quantités exportées se maintiennent et ont même tendance à augmenter en ce qui concerne le cuivre, le plomb et le zinc. Cependant, la baisse des cours de ces produits sur les marchés mondiaux entraîne une chute de la valeur des exportations (28).

En 1950, l'écart entre les importations et les exportations tend à s'amenuiser sauf en juin-juillet. En août, la brusque chute des importations et des exportations est due à des grèves dans l'industrie textile et dans les ports. Dès septembre, la courbe ascendante de l'ensemble des tractations commerciales s'accroît quoique de manière plus lente pour les importations que pour les exportations. Dans l'ensemble, la balance commerciale pour 1950 reste en déficit dans une proportion égale au déficit de 1948. La reprise se confirme en 1951, particulièrement dans le secteur de l'acier (29).

(27) En 1949, le troisième trimestre est malgré tout en surplus, tandis que le quatrième trimestre, même si on déduit 12 % de la valeur des importations pour réajuster les prix cif aux prix fob, est en déficit. Cependant, si on déduit les charges de frets et d'assurances sur l'ensemble des importations de 1949, l'UEBL est nettement en surplus. Bulletin d'information et de documentation de la Banque Nationale de Belgique, XXV<sup>e</sup> année, vol.I., n°5, mai 50, p.253.

(28) AEB, D.5357, 6<sup>e</sup> rapport trimestriel de l'UEBL à l'ECA.

(29) AEB, D.5357, 11<sup>e</sup> rapport trimestriel de l'UEBL à l'ECA.

Plusieurs tentatives de justification de cette baisse des exportations au dernier trimestre 1949 et de la reprise au dernier trimestre 1950 ont été faites. A l'époque, on a expliqué ce phénomène par les effets de la dévaluation de septembre 1949. Les dévaluations de 1949 qui se sont traduites, en Belgique, par une réévaluation relative du franc belge par rapport aux autres monnaies européennes, ont certainement eu une influence sur le commerce extérieur (30). Cependant, le réajustement monétaire de septembre n'a pu qu'accentuer un mouvement à la baisse qui s'amorce plus tôt (en juillet-août); il ne suffit donc pas à justifier la situation. Le gonflement du volume des exportations, début 1949, a pu être conditionné par les facilités de paiements offertes par le système d'aide conditionnelle instauré dans le cadre du plan Marshall. Par ailleurs, la baisse en juillet-août peut s'expliquer par les difficultés rencontrées lors des négociations pour l'accord de paiements de 1949 qui ne sera signé qu'en septembre 1949, avec effet rétroactif au mois de juin. Mais les problèmes de paiements ne suffisent pas à expliquer le mouvement dans son ensemble et ne justifient en aucun cas la situation au cours du dernier trimestre 1949.

L'explication de ce phénomène doit être recherchée dans un cadre plus large que celui des considérations strictement monétaires. L'évolution du commerce extérieur est influencée par l'état du marché mondial. Celui-ci est dominé, jusqu'en 1948, par l'inflation et donc par un déséquilibre entre la masse des moyens de paiement et les marchandises disponibles. Ceci provoque le maintien du marché demandeur dans lequel les vendeurs avaient la supériorité. A partir de 1949, le monde retourne, grosso modo, à un état où les marchés cessent d'être dominés par les vendeurs, sauf en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas. L'économie belge avait largement profité de cet état de fait. Etant à peu près la seule à disposer d'excédents considérables, elle pouvait les vendre au prix fort à l'étranger. Le secteur de l'acier avait particulièrement bénéficié de cette situation, ainsi qu'on le voit sur le tableau suivant.

---

(30) Ibidem, 7<sup>ème</sup> rapport trimestriel de l'UEBL à l'ECA.

EXPORTATIONS PAR MARCHANDISE

moyenne trimestrielle en quantité (Q) de 1.000.000 kg  
et en valeur (V) en millions de FB (31)

	<u>1936-1938</u>		<u>1947</u>		<u>1948</u>		<u>1949</u>		<u>1950</u>	
	Q	V	Q	V	Q	V	Q	V	Q	V
Produits du règne végétal, animal, et industrie alimentaire	277	1094	110	1962	126	908	129	1077	175,5	1620,5
Produits minéraux	3451	655	1718	1226	1771	1146	1528	950	1915,3	1141,3
Produits chimiques	576	367	489	1381	611	1732	654	1678	714,7	1844
Cuir, caoutchouc, bois, papier, céramique, verre, diamants,	316	751	190	1764	188	1682	126	1434	158	1913,7
Textiles...	44	667	25	2316	53	3417	62	3928	77	5583,7
Métaux	1021	1538	628	4941	952	7224	1035	7496	1004	6107,8
Équipement	44	367	44	1419	72	2166	95	3013	42,9	1935,5
Divers	6	137	5	393	2	228	2	371	2,4	496
<b>TOTAL</b>	<b>5735</b>	<b>5576</b>	<b>3209</b>	<b>15402</b>	<b>3775</b>	<b>18503</b>	<b>3631</b>	<b>19947</b>	<b>4089,8</b>	<b>20642,5</b>

Les exportations d'acier augmentent en quantité et surtout en valeur, de la fin de la guerre au troisième trimestre 1949. Alors qu'il est vendu en Belgique sur la base de 3400 francs belges la tonne, l'acier est acheté entre 4000 et 5000 francs belges la tonne par les pays avec lesquels l'Union avait passé des accords. En 1949 par le retour, notamment de la production américaine, à des taux normaux, les prix des produits sidérurgiques commencent à fléchir. Fin 1949-début 1950, l'acier belge se vend plus difficilement à des prix qui ne couvrent plus les coûts de production. L'acier étant le principal produit d'exportation de l'UEBL (en 1936-1938, il représente 27,5 % de la valeur totale des exportations, en 1947, 32 % et en 1948, 39 %), toute fluctuation sur les marchés de ce produit a une influence majeure sur l'ensemble des exportations de l'Union. En 1950, la guerre de Corée et la course aux armements qui s'ensuit ouvrent à nouveau un marché pour l'acier belge.

En 1949-1950, l'économie belge se trouve devant deux problèmes fondamentaux pour le maintien de son commerce extérieur : les restrictions dues aux difficultés de paiements et la nécessité de restructurer l'industrie sidérurgique, principal produit d'exportation du pays.

---

(31) AEB, D.5357, 3<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup> & 10<sup>e</sup> rapports annuels de l'UEBL à l'ECA.

L'orientation géographique du commerce extérieur.

Avant la guerre, la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas se partagent 54 % des exportations et procurent 42 % des importations dans l'UEBL. En 1947, ils n'interviennent plus que pour 36 % des exportations et 26 % des importations. Ces dernières proviennent en 1947 pour 26,5 % des Etats-Unis alors qu'en 1938, les importations en provenance de ce pays ne représentaient que 10 % du total. Les courants d'exportation ont été déplacés vers les petits pays européens, les pays d'Amérique Latine et certains dominions britanniques.

Le tableau suivant nous donne un aperçu de l'orientation géographique du commerce de l'UEBL en pourcentage par rapport au total.

L'orientation géographique du commerce extérieur de l'UEBL  
 Pourcentage par rapport au total. (24)

Pays	Importations					Exportations				
	1938	1947	1948	1949	1950	1938	1947	1948	1949	1950
Pays de l'OECE(métropole) dont :	49,0	45,1*	48,0	48,2	48,9	64,2	69,3*	59,5	61,7	62,5
Grande-Bretagne	7,9	(	9,7	8,8	9,64	13,7	(	9,0	9,4	7,8
France	14,3	(	8,8	9,9	11,3	15,3	(	9,3	7,4	9,34
Pays-Bas	9,0	(29	8,2	9,3	10	12,0	(36	15,5	14,6	22,4
Allemagne	-	(	5,7	6,6	8	-	(	4,4	10,4	6,80
Suisse	1,2	(	4,3	4,3	3,4	27	(	6,0	3,6	3,66
Congo Belge-Ruanda										
Urundi	8,4	7,3	7,3	7,5	7,5	1,9	2,4	3,9	4,4	3,78
Autres pays d'Afrique	3,6		2,1	2,9	3	4,9		6,4	4,1	3,45
Etats-Unis d'Amérique	10,8	26,5	17,9	18,1	18,7	6,7	4,4	6,0	5,2	9,75
Argentine	4,1		4,2	2,7	8	3,2		5,2	2,7	7
Autres pays de l'hémis. occidental	6,1	9,6	8,1	8,9	3,6	3,7	8,0	5,0	6,5	4,47
Asie	5,8		3,6	3,6	5,2	5,9		5,8	6,4	6,0
Océanie	3,1		2,5	3,5	4,7	0,7		1,2	1,0	1,0
Divers	0,3	11,5	0,1	0,2	0,1	0,8	15,9	0,8	0,6	0,4
Total :	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Pays participants et leurs territoires d'outre-mer	52,25	45,1	50,3	50,7	60	67,5	69,3	63,6	64,7	69
Zone sterling	16,8	15,3	15,9	17,8	18,6	19,8	19,0	17,1	18,7	12,60

\* Voir pays participants et leur territoire d'outremer.



Ce tableau nous montre le rôle important que joue le groupe des pays de l'OECE dans le commerce extérieur de l'Union. Près de 48% des importations belgo-luxembourgeoises proviennent de ces pays, 50% si on y ajoute les territoires d'outre-mer. Ces pays absorbent 60% des exportations et 65% si on y inclut leurs territoires d'outre-mer. Le groupe de l'OECE est le principal fournisseur et acheteur de l'Union. Parmi ce groupe, il faut souligner l'importance des pays voisins (l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas) qui, en 1947, achètent et fournissent plus de 30 % du commerce extérieur. Par rapport à 1938, la position du groupe de l'OECE, en tant que fournisseur de l'Union, s'est rétablie à près de la moitié des importations belgo-luxembourgeoises. La proportion des exportations vers les pays de l'OECE n'atteint pas encore celle de 1938. Le boni de la balance commerciale avec ce groupe s'est fortement accru : il est passé de 2 048 millions en 1948 à 10 000 millions de francs belges en 1949. Pour mieux saisir cette situation, nous nous proposons d'examiner séparément l'évolution de notre commerce extérieur avec nos principaux partenaires de l'OECE et les USA.

Orientation géographique du commerce spécial de l'UEBL  
en millions de FB  
vers les principaux partenaires commerciaux

Pays.	IMPORTATIONS					EXPORTATIONS					BALANCE								
	1928	1947	1948	1949	1950	1951	1928	1947	1948	1949	1950	1951	1928	1947	1948	1949	1950	1951	
Pays OCEE (métropoles)	12102*	38558*	41563	39521	47702	60987	14621*	42227*	43615	49280	51744	60834	62519	+3669	+2032	+9759	+4062	+19647	
dont :																			
Grde-Bretagne			6478	7225	9400	10405			6665	7470	6454	13305			-1813	+245	-2946	+2700	
France			7577	8101	11098	13090			6849	5915	7709	12132			-708	-2186	-3389	-950	
Pays-Bas			7189	7578	9763	13901			11444	11891	16500	23778			+4265	+4113	+8737	+9877	
Allemagne			4881	5254	7866	11217			3267	8339	5617	8034			-1614	+3085	-2249	-3183	
Zone \$ dont :			26375	24247	26036	33583			12024	11505	13832	21427			-1433	-12742	-12204	-12156	
Etats-Unis	7489	22622	15647	14762	18243	24571	1442	2710	4452	4186	8045	12593	-1047	-18952	-11195	-10577	-10198	-12278	
Congo Belge & Ruanda Ur.	1933	6244	6414	6124	7347	10833	416	1488	2853	3474	3120	5401	-1517	-4756	-3561	-2650	-4227	-4632	
Autres	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>TOTAL GENERAL 23051</b>	<b>85526</b>	<b>87418</b>	<b>81739</b>				<b>21482</b>	<b>60998</b>	<b>74019</b>	<b>79780</b>			<b>-1584</b>	<b>-24538</b>	<b>-13599</b>	<b>-1930</b>	<b>-14932</b>	<b>+5366</b>	
Commerce total avec la zone sterling	3887	13055	13695	13474			4297	11500	12598	12791			+410	-1467	-1099	-683	-7791	+1764	
Commerce total avec zone sterling + Pays OCEE	13923	43074					15626	43475					41703	+2401					

\* dans ce cas-ci avec les territoires d'outremer.

Il ressort de ce tableau que la balance commerciale entre l'UEBL et les pays de l'OECE est constamment bénéficiaire pour l'UEBL.

La balance commerciale de l'UEBL vis-à-vis de la Grande-Bretagne et de la zone sterling est déficitaire pour l'ensemble de la période 1948-1950 (sauf pour la Grande-Bretagne en 1949). Le maintien de l'inconvertibilité de la livre sterling et le déficit chronique de la balance des paiements de la zone sterling à l'égard de la zone monétaire belge ont constitué de sérieux obstacles au développement des échanges commerciaux avec les pays qui utilisent la livre anglaise pour leurs achats.

La balance commerciale de l'Union vis-à-vis de la France est constamment déficitaire pour la Belgique de 1946 à 1950. Cependant, la balance des comptes s'est soldée en faveur de l'UEBL. Celle-ci est aussi influencée par d'autres facteurs que le paiement de marchandises. Un rôle important est joué par les règlements de frets, les dépenses des touristes, les transferts de capitaux, d'intérêts des investissements belges en France et les salaires des ouvriers frontaliers...

La Belgique a consenti d'importants crédits à la France pour maintenir le rythme des ventes. La réduction des exportations vers la France, pendant les derniers mois de 1949, a renversé la tendance des échanges et a conduit au rétablissement de la balance des paiements qui s'est soldée par un boni pour la France.

Les courants d'échange avec l'Allemagne Occidentale se sont considérablement développés. Le redressement rapide de l'économie allemande est à l'origine de ce mouvement. En 1938, 11,3% des achats étaient effectués en Allemagne. Après la guerre, ce pourcentage reste minime jusqu'en 1947. A partir de 1948, il remonte à 5,7% (1948), 6,6% (1949) et 8% (1950). En ce qui concerne les livraisons, de 1948 à 1950, la part du marché allemand dans les exportations passe de 4,4% en 1948 à 10,4% en 1949 pour fléchir, en 1950, à un peu moins de 7% à la suite de réductions des achats de la trizone dans le territoire de l'Union.

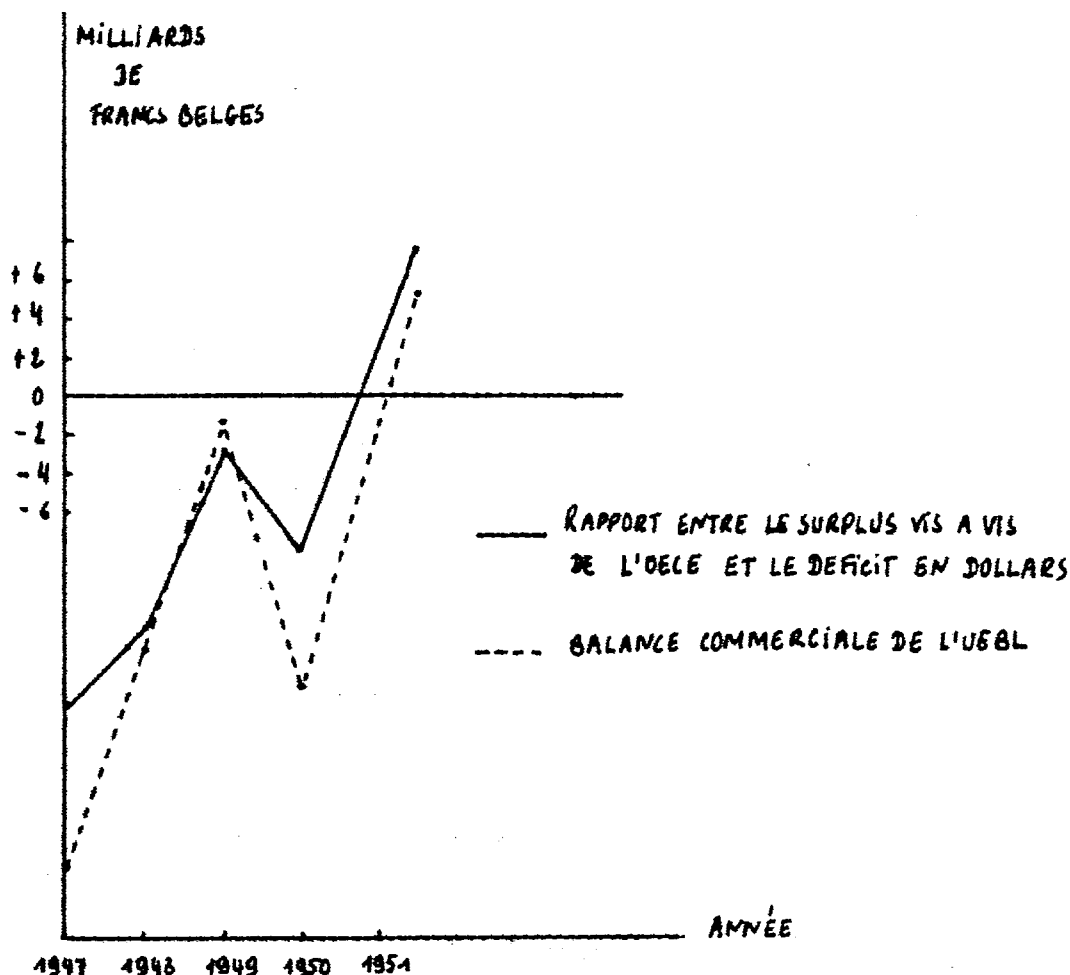
Les échanges commerciaux avec les Pays-Bas ont été conditionnés depuis la seconde guerre par :

- l'application de l'accord commercial,
- l'ensemble des mesures prises dans le cadre des accords Benelux dont la convention douanière en vigueur à partir du 1er janvier 1948.

L'accord commercial a permis un grand développement des échanges commerciaux avec les Pays-Bas. Dans le total des exportations de l'Union, le pourcentage des Pays-Bas est passé de 12% en 1938 à 22,4% en 1950. Les Pays-Bas sont le principal acheteur de l'Union. Dans l'ordre des fournisseurs, ils ont également une place importante qui n'est largement dépassée que par les USA. La Belgique a dû faire d'importants crédits aux Pays-Bas. La balance commerciale des Pays-Bas a été en constant et considérable déficit et a été gênée par une pénurie chronique de francs belges. Malgré les droits de tirage fournis dans le cadre de l'aide Marshall, les Pays-Bas ont dû freiner leur achats qui, sinon, auraient dû être payés en or ou en dollars. A partir du 5 octobre 1949, grâce à l'accord de paiements et ensuite à l'UEP, cette situation a pris fin, et les exportations belges ont augmenté considérablement pour atteindre 22,4% du total des exportations de l'UEBL.

Les Etats-Unis jouent un rôle prépondérant comme fournisseur. De 1948 à 1950, ils fournissent aux environs de 18% des marchandises importées contre 10,8% en 1938. Par contre, les fournitures au marché américain restent minimes. Cette situation maintient le déficit de la balance commerciale de l'Union à un niveau très élevé. Il atteint plus de 11 milliards de francs belges en 1948. Le rôle du plan Marshall dans le recouvrement du déficit va être essentiel.

Si on compare l'allure générale de la balance commerciale de l'UEBL avec le rapport entre le déficit commercial de l'UEBL avec la zone dollar et le surplus commercial avec les pays de l'OECE, on constate, ainsi que le montre le graphique ci-dessous, que les courbes suivent la même orientation.



Ce graphique montre que la tendance globale de la balance commerciale de l'UEBL est principalement déterminée par ses rapports avec les pays de l'OECE et avec la zone dollar.

L'évolution de la balance des paiements.

Pour mieux comprendre la position de la Belgique, il ne suffit pas d'examiner sa balance commerciale dont le déficit constant n'explique pas l'attitude que l'Union adoptera au cours des négociations pour la multilatéralisation des paiements internationaux. L'examen de la balance commerciale doit être corrigé par l'étude de la balance courante des paiements.

Au cours de la première période qui a suivi la libération du territoire, le paiement des importations belges a été financé de façon inespérée. Grâce aux prestations de prêt et de bail aux armées alliées et grâce aux avances pour le paiement des soldes des troupes, la Belgique a été mise en possession de moyens de paiement qui lui ont permis de régler ses importations sans entamer notablement ses réserves en or et en devises.

De 1947 à 1950, la balance courante des paiements se présente comme suit (32) :

<u>Postes</u>	<u>1947</u>	<u>en millions de francs belges</u>		
		<u>1948</u>	<u>1950 (#)</u>	<u>1950 (#)</u>
Balance comm.:				
Importations	77 020	80 070	81 700	97 300
Exportations	60 670	75 453	79 800	84 600
Solde	-16 350	-5 247	-1 900	-12 900
Services :				
Fret	- 5 890	- 3 590	+ 5 000	+ 5 500
Tourisme	+ 294	- 2 102	- 1 300	- 400
Int. & dividende	+ 143	+ 1 740	- 1 000	- 1 500
Salaires étr.	+ 1 698	+ 2 539	+ 2 200	+ 2 400
Divers	+ 6 690	- 383	+ 3 000	+ 3 700
Solde	+ 3 016	- 1 796	+ 7 900	+ 9 700
Solde général	-13 334	- 7 043	+ 6 000	- 3 200

(#) estimation de Fernand Baudhuin

(32) BRI, 21e Rapport Annuel, p.25.

En 1947, la Belgique a couvert son déficit par des prélèvements sur ses avoirs en capital. Certains avoirs (en livres sterling principalement) ont été rapatriés; des crédits commerciaux ont été conclus et 11 millions ont été obtenus au FMI.

En 1948, le déficit a été couvert par le produit de diverses opérations en capital et par l'aide Marshall ainsi que par des rapatriements continus de fonds, ce qui a permis d'augmenter les réserves d'or.

En 1949, la balance des paiements est excédentaire. En 1950, le déficit est dû surtout au déficit de la balance commerciale.

Traditionnellement, le rôle du commerce extérieur est capital pour le développement économique de la Belgique. En 1949, l'importance relative du commerce extérieur par rapport au revenu national par habitant est de 71,3 pour la Belgique (63,3 pour les Pays-Bas, 50,6 pour le Danemark, 30,3 pour la France, 39,4 pour le Royaume-Uni) (33).

La réduction du volume du commerce mondial durant les années trente avait particulièrement affecté la Belgique sans qu'elle ait pu véritablement prendre des mesures efficaces pour pallier à cette situation. Les tentatives faites au sein du Groupe d'Oslo ne parviennent pas à changer les tendances générales du commerce mondial, ni à réaffecter de façon significative l'orientation géographique du commerce extérieur. La France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et l'Allemagne restent les principaux partenaires commerciaux de la Belgique. Cependant entre 1919 et 1939, il y a des modifications sensibles dans l'importance relative de chacun de ces pays. La France qui est de loin le principal partenaire commercial en 1925, voit, en 1938, sa part sur le marché belge réduite d'un quart. Le même phénomène s'observe à l'égard de la Grande-Bretagne tandis que, au contraire, l'Allemagne reconquiert progressivement la place importante qu'elle occupait sur le marché belge avant 1914. A côté de cela, les relations commerciales avec les Pays-Bas sont relativement stables.

Après la guerre, la réduction du volume du commerce intra-européen se marque surtout, pour la Belgique, au niveau des importations. Les Etats-Unis remplacent, en partie, les traditionnels fournisseurs européens de la Belgique. La part des importations en provenance de la Grande-Bretagne, de la France, des Pays-Bas et de l'Allemagne oscille en 1950 autour de 10 % pour

---

(33) Chiffres cités par MILWARD (A.S.), op.cit., p.213.



chaque pays. Les pays de l'OECE, et particulièrement la France, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, sont des marchés d'exportation très importants pour la Belgique. Ces pays absorbent, en 1950, près de 50 % des exportations belges et l'ensemble des pays de l'OECE, 62,5 %. A l'intérieur de ce groupe, il faut relever l'importance croissante des Pays-Bas qui, en 1950, absorbent à eux seuls 22,4 % des exportations belges.

Les lacunes du système de paiements international, basé sur des accords bilatéraux, tendent à maintenir les échanges commerciaux à leur niveau le plus bas. En outre, le système ne permet pas de compenser le déficit important à l'égard de la zone dollar avec les surplus vis-à-vis des pays de l'OECE.

Cette situation va déterminer l'attitude de la Belgique d'une part, dans le maintien et le développement des échanges commerciaux intra-européens et d'autre part, dans l'amélioration du système de paiements international. Les Belges vont s'efforcer de promouvoir toutes les tentatives faites en vue d'une plus grande coopération économique et douanière tant dans l'OECE qu'au niveau plus restreint de l'axe Pays-Bas, France, Allemagne, Grande-Bretagne. Par ailleurs, ils vont soutenir, voire entamer, des initiatives en faveur de la création d'un système de paiements multilatéral.



**SECTION II : LES PROJETS D'INTEGRATION ECONOMIQUE ET  
D'UNION DOUANIERE.**



Les initiatives que Spaak prend, dès 1942, en vue de créer une coopération économique, ont peu d'écho. Les Britanniques qui en sont les principaux destinataires ne sont pas loin de considérer le projet comme totalement farfelu.

Deux projets vont cependant aboutir avant 1947 : l'initiative Benelux et l'accord économique de consultation mutuelle signé entre la France, les Pays-Bas et l'UEBL.

La proposition Marshall va avoir des répercussions fondamentales sur ces deux initiatives et va donner lieu à plusieurs processus de négociations ayant pour but de créer des unions douanières : une union entre la Norvège, la Suède et le Danemark, un projet France-Italie (Francital), un autre Grèce-Turquie, et un dernier Italie-Autriche. Un Groupe d'étude pour l'union douanière européenne sera également mis sur pied.

Dans cette section, nous nous bornons à étudier les projets auxquels la Belgique a participé : le Benelux, les efforts français pour réaliser une coopération économique avec le Benelux et le Groupe d'étude pour l'union douanière.



## CHAPITRE I - LE BENELUX.

### 1. Historique du Benelux.

L'histoire de la création du Benelux dépasse largement le cadre chronologique de cette étude. Cependant, c'est durant les années quarante que le Benelux démarre et voit ses premières réalisations. C'est aussi la première expérience d'une intégration économique en Europe au lendemain de la guerre. A cet égard, et en raison de l'impact politique de l'idée même de Benelux dans les relations extérieures de la Belgique après la deuxième guerre mondiale, il nous paraît essentiel de consacrer un chapitre à l'évolution du projet Benelux de 1945 à 1950.

L'histoire de la Belgique et des Pays-Bas est intimement liée : tour à tour unis aux XVIème et XVIIème siècles et désunis au XVIIIème siècle, ils subissent tous les deux l'occupation française et sont à nouveau réunis sous la même couronne de 1815 à 1830. Cette brève période ne suffit pas à créer une union économique parfaite mais elle permet à certains industriels de voir l'intérêt qu'il y a à unir les deux économies. La révolution belge de 1830 sacrifie ces intérêts économiques à la volonté politique. Au fil de la seconde moitié du XIXème siècle, les relations entre les deux pays perdent leur caractère tendu; les accords commerciaux de mai 1863 et de décembre 1865 rétablissent des relations commerciales normales entre eux. La fin du XIXème siècle et le début du XXème siècle voient apparaître des actions en faveur d'une union douanière belgo-néerlandaise. La neutralité des Pays-Bas et l'invasion de la Belgique durant la première guerre mondiale, les revendications territoriales, les revendications sur la question des voies d'eau et les déceptions qui s'ensuivent pour la Belgique provoquent des

tensions très fortes entre les deux pays durant les années vingt.

A partir de 1930, les entraves au commerce et la nécessité pour les petits Etats de s'unir entraînent les deux pays à se rapprocher. La Belgique et les Pays-Bas partagent les mêmes difficultés : tous deux sont des petites nations très commerçantes et leur prospérité dépend de facteurs extérieurs. Le rapprochement est marqué par la convention d'Oslo en 1930 et la convention d'Ouchy signée en juin 1932 (1). Par cette dernière, les gouvernements de l'UEBL et des Pays-Bas s'engagent à réduire progressivement leurs tarifs de 10 % dans le cadre de leurs relations commerciales réciproques pour aboutir à une réduction de moitié des tarifs endéans les cinq ans. Ils décident de ne prendre aucune mesure de nature à restreindre leurs échanges mutuels et d'appliquer la clause de la nation la plus favorisée. La convention d'Ouchy aboutit à un échec en raison de l'attitude des grandes puissances et principalement de la Grande-Bretagne qui, interprétant en sa faveur la clause de la nation la plus favorisée, exige de bénéficier de tous les avantages que les signataires de la convention s'étaient accordés. Des rapprochements sont encore tentés par la suite entre les deux pays mais il s'agit plutôt de déclarations d'intentions.

Les relations économiques entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg évoluent tout à fait différemment. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, le Grand-Duché de Luxembourg fait partie du Zollverein. Après la défaite de l'Allemagne, le Grand-Duché, ne pouvant rester économiquement autonome, doit être rattaché à la France ou à la Belgique. A la suite de tractations diplomatiques, la France renonce à une union douanière avec le Luxembourg.

(1) Voir VAN ROON (G.), op.cit.



Le traité établissant l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise est signé le 21 juillet 1921 et entre en vigueur le 1er mars 1922. Ce traité institue une union douanière complète entre les deux pays avec cependant quelques exceptions visant notamment à protéger l'agriculture luxembourgeoise. Un tarif commun est adopté pour les marchandises entrant dans l'Union. Les droits de douane sur les marchandises circulant entre les deux pays sont supprimés. Les droits d'accises sont unifiés pour la plupart des marchandises. Il n'y a pas de restrictions quantitatives entre les deux pays. Sur le plan économique, les citoyens des deux pays sont traités sur pied d'égalité dans toute l'Union. Une seule monnaie (le franc belge) a cours dans l'UEBL; ainsi, la politique financière du Luxembourg dépend-elle totalement de la Belgique. Il n'y a pas de balance des paiements entre les deux pays.

Le traité de 1921 a établi d'emblée une union économique plus ou moins complète entre la Belgique et le Luxembourg. Il n'en a pas été de même pour le Benelux. Sa construction a pris une quinzaine d'années pour aboutir, de protocoles en conventions, à la signature du traité d'union économique, début 1958, et à sa mise en vigueur le 1er novembre 1960. Ce traité reprend une série d'obligations contenues dans les différents protocoles et conventions, et réaffirme la validité d'engagements pris antérieurement. Il contient aussi des réserves permettant aux ministres de suspendre certaines obligations.

Le rapprochement entre les pays du futur Benelux s'entame, à Londres, entre les trois gouvernements en exil. Comme nous le soulignons dans la première partie de ce travail, ces manoeuvres sont sous-tendues tant par des objectifs politiques que par des exigences de rationalité économique.

Au cours d'un dîner ministériel, le 23 mars 1943 à la "Patience Room", les ministres Van Kleffens, van den Broeck, Spaak et Gutt décident de donner à leur collaboration économique la forme d'un accord monétaire et d'une union douanière (2).

La première réalisation Benelux est l'accord monétaire, signé le 21 octobre 1943. Cet accord établit le cours officiel entre le florin et le franc belge; il prévoit des facilités de paiements pour chacun des pays dans la monnaie de l'autre; enfin, il engage les trois pays à établir entre eux des contacts permanents et des consultations sur toutes les questions de politique monétaire et économique intéressant les trois parties (3).

A la suite de ce même déjeuner du 23 mars, le Néerlandais A.Th. Lamping (4) et F. Van Langenhove sont chargés d'entamer les discussions techniques devant aboutir à une union douanière. Pour F. Van Langenhove, les effets politiques du Benelux importent plus que sa réalisation pratique. A.Th. Lamping, au contraire, s'attache à la résolution des difficultés techniques (5). Les trois gouvernements en exil sont insuffisamment équipés pour mener à bien la tâche difficile de créer une union douanière entre l'UEBL et les Pays-Bas. Malgré cela, les considérations politiques l'emportent : le 5 septembre 1944, les trois ministres des Affaires Etrangères signent une convention douanière.

(2) KERSTEN (A.E.), Nederland en België in London, 1940-1944, Werken aan de na-oorlogse betrekkingen, in Colloquium ..., Acta, Gent, 1982, p. 507.

(3) Voir à ce propos deuxième partie, section I, chapitre I.

(4) A.Th. Lamping : à partir de 1932, Directeur des Accords Commerciaux et secrétaire général du "Ministerie van Handel, Nijverheid en Scheepvaart" du gouvernement néerlandais à Londres.

(5) KERSTEN (A.E.), op cit., pp. 508-509.

Cette convention prévoit l'instauration de droits de douane identiques à l'entrée des marchandises en provenance de pays tiers et la suppression des droits de douane pour les marchandises circulant entre l'UEBL et les Pays-Bas. Les droits d'accises et les autres taxes restent propres à chacun des trois pays. Cette convention doit entrer en vigueur dès la libération des territoires des trois pays et servir de base à la création d'une union économique complète dans laquelle les droits d'accises et autres taxes à la vente seraient unifiés, les restrictions quantitatives supprimées et la circulation de la main-d'oeuvre et des capitaux libre (6).

Contrairement à ce qui était prévu, cette convention douanière n'est mise en oeuvre qu'en janvier 1948. Il y a deux raisons principales à ce retard. A l'encontre de ce que les ministres à Londres avaient espéré, les territoires des trois pays n'ont pas été libérés en même temps. La Belgique est libérée dès septembre 1944 tandis que les Pays-Bas ne le sont qu'en mai 1945. Pendant que la Belgique sert de base stratégique aux Alliés et travaille à remettre son économie en marche, les Pays-Bas subissent encore huit mois d'occupation qui affectent très lourdement son économie. A Londres, on avait escompté que les montants des dommages seraient identiques et que la reconstruction s'opérerait parallèlement partout, ce qui faciliterait les adaptations à faire pour l'union économique. La réalité s'est révélée tout autre. En outre, après le retour des ministres belges à Bruxelles, le projet Benelux est accueilli avec scepticisme par les fonctionnaires et se heurte à une forte opposition de la part des techniciens. Jusqu'en 1946, le projet piétine. Lors d'une rencontre entre P.H. Spaak et

---

(6) SPAAK (P.H.), Combats Inachevés, Bruxelles, 1969, t.I., p.152.

le Premier ministre néerlandais Ir. W. Schermerhorn, le projet Benelux est remis à l'ordre du jour (7). Cette reprise est provoquée par la crainte de voir la Belgique renoncer à l'idée Benelux et s'engager dans des négociations pour une union douanière avec la France (8). Des experts sont chargés de la révision du tarif commun élaboré à Londres qui était trop succinct et inadapté à la situation des trois pays après la guerre. Ils doivent également faire des propositions en vue de l'unification des taxes et des droits autres que les droits de douane, chercher le moyen de coordonner les politiques industrielle et agricole et d'unifier la politique commerciale extérieure des trois pays.

Des difficultés techniques vont retarder d'un an la réalisation de l'union douanière. Le tarif élaboré à Londres présentait de graves lacunes et les systèmes en vigueur aux Pays-Bas et dans l'UEBL étaient très différents. Bien que les droits appliqués jusqu'alors dans les trois pays fussent peu importants, ils différaient sensiblement. Hormis pour l'agriculture, les Néerlandais n'appliquaient que des droits peu élevés sur certains produits essentiels repris dans 160 positions de base et 850 subdivisions. Cette liste est alphabétique et sans référence à la nature des biens. Le tarif en vigueur dans l'UEBL est beaucoup plus élaboré : il y a 21 positions principales par catégorie de produits, divisées en 1200 positions de base et 3600 subdivisions. C'est cette classification méthodique qui servira de base au tarif Benelux. Tout ce qui n'apparaissait pas sur la liste des Pays-Bas était exempt de taxe, tandis que la règle de l'assimilation adoptée pour le Benelux, était en vigueur dans l'UEBL.

(7) SPAAK (P.H.), op.cit., p. 153.

(8) GRIFFITHS (R.T.), op.cit., p. 39.

Aux Pays-Bas, les droits étaient ad valorem pour la plupart tandis qu'ils étaient spécifiques dans l'UEBL. C'est le système des droits ad valorem qui sera appliqué dans le tarif Benelux (9).

Au cours de la période 1945-1950, les principales réalisations Benelux seront la mise en route, en janvier 1948, du processus devant aboutir à l'union douanière et l'instauration d'un régime de pré-union en octobre 1949. Auparavant, de novembre 1945 à septembre 1949, les relations commerciales entre l'UEBL et les Pays-Bas ont été régies par des accords commerciaux bilatéraux. L'union économique, prévue pour juillet 1950, ne sera mise en oeuvre qu'en 1960. Les principaux problèmes qui retarderont cette mise en oeuvre sont pour la plupart déjà abordés entre 1946 et 1950, certains avec des résultats insignifiants, comme la question de l'unification des taxes indirectes (protocole de décembre 1947 - réunion de janvier 1948 à Luxembourg - conférence de Château d'Ardenne en juin 1948) et la question de l'élimination des restrictions quantitatives; les questions d'unification de la politique économique et de l'unification du marché agricole seront également discutées en commission d'experts et au cours des réunions ministérielles. Cependant le principal obstacle à l'élimination des contrôles dans le commerce intra-Benelux durant les années quarante est le déficit persistant de la balance des paiements des Pays-Bas à l'égard de l'UEBL.

---

(9) MEADE (J.E.), LIESNER (H.H.), WELLS (S.J.) Case studies in European Economic Union, London, New York, Toronto, 1962, pp. 75-84; DUBOIS (A), L'unification douanière, in Le Rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne, in "Studia Diplomatica", vol. XXXIV, 1981, n° 1-4, pp. 379-381.

Contrairement à ce qui se passera pour la CECA et la CEE, le Benelux n'institue pas le principe de la supranationalité d'un organisme central qui impose ses décisions aux différents gouvernements et n'organise pas un appareil bureaucratique très important. Les décisions sont prises au cours de discussions interministérielles sur base des suggestions faites par les divers organes composés d'experts. L'accord de 1944 institue trois organes administratifs :

- un conseil administratif des douanes chargé de proposer des mesures pour unifier les dispositions législatives et réglementaires régissant la perception des droits d'entrée et des droits d'accises dans les trois pays; ce conseil est assisté d'une commission des litiges douaniers;
- un conseil administratif de la réglementation du commerce extérieur (dénommé ultérieurement conseil de l'union économique), chargé de coordonner la politique commerciale des membres du Benelux c'est-à-dire les questions de restrictions quantitatives, d'une politique commune de contrôle sur les restrictions commerciales vis-à-vis de l'extérieur et sur les subsides à la production;
- un conseil des accords commerciaux devant coordonner les accords commerciaux avec les pays tiers de telle sorte qu'on en arrive à une politique commerciale commune vis-à-vis du monde extérieur.

Ces trois conseils sont composés à parité de délégués de l'UEBL et des Pays-Bas. Le conseil administratif de la réglementation du commerce extérieur, rebaptisé en 1946 conseil de l'union économique, devient rapidement le plus important. Lors de l'élargissement du projet d'union douanière à celui d'union économique, c'est ce dernier qui

sera chargé de l'étude des problèmes de politique économique et financière découlant de ce nouvel objectif. Le conseil de l'union économique distribue le travail entre une série de commissions composées d'experts des trois pays, chaque commission travaillant sur une question et faisant rapport au Conseil. Ces commissions créent à leur tour des sous-commissions étudiant certains aspects d'un problème. Deux nouvelles institutions administratives sont créées lors des conversations interministérielles de La Haye en mars 1947 :

- la réunion des présidents des conseils, chargés de coordonner les activités des trois conseils, de régler les différends qui pourraient surgir entre les conseils et de veiller au bon fonctionnement du secrétariat général;
- le secrétariat général, chargé de coordonner les activités des trois conseils dans le domaine administratif (10).

Les décisions finales sont prises au cours des réunions entre les différents ministres à partir des travaux effectués par les commissions. Le traité de 1948 élargira ces institutions et va en créer de nouvelles mais selon le même type d'arrangement administratif.

(10) MEADE (J.E.), LIESNER (H.H.), WELLS (S.J.) Case Studies in European Economic Union, London, New York, Toronto, 1962, pp.69-70.

## 2. La coordination des politiques économiques.

Les gouvernements en exil à Londres avaient escompté que les trois pays repartiraient à zéro, et donc à égalité, dans de nombreux domaines économiques au lendemain de la guerre. Cette situation aurait facilité la mise en route de l'union économique. La réalité est toute différente. Les dommages de guerre pèsent beaucoup plus lourdement sur les Pays-Bas et le Luxembourg que sur la Belgique. Les estimations faites par des économistes des trois pays au lendemain de la guerre donnent des indications quant à ces différences : les pertes des Pays-Bas et du Luxembourg représentent un tiers de leur patrimoine national alors qu'en Belgique, elles ne représentent que 3,8 % de la facture nationale (11). En mai 1945, la situation des Pays-Bas est bien plus mauvaise que celle de la Belgique en septembre 1944. La production et la consommation se rétablissent et augmentent beaucoup plus rapidement en Belgique qu'aux Pays-Bas. L'effondrement de l'Allemagne et ses conséquences économiques affectent plus les Pays-Bas que la Belgique. Le traditionnel courant d'échanges entre les importations de matériel industriel allemand et les exportations de légumes hollandais est momentanément interrompu.

La situation financière est également plus mauvaise aux Pays-Bas qu'en Belgique. Les dépenses ont augmenté dans les deux pays mais la part de ces dépenses couverte par l'inflation a été plus importante aux Pays-Bas que dans l'UEBL et l'expansion du pouvoir d'achat y a pris des proportions plus grandes. En Belgique, la réforme Gutt, en

(11) VAN DER MENSBRUGGHE (J.), Les Unions Economiques, Bruxelles, sd, p.39.



octobre 1944, avait stoppé l'inflation de guerre et la Banque Nationale de Belgique s'efforçait de maintenir l'inflation dans des limites raisonnables (12). L'évolution de la balance des paiements après la libération est plus favorable à la Belgique qu'aux Pays-Bas, malgré l'importance à peu près égale du clearing allemand sur les deux pays. Les sources de recettes invisibles des Pays-Bas sont considérablement tarées par la guerre : la flotte a été en partie détruite, les ports de Rotterdam, Amsterdam et Flessingue sont endommagés, le transit avec l'Allemagne et l'Europe de l'Est est réduit à rien et enfin, l'occupation de l'Indonésie par le Japon a empêché le transfert de revenus aux Pays-Bas. En outre, les événements dans ce pays après la Libération ont entraîné des dépenses militaires pour les Pays-Bas. Les réserves d'or ont dû être entamées. La Belgique a conservé des sources de revenus invisibles pratiquement intactes; le port d'Anvers n'a pas subi de dommages; les colonies ont gardé une activité économique normale pendant la guerre. Jusqu'à fin décembre 1945, la Belgique a pu payer ses importations grâce aux services rendus aux Alliés (13). La Belgique, servant de base aux Alliés, pouvait obtenir des devises tandis que le port d'Anvers reprenait son activité.

Non seulement la reconstruction de la Belgique a pris huit mois d'avance sur celle des Pays-Bas, mais en plus, elle s'est faite dans de meilleures conditions de départ. Cette situation explique pourquoi l'orientation générale de la politique économique de la Belgique et des Pays-Bas a été totalement différente au lendemain de la guerre et a hypothéqué les débuts de l'édification du Benelux.

---

(12) Ibidem, p. 70.

(13) Ibidem, pp. 71-73; DIEBOLD (W.), op.cit., pp. 325-326.

La Belgique, traditionnellement libérale, n'impose que peu de contrôle sur l'économie nationale, supprime rapidement le rationnement et laisse jouer les lois du marché. Les prix, les salaires et les taux d'intérêt augmentent. La relative solidité du franc belge et la balance des paiements excédentaire en Europe permet de libérer les importations. Le degré élevé de la consommation restreint le niveau des investissements. Les Pays-Bas maintiennent des contrôles stricts sur l'économie : contrôle des prix et des salaires, rationnement de la consommation et investissements de reconstruction et de rééquipement élevés. De telles conditions ne permettent pas la suppression des barrières commerciales et la création d'une union économique : le marché hollandais risque de se faire inonder par les marchandises en surplus sur le marché belge et de voir s'accroître encore le déficit de sa balance des paiements.

Bien que déjà mise à l'étude en 1946, la question de la coordination des deux économies est abordée pour la première fois par les ministres lors de la conférence de Château d'Ardenne en juin 1948. Un choix économique fondamental est fait à cette occasion : les trois pays optent pour la solution libérale laissant jouer les lois du marché au sein du Benelux plutôt que pour une économie dirigée. Les gouvernements chargent la Réunion des présidents des conseils de la convention douanière de l'étude des cinq points suivants :

1. retour à un régime de libre consommation,
2. diminution des subsides à la production et à la consommation,
3. communication et coordination des projets d'investissements,
4. poursuite des études en vue de rendre aussi semblables qu'il se révélera utile les politiques sociale et fiscale,

5. maintien d'un équilibre monétaire (14).

Le dernier point est abordé ultérieurement.

Lors des conversations ministérielles de La Haye, en mars 1949, les ministres se mettent d'accord pour supprimer les subsides à la production et les rationnements à la fin 1949, et pour abolir le contrôle des prix au milieu de l'année 1950 (15). Le programme sera, grosso modo, respecté, et à partir de 1950-1951, le contrôle de l'économie ne sera plus un obstacle à la création de l'union économique (16). La suppression des subsides à la consommation et à la production et celle des contrôles des prix ainsi que le dérationalnement, se feront assez facilement avec le retour à une économie de paix quoiqu'un peu plus lentement aux Pays-Bas que dans l'UEBL (sauf pour la sidérurgie et les charbonnages belges, cette dernière question devenant un problème pour la CECA à partir de 1953).

La question de la coordination des investissements sera plus épineuse. Pour des raisons différentes, les fondateurs du Benelux auraient voulu régler cette question plutôt selon le mode dirigiste que selon le mode libéral. En effet, les Belges craignaient que l'industrie néerlandaise, protégée par des restrictions quantitatives maintenues en raison du déficit de la balance des paiements, se développe dans des domaines où normalement l'industrie belge était plus compétitive. Les Néerlandais redoutaient, pour leur part, que les capitaux se dirigent plutôt vers la Belgique pour des raisons de facilité, le contrôle des investissements étant inexistant. A La Haye en 1946, à Bruxelles en mai 1947 et à

(14) AEB, D.5129, Conversations ministérielles tenues au Château d'Ardenne les 6, 7 et 8 juin 1948.

(15) AEB, D.5129, rapport sur les conversations ministérielles néerlandais-belgo-luxembourgeoise tenues à La Haye, les 10-13 mars 1949.

(16) MEADE ..., op.cit., p. 105.

Luxembourg en janvier 1948, les ministres se mettent d'accord sur des procédures de consultation. Aux conférences de Château d'Ardenne et de La Haye en mars 1949, le principe de coordination est réaffirmé et des modes de contrôle sont mis sur pied. Ces contrôles ne pourront jamais être effectués parce que, si les moyens de vérification existent aux Pays-Bas, ils sont inexistantes en Belgique où le Parlement n'est pas prêt à voter de telles mesures. En fait, c'est l'inverse de ce qui avait été souhaité au départ qui se passera : les contrôles seront progressivement supprimés aux Pays-Bas qui en arriveront, en 1955, à un système comparable à celui de la Belgique (17).

L'unification des droits d'accises et des taxes de transmission a été beaucoup plus difficile à réaliser. Des régimes différents de taxations indirectes entre les pays d'une union économique nécessitent le maintien des droits d'entrée sur les produits passant du pays où la taxation est la plus faible vers celui où elle est la plus forte sous peine de sanctionner les producteurs des pays à taxation indirecte élevée. L'intention initiale des ministres réunis à La Haye en avril 1946 est de supprimer complètement les contrôles douaniers et donc d'unifier le système de taxation indirecte. Cet objectif ne sera pas atteint : lors de la signature du traité d'union économique en 1958, les droits d'accises ne sont pas unifiés et les contrôles de taxation sont maintenus. La première raison de cet échec est une répartition fiscale différente des ressources du budget de l'Etat.

(17) MEADE, ... op.cit., p. 111 à 114.

REPARTITION DES RESSOURCES BUDGETAIRES DANS LE BENELUX  
EN 1948 (en %) (18).

	Pays-Bas	Belgique	Luxembourg
- Taxation directe	57.6	39.5	54.8
- Taxe à la consommation	38.9	55.8	40.6
- Enregistrement, droits de succession, etc...	<u>3.5</u>	<u>4.7</u>	<u>4.6</u>
	100	100	100

(18) MEADE, ... op.cit., p. 87.

Les parts respectives de la taxation directe et de la taxation indirecte dans les revenus de l'Etat sont inversement proportionnelles en Belgique et aux Pays-Bas. Une unification du système entraînerait pour l'un ou l'autre pays un changement radical de politique fiscale. Les conséquences sociales d'un pareil changement sont telles que ni la Belgique ni les Pays-Bas ne le souhaitent. Une deuxième difficulté rencontrée lors des tentatives d'unification des taxes indirectes est la différence entre les taux de taxation des différents produits dans les trois pays. A cet égard, l'exemple des droits d'accises est caractéristique. Les principaux produits soumis aux droits d'accises sont identiques chez les trois partenaires : alcool, bière, tabac, sucre et huiles minérales. La grande distinction est la différence entre les taux d'imposition. Les droits d'accises n'ont pas seulement une fonction rémunératrice pour l'Etat, ils sont liés à des traditions sociales, des habitudes de consommation ou à une politique déterminée. Les changements s'opèrent difficilement. Ce fut le cas lors de la tentative avortée d'unification des droits d'accises sur les bières et le tabac. Les droits d'accises sur l'alcool sont très élevés en Belgique pour en diminuer la consommation tandis que les droits sur la bière sont peu importants, cette boisson étant largement produite et consommée dans le pays. La situation étant inverse aux Pays-Bas, les inconvénients résultant d'une unification n'ont pas pu être surmontés. L'unification de la fiscalité indirecte n'a cependant pas constitué de véritable menace pour l'union économique, elle n'est pas une condition sine qua non pour sa réalisation. Les exemples d'union économique subsistant malgré des politiques de taxation indirecte différentes sont nombreux et, parmi ceux-ci, l'UEBL.

### 3. Le problème agricole.

L'unification du marché agricole a été péniblement et imparfaitement réalisée. Le problème de la libération des produits agricoles est la plus grosse difficulté à laquelle se sont heurtés les promoteurs de l'union économique Benelux.

La difficulté de résoudre le problème agricole provient de la différence fondamentale qu'il y a entre les structures de l'économie rurale des trois pays. A cela s'ajoutent les tendances protectionnistes et le poids politique considérable des organisations agricoles belges et luxembourgeoises.

Aux Pays-Bas, l'agriculture est une des activités économiques principales. Elle satisfait une bonne partie du marché intérieur et constitue une part importante des exportations. L'agriculture néerlandaise est largement basée sur le traitement des matières premières pour l'exportation. Au contraire, en Belgique et au Grand-Duché, l'agriculture est principalement orientée vers la satisfaction des besoins intérieurs et les exportations sont insignifiantes. La politique agricole néerlandaise a visé l'augmentation de la rentabilité par l'abaissement des coûts de production; par contre, les Belges et les Luxembourgeois ont cherché à garantir un niveau de vie raisonnable à leurs fermiers en les protégeant contre la concurrence étrangère. Ainsi, les prix sur les marchés agricoles belges et luxembourgeois sont considérablement plus élevés que ceux des Pays-Bas (surtout pour les céréales). Les Belges et les Luxembourgeois restreignent leurs importations en provenance

des Pays-Bas et les deux gouvernements de l'UEBL ne sont pas prêts à exposer leurs fermiers à la concurrence hollandaise (19).

La question agricole est encore compliquée par une organisation très différente du secteur dans les trois pays. L'agriculture néerlandaise est centralisée et réglementée : les ventes et les achats sont groupés, les prix et la production sont contrôlés et des subsides sont accordés. Le système en vigueur au Luxembourg se rapproche de celui des Pays-Bas. En Belgique, le marché agricole est relativement libre et nécessairement moins stable qu'aux Pays-Bas.

Contrairement à la volonté des Néerlandais, le premier protocole sur l'agriculture, établi à Bruxelles en 1947 par H.P.Orban, S.L. Mansholt et Margue (20) et confirmé en janvier 1948, est essentiellement protectionniste. Chaque pays peut baser sa politique agricole de manière à garantir aux producteurs des prix minima leur assurant un prix de revient et une marge bénéficiaire convenables. Les prix de revient font l'objet de discussions préalables mais leur détermination finale est réservée à chacun des trois gouvernements. Pour maintenir les prix, "chacun des trois pays est autorisé à prendre toutes les mesures de valorisation à l'intérieur de son propre pays et à sauvegarder son marché intérieur vis-à-vis des pays tiers et des partenaires" (21).

(19) ROBINSON (A.D.), Dutch organised agriculture in international politics, 1945-1960, The Hague, 1961, pp.70-73.

(20) Respectivement ministres de l'Agriculture en Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg.

(21) Protocole du 7 mai 1947, in VAN MENSBRUGGHE (J.), op.cit., pp. 353-354.



Le seul élément constructif du point de vue du Benelux est le régime préférentiel que les trois pays se concèdent mutuellement. En dépit de la protection dont jouissent la Belgique et le Luxembourg vis-à-vis des produits agricoles néerlandais, les Pays-Bas ont tiré des bénéfices substantiels de ce régime de préférence qui leur est accordé au détriment de pays tiers (22).

Cet accord ne satisfait pas les Pays-Bas. Le gouvernement néerlandais, soutenu par les organisations agricoles, va tenter de modifier le Protocole de 1947 pour en arriver à un système de libre-échange des produits agricoles dans le Benelux.

Une première tentative de libération est faite à l'automne 1949 : le système de contrôle des prix minima sera appliqué uniquement à une liste de produits. Cette liste pouvant être élargie au cas où les circonstances changeraient. La conférence de Luxembourg, en octobre 1950, entame un véritable processus de libération. A partir du 1er janvier 1951, le protocole de mai 1947 ne sera appliqué qu'à une liste de produits spécifiques généralement appelée Liste A. Les produits qui ne sont pas repris dans la liste sont librement admis dans les trois pays. Cette liste peut être modifiée en cas de nécessité mais selon une procédure dépendant en dernier ressort d'arbitres impartiaux. La fixation des prix minima doit se faire de commun accord entre les trois gouvernements et ne dépend plus en dernier recours des gouvernements mais d'arbitres extérieurs. Enfin, lorsque les taxes sont imposées à l'importation, leur produit est partagé entre les partenaires (23). Cet accord sera fortement critiqué en Belgique et au Luxembourg. Les petits agriculteurs flamands craignent particulièrement le recours à

---

(22) MEADE..., op.cit., p.122

(23) Ibidem, pp. 122 et suivantes.

des arbitres dans la fixation des prix minima. A la conférence de La Haye, en décembre 1950, à la demande des Belges, il est admis que le recours ultime dans la fixation des prix minima ne soit plus confié à des arbitres mais aux gouvernements eux-mêmes.

Durant toutes ces discussions, les Luxembourgeois avaient adopté une attitude encore plus stricte que les Belges : ils n'acceptent ces accords que sous réserve d'une protection absolue de leur propre agriculture.

Après cette relative activité intergouvernementale dans le secteur agricole des pays du Benelux, les choses restent en l'état jusqu'en mai 1955 et ce, probablement en raison des discussions des différents ministres de l'Agriculture sur l'organisation d'un marché agricole européen (24).

En mai 1955, au comité des ministres, les Néerlandais renouvellent leurs efforts pour libérer le marché agricole Benelux. A partir de ce moment, le problème paraît plus facile à résoudre en raison d'une nette amélioration de la productivité agricole en Belgique et d'une augmentation des salaires aux Pays-Bas qui ont permis de réduire la marge entre les coûts de production belges et néerlandais. Le comité des ministres décide que les propositions de 1950 sur l'arbitrage des prix minima doivent entrer en vigueur, qu'un fonds doit être créé pour assimiler les agricultures belge et luxembourgeoise à celle des Pays-Bas, et enfin que les agricultures des trois pays doivent être harmonisées pour en arriver, dans un délai de sept ans, à un marché commun des produits agricoles (25). Cependant, même après 1958, l'agriculture restera soumise à des mesures d'exception.

(24) Voir à ce propos MILWARD (A.S.) & GRIFFITHS (R.T.), The European Agricultural Community, 1948-1954, in E.U.I. Colloquium Papers, doc. IUE 6/87 (col. 6).

(25) ROBINSON (A.D.), op.cit., pp. 74-75 et 140-150.

#### 4. Quota et balance des paiements.

Dès avant la guerre, les Pays-Bas étaient en déficit bilatéral avec l'UEBL. Cependant, à cette époque, le déficit bilatéral était largement couvert par des rentrées invisibles et d'autres transactions avec les pays tiers. Ces rentrées étant en monnaies convertibles; il n'y avait pas de difficultés pour le règlement du déficit des Pays-Bas. Après la guerre, les monnaies ne sont généralement plus convertibles et les Pays-Bas ont un déficit global de leur balance des paiements. Aussi, le déficit des Pays-Bas avec l'UEBL ne pouvant plus être couvert par des rentrées extérieures, ce problème devient le plus sérieux obstacle à la construction du Benelux dans ses premières années.

Entre 1945 et 1949, tant la Belgique que les Pays-Bas ont un sérieux déficit de leur balance des paiements. Cependant, le problème est plus grave pour les Pays-Bas pour deux raisons :

- le déficit est important malgré de sévères mesures restrictives aux importations alors que celles-ci sont libérées dès 1946 dans l'UEBL;
- les réserves d'or et de devises sont beaucoup plus importantes dans l'UEBL.

Dans les mois qui suivent la libération du territoire, les Belges et les Néerlandais adoptent des politiques financières analogues : réformes monétaires (octobre 1944 en Belgique et juillet et septembre 1945 aux Pays-Bas) réduisant drastiquement le surplus de pouvoir d'achat accumulé durant l'occupation, politique d'argent à bon marché, contrôle des prix et subsides, rationnement de la consommation et contrôle à l'importation. En outre, les deux pays ont des déficits budgétaires importants en 1945 et 1946.

A partir de 1946, les politiques financières des deux pays commencent à diverger. La Belgique souhaite éliminer les restrictions le plus rapidement possible et combattre l'inflation selon des procédés classiques tandis que les Pays-Bas gardent plus longtemps leur appareil de contrôle. Le gouvernement belge abandonne la politique d'argent à bon marché : les taux d'intérêt passent à 2 1/2 % en novembre 1946, à 3 % six semaines plus tard et à 3 1/2 % en août 1947. Le taux est relativement élevé par rapport aux taux pratiqués dans les autres pays européens jusqu'en 1949 et par rapport aux Pays-Bas qui maintiennent un taux de 2 1/2 % jusque fin 1950. Le gouvernement belge va s'efforcer de maintenir le budget en équilibre. De 1945 à 1948, les subsides sont réduits pratiquement de moitié, les dépenses de l'Etat sont diminuées tandis que les revenus d'impôts augmentent plus vite que celles-ci.

Cette politique anti-inflationniste se justifie dans l'immédiat après-guerre en période de plein-emploi et d'augmentation rapide des prix. Cependant, même après que les dangers d'inflation soient passés, la politique budgétaire et monétaire de la Belgique reste très stricte. A partir de 1948, on assiste à un tassement de l'activité économique particulièrement marqué en Belgique où le taux de chômage atteint 6 % de la population active en été 1949, tandis que le taux de la production industrielle augmente à peine de 1948 à mi-1950. Il y a plusieurs raisons à cette situation : dès 1948, on assiste à une chute de la demande de produits sidérurgiques et textiles, les besoins de la reconstruction se faisant moins pressants. Le principal problème pour la Belgique est, qu'ayant abandonné le contrôle des prix, ceux-ci ont augmenté dans une proportion notablement plus élevée que ceux des autres pays européens. Bien que la demande extérieure pour certains produits belges, dont l'acier et le textile, ait fortement diminué, la balance des paiements courants reste en bénéfice. On aurait pu imaginer que, dans

ces conditions, la Belgique ait fait de la réflation pour résoudre le problème du chômage. Au contraire, jusqu'à fin 1949, le gouvernement belge n'est pas disposé à accepter une augmentation des dépenses publiques. Cependant, le principal problème pour le gouvernement belge est l'augmentation des prix et des coûts beaucoup plus élevée que dans les autres pays européens et de nature à mettre en danger la balance des paiements. Une situation analogue existe au Luxembourg.

Les Pays-Bas, au contraire, maintiennent plus longtemps les contrôles sur les prix et les salaires et les restrictions aux importations mais la politique financière et budgétaire est beaucoup moins stricte. La politique de l'argent à bon marché a permis de faire les investissements nécessaires à la reconstruction tandis que le contrôle permettait de maintenir des prix et des salaires bas. Déjà avant la dévaluation de 1944, les prix aux Pays-Bas étaient moins élevés que dans l'UEBL mais les produits belges étaient disponibles au prix fort tandis que ces produits manquaient aux Pays-Bas. Les seuls produits disponibles pour l'exportation sont les produits agricoles qui sont, ainsi que nous l'avons vu, soumis à de sévères restrictions dans l'UEBL.

Ces politiques divergentes jusqu'en 1949 ne permettent pas de libérer les échanges entre les deux pays. Du côté de l'UEBL, ces restrictions sont dues à la politique agricole des gouvernements belge et luxembourgeois. Du côté des Pays-Bas, les restrictions sont le résultat du déficit de la balance des paiements. Malgré ces restrictions, les Pays-Bas ont encore un très gros déficit avec l'UEBL durant les premières années du Benelux.

Le premier accord commercial entre les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg, signé après la guerre, est l'accord commercial du 8 novembre 1945 qui restera en vigueur jusqu'en avril 1946. Cet accord prévoit que chacune des parties garantit à l'autre un système de licences d'importation le plus libéral possible. L'accord envisage aussi des exportations UEBL pour une valeur de 72 millions de florins. A la mi-1947, les crédits accordés par l'UEBL aux Pays-Bas atteignaient un montant de 3 milliards de francs belges. En juillet 1947, un accord commercial de deux ans est signé. Cet accord prévoit le maintien du déficit bilatéral en deçà de 3,6 milliards de francs belges, limite garantie par des contingentements. L'accord de 1947 sera prolongé jusqu'en octobre 1949, date de la mise en oeuvre de la pré-union. Les différents accords n'ont pas suffi à financer le déficit des Pays-Bas. En juillet 1948, le déficit vis-à-vis de l'UEBL est estimé à 4,4 milliards de francs belges financés par des crédits, de l'or, des dollars et d'autres devises (26).

Cette situation ne permet pas d'adopter une politique commerciale extérieure commune. La position de l'UEBL lui avait donné la possibilité de libérer rapidement ses importations tandis que les Pays-Bas ne pouvaient pas se le permettre. Ils doivent maintenir des contrôles stricts aux frontières pour éviter que des marchandises extérieures (notamment en provenance des USA) transitant par la Belgique ne soient importées chez eux; ce n'est dans l'intérêt ni des Pays-Bas qui augmentent leur déficit, ni de l'UEBL qui paie la plupart de ses importations en dollars ou en or qu'elle veut économiser. L'UEBL n'a aucun avantage à revendre ces marchandises aux Pays-Bas contre des florins dont elle ne sait que faire.

(26) MEADE ..., op.cit., p. 154.

A partir de 1948, deux éléments déterminants vont influencer le développement du projet Benelux. D'une part, on assiste à une amélioration de la balance des paiements des Pays-Bas. D'autre part, la mise à la disposition de dollars US par le biais du plan Marshall va permettre aux Pays-Bas d'accélérer leur programme de reconstruction et va faciliter le règlement à court terme du déficit bilatéral des Pays-Bas vis-à-vis de l'UEBL. Ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous, les droits de tirage interviennent déjà en 1948 dans le règlement du déficit bilatéral UEBL/Pays-Bas.

Financement du déficit total des Pays-Bas  
vis-à-vis de l'UEBL (en millions de dollars) (27)

	1946	1947	1948	1949(1er sem.)
Déficit total	32	89	88,2	64,2
Financement :				
Crédits	19	34	7,5	9,6
Droits de tirage :	-	-	18,9	53,6
Or ou dollars :	13	31	48,8	14,5
Autres versements :	-	24	13	5,7

A la conférence de Château d'Ardenne, en juin 1948, les ministres réunis avaient indiqué que les conditions préalables à l'union économique devaient être réalisées pour le 1er janvier 1950. Lors de la conférence de La Haye, en mars 1949, les ministres belge, luxembourgeois et néerlandais décident de reporter la date de réalisation de l'union au 1er juillet 1950 et d'établir une pré-union qui devrait durer du 1er juillet 1949 au 30 juin 1950.

Le problème du financement à court terme du déficit bilatéral des Pays-Bas va retarder la mise en oeuvre de la pré-union. Les deux parties sont d'accord sur la nécessité de rendre les monnaies convertibles à long terme

(27) AEB, D.5129, Mémorandum des pays du Benelux sur l'union économique le 26/01/1950.

mais les discussions sur le financement du déficit à court terme n'aboutissent à rien (28). En dehors d'un crédit commercial strictement réservé aux fluctuations saisonnières et des crédits d'investissements, les Belges estiment que les Pays-Bas doivent pallier au déséquilibre par l'aide Marshall, par des droits de tirage sur le FMI, par des emprunts extérieurs, par une révision des parités et par une politique de crédit intérieur coordonnée. Pour les Belges, le déficit bilatéral ne peut en aucun cas être résolu par un crédit en francs belges revêtant un caractère inflationniste ou par l'accumulation de devises tierces (principalement la L.Stg.) inutilisables, ce qui aurait également un effet inflationniste. Les Belges estiment que la meilleure façon de réaliser les conditions préalables à l'union est un redressement de l'équilibre interne aux Pays-Bas (restriction monétaire et de crédit, renforcement de l'équilibre budgétaire, stérilisation de la contre-partie de l'aide Marshall, augmentation du taux d'intérêt et révision du programme d'investissements) (29). Par ailleurs, les experts néerlandais estiment que la politique d'investissements dans l'UEBL est de nature à mettre en danger l'équilibre futur de la balance des paiements de l'UEBL et, en outre, souhaitent obtenir la suppression de la clause-or en cas de dépassement du plafond prévu dans les échanges commerciaux. Deux éléments extérieurs combinés vont permettre la réalisation de l'accord de pré-union : les dévaluations de septembre 1949 et l'accord de paiements et compensations signé le 7 septembre 1949 (30).

---

(28) AEB, D.5129, Procès-verbal de la commission mixte hollando-belgo-luxembourgeoise, séance du 9 juin 1949; Ibidem, séance du 10 juin 1949

(29) AEB, D.5129, Benelux commission monétaire, note de la délégation belgo-luxembourgeoise, 24 avril 1949.

(30) AEB, D. 5129, Mémo de la commission monétaire, le 30 septembre 1949.



L'accord de pré-union est essentiellement un traité commercial de nature à régler le trafic commercial entre les partenaires du Benelux pour une période d'un an. La pré-union est caractérisée "par la libération progressive du trafic des marchandises, la coordination systématique de la politique commerciale et monétaire à l'égard de pays tiers et la préparation d'un régime contractuel unique à l'égard de ces derniers" (31). Ces étapes vers la libération se feront compte tenu des moyens de paiement en francs belges des Pays-Bas. Les tableaux suivants donnent des indications sur le volume et les caractéristiques du commerce Pays-Bas/UEBL.

Commerce entre les Pays-Bas et l'UEBL - 1946-1950 (32)  
en millions de dollars;

	<u>Importations</u>	<u>Exportations</u>	<u>Balance</u>
1946	113.28	63.24	50.4
1947	195.96	109.92	86.04
1948	274.56	158.52	116.04
1949	257.64	168.12	89.52
1950	375.96	189.60	186.36
1951	252.18	138.57	113.61

(janv.->juin)

Structure des exportations UEBL vers les Pays-Bas en 1949 (33)

Métaux communs et ouvrages de ces métaux :	37 %
Textile (matériaux et ouvrages) :	18 %
Équipement :	14 %
Produits chimiques	10 %

Structure des importations de l'UEBL  
en provenance des Pays-Bas en 1949 (34)

Produits agricoles :	40 %
Textile (matériaux et ouvrages) :	13 %
Produits alimentaires :	11 %
Métaux communs :	10 %

(31) Protocole de La Haye du 13 mars 1949.

(32) OEEC, Foreign Trade Statistical Bulletin, oct. 1951, 96-97

(33) AEB, D.5129, Mémoire des pays du Benelux sur l'union économique, le 26 janvier 1950.

(34) Ibidem.

Au moment de la signature de l'accord de pré-union le 15 octobre 1949, 22 % des importations de l'UEBL en provenance des Pays-Bas sont contingentées : il s'agit principalement de produits agricoles ainsi que du charbon et du coke. Par ailleurs, 65 % des importations des Pays-Bas en provenance de l'UEBL sont contingentées : ce sont certains produits agricoles, l'ensemble des produits métalliques, textiles et autres produits finis (35). L'accord de pré-union prévoit différentes étapes vers le régime de liberté dans les importations néerlandaises en provenance de l'UEBL. Ce sont d'abord les articles en céramique, verre, métaux non ferreux, papier, bois et articles de bois, produits de l'industrie chimique. Le premier train de libération est lancé en octobre 1949 et comprend 30 % de la valeur des importations néerlandaises en provenance de l'UEBL. En outre, pour des produits toujours contingentés, les quotas sont relevés. Les produits textiles ne font pas partie du premier train de libération : ils seront libérés en janvier et avril 1950. Cependant, dès mi-octobre 1949, les quotas d'importations sont relevés de 70 %. Les produits sidérurgiques et de la construction mécanique ne seront libérés qu'en décembre 1949 lorsque l'UEBL aura consenti à vendre les fers et aciers aux Pays-Bas aux mêmes prix que ceux pratiqués en Belgique (36). Les exportations néerlandaises vers l'UEBL sont libérées sauf dans le secteur des produits agricoles.

---

(35) Ibidem.

(36) AEB, D.5129, note sur l'accord de pré-union avec les Pays-Bas, sd; Ibidem, note pour la direction générale, le 16 juin 1950.

Les Belges sont très satisfaits des "brillants résultats" (37) de la pré-union. Les exportations belgo-luxembourgeoises vers les Pays-Bas augmentent sensiblement ainsi qu'en témoigne le tableau page 210. Alors qu'en 1949, le pourcentage des exportations vers les Pays-Bas par rapport au total des exportations de l'UEBL était de 14,6 %, il passe en 1950 à 22,4 % (38).

Cependant, la composition des exportations se modifie : (39)

Produits textiles :	40 %
Métaux :	23,3 %
Machines et appareils :	7,8 %
Produits chimiques et pharmaceutiques :	6 %
Ouvrages en pierre et en verre :	4 %

Les effets de la libération sont très marquants pour les produits textiles. A la suite des libérations du 16 janvier et du 1er avril 1950, les exportations de textile ont atteint pour les 7 premiers mois de 1950, trois fois la valeur des exportations pour la même période en 1949. C'est dans ce domaine que l'expansion est la plus frappante. Pour les produits sidérurgiques, on assiste plutôt début 1950 à un tassement de la demande (40).

(37) AEB, D.5129, note pour le directeur général le 10 juin 1950.

(38) Voir p.172.

(39) Ibidem, note 35.

(40) AEB, D.5129, note pour le directeur général, le 3 octobre 1950.

Cependant, les "brillants résultats" belges provenant de la pré-union se traduisent par une détérioration sensible de la balance des paiements des Pays-Bas à l'égard de l'UEBL. Alors que le déficit en 1949 aurait pu être ramené à 89 millions de dollars, il passe en 1950 à 186 millions de dollars. Les droits de tirage octroyés dans le cadre de l'accord de paiements et compensations de 1949 vont financer 101 millions du déficit bilatéral des Pays-Bas. Les Pays-Bas recevront encore dans le cadre de l'accord un crédit spécial de 38 millions de dollars. Grâce au principe de la multilatéralité d'un quart des droits de tirage, les Pays-Bas vont, en fait, pouvoir financer leur déficit bilatéral au moyen des droits de tirage à concurrence de 104,6 millions de dollars auxquels il faut ajouter 38 millions de crédit consenti par la Belgique aux conditions spéciales de l'accord de paiements de 1949. Finalement, l'accord de 1949 va permettre de financer plus de 75 % du déficit bilatéral des Pays-Bas vis-à-vis de l'UEBL.

Les négociations entamées au printemps 1950 entre les pays de l'OECE vont aboutir en juillet de la même année à l'établissement de l'Union Européenne de Paiement. L'Union Européenne de Paiement va modifier complètement la question du règlement du déficit bilatéral des Pays-Bas. Le mécanisme de l'UEP prévoit non seulement l'extension de crédits dans certaines limites aux pays déficitaires par rapport à l'ensemble des pays participants, mais en outre, il prévoit un mécanisme de compensation multilatérale des dettes et des créances des pays signataires de l'accord. Lorsque, après compensation, un pays se trouve en déficit par rapport à l'ensemble des autres, le solde est réglé soit par des versements en or ou en dollars, soit par des crédits de l'UEP. Cet accord va changer l'aspect technique du problème du déficit des Pays-Bas vis-à-vis de l'UEBL. La question du déficit bilatéral ne se posera plus. Désormais, le calcul de la balance des paiements se fera par rapport à l'ensemble des pays signataires de l'Union et les Pays-Bas ne recevront plus

de crédits de la Belgique mais de l'UEP. La question de la libération des échanges avec l'UEBL se pose, dorénavant, dans le cadre d'un équilibre plus global de la balance des paiements. Ainsi, les effets positifs pour les Pays-Bas du traité de commerce Pays-Bas/Allemagne Fédérale de 1949 vont pouvoir se répercuter sur le commerce Pays-Bas/UEBL, les marks gagnés servant à rembourser la Belgique.

La course aux matières premières et aux armements qui a suivi l'éclatement de la guerre de Corée en juin 1950 a sérieusement affecté le rétablissement de la balance des paiements des Pays-Bas amorcé en 1948. La Belgique est mieux armée pour résister à la fièvre d'approvisionnement et, en outre, son industrie sidérurgique en surplus bénéficie de cette situation. Les Pays-Bas, au contraire, subissent la crise de plein fouet sans pouvoir en tirer d'avantages. La balance des paiements des Pays-Bas accuse un très grave déficit suite aux mesures de libération prises dans le cadre de la pré-union (concernant également les produits sidérurgiques) et aux stockages intensifs pratiqués à cette époque. La situation est tellement critique en août 1951, que les ministres Benelux envisagent à Ulvenhout de suspendre pour le reste de l'année les mesures de libération. Cette suspension est évitée grâce à une amélioration spectaculaire de la balance des paiements des Pays-Bas au dernier trimestre 1951. Cette tendance se confirme et se développe par la suite. De 1953 à 1955, les Pays-Bas seront en surplus continu. Ce redressement est dû à la fois à un retournement du marché mondial qui n'est plus sous le coup de la fièvre qui a suivi la crise de Corée, aux résultats des programmes d'investissements et de reconstruction mis sur pied par le gouvernement néerlandais au lendemain de la libération et enfin aux coûts et salaires restés relativement bas par rapport au reste de l'Europe et surtout par rapport à l'UEBL (41).

---

(41) Voir à ce propos MEADE, op.cit., pp. 159-163.

Durant la période 1952/1958, l'équilibre se maintient et la question de la coordination de la politique commerciale vis-à-vis de l'extérieur jusqu'alors impossible à résoudre est très sérieusement abordée. L'accord de pré-union de 1949 est limité à la libération de marchandises dans le Benelux et il n'y a pas encore de coordination systématique de la politique commerciale et monétaire des Pays-Bas et de l'UEBL. Lors de la conférence d'Ostende, en juillet 1950, les ministres proposent l'adoption d'une politique commerciale commune vis-à-vis de l'extérieur à partir de janvier 1951. En conséquence, ils suggèrent de prendre à l'égard des pays de l'OECE un régime commun d'importation sur le plus grand nombre de positions tarifaires et de libérer sur une base non discriminatoire, le pourcentage des importations arrêté par cette organisation. Pour les importations non libérées, chaque fois qu'un des partenaires établira un régime de contingentement, l'autre partenaire l'aidera à réaliser cette mesure soit par l'établissement d'un contingentement commun aux frontières extérieures soit par l'établissement d'un contrôle à l'exportation à la frontière intérieure. Chaque pays maintient un régime autonome à l'égard des importations en provenance de la zone dollar (42). Ces mesures n'ont pas pu être mises en oeuvre dans le contexte de crise qui a suivi la conférence d'Ostende. Les Belges ont établi un train de libération de 75 % prescrit par l'OECE tandis que les Pays-Bas restaient largement derrière en raison de leur problème de balance des paiements. Aucun accord commercial commun n'a été établi à la suite de cette conférence. Le problème de libération ne sera pleinement résolu qu'en 1957 et l'adoption d'une politique commerciale commune vis-à-vis de l'extérieur est reprise dans le traité de 1958 avec certaines restrictions dans le domaine agricole notamment.

---

(42) Protocole établi par les gouvernements de la Belgique, du Grand-Duché de Luxembourg et des Pays-Bas lors des conversations ministérielles tenues à Ostende les 29, 30 et 31 juillet 1950.

La plupart des difficultés inhérentes à la formation d'une union économique se posent lors des premières années de la création du Benelux. Certaines avec moins d'acuité que d'autres : telle l'unification des taxes de transmission et des droits d'accises. Certaines se résolvent grâce à l'évolution du contexte économique, comme le problème de la coordination des politiques économiques ou, en partie, la question agricole.

Le point le plus menaçant, entre 1945 et 1950, pour l'édification du Benelux a été l'ensemble des problèmes issus des divergences dans les politiques financières et la question du déficit bilatéral des Pays-Bas vis-à-vis de l'UEBL. Ainsi que nous l'avons souligné dans la dernière partie de ce chapitre, les deux pays sont dans des situations très différentes et adoptent des solutions économiques tout à fait divergentes pour remédier à cet état de fait. Bien que le Benelux ait fait choix, en 1948, d'une politique tarifaire commune, les pays partenaires n'ont ni contingentement commun, ni politique de contrôle de change commune. La Belgique, jouissant d'une monnaie forte et d'un surplus persistant de sa balance commerciale intra-européenne, est partisan d'une instauration rapide de la convertibilité des monnaies européennes entre elles. Par contre, les Pays-Bas ayant un florin affaibli et un déficit chronique de la balance commerciale ainsi que des liens étroits avec la zone sterling, ont plutôt tendance à choisir la politique britannique de prudence et de contrôle. Il est curieux de constater, ainsi que nous le voyons dans la section suivante, que Belges et Néerlandais adoptent à l'OECE une politique commune dans la résolution des problèmes financiers à court et à long terme. Il semble que les Pays-Bas suivent la Belgique dans un certain nombre de propositions qui ne sont pas de leur intérêt immédiat et sur lesquelles les deux ne sont pas d'accord en commission Benelux.

La principale réalisation de la période 1945-1950 est la mise en route de l'accord de pré-union. Celui-ci n'aurait pas été réalisable sans l'aide Marshall et l'accord de paiements et compensations de 1949, suivi de l'UEP. Du point de vue de la Belgique, cet accord arrive à point nommé pour donner un ballon d'oxygène aux deux secteurs principaux d'exportation de l'UEBL, qui souffrent particulièrement du retournement du marché mondial : la sidérurgie et le textile. Les producteurs belges profitent de la pénurie relative qui avait été maintenue jusqu'alors aux Pays-Bas. L'UEBL parvient à garder un taux d'exportation élevé en Europe, en 1949-1950, grâce à l'importance grandissante des exportations vers les Pays-Bas, qui, en 1950, dépassent 20 % du total des exportations belges. Cependant, dès ce moment, la Belgique doit prendre conscience de la nécessité de rétablir sa compétitivité commerciale par rapport aux autres pays européens.



Chapitre II : LES PROJETS D'UNION DOUANIERE ET DE COOPERATION  
ECONOMIQUE ENTRE :  
LA FRANCE ET LE BENELUX,  
LA FRANCE, L'ITALIE ET LE BENELUX.

Tout comme dans le cas des relations entre la Belgique et les Pays-Bas, les implications politiques dans les relations économiques entre la Belgique et la France sont importantes et indissociables l'une de l'autre. Dès 1830, la Belgique veut sauvegarder à tout prix son indépendance politique et économique tant vis-à-vis de la France que, plus tard, vis-à-vis de l'Allemagne. La France, par contre, envisage de faire de la Belgique une zone d'influence française liée par des accords économiques, militaires...(1).

En raison du commerce important entre les deux pays, le problème douanier joue un rôle capital dans les relations économiques franco-belges : plusieurs projets verront le jour en 1836, 1840, 1916 et au lendemain de la première guerre. Aucun de ces projets n'aboutira tant pour des raisons de doctrine (le protectionnisme français opposé au libre-échange belge) qu'en raison de la crainte d'une mainmise politique et économique de la France sur la Belgique.

Aux yeux des Belges, l'union Benelux offre les garanties politiques et économiques nécessaires à un rapprochement économique avec la France. Des raisons politiques et surtout commerciales vont empêcher les Néerlandais de se lancer dans une union à trois ou quatre.

(1) Les relations franco-belges de 1830 à 1934, Actes du Colloque de Metz, 15-16 novembre 1974.



1. L'accord économique de consultation mutuelle.

Dès avant la fin de la guerre, la France s'inquiète des liens économiques étroits que la Belgique est en train de tisser avec les Pays-Bas. Elle considère que c'est une étape vers une autodéfense contre une influence trop grande de la France. Cette inquiétude est accentuée par la politique anglophile menée par le gouvernement Pierlot à son retour de Londres (2).

Peu de temps avant la libération de la Belgique, fin août 1944, le gouvernement provisoire français remet aux gouvernements de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise, un projet d'accord économique. Ce projet présente certaines similitudes avec la convention douanière Benelux signée quelques jours plus tard : suppression des droits de douane entre la France et l'UEBL et constitution d'un Conseil économique franco-belgo-luxembourgeois. Ce Conseil économique agirait comme organe consultatif et serait chargé de la mise au point de la coopération et de la coordination des économies de la France, de ses colonies et de ses protectorats avec la Belgique, le Luxembourg et le Congo belge (3) (4).

(2) AREF, Série Z, dossier 1, Rapport de Mr de Hauteclouque à G.Bidault sur la situation générale de la Belgique, le 23 octobre 1944.

(3) AEB, D.5351, Projet d'Accord Economique remis par la France, le 26 août 1944.

(4) Les problèmes soumis au Conseil seraient : fixation des programmes d'importation en provenance des pays tiers, fixation des programmes d'importation entre la France et l'UEBL tendant à la liberté des échanges entre les deux parties, coopération entre les deux pays en matière de ravitaillement pendant la période de l'immédiat après-guerre, organisation complémentaire des productions industrielles et agricoles, harmonisation des transports et des communications, des prix et salaires ainsi que de la législation sociale.

Curieusement, il n'est pas fait mention dans ce projet d'une éventuelle participation des Pays-Bas. La durée de l'accord n'est pas précisée. En outre, la suppression des droits de douane est limitée aux échanges réciproques, ce qui risque d'entraîner l'opposition de pays tiers qui réclameraient le traitement de la nation la plus favorisée. Cette opposition ne pourrait être soulevée que si l'accord prenait la forme d'une union douanière complète. Les Belges n'envisagent une union douanière avec la France que si on y inclut les Pays-Bas à l'égard desquels des engagements sont déjà pris. Pour les Belges, cette inclusion réduirait les inconvénients politiques que les gouvernements belges opposent depuis toujours à la réalisation d'une union douanière ou économique avec la France mais rendrait l'union plus difficilement réalisable (5).

A l'initiative des Belges, les Pays-Bas sont associés aux discussions qui deviennent dès lors des pourparlers Benelux/France. Les Belges soumettent, le 31 août 1944, un contre-projet aux gouvernements néerlandais et luxembourgeois (6). De septembre à décembre, les gouvernements du Benelux discutent ce contre-projet belge dont la version finale est soumise, début janvier, au gouvernement français. Ce projet est beaucoup plus restrictif que le premier projet français. L'accord est ramené simplement à des engagements de conciliation et d'aide mutuelle dans le domaine de la restauration économique et de concertation dans le domaine de la production industrielle, des investissements, de la sécurité sociale et du plein emploi. En ce qui concerne les droits de douane, l'accord se limite à une notification préalable de toute augmentation de droits existants ou de tout établissement de nouveaux droits (7).

(5) AEB, D.5351, note sur le projet d'accord franco-belge, le 28 août 1944.

(6) AEB, D.5351, lettre de P.H. Spaak à J. Bech, le 1er septembre 1944.

(7) AEB, D.5351, contre-projet belge remis à la France, le 3 janvier 1945.

Cette réponse belge sonne le glas des derniers espoirs français de créer une union douanière France /UEBL. Cet espoir avait encore été caressé par certains membres du gouvernement français dont le ministre de la Production Industrielle, Lacoste, qui avait fait étudier, fin 1944, par ses services la question d'une union douanière avec la Belgique (8). Il semble qu'il ait fallu attendre la fin de l'année 1944 pour que le gouvernement français réalise la portée de la convention Benelux.

Le gouvernement français va tenter d'ouvrir la voie vers une union douanière France/Benelux dans un nouveau projet datant du 20 janvier 1945. Ce projet est similaire à celui du 3 janvier si ce n'est qu'il prévoit non plus une consultation mais une coordination des politiques des prix, de sécurité sociale, de main-d'oeuvre, de tarifs douaniers et de contingentement (9). Paul-Henri Spaak est d'accord avec ce projet français ayant pour but ultime la constitution d'une union douanière (10). Cependant, le gouvernement néerlandais prend nettement position contre toute voie ouverte vers une union douanière et entraîne le gouvernement belge à en revenir à la proposition initiale de consultation mutuelle (11). C'est finalement ce point de vue qui l'emportera.

(8) AEB, D.5351, lettre de Jules Guillaume à P.H. Spaak, le 19 janvier 1945.

(9) AEB, D.5351, Projet du ministère des Affaires Etrangères françaises, direction des Affaires Economiques, le 20 janvier 1945.

(10) AEB, D.5351, lettre de J. Guillaume à P.H. Spaak, le 23 janvier 1945.  
AEB, D.5351, tél. de P.H. Spaak à F. Van Langenhove, le 3 février 1945.

(11) AEB, D.5351, note pour le ministre le 6 février 1945;  
AEB, D.5351, tél. de Nemry à Spaak, le 21 février 1945;  
AREF, Série Z, Carton 52, Dossier 3, Tél. d'Emile Paris le 2 février 1945.

Le 10 mars 1945, l'Accord Economique de Consultation Mutuelle est signé à Paris entre les quatre pays. Cet accord prévoit une aide réciproque et une conciliation d'intérêts pour le ravitaillement, la reconstruction, l'harmonisation de la production et des investissements et les transports. L'étude de ces problèmes est confiée à un Conseil de coopération économique qui envisagera également la possibilité de coordonner les politiques des quatre gouvernements en matière de prix, de sécurité sociale, de main-d'oeuvre, de contrôle fiscal, de tarifs douaniers et de contingentement (12).

De mai 1945 à mai 1948, le Conseil de coopération économique s'est régulièrement réuni en session. En novembre 1945, à la réunion de la Commission des contacts industriels, le délégué français repose officiellement la question d'une union économique entre le Benelux et la France. Les Luxembourgeois semblent approuver le projet; les Néerlandais, tout en ne faisant pas d'obstruction systématique, émettent toute une série de réserves dont la plus claire est la nécessité de l'inclusion de la Grande-Bretagne dans l'affaire. Pour les Belges, l'union douanière est un objectif lointain qui doit être réalisé par étapes (13). En fait, le Conseil de coopération économique n'aboutira à aucun résultat tangible dans le domaine de la coopération économique malgré les ouvertures de la France. Pour Georges Bidault, "Belges et Néerlandais prenant leur mot d'ordre à Londres, n'ont jamais eu les coudées franches, et cette circonstance a été plus ou moins fatale à toutes les initiatives françaises" (14).

(12) AEB, D.13249, Accord Economique de Consultation Mutuelle signé entre la République française, le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg, le 20 mars 1945.

(13) AREF, Z-52-3, lettre de A. du Chayla à G. Bidault, décembre 1945.

(14) AREF, Z-52-3, lettre de G. Bidault à l'ambassadeur de France à Bruxelles le 13 mai 1946.

En ces circonstances, les Français comprennent mal l'attitude des Belges et de Spaak en particulier qui est favorable à toute initiative française en vue de créer une union douanière mais qui, lors des discussions, reste solidaire des Pays-Bas (15). En réalité, ainsi que nous l'avons souligné plus haut, les Belges ne sont pas opposés à la coopération économique France / Benelux, mais il semble qu'à ce moment-là, la solidarité Benelux prime.

Les raisons de l'opposition des Néerlandais à toute idée d'union douanière avec la France n'ont jamais été exprimées clairement. Cette attitude s'explique par le peu de relations économiques franco-néerlandaises et par la volonté des Pays-Bas de garder toute liberté dans leurs relations commerciales avec deux de leurs partenaires traditionnels : la Grande-Bretagne et l'Allemagne (16). L'attitude de la Belgique en faveur du Benelux et les pressions françaises ont le mérite de provoquer la relance du projet Benelux en avril 1946. Début 1948, peu avant l'incorporation du Conseil économique à un organisme issu du traité de Bruxelles (17), les Français font encore, sans succès, des ouvertures au Benelux en vue d'une union douanière (18).

(15) Ibidem; AREF, Z-47-4, lettre de Massigli à G. Bidault, le 22 mai 1946.

(16) GRIFFITHS (R.T.), et LYNCH (F.M.B.), The Fritalux-Finebel negociation, 1949-1950, EUI working paper, n°84/117, p. 6. GRIFFITHS (R.T.), Economic Reconstruction Policy in the Netherlands and its international consequences, May 1945-March 1950, p.40.

(17) AREF, Z-47-4, lettre de Hautecloque à Bidault, le 27 mai 1948.

(18) AREF, Z-47-4, lettre de Hautecloque à G. Bidault, le 19 mars 1948.

L'essentiel des discussions du Conseil tripartite, comme sera nommé le Conseil de coopération économique, sera consacré à la question allemande et au rapprochement des points de vue des quatre gouvernements sur ce problème : un moyen pour la France d'avoir plus de poids vis-à-vis des USA et de la Grande-Bretagne (19).

## 2. Benelux et Francital.

L'annonce du plan Marshall et sa liaison à une plus grande intégration économique en Europe occidentale fournissent aux Français l'occasion de relancer l'idée d'une union douanière avec le Benelux. Lors des négociations de la CCEE à la fin de l'été 1947, le gouvernement français invite tout gouvernement européen capable de combiner son économie avec celle de la France à entamer des pourparlers en vue de la constitution d'une union douanière avec la France. Cette invitation avait été précédée de contacts avec la Grande-Bretagne, l'Italie et le Benelux. Les Pays-Bas font savoir qu'ils ne sont pas prêts à entamer des discussions sans y inclure l'Allemagne (20). Malgré des pourparlers entre Français et Belges (21), ces derniers étant plus enclins que les Pays-Bas à accepter la proposition, le Benelux et la Grande-Bretagne produisent une motion commune renvoyant le projet au Groupe d'étude pour l'union douanière européenne (22).

(19) AREF, Z-52-3, Projet d'instruction pour la délégation française au Conseil Tripartite, le 28 décembre 1946.

(20) GRIFFITHS (R.), op.cit., p. 42.

(21) Ibidem.

(22) AEB, D.5352, note pour le Conseil des ministres, octobre 1947.



De tous les membres de l'OECE, seule l'Italie accepte l'invitation française. Les discussions bilatérales aboutissent à un rapport commun en décembre 1947. Ce rapport conclut avec optimisme que dans aucun domaine, il n'y a d'obstacles majeurs ni même de sérieuses difficultés à la formation d'une union franco-italienne (23).

Dès fin décembre 1947, H. Alphand fait savoir à J. Guillaume qu'une union économique en Europe occidentale doit comprendre la France et le Benelux, l'Italie n'étant qu'une ajoute à cette entente (24). Au cours de ses nouvelles approches vers le Benelux, la France ne cache pas qu'elle considère l'union douanière avec l'Italie comme secondaire et ne présentant pas de bases suffisantes pour être solide (25). Le gouvernement français fait savoir aux Belges qu'il attache une importance capitale à la conclusion d'une entente économique avec le Benelux tant pour ses effets économiques que pour ses conséquences d'ordre général (26). Pratiquement, les gouvernements italien et français proposent de créer une commission comprenant des délégués de la France, du Benelux et de l'Italie qui serait chargée d'examiner les avantages d'une union douanière à cinq.

(23) DIEBOLD (W.), op.cit., pp.354-357.

(24) AEB, D.12648, lettre de J. Guillaume à Van der Straeten Waillet, le 30 décembre 1947.

(25) AEB, D.12648, Aide-mémoire de l'ambassade de France en Belgique, le 16 janvier 1948.

AEB, D.12648, tél. de Obert à P.H. Spaak, le 10 février 1948.

(26) AEB D.12648, lettre de Guillaume à Spaak, le 6 février 1948.

Le 20 janvier, au cours d'une réunion entre Belges, Néerlandais et Luxembourgeois, aucune des parties ne marque beaucoup d'enthousiasme pour la proposition franco-italienne qui reste considérée comme une démarche française. Hirshfeld signale la nécessité d'associer la Grande-Bretagne au projet et souligne que les Etats-Unis étant très intéressés par l'expérience Benelux, "la démarche française pourrait être uniquement conditionnée par le souci de créer un climat favorable à l'aide Marshall"(27). Snoy constate que les courants commerciaux les plus naturels du Benelux s'étendent principalement vers le Nord et l'Est, et qu'une union douanière avec la France et surtout l'Italie serait artificielle. Cependant, les Belges insistent sur la nécessité d'être conciliants et de maintenir le Benelux comme pôle d'attraction des unions douanières avec tous les pays de l'OECE (28). Finalement, la réponse du Benelux renvoie à nouveau le projet au Groupe d'étude pour les unions douanières.

Malgré tout, les Français et les Italiens continuent les négociations et créent une Commission mixte chargée d'établir un plan pour la réalisation d'une union douanière. Le rapport, issu un an plus tard, conclut qu'une union tarifaire pourrait être exécutée en un an et qu'une union économique complète pourrait être réalisée cinq ans après. En mars 1949, Sforza et Schuman signent un traité constituant l'union tarifaire, première des étapes vers une union douanière. Cependant, lorsque le traité est proposé au Conseil économique par le gouvernement français, il est rejeté. Tirant les conclusions de cet échec, le gouvernement français ne soumet même pas le projet à la ratification du Parlement (29).

(27) GRIFFITHS - LYNCH, op.cit., p. 7.

(28) AEB, D.5352, P.V. de la réunion qui s'est tenue le mardi 20 janvier 1948 à l'occasion de la visite de Hirshfeld à Bruxelles.

(29) DIEBOLD (W.), op.cit., pp. 357-369.

L'échec du projet Francital est principalement dû à l'opposition à toute élimination de barrières douanières. Les nouvelles initiatives de la France en vue d'une intégration économique vont prendre une autre forme : ce seront les projets Finebel et Fritalux. Ce nouveau projet français est étroitement lié au règlement des difficultés monétaires intra-européennes. La suppression des restrictions quantitatives sur les capitaux, sur la main-d'oeuvre et, dans certaines limites, sur le commerce se ferait par le biais de l'adoption de taux de change flottants au sein du groupe France-Italie-Benelux. Les alternatives seront étudiées dans la seconde partie de cette section consacrée aux problèmes monétaires. Le nouveau projet français sera beaucoup plus dangereux que les précédents pour le front Benelux. En effet, les divergences entre les politiques monétaires néerlandaise et belge sont très sérieuses, et la volonté de la Banque Nationale de Belgique de régler le problème selon le modèle libéral est bien ancrée.



### Chapitre III : GROUPE D'ETUDE POUR L'UNION DOUANIÈRE EUROPÉENNE (1).

En été 1947, seize pays européens se réunissent à Paris pour discuter de la proposition faite par le Secrétaire d'Etat américain Marshall, établir en commun le programme d'importations en provenance de la zone dollar ainsi que de jeter les bases de la coopération économique à long terme. Le comité spécial, formé pour l'étude de ce dernier point, dans une déclaration faite à Paris le 12 septembre 1947, estime que l'union douanière serait un moyen de renforcer la solidarité que le projet Marshall s'efforce de favoriser entre les pays européens. Dans cette même déclaration, les treize pays (2) composant le Comité de coopération économique européen, décident de créer un groupe spécial chargé d'étudier la possibilité de former une union douanière. Le rapport de Paris donne une définition assez imprécise de l'union douanière dont les caractéristiques devraient être celles d'un projet réalisable à long terme, une méthode de libération des échanges et un procédé de coopération économique.

Le Benelux, agissant comme puissance invitante, organise une première session à Bruxelles en novembre 1947. La Suisse s'ajoute aux treize pays du Groupe d'étude; des dominions britanniques et, plus tard, la Suède, la Norvège et les quatre zones d'occupation en Allemagne envoient des observateurs. Le siège du Groupe d'étude a été établi à

---

(1) Voir à ce propos :

DUBOIS (A.), L'Unification douanière, in Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne, in "Studia Diplomatica", vol. XXXIV, 1981, num. 1-4; DIEBOLD (W.), Trade and Payments in Western Europe, A study in economic cooperation 1947-1951, New York 1952; MANCEL (Y.), L'Union douanière ou le mariage des nations, Paris 1949; VÏNER (J.), The Customs Union Issue, London, 1950.

(2) Comprenant :

Autriche-Belgique-Danemark-France-Grèce-Irlande-Islande-Italie-Grand-Duché de Luxembourg-Pays-Bas- Portugal- Royaume-Uni-Turquie.

Bruxelles, Paris étant le siège de l'OECE, pour bien montrer qu'il s'agit d'une entreprise européenne indépendante de la pression américaine et des dons en dollars. L'imprécision de la notion d'union douanière empêche les techniciens d'apporter des instructions claires de la part de leurs gouvernements. Les politiciens confient les discussions à des techniciens qui se limiteront à faire des analyses sans que des engagements à suivre les suggestions préconisées soient pris. Lors de cette première réunion, le Groupe d'étude décide d'instituer un Comité douanier chargé d'établir une nomenclature commune pour les pays européens. Dans le courant de l'année 1948, le Groupe d'étude entreprend également l'examen des problèmes économiques proprement dits, bien plus complexes et plus importants que les questions de technique douanière.

Le Comité douanier met à l'étude une série de problèmes : le choix de la base de perception du futur tarif européen (spécifique ou ad valorem), l'établissement d'une nomenclature commune, la définition de la valeur imposable (tarif unique ou à double colonne) et enfin, le niveau des droits qui seraient perçus par la future union douanière. Un bureau tarifaire permanent est institué en mars 1948 pour essayer d'obtenir un consensus sur ces différents sujets. Le Benelux avait un représentant unique pour l'étude de ces différents points. Les techniciens parviennent à se mettre d'accord sur la base de perception, la forme du tarif et la valeur imposable. Ils parviennent également à présenter un projet de nomenclature commune. Le Comité douanier n'est pas arrivé à fixer le niveau des droits qui relève d'un problème essentiel, celui de la fusion économique.

De mars à octobre 1948, le Groupe d'étude charge un Comité économique d'examiner les effets d'une union douanière sur les principaux secteurs de production européens : produits agricoles et alimentaires, produits miniers, produits pétroliers, produits sidérurgiques, produits de l'industrie céramique et de l'industrie du verre, produits

de l'industrie du papier, produits chimiques, produits de l'industrie textile et du cuir, produits des industries mécaniques et électriques.

Le Comité demande à chaque pays d'établir, pour chaque produit, non seulement une étude détaillée comprenant les statistiques de production pour le passé, le présent et les prévisions d'avenir, les prévisions de consommation, d'exportations, d'importations, mais également une description détaillée de chaque industrie. Les informations recueillies sont centralisées à Bruxelles où le Comité économique s'efforce de tirer les conclusions demandées sur la future union européenne. Les informations rassemblées se sont révélées très incomplètes, soit que les pays n'aient pas pu, soit qu'ils n'aient pas voulu récolter les renseignements demandés. Au même moment, l'OECE poursuivait l'élaboration des programmes d'importations à présenter à l'ECA et les autorités nationales ont sacrifié les travaux du Comité économique à ceux de l'OECE, les résultats à tirer de ces derniers étant plus immédiats. Dans ces conditions, le Comité économique ne disposant que d'un inventaire incomplet des ressources de l'économie européenne, s'est donc borné à classer les produits en deux catégories : ceux pour lesquels la formation d'une union douanière ne paraissait pas soulever de difficultés majeures et ceux, beaucoup plus nombreux, pour lesquels il existait des difficultés (problèmes de préférence coloniale, de divergence de législation, de concurrence...). Lorsque les conclusions ont été soumises au Groupe d'étude, en novembre-décembre 1948, les délégués n'avaient pas d'instructions précises de la part des gouvernements et les conclusions ne leur paraissaient pas assez élaborées pour être proposées à leurs gouvernements. Les délégués décidèrent d'attendre la fin de la préparation des programmes à long terme entamée à l'OECE et de reprendre les travaux en accord

avec les conclusions contenues dans ces programmes. Ces travaux ne seront jamais repris. Il est vrai que les plans présentés fin 1948-début 1949 par les différents pays de l'OECE montraient des divergences fondamentales entre les orientations des différentes économies.

Le Groupe d'étude pour les unions douanières semble n'être qu'un épisode secondaire dans l'histoire de l'intégration européenne. On peut se demander jusqu'à quel point sa création n'a pas été essentiellement opportuniste et son existence destinée à témoigner aux Américains et particulièrement à l'opinion publique américaine, de la bonne volonté européenne d'envisager les problèmes soulevés par une union économique à long terme. L'éloignement de Paris où se déroulaient les travaux de l'OECE, le manque de moyens financiers mais surtout le manque de motivations de la part des gouvernements, expliquent l'échec ou le non-aboutissement des travaux entamés par le Groupe d'étude.

Entre 1945 et 1950, en dehors du projet Benelux, les actions en vue d'une union douanière européenne ou d'une plus grande intégration économique n'aboutiront à aucun résultat concret. Au-delà de l'attitude britannique ou de l'impréparation des économies nationales, il y a d'autres raisons à cet échec. La configuration des relations commerciales des différentes nations concernées par l'union douanière européenne les retient de se lancer dans des projets dans lesquels ils craignent de perdre leur liberté de manoeuvre. Les relations politiques et économiques bilatérales influencent l'attitude des différents pays à l'égard des projets d'union économique. Ainsi, il paraît clair que l'union Benelux crée, du point de vue des Belges,



une assurance politique préalable à une union douanière avec la France. Pour la première fois depuis 1830, le gouvernement belge ne rejette pas à priori l'idée. Cependant, pour des raisons politiques et commerciales, les Néerlandais rejettent toute union France/Benelux ou France/Italie/Benelux. Le tableau suivant, reprenant en pourcentage les destinations des exportations et la provenance des importations des Pays-Bas et de l'UEBL, éclaire la difficulté de coordonner les politiques commerciales des deux pays dans les circonstances de l'après-guerre.

Provenance des importations  
des principaux partenaires européens (3).

Années	UEBL		ALLEMAGNE		G.B.		FRANCE	
	->NL	->UEBL	->NL	->UEBL	->NL	->UEBL	->NL	->UEBL
1938	11.7	8.9	21.3	11.26	8.7	7.94	4.7	14.3
1947	12.2		2.3		9.9		4.7	
1948	14.7	8.2	5.4	5.7	9.9	9.7	4.9	8.8
1949	14.3	9.3	6.8	6.6	11.6	8.8	6.7	9.9
1950	18.4	10.0	12.3	8	10.5	9.6	4.7	11.3

Destination des exportations  
vers les principaux partenaires européens (3).

Années	NL		UEBL		NL		UEBL	
	->UEBL	->NL	->ALLEMAGNE	->U.K.	->FRANCE			
1938	10.6	12.0	14.6	12.2	21.1	13.7	5.9	15.3
1947	15.6		3.1		12.8		7.3	
1948	15.6	15.5	5.9	4.4	14.5	9	8.1	9.3
1949	13.3	16.6	10.7	10.4	16.3	9.4	7.1	7.4
1950	13.5	22.4	20.6	6.8	14.7	7.8	4.5	9.3

(3) Tableau d'après données de la première section pour la Belgique et GRIFFITHS (R.T.), op.cit., p. 30 pour les Pays-Bas.

En 1938, sur le plan commercial, l'Allemagne est aux Pays-Bas ce que la France est à la Belgique, c'est-à-dire le principal fournisseur et acheteur. Mais, alors que le volume du commerce franco-néerlandais est insignifiant - la France est et reste le moins important des partenaires ouest-européens des Pays-Bas - le trafic commercial avec l'Allemagne est très important pour la Belgique. Ainsi, si on prend en considération l'ensemble du Benelux, le volume du commerce avec l'Allemagne est plus important qu'avec la France, en 1938. La priorité que les Belges accordent, malgré tout et contrairement aux soupçons des Néerlandais, au Benelux, fait de celui-ci le noyau de base d'une coopération économique en Europe occidentale. Or, une union économique comportant le Benelux ne se conçoit pas sans la France et l'Allemagne et, si possible, la Grande-Bretagne. Pour les Pays-Bas, une union européenne doit au moins comprendre la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Le désengagement britannique, l'attitude française et les réticences psychologiques subsistant à l'égard de l'Allemagne anéantissent tout espoir d'une union économique européenne avant 1950.

Plusieurs facteurs extérieurs ont relancé l'idée Benelux : en 1946, la crainte hollandaise de voir les Belges se tourner vers la France; en 1947, le plan Marshall qui a joué à la fois comme incitant au plan politique et qui a créé les conditions pour réaliser la pré-union en finançant en partie le déficit des Pays-Bas vis-à-vis de la Belgique.

La création du Benelux, malgré une politique financière et budgétaire différente va entraîner le groupe à avoir une politique commune, notamment dans le domaine de l'intégration monétaire. Si dans le cas d'une union avec la France, le Benelux a été un frein à une plus grande intégration économique, l'union Benelux, au point de vue des règlements monétaires intra-européens, va forcer les Pays-Bas à aller de l'avant dans la coopération.

**SECTION III : LE RÔLE DE LA BELGIQUE DANS L'ÉVOLUTION  
DU SYSTÈME DE PAIEMENTS EUROPÉEN, 1945-1959.**



Au lendemain de la guerre, les crédits consentis en vertu des accords bilatéraux ont joué un rôle capital dans le mécanisme européen des paiements, sans lequel les accords de commerce auraient été beaucoup plus difficiles à reprendre. Dans un premier temps, en 1945, ces accords de paiements bilatéraux ont rendu possible le fonctionnement du commerce entre des pays qui avaient été complètement désorganisés par la guerre. Ils ont contribué à créer un mécanisme de paiements fonctionnant sans heurt, fixant des taux de change raisonnables et permettant aux banques centrales d'économiser de l'or et des dollars.

Cependant, après un certain temps, ce système a accusé ses limites. Les accords étaient destinés à couvrir seulement des transactions courantes; ils ne comportaient pas de dispositions suffisantes pour faire face à des mouvements de capitaux ou à des déficits non saisonniers. Le caractère bilatéral des accords finit par constituer une entrave au développement des relations commerciales. Le commerce entre deux pays ou deux zones monétaires s'équilibre rarement. Par suite de l'épuisement des moyens de paiement des pays débiteurs et de l'impossibilité, pour les créditeurs, d'accorder des crédits supplémentaires sans compromettre leur stabilité, les échanges tendent à se maintenir à leur niveau le plus bas. Par ailleurs, les marges de crédits accordées dans le cadre des accords bilatéraux finissent par se transformer dans de nombreux cas, en des crédits semi-permanents qui ne correspondent pas à l'intention originale.



Dès 1947, et surtout après la suspension de la convertibilité de la livre sterling, la pénurie de dollars est ressentie de façon aiguë. Les créanciers dans le commerce intra-européen, ayant éprouvé des difficultés croissantes à se procurer des dollars et de l'or pour exécuter leurs paiements dans la zone dollar, sont de moins en moins en mesure de faire de nouveaux crédits à l'intérieur de l'Europe.

L'exemple de la Belgique est typique à cet égard :

Accords de paiements de la Belgique, fin 1946 et 1947 (1)

	1946			1947		
	Crédit	Débit	Solde	Crédit	Débit	Solde
équivalent en millions de dollars						
Avec l'Europe	103	43	+60	279	11	+268
Avec les pays Outre-mer	-	39	-39	-	68	- 68
Total	103	82	+21	279	79	+200

D'après ces chiffres, la Belgique a augmenté le montant net de ses crédits à des pays européens pour une valeur de 200 millions de dollars en 1947. Durant cette même période, la Belgique continue à s'endetter avec les pays d'Outre-mer (Argentine, Brésil, Etats-Unis ...). En fait, le volume global des facilités de crédit consenties par la Belgique à des pays européens a doublé, passant de 152 millions de dollars fin 1946 à 304 millions le 31 décembre 1947.

(1) BRI, 18e Rapport Annuel, p. 173.

La situation finit par être telle, à l'intérieur de l'Europe, que les pays ont tendance à devenir uniquement créanciers ou débiteurs. Lorsque les limites de crédit sont atteintes et deviennent rigides, tout nouvel achat par le pays débiteur doit être payé en or ou en dollars. Les pays, ne pouvant pas supporter la charge de la convertibilité en or ou en dollars, vont limiter les importations, parfois utiles, tandis que, dans l'autre sens, le créancier peut avoir tendance à imposer des importations injustifiées.

Ces entraves aux échanges internationaux vont expliquer l'attitude de la Belgique en faveur de la multilatéralisation des paiements et le retour à la convertibilité des monnaies. Le système mis sur pied à la conférence de Bretton Woods n'étant pas réalisable dans l'immédiat, les fonctionnaires et les dirigeants belges verront dans la proposition Marshall l'occasion de promouvoir leurs objectifs en matière de politique monétaire. L'octroi de l'aide américaine entraîne pour les bénéficiaires un certain nombre d'obligations dont l'intensification des échanges avec les pays participants et le monde extérieur. Le relèvement des pays européens devant être axé sur l'extension de leurs échanges commerciaux, il apparaît que, à côté du problème des déficits en dollars, se pose aussi celui des déficits intra-européens. L'affectation de l'aide américaine au financement des déficits intra-européens sera l'objectif principal de la délégation belge à l'OECE.



## Chapitre I : LES PREMIERES ETAPES.

### 1. La première proposition Benelux sur la multilatéralisation des paiements et l'accord d'octobre 1947.

Sur proposition du gouvernement néerlandais (1), une entrevue entre ministres et hauts fonctionnaires belges et néerlandais (2) a lieu à La Haye le 6 juillet 1947. L'objectif de cette réunion est de discuter les termes de l'invitation franco-britannique concernant la proposition Marshall.

Les ministres se mettent d'accord pour présenter le Benelux comme une entité lors de la conférence proposée par les franco-britanniques. Ils prévoient l'organisation d'une réunion d'experts qui sera chargée d'élaborer un programme commun dont l'un des points sera l'ouverture de crédits en dollars permettant l'intensification des échanges commerciaux (3).

Le lendemain, une réunion des délégués de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise a lieu à Bruxelles afin de déterminer l'attitude de l'Union vis-à-vis du plan Marshall. On y constate la nécessité de résoudre par priorité le problème financier. Pour cela Hubert Ansiaux suggère :

(1) AEB, D.5352, tél. du ministre F.X. van der Straeten Waillet à Nemry, le 27 juin 1947.

(2) Etaient présents :côté néerlandais : van Boetzelaer (Affaires Etrangères), Huysmans (Affaires Economiques), 's Jacobs (Sec. gén. Finances), Trip (dir. de la Trésorerie), van Vredenbrug (dir. pol. Affaires Etrangères); côté belge : P.H. Spaak (Affaires Etrangères), F.X. van der Straeten Waillet (Commerce Extérieur), Snoy, H. de Gruben, Goffin; AEB, D.5352, Mémorandum de l'entrevue de La Haye du 6/07/1947, le 7/07/1947.

(3) Ibidem.

- un lend lease pour les achats qui doivent être faits hors de l'Europe,
- le maintien de la convertibilité de la livre sterling,
- la création d'un clearing central qui permettrait aux différents pays d'Europe de continuer leurs achats sans devoir se préoccuper de leur balance de comptes. (4)

Il se confirme dès les premières réunions que la question du financement des importations et de l'intensification des échanges commerciaux est centrale pour le Benelux. Dans les jours qui suivent, un plan va s'élaborer sous l'impulsion d'Hubert Ansiaux et du professeur Keesing, conseiller au ministère des Finances des Pays-Bas (5). Pour plus de facilités, nous appellerons ce plan proposition Ansiaux à l'instar de ce qui a été fait jusqu'ici bien que, selon les archives néerlandaises, ce plan ait été rédigé par le professeur Keesing (6). Il semblerait que ce plan ait été effectivement élaboré par Hubert Ansiaux. A l'origine, le projet venait des Belges qui ont dû convaincre les Hollandais de l'intérêt de ce projet et de l'opportunité de présenter celui-ci comme une initiative Benelux (7).

---

(4) AEB, D.5352, note pour le ministre du Commerce Ext., le 8/07/1947.

(5) JANSSENS (V), La coopération et l'intégration monétaire européenne 1945-1975, dans Le Rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne, in "Studia Diplomatica", vol. XXXIV 1981, n°s 1 à 4, pp 350.

(6) HARRYVAN (A.G.), Nederland en de Economisch integratie van Europa, 1947-1950, doctoraal scriptie voor de vakgroep economische en sociale geschiedenis, V.U. Amsterdam, mei 1984, p.49.

(7) Entretien avec le baron Hubert Ansiaux, le 22 janvier 1986.

### La proposition Ansiaux

Son objectif est d'assurer la transférabilité des monnaies européennes entre elles et leur convertibilité en or ou en dollars. Pour atteindre ce but, chacun des pays participant au système aurait la faculté d'utiliser les avoirs dont il dispose dans la monnaie d'un quelconque autre pays participant pour le règlement des sommes dont il pourrait être redevable envers un tiers pays. Une telle compensation limiterait à un minimum les règlements, en or ou en monnaie convertible, que les pays européens sont amenés à faire pour apurer les soldes qui apparaissent périodiquement dans l'application des accords bilatéraux en vigueur. Pour que le système fonctionne, il conviendrait que les pays débiteurs garantissent le rachat, en or ou en monnaie librement convertible, des quantités de leur propre monnaie qu'un des pays participant au plan détiendrait en excédent de ses besoins. Cette garantie de convertibilité constituerait dans un premier temps un fardeau trop lourd pour les pays débiteurs; les pays faisant partie du plan devraient donc mutuellement se consentir des crédits. Aucun des pays européens, dans l'état de ses ressources en 1947, ne pouvant garantir une convertibilité même limitée, ceux-ci se tourneraient alors vers les Etats-Unis, dans le cadre de la proposition Marshall, pour leur permettre de financer la transférabilité et la convertibilité de leur monnaie avec celle des autres pays participant au plan.

Pratiquement, Hubert Ansiaux imagine que la compensation des soldes, dérivant de l'application de tous les accords de paiements en vigueur entre pays faisant partie du système, serait confiée à un organisme central et opérée périodiquement. Les crédits que les pays se consentent mutuellement dans le cadre des accords de paiements bilatéraux seraient transformés en crédits que chaque pays mettrait à la disposition de l'ensemble, sous forme d'un versement effectué dans sa propre monnaie auprès de l'organisme central.

Les Etats-Unis, de leur côté, fourniraient au même organisme central une masse de régulation en or. L'organisme central fonctionnerait de la façon suivante :

- périodiquement, chaque pays verserait à l'organisme central les excédents dont il dispose dans les monnaies des autres pays participants; l'organisme central opérerait la concentration de ces sommes et procéderait à leur encaissement pour compte des différents pays; les soldes seuls feraient l'objet d'un règlement;
- les pays créditeurs seraient payés d'abord au moyen de leur propre monnaie déposée auprès de l'organisme central; c'est de cette façon et à concurrence de leur contribution au fonds que les créanciers feraient crédit à la collectivité; au delà de ce montant, ils seraient payés en or par prélèvement sur le fonds commun;
- les pays débiteurs pourraient s'acquitter d'abord en reconstituant le montant initial de leur propre monnaie déposé auprès de l'organisme central; ils s'acquitteraient ensuite par prélèvement sur le quota en or mis à leur disposition dans le cadre du plan.

Le fonds en or serait constitué de deux parts :

- une part répartie en quotas attribués à chaque pays coopérant au plan; les quotas pourraient être proportionnels à la part que chaque pays prend à la constitution du fonds commun;
- une seconde part serait un fonds commun : lorsqu'un pays serait débiteur au-delà du crédit qui lui est consenti, c'est-à-dire si la quantité de monnaie détenue dépasse sa mise, il rachèterait sa propre monnaie en excédent par prélèvement sur sa quote-part en or; cet or serait versé à un fonds commun; si un pays devenait créancier au-delà du crédit qu'il consent, c'est-à-dire si l'organisme central était totalement dépourvu de la monnaie de ce pays, celui-ci recevrait un paiement en or par prélèvement sur le fonds commun.

Ainsi serait assurée la transférabilité automatique des monnaies européennes entre elles et leur convertibilité au-delà des marges de crédit que chaque pays aurait à consentir.

Ce système suppose un assainissement des finances publiques, dont l'arrêt de l'inflation, et comporterait une garantie de change accordée par chaque Etat pour couvrir les montants de sa propre monnaie que l'organisme détiendrait en excédent.

Pour la mise en application de ce plan, l'aide des Etats-Unis est indispensable et devrait prendre deux formes :

- un lend lease civil pour financer les importations provenant de la zone dollar;
- la participation à la création du fonds commun dont il est question ci-dessus.(8)

Au cours d'une réunion d'experts du Benelux, le 9 juillet, ceux-ci se mettent d'accord pour présenter ce plan collectivement à la conférence des XVI à Paris (9). La proposition Benelux est bien accueillie lors des discussions préliminaires informelles. Avant de présenter officiellement le plan, la Belgique, au nom des Etats du Benelux, va sonder l'opinion du Département d'Etat à Washington sur cette question. Les Américains ne sortent pas officiellement de leur réserve mais semblent voir le plan d'un oeil favorable (10).

(8) AEB, D.5352, Rapport Ansiaux sur les problèmes financiers, le 18/07/1947.

(9) AEB, D.5352, note pour le ministre des Affaires Etrangères, le 10/07/1947.

(10) WNRC, RG 84, box 2768, Memorandum of conversation between R. Lovett and baron Silvercruys, July 27, 1947.

Le délégué néerlandais, Hirshfeld, expose le projet Benelux au cours de la séance du Comité Exécutif du 31 juillet 1947 (11). Les réactions sont favorables. Le plan est soutenu par la France, la Grande-Bretagne et l'Italie. Les principes de base sont intégrés dans le rapport final. Les XVI décident qu'une partie de l'aide américaine sera utilisée pour assurer la transférabilité générale des monnaies au-delà des lignes de crédits fixées par les accords bilatéraux. A la fin de cette période de transition, durant laquelle l'aide américaine financerait la transférabilité, la convertibilité générale entre banques centrales devrait être établie (12). L'attitude encourageante des Etats-Unis à l'égard du plan se confirme au cours d'un entretien entre P.H. Spaak et William Caffery le 27 août (13).

Un Comité des paiements formé d'experts des différentes banques centrales est chargé de l'examen de ce projet et de la mise au point technique de la transférabilité des monnaies européennes. Au cours de la première réunion de ce comité à Londres, du 22 au 27 septembre 1947, la Grande-Bretagne rejette la proposition Ansiaux. Elle déclare vouloir s'orienter vers un système de préférence impériale et vouloir s'attacher à équilibrer ses échanges avec les différents pays européens au moyen d'accords bilatéraux (14). L'échec, en août, de la tentative de convertibilité de la livre n'est pas étranger à ce revirement de la Grande-Bretagne. Il déterminera l'attitude des Anglais vis-à-vis des accords de paiements qui seront négociés à partir de ce moment.

(11) AEB, D.5352, Déclaration faite à la séance du Comité Exécutif du 31 juillet 1947 par le délégué des Pays-Bas.

(12) AEB, D.5352, note sur la réunion tenue au cabinet du ministre van der Straeten Waillet, le 1er octobre 1947, le 4/10/1947.

(13) WNRC, RG 84, box 2768, Tel. from W. Caffery to Secretary of State, August 28, 1947.

(14) Ibidem note 12.

Devant ce refus, Ansiaux propose officieusement aux Anglais de fonder le système sur la livre sterling mais cette proposition est également rejetée. La conférence se sépare sur la proposition française de se réunir à Paris le 15 octobre pour y étudier la possibilité de mettre sur pied un système de transférabilité restreinte entre les Pays-Bas, le Luxembourg, la Belgique, l'Italie et la France (15).

Les discussions de Paris vont aboutir à la signature du premier accord de paiements et compensations, le 18 novembre 1947. Par cet accord, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, la France et l'Italie s'engagent, pour une période d'un an, à opérer automatiquement chaque mois, la compensation entre leurs surplus et leurs déficits respectifs. Au cours d'une réunion à Bâle, fin novembre, le Danemark, la Norvège, la Suède et la Grande-Bretagne adhèrent en principe à l'accord et déclarent y participer comme membres occasionnels. A Bruxelles en décembre, la Grèce et la zone française d'occupation en Allemagne prennent la même décision. La Banque des Règlements Internationaux à Bâle est choisie comme agent chargé d'opérer les compensations mensuelles. (16)

Par cet accord, les cinq pays signataires s'engagent à transmettre chaque mois à l'agent central (Banque des Règlements Internationaux) leur position débitrice ou créditrice par rapport à chaque pays européen. L'agent central calcule le nombre de compensations multilatérales qui peuvent être faites sans augmenter aucune balance. Par exemple, la France doit six millions de dollars aux Pays-Bas, les Pays-Bas doivent dix millions de dollars à la Belgique et la Belgique en doit huit à la France. Après compensation, la France ne devrait plus rien aux

---

(15) Ibidem.

(16) WNRC, RG 286, Central secretariat, Policy study files, box 2, financial policy paper, December 22, 1947.

Pays-Bas, les Pays-Bas devraient quatre millions à la Belgique et la Belgique devrait deux millions à la France. Cette façon de régler les dettes sera appelée compensation de première catégorie et se fera de façon automatique entre les pays signataires. Les compensations de deuxième catégorie, qui impliquent une augmentation de balance, ne se font qu'avec l'accord des pays concernés. Par exemple, supposons que la Belgique consente au terme d'un accord de paiements, à conserver des livres sterling pour un montant équivalent à cinq millions de dollars. Au-delà de cette somme, la Grande-Bretagne s'engage à convertir des livres en dollars. La Belgique possède déjà l'équivalent de quatre millions de dollars en sterling. La Norvège lui doit deux millions de dollars. La Norvège possède cette somme en sterling. Si elle paie sa dette à la Belgique au moyen de sterling, la Belgique possèdera l'équivalent de six millions de dollars en livres sterling, ce qui forcerait la Grande-Bretagne à payer un million de dollars à la Belgique. Si elle ne veut pas faire cette opération, la Grande-Bretagne peut refuser le règlement de la dette norvégienne à la Belgique au moyen de livres sterling.

Le volume des règlements faits par l'intermédiaire de l'accord est très peu élevé. Les pays participant à l'accord avaient pour plus de 750 millions de dollars de dettes entre eux à la fin de l'année 1947. Sur ces 750 millions il y avait 400 millions de déficit (ou de crédit) net. Cela signifie que 300 millions de l'endettement net auraient pu être compensés selon un mécanisme complet de compensation multilatérale. Le montant possible des compensations de première catégorie était d'au moins 40 millions de dollars. Les compensations effectuées lors de la première opération fin décembre 1947 portaient sur moins de 2 millions de dollars. En dix mois d'activité, les compensations dépassèrent à peine 51 millions de dollars dont 5 millions en compensation automatique de première catégorie et le reste en compensation non automatique et en compensation de seconde



catégorie. (17) Il y a plusieurs raisons à ces maigres résultats. La première raison est que certains pays étaient créditeurs nets du reste du groupe et d'autres en étaient débiteurs nets. L'Italie est créditrice de tous les autres et les Pays-Bas sont en déficit par rapport à tous les autres. Une deuxième raison provient de ce que la plupart des compensations de première catégorie impliquent des membres occasionnels; et ceux-ci refusaient l'opération pour des raisons de convenances nationales. Enfin, il n'y eut aucune compensation de seconde catégorie lors de la première opération de clearing en décembre 1947 (18).

Le refus de la proposition Ansiaux par les pays de la CCEE va entraîner une modification de la position de la Belgique à l'égard du plan Marshall. En effet, au départ, espérant combler son déficit en dollars grâce à l'instauration de la transférabilité des monnaies européennes entre elles et de la convertibilité des surplus en or ou en dollars, la Belgique ne demande aucun crédit spécial pour elle. L'aide aux autres pays européens se répercutera vers elle, grâce à sa position créditrice vis-à-vis de ces derniers. L'échec de cette tentative va amener le gouvernement belge à reconsidérer sa position. L'objectif à atteindre consistera désormais à obtenir des Etats-Unis, à défaut de l'application de la formule de convertibilité, que l'aide qu'ils accorderont aux pays européens puisse être utilisée par ces derniers, au moins en partie, pour combler leur déficit à l'égard des autres pays européens. Le but donc est d'éviter que les crédits américains soient réservés exclusivement à des achats directs aux USA. (19)

(17) BEAN (R.W.), European Multilateral Clearing, in "Journal of Political Economy", October 1948, pp. 403-415; MIKESSELL (R.F.), Foreign Exchange in Post War World, New York, 1954, p.110; BIS, 21st annual report, p.219.

(18) MILWARD (A.S), op.cit., p.263; DIEBOLD (W.), op. cit., pp. 25-27.

(19) AEB, D.5352, Lettre de van der Straeten Waillet à Silvercruys, novembre 1947; AEB, D.5352, Exposé du baron Silvercruys au Sous-Secrétaire d'Etat, le 13 novembre 1947; Ibidem, note sur la réunion tenue dans le cabinet du ministre du Commerce Extérieur le 1er octobre 1947, le 4/10/1947.

2. Les alternatives : "off shore purchase" ou aide conditionnelle.

L'accord de paiements de 1947 est une tentative européenne de régler les problèmes de balance de paiement. Les Américains n'étaient présents que comme observateurs. Il est difficile d'imaginer que les pays européens aient pu mettre sur pied un système instaurant la transférabilité des monnaies avant d'avoir l'assurance du financement du fonds de roulement par les Américains. Or, à l'époque de ces premières négociations, le Congrès ne s'était pas encore prononcé sur la proposition Marshall. Par ailleurs, les gouvernements d'Europe occidentale n'étaient pas prêts à risquer leurs maigres réserves en or ou en dollars pour la création d'un fonds permettant des règlements financiers.

L'attitude des Américains est relativement mitigée face à ce projet de clearing multilatéral en 1947 :

"The voluntary adoption of a multilateral clearing mechanism on the part of some or all participating countries would be regarded favourably by the United States as a significant effort toward self-help on the part of those countries, but the adoption of such a clearing mechanism by the participating countries should not be made a prerequisite for receiving aid under the European Recovery Program. It is unlikely that the United States will be able to make dollars available for specific purpose off settling net debit balances accruing in multilateral. However, efforts are being made to assure that the Europeans will contribute to the effort of the participating countries to promote "intra-european trade"(20).

(20) WNRC, RG 286, Cent. sec., Policy study files, box 2, Financial policy paper, clearing union, dec. 22, 1947.

Si d'un côté, les Américains approuvent le projet parce qu'il est un pas vers une plus grande intégration économique, par ailleurs, ils ne sont pas prêts à le financer en dollars ERP. C'est le moment où les Américains tiennent à avoir un droit de regard sur chaque dollar ERP pour être sûrs qu'il ne soit pas gaspillé. (21)

Les délégués belges vont, dès lors, s'efforcer de persuader les Américains de la nécessité de financer, au moyen de dollars Marshall, un plan de multilatéralisation des paiements, afin de sortir de l'impasse où les accords de paiements bilatéraux conduisaient le commerce européen. Les Belges vont aussi convaincre les Américains de tenir compte, non seulement du déficit en dollars, mais aussi des déficits intra-européens, dans l'affectation de l'aide.

F.Aspegagh, le délégué belge au Comité des paiements, convainc le représentant du Trésor américain, Tomlinson, du bien-fondé de ce projet. Ensemble, ils discutent des moyens de contourner la loi américaine pour mettre sur pied un système permettant la compensation multilatérale et automatique entre nations européennes. C'est de ces discussions et de contacts avec H. Ansiaux que naîtra le principe de l'aide conditionnelle (22).

Au départ, l'administration américaine avait une longue série d'objections aux projets belges :

- ce système ne pourrait pas fonctionner pendant plusieurs années et risquerait de se terminer comme le prêt américain à la Grande-Bretagne et la tentative de réinstauration de la convertibilité de la livre sterling;

---

(21) DIEBÖLD (W.), op.cit., p.29.

(22) Entretien avec F.Aspegagh, le 17 janvier 1986.

- un système de clearing risquerait de conduire à des restrictions commerciales en Europe : les nations créditrices continueraient à vendre le plus possible à leurs partenaires, tout en réduisant leurs achats dans ces pays, en sorte d'avoir le plus de dollars possible pour les achats dans la zone dollar;
- ce système risque d'accroître le montant de l'aide;
- considérant leur propres besoins, nombre de pays européens ne pourraient pas se permettre d'utiliser une partie de l'aide qui leur revient pour financer le commerce intra-européen;
- enfin, ce serait le rôle du FMI et non celui des Américains d'assurer la transférabilité.

F. Aspelagh est chargé de rédiger un mémorandum pour rencontrer ces objections. Il n'y développe pas un système particulier mais imagine un exemple théorique. Il prouve, en projetant la situation de quatre pays européens après la période de transition, qu'il est dans l'intérêt de tous de prendre en considération non seulement le déficit en dollars des Européens mais aussi les déficits intra-européens. Il s'efforce de démontrer les avantages qu'il y a, dans le moyen et long terme, à résoudre les difficultés commerciales en Europe (23).

---

(23) Memorandum presented by the governments of Belgium, Luxemburg and the Netherlands, 10.7.1947. Document communiqué par F.Aspelagh.

A propos du rôle du FMI, il estime que "the FMI has not the technical possibilities now. An arrangement with the american government, for example, to accept the IMF as temporary centralizing institute could give excellent results and solve the problem" (24). Dès le départ, le FMI n'est pas considéré comme n'ayant pas les moyens techniques pour organiser un système de paiements. Le manque de "moyens techniques" doit plutôt être interprété comme un manque de moyens financiers et des mésententes entre personnes. Aux yeux des Belges, c'est le gouvernement américain qui doit prendre la responsabilité de créer un système de paiements et éventuellement donner au FMI le rôle d'agent central.

Ce mémorandum, combiné avec des discussions entre Hoffman, Harriman et Ansiaux (25), contribuera au changement d'attitude des Américains sur la question du financement d'un système de paiements.

---

(24) Ibidem

(25) Entretien avec H. Ansiaux, le 22 janvier 1986.

Deux alternatives vont favoriser le développement des relations commerciales intra-européennes : les "off shore purchases" et le principe de l'aide conditionnelle. Premièrement, le Congrès va autoriser l'ECA à financer certains achats faits en dehors des Etats-Unis. Ce sont les "off shore purchases". Au départ, la mesure avait été prise pour permettre des achats au Canada et en Amérique Latine. Mais une fois le principe admis, l'ECA a autorisé l'utilisation d'un certain montant en dollars pour financer les importations de certains pays ERP en provenance d'autres pays ERP. Ces dollars étaient comptés comme aide au pays vendeur parce que cela lui permettait de disposer de dollars.

La technique des "off shore purchases" a permis de financer le commerce intra-européen de façon nettement supérieure à l'accord de paiements intra-européens. D'avril à décembre 1948, un peu moins de 245 millions de dollars de marchandises ont été financés au moyen de dollars "off shore". (26) Au 31 mars 1949, les "off shore purchases" effectués par les pays participant à l'OECE dans l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise avaient donné lieu à des paiements en dollars s'élevant à 12,10 millions de dollars (530 millions de francs belges) dont 2,8 millions de dollars (123 millions de francs belges) pour le deuxième trimestre 1948 et 9,3 millions de dollars (407 millions de francs belges) pour le 3e trimestre 1948 (27).

(26) DIEBOLD (W.), op. cit., p. 30.

(27) Les modalités techniques de l'assistance américaine et l'aide reçue par l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise au cours des douze premiers mois du plan Marshall, in "Bulletin d'information et de documentation de la Banque Nationale de Belgique", XXIVe année, vol. I, n°5, mai 1949, pp.231-232.

Achats Off Shore dans le commerce intra-européen  
Avril - Décembre 1948 (28)

1948	Achats off shore dans les pays participants en millions de \$	Pourcentage de tous les achats off shore	Pourcentage de tous les procure- -ment auth. ECA
avril-juin	68,5	24,1	10,5
juillet-sept.	147,9	31,8	14,3
octobre-déc.	<u>27,9</u>	<u>4,2</u>	<u>1,4</u>
	244,3		

Achats Off Shore effectués dans l'UEBL  
par les pays participants (29)

1948	Achats off shore dans l'UEBL (en millions de \$)	%tage du total des exporta- -tions UEBL vers pays OECÉ
avril-juin	2,8	1,06
juillet-sept.	<u>9,3</u>	3,4
	12,1	

Les achats "off shore" ont été effectués principalement par les Pays-Bas, la Grèce et la France (30).

(28) DIEBOLD (W.), *op. cit.*, p. 30.

(29) *Les modalités techniques ...*, *op. cit.*, p. 231-232.

(30) AEB, D.7051/1, note concernant l'application du plan Marshall pour les membres de la commission parlementaire, le 10/12/1848.

La technique des "off shore purchases" était un moyen très utile pour stimuler le commerce intra-européen, même si la proportion des achats "off shore" dans le commerce de l'Union n'est pas très élevée. Cette technique a permis à la Belgique de vendre des marchandises contre des dollars, ce qui était très important pour elle. Cependant, cette méthode ne peut être utilisée de façon permanente pour les Américains. Ce système rend le commerce européen très dépendant du dollar et ne stimule pas les pays européens à chercher une solution à leurs problèmes de paiement. En outre, le Congrès américain n'est pas favorable à cette méthode de financement des déficits intra-européens.

Par ailleurs, les Américains avaient mis une série de conditions à l'utilisation de dollars "off shore" dont la principale était que les prix devaient être inférieurs à ceux pratiqués aux Etats-Unis. En outre, les procédures utilisées pour ce mode de paiement étaient assez compliquées. (31)

Il faut donc trouver un autre moyen d'injecter des dollars dans le système mondial pour pallier à l'attitude des Américains qui peuvent encore être considérés comme se comportant en "bad creditor".

---

(31) Les pays débiteurs demandaient et obtenaient le "Procurement Authorization" pour acheter des biens et services au créancier. L'exportateur privé fournissait à son acheteur les pièces justificatives réclamées par l'administration américaine qui payait des dollars soit au vendeur, soit à l'acheteur qui les remettait au fournisseur.



Une technique différente est donc élaborée. Cette deuxième solution est liée au système de répartition générale de l'aide adopté par l'ECA. Réduit à ses lignes essentielles, le système de répartition peut être schématisé comme suit : chaque pays participant a reçu une allocation totale en dollars égale au montant du déficit qu'il aura à régler en dollars à l'égard des pays non membres et qu'il ne pourra pas couvrir à l'aide de ressources autres que celles qui lui seront fournies par l'administration de coopération économique. Par ailleurs, les pays participants dont la balance des paiements prévisible avec les autres pays participants s'établit en boni, se sont engagés à mettre à la disposition de chacun de leurs débiteurs une partie de la contrepartie en monnaie nationale de l'assistance en dollars qu'ils reçoivent à titre gratuit.

Le don accordé par le pays créancier au débiteur s'appelle la contribution; le prélèvement dont le pays débiteur bénéficie est le droit de tirage. Chaque fois qu'un pays créancier effectue un apport net au financement des transactions intra-européennes, l'administration de coopération économique lui octroie irrévocablement une allocation en dollars qui ne comporte aucune obligation de remboursement (aide conditionnelle). Les bénéficiaires de droits de tirage nets (différence entre la contribution totale et les droits de tirage dont il bénéficie) doivent en déposer la contrepartie en monnaie nationale au compte spécial prévu à cet effet par l'ECA. Les droits de tirage (ou système d'aide conditionnelle) sont sensés permettre de recréer un équilibre entre les pays européens. Ils contribuent à la disparition des créiteurs nets et des débiteurs nets.

L'aide conditionnelle est à la fois condition sine qua non et principe de base du deuxième accord de paiements et compensations.

Bien que nettement en deçà des objectifs originels de la Belgique en matière de paiements, les résultats obtenus à la veille des négociations en vue de l'accord de paiements de 1948 sont considérables. D'une part, les Pays-Bas soutiennent la Belgique dans sa politique de paiements internationaux et d'autre part, les Américains ont été convaincus de la nécessité de créer un système de paiements et d'y consacrer une partie de l'aide Marshall.

## Chapitre II : L'ACCORD DE PAIEMENTS ET COMPENSATIONS DE 1948.

### 1. Les négociations.

Contrairement au premier accord de paiements, ce deuxième accord se fera en lien étroit avec les Américains. En effet, le principe de l'aide conditionnelle est à la fois une des clés de répartition de l'aide Marshall et le fondement du nouvel accord. La liaison de l'aide à la résolution des problèmes de balances commerciales intra-européennes et de l'Europe vis-à-vis du reste du monde était l'objectif principal de la Belgique, compte tenu de sa situation privilégiée en Europe.

Dès la signature du premier accord de paiements, la Belgique avait repris l'initiative de démarches allant dans le sens d'une multilatéralisation des paiements. Des négociations vont avoir lieu dans le cadre du traité de Bruxelles. Le Traité se voulait non seulement une alliance militaire mais également une alliance économique et culturelle. C'est dans cet esprit qu'une rencontre entre les cinq ministres des Finances se déroule à Bruxelles, les 28 et 29 avril 1948 (1).

La délégation britannique suggère que les ministres discutent des problèmes qui se posent à court terme, à moyen terme et à long terme. Il semble que l'objectif principal ait été la résolution des problèmes à court terme (2). Les cinq

(1) Sir Stafford Cripps (UK), René Mayer (France) et René Alphand, ministre Lieftinck (NL) et F.A.G Keesing, ministre Dupong (Lux.) Gaston Eyskens (B.) ainsi que Hubert Ansiaux et Cecil de Stryker.

AEB, D.13249, liste des délégations présentes à la Conférence, les 28 et 29 avril 1948.

(2) MILWARD, op. cit., p 226.

signataires du Traité concentrent à eux seuls autant de problèmes de paiements que les XVI pays de l'OECE. Le Royaume-Uni risque un arrêt des paiements avec l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise, tandis que la France est au maximum des crédits que la Grande-Bretagne veut bien lui accorder et court le risque de devoir payer ses achats supplémentaires en or ou en dollars (3). Ce dernier problème sera réglé par le transfert par la Belgique à la France d'un prêt de 5 millions de livres sterling pour assurer ses paiements en zone sterling (4). Cet accord sera le seul résultat concret de la conférence.

Pour ce qui est des problèmes à long terme, en dépit des réticences de la Grande-Bretagne, la Belgique parvient à faire intégrer dans le communiqué final, une déclaration marquant le désir général d'accroître les échanges entre les cinq pays et leur décision de collaborer étroitement au sein de l'organisation des XVI (5).

Les problèmes à moyen terme ont été discutés sur base d'un plan financier proposé par le chancelier de l'Echiquier. Le principe de base du plan Cripps sera respecté mais les Belges exigent une série de sauvegardes.

(3) AEB, D.13249, Note by the UK delegation, s.d..

(4) AEB, D.13249, Aide-mémoire concernant le transfert provisoire à la France d'un montant de 5 millions de livres sterling détenues par la Belgique, s.d.; WNRC, RG 84, box 2773, file 710, tel. of Caffery to Secretary of State, may 6, 1948.

(5) AEB, D.13249, Extrait du procès-verbal de la 56e séance du Comité ministériel de coordination économique, le 30 avril 1948; WNRC, RG 84, box 2773, file 710, Tel. Kirk to Secretary of State, may 3, 1948; Ibidem, Tel. Kirk to Secretary of State, april 30, 1948.

Le système est le suivant : les excédents des soldes sont liquidés à concurrence de 50% par un prélèvement sur la contre-valeur en monnaie nationale de l'aide américaine reçue par les pays créditeurs. A ce versement de 50% correspond un versement équivalent que le pays débiteur effectue au crédit de son propre compte spécial. Toutefois, cette contre-valeur est irrévocablement affectée au fonctionnement du système et reste, par conséquent, à la disposition de tous les pays participants et notamment des créditeurs pour le cas où ceux-ci deviendraient débiteurs.

Les sauvegardes exigées par la Belgique sont les suivantes :

- le montant total des prélèvements effectués par un pays créditeur sur son compte spécial ne peut pas dépasser le tiers des montants correspondant à l'aide reçue des Etats-Unis;
- les pays débiteurs ne peuvent recevoir, au moyen de transferts directs, plus de 30% de l'aide gratuite qu'ils ont reçue des Etats-Unis;
- les pays débiteurs doivent s'engager à donner aux pays créditeurs, en ce qui concerne l'exportation, un régime au moins aussi favorable que celui qu'ils accordent aux Etats-Unis, ceci afin d'éviter que les débiteurs puissent organiser leur insolvabilité;
- la pratique des "off shore purchases" doit être utilisée dans toute la mesure du possible;
- les cinq s'engagent à joindre leurs efforts afin que l'allocation Marshall accordée aux créditeurs tienne compte des charges que ceux-ci supportent par l'application du plan;
- pour les Belges, les ressources mises en oeuvre (c'est-à-dire les ressources nécessaires pour couvrir les soldes) sont constituées pour moitié par prélèvement sur les comptes spéciaux et pour l'autre moitié par des prélèvements sur le FMI dans les monnaies qui sont nécessaires aux pays débiteurs pour équilibrer leurs balances des comptes.

Les Belges exigent que les pays participants s'engagent à soutenir au FMI les demandes d'attribution de dollars qui seraient présentées par les pays créditeurs à la suite de tirages sur le FMI effectués dans leur monnaie.

Le problème pour l'application d'un tel système est qu'en 1948, trois parmi les membres de l'OECE, avaient déjà épuisé leur droits d'emprunt sur le fonds, deux autres en étaient rayés et trois n'en font pas partie. Pour ceux-là, la Belgique imagine que des arrangements bilatéraux devraient intervenir de manière à remplacer les droits de tirage sur le FMI par un autre mode de règlement (en or ou en dollars par exemple) (6). En outre, il n'est pas évident que le FMI ait assez de moyens pour financer un tel système.

Ansiaux, Snoy et Hall Patch présentent ce plan à Harriman et le transmettent ensuite au Comité technique des échanges et des paiements intra-européens de l'OECE lors de la session de mai 1948 (7). Tout le monde se met d'accord sur le principe général de la transférabilité des monnaies européennes dans le cadre des accords bilatéraux existants et de leur convertibilité au-delà des crédits; mais, des divergences apparaissent dès qu'il s'agit de passer aux réalités pratiques. Les pays scandinaves et le Royaume-Uni sont réticents à l'idée d'élaborer un plan de paiements tant que des précisions n'ont pas été obtenues quant au montant de l'aide américaine (8).

(6) AEB, D.13249, Recommandations des cinq ministres des Finances, le 29 avril 1947; Ibidem, note pour le ministre de la Trésorerie, le 3 mai 48; Ibidem, projet de rapport du Comité des experts financiers sur l'étude du plan d'assistance mutuelle pendant la période du plan Marshall, le 5 mai 1948; Ibidem, extrait du procès-verbal de la cinquante-sixième séance du Comité ministériel de coordination économique, le 30 avril 1948; AEB, D.7114 (II), lettre de Hubert Ansiaux à Maurice Frère, le 5/05/1948; Ibidem, lettre de A. Baudewijns à M. Frère, le 18/05/1948.

(7) AEB, D.5354, note du Baron Snoy au Premier ministre, le 18/05/1948.

(8) AEB, D.5356, note sur l'activité déployée par le Comité des échanges et des paiements intra-européens à la date du 31/05/1948.

Les discussions reprennent en juin au sein du Comité des échanges et des paiements. Au cours de ces discussions, l'opposition entre Anglais et Belges empêche un quelconque résultat. Quatre opinions s'affrontent :

- la Belgique, les Pays-Bas et la France sont partisans de l'organisation d'un système de compensation automatique et intégrale des créances résultant des paiements courants au moyen des techniques développées ci-dessus;
- le Royaume-Uni veut une consolidation des dettes existantes comportant le rétablissement de marges de crédit, ce qui équivaut en fait à doubler les crédits; les Britanniques estiment que si une réallocation de l'aide devait être opérée, ils ne pourraient y souscrire que si cela constituait une augmentation de leur aide; en outre, le Royaume-Uni ne veut en aucun cas souscrire à une intervention du FMI dont il craint l'intrusion dans ses affaires intérieures; pour ces raisons, la Grande-Bretagne est hostile à tout projet de règlement automatique, et elle propose que le problème soit réglé sur un plan strictement européen par des augmentations de crédits tandis que l'aide américaine n'interviendrait que pour combler des déficits en dollars;
- l'Italie partage le point de vue de la Grande-Bretagne à la différence qu'elle n'est pas d'avis de consolider les déficits existants, ayant elle-même une position créditrice;
- les pays scandinaves sont d'avis de ne rien proposer tant que la politique à long terme n'a pas été arrêtée. (9)

Les discussions des cinq ministres n'aboutiront à rien, si ce n'est peut-être, à inspirer le système qui sera mis sur pied.

(9) AEB, D.5356, résumé d'une note de Hubert Ansiaux sur l'attitude de la Belgique dans la question des paiements intra-européens, le 16 juin 1948; Ibidem, note sur le rapport du groupe de travail du Comité des paiements intra-européens; Ibidem, lettre de Ansiaux à Moens de Fernig, le 25 juin 1948.

Entretiens, l'administration américaine décide de répartir l'aide Marshall selon le principe de l'aide conditionnelle en liaison étroite avec l'accord de paiements (10), et donc d'injecter des dollars dans un système de paiements intra-européen (11).

Les négociations en vue d'un nouvel accord de paiements vont se poursuivre durant tout l'été 1948. Elles seront menées de concert avec les négociations sur la répartition de l'aide sur l'année fiscale 1949. Au sein de l'OECE, le Comité des Quatre, et ensuite le Comité des Cinq, est chargé de faire cette répartition. A côté de cela, des négociations bilatérales entre chacun des pays ERP vont avoir lieu afin de déterminer quelle sera leur balance de paiements pour l'année à venir. Ce calcul établit qui est créditeur et qui est débiteur du nouvel accord et dans quelle mesure. Le Comité des Cinq supervise les négociations et compare les résultats avec le programme d'allocations. Les négociations à l'OECE sont menées par Aspeslagh pour la Belgique (12).

Parallèlement, des discussions ont lieu à Washington entre Hubert Ansiaux et l'ECA. Le problème discuté est la mise en route du système de compensations. L'ECA est anxieux de voir le plan de paiements mis en application le plus rapidement possible et surtout, de le voir atteindre un des résultats pour lequel il avait été imaginé, c'est-à-dire d'éviter les règlements en or ou en dollars entre pays européens. Cet objectif ne peut être réalisé que s'il y a suffisamment de monnaies européennes et, particulièrement, de francs belges dans le système dès son

---

(10) voir au chapitre précédent

(11) Ibidem; MILWARD, *op. cit.*, p. 268.

(12) AEB, D.5352, Convention de paiements et compensations intra-européens, note sur les négociations précédant l'établissement des droits de tirage des divers pays sur la Belgique, 16 novembre 1948.



entrée en application. Au départ, les Belges ne veulent mettre des francs belges dans le système qu'à concurrence de dollars conditionnels préalablement reçus ou utilisés. Mais dans ce cas, le système mettrait plusieurs mois à fonctionner avant qu'il y ait assez de francs belges pour régler les soldes qui apparaîtront chaque mois après compensation.

Finalement, le gouvernement belge accepte de faire une avance de 2 milliards de francs belges (+ 40 000 000 de dollars) pour permettre au système de démarrer fin octobre (13).

L'accord lui-même est signé le 16 octobre à Paris.

(13) AEB, D.5356, lettre de Hubert Ansiaux à Aspeslagh, le 28/9/1948; Ibidem, lettre de Hubert Ansiaux à Baudewijns, le 2/10/1948; Ibidem, note de E.S Kirschen pour R. Ockrent, le 22/11/1948; AEB, D.5354, lettre de van der Straeten Waillet à Maurice Frère, le 25/10/1948; Ibidem, lettre de van der Straeten Waillet à Hubert Ansiaux, le 6/12/1948.

## 2. Les termes de l'accord.

Ce deuxième accord fonctionne selon les mêmes principes que le premier. La Banque des Règlements Internationaux à Bâle est chargée de faire des compensations mensuelles. Les compensations de première catégorie sont automatiques tandis que les compensations de seconde catégorie ne se font qu'avec l'accord de tous les pays qui y sont impliqués. Cette fois cependant, le nombre de pays membres est plus élevé. Tous les pays de l'OECE sont membres sauf la Suisse et le Portugal qui ne reçoivent pas d'aide directe. Comme nous l'avons vu, l'élément neuf de l'accord est le droit de tirage. Les négociations bilatérales avaient abouti à une estimation de la balance des paiements entre chaque paire de pays pour la période allant jusqu'au 30 juin 1949. Le déficit prévu pour le pays débiteur correspond au montant des droits de tirage qu'il a sur le pays créancier. Le tableau suivant indique la répartition des droits de tirage entre les pays de l'OECE pour la période 1948-1949.

DROITS DE TIRAGE ETABLIS LORS DE L'ACCORD DE PAIEMENTS DE 1948 (en millions de dollars) (14).

Pays bénéfi- ciaires	Pays accordant les droits de tirage										Turquie Roy.Uni Total
	Autriche	Belgique	Danemark	France	All.Occ.*	Grèce	Italie	P.Bas	Norvege	Suède	
AUTRICHE	4.5	0.1	2.0	29.6	1.0	1.5	25.0	63.7			
BELGIQUE					11.0			11.0			
DANEMARK	6.5		2.7	1.2						1.5	11.9
FRANCE	40.0			53.7							11.9
ALLEMAGNE	21.0				11.0	5.0	200.0	309.7			
GRECE	0.4	2.0	5.0	4.4	12.7	8.0	5.0	52.0	5.0	13.5	114.2
ITALIE	2.0				7.0	2.0	5.0	24.0	5.0	12.3	80.1
PAYS-BAS	72.5			8.5					2.0		27.0
NORVEGE	23.0				0.5	2.5	21.8	83.0		0.5	83.0
SUEDE	0.7	3.0			0.1			48.3			48.3
TURQUIE					0.5	0.8	1.0	9.8			9.8
ROYAUME-UNI	30.0								1.0	8.0	16.8
TOTAL	3.1	218.5	5.1	97.4	47.3	11.3	16.5	34.8	27.8	334.0	805.5

\* Bizone + zone française d'occupation en Allemagne.

(14) BIS, 20th Annual Report, p.225.

Comme on le voit sur ce tableau, les arrangements sont multiples. La Belgique et la Grande-Bretagne sont les grandes pourvoyeuses de droits de tirage. La Belgique établit des droits de tirage en faveur de tous les autres pays sauf de l'Italie qui lui en accorde pour 11 millions de dollars. La Belgique est créditrice de toutes les nations commerçantes de l'Europe (Grande-Bretagne, France, Pays-Bas). Ces droits de tirage vont permettre de rééquilibrer les dettes et les créances, et ouvrir le champ à un plus grand nombre de compensations de première catégorie.

#### La situation de l'UEBL

La répartition des droits de tirage est liée à l'aide totale que chaque pays reçoit dans le cadre du plan.

La combinaison des déficits vis-à-vis de l'hémisphère occidental et des excédents et des déficits entre les pays participants (y compris leur zone monétaire) a permis l'évaluation des déficits globaux. Chaque pays participant reçoit une aide en dollars en rapport avec son déficit estimé à l'égard de l'hémisphère occidental et fournit ou obtient une aide indirecte sous forme de droits de tirage à l'intérieur de l'Europe, suivant sa position créditrice ou débitrice en Europe. L'aménagement pratique du système a exigé une grande coopération, surtout de la part des créditeurs. Les déficits vis-à-vis de l'hémisphère occidental et les allocations d'aide avaient été décidés avant que le plan de paiements n'entre en application. De ce fait, les dollars conditionnels destinés aux créditeurs ne sont pas des dollars qu'ils reçoivent en plus mais une partie de l'aide initiale. Pour que le système fonctionne, il faut que le déficit des pays participants vis-à-vis de l'hémisphère occidental soit supérieur à son excédent à l'égard de l'Europe, autrement les droits de tirage établis seraient insuffisants. Cette condition constitue un problème pour la Belgique dont l'excédent à l'égard de l'Europe était supérieur à son déficit vis-à-vis de l'hémisphère occidental.

Le tableau ci-dessous illustre la position de la Belgique par rapport aux autres pays bénéficiant de l'aide ERP.

Répartition par pays bénéficiaire de l'assistance accordée par les Etats-Unis  
au cours des quinze premiers mois du Programme de redressement économique (en millions de dollars) (15)  
 2ème trimestre 1948 Période du 30.06.1948 au 30.06.1949 Pér. 1.4.1948 au 30.6.49

Pays bénéficiaires	Allocation en dollars		Aide Conditionnelle		Droits de tirage accordés	Droits de tirage tirage reçus	Contribution nette des pays créditeurs	Allocation en dollars	Allocation en Apport net de ressources à l'économie du pays bénéf.
	dollars	dollars	droits de tirage accordés	droits de tirage tirage reçus					
AUTRICHE	70	205.2	3.1	66.6				385.2	348.7
UEBL	20	247.9	218.5	11.0			207.5	267.9	60.4
DANEMARK	20	109.1	5.1	11.9				129.1	135.9
FRANCE	375	980.9	9.7	333.0				1355.9	1679.2
GRECE	50	144.8		66.8				194.8	261.6
IRLANDE	10	78.3						88.3	88.3
ISLANDE	2.3	5.2						7.5	7.5
ITALIE	165	555.5	47.3	27.0			20.3	720.5	700.2
PAYS-BAS	105	469.6	11.3	83.0				574.6	646.3
NORVEGE	20	83.3	16.5	48.3				103.3	135.1
SUEDE	—	46.6	34.8	9.8			25.0	46.6	21.6
TURQUIE	10	39.7	28.5	8.8			19.7	49.7	30.0
ROYAUME-UNI	400	1239.0	312.0	30.0			282.0	1639.0	1357.0
TRIZONE	120	509.8	123.6	114.2			9.4	629.8	629.4
TRIESTE	4	17.8						21.8	21.8

Au cours du second semestre 1948, l'Union a reçu 20 millions de dollars dont 3 millions à titre de don et 17 millions à titre de prêt. Pour la période du 30 juin 1948 au 30 juin 1949, l'UEBL a reçu une allocation totale de 247,9 millions de dollars. Mais en raison de sa position créditrice nette envers les autres pays participants, elle a dû s'engager à mettre à la disposition de ses débiteurs un montant de 218,5 millions de dollars tandis qu'elle recevait des droits de tirage s'élevant à 11 millions de dollars. La contribution nette de l'UEBL au système de paiements intra-européen atteint donc 207,5 millions de dollars. Elle doit donc recevoir une aide conditionnelle de cette valeur pour autant que les droits de tirage soient effectivement utilisés.

L'apport net de ressources résultant de l'assistance américaine représente la différence entre le montant total de l'allocation en dollars et celui de la contribution nette au financement du commerce intra-européen. Il s'élève donc, pour la période qui va du 30 juin 1948 au 30 juin 1949, à 40,4 millions de dollars. Ce montant a été octroyé à titre de prêt.

De juin 1948 à juin 1949, l'UEBL a reçu :

- 3 millions de dollars à titre de don
- 57,4 millions de dollars à titre de prêt
- 207,5 millions de dollars d'aide conditionnelle

total : 267,9 millions de dollars

Pour toute la période, l'apport net en ressources est de 60,4 millions de dollars. Pour cette même période, 77,5% de l'aide américaine à l'Union se fait sous forme d'aide conditionnelle. De juin 1948 à juin 1949, 84% de l'aide est conditionnelle. Cette proportion d'aide conditionnelle est nettement supérieure à celle des autres pays globalement créditeurs. Par exemple, pour la Grande-Bretagne, l'aide conditionnelle ne représente que 25% de l'aide totale, tandis que pour la France et les Pays-Bas, elle représente respectivement un apport de 31% et de 55%. (16)

(16) DIEBOLD (W.), op. cit., p.45.

L'effet du plan Marshall sur la Belgique a été, pour cette première année, essentiellement commercial. En fait, le surplus prévu du commerce belge avec les autres pays européens approchait 400 millions de dollars, ce qui représente près du double des droits de tirage accordés. Mais les Américains ne voulaient pas donner à la Belgique plus de dollars qu'elle n'en avait besoin pour financer son déficit avec l'hémisphère occidental.

### 3. L'utilisation des droits de tirage.

En dépit des améliorations apportées à l'accord, le volume des transactions effectuées reste peu élevé. Il n'y a pas eu d'opération de deuxième catégorie pendant le deuxième trimestre et ce, en dépit de nombreuses propositions de l'agent. Le total des compensations de première catégorie durant les neuf premiers mois de l'accord atteint 104 millions de dollars. Les raisons de ces maigres effets sont le peu de possibilité de compensations de 1ère catégorie dû au déficit persistant de certains pays comme la France et aux surplus constants d'autres comme l'UEBL. (17)

Une autre difficulté rencontrée dans l'application de cet accord de paiements a été la divergence entre les prévisions et l'établissement des droits de tirage, et leur utilisation effective. Certains pays ont épuisé très vite leurs droits et d'autres ne les ont pas utilisés. En juin 1949, 677 millions de dollars sur 805 millions initialement prévus avaient été utilisés; 16 % des droits n'avaient pas été tirés.

Le tableau suivant indique le taux et le rythme d'utilisation des droits de tirage accordés par la Belgique aux différents pays participant à l'accord de paiements et compensations pour 1948-1949.

---

(17) DIEBOLD (W.), op. cit., pp.47-52; MIKESSELL (R.), op.cit., pp.113-114.

Utilisation des droits de tirage sur la Belgique  
d'octobre 1948 à juin 1949  
en milliers de dollars (18)

Pays	Ensemble des droits accordés 4è trim. 48	utilisés au 1er trim. 49	utilisés au 2è trim. 49	TOTAL	
PAYS-BAS	72.500	18.780	35.595	18.125	72.500
FRANCE	40.000	26.955	3.045	7.643	37.643
TRIZONE	21.000	170	5.629	15.201	21.000
DANEMARK	6.500	4.875		1.625	6.500
AUTRICHE	4.500	712	1.941	1.847	4.500
NORVEGE	23.000	4.783	10.477	7.740	23.000
ROYAUME-UNI	30.000	22.500		7.500	30.000
GRECE	13.000		6.594	6.406	13.000
SUEDE	6.000		4.500	1.500	6.000
TURQUIE	2.000		912	1.088	2.000
<b>TOTAL</b>	<b>218.500</b>	<b>78.775</b>	<b>68.693</b>	<b>68.675</b>	<b>216.143</b>

(18) AEB, D.5357, 4è rapport trimestriel de l'UEBL à l'ECA, août 1949.



Seule la France n'a pas complètement utilisé les droits de tirage qu'elle avait sur la Belgique. Dans l'ensemble, le système a fonctionné normalement et favorablement pour l'UEBL si ce n'est que les droits de tirage ont été insuffisants dans le cas du Danemark et de la Grande-Bretagne. De façon générale, le système de paiements a favorisé la reprise du commerce d'exportation de l'UEBL (19).

#### 4. Les limites de l'accord de 1948.

Les principales objections contre l'accord sont les suivantes :

- les prévisions des déficits et des surplus des balances de paiements ne se sont pas révélées exactes,
- une fois les droits de tirage fixés, les pays essaient de conformer leur commerce à ceux-ci sans tenir compte des autres facteurs, ce qui risque de donner une orientation artificielle au commerce extérieur d'un pays,
- le système reste strictement basé sur les accords bilatéraux et renforce même le caractère bilatéral du système de paiements en lui donnant une plus grande souplesse,
- le système n'incite pas à réduire l'inflation, déforme les courants du commerce extérieur et crée des difficultés pour l'avenir,
- enfin, il dépend complètement de l'aide Marshall sans laquelle il serait réduit à néant et ne promeut en rien la création d'un système autonome (20).

---

(19) Ibidem.

(20) voir à ce propos DIEBOLD (W.), op. cit., pp.53-63.

Pour la Belgique, le système de droits de tirage permet le maintien et l'expansion du volume du commerce extérieur et donne les moyens de financer en partie les importations en dollars. Cependant l'objectif à long terme reste la création d'un système durable basé sur la convertibilité et non pas sur des accords bilatéraux.

### Chapitre III : L'ACCORD DE PAIEMENTS ET COMPENSATIONS DE 1949.

#### 1. Les négociations.

L'accord de 1948 avait permis, dans une certaine mesure, l'expansion du commerce intra-européen, mais n'avait rien fait pour sortir le système de paiements européen de son carcan d'accords bilatéraux. Or, la multilatéralisation des paiements était devenue un objectif primordial pour l'ECA. Pour Paul Hoffman, l'administrateur américain du plan Marshall, la transférabilité des droits de tirage est un premier pas vers cette multilatéralisation. Déjà en 1948, il propose, en prélude à une union européenne de clearing, un projet de transférabilité des droits de tirage qui n'aboutira pas (1).

En avril 1949, le "National Advisory Council" discute des moyens d'améliorer le système de paiements. Le projet Ansiaux de 1947 réapparaît mais il est encore considéré comme prématuré. Les projets américains sont contrecarrés par la détérioration de la balance des paiements de la Grande-Bretagne début 1949, dont l'effet est de rendre les Britanniques encore plus réticents à toute idée de multilatéralisation ou de convertibilité qu'en 1948. Outre le déficit en dollars de la Grande-Bretagne, le surplus d'exportation belge du deuxième trimestre 1949 risque bien d'exacerber les différends intra-européens.

---

(1) MILWARD (A.S.), op. cit., pp. 272-273.

Estimation des déficits (-) et des surplus (+) trimestriels  
des comptes courants de l'UEBL avec la Grande-Bretagne  
en milliers de dollars (2)

1948

1er trimestre - 2500

2e trimestre - 8600

3e trimestre - 2790

4e trimestre + 100

1949

1er trimestre - 250

2e trimestre + 6510

3e trimestre + 980

4e trimestre - 4710

La situation paraît tellement inextricable que, à un certain moment, l'ECA et les Anglais ont pensé faire un système de paiements sans la Belgique. En mars 1949, l'ECA imagine d'exclure la Belgique d'un plan de paiements. Cette idée est rapidement rejetée à la fois pour des raisons économiques et pour des raisons politiques. En effet, il est difficilement imaginable que l'ECA exclue un pays européen alors que son objectif final est l'intégration économique de ces pays y compris l'Allemagne. Par ailleurs, si on élimine les monnaies fortes d'un système de paiements, le système en lui-même perd de sa valeur. (3)

En mai 1949, le chancelier de l'Echiquier, S. Cripps, en désespoir de cause, aurait proposé à Spaak que la Belgique soit exclue de tout accord de paiements européen (4).

(2) OEEC, Statistical Bulletin of Foreign Trade, cité par MILWARD (A.S.), op. cit., p. 274.

(3) WNRC, RG 286, Belgium Assist. Adm. Program, Study files, box 15; Note of E.A. Tenenbaum on Exclusion of Belgium from payments plan, 16 march 1949.

(4) MILWARD (A.), op.cit., p.275.

Il n'y a pas de réactions belges à cette idée d'exclusion de la Belgique, qu'elle soit émise par les Américains ou par les Britanniques. Hubert Ansiaux, interrogé à ce propos, nous a dit que lui-même n'avait jamais eu connaissance ni des éventuels projets de l'ECA, ni de la proposition Cripps (5).

En avril 1949, au cours d'une réunion à l'OEEC, l'expert financier de l'ECA, R.Bissel, expose les deux objectifs primordiaux de l'ECA : primo, le champ de la concurrence internationale doit être élargi; secundo, il doit être plus facile de gagner des dollars en exportant aux Etats-Unis que de s'en procurer en Europe. Pour atteindre ces objectifs, la transférabilité ou la multilatéralisation de l'aide et la convertibilité en dollars sont les conditions imposées par l'ECA. Le but ultime du gouvernement américain étant la concurrence avec la zone dollar, l'ECA pense qu'il faut dès lors l'établir à une échelle limitée (6). A cette proposition, Ansiaux objecte d'abord que le plan de l'ECA va amener trop de dollars à la Belgique (7). Toutefois, après réflexion, les Belges décident de soutenir la proposition de transférabilité-convertibilité comme principe de base du futur accord. Ansiaux attire cependant l'attention de l'ECA sur la nécessité de trouver une solution pour les dollars conditionnels accumulés par la Belgique grâce à la transférabilité (8).

---

(5) Entretien avec le baron Ansiaux, le 5 décembre 1986.

(6) WNRC, RG 286, Inter-Eur., OSR, Trade and Finance division, subject file, box 7, note of meeting on April 14, 1949, at OEEC.

(7) Ibidem.

(8) WNRC, RG 286, Inter Eur., OSR, Trade and Finance division, subject file, box 7, conversation with H. Ansiaux by H. Havlik, May 4, 1949.

Fin mai, le Comité des paiements, n'ayant pu se mettre d'accord, propose au Conseil le choix entre deux systèmes. L'un, préconisé par la délégation britannique, rejette toute idée de convertibilité et propose un système dit de flexibilité organisée reposant sur un système de droits de tirage strictement bilatéraux et sur l'allocation d'aide conditionnelle correspondante. C'est le système de l'accord de 1948 avec une procédure de transfert des droits de tirage plus souple.

L'autre système, soutenu par l'ECA, la France et la Belgique, est un système de flexibilité automatique qui repose sur les trois principes suivants :

- un régime de droits de tirage bilatéraux avec flexibilité organisée,
- un régime de droits de tirage multilatéraux reposant sur un fonds réservé en dollars ERP; les droits de tirage rendus ainsi transférables par les débiteurs sur les créditeurs de leur choix s'accompagnent de la transférabilité entre créditeurs de l'aide conditionnelle correspondante; un pourcentage déterminé des droits de tirage est transférable,
- un régime de convertibilité pour tout ou partie inutilisée des droits de tirage transférables est attribué au débiteur sous forme de dollars ERP. (9)

Pour Hubert Ansiaux, les Anglais veulent assurer leur position en dollars, protéger leur marché en Europe et établir dans l'année qui suit, la livre sterling comme moyen d'échange international en Europe. (10)

(9) AEB, D.5351, Historique des négociations ayant abouti à l'accord de paiements intra-européens de 1949-1950.

(10) WNRC, RG 286, Inter Eur., OSR, Trade and Finance division, subject file, box 7, Conversation between H. Ansiaux and H. Havlik; Entretien avec Mr Ansiaux, le mercredi 22/1/1986.

Le 23 mai, les Américains annoncent que 50% au minimum des droits de tirage doivent être multilatéraux et que leurs bénéficiaires pourront en convertir en dollars une moitié automatiquement et l'autre moitié avec l'accord de l'ECA. (11)

En juin, le problème est porté devant le Groupe consultatif des ministres et le Conseil. Le Groupe consultatif décide, le 4 juin, que la question du surplus de la Belgique sur les participants, supérieur à son déficit en dollars, doit être résolue préalablement à toute décision concernant le plan de paiements.

Avant tout, il faut donc :

- déterminer l'ampleur de la situation belge : le montant de l'écart entre le surplus sur les pays participants et le déficit en dollars,
- déterminer les droits de tirage bilatéraux que la Belgique accordera,
- trouver un moyen de couvrir la différence entre les surplus et les déficits; cette couverture se ferait à la fois par une aide supplémentaire en dollars, par des crédits à accorder par la Belgique et par des paiements en or venant d'autres pays européens.

Ce dernier point dépend de la solution qui sera donnée au problème de la transférabilité : s'il existe un fonds réservé en dollars, la Belgique se couvrira par la contrepartie des tirages effectués dans ce pool à son profit; seule la différence entre la somme des droits de tirage bilatéraux et des tirages effectués en francs belges dans ce pool, et le total des surplus sur les pays participants devrait être couvert par des crédits belges et des paiements en or (en pratique provenant essentiellement de la Grande-Bretagne). (12)

---

(11) MELANDRI (P.), op. cit., p.210.

(12) AEB, D.5356, Historique des négociations ayant abouti à l'Accord de paiements intra-européens de 1949-1950.

Le Groupe consultatif charge des experts français, anglais, américains et belges d'examiner ces questions. Les experts vont discuter de ces problèmes à partir de propositions françaises et belges (13). Ces discussions sont assez vaines parce qu'elles se basent sur le principe de la transférabilité qui n'est pas admis par les Anglais (14). Les Britanniques marquent une opposition nette au système de transférabilité et refusent de garantir tout paiement en or à la Belgique; ils refusent également des crédits belges impliquant une obligation ultérieure de remboursement en or ou en dollars. La Grande-Bretagne souhaite obtenir des crédits sans obligation spécifique de remboursement, ce qui équivaldrait pour la BNB à détenir des livres sterling sur des comptes spéciaux, qui ne pourraient être utilisées que dans l'éventualité d'un déficit de la Belgique envers cette zone monétaire et dans la mesure de ce déficit. Ceci est inacceptable pour les Belges. (15).

(13) WNRC, RG 286, Inter Eur., OSR, Trade and Finance div., subject file 1949-1951, box 7, Compromise intra-european scheme, memorandum for OSR, June 5, 1949; Ibidem, Memorandum to Milton Katz, June 16, 1949; Ibidem, Belgian proposal, June 4, 1949.

(14) La Belgique propose notamment que, au cas où la différence entre le surplus européen et le déficit vis-à-vis de l'hémisphère occidental est estimée à 200 millions de dollars, cette différence soit convertie par une augmentation de l'aide conditionnelle de 100 millions de dollars, une contribution en or de la Grande-Bretagne de 50 millions de dollars et un prêt à long terme de la Belgique à la Grande-Bretagne de 50 millions de dollars. Cette solution est rejetée par les Anglais tandis que les Français et l'ECA trouvent que la Belgique pourrait accorder plus de 50 millions de dollars de crédit.

(15) Idem note 12; WNRC, RG 286, Inter European, OSR, Trade and Finance division, subject file 1949-1951, box 7, Memorandum from H.F. Havlick, June 23, 1949.



Les experts ne parviennent à évaluer ni l'excédent belge, ni la partie de cet excédent qui doit être couverte par une contribution de la Belgique ni la forme de cette contribution (crédits avec ou sans obligation spécifique de remboursement) (16).

Spaak, Cripps, Petsche et Harriman se réunissent à Bruxelles le 23 juin. Le ministre français des Finances fait une nouvelle proposition en cinq points :

- le financement des déficits intra-européens serait assuré en partie par les pays excédentaires en Europe; la Belgique accorderait un crédit à long terme à taux d'intérêt réduit pour la contre-valeur de 80 millions de dollars (la Belgique avait proposé un crédit de 50 millions de dollars); un effort analogue serait éventuellement demandé à la Suisse;
- 40% du montant des droits de tirage seraient établis sur une base multilatérale;
- en fin d'exercice, les droits de tirage inutilisés seraient rendus convertibles à concurrence de la moitié de leur partie multilatérale;
- possibilité de correction, en cours d'exercice, des erreurs faites dans le calcul des droits de tirage bilatéraux (il faut tenir compte des modifications résultant d'une atténuation des restrictions quantitatives au commerce européen);
- les pays participants s'engageraient à ne pas entraver les importations, les exportations et les transactions financières prises en considération dans le calcul des déficits intra-européens. (17)

---

(16) WNRC, RG 286, Intra-Eur., vol. I, Special ass. for Staff Planning, study files, box 3, Report on Committee of Expert; WNRC, RG 286, Intra-Eur., OSR, Trade and Finance division, subject file, box 7, Memorandum from Havlick, june 23, 1949.

(17) voir note 12.

A l'encontre de Spaak, Harriman et Petsche, Cripps maintient son opposition à toute idée de transférabilité et de convertibilité, et réaffirme que le Royaume-Uni ne peut risquer les réserves en or et en dollars de la zone sterling sans mettre en danger la cohésion de la zone elle-même. Pour atteindre la libre concurrence en Europe, Cripps estime que le premier objectif doit être l'abolition des restrictions quantitatives. En ce qui concerne le plan de paiements, les droits de tirage ne pourraient être transférables que si cette opération n'entraîne de perte d'or ou de dollars pour aucun pays, notamment sous la forme de perte d'aide conditionnelle. Ceci revient, en fait, à rejeter le principe de transférabilité.

Petsche et Spaak trouvent cette proposition inacceptable dans la mesure où elle force des pays créditeurs à accumuler sans limite des monnaies inconvertibles. Harriman rejette aussi la proposition britannique parce qu'elle ne comporte aucun encouragement réel à la libéralisation des échanges intra-européens et renforce la bilatéralisation des échanges commerciaux. Cependant, Harriman propose de laisser tomber provisoirement la clause de convertibilité automatique en dollars des droits de tirage non utilisés; toutefois, dans ce cas, le rapport entre droits de tirage bilatéraux et droits de tirage multilatéraux devrait être de 50/50 et non plus de 60/40, comme dans la proposition Petsche (18).

Les 29 et 30 juin, le Groupe consultatif des ministres et le Conseil de l'OECE se rassemblent pour discuter du problème du surplus belge et de la transférabilité des droits de tirage. Il reste deux jours avant l'expiration de l'accord de paiements de 1948-1949. Les Américains, les

---

(18) Ibidem.

Français et les Belges étant opposés à toute prolongation de ce dernier accord, il faut absolument sortir de l'impasse. Les négociations se poursuivent pendant deux jours et deux nuits; elles sont ponctuées par une contreproposition anglaise à la proposition Petsche et par une nouvelle proposition de Spaak : abandon de la convertibilité, diminution du pourcentage des droits de tirage transférables, limitation à une somme maximum de la transférabilité en faveur de la Belgique, limitation du transfert par la France sur un autre créancier de ses droits de tirage sur la Grande-Bretagne, appel à l'organisation si un créancier estime qu'un débiteur a indûment transféré des droits de tirage qu'il était appelé à exercer sur lui, compensation des pertes encourues par un des créanciers selon un système approprié l'année suivante (19).

Le 30 juin, les discussions se poursuivent sur base de ces concessions. En fin de journée, Harriman propose que le contentieux belge soit résolu de la façon suivante : l'aide conditionnelle de la Belgique est évaluée à 200 millions de dollars, les premiers 100 millions de dollars de surplus belge (dépassant les 200 millions sus mentionnés) seront couverts pour moitié par des dollars mis à la disposition de la Belgique et pour moitié par des crédits consentis par la BNB. Au-delà de ces 300 millions (200 + 100), les surplus seront couverts à concurrence de deux tiers par des dollars et d'un tiers par des crédits belges. Le système mettrait en oeuvre les principes suivants :

- couverture des déficits vis-à-vis de la Belgique,
- deux tiers des droits de tirage sont bilatéraux, un tiers multilatéral,

(19) Ibidem; WNRC, RG 286, Inter Eur., OSR, Trade and Finance division, subject file, box 7, Summary of proposals and issues raised at the meeting of expert, June 29, 1949.

- dans le cas où la transférabilité joue, le créancier initialement prévu conserve cependant un tiers de l'aide conditionnelle correspondant aux droits de tirage non utilisés sur lui; il met sa monnaie nationale à la disposition du nouveau créancier pour deux tiers des droits de tirage non utilisés sur lui,
- si les droits de tirage sont utilisés au-delà du plafond prédéterminé, le créancier reçoit de l'ECA deux tiers de l'excédent en l'aide conditionnelle et le tiers restant dans la monnaie du créancier initialement prévu; si le créancier ne veut pas de cette monnaie, il accorde des crédits équivalents dans sa monnaie au créancier initialement prévu (20).

Ce système équivaut à rendre un quart des droits de tirage multilatéraux.

On se rapproche de la situation qui sera finalement adoptée. Cependant, ces propositions sont inacceptables pour la Belgique, qui devrait en pratique faire un minimum de 100 millions de dollars de crédit sans que le problème du financement du Benelux soit résolu.

---

(20) voir note 12.

Enfin, dans la nuit du 30 juin au 1er juillet 1949, un compromis est accepté par toutes les parties :

- 25% des droits de tirage sont multilatéraux,
- l'aide conditionnelle correspondant aux droits de tirage multilatéraux est attribuée aux pays sur lesquels les droits de tirage sont exercés,
- le montant net en dollars qui peut échoir à l'UEBL ne peut pas dépasser la somme de 352,5 millions de dollars; si on ajoute l'équivalent des 87,5 millions de dollars accordés par la Belgique, ce montant atteint 440 millions de dollars, c'est-à-dire 40 millions de dollars de plus que l'excédent estimé de 400 millions de l'UEBL sur les pays participants. (21)

Ce système équivaut au système proposé par Hoffman pour la proportion des droits de tirage multilatéraux mais il simplifie la procédure.

Le déficit de la Belgique vis-à-vis de l'hémisphère occidental est estimé à 200 millions de dollars; l'aide conditionnelle s'élève donc à cette somme. L'excédent de l'UEBL vis-à-vis des pays participants est aussi estimé à 200 millions de dollars. Cet excédent est couvert jusqu'à 125 millions à 50% par des droits de tirage auxquels correspond une aide conditionnelle et à 50% par des crédits consentis par la Belgique. Les 75 millions restants sont couverts à concurrence de deux tiers par des droits de tirage et d'un tiers par l'octroi de crédits UEBL. Ces crédits, d'un montant maximum équivalant à 87,5 millions de dollars, sont répartis entre la

---

(21) WNRC, RG. 286, EPU, OSR, Finance and Trade division, subject file 1949-1951, box 7, Note on meeting, June 30, 1949.

France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. La durée, le rythme d'amortissement et le taux d'intérêt des crédits sont comparables à ceux des prêts consentis par l'Eximbank pour le compte de l'ECA. (22)

Le 7 juillet, Hoffman accepte ce projet pour l'ECA. L'établissement des droits de tirage dépend du montant de l'aide qui, elle-même, dépend du Congrès américain. En attendant, les compensations mensuelles sont opérées selon les termes de l'ancien accord. Il n'y a plus de droits de tirage disponibles mais les gouvernements des pays participants consentent à faire des crédits anticipant le futur accord. (23) L'accord lui-même est signé le 7 septembre 1949.

---

(22) Ibidem.

(23) DIEBOLD (W.), op. cit., p.69.

## 2. Les termes de l'accord.

Ce nouvel accord repose sur les mêmes principes de base que le précédent : compensations de première et de deuxième catégorie effectuées chaque mois par la BRI. Cependant, plusieurs éléments nouveaux sont introduits : transférabilité partielle des droits de tirage, moyens pour remédier à la situation particulière de la Belgique, plus grande flexibilité pour revoir les droits et mesures pour éviter de donner une orientation artificielle au commerce.

Trois quarts des droits de tirage restent bilatéraux tandis qu'un quart de ces droits devient multilatéral. Chaque paire de pays a estimé ses surplus et déficit réciproques compte tenu de ressources existantes convenues. Des droits de tirage sont établis pour couvrir trois quarts des déficits estimés; un montant correspondant d'aide conditionnelle en dollars ERP est alloué au créancier une fois les droits de tirage utilisés. Le quart restant peut être utilisé par le débiteur sur un créancier de son choix; l'aide conditionnelle est allouée aux pays sur lesquels les droits de tirage ont été exercés. Les droits de tirage multilatéraux peuvent être utilisés sur n'importe quel pays signataire de l'accord (sauf la Suisse). Les droits de tirage bilatéraux sont automatiques. Les droits de tirage multilatéraux le sont aussi, sauf s'il n'y a pas de droits bilatéraux établis entre les deux pays qui feraient l'opération et lorsque les droits de tirage bilatéraux plus un tiers ont été utilisés. De cette manière, les négociateurs espèrent introduire une plus grande flexibilité dans le système et un élément de concurrence, même limitée, entre les pays européens.

Le cas de la Belgique a dû faire l'objet d'un règlement particulier. Les droits de tirage établis sur la Belgique lors du précédent accord n'avaient pas suffi pour couvrir son surplus commercial avec les autres pays européens, ce qui avait amené certains pays à restreindre leurs importations en provenance de la Belgique faute de moyens de paiement. La crainte de perdre des dollars en faveur de la Belgique a été un élément majeur dans l'opposition de la Grande-Bretagne à la transférabilité. Le financement du surplus belge était donc un élément essentiel du compromis final. L'OECE avait estimé le surplus total de la Belgique vis-à-vis des membres de l'OECE à 400 millions de dollars et son déficit à l'égard de l'hémisphère occidental à 200 millions de dollars. Ce surplus de 200 millions devait provenir principalement des exportations vers la France, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas.

Finalement, le problème est résolu de la manière suivante :

- les deux cents premiers millions de l'excédent belge sont financés par des droits de tirage normaux,
- les deux cents autres millions sont couverts à concurrence de 112,5 millions par des droits de tirage multilatéraux spéciaux sur la Belgique (en contrepartie desquels une aide conditionnelle en dollars ERP a été mise de côté sur le montant total disponible) et par des crédits belges à la France (21,5 millions de dollars), aux Pays-Bas (38 millions de dollars) et à la Grande-Bretagne (28 millions de dollars). Ces prêts sont consentis aux mêmes conditions que les prêts faits par les USA dans le cadre du plan Marshall (intérêt de 2,5% l'an - amortissement en 50 semestrialités égales allant du 1/04/1956 au 1/01/1981 - possibilité d'amortissement extraordinaire ou de sursis - possibilité pour la Belgique d'apurer un éventuel déficit avec ces pays par un amortissement extraordinaire). (24)

---

(24) AEB, D.5354, Projet de loi portant sur l'approbation de l'accord de paiements et compensations entre pays européens, signé à Paris le 7/09/1949, le 6/12/1949.



Les droits de tirage sur la Belgique et les prêts belges sont établis de la manière suivante : (25)

#	#	#	#	#	#	#	
#	Montants établis	# Pays bénéficiaires :				#Totaux	#
#	#	#	#	#	#	#	
#	#	# France	# P.-Bas	# U.K.	# Autres	#	#
#	#	#-----				#	#
#	#	# en millions de \$				#	#
#	#	#-----				#	#
#	200 premiers millions	# 29,5	# 52	# 38,5	# 80	# 200	#
#	de droits de tirage	# .	#	#	#	#	#
#	#-----						#
#	200 autres millions:	#	#	#	#	#	#
#	1ère tranche :	#	#	#	#	#	#
#	prêts	# 15	# 27	# 20,5	#	# 62,5	#
#	d.de tirage	# 15	# 27	# 20,5	#	# 62,5	#
#		#	#	#	#	#	#
#	2e tranche :	#	#	#	#	#	#
#	prêts	# 6,5	# 11	# 7,5	#	# 25	#
#	d. de tirage	# 13	# 22	# 15	#	# 50	#
#		#	#	#	#	#	#
#	totaux partiels :	# 49,5	# 87	# 63,5	#	#	#
#		#	#	#	#	#	#
#	#-----						#
#		#	#	#	#	#	#
#	total général :	# 79	# 139	#102	# 80	# 400	#
#		#	#	#	#	#	#
#	#-----						#

En raison des crédits à long terme à la France, aux Pays-Bas et à la Grande-Bretagne et des crédits à court terme pour permettre au système de fonctionner, cette solution a des effets inflationnistes qui vont à l'encontre de la politique financière de la Belgique. Cependant, durant la seconde moitié de 1949, les difficultés d'exportation se font de plus en plus fortes et la Belgique doit faire face à un chômage croissant. Ce système garantit au moins ses traditionnels marchés d'exportation à la Belgique. En outre, la BNB a la possibilité d'augmenter ses avoirs en dollars; elle peut espérer recevoir 112,5 millions de dollars de plus que ce que le système permettait normalement. Elle a une allocation ferme de 312,5 millions de dollars, avant la répartition de l'aide, non soumise aux inévitables "coupes sombres" lors de la répartition. En plus, par le jeu de la transférabilité, elle peut espérer gagner encore 40 millions de dollars.

Le tableau de la page suivante donne l'ensemble des droits de tirage bilatéraux finalement établis.

DROITS DE TIRAGE BILATERAUX FINALEMENT ETABLIS POUR L'ANNEE 1949-1950 (26).  
Pays accordant les droits de tirage bilatéraux

Montants  
du 01.07.49 au  
30.06.50)

Autriche Belgique Danemark France Allemagne Italie P-Bas Norvège Portugal Suède Turquie R-U. Total

En millions de dollars

Pays bénéf.																				
Autriche	6.8	4.1	41.5	0.2	0.8													15.5	68.9	
Danemark	11.0	6.0																	17.0	
France	21.5		23.7	8.3															53.4	
Allemagne																				
Grèce	1.0	14.6	2.1	7.9	5.3	0.8	2.4	2.9	7.0	6.0	6.0							48.3	60.3	
Pays-Bas	39.0																		27.8	94.7
Norvège	13.2																		39.0	
Portugal	0.2	9.5		0.9	3.8			27.4											61.5	
Turquie	0.8	5.1	2.9	1.0	1.1														14.8	
Royaume-Uni	29.0			6.2	4.7	0.4		1.7											20.0	60.9
Totaux :	2.0	149.5	5.0	35.5	99.2	24.3	13.9	6.1	0.8	38.9	12.7								111.6	499.4

(26) BIS, 21st Annual Report, p.216.

En outre, chaque pays bénéficie, en plus, d'un tiers de la valeur des droits de tirage à exercer sur le partenaire de son choix. Ainsi, par exemple, les Pays-Bas ont 39 millions de dollars de droits de tirage sur la Belgique auxquels ils peuvent ajouter 17,4 millions de dollars qu'ils tirent sur le partenaire de leur choix.

### 3. L'utilisation des droits de tirage.

Sur l'ensemble des droits de tirage, les droits de tirage bilatéraux finalement établis ont été entièrement utilisés. Ce fait est dû en partie aux réajustements successifs et à l'annulation en dernière heure des montants non utilisés. Seulement un peu plus des deux tiers des droits de tirage multilatéraux ont été utilisés ainsi que le montre le tableau ci-après.

Droits de tirage établis,  
utilisés et non utilisés pendant l'année 1949-1950 (27)

(en millions de dollars)

Etablis utilisés ou non	Bilaté- -raux	1/3 des droits bilatéraux établis à l'origine automa- -tiques	Multilatéraux sur la demande	spéciaux sur la Belgique	total	total général
Etablis	499,4	172,4	-	112,5	284,9	784,3
Utilisés	499,4	90,3	62,9	50,1	203,4	702,8
Utilisés en + ou -	-	-82,1	+62,9	-62,4	-81,5	-81,5

Si on exclut les droits de tirage spéciaux sur la Belgique, seulement 153,2 millions de droits de tirage multilatéraux sur 172,4 ont été utilisés. La plus grosse partie de ces droits a été utilisée automatiquement dans la relation bilatérale. L'effet de multilatéralité n'a joué que sur un peu moins de 63 millions, c'est-à-dire 9% du total de l'ensemble des droits de tirage pour l'année 1949-1950. Le tableau suivant résume la situation de la Belgique.(28)

Pays en faveur desquels la Belg. établit des droits	Droits bilatéraux établis	Ensemble des droits utilisés
---	------------------------------	---------------------------------

en millions de dollars

Allemagne	-	6,4
Autriche	6,8	9
Danemark	11	12,5
France	21,5	21,5
Grèce	14,6	22,2
Norvège	13,2	14,4
Pays-Bas	39	104,6
Portugal	9,5	12,8
Royaume-Uni	29	30,6
Turquie	5,1	5,1
	-----	-----
	149,7	239,1

Au 30 juin 1950, l'excédent belge s'établit à 278 millions de dollars au lieu des 400 millions initialement prévus. Sur ce montant, 239 millions ont été couverts par des droits de tirage et 39 millions par des prêts. Dans l'ensemble, les prévisions ont été plus ou moins respectées, sauf dans le cas du Royaume-Uni et de la France.

(28) BRI, 21e Rapport Annuel.

L'impact de cet accord de paiements est capital pour la mise en route de l'accord de pré-union Benelux, ainsi que pour l'entrée en vigueur, en application de celui-ci, des listes de libérations à fin décembre 1949. Seuls les Pays-Bas ont utilisé toutes les possibilités de droits de tirage et de crédits sur la Belgique offertes par l'accord. Il est significatif de constater que 99,5 % des droits de tirage, que les Pays-Bas avaient reçus, ont été exercés sur la Belgique.

La France a utilisé uniquement les droits de tirage bilatéraux que la Belgique lui avait accordés, elle n'a utilisé ni le dernier quart multilatéral, ni les droits de tirage spéciaux, ni les crédits que la Belgique était prête à lui consentir. La Grande-Bretagne n'a emprunté à la Belgique qu'un million de dollars sur les 27,5 prévus. Pour le reste, l'accord a fonctionné comme prévu sauf dans le cas de l'Allemagne dont le déficit vis-à-vis de l'UEBL n'avait pas été projeté.

Les dévaluations de septembre 1949 ne suffisent pas à expliquer l'incorrection des prévisions à l'égard de la France et de la Grande-Bretagne. La période d'application de l'accord de 1949 coïncide avec la chute des prix de l'acier et ses conséquences déjà évoquées pour la Belgique (29). L'accord de pré-union Benelux combiné avec l'accord de paiements permet à la Belgique de maintenir un taux élevé d'exportation mais celui-ci est dû, en partie, à des raisons de conjoncture aux Pays-Bas : les producteurs belges ont profité du maintien d'un marché néerlandais demandeur pour écouler des quantités de textile, par exemple, supérieures aux besoins réels du pays (30).

---

(29) voir pages 168 à 170.

(30) voir page 169.

Ainsi, à côté de la nécessité de la création d'un système de paiements stable, apparaissent deux impératifs pour l'économie belge : trouver un financement pour restructurer une industrie en train de se faire dépasser et prendre des mesures de libération des échanges dans le cadre d'unions économiques.

#### 4. La portée de l'accord.

Le volume des compensations effectuées grâce à ce nouvel accord est à peine plus élevé que celui des accords précédents. La BRI a effectué pour 63 millions de dollars de compensations de première catégorie et pour 86,4 millions de compensations de seconde catégorie, soit en tout 149,3 millions de dollars. (31)

Si on exclut les crédits belges, les droits de tirage (702,8 millions de dollars) et les compensations (149,3 millions de dollars) ont financé des transactions pour un montant de 852,1 millions de dollars, ce qui représente plus ou moins 10% du commerce entre les pays OEEC pour l'année qui va de juin 1949 à juin 1950 (32). L'impact pratique de l'accord a été d'une importance relative; cependant, l'acceptation de principe de la transférabilité, combinée avec une apparence d'équilibre dans les balances des paiements intra-européennes consécutive aux dévaluations de septembre 1949, va avoir un impact non négligeable sur la coopération européenne. Elles vont ouvrir la voie à un nouveau type d'accord de paiements : l'Union Européenne de Paiements.

---

(31) BRI, 21e Rapport Annuel, p.234.

(32) DIEBOLD (W.), op. cit., p. 85.



## Chapitre IV : L'UNION EUROPEENNE DE PAIEMENTS.

### 1. Les négociations.

L'aide Marshall avait permis d'éviter l'effondrement des principes de Bretton Woods avant que ceux-ci n'entrent en application. Cependant, le problème de la restauration d'un système économique viable après l'aide Marshall restait entier; les brèches avaient été colmatées, mais il fallait envisager la question à long terme et construire un système durable.

Les dévaluations de septembre 1949 rétablissent un rapport plus juste entre les monnaies européennes elles-mêmes et entre celles-ci et le dollar; les balances de paiements se rapprochent d'un meilleur équilibre. Cette situation ouvre de nouvelles perspectives sur le plan de la multilatéralisation des paiements. A Washington, deux théories s'affrontent : les représentants du FMI estiment que l'atténuation des déséquilibres devrait permettre au Fonds Monétaire de remplir son rôle tandis que Paul Hoffman propose au NAC que l'ECA contribue à l'établissement d'un mécanisme de paiements automatique en Europe. (1) C'est finalement la proposition de l'ECA qui sera soumise au Conseil de l'OECE.

La Banque Nationale de Belgique, et plus particulièrement le Gouverneur Maurice Frère, estime que, si l'organisme monétaire central doit servir de point de départ à une solidarité entre pays européens dans d'autres domaines (dont la suppression des restrictions quantitatives aux échanges de marchandises entre pays participants et la zone

(1) voir à ce propos MILWARD (A.S.), op. cit., pp.322-324.

dollar), il faut qu'il soit géré par des Européens. C'est donc une institution européenne qui doit assurer le fonctionnement de l'accord monétaire. Le FMI ne devrait pas intervenir dans les rapports monétaires entre pays européens; il ne devrait servir que de mécanisme de réserve lorsque les problèmes déborderaient le cadre européen. (2)

Le 10 décembre 1949, R. Bissel, l'expert financier de l'ECA, expose au Conseil de l'OECE un projet de transférabilité des monnaies européennes entre elles et de libération des échanges. Le plan américain est destiné à servir de base au plan de paiements pour 1950/1951.

Les grandes lignes de ce plan sont:

- chaque pays se verrait attribuer un quota qui dépend du total de son commerce avec les autres pays participants; le quota pourrait équivaloir à 10% de ce total,
- un pays ne serait plus créancier ou débiteur vis-à-vis d'un autre pays mais le serait vis-à-vis de l'ensemble de ceux-ci selon une technique de clearing multilatéral; les compensations de première et de deuxième catégorie se feraient donc automatiquement,
- les marges de crédit bilatérales actuelles seraient consenties par un pays à l'ensemble des autres, ou réciproquement par l'ensemble des autres à un pays; le plafond du crédit serait fonction du quota (par exemple 100% de celui-ci); un pays ne pourrait demander ou ne devrait effectuer des paiements que lorsqu'il se trouve dans une position débitrice ou créditrice dépassant son quota,

---

(2) AEB, D.7114 (II), mémorandum Frère sur la situation de la Belgique, le 22/1/1950.

- une aide américaine est prévue pour les "déficits structurels" -c'est l'élément nouveau et essentiel du projet Bissel-; avant chaque exercice, on procéderait à une évaluation de la position débitrice ou créditrice résultant de circonstances structurelles, ces dernières n'étant pas définies dans le plan américain; le montant des déficits ou des créances structurels représente pour le débiteur la possibilité d'un dépassement des marges de crédits et pour le créateur des paiements en dollars assurés; l'intervention de l'ECA pour le règlement des déficits ira en diminuant et disparaîtra en 1952;
- pour couvrir les déséquilibres dépassant les marges de crédit multilatérales et les déficits structurels couverts par l'aide américaine, il y aurait usage simultané d'or et de crédit.

Tout ce système fonctionnerait de façon automatique. Le plan prévoit, en outre, un organe administratif composé de délégués des pays participants et de l'ECA (pour la période pendant laquelle les fonds ERP interviendraient). Cet organisme interviendrait au cas où la position débitrice ou créditrice d'un pays dépasserait un certain pourcentage de son quota. Cette administration ferait des consultations permanentes, discuterait des politiques financières et de crédit, des taux de change, des prêts par le système et de l'exclusion éventuelle d'un membre au cas où cela se justifie. Les décisions administratives ne devraient pas être prises à l'unanimité. Le plan prévoit également l'élimination des restrictions quantitatives aux échanges avant juillet 1950. Les restrictions quantitatives qui subsisteraient à cette date devraient être multilatérales et devraient être éliminées avant fin décembre 1950. (3)

---

(3) AEB, D.5356, note pour le Secrétaire général, le 22/12/1949.

Ce plan correspond au vieux souhait belge de multilatéralisation. Les idées de base du plan Ansiaux de 1947 se retrouvent dans le document Bissel : la multilatéralisation des paiements et des crédits, la notion de quota et une aide américaine pour garantir les paiements au-delà d'une marge de crédit.

Dès le début cependant, les experts belges émettent une série de critiques ou de mises en garde. Ils constatent le retour à la volonté de pénalisation des créanciers telle qu'elle existait dans le premier plan Keynes lorsqu'ont été discutés les principes du FMI. En fait, les Belges s'inquiètent déjà de l'ampleur des crédits qu'ils devront accorder. Les experts belges s'inquiètent aussi des décisions qui pourraient être prises au sein de l'organisme administratif, car ces décisions ne devraient pas requérir l'unanimité. Ils craignent l'ingérence des autres délégués dans leurs finances internes qui entraînerait, par exemple, la modification de la politique budgétaire dans le sens d'une inflation modérée. Enfin, la question des balances en sterling constitue, selon ces experts, un problème avant la mise en route du système.

Les négociations démarrent sur la base de ce plan. Si ces propositions américaines ne sont pas définitives, les Européens sont cependant confrontés à la nécessité d'accepter ou de refuser un plan selon ce schéma, et de choisir la voie de la libération des échanges ou de refuser l'aide Marshall. Ce plan et le discours d'Hoffman mettent les pays de l'OECE au pied du mur et ne leur permettent plus de temporiser.

Les Belges ont d'autant plus conscience du rôle important qu'ils ont à jouer dans cette question, que le discours de Bissel avait été précédé de conversations entre H. Ansiaux, les Américains et les Anglais. Au cours de ces discussions, les Américains et les Anglais, chacun dans un but différent, avaient demandé à H. Ansiaux de continuer à présider le Comité des paiements. Les Américains souhaitaient que H. Ansiaux continue à défendre la politique qui était la sienne depuis 1947 tandis que les Britanniques espéraient, curieusement, un retour aux propositions Keynes (4).

Au cours des premières discussions, le principal souci des experts belges est de maintenir un lien étroit entre la multilatéralisation des paiements et la libération des échanges. Ils craignent que le premier aspect soit résolu et adopté sans le second; le plan de multilatéralisation est censé donner des ressources suffisantes aux pays débiteurs, et les discriminations n'ont donc plus de raisons d'être. En outre, les Belges estiment que s'ils consentent à faire des crédits à la masse des autres, en contrepartie, ils doivent s'assurer des débouchés normaux pour leurs produits. (5)

Les experts belges espèrent trop et leurs espoirs sont vite déçus. En effet, fin janvier, à la suite du rejet par les Britanniques et les Scandinaves du plan de paiements mis sur pied par le Comité des paiements sur base du projet américain, le conseil de l'OECE adopte des recommandations très générales sur les objectifs du plan de paiements et sur les conditions à remplir.

---

(4) Entretien avec le baron Ansiaux, le 15 décembre 1986.

(5) AEB, D.5357, note de R. Ockrent pour le ministre des Affaires Étrangères, le 4/01/1950.

Ces conditions sont que l'UEP doit tenir compte de l'existence de la zone sterling et des accords bilatéraux en vigueur. A ce moment, le gouvernement britannique est toujours opposé à toute idée de participation à un système de clearing multilatéral automatique en Europe occidentale et au principe essentiel pour l'ECA d'un organisme central qui pourrait influencer les politiques financières nationales. La division au sein du gouvernement britannique est identique à celle de 1947 : certains sont prêts à accepter une version modifiée du plan américain tandis que d'autres sont réticents à toute idée de participation. La différence, cette fois-ci, semble avoir été le rôle joué par la Banque d'Angleterre (6).

Début février, la décision est prise à Washington de réserver jusqu'à un tiers de l'aide prévue pour l'année 1950/1951 pour encourager l'unification européenne et financer le projet de libéralisation du commerce intra-européen.

Malgré cela, la Grande-Bretagne tempore jusqu'en mars, en raison des élections générales de février. En février, l'ECA tente de forcer la main au Royaume-Uni en faisant valoir que l'aide prévue pourrait aller entièrement à une petite Union Européenne de Paiements dans le cadre du projet Finebel (7). Cependant, l'idée même de Finebel est dans une impasse, les Français ne voulant pas de la participation de l'Allemagne tandis que les Pays-Bas en font une condition sine qua non (8). Il semble que personne, les Belges pas plus que

(6) voir à ce propos MILWARD (A.S.), op. cit., p.328.

(7) GRIFFITHS (R.T.) - LYNCH (F.M.B.), L'Echec de la "Petite Europe" : Les négociations Fritalux/Finebel, 1949-1950, in "Revue Historique", n°555, juillet-septembre 85, pp.183-184.

(8) Ibidem, pp.183-187

les autres, n'ait véritablement pris cette idée au sérieux (9). Début mars, l'attitude de Bevin devenant plus favorable à une union et son opposition à Finebel plus ferme, Hoffman et Harriman décident de mettre le plan Finebel de côté pour un temps. (10)

Au même moment, la Grande-Bretagne soumet son propre plan. La proposition britannique implique plus ou moins le confinement des règlements multilatéraux au continent. La Grande-Bretagne maintiendrait ses accords bilatéraux sur le continent mais les compensations automatiques seraient appliquées uniquement aux surplus et déficits entre pays continentaux. Les dettes en sterling seraient compensées uniquement dans deux cas : si l'opération réduit l'endettement net d'un pays continental vis-à-vis du système et si la dette excède la marge de crédit accordée au Royaume-Uni. Les créances sur la Grande-Bretagne seraient réglées seulement après le transfert au système de clearing de toutes les créances britanniques sur les autres pays au-delà du plafond bilatéral. Combiné avec le maintien des contrôles à l'importation, ce système, non seulement, permettait aux Anglais de ne pas perdre d'or mais les mettait en bonne position pour en gagner grâce à un choix judicieux des dettes et des créances à intégrer ou non dans le système. (11)

Ce plan n'arrange absolument pas la Belgique qui risque de voir ses relations monétaires avec la Grande-Bretagne maintenues en dehors du système de clearing. Cependant, les Belges décident de ne pas prendre l'initiative de combattre la proposition britannique (12). Cette attitude contrarie les

---

(9) Entretien avec le baron Ansiaux, le 15 décembre 1986.

(10) GRIFFITHS (R.T.)- LYNCH (F.M.B.), *op.cit.*, p. 187.

(11) TRIFFIN (R.), *Europe and the Money Muddle*, New Haven, 1957, pp.164-166; MILWARD (A.S.), *op.cit.*, p. 329; AEB, D.5356, note de R. Ockrent pour le Ministre, le 21/3/1950.

(12) *WNRC, RG 286, UEP, vol. 2, Special ass. for Staff Planning, subject file, 1942-1952, box 2, H.J. Tasca to Katz, March 16, 1950.*

Américains : jusqu'à présent, Ansiaux était le porte-parole de leur point de vue parmi les Européens. Ce comportement semble avoir été imposé à Ansiaux par le gouverneur de la Banque Nationale, Maurice Frère, et par le nouveau ministre des Affaires Etrangères, Paul Van Zeeland. En effet, si le système proposé par les Américains correspond en théorie à leur souhait, ils estiment que la charge de financement à supporter par la Belgique est trop lourde. Frère et Van Zeeland sont opposés à engager la Belgique à faire des prêts supplémentaires en Europe comme l'implique le projet UEP si elle ne peut pas emprunter des dollars par le biais de l'aide directe, de la Banque Internationale, de l'Eximbank ou du marché de New York. Jusqu'alors, tous les efforts dans ce sens se sont révélés vains et l'opposition de l'ECA à un emprunt belge à l'Eximbank a été mal accueillie en Belgique et ressentie comme un coup dur à la politique du Gouverneur Frère. En raison de la politique anti-inflationniste de la Banque Nationale, les prêts belges à l'UEP devraient être financés sur le marché des capitaux et seraient donc en concurrence avec les emprunts émis par le gouvernement belge pour la reconstruction et les travaux publics. Le marché des capitaux belges est trop étroit pour absorber à la fois les emprunts UEP et les emprunts internes (13).

Enfin, l'ECA rejette la proposition britannique en montrant ses implications réelles et son incompatibilité avec l'idée américaine d'une plus grande compétitivité en Europe.

Dans le courant du mois d'avril, des discussions techniques et informelles se poursuivent à l'OECE. D'une part, les Français, les Italiens, les Néerlandais et les Belges produisent un mémorandum dans lequel ils exposent leur point de vue commun. D'autre part, Ansiaux est chargé de concilier ce

---

(13) Ibidem.



point de vue avec les objections des Britanniques. Ni les propositions d'Ansiaux, ni les discussions qui s'ensuivent, n'aboutissent à un quelconque résultat. Les propositions d'Hubert Ansiaux impliquent la compensation automatique et donc la suppression des accords bilatéraux, ce qui est inacceptable pour les Britanniques. (14) En définitive, le problème de la zone sterling et des avoirs accumulés par certains des pays participants sera résolu en dehors de l'OECE par un compromis entre Washington et Londres. Les détenteurs de sterling pourront négocier leur remboursement en deux ans à partir de la mise en route de l'UEP et, si les négociations échouent, le Royaume-Uni aura encore deux ans pour opérer le remboursement. Un pays participant, en surplus par rapport à l'UEP, pourra échanger ses créances en sterling et les utiliser dans l'Union de façon multilatérale. La Grande-Bretagne sera remboursée par l'ECA de toute perte d'or résultant de ces opérations (15).

Début avril, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Belgique se mettent d'accord sur une série de principes communs pour l'UEP.

Ces principes sont les suivants :

- les compensations sont automatiques et laissent chaque pays débiteur ou créateur vis-à-vis de l'ensemble des autres;
- l'existence de droits de tirage multilatéraux auxquels correspondent une aide en dollars;
- une marge de crédit garantie à l'Union par les créateurs et garantie par l'Union aux débiteurs; ces crédits sont remboursés en or à l'Union par le débiteur et par l'Union au créateur après douze mois consécutifs; ils remplacent les accords bilatéraux existants.

(14) WNRC, RG 286, UEP, vol. III, Special Ass. for Staff Planning, subject file, 1949-1952, Informal UEP Meeting held april 26, 1950; Ibidem, Informal UEP Meeting held april 28, 1950.

(15) MILWARD (A.S.), op. cit., p. 329-330.

Le système prévoit que chaque pays reçoive un quota sur le fonds en dollars de l'UEP égal à la marge de crédit qu'il accorde. Ce quota peut être utilisé sous forme de garantie en dollars pour couvrir une proportion décroissante (75% à 25%) de son déficit résiduel ou sous forme de remboursement à l'Union. Le reste du déficit ou du remboursement à l'Union est couvert par des paiements en or tirés sur les réserves du débiteur et par des droits de tirage du débiteur sur le FMI. La BRI est l'agent exécutif, sous le contrôle d'un Comité de direction. Ce Comité n'a pas de pouvoir discrétionnaire et exécute simplement l'accord; il en réfère au Conseil de l'OECE (16).

Ce système est très intéressant pour les créanciers qui évitent tout engagement de crédit automatique au-delà du plafond de crédit prévu, et reçoivent des paiements en or ou des créances sur le FMI pour les crédits au-delà du plafond. Par ailleurs, l'introduction du FMI dans le mécanisme peut entraîner un accroissement de leur engagement de crédit mais sur la base de leur balance des paiements globale, et non sur la fraction européenne de celle-ci. Ce dernier aspect est particulièrement intéressant pour la Belgique.

---

(16) WNRC, RG 286, UEP, vol. II & III, Spec. Ass. for Staff Planning, Subject files, 1949-1952, box 2, R. Triffin to H.J. Tasca, avril 5, 1950.

En théorie, ce système correspond au souhait américain sauf sur trois points particuliers qui seront combattus : l'introduction du FMI dans le système qui double le risque d'obligation de financement par les Américains, le peu de pouvoir de l'organisme central et enfin, le peu de crédits accordés par les Européens entre eux. Ce dernier point touche spécialement la Belgique. L'ampleur et la durée des crédits à accorder par les créditeurs en Europe aux autres pays européens feront l'objet de négociations très dures entre les Belges et les Américains en mai et en juin. Au départ, la France, l'Italie et les Pays-Bas étaient d'accord avec la Belgique sur l'ampleur et la durée des crédits mais dès la fin avril, la Belgique se retrouve relativement isolée sur cette question. Cependant, ces négociations ont lieu après la mise au point des principes de fonctionnement de l'UEP.

Comme l'avaient prévu les Américains, chaque pays est créateur ou débiteur de l'ensemble des autres. Les règlements se font partiellement en or et partiellement au moyen de crédits. Chaque pays se voit attribuer un quota qui correspond aux limites du déficit ou de l'excédent cumulé dans les paiements intra-européens pouvant être réglés par l'intermédiaire de l'Union au moyen de crédits ou de versements en or. La proportion d'or ou de crédits destinée à régler des excédents et des déficits s'établit graduellement : les 20 premiers pour-cent du quota sont essentiellement des crédits reçus ou consentis. Au-delà de ces 20%, le débiteur exécute ses paiements dans une proportion croissante d'or tandis que le créateur reçoit de l'or pour moitié et consent des crédits pour l'autre moitié. En fin de compte, le créateur accorde des crédits pour 60% et reçoit de l'or et des dollars pour 40%

de son quota et inversement pour le débiteur. Par ce système, l'ECA espère inciter le débiteur à rééquilibrer sa position et empêche le créancier de couvrir son déficit à l'extérieur de l'Union par des rentrées en or trop importantes provenant de celle-ci. Les règlements se font chaque mois par l'intermédiaire de la BRI. Le quota est fixé à 15% des transactions visibles et invisibles avec les autres membres. Tous les déficits compensables sont réglés automatiquement. Les marges de crédits correspondant aux quotas peuvent être utilisées dans n'importe quelle monnaie d'un pays participant. Les opérations se font par l'intermédiaire d'un fonds alimenté par un montant de 350 millions de dollars souscrits par le gouvernement américain, par les montants en or et en dollars versés par les débiteurs de l'Union et par les créances résultant des prêts consentis par l'Union au débiteur. Ce fonds sert à couvrir les versements d'or et de dollars aux créanciers de l'Union, les engagements de l'Union résultant des prêts consentis par les créanciers et les frais de fonctionnement.

Le système en lui-même correspond au souhait des Belges dans la mesure où il permet de relancer le commerce intra-européen (17). Le point litigieux reste, comme nous l'avons souligné plus haut, l'ampleur et la durée des crédits à accorder. La Belgique estime qu'elle a été lésée par rapport aux pays participants qui ont bénéficié d'une aide directe. En effet, ceux-ci ont pu poursuivre une politique d'investissement qui commence à porter ses fruits dans de nombreux domaines (électricité, sidérurgie et mines en France; textile et sidérurgie aux Pays-Bas, transport et politique de l'argent à bon marché en Grande-Bretagne). Les Belges se sentent dépassés parce qu'ils n'ont pas eu les capitaux pour financer un effort

---

(17) AEB, D.5356, Aide-mémoire du gouvernement belge à Mr Murphy, le 10/5/1950.

de modernisation dans les charbonnages et la sidérurgie par exemple (18).

Ce phénomène est accentué, en 1950, par la fin de la période d'insuffisance de production en Europe. Au contraire, un marché demandeur a fait place à des problèmes d'écoulement de marchandises avec les conséquences, déjà évoquées, sur les exportations d'acier et donc sur les exportations belges en général. En outre, les négociations du plan Schuman, à propos desquelles les premiers mémos de Monnet prévoient la fermeture des charbonnages du Borinage en raison de l'insuffisance de leur niveau de productivité, accentuent les inquiétudes des producteurs belges.

La supériorité concurrentielle acquise par d'autres pays grâce aux investissements des fonds de contrepartie est durement ressentie par les exportateurs belges. La Belgique est confrontée à la nécessité de financer des investissements d'équipement et de modernisation; ces investissements tarissent ses possibilités de crédits à l'étranger parce que le marché financier est trop étroit pour absorber à la fois les emprunts intérieurs et les crédits UEP sans provoquer d'inflation.

Ces deux données de la réalité économique belge justifient l'attitude de la Belgique au cours des négociations UEP. D'une part, elle va tenter d'obtenir une aide directe (19) et d'autre part, elle va essayer de limiter au maximum l'ampleur de son quota dans l'UEP. Les premiers accrochages entre Belges et Américains ont lieu début mai à propos du refus belge d'accorder des crédits à moyen et long terme. Cette attitude de la Belgique est motivée par le manque de pouvoirs administratifs de l'organisme central de l'Union (20).

(18) AEB, D.5354, note de l'ABCE, le 14 juillet 1950; WNRC, RG 286, Finance payment intra-eur., OSR, Central sec., subject file, box 11, Memorandum of conversation between P. Van Zeeland, R. Murphy, J. Nuveen, June 8, 1950.

(19) Ibidem.

(20) AEB, D.5356, Aide-mémoire du gouvernement belge à Mr Murphy, le 10/5/1950.

Mais bientôt le litige s'élargit à l'ampleur des crédits demandés à la Belgique dans l'UEP. Si on s'en tient au critère de 15% du commerce visible et invisible avec les pays participants pour l'établissement du quota, la Banque Nationale de Belgique devrait prendre un engagement de crédit de plus de 400 (433,8) millions de dollars. Cet effort lui semble insupportable car le volume du commerce extérieur de la Belgique est proportionnellement plus élevé que celui des autres pays européens. Les délégués belges et le ministre Van Zeeland contestent la validité du critère de mesure du quota, ils demandent l'élargissement de ce critère et la prise en compte par exemple du revenu national, du budget, du montant des billets en circulation ... Paul Van Zeeland déclare début juin à l'ambassadeur Murphy et à John Nuveen que la Belgique peut à la rigueur garantir un quota de 250 millions ce qui correspondrait, étant donné les paiements en or, à un effort de crédit de 150 millions. La différence entre ces 250 millions et les 400 millions demandés par les Américains, soit 150 millions de dollars, pourrait éventuellement faire l'objet d'un crédit de la part de la Belgique à condition que l'administration américaine accorde une aide directe à la Belgique correspondant à ce montant. (21)

Durant la première quinzaine de juin, l'ECA fait trois nouvelles propositions. Une première proposition consiste à mettre à la disposition de l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise une aide conditionnelle de 160 millions de dollars pour les deux dernières années de l'aide Marshall. Cette aide doit s'ajouter aux moyens à fournir pour couvrir le quota de 433,8 millions de dollars. Dans ces conditions, les Belges disposeraient d'une aide conditionnelle de 160 millions de dollars, recevraient des paiements en or ou en dollars pour 173,6 millions et devraient consentir des crédits

(21) AEB, D.5357, Mémorandum d'une conversation entre Van Zeeland, R. Murphy et J. Nuveen, le 8 juin 1950; WNRC, RG 286, Belgium Funds, OSR, Central sec., country files, box 1, Memorandum of Conversation, R. Murphy, June 8, 1950.

équivalant à 260,2 millions, le quota étant fixé à 593,8 millions de dollars. A la suite du refus belge, les Américains font une nouvelle proposition le 13 juin : le quota belge reste fixé à 15% de son commerce extérieur avec les pays participants mais, cette fois, une aide conditionnelle de 110 millions est intégrée dans le quota, ce qui réduit les crédits belges à l'UEP à 205,5 millions de dollars. Cette proposition est toujours inacceptable pour les Belges qui veulent obtenir un abaissement plus considérable de leur quota et une aide directe pour s'assurer des possibilités d'investissements comparables à celles d'autres pays. (22)

Devant l'attitude très ferme des Américains qui annoncent que si la Belgique refuse ces conditions, l'UEP se fera sans elle, la délégation belge quitte la table de négociations en déclarant qu'elle ne participera pas à l'UEP. Au cas où l'UEP se ferait sans la Belgique, les délégués belges menacent de prendre une série de mesures dont :

- la réintroduction de mesures discriminatoires contre les importations américaines,
- la limitation de nouveaux investissements de sociétés américaines au montant de dollars apportés dans le pays,
- la réintroduction du contrôle du commerce bilatéral sur les importations venant d'Europe occidentale,
- l'établissement d'un contrôle strict sur les transactions de capitaux,
- l'interdiction de vendre des voitures américaines,
- le désaveu de l'accord Benelux. (23)

---

(22) AEB, D.5354, Union Européenne de Paiements et division de l'aide pour 1950-1951, le 14 juillet 1950.

(23) WNRC, RG 286, Belgium ass. adm. program, study files, box 15, Memorandum of telephone conversation between Henry Conrad and R. Triffin on June 14, 1950.

Il ne semble pas que la Belgique ait envisagé sérieusement de rester à long terme en dehors d'un système monétaire européen; elle manquait des moyens pour le faire. Cependant, elle était à même de causer de sérieux troubles au sein du gouvernement américain en faisant savoir qu'elle ne participerait pas au système monétaire en raison de l'attitude de l'OSR. (24) L'ECA pouvait difficilement créer une Europe sans la Belgique.

Robert Triffin, représentant américain d'origine belge, suggère alors à l'administration américaine d'adapter le quota de la Belgique à son surplus prévisible avec les autres pays européens, compte tenu des nouvelles conditions créées à la suite des dévaluations de septembre 1949. Robert Triffin estime qu'il sera beaucoup plus facile de négocier de nouveaux moyens de règlements au cas où la Belgique dépasserait son quota que de l'engager dès le départ à de gros crédits. En outre, il suggère, soit d'accorder une aide directe de 80 millions de dollars par an, soit de consentir à un prêt d'une banque américaine d'un montant analogue. (25)

Les négociations, interrompues durant trois jours, reprennent le 17 juin sur base d'une proposition faite par le ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas, Dirk Stikker. Ce dernier propose deux mesures préliminaires pour rencontrer les problèmes particuliers de la Belgique. D'une part, la Belgique présenterait au Conseil de l'OECE un programme d'investissements et de modernisation des moyens de communication et de l'industrie suffisamment détaillé pour justifier le fonds de contrepartie et son utilisation. D'autre part, elle s'engagerait à instituer des restrictions sur les achats en provenance de la zone dollar et l'élimination d'importations de biens de luxe et ce, pour une période d'au moins deux ans.

---

(24) *Ibidem.*

(25) *Ibidem*; WNRC, RG 286, Belgium Finance OSR, Finance and trade division, country file, box 2, The Belgian Compromise, by R. Triffin, June 1950.



Par ce système, la Belgique transférerait au maximum ses sources d'approvisionnement dans les pays OECE. La Belgique devrait donc prendre des engagements commerciaux dont les résultats devraient être périodiquement soumis à l'OECE. L'ECA accorderait alors à la Belgique une aide calculée selon la formule Snoy-Marjolin, pour moitié sous forme d'aide directe et pour moitié sous forme d'aide conditionnelle. Cette aide s'élèverait en tout à 110 millions de dollars. L'OECE serait alors d'accord pour fixer le quota de la Belgique à 375 millions de dollars. La Belgique recevrait également une aide mi-directe, mi-conditionnelle pour 1951-1952 (26). Si cette proposition en elle-même s'approche du point de vue de la Belgique, les deux conditions préalables paraissent totalement inacceptables. Les négociateurs belges refusent d'engager la Belgique à subir une position discriminatoire face aux autres membres de l'OECE.

Finalement, le même jour, on aboutit à un compromis fixant le quota de la Belgique à 360 millions de dollars (27). La Belgique s'engage à orienter sa politique commerciale de façon à atténuer sa position débitrice dans la zone dollar et sa position créditrice en Europe. L'OECE espère ainsi réduire le risque de voir d'autres pays participants contraints d'emprunter davantage à l'Union, et par la suite, de suspendre les mesures de libération des échanges. Toutefois, la Belgique ne doit pas rendre de comptes à l'OECE sur ces questions. (28) Par ailleurs, le Comité Exécutif recommande à l'ECA, dans un mémorandum daté du 19 juin 1950 (29), d'accorder une aide de 110 millions de dollars à la Belgique, 55 millions sous forme d'aide directe et 55 millions sous forme

(26) AEB, D.5354, note de l'ABCE, annexe 2 de la note datée de Paris le 17 juin 1950.

(27) AEB, D.5354, note de l'ABCE, le 14 juillet 1950.

(28) Ibidem; WNRC, RG 286, Belgium Assist. Adm. Program, Study Files, box 15, OSR, Compromise on Belgium, june 20, 1950.

(29) AEB, D.5354, note de l'ABCE, Mémorandum du 19 juin 1950; WNRC, RG 286, UEP, vol. 3, special ass. for Staff Planning, subject file, 1949-1952, Summary of Belgian Settlement on UEP participation, 19th june 1950.

d'aide conditionnelle. Le montant maximum des crédits à accorder par la Belgique, en cas d'utilisation complète du quota, s'élève donc à 118,8 millions de dollars et les possibilités de rentrées en or ou en dollars à 116,5 millions de dollars auxquels il faut ajouter 55 millions d'aide conditionnelle qui font obligatoirement partie du quota. L'OECE recommande également d'accorder une aide à la Belgique pour 1951-1952, selon le même principe.

## 2. Les termes de l'accord.

L'accord est signé pour deux ans jusqu'en juin 1952. Les principes de base de l'accord sont, ainsi que nous l'avons vu, d'une part, la compensation automatique de tous les surplus et déficits bilatéraux et, d'autre part, le règlement fractionné en or et par des crédits des positions nettes cumulatives.

Le décalage entre les règlements par les débiteurs et les créditeurs expose l'Union à des risques de pertes d'or dans la première phase des opérations. La mise à la disposition par les Américains de 350 millions de dollars permet le financement de ce déséquilibre initial et constitue en même temps une garantie pour le créancier contre tout défaut de paiement de la part d'un débiteur.

Les comptes de l'Union sont tenus dans une unité de compte dont la valeur théorique est équivalente à celle du dollar américain. Cette unité de compte est une mesure de calcul des dettes et des créances, dotée d'une garantie de change.

Des soldes initiaux créditeurs ou débiteurs sont alloués à certains pays en raison de leur qualité de débiteurs ou de créditeurs probables de l'Union. Un solde initial débiteur de 44,05 millions est alloué à la Belgique. Les soldes débiteurs constituent, en fait, des dons à l'Union en contrepartie d'une aide conditionnelle reçue de l'ECA pour 1950-1951.

Les anciennes dettes bilatérales existant en juin 1950 ont été, soit consolidées, soit conservées à titre de "ressources existantes" que les pays qui les détiennent peuvent utiliser pour couvrir leurs déficits nets envers l'Union.

Un Comité de direction composé de sept membres nommés par le Conseil est chargé de veiller à l'exécution de l'accord. Les décisions sont prises à la majorité simple. La BRI, en qualité d'agent, est chargée d'assurer l'exécution des opérations de l'UEP. (30)

---

(30) voir à ce propos :  
TRIFFIN (R.), op. cit., pp.168-179; DIEBOLD (W.), op. cit., pp.92-110; BRI, 21e Rapport Annuel, pp.246-264.

### 3. Les implications et les perspectives.

Si, en théorie, l'UEP correspond à un vieux souhait belge et reprend certains aspects du premier plan Ansiaux de 1947 (multilatéralisation des crédits et des règlements financiers, notion de quota, aide américaine pour garantir le fonctionnement de l'Union), elle constitue à deux égards une déception.

L'objectif initial des négociateurs belges en soumettant tous les projets de multilatéralisation des paiements était de pouvoir compenser le déficit de la Belgique en dollars par les créances belges sur l'Europe. Or, dès le départ, le plan Bissel de décembre 1949 remet en cause cet objectif par l'ampleur des crédits à accorder par les nations créditrices. Le plan Bissel prévoit, rappelons-le, un quota équivalent à 10% du commerce extérieur de chaque pays avec les autres. Ce quota correspondrait au plafond des crédits que les nations créditrices accorderaient d'office. Après épuisement du quota, on recourrait à une combinaison de paiements en or et en dollars et de crédits. La perspective des rentrées en or et en dollars est nettement plus réduite que prévue. L'impératif américain à l'égard des nations créditrices entraîne un retournement complet de l'attitude de la Belgique à l'égard du plan de paiements. De protagonistes inconditionnels, ils en arriveront même à menacer de se retirer de l'Union à partir du moment où celle-ci n'a plus d'impact que sur les relations financières strictement intra-européennes. Ce phénomène justifie l'attitude des Belges tout au long des négociations dont celle de vouloir intégrer le FMI dans le plan de paiements.

Les réticences des Belges à accorder des crédits sont accentuées par la nécessité de faire des investissements d'équipement et de modernisation. Non seulement les Belges voudraient limiter les crédits à l'UEP mais, en outre, ils souhaitent obtenir une aide. La volonté de moderniser l'équipement industriel vient à la fois des difficultés d'exportation encourues par l'UEBL en 1949-1950, et de l'arrivée au ministère des Affaires Etrangères, de Paul Van Zeeland. Ce dernier, plus que Spaak, est conscient de la nécessité d'encadrer l'activité économique de la Belgique pour lui donner les moyens de survivre à long terme; et cela, dans un contexte qui tient compte des réalités pratiques et non d'idées plus riches de prestige que d'avantages pour le pays.

Enfin, l'adhésion de la Belgique à l'UEP est motivée par une relative réduction des crédits à accorder ou, tout au moins, par leur adaptation à des critères acceptables pour la BNB, par l'aide directe, par la garantie qu'offrent les 350 millions de dollars mis dans le système par les Américains et enfin, par l'absolue nécessité de trouver un mécanisme de paiements pour soutenir ses exportations même au risque de pertes financières.

En réalité, les Belges voulaient aller plus loin dans la voie de la convertibilité et sont obligés de se contenter encore une fois d'un système transitoire. L'Union Européenne des Paiements reste en deçà de ce que les Américains souhaitaient et de ce que les Belges espéraient; elle n'est encore qu'une étape en vue d'un système propre à créer l'intégration européenne. Cependant, un aspect constitue un acquis considérable : l'incorporation de la zone sterling dans un système de paiements multilatéral en Europe. La possibilité de pouvoir utiliser les ressources existantes en livres sterling dans les règlements intra-européens a certainement joué un rôle non négligeable dans l'acceptation par les Belges du système proposé.

Une autre déception pour les Belges réside dans l'attitude à l'égard du plan de libération des échanges. Dans l'accord UEP, cette question n'est abordée que de manière générale et aucune résolution précise n'est envisagée quant au délai de suppression des quotas (31). Les Belges voulaient lier ces deux questions dans l'accord lui-même, mais tel n'a pas été le cas. La libération des échanges restera, comme l'avenir l'a démontré largement, soumise au bon vouloir des pays intéressés.

La durée de l'UEP avait d'abord été limitée à deux ans, jusqu'au 30 juin 1952. L'Union est miraculeusement prolongée d'année en année jusqu'à sa liquidation en décembre 1958, moyennant certaines modifications relatives aux quotas et aux modes de règlement des soldes cumulatifs.

Il déborde du cadre de notre étude d'analyser le fonctionnement pratique de l'UEP. Nous nous bornerons à rappeler que le chemin vers la convertibilité sera encore long à parcourir et que la vie même de l'UEP sera riche en crises, notamment en raison des déséquilibres profonds persistant en Europe dans les années cinquante. Ces déséquilibres amèneront certains pays à devenir rapidement créditeurs ou débiteurs extrêmes. Jusqu'en 1953, l'UEBL accordera, non sans réticence, les crédits hors quota nécessaires au maintien de l'UEP. Ce sera ensuite l'Allemagne qui prendra le relais.

En mai 1954, l'OECE crée un groupe ministériel chargé d'étudier l'incidence qu'aurait le rétablissement de la convertibilité dans plusieurs pays. Les travaux de ce groupe aboutiront le 5 août 1955, à la signature de l'Accord Monétaire Européen qui prévoit la fin de l'UEP et un système multilatéral des paiements. Cependant, il faudra attendre décembre 1958 pour en arriver à la mise en vigueur de l'Accord et à la convertibilité des monnaies.

---

(31) Voir chapitre suivant.

## Chapitre V : L'ALTERNATIVE FRITALUX / FINEBEL.

Cette initiative française se situe dans le cadre des approches du gouvernement français (1) vers les pays du Benelux, en vue de créer avec ces derniers une union économique. Les objectifs de Fritalux/Finebel sont plus vastes que ceux de l'UEP. Cependant, les imbrications tant chronologiques que spécifiques des deux projets justifient leur insertion dans une même section. L'origine de la relance du projet d'union économique France/Italie/Benelux est l'hostilité que suscite le projet Francital; plutôt que d'y renoncer, le gouvernement français va tenter de l'élargir (2).

Le but final de la France, dans ce nouveau plan d'intégration économique, appelé Plan Petsche, est la suppression des restrictions quantitatives sur les mouvements de capitaux et de main-d'oeuvre ainsi que, dans la mesure du possible, sur le commerce entre la France, l'Italie et le Benelux. Ce résultat doit être atteint par un mécanisme de taux de change flottants qui va refléter les déséquilibres des balances des paiements et de commerce au sein du groupe.

(1) Voir section II, chapitre II.

En raison de l'existence de deux excellentes contributions sur ce sujet, nous nous bornerons, dans ce chapitre, à l'étude de l'attitude de la Belgique face à ces projets. Voir à ce propos : GRIFFITHS (R.T.), et LYNCH (F.M.B.), L'Echec de la "Petite Europe" les négociations Fritalux/Finebel 1949-1950, in "Revue Historique", n°555, juillet-septembre 1985, pp. 159-195, et GUILLEN (P.), Le projet d'union économique entre la France, l'Italie et le Benelux, in Actes du Colloque de Strasbourg, pp.143-164.

(2) GUILLEN (P.), op.cit., p.149.

L'accueil chaleureux que reçoit le plan Petsche aux Etats-Unis lance l'idée, et des discussions sont entamées entre la France, l'Italie et la Belgique sur base du projet. Cependant, ce système n'est pas sans danger pour les économies des trois pays. Dans le cas de la Belgique, l'instauration d'un taux de change flottant risque d'entraîner une dévaluation du franc français par rapport au franc belge et donc de diminuer les exportations belges vers la France, ce qui provoquerait une augmentation du chômage en Belgique.

En août 1949, la France, l'Italie et la Belgique se mettent d'accord sur le plan suivant :

- établissement d'un taux de change flottant avec possibilité d'intervention des banques centrales sur les fluctuations à court terme;
- réglementation de l'ensemble des transactions sur le marché libre, sauf dans le cas des relations commerciales entre la France et la Belgique pour protéger les exportations belges vers la France;
- libération des paiements et suppression des quotas (plus rapides entre la France et l'Italie qu'entre la Belgique et les autres membres);
- suppression des entraves aux mouvements des capitaux entre les trois pays le plus rapidement possible, mais avec maintien des instruments de contrôle;
- consultation mutuelle sur les difficultés pouvant surgir dans l'application du plan (3).

---

(3) GRIFFITHS (R.T.) - LYNCH (M.B.), op.cit., p. 163.



C'est seulement à ce stade que les Néerlandais sont mis au courant des conversations et invités officiellement à se joindre au reste du groupe lors d'une réunion à Washington le 15 septembre. Le plan est accueilli avec beaucoup de scepticisme par le gouvernement néerlandais. Malgré le peu d'enthousiasme que suscite l'initiative franco-belgo-italienne aux Pays-Bas, les Hollandais consentent à laisser des experts participer aux conversations.

Quelles sont les raisons qui ont poussé la Belgique à entamer des discussions avec la France et l'Italie sans les Pays-Bas, alors que les pourparlers Benelux sont déjà bien engagés ? Il semble que ce soit justement la lenteur des négociations pour la création d'une pré-union Benelux qui est à l'origine de l'attitude de la Belgique. Depuis février 1949, Belges et Hollandais sont en désaccord sur la question du financement du déficit bilatéral des Pays-Bas. En cas de pré-union, les Néerlandais exigent l'abolition de la clause "cession d'or ou de devises fortes en cas de dépassement du plafond". Cette abolition équivaut pour la Belgique à accorder des crédits illimités aux Pays-Bas, chose qu'elle refuse formellement (4).

---

(4) GRIFFITHS (R.T.), *op.cit.*, p.40; AEB, D.5129, Procès-verbal de la Commission Benelux, séance du 10 juin 1949.

Pour les Belges, cette question doit être réglée dans le cadre d'un plan de paiements plus vaste et dans le sens d'une économie de marché plutôt que d'une économie dirigée. Après les dévaluations de septembre, Maurice Frère envisage comme solution le retour à des taux de change flottants. Ce retour, selon lui, se passerait sans difficulté pour la Belgique (4). Conscient qu'il ne peut pas, à lui seul, entraîner les Pays-Bas dans cette voie, il espère forcer la main des Néerlandais en proposant un accord franco-belgo-néerlandais (5). Le règlement du sort de la pré-union dans le cadre de l'accord de paiements et compensations de 1949 et du compromis sur la question de la clause-or (6), va resserrer les liens Benelux. Paul Van Zeeland insiste dès lors pour que les négociations se déroulent en présence des Pays-Bas.

L'annonce, lors de la réunion de l'OECE en octobre 1949, de la décision américaine de réserver un fonds de 150 millions de dollars pour des projets d'intégration économique et l'attitude positive des Américains à l'égard du plan Petsche poussent le Quai d'Orsay à rédiger un plan plus détaillé des objectifs de Fritalux (ainsi que le groupe France-Italie-Benelux est baptisé à ce moment). Le groupe est ouvert à tout membre de l'OECE et la participation de l'Allemagne est à discuter. La présence de la Grande-Bretagne est souhaitée.

---

(5) WNRC, RG286, Fin. and Payment, OSR, Central sec., Fritalux subject files, box 11, Conversation between M. Frère and Arthur W. Marget, 6 October 1949.

(6) Couverture en or ou dollars uniquement dans le cas où le déficit est occasionné par une baisse des exportations néerlandaises mais pas dans le cas d'une augmentation des importations.

Les propositions françaises, soumises le 14 novembre, préconisent :

- la libération des échanges de marchandises, de capitaux et de services le plus vite possible et ce, en avance sur l'OECE (pour réduire les coûts de production et les prix grâce à une meilleure spécialisation des activités);
- la suppression des contingentements et des contrôles de change en plusieurs étapes;
- la coordination des politiques intérieures.

Avant de libérer les échanges, le gouvernement français estime nécessaire de coordonner les politiques économiques et financières et propose de :

- éliminer les pratiques discriminatoires (subventions - double prix ...);
- mettre en harmonie les politiques budgétaires et de crédit (suppression de l'inflation et maintien de l'emploi);
- coordination des investissements et création d'une banque d'investissements associant les membres du groupe;
- coordination des politiques agricoles pour en arriver à la suppression des restrictions quantitatives.

Pour réaliser ces objectifs, il faut créer un organisme réunissant les ministres en comités économique et financier. Quant aux dispositions à caractère monétaire, le gouvernement français estime que les positions suivantes doivent servir de base à la discussion :

- taux de change flottant mais, au cas où il y aurait à nouveau des taux de change artificiels, les monnaies des quatre pays pourraient suivre leur évolution propre;
- mouvement des billets : importations sans limite et relèvement des plafonds pour les exportations;

- pas de restriction sur les paiements courants et contrôle des mouvements de capitaux;
- clause de consultation;
- nécessité d'une allocation en dollars.

Il faudrait prendre des dispositions transitoires à l'égard de l'UEBL en raison de sa position créditrice (7).

Les Néerlandais sont de plus en plus embarrassés par les propositions françaises (8). Ils soumettent, fin novembre, un nouveau projet élargi à l'Allemagne de l'Ouest et si possible à la Grande-Bretagne. Ce projet diffère essentiellement de celui des Français sur les points suivants :

- pas de flexibilité des taux de change,
- pas de mention des institutions à prévoir,
- pas de banque d'investissements commune,
- des délais de libéralisation des échanges beaucoup plus précis : 75 % au 1er janvier 1951 et 100 % au 1er juillet 1951 (9),
- une réduction des barrières tarifaires à un niveau tel que la concurrence soit possible dans le groupe (10).

Les Néerlandais vont essayer d'obtenir le soutien des autres membres du Benelux. Lors d'une rencontre entre Stikker, Bech et van Zeeland, les Belges semblent être d'accord avec le plan hollandais mais ne veulent pas s'engager à présenter le mémorandum comme une initiative Benelux sans en avoir discuté d'abord en cabinet (11).

(7) AEB, D.5576, Mémorandum du ministre des Affaires Etrangères, le 14 novembre 1949.

(8) Pour plus de détails sur la position des Hollandais voir GRIFFITHS & LYNCH, op.cit..

(9) Avec exception pour les industries nouvelles ou nécessitant une protection et dans le cas de menace pour l'équilibre des paiements.

(10) GRIFFITHS & LYNCH, op.cit. pp.169-170.

(11) Ibidem, p. 171.

En réalité, les Belges ne veulent pas prendre d'engagement; ils veulent d'abord voir jusqu'où les autres sont prêts à aller dans le mouvement des marchandises et des capitaux ainsi que dans le transfert des paiements. Ils sont d'accord avec les Hollandais sur plusieurs points : participation de l'Allemagne occidentale et mise au courant de la Grande-Bretagne de l'évolution des négociations, libération des échanges (mais à plus courte échéance) et mesures tarifaires correspondantes (12). Cependant, l'avis des Belges et des Hollandais diverge sur un point fondamental : le régime des taux de change. En effet, la Banque Nationale estime qu'il est impossible d'avoir une liberté totale des échanges et des transferts de capitaux dans un régime de taux de change rigide. Ainsi, les quatre partenaires doivent accepter le principe de la création d'un marché libre des changes sur lequel les cours s'établissent selon l'offre et la demande avec possibilité d'intervention des banques centrales pour éliminer les fluctuations accidentelles ou temporaires. Le projet va plus loin ainsi que l'écrit Hubert Ansiaux au ministre des Finances :

"En ce qui concerne plus particulièrement la "Belgique, le franc serait à nouveau rattaché à "l'or, la Banque Nationale aurait l'obligation de "maintenir la parité-or. La confiance dans la "monnaie s'en trouverait considérablement "renforcée. Le marché serait organisé comme avant-"guerre, il fluctuerait dans la limite des "gold "points". Dès lors, le franc belge serait l'axe du "système. Il resterait stable vis-à-vis du dollar "et les autres monnaies du groupe oscilleraient par "rapport à lui. La position très forte du marché "monétaire de la Belgique et l'importance de ses "réserves lui permettent de tenir ce rôle sans "difficultés". (13).

(12) AEB, D.5576, projet d'instruction à la délégation belge pour la réunion du 29 novembre 1949, le 26 novembre 1949.

(13) AEB, D.5576, note de Hubert Ansiaux pour le ministre des Finances, le 28 novembre 1949.

En considérant que, dans un système de taux de change flottant et de libération des transferts, les monnaies sont transférables entre elles, les Belges espèrent introduire la convertibilité par le biais du franc belge. Malgré la solidité de ce dernier, ce système n'est pas sans risque pour les réserves de la Banque Nationale s'il n'y a pas, à un stade ou un autre du circuit, une aide des Etats-Unis.

Les négociateurs belges arrivent à la conférence du 29 novembre 1949 avec comme objectif prioritaire l'instauration d'un taux de change flottant. Cette attitude déroute les Néerlandais qui se retrouvent isolés, leur objectif prioritaire étant la libération des échanges. Les Français et les Italiens, comme les Belges, veulent instaurer la flexibilité des taux de change. L'unité du Benelux est rétablie au cours de discussions entre Ansiaux, du côté belge et, du côté néerlandais, Posthuma et Keesing qui persuadent les Belges d'abandonner l'idée de taux de change flottant (14). La cassure est beaucoup plus nette entre les Français et les Italiens, d'une part, et le Benelux, d'autre part, sur la priorité à accorder à la libération des échanges et la question des tarifs.

Les discussions s'enlisent en sous-comités (15) lorsque Spierenburg, soutenu par le Benelux, annonce qu'il n'y a pas d'accord possible si les Français et les Italiens n'acceptent pas les principes suivants : libération totale du commerce pour 1951, libération à 75 % pour la fin 1950 et

---

(14) Ils arrivent au compromis suivant : considérant que les taux de septembre peuvent être incorrects, les pays débiteurs peuvent être amenés à reconsidérer leurs taux au cas où ils épuisent la couverture envisagée dans le système de règlements multilatéral que le groupe va mettre en place.

(15) AEB, D.5576, note de Van Tiechelen à Suetens, le 1er décembre 1949; Ibidem, Rapport au Comité financier, le 5 décembre 1949; Ibidem, note pour le Secrétaire général, le 13 décembre 1949.

réduction des tarifs de façon à rétablir la compétition entre les partenaires. En échange, Spierenburg accepte de coordonner les politiques économiques et les investissements.

Alphand accepte la libéralisation à 75 % sans faire de la coordination des politiques une précondition et accepte de ne pas établir de nouveaux tarifs là où les quotas sont supprimés. Le dernier point litigieux reste la participation de l'Allemagne de l'Ouest, condition sine qua non pour le Benelux.

La proposition Bissel soumise à l'OECE le 10 décembre 1949 modifie les données de Fritalux : le plan américain projette un clearing européen dans lequel les droits de tirage sont multilatéralisés et une plus grande libération du commerce. Ce plan ralentit les conversations Fritalux, entretemps rebaptisé Finebel. Fin janvier, le projet est en voie d'être abandonné (16).

Le refus par les Anglais et les Scandinaves du plan de paiements mis sur pied par le Groupe de travail du Comité Exécutif présidé par Ansiaux, relance l'idée d'une entente régionale France-Italie-Benelux. Le 1er février, les Belges, les Néerlandais et les Français se réunissent à Paris pour rediscuter de Finebel. Petsche estime que le groupe doit reprendre le plan de paiements de l'OECE et les propositions françaises faites à l'OECE en matière de libération des échanges (17). Les Français sont d'accord sur le principe de

(16) GRIFFITHS - LYNCH, op.cit., pp. 178-182.

(17) Les Français avaient proposé d'élargir Finebel à tout membre de l'OECE intéressé et d'abolir immédiatement les contingentements sur 60 % du commerce et 75 % pour la fin 1950. La base de calcul des libérations et l'inégalité de levée dans les catégories permettaient aux Français de protéger leur industrie manufacturière par rapport à l'Allemagne.

traiter les tarifs de la même manière que les restrictions à l'importation (18). Les Belges et les Néerlandais réaffirment que l'inclusion de l'Allemagne dans le système est une condition sine qua non.

Cependant, au cours d'une conversation avec Katz, le 8 février, Triffin et Ansiaux estiment qu'un accord Finebel est peu probable dans un avenir proche. La position des Belges et probablement des Hollandais à la réunion prévue pour le lendemain est la suivante :

- inclusion de l'Allemagne occidentale comme condition préalable;
- invitation à d'autres pays (avec, en tête, plus particulièrement la Suisse),
- liaison de la question des tarifs à celle de la libération des contingents,
- principe de libération à 100 % avec exceptions ne dépassant pas 25 %,
- libération générale et transférabilité réglées dans un même système,
- règlement de la question des paiements selon les techniques UEP,

Pour Ansiaux cependant, la question de l'inclusion de l'Allemagne pose le problème du poids du déficit que l'Allemagne aurait vis-à-vis du groupe (19).

---

(18) AEB, D.5356, note de R. Ockrent pour le Ministre, le 2 février 1950.

(19) WNRC, RG286, Finance and Payment, OSR, Cent. Sec. Fritalux subject file, box II, tel. of Harriman et Sec. of State, Feb. 8, 1950.



Lors de la rencontre ministérielle du 9 février, Van Zeeland, en raison des difficultés que pose l'inclusion de l'Allemagne déclare qu'il est prêt à engager la Belgique dans une union France-Benelux-Italie. Stikker se retrouve isolé sur la question de l'Allemagne occidentale et réserve la réponse néerlandaise. Les Hollandais temporisent et consultent les Anglais et les Américains à ce propos. Le 20 février, les Américains promettent une aide au projet Finebel et ce, sans doute, pour faire pression sur la Grande-Bretagne.

Début mars, il apparaît clairement que Bevin est à la fois plus favorablement disposé que Cripps à un plan de paiements, et tout à fait opposé à l'idée Finebel. Il promet de soumettre un plan de paiements dans le courant du mois de mars. En attendant, le projet Finebel est mis en veilleuse. Le plan soumis par les Anglais ne correspond certainement pas aux souhaits des Américains mais les déceptions ne sont pas suffisantes pour faire ressurgir Finebel.

Le rôle du projet Fritalux/Finebel dans la politique extérieure belge semble avoir été principalement tactique. Au départ, les experts s'en servent dans le but de faire pression sur les Pays-Bas pour accélérer le processus d'intégration du Benelux.

A partir d'octobre 1949, le projet est activement discuté mais reste entouré de scepticisme. Les Belges ne sont pas convaincus de la volonté réelle des Français et des Italiens de libérer leurs échanges. Ansiaux écrit à ce propos :

"...Il est manifeste que les Français et les Italiens entendent bien obtenir que les autres libèrent leurs importations et autorisent les mouvements de capitaux mais qu'ils ne sont pas prêts à accorder la réciprocité" (20).

Par ailleurs, à partir du moment où l'instauration d'un taux de change flottant est sacrifiée à l'unité Benelux, où les mesures d'ordre financier ne sont pas très clairement exprimées et où le soutien financier américain n'est pas assuré, le projet perd beaucoup de son intérêt pour les Belges. Dès lors, l'attitude des Belges est à nouveau essentiellement tactique : P. Van Zeeland joue un rôle de conciliateur destiné à renforcer son crédit à l'ECA, tout en étant protégé par l'attitude des Pays-Bas.

---

(20) AEB, D.5576, note de H. Ansiaux pour le ministre des Finances, 28.11.1949.

## Chapitre VI : LA LIBERATION DES ECHANGES.

Les problèmes de paiement des pays européens avaient amené la plupart de ceux-ci à élever des barrières douanières diverses : contrôle des changes, contingentement des importations, tarifs... Les contingentements se faisaient non seulement selon les sources d'importation (un pays pouvant très bien autoriser l'importation d'un produit déterminé en provenance d'un pays avec lequel il n'a pas de difficulté de paiements et interdire l'importation de ce même produit venant d'un pays avec lequel sa balance de paiements bilatérale est déficitaire), mais aussi selon la nature des produits (essentiels ou non essentiels).

Une fois les difficultés de paiement en voie de résolution, les délégués belges à l'OECE intensifient leur action en vue de libérer les échanges. Ils tentent, avec les Néerlandais, de lier la question des contingentements à celle des tarifs, sans succès notable.

### 1. Les premières étapes.

Les premières mesures en faveur de la libération des échanges sont prises en 1949. Ces négociations coïncident avec celles pour l'Accord de paiements et compensations de 1949. Au départ, les Belges sont assez sceptiques quant aux résultats concrets à attendre des discussions : "on a tenté successivement de promouvoir l'idée d'une union douanière européenne, d'assurer une coordination positive des investissements, de promouvoir la libération des

restrictions quantitatives dans les échanges : aucune de ces méthodes n'est entamée avec conviction" (1). Fin juin 1949, le Conseil de l'OECE approuve un programme de libération des échanges commerciaux : chaque pays doit déposer, le 1er octobre 1949, une liste de produits pour lesquels il est disposé à adopter un régime d'importations illimitées. A cette date, chaque pays soumet deux listes : une liste A énumérant des produits pour lesquels la libération est inconditionnelle et une liste B reprenant des produits pour lesquels la libération est prévue pour une durée de six mois. Si à ce moment, les gouvernements constatent que les participants à l'OECE n'ont pas pris de mesures de libération substantielles, ils se réservent le droit d'établir un certain contrôle. A partir d'octobre, les pays membres de l'OECE s'engagent à supprimer les quotas pour 30 % du commerce privé intra-européen de 1948. La somme des listes A et B représente 54 % des importations belges en provenance des pays participants (2). Les résultats des autres pays varient considérablement (3). Les difficultés persistantes de paiement amènent des membres à supprimer des quotas uniquement sur les importations en provenance de certains pays. Ainsi la Belgique est exclue du plan de libération britannique, les Anglais ne libérant leurs échanges que dans la mesure où cela ne leur inflige pas de perte d'or (4).

(1) AEB, D.5356, note au ministre des Affaires Etrangères et du Commerce Extérieur, signée Sney et d'Oppuers, sd.

(2) AEB, D.5356, note de E.S. Kirschen pour le Secrétaire général, le 1er octobre 1949.

(3) Voir à ce propos DIEBOLD (W.), op.cit., p.163.

(4) AEB, D.5356, note pour le ministre des Affaires Etrangères et du Commerce Extérieur, le 13 octobre 1949; Ibidem, lettre de E.R. Copleston à O.Gérard, le 22 octobre 1949.

Le 31 octobre 1949, Paul Hoffman, dans son fameux discours au Conseil de l'OECE, insiste sur la nécessité de la formation d'un marché unique dans lequel les restrictions quantitatives sur les mouvements des biens, les barrières monétaires et les tarifs sont définitivement supprimés. Le 2 novembre, faisant écho aux recommandations de Hoffman, le Conseil de l'OECE décide que, pour le 15 décembre 1949, chaque pays membre devra libérer 50 % de ses importations privées en provenance du reste du groupe. Ces libérations doivent se faire dans les trois principales catégories de produits : produits alimentaires, produits finis et matières premières. Ces mesures de libération ne seront finalisées qu'en mars 1950. Pour la Belgique, cette étape ne pose pas de problème : les importations de matières premières sont libérées à concurrence de 75,8 % et de 51,4 % pour les importations de produits finis industriels. Dans la catégorie des produits alimentaires, le pourcentage de 50 % est obtenu sans qu'il soit nécessaire de supprimer aucun contingentement en vigueur. A ce stade, les mesures de libération de l'OECE ne touchent que des produits qui faisaient déjà l'objet de mesures de libération dans le cadre de sa politique autonome (5). En réalité, au 31 décembre 1949, la Belgique avait libéré 80 % de ses importations mais elle n'inclut pas dans ses calculs une liste de produits pour lesquels elle veut rester libre de réimposer des quotas. La Belgique reste cependant exclue des mesures de libération accordées par l'Autriche, le Danemark, l'Irlande, la Norvège, la Suède et la Grande-Bretagne (6).

---

(5) AEB, D.5356, note de l'ABCE sur la préparation des futures négociations au sein de l'OECE et du groupe Finebel, le 13 janvier 1950.

(6) DIEBOLD (W.), op.cit., p.165.

En octobre 1949, les experts de l'ECA avaient recommandé aux gouvernements de l'OECE de prévoir une libération à 80 % endéans l'année et à 100 % pour mi-1951 au plus tard. Fin janvier 1950, le Conseil de l'OECE décide de porter à 60 % la libération des échanges dans les trois catégories. Ce stade n'est atteint qu'en octobre 1950.

Parallèlement, des négociations pour la suppression des restrictions quantitatives ont lieu dans le cadre de l'UEP et des discussions Finebel/Fritalux.

## 2. Les libérations dans le cadre de l'UEP.

La plupart des discriminations intra-européennes avaient été mises sur pied en raison des difficultés de paiements bilatéraux. A partir du moment où des négociations sont entamées pour organiser la compensation des surplus et des déficits bilatéraux, ces pratiques n'ont plus de raison d'être. Ainsi, conjointement aux pourparlers en vue de la création d'une Union Européenne de Paiements, des discussions ont lieu en vue d'une plus grande libération des échanges intra-européens.

Ainsi que nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, la suppression des restrictions quantitatives et la diminution des tarifs sont des objectifs primordiaux des négociateurs belges : ils s'attendent à devoir accorder des crédits importants pour soutenir le nouvel accord de paiements et espèrent obtenir des compensations par la suppression des quotas. Ces libérations des importations de matières premières et de produits finis en Belgique peuvent se faire sans difficulté à 95 %. La suppression des contingentements est plus délicate dans le cas des produits agricoles. Cependant,

les avantages à retirer de l'ensemble des mesures de libération dépassent les inconvénients encourus par le secteur agricole (7).

Des propositions sont faites à l'OECE et au sein du groupe Fritalux/Finebel. Les négociations dans le cadre de Fritalux/Finebel sont poussées plus loin qu'à l'OECE. Les mesures de libération proposées en novembre 1949 par les Français et les Italiens aux membres du groupe Fritalux sont vagues; elles mentionnent simplement qu'elles doivent être plus rapides qu'à l'OECE. Le contre-projet néerlandais va plus loin : 75 % au 1er janvier 1951 et 100 % au 1er juillet 1951. Les experts belges veulent obtenir plus :

- libération à 60 % au 1er janvier 1950, sur base de listes communes,
- reconnaissance pour tous du principe de libération totale dès fin 1950 moyennant exceptions à libérer pour une deuxième échéance,
- égalité des libérations dans les trois catégories,
- mise en oeuvre d'un accord tarifaire en même temps que l'accord de libération (8).

---

(7) AEB, D.5356, note du Secrétaire de l'ABCE sur la préparation de futures négociations au sein de l'OECE et du groupe Finebel, le 13 janvier 1950.

(8) AEB, D.5576, note de Van Thiechelen à Suetens, le 1er décembre 1949.

En raison de l'opposition des Français et des Italiens, les résultats contenus dans le rapport des experts du Comité du commerce sont très en deçà des espoirs belges. En principe, les exportations sont libérées à 60 % immédiatement, à 75 % fin 1950 et à 100 % fin 1951. Il y a de nombreuses clauses échappatoires prévues et les exceptions sont toujours possibles. Les contingents peuvent être remplacés par des droits de douane dans la mesure où ils ne sont pas prohibitifs (9). Le seul point sur lequel les Belges sont d'accord avec les Franco-Italiens est de ne pas appliquer la libération simultanément dans les trois catégories, ce qui leur permet de protéger plus longtemps l'agriculture. Les Néerlandais, pour les raisons inverses, souhaitent que la libération soit appliquée simultanément dans les trois catégories (9). Les experts belges estiment que les inconvénients du système l'emportent sur les avantages : le programme est beaucoup trop lent alors que c'est précisément en 1950 qu'il a le plus de chance de se réaliser parce que l'aide américaine est encore importante.

---

(9) AEB, D.5356, note de E.S. Kirschen pour le Secrétaire général, le 13 décembre 1949.



Durant les négociations Finebel, les Français proposent de reprendre les suggestions qu'ils avaient faites au Conseil consultatif de l'OECE : libération de 60 % immédiate et de 75 % fin 1951. C'est insuffisant pour les Belges qui estiment que les négociations Finebel doivent aller plus loin que celles de l'OECE (10). C'est d'autant plus facile à réaliser pour eux que le Danemark ne fait pas partie du groupe. Le Danemark est le pays le plus gravement lésé par la politique agricole belge. Ceci est principalement dû aux mesures de protection prises à l'égard du beurre danois (11). Les experts belges estiment que les libérations dans le cadre de Finebel pourraient être de 5 à 10 % plus élevées qu'à l'OECE. Or, à l'OECE, ils préconisent une libération totale pour le 31 décembre 1950 dans l'espoir d'obtenir 75 % au 1er mars 1950 avec un minimum de 60 à 65 % dans chaque catégorie (12).

Finalement, le projet Finebel n'aboutit pas et les décisions prises dans le cadre de l'UEP n'impliquent pas de délai de libération. Les résolutions prises par l'UEP sont cependant intéressantes pour la Belgique : les restrictions discriminatoires basées uniquement sur les balances de paiements doivent être supprimées à partir du moment où l'Union Européenne de Paiements entre en vigueur. Pour la fin 1950, les mesures de libération doivent être appliquées également pour toutes les importations de tous les pays membres de l'OECE et, à partir du 1er février 1951, toutes les importations des pays membres doivent être traitées de la même manière, qu'elles soient sujettes à des quotas ou non (13).

---

(10) AEB, D.5576, note de M. Suetens pour le ministre du Commerce Extérieur le 20 février 1950.

(11) AEB, D.5356, note de E.S. Kirschen pour M. Suetens le 27 février 1950.

(12) AEB, D.5356, Préparation des futures négociations au sein de l'OECE et du groupe Finebel, 13 janvier 1950.

(13) DIEBOLD, op.cit., p.172.

La libération des échanges constitue encore un moyen pour les Belges d'élargir leur marché et d'obtenir une plus grande intégration des économies européennes. Ici encore, leur point de vue coïncide avec celui de l'ECA.

Dans ce domaine, ils tenteront de maintenir un front uni Benelux ce qui ne pose pas de problème pour la question des tarifs mais crée certaines difficultés pour les libérations dans le domaine agricole. Il est évident que les accords pris dans le cadre du Benelux donnent une avance certaine aux Belges, aux Néerlandais et aux Luxembourgeois pour l'élimination des restrictions quantitatives pour autant que chaque pays (UEBL - Pays-Bas) soit pris comme entité et pour autant que les mesures réciproques de libération puissent compter dans le calcul général. Ce dernier point est surtout important pour les Hollandais (il est contesté par les Français et les Italiens).

Les principes admis par l'UEP sont importants mais la Belgique échoue tout à fait dans ses tentatives de lier les délais de libération à l'accord de paiements. Les libérations seront lentes ( 75 % en octobre 1950) et suspendues dans de nombreux cas.

### Conclusion de la deuxième partie.

La politique de coopération économique ou la détermination de "reconstruire en intégrant" ne s'enracine pas uniquement dans les problèmes issus de la guerre mais aussi dans une tradition économique et commerciale beaucoup plus ancienne.

La volonté d'augmenter la prospérité intérieure en réalisant l'union économique trouve les moyens de se réaliser en 1948 lors de la mise en oeuvre du plan Marshall. Le soutien idéologique et financier des Etats-Unis permet de concrétiser certains des objectifs économiques de la politique extérieure belge : le Benelux et l'UEP.

L'aide Marshall, par le biais des accords de paiements, permet la mise en route de la pré-union Benelux.

C'est dans le domaine de la coopération monétaire que la Belgique se rapproche le plus des objectifs qu'elle s'était fixés. Le résultat le plus important est d'avoir convaincu les Américains et l'ECA de financer un système de paiements. A partir du moment où cet objectif de la Belgique coïncide avec la volonté de l'ECA, il a des chances de pouvoir se réaliser.

Les résultats des accords de 1948, 1949 et de l'UEP restent en deçà des objectifs initiaux de la Belgique et lui demandent des concessions de crédit importantes et problématiques pour elle. La nécessité de créer un système qui permette le maintien des courants commerciaux intra-européens en intégrant la zone sterling, et qui facilite les rapports commerciaux avec les Etats-Unis, a raison des résistances belges face à l'ampleur des crédits à accorder.

Les négociations en vue de la création d'une union économique entre la France, l'Italie et le Benelux illustrent les divergences qui apparaissent entre les objectifs monétaires des Néerlandais et des Belges. On pourrait s'étonner, dès lors, de ce que la Belgique ait eu les coudées franches au sein du Comité des paiements de l'OECE. Les Pays-Bas acceptent les projets belges dans la mesure où ceux-ci se situent dans le cadre de l'OECE; ainsi, ils endossent avec l'UEBL la responsabilité de la proposition Ansiaux de 1947. Dès que les discussions se situent à un niveau plus restreint, les Pays-Bas font de l'obstruction. Ceci nous éclaire quant à leur attitude : ils ne sont prêts à payer le prix d'une coopération économique que si celle-ci ne se limite pas au triangle France/Italie/Benelux. Voilà qui rejoint les constatations de la section II : à partir du moment où le Benelux existe, il n'est d'Europe possible qu'à six au moins. Et pour la Belgique, le peu de résultats obtenus dans le domaine de la libération des échanges, justifie en 1950, sur le plan économique, un attachement à l'union Benelux.

## CONCLUSION GENERALE

Durant la première moitié du XXème siècle, la politique extérieure de la Belgique est caractérisée, d'une part, par une continuité dans ses objectifs et, d'autre part, par des changements dans les moyens mis en oeuvre pour réaliser ces objectifs. Les buts de la politique étrangère sont d'assurer la sécurité et la prospérité économique de la Belgique, la sécurité signifiant le maintien de l'intégrité du territoire national et la prospérité impliquant la possibilité de pratiquer librement les échanges de biens, de services et de capitaux. Les moyens utilisés seront, à certains moments, l'adoption d'une politique de neutralité ou d'indépendance et, à d'autres moments, une participation active au jeu des relations internationales.

Après la première guerre mondiale, abandonnant son statut de neutralité, la Belgique avait tenté d'assurer sa sécurité par une politique de collaboration au système collectif de sécurité. Celui-ci une fois établi, elle espérait réaliser la reconstruction du pays grâce aux réparations allemandes, et la prospérité économique en développant un réseau équilibré de relations commerciales bilatérales, comme elle avait pu le faire, avant 1914, dans le cadre du système sterling (1).

Malgré une activité diplomatique incessante, durant les années vingt, la Belgique ne parvient pas à se créer un équilibre en politique extérieure, qui la satisfasse. Elle ne réussit pas à réaliser un triangle d'accords France-Belgique -

---

(1) Il ne nous semble pas que la Belgique ait formulé sa politique économique extérieure aussi précisément que sa politique générale, à ce moment.

-Grande-Bretagne, qu'elle estime indispensable à sa sécurité. Les relations avec la France et la Grande-Bretagne, dont la Belgique veut faire le pilier de sa politique extérieure, se placent sous le signe de la frustration : une France trop présente et une Grande-Bretagne trop indifférente, toutes deux ne réussissant pas à s'entendre sur le sort de l'Allemagne.

A cette frustration s'ajoute un paradoxe : alors que l'Allemagne est toujours considérée comme l'ennemi potentiel au plan de la sécurité, cette situation est rapidement démentie dans le domaine économique. La Grande-Bretagne et la France ne parviennent pas longtemps à remplacer l'Allemagne sur les marchés belges. Dès 1925, un accord commercial est signé entre la Belgique et l'Allemagne, et le trafic commercial réciproque ne cesse de s'intensifier, alors que, dans ce domaine, les relations avec la France sont beaucoup plus heurtées.

Les déceptions en politique extérieure et les difficultés issues de la crise de 1929 amènent la Belgique à formuler une autre politique extérieure. A partir de 1930, elle opère un rapprochement avec les petits Etats sans alliance. Le rapprochement se fait d'abord dans le domaine économique avec les conventions d'Oslo et d'Ouchy, et ensuite, dans le domaine politique avec, en 1936, l'adoption d'une nouvelle forme de politique extérieure : la politique d'indépendance. Le statut même des Etats membres du Groupe d'Oslo les empêche de prendre des engagements politiques formels mais permet une certaine collaboration et notamment des initiatives communes en faveur de la paix. Par ailleurs, les Etats membres du Groupe d'Oslo vont tenter d'inciter les Etats-Unis à prendre le leadership des neutres et d'intensifier la coopération politique dans le cadre de cette neutralité (2).

(2) BUTLER (M.A.), op.cit., p.44.

Après l'invasion, la Belgique abandonne sa politique des "mains libres" comme la plupart des autres petits pays neutres. Elle cherche désormais à réaliser ses objectifs de prospérité et de sécurité par la voie de la coopération internationale. Après l'échec de la politique de collaboration dans le cadre de la neutralité, l'intégration, l'unification ou la coopération (3) deviennent les moyens de résoudre les problèmes économiques et stratégiques des petits pays. Certains éléments de cette nouvelle politique, adoptée à Londres par la Belgique, sont neufs, tandis que d'autres éléments trouvent leurs racines dans la politique d'indépendance et s'épanouissent après la deuxième guerre.

L'élément neuf le plus caractéristique de cette politique de coopération est la liaison étroite entre les objectifs de prospérité et de sécurité : P.H. Spaak prend conscience de la nécessité de résoudre les problèmes politiques et économiques dans un même système. Jusqu'alors, les deux objectifs ne s'étaient jamais confondus et avaient, à certains moments, évolué de façon divergente. La neutralité, telle qu'elle avait été imposée au XIX<sup>ème</sup> siècle, nous paraît avoir été un concept essentiellement politique et n'avait pas empêché la Belgique de créer un tissu de relations très étroites avec l'Allemagne au point qu'en 1914, elle en arrive à être considérée comme un satellite économique du Reich. Après la première guerre, la participation à un système de sécurité collectif, explicitement et ensuite implicitement dirigé contre l'Allemagne, ne reflète pas la politique économique extérieure de la

---

(3) Intégration, unification ou coopération sont les termes utilisés pour définir une politique qui en est au stade de l'ébauche.

Belgique : dès 1925, l'Allemagne a repris son rang parmi les partenaires commerciaux de la Belgique. Enfin, durant les quatre années de politique d'indépendance, la Belgique est sans cesse confrontée à la difficulté, qui se révèle bien vite être une impossibilité, de maintenir une neutralité économique. P.H. Spaak a eu l'intuition de l'absolue nécessité de développer harmonieusement les relations politiques et économiques de la Belgique. Cette fusion des deux objectifs de la politique extérieure ne se conçoit pas dans un statut de neutralité, celle-ci étant un concept essentiellement politique. C'est donc au moyen de la coopération internationale que les petits pays doivent résoudre leurs problèmes politiques et économiques. Dans un premier temps, on assiste à la fusion des intérêts politiques et économiques; par la suite, après 1947, l'économie va prendre le pas sur la politique. Cette évolution est le signe de l'importance grandissante des Etats-Unis dans la vie des Européens et le reflet d'une évolution de société.

L'échec de la politique extérieure menée durant les années vingt et le paradoxe des relations belgo-allemandes amènent les Belges à concevoir l'autre nouvel aspect de la politique extérieure : la volonté de reconstruire en intégrant économiquement. Le sort de l'Allemagne est au centre des préoccupations européennes de la Belgique à la fois sur le plan de la sécurité et sur celui de l'économie. Il faut neutraliser le potentiel militaire de l'Allemagne mais éviter son effacement économique. Coopération, reconstruction et intégration seront les trois axes au moyen desquels cette politique sera menée.

La volonté de collaboration politique et économique s'était déjà manifestée parmi les pays membres du Groupe d'Oslo. Mais à ce moment-là, la collaboration avait été essentiellement passive, en raison du statut de neutralité des membres. A partir de 1940, pour P.H.Spaak, la coopération doit se faire de façon active.



L'élément capital de la politique extérieure belge, qui s'ébauche durant les années trente mais qui se concrétise à la fin de la guerre, est le rapprochement avec les Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg. Les Belges poursuivent un double but dans la création du Benelux : d'une part, rééquilibrer les relations intra-européennes de la Belgique sur le plan politique et économique, et d'autre part, servir de point de départ à un vaste projet de coopération politique et économique en Europe.

La volonté de rééquilibrer les relations intra-européennes de la Belgique trouve son origine dans l'entre-deux-guerres lorsque la Belgique n'avait pas réussi à établir des relations bilatérales avec la Grande-Bretagne analogues à celles qu'elle avait établies avec la France. En créant le Benelux, les Belges craignent moins les visées économiques expansionnistes de la France et espèrent, par ailleurs, un rapprochement plus aisé avec la Grande-Bretagne en raison des liens économiques étroits entre le Commonwealth et les Pays-Bas.

L'idée sous-jacente au projet de coopération en Europe, dont le Benelux est le point de départ, est l'association des petits pays aux discussions sur le sort politique et économique de l'Allemagne. P.H.Spaak est tout à fait conscient du fait qu'en raison des proportions prises par le conflit européen, les petits pays n'auront pas voix au chapitre du règlement de la paix comme ils l'avaient eue en 1919. Or, le sort de l'Allemagne est capital pour la Belgique tant du point de vue de sa sécurité que, surtout, de celui de sa prospérité. Si on prend de vitesse les grandes puissances en réalisant une collaboration européenne effective au sein d'un groupe comprenant au moins le Benelux, la France et la Grande-Bretagne, on ne pourra pas ne pas tenir compte de cette nouvelle force dans le règlement du sort de l'Allemagne. C'est le sens de la politique

d'ouverture menée inlassablement par P.H. Spaak à l'égard de la Grande-Bretagne. Celle-ci, faisant partie du "club des décideurs", doit être la pierre angulaire de la coopération européenne et devenir, à terme, le porte-parole des petits pays continentaux. Cependant, le rôle de porte-parole doit être joué dans un cadre qui engage la Grande-Bretagne à consulter ses partenaires européens. Le type de collaboration informelle proposé par les Britanniques ne suffit pas aux Belges. L'attitude de ces derniers à l'égard de la France est également dictée par le souci d'intervenir dans le règlement du sort de l'Allemagne. Cependant, tant les Belges que les Néerlandais ne souhaitent pas que la France soit le leader de la coopération européenne. Les raisons de cette défiance sont d'origines diverses : crainte de ce que la France ne se serve de l'idée européenne uniquement comme d'un "marche-pied" pour intervenir et ensuite faire valoir ses prétentions propres à l'égard de l'Allemagne, et divergence de vues quant au sort de l'Allemagne.

De 1945 à 1947, le but du Benelux est essentiellement politique. Cependant, cette fonction politique du Benelux ne sera jamais concrétisée par un accord formel. Les résultats de cette coopération seront nuls : la Grande-Bretagne, plutôt que de se faire le porte-parole de l'Europe, préfère travailler à l'association de la France aux discussions sur l'Allemagne. La Belgique et les Pays-Bas sont à peine consultés de manière informelle sur l'Allemagne. Durant cette même période, la coopération économique entre la Belgique, les Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg ne fait aucun progrès.

Après 1947, cette politique de coopération européenne, imaginée à Londres par les "petits pays européens", va trouver les moyens de se réaliser dans le contexte nouveau qui se dessine. Celui-ci est issu de la guerre froide et du changement qu'elle provoque dans la politique extérieure des Etats-Unis. L'idée européenne va devenir le moyen, pour le département d'Etat, de régler les problèmes économiques et stratégiques de l'Europe occidentale.

Ce changement a une double conséquence pour les Etats du Benelux. Tandis que fin 1947, la rupture du dialogue américano-soviétique se consomme, l'engagement des Américains en Europe occidentale est beaucoup plus marqué. Cela signifie, pour les Pays-Bas, le Luxembourg et la Belgique, l'apparition d'un nouveau partenaire très puissant, les Etats-Unis, et la possibilité de dialoguer directement avec lui et non plus par le truchement des grandes puissances européennes. La deuxième conséquence est la possibilité de réaliser la politique de coopération européenne parce que celle-ci coïncide avec celle des Américains et renforce donc la position du Benelux face à la France et à la Grande-Bretagne.

L'engagement des Etats-Unis a des conséquences sur l'orientation générale de la politique extérieure belge et va donner une nouvelle raison d'être politique et économique au Benelux.

A partir du moment où les Américains veulent promouvoir la coopération européenne, le Benelux, qui est la première expression d'intégration spontanée en Europe, devient un atout politique considérable pour les pays qui le constituent. L'impact psychologique favorable donné par le Benelux lui permet

d'intervenir dans des débats de politique européenne dans lesquels les trois pays n'auraient pas pu intervenir à titre individuel, et lui permet de faire valoir ses intérêts dans le règlement du sort de l'Allemagne et la question de la défense de l'Europe.

Au plan économique, le plan Marshall, qui concrétise l'engagement des Etats-Unis, va permettre au Benelux de réaliser une pré-union économique. Ainsi, à partir de 1949, l'intérêt politique du Benelux se combine avec un intérêt commercial non négligeable pour la Belgique.

La solidarité Benelux face aux problèmes politiques et économiques de l'immédiat après-guerre est le fruit d'intérêts convergents et de compromis entre les trois pays.

Au plan politique, la solidarité Benelux a dû se manifester principalement lors des discussions pour le pacte de Bruxelles et lors des conversations de 1948 sur le sort de l'Allemagne. Bien que P.H. Spaak ait été la figure principale s'exprimant au nom du Benelux lors des conversations précédant la signature du pacte de Bruxelles, les intérêts stratégiques des trois pays étaient identiques. Le Benelux parvient à faire valoir son point de vue face aux Français et aux Britanniques grâce à sa cohésion réelle et à l'identité de ses vues avec celles des Américains.

Lors des conversations de 1948 sur l'Allemagne, les Français estiment que la position du Benelux reflète la position des Pays-Bas. Ici encore il nous semble plutôt que les trois pays partagent les mêmes intérêts généraux. En outre, il

apparaît bien vite que la consultation des pays du Benelux sur le sort de l'Allemagne est purement formelle. La conséquence en est la limitation des consultations belgo-néerlando-luxembourgeoises sur l'Allemagne à des considérations générales et ainsi l'évitement d'éventuelles divergences de vues entre les trois pays.

Au plan économique, la coopération Benelux est soumise à plus rude épreuve en raison notamment d'une politique financière totalement différente aux Pays-Bas et dans l'Union Economique Belgo-Luxembourgeoise.

La solidarité économique doit se manifester à l'OECE surtout, et particulièrement dans la mise sur pied d'un système de paiements intra-européen qui sera, avec la libération des échanges, la première manifestation de cette intégration économique européenne souhaitée par les Américains.

Les Néerlandais laissent l'initiative aux Belges dans la création d'un tel système de paiements. Ceux-ci vont jouer un rôle de tout premier plan au Comité des paiements de l'OECE, dont H. Ansiaux est Président. Malgré tout, les Néerlandais sont très attentifs à ce qui s'y négocie. La création d'un système de paiements intra-européens demande d'importants sacrifices aux Pays-Bas dont la balance de paiements est très déficitaire. Les Néerlandais sont néanmoins prêts à participer à un tel système ainsi qu'en témoigne leur attitude dès 1947. Les initiatives belges à l'OECE sont présentées collectivement au travers du Benelux. Cependant, pour les Néerlandais, le système de paiements doit comprendre la participation britannique, ou, tout au moins, celle de l'Allemagne. Ceci explique le soutien des Néerlandais au plan de paiements dans le cadre de l'OECE et leur opposition aux projets Finebel/Fritalux.

Pour ce qui est du relèvement économique de l'Allemagne, l'initiative semble avoir été laissée aux Néerlandais mais dans ce domaine, il n'y a pas de divergence de vues fondamentale entre les deux parties.

Les éléments concrets de la solidarité Benelux relèvent du domaine de la politique monétaire internationale et de la conciliation des intérêts commerciaux des trois pays. Le rapprochement des points de vue des Pays-Bas et de l'UEBL dans ces domaines a des conséquences déterminantes pour l'avenir de l'Europe : la Belgique renonce à une petite Europe tandis que les Pays-Bas soutiennent la politique monétaire de la Belgique. Le Benelux s'impose comme trait d'union entre la France et l'Allemagne dans une Europe où le renoncement au protectionnisme monétaire est une première étape vers une plus grande coopération économique.

Dans quelle mesure la Belgique a-t-elle véritablement une politique européenne avant 1950 ? A certains égards, la politique européenne de la Belgique paraît, finalement, être le moyen de réaliser un objectif plus fondamental : une politique atlantiste qui mêle étroitement les intérêts stratégiques et économiques des Américains à ceux des Européens occidentaux.

Ce phénomène ressort très clairement de l'attitude des Belges dans le domaine de la sécurité. L'objectif final du pacte de Bruxelles est la création des conditions d'un engagement militaire américain en Europe. La fuite en avant vers l'atlantisme, dès la signature du Pacte, ne suscite aucune rancœur en Belgique.

Dans le secteur économique, l'intérêt de créer une coopération européenne et une coopération atlantiste est plus confondu. Dans le domaine financier, la nécessité de réaliser un système d'échanges intra-européens justifie certainement l'attitude des Belges. Toutefois, la possibilité d'intégrer la zone dollar dans le système est un objectif à plus long terme, sans doute, mais au moins aussi important pour les Belges. L'UEP est une déception pour les Belges dont l'objectif était la convertibilité, c'est-à-dire l'insertion sans restriction du dollar dans le système monétaire. La création d'un système monétaire européen n'est qu'une étape dont le but ultime est la création d'un système beaucoup plus large.

La volonté de libérer les échanges, de créer des unions douanières ou économiques telles que Finebel ou Fritalux, sont des projets proprement européens. Cependant, il n'y a pas de réalisation concrète dans ce domaine avant 1950. Les projets sont uniquement les prémices d'une Europe pour et par les Européens telle qu'elle se développera après mai 1950.

Avant 1950, la Belgique a certainement une politique européenne mais ses objectifs, les moyens mis en oeuvre et même ses réalisations, telle le Benelux, portent très largement la marque de la main du "grand frère américain".





## BIBLIOGRAPHIE

### I. SOURCES

#### A. ARCHIVES

##### 1. Archives du Ministère des Affaires Etrangères - Belgique.

###### Dossiers :

- 10.957 bis Correspondance politique Paris-Bruxelles, 1945-1947  
12.071 Correspondance politique Paris-Bruxelles, 1948-1949  
12.408 Correspondance politique Paris-Bruxelles, 1950-1952
- 10.958 bis Correspondance politique Londres-Bruxelles, 1945-1947  
12.073 Correspondance politique Londres-Bruxelles, 1948-1949  
12.410 Correspondance politique Londres-Bruxelles, 1950-1952
- 10.948 bis Correspondance politique Washington-Bruxelles, 1945-1947  
12.101 Correspondance politique Washington-Bruxelles, 1948-1949  
12.439 Correspondance politique Washington-Bruxelles, 1950-1951
- 10.963 bis Correspondance politique Luxembourg-Bruxelles, 1945-1947  
12.078 Correspondance politique Luxembourg-Bruxelles, 1948-1949  
12.416 Correspondance politique Luxembourg-Bruxelles, 1950-1952
- 10.965 bis Correspondance politique La Haye-Bruxelles, 1945-1947  
12.080 Correspondance politique La Haye-Bruxelles, 1948-1949  
12.418 Correspondance politique La Haye-Bruxelles, 1950-1952
- 11.843 Allemagne 1946-1947  
12.306 Attitude de la Belgique à l'égard de l'Allemagne,  
1946-1948

12.287 (2 vol) Conférence de Londres

12.646 Questions militaire : aide américaine à l'Europe  
1948-1950

12.648 Pacte de Bruxelles

13.216 Pacte de Bruxelles

13.249 Pacte à Cinq

13.237 Entente Occidentale

5.227 Questions financières

11.770 Questions financières

5.576 Finebel

4.990

5.129

5.130

5.458 (1948 à 1954)

5.676

12.298

Benelux

Film : B430 : Benelux

Dossiers : 5351

Accord du 20.03.1945 créant le  
Conseil Tripartite de Coopération  
Economique

5352 (5 vol.), avril 47 - 1953)

5353

5354

5355 OECE

5356 (7 vol.),

correspondance de l'Administration  
Belge de Coopération Economique,  
1948-1953

5357 (5 vol.), Plan Marshall

7114 (II et III) Papiers Frère.

Plan Marshall

## 2. Archives Générales du Royaume - Belgique.

Fonds J.Rens (papiers personnels) : Documents CEPAG (Commission  
d'Etude des Problèmes de l'Après-Guerre).

3. Centre de Recherche et d'Etudes Historiques de la Seconde Guerre Mondiale - Belgique.

Papiers privés Hervé de Gruben.

4. Archives du Ministère des Relations Extérieures - France.

Série Z :    Carton 39    1 à 3  
              Carton 40    1 à 3  
              Carton 47    1 - 3 - 4 - 6 - 7 - 8 - 9 - 10  
              Carton 49    1  
              Carton 50    1 à 5  
              Carton 51    1 - 3  
              Carton 53    1 - 2 - 4 - 5 - 6

5. Washington National Record Center (WNRC) - USA

Record Group 286 - ECA :

- Office of the Administrator, Country Subject files 1948-1950 : box 1, Belgium
- Office of the Deputy Administrator, Subject files 1948-1949 : box 7, Intra-European Payments Committee - Intra-European multilateral clearing

- Office of the Deputy Administrator H.Bruce, Country Subject files 1948-1949 : box 1, Belgium
- Office of the Deputy Administrator R.H. Bissel, Country subject files 1950-1951 : box 1, Belgium
- Ibidem, Country Subject files of the Mutual Security Program 1950-1951 : box 1, Belgium
- Deputy Administrator, Economic Defence Planning, Country Subject files 1948-1952 : box 1, Belgium
- Office of the Assistant to the Administrator (W.C.Taylor), Import Program Country files 1949-1950 : box 1, Belgium
- Ibidem, Trade Promotion Country Subject File 1948-1950 : box 1, Belgium
- Office of the Administrator, Central Secretariat, Policy Subject files 1948-1949 : box 2, Finance
- Office of the Special Assistant to the Comptroller (Clark L. Simpson) Subject files : box 15
- Office of the Director of Administration - Organizationnal Records of the Country Missions 1948-1949 : box 1
- Office of Information, General Subject files 1949-1952 : box 7
- Ibidem, Oversea Liaison Branch, Country Report 1949-1951 : box 1.
- Office of the Assistant Administrator for Programs (R. Bissel)  
Subject files :
  - box 4
  - box 5
  - box 7
  - box 15
  - box 33
  - box 48
  - box 49
  - box 50
- Office of the Assistant Administrator for Programs (Th. Geiger)  
Subject files (1948-1950) : box 2  
box 5
- Office of the Director, European Program Division, Records relating the loans to ECA Countries 1948-1951 : box 3

- Ibidem, Country Loans files 1948-1950 : box 1
- Financial Policy and Trade Development Division, Country Subject files : box 1
- Ibidem, Records pertaining the Dollar earning Drive 1949-1950 : box 1
- Ibidem, Records pertaining to a Devaluation Price Study 1949-1950 : box 1
- Statistics and Report Division, Country Foreign Assets files 1948-1950 : box 1
- Office of the Assistant Administrator for Operations (C.Tyler Wood) Subject files 1948-1950 : box 3  
box 8
- Productivity and Technical Assistance Division, Technical Assistance Country Subject files 1949-1952 : box 3
- Office of the US special Representative in Paris, Central Secretariat, Country Subject files 1948-1952 :  
box 1 (file Belgium),  
box 2 (file Fritalux)
- Office of the US Special Representative in Europe, Central Secretariat, General Subject files 1948-1952 : box 11
- Office of the US Special Representative in Europe, General Counsel, Subject files : box 5
- Office of the US Special Representative in Europe, Special Assistant for Staff Planning, Subject files 1949-1952 :  
box 2 (file EPU)  
box 3 (file Intra-European)
- Ibidem, Export Promotion Division, Country Subject files :  
box 2.
- Ibidem, Economical and Statistical Analysis, Subject files 1950-1951 : box 1
- Ibidem, Trade and Finance Division, Subject files 1949-1951 :  
box 3 (file Finance)  
box 5  
box 6 (file EPU)  
box 7 (file EPU - file Intra-European)  
box 8

- Ibidem, Trade and Finance Division, Country Subject file  
1948-1950 : box 2 (file Belgium - file Finance - file Loans)

Record Group 84 : Brussels Record 1947

Box 2768, file 500  
file 631

Box 2770

Brussels Record 1948

Box 2773, file 710  
Box 2774, file 800  
Box 2775, file 800-891 (passim)

Brussels Record 1949

Box 2770, file 320.1  
file 320.11

Box 2778, file 350  
file 360  
file 361

6. National Archives and Records Service (NARS) - USA

- RG 43 Records of International Conferences  
Box 265 - file 103
- RG 59 General Record of the Department of State, Decimal file  
1945-1949 7155 / 1-145 -->12-3149
- 84 000 1-148 --> 1-3149
- 8554242 1-145 --> 85550 / 12-3145
- 85500 1-145 --> 12-3149

## B. SOURCES PUBLIEES

### 1. Documents Officiels.

Annales Parlementaires, Chambre, 1945 à 1950

Annales Parlementaires, Sénat, 1945 à 1950

Foreign Relations of the United States, 1947, Vol.III : The British Commonwealth - Europe, Washington, 1973

Foreign Relations of the United States, 1948, Vol. II : Germany and Austria, Washington, 1973

Foreign Relations of the United States, 1948, Vol. III : Western Europe, Washington, 1974

Foreign Relations of the United States, 1949, Vol. IV : Western Europe, Washington, 1974

Rapports Annuels de la Banque des Règlements Internationaux, Années 1945 à 1952

Rapports de l'Institut Belgo-Luxembourgeois du Change 1944-1946, 1947, 1948, 1949 et 1950

Rapports Annuels de la Banque Nationale de Belgique, 1944 à 1951

### 2. Mémoires et Papiers personnels

- |                  |   |
|------------------|---|
| ALPHAND (H.),    | <u>L'Etonnement d'être, Journal 1939-1973,</u><br>Paris, 1977   |
| AURIOL (V.),     | <u>Journal d'un Septennat, 1947-1954, t.II,</u><br>publ. par MOURET (E.) & AZEMA (J.P.),<br>Paris, 1978 |
| DE GAULLE (Ch.), | <u>Mémoires de Guerre, 3 vol.</u> Paris, 1959-1963  |
| HYMANS (P.),     | <u>Mémoires,</u> Bruxelles, 1958  |

- MASSIGLI (R.), Une Comédie des Erreurs 1943-1956,  
Paris, 1978
- MONNET (J.), Mémoires Paris, 1976
- SMETS (P.F.) (éd.) La Pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak, 2 vol., Fondation Paul-Henri Spaak, Bruxelles, s.d.
- SPAAK (P.-H.), Combats inachevés,  
Vol. I : De l'Indépendance à l'Alliance,  
Bruxelles, 1969  
Vol. II : De l'Espoir aux Déceptions,  
Bruxelles, 1969
- VAN LANGENHOVE (F.), La sécurité de la Belgique, Contribution à l'histoire de la période 1940-1950  
Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, Fac. de Philosophie et lettres, 1971

### 3. Articles.

Le plan américain d'aide à l'Europe,  
in "Chronique de Politique Etrangère", Vol. I, n°1, janvier 1948, pp. 5-26

Le programme américain d'aide à l'Europe,  
in "Chronique...", Vol. I, n°2, mars 1948, pp. 5-46

L'organisation politique de l'Europe Occidentale,  
in "Chronique...", Vol. I, n°3, mai 1948, pp.5-24

Le redressement économique de l'Europe,  
in "Chronique...", Vol. I, n°3, mai 1948, pp.24-36

Autour du pacte de Bruxelles  
in "Chronique...", Vol. I, n° 4, juillet 1948, pp.13-22

La Conférence du Conseil Consultatif des Cinq à La Haye,  
in "Chronique...", Vol. I, n°5, septembre 1948, pp.16-22

Evolution de la collaboration des cinq puissances signataires du pacte de Bruxelles,  
in "Chronique...", Vol. I, n°6, novembre 1948, pp.16-31

Coopération dans le cadre du traité de Bruxelles,  
in "Chronique...", Vol. II, n°2, mars 1949, pp. 175-180



- Le redressement économique de l'Europe  
in "Chronique...", Vol. II, n°3, mai 1949, pp.396-415
- Coopération dans le cadre du traité de Bruxelles,  
in "Chronique...", Vol.II, n°3, mai 1949, pp.323-327
- Coopération dans le cadre du traité de Bruxelles,  
in "Chronique...", Vol.II, n°4, juillet 1949, pp.504-509
- Problèmes monétaires soulevés par le Plan Marshall,  
in "Chronique...", Vol.II, n°5, septembre 1949, pp.653-663
- Activités dans le cadre du traité de Bruxelles,  
in "Chronique...", Vol.II, n°6, novembre 1949, pp.755-763
- Quelques développements récents en matière de coopération économique européenne,  
in "Chronique...", Vol.III, n°1, janvier 1950, pp.32-41
- Activités dans le cadre du traité de Bruxelles,  
in "Chronique...", Vol.III, n°1, janvier 1950, pp.21-31
- Activités dans le cadre du traité de Bruxelles,  
in "Chronique...", Vol. III, n°2, mars 1950, pp.159-160
- Activités dans le cadre du traité de Bruxelles,  
in "Chronique...", Vol. III, n°3, mai 1950, pp. 312-317
- Activités dans le cadre de l'OECE,  
in "Chronique...", Vol. III, n°4-5, juillet-septembre 1950, pp.498-534
- Le plan Marshall,  
Anvers, Banque Italo-belge, 1949
- La Belgique et le plan Marshall,  
Bruxelles, A. Goemaere, 1949
- Le plan Marshall chez nous,  
Bruxelles, Mission de l'ECA pour la Belgique et le Luxembourg et administration belge de coopération économique, 1950
- La Belgique et le plan Marshall,  
Bruxelles, 1950
- La Ligue européenne de coopération économique :  
La L.E.C.E - Dix années d'activité, 1947-1957  
La L.E.C.E - 1946-1960  
La L.E.C.E - 1946-1966  
La L.E.C.E - 1946-1969

Les accords de paiements européens,  
in "Bulletin de Législation Comparée", Paris, VIII, 1948, n<sup>os</sup> 31-32,  
pp.851-933

L'Organisation du commerce extérieur et l'évolution de la balance commerciale de la Belgique depuis la libération jusqu'à fin 1947,  
in "Bulletin d'Information et de Documentation de la Banque Nationale de Belgique" XXIIème année, Vol. II, n<sup>o</sup>5, novembre 1947, pp.193-208

Structure des relations commerciales internationales de l'Union Economique Belgo-luxembourgeoise en 1948,  
in "Bulletin ... de la BNB", XXIVème année, vol.II, n<sup>o</sup>3, septembre 1949, pp.121-127

Le commerce extérieur de l'Union Economique Belgo-luxembourgeoise en 1949,  
in "Bulletin... de la BNB", XXVème année, Vol.I, n<sup>o</sup>5, mai 1950, pp.253-259

Le commerce extérieur de l'Union Economique Belgo-luxembourgeoise en 1950,  
in "Bulletin... de la BNB", XXVIème année, Vol.I, n<sup>o</sup>4, avril 1951, pp.185-194

Les modalités techniques de l'assistance américaine et l'aide reçue par l'Union Economique Belgo-luxembourgeoise au cours des douze premiers mois du plan Marshall,  
in "Bulletin... de la BNB", XXIVème année, Vol.I, n<sup>o</sup>5, mai 1949, pp.221-232

Assistance financière reçue et accordée par l'Union Economique Belgo-luxembourgeoise depuis la Libération jusqu'au 31 octobre 1951,  
in "Bulletin... de la BNB", XXXVIè année, Vol. II, n<sup>o</sup>6, décembre 1951, pp.301-306

ANSIAUX (H.),  
Le plan Marshall dans ses rapports avec les problèmes monétaires européens,  
in Comptes rendus des travaux de la société d'économie politique de Belgique, avril 1948, n<sup>o</sup>179, séance du 28 avril 1948, Bruxelles, Société d'Economie Politique, 1948

BAUDHUIN (F.),  
L'expérience financière belge et ses résultats,  
in "Revue de Science et de Législation financières", T. XXXVIII, n<sup>o</sup>2, avril 40-juin 46, pp.150-161

BEAN (R.W.),  
European Multilateral Clearing,  
in "Journal of Political Economy", October 1948, pp.403-415

COINTRE (R.),  
Het Europese Herstelprogramma,  
Gent, Het Licht, 1948

COLLIN (F.),  
De Invloed van het Marshallplan op de financiële toestand van België,  
in "De Christelijke werkgever", uitgave van de Federatie der  
Christelijke werkgevers van België, Anvers, V, September 1948,  
pp.320-322

DUPRIEZ (L.H.),  
La politique monétaire belge de 1944 à 1949 et la doctrine monétaire,  
in "Revue Economique", Paris n°3, octobre 1950, pp.278-291

TRIFFIN (R.),  
Aspects de la reconstruction monétaire de l'Europe,  
Rapport introductif pour le Congrès des économistes de langue  
française, mai 1950, Paris, 1950

SUETENS (M.),  
La position de la Belgique devant les problèmes de collaboration  
internationale,  
in "Etudes Internationales", juillet 1948, Vol.I, n°3, pp.276-288

SUETENS (M.),  
Le rétablissement de notre réseau d'accords commerciaux,  
in "Bulletin de la Société Belge d'Etude et d'Expansion", n°121,  
février-mars 1946, pp.53-56

SNOY et D'OPPUERS (J.C.),  
Deux années de transition vers l'économie de paix,  
Bruxelles, 1946

SNOY et D'OPPUERS (J.C.),  
La position de la Belgique dans la reconstruction économique de  
l'Europe et du Monde,  
Gembloux, 1948

**C. INTERVIEWS**

Comte SNOY et D'OPPUERS,        le 6 avril 1983  
  le 15 mai 1984

Monsieur André de STAERCKE, le 24 novembre 1983

Monsieur Walter LORIDAN, le 1er décembre 1983

Monsieur Adolphe DE BAERDEMAECKER, le 18 septembre 1985

Baron Hubert ANSIAUX, le 22 janvier 1986,  
  le 15 décembre 1986

Monsieur Ferdinand ASPESLAGH, le 17 janvier 1986

## II. LIVRES ET ARTICLES

Les relations franco-belges de 1830 à 1934,  
Actes du Colloque de Metz, 15-16 novembre 1974,  
Metz, 1975

Les relations franco-luxembourgeoises de Louis XIV à Robert Schuman,  
Actes du Colloque de Luxembourg, 17-19 novembre 1977 (sous la  
direction de POIDEVIN (R.) et TRAUSCH (G.)),  
Metz, 1978

Histoire des débuts de la construction européenne mars 1948-mai 1950,  
Actes du Colloque de Strasbourg 28-30 novembre 1984 (sous la  
direction de POIDEVIN (R.)),  
Bruxelles-Baden-Baden-Paris-Milan, 1986

Belgisch buitenlands beleid en internationale betrekkingen,  
Liber Amicorum, Omer De Raeymaeker,  
Leuven, 1978

Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne,  
"Studia Diplomatica", Vol. XXXIV, 1981, n<sup>os</sup> 1-4

ARANGO (E.R.),  
Léopold III and the Belgian Royal Question,  
Baltimore, John Hopkins Press, 1961

ARTAUD (D.),  
Aux origines de l'atlantisme : la recherche d'un équilibre européen  
au lendemain de la première guerre mondiale,  
in "Relations Internationales",  
été 1977, pp.115-126

ID.,  
La question des dettes interalliées et la reconstruction de l'Europe,  
in "Revue Historique", 261, pp.363-382

ID.,  
La reconstruction de l'Europe, 1919-1929,  
Paris, 1973

BALTHAZAR (H.),  
België onder Duitse Bezetting,  
in AGN, d.l., 15, Bussum, 1982

BALTHAZAR (H.),  
Camille Huysmans en Duitsland (1936-1940),  
in "Bijdragen tot het Camille Huysmans onderzoek", Antwerpen, 1971

BARIETY (J.),  
Les relations franco-allemandes après la première guerre mondiale,  
Paris, 1977

BAUDHUIN (F.),  
La Belgique après le Centenaire,  
Louvain, 1931

ID.,  
La structure économique de la Belgique,  
Louvain, 1926

ID.,  
Les finances de 1939 à 1949 : La Belgique et la Hollande,  
Paris, 1951

ID.,  
L'économie de la seconde guerre mondiale à nos jours.  
II. La restauration 1945-1950,  
in Histoire de la Belgique Contemporaine, pp.281-283

ID.,  
Histoire économique de la Belgique, 1914-1939,  
T.I : Grandeur et Misère d'un quart de siècle,  
T.II : Evolution des principaux facteurs,  
Bruxelles, 1944

ID.,  
Histoire économique de la Belgique, 1945-1956,  
Bruxelles, 1958

ID.,  
L'économie belge sous l'occupation,  
Bruxelles, 1945

BAUMONT, (M.),  
Les relations franco-belges après 1917,  
in "Actes du Colloque de Metz...", pp.295-301

BERNIER (S.),  
Les relations politiques franco-britanniques,  
Sherbrooke, 1984

BULLOCK (A.),  
The life and time of Ernest Bevin,  
London, 1983

BUTLER (M.A.),  
The neutrals, 1933-1940 : the United States, the Oslo nations and  
the response to Hitler,  
Phd, 1980, Ann Arbor, Mi :  
Univ. microfilm international, 1980

CAIRNCROSS (A.),  
British Economic policy 1945-1951  
London, 1985

CAMPEN (S.I.P.),  
The Quest for Security : some aspects of Netherlands Foreign  
policy 1945-1950,  
The Hague, Mijhoff, 1958

CHAMBRE (C.),  
L'expérience monétaire belge,  
(Thèse de doctorat polycopiée)  
Paris, Editions scientifiques Riber, 1950, 2 t.

COLEBROOK (M.J.),  
Franco-British attitudes and European unity, 1949-1961,  
London, London School of Economics and Political Sciences  
(Faculty of Economics),  
Thesis, 1965

CONVENTS (G.),  
Diplomatic en "Real politik". Aspecten van de Belgische politieke  
en diplomatieke relaties met het Derde rijk, 1933-1935,  
in "Res Publica", T. XXXVI, 1984, 2, pp.197-242

COPPIETERS (E.);  
L'Accord monétaire européen : les progrès de la convertibilité  
des monnaies,  
in "Chronique ....", Vol. XII, n°5-6, pp.873-895

DE CARMOY (G.),  
Les politiques étrangères de la France, 1944-1966,  
Paris, 1967

DEJONGHE (A.),  
Hitler en de politieke lot van België,  
Antwerpen-Utrecht, 1972

DE KEUSTER (J.),  
Problème du commerce extérieur, la position du commerce extérieur  
belge dans l'évolution de l'après-guerre du commerce  
interantional,  
Anvers, 1951

DE RAEYMAEKER (O.) & BOWMAN (A.H.),  
American foreign policy in Europe,  
Leuven, 1969

DE RAEYMAEKER (O.),  
België's internationaal beleid 1919-1939,  
Bruxelles-Anvers, 1945

DIEBOLD (W.),  
Trade and payments in Western Europe. A study in economic  
cooperation 1947-1951,  
Published for the council of foreign relations by Harper and  
Brothers, New York, 1952.

ID.,  
Trade and payments in Western Europe in historical perspective :  
a personal view by and interested party,  
E.U.I. working paper n°85, January 84

DRION DU CHAPOIS,  
Paul Van Zeeland au service de la Belgique,  
Bruxelles, 1971

DUBOIS (A.),  
L'unification douanière,  
in Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification  
européenne, "Studia Diplomatica", Vol. XXXIV, 1981, n°1-4, pp.  
379-381

DUMOULIN (M.),  
La mission Van Zeeland. Essai de clearing diplomatique de  
l'apaisement (1937-1938),  
in "Relations Internationales", n°39, automne 1984, pp. 355-372

ID.,  
Vingt ans d'historiographie des relations internationales de la  
Belgique (1946-1984),  
in "Relations Internationales", n°42, été 1985, pp.169-182

DUMONT (G.H.),  
Histoire de la Belgique,  
Paris, 1977



DUPRIEZ (L.H.),  
Monetary reconstruction in Belgium,  
New York, 1947

DUROSELLE (J.B.),  
Histoire diplomatique de 1919 à nos jours,  
6ème édition, Paris, 1974

ID.,  
L'idée d'Europe dans l'histoire,  
Paris, 1965

ID.,  
1948 : Les débuts de la construction européenne, in Actes du  
Colloque de Strasbourg..., pp.13-20

FENAU (R.),  
Jean Rey, enfant et artisan de l'Europe,  
Bruxelles, 1972

FONTAINE (A.),  
Histoire de la guerre froide,  
Paris, 1965, (2 vol.)

FORTHOMME (P.A.),  
Les travaux de l'OECE,  
in Le rôle des Belges; "Studia Diplomatica", Vol. XXXIV, n°1-4,  
pp.199-206

FREYMOND (J.)  
L'Allemagne et la réorganisation économique de l'Europe,  
Leiden, 1974

ID.,  
Le conflit sarrois 1945-1955,  
Bruxelles, 1959

GARDNER (Lloyd C.),  
Architects of illusion. Men and Ideas in American Foreign Policy  
1941-1949,  
Chicago, 1970

GARDNER (R.N.),  
Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective,  
New-York, 1980

GERARD-LIBOIS (J.) & GOTOVITCH (J.),  
L'an 40, la Belgique occupée,  
Bruxelles, Centre de Recherche et d'Information  
socio-pédagogique, 1971

GERBET (P.),  
La genèse du plan Schuman,  
in "Revue française des sciences politiques", juillet-août 1956

ID.,  
La construction de l'Europe,  
Paris, 1983

ID.,  
La politique d'unification européenne,  
Fondation nationale des sciences politiques, service de  
polycopies, 1974-1975

GIMBEL (J.),  
The origins of the Marshall plan,  
Stanford, California, 1976

GOLDMANN (A.R.),  
United States foreign policy toward integration of Western  
Europe, 1947-1954,  
Phd, Ann Arbor, Mi : London University microfilms internationnal,  
(N° 72-08116)

GOVAERT (F.),  
Belgium, Holland and Luxembourg,  
in DE RAEYMAEKER (O.) (ed.), Small power in alignment,  
Leuven, 1974

GRIFFITHS (R.T.),  
Economic reconstruction policy in the Netherlands and its  
international consequences, May 1945-March 1951,  
E.U.I., working paper, n°76, January 1984

ID.,  
L'échec de la "Petite Europe" : les négociations  
Fritalux/Finebel, 1949-1950,  
in "Revue Historique", n°555, juillet-septembre 1985, pp.159-195

GRIFFITHS (R.T.) et LYNCH (F.M.B.),  
The Fritalux/Finebel negotiations 1949-1950,  
E.U.I. working paper n°84/117

GROSSER (A.),  
Les occidentaux : les pays d'Europe et les Etats-Unis après la  
guerre,  
Paris, 1978

ID.,  
L'Allemagne de notre temps, 1945-1978,  
Paris, 1978

GUHIN (M.A.),  
John Foster Dulles - A statesman and his time,  
New-York, 1972

GUILLEN (P.),  
Le projet d'Union Economique entre la France, l'Italie et le  
Benelux,  
in Actes du Colloque de Strasbourg..., pp.143-164

HARRYVAN (A.G.),  
Nederland en de economische integratie van Europa 1947-1950,  
Doctoraal scriptie voor de vakgroep economische en sociale  
geschiedenis, Vrije Univ. Amsterdam,  
Amsterdam, 1984

HELMREICH (J.E.),  
Belgium and Europe. A study in small power diplomacy,  
The Hague, Mouton, 1976

ID.,  
The negotiations of the Franco-Belgian military accord,  
in "French historical studies", 3 (1963), pp.360-378

HOLLAND (V.M.),  
Selected national policies regarding European military  
integration 1945-1955,  
Ann Arbor, Mi, London university Microfilms International  
(N°65-08517)

HUIZINGA (J.H.),  
Mr Europe : A political biography of Paul-Henri Spaak,  
London, 1961

HYKELMA (E.),  
Benelux : le chemin vers l'unité économique,  
Paris, 1948

JANSSEN (Cl.),  
Le réveil de l'idée européenne,  
in Le rôle des Belges, "Studia Diplomatica", Vol. XXXIV, n<sup>os</sup> 1-4,  
pp. 25-46

JANSSENS (V.),  
La coopération et l'intégration monétaire européenne (1945-1975),  
in Le rôle des Belges, "Studia Diplomatica", Vol. XXXIV n<sup>os</sup> 1-4,  
pp. 345-366

ID.,  
Le franc belge, un siècle et demi d'histoire monétaire  
s.l., 1975

JOUVE (E.),  
Le général de Gaulle et la construction de l'Europe (1940-29  
janvier 1966),  
Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Paris,  
1966

KARELLE (J.) & DE KEMMETER (F.),  
Le Benelux commenté : textes officiels,  
Bruxelles, 1961

KEESING (F.A.G.),  
De Europese betalingsunie,  
Amsterdam, 1950

KENWOOD (A.C.) - LOUGHEED (A.L.),  
The Growth of the international Economy, 1920-1960,  
London, Sydney, 1985

KERSTEN (A.),  
Nederlands en België in London 1940-1944, Werken aan de  
na-oorlogse betrekkingen,  
Colloquium over de geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse  
betrekkingen tussen 1815 en 1945, Brussel, 10-12/12/1982 Acta,  
Gent, 1982, pp. 495-519

ID.,  
Maken drie kleinen een grote ? De politieke invloed van Benelux  
1945-1955,  
Uitgesproken bij de aanvaarding van het Ambt van bijzonder  
Hoogleraar in de historische ontwikkeling van het volkenrecht en  
de diplomatieke geschiedenis vanwege het Leids universiteitfonds  
aan Rijksuniversiteit te Leiden op 5 november 1982,  
Bussum, 1982

ID.,  
Buitenlandse zaken in Ballingschap, Groei en verandering van een ministerie, 1940-1945,  
Alphen aan den Rijn, 1981

KIEFT, (D.O.),  
Belgium's return to neutrality, an essay in frustration of a small power diplomacy,  
Oxford, 1972

KOSSMAN (E.H.),  
The low countries, 1780-1940,  
London, 1978

LAQUEUR (W.),  
Europe since Hitler : the rebirth of Europe,  
Harmondsworth, 1982

LEFEVRE (J.),  
L'Angleterre et la Belgique à travers les cinq derniers siècles,  
Bruxelles, 1946

LIPGENS (W.),  
Sources of the history of European integration (1945-1955),  
La Haye, 1980

ID.,  
Die Anfaenge der Europaïschen Einigungspolitik 1945-1950,  
Stuttgart, 1977

ID.,  
A history of European integration,  
Vol. I : 1945-1947, The formation of the European Unity movement,  
Oxford, 1982

LUYCKX (Th.),  
Politieke geschiedenis van België van 1789 tot heden,  
Amsterdam, 1973

MABILLE (X.),  
Histoire politique de la Belgique,  
Bruxelles, Crisp, 1986

MANCEL (Y.),  
L'union douanière ou le mariage des nations,  
Paris, 1949

- MANNING (A.),  
Les Pays-Bas face à l'Europe,  
in Actes du Colloque de Strasbourg..., pp. 419-444
- MARKS (S.),  
Innocent abroad, Belgium at the Paris Peace conference of 1919,  
The University of North California Press, Chapel Hill, 1981
- MARTIN (D.),  
De onafhankelijkheidspolitiek; enkele aspecten van de  
Duits-Belgische economische betrekkingen 1936-1940,  
in "Vlaams Marxistisch tijdschrift", 4, 1980 - pp. 47-75
- MAYNE (R.),  
The recovery of Europe, from devastation to unity,  
London, 1970
- MEADE (J.E.),  
Negotiations for Benelux : an anoted chronicle, 1943-1956,  
London, 1957
- MEADE (J.E.) & LIESNER (H.H.),  
Case studies in European economic union,  
London, New-York, Toronto, 1962
- MELANDRI (P.),  
Les Etats-Unis face à l'unification de l'Europe, 1945-1954,  
Paris, 1980
- ID.,  
Le rôle de l'unification européenne dans la politique extérieure  
des Etats-Unis, 1948-1950,  
in Actes du Colloque de Strasbourg... pp.25-45
- MIKESELL (W.),  
Foreign exchange in the post war world,  
New York, 1954
- MILLER (J.K.),  
Belgian foreign policy between two wars,  
New-York, 1951
- MILWARD (A.S.),  
The reconstruction of Western Europe, 1945-1951,  
London, 1984
- MILWARD (A.S.) & GRIFFITHS (R.T.),  
The European Agricultural Community, 1948-1954  
E.U.I. colloquium paper, doc. IUE 6/81 (cd.6)

NEWTON (S.),  
The 1949 Sterling crisis and British policy towards European  
integration,  
E.U.I. working paper, n°77, January 1984

NOVILLE (J.A.),  
Paul van Zeeland au service de son temps,  
Bruxelles, 1974

PIRENNE (H.),  
Histoire de Belgique, 4 vol.,  
Bruxelles, 1948-1952

POIDEVIN (R.) & BARIETY (J.),  
Les relations franco-allemandes, 1815-1967,  
Paris, 1977

POIDEVIN (R.),  
René Mayer et la politique extérieure de la France (1943-1953),  
in "Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale et des  
conflits contemporains", n°134, avril 1984, pp. 73-97

ID.,  
Le facteur Europe dans la politique allemande de Robert Schuman  
(été 1948-printemps 1949),  
in Actes du Colloque de Strasbourg..., pp.311-326

ID.,  
Les relations franco-luxembourgeoises 1945-1954,  
In Actes du Colloque de Luxembourg..., pp. 267-277

POUNDS (N.G.) & PARKER (W.),  
Coal and steel in Western Europe,  
London, 1957

ROBINSON (A.D.),  
Dutch organized agriculture in international politics,  
Den Haag, 1961

ROTSCHILD (R.),  
Belgium and the longest lasting alliance,  
in "Politics", Feb. 1982, pp.18-21

SAKON (F.W.),  
Belgian allied relations, 1940-1945,  
Phd, Athens Georgia, 1973, Ann Arbor, Mi : Univ. microfilms  
international, 1984

SAMOY (A.G.),  
La création de l'Union Economique Benelux,  
in Le rôle des Belges in "Studia Diplomatica", Vol. XXXIV, n<sup>os</sup>  
1-4, pp.179-198

SHEPPENS (L.),  
De Belgen in Groot-Brittannië 1940-1944,  
Beveren-Antwerpen, 1980

SHORT (G.A.B.),  
British policy towards European Union 1945-1951,  
Oxford, 1960-1961

SIMONIS (R.),  
Les règlements internationaux de 1939 à nos jours, 1ère partie,  
les règlements internationaux pendant la deuxième guerre mondiale,  
in "Revue de la Banque", cahier 23, sept. 1983

ID.,  
Les règlements internationaux de 1939 à nos jours, 2ème partie,  
la période de 1945 à 1950,  
in "Revue de la Banque", n<sup>o</sup> spécial double 4/5, avril 1984

ID.,  
Les règlements internationaux de 1939 à nos jours, 3ème partie,  
la période de juillet 1950 à fin 1958  
in "Revue de la Banque", n<sup>o</sup> spécial double 4/5, mai 1985

SNOECK (A.),  
La coopération militaire européenne et les efforts d'intégration,  
in Le rôle des Belges, "Studia Diplomatica", Vol. XXXIV, n<sup>os</sup> 1-4,  
pp. 481-512

SNOY et D'OPPUERS (J.C.),  
Les étapes de la coopération européenne et les négociations  
relatives à une zone de libre échange,  
in "Chronique ...", Vol. XII, n<sup>os</sup> 5-6, sept-nov. 1959, pp.569-780

ID.,  
The problems of integration and the lessons to be drawn from the  
Benelux experiment,  
"Rotterdamse Bank Review", n<sup>o</sup>3, 1961, pp.5-19



SOUTOU (G.H.),  
La politique économique de la France à l'égard de la Belgique (1914-1924),  
in Actes du colloque de Metz : les relations franco-belges de 1830 à 1934,  
Metz, 1975, pp. 257-272

STEELS (J.),  
La politique commerciale extérieure de la Belgique,  
Bruxelles, 1945

STENGERS (J.),  
Paul-Henri Spaak et le traité de Bruxelles de 1948,  
in Actes du Colloque de Strasbourg...., pp. 119-142

ID.,  
Léopold III et le gouvernement : les deux politiques belges de 1940,  
Paris-Gembloux, 1980

SUETENS (M.),  
Histoire de la politique commerciale de la Belgique,  
Bruxelles, 1955

TEW (B.),  
The evolution of the international monetary system, 1945-1977,  
London, 1977

TOPITSCH (E.),  
Die Belgische Neutralitätspolitik 1936-1940 und die Katastrophe von Sedan,  
in "Geschichte und Gegenwart", 1 (182), pp.125-150

TRAUSCH (G.),  
Les relations franco-belges à propos de la question luxembourgeoise (1914-1922),  
in Actes du Colloque de Metz..., 1975, pp. 275-293

ID.,  
Joseph Bech, un homme dans son siècle,  
Luxembourg, 1968

TRIFFIN (R.),  
Europe and the money muddle - from bilateralism to near convertibility, 1947-1956,  
Westport, 1976

TRUED (M.N.) & MIKESELL (R.F.),  
Postwar bilateral payments agreements,  
Princeton Univ., 1955

VAISSE (M.),  
L'échec d'une Europe franco-britannique ou comment le pacte de  
Bruxelles fut créé et délaissé,  
in Actes du Colloque de Strasbourg..., pp. 369-389

VANDEPOELE (L.),  
Belgian-American relations concerning the origins of the North  
Atlantic Treaty 1948-1949,  
Brussels, Center for American Studies, 1976

VAN DER BEUGEL (E.H.),  
European integration as a concern of American foreign policy.  
From Marshall aid to Atlantic partnership,  
Amsterdam, 1966

VANDERKLAUW (Chr. A.),  
Politieke betrekkingen tussen Nederland en België 1919-1939,  
Leiden, 1953

VAN DER MEERSCHE (P.),  
Europese integratie en desintegratie : 1945-heden,  
Antwerpen, 1980

VAN DER MENSBRUGGHE (J.),  
Les Unions Economiques, réalisations et perspectives,  
Bruxelles, s.d.

VAN DER WEE (H.),  
De gebroken welvaartscirkel, De wereldeconomie, 1945-1980,  
Leiden, 1983

VAN DER WEE (H.) & AERTS (E.),  
De economische ontwikkeling van Europa, 1950-1950,  
Leuven, 1983

VAN DER WEE (H.) & TAVERNIER (K.),  
La Banque nationale de Belgique et l'histoire monétaire entre les  
deux guerres mondiales,  
Bruxelles, 1975

VAN EENO (R.),  
België en het buitenland,  
in A.G.N., dl. 14, Haarlem, 1979

VAN LANGENHOVE (F.),  
La Belgique en quête de sécurité, 1920-1940,  
Bruxelles, 1969

ID.,  
L'élaboration de la politique étrangère de la Belgique entre les deux guerres mondiales,  
Bruxelles, 1980

ID.,  
De la politique d'indépendance à l'intégration européenne,  
in Le rôle des Belges..., pp. 3-24

ID.,  
L'accord militaire franco-belge à la lumière des documents diplomatiques belges,  
in Académie Royale de Belgique, Bulletin de la classe des lettres, 5ème série, T. 53, (1967), II, pp.520-535

VAN KALKEN (F.),  
Histoire de la Belgique des origines à nos jours,  
Bruxelles, 1946

VAN ROON (G.),  
Kleine landen in crisistijd, van Oslostaten tot Benelux 1830-1940,  
Amsterdam-Brussel, 1985

VANWELKENHUYZEN (J.),  
Les avertissements qui venaient de Berlin,  
Bruxelles, 1977

ID.,  
La neutralité armée,  
Bruxelles, 1979

VAN ZUYLEN (P.),  
Les mains libres : politique extérieure de la Belgique, 1914-1940,  
Bruxelles, 1950

VIAULT (B.S.),  
La Belgique et la Hollande à la recherche d'une paix négociée (1939-1940),  
in "Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale et des conflits contemporains", avril 1982, pp.37-46

VINER (J.),  
The customs unions Issue,  
London, 1950

WAGNER (W.),  
Belgien in der Deutschen Politik Während des Zweiten Weltkrieges,  
Boppard, 1974

WEBER (P.),  
Histoire de l'économie luxembourgeoise,  
Luxembourg, 1950

ID.,  
Histoire du Grand-Duché de Luxembourg,  
Bruxelles, 1961

WEIL (G.L.),  
The Benelux nations : the politics of small country democracies,  
New-York, 1970

WEISGLAS (M.),  
Benelux, van nabuurstaten to uniepartners,  
Amsterdam-Brussels, 1949

WIEBES (C.) - ZEEMAN (B.),  
België, Nederland en militaire alliantievorming in de atlantische regio, 1945-1949 een vergelijkende studie,  
Amsterdam, juni 1984

ID.,  
A star is born : Militaire alliantie vorming in de Atlantische regio, 1945-1948,  
Doctoraal-scriptie Vakgroep Internationale betrekkingen en Vokenrecht,  
Amsterdam, januari 1983

ID.,  
Het verdrag van Duinkerken : speelbal van Britse buitenlandse politiek 1944-1947,  
in "Internationale spectator" Aug. 83, Jaargang XXXVIII, nr.8,  
pp.504-512

WIGNY (P.),  
L'expérience belge et l'Europe,  
Lausanne, Centre de Recherches Européennes, 1952

WILLEMS (L.),  
Het ontsaan van de Belgische zelfstandigheidspolitiek, 1936-1937,  
Brussel, 1971

WILLEQUET (J.),  
Paul-Henri Spaak, un homme, des combats,  
Bruxelles, 1974

ID.,  
Les relations franco-belges 1936-1945,  
in CRRT, Université de Metz, Travaux et Recherches, Cahier 4,  
1973, pp.112-122

ID.,  
La politique belge d'indépendance (1936-1940),  
in "Revue d'histoire de la deuxième guerre mondiale", juillet  
1958, pp.3-11

ID.,  
Belgique et Allemagne, 1914-1945,  
in "Sentiment national en Allemagne et en Belgique", Institut de  
sociologie, ULB

ID.,  
Le resserrement de liens belgo-luxembourgeois 1940-1945,  
in Actes du Colloque de Luxembourg..., pp.259-266

ID.,  
Die Regierung König Alberts und die Wiedereinführung Deutschlands,  
1932-1934,  
in BECKER (J.) & HILDEBRAND (K.) (ed). Internationale Beziehungen  
under Weltwirtschaftskrise, 1929-1933,  
Munich, 1980, pp. 129-153

ID.,  
Gaston Brabanson, promoteur d'une "grande Belgique" en 1914-1918,  
in "Revue Belge de Philologie et d'Histoire", T.48 (1970),  
pp.335-376 et 1177-1206

WILLIS (F.R.),  
European integration,  
New-York, 1975

ID.,  
France, Germany and the new Europe, 1945-1967,  
Oxford, 1968

WITTE (E.) - CRAEYBECK (J.),  
Politieke geschiedenis van België sinds 1830,  
Anvers, s.d.

WULLUS-RUDIGER (J.),  
La Belgique et la crise européenne 1914-1945,  
2 vol., Paris, 1945

ID.,  
En marge de la politique belge (1914-1956)  
Paris, 1957

ID.,  
Les origines internationales du drame belge de 1940,  
Bruxelles, 1950

**LISTE ET FONCTIONS DES PRINCIPALES PERSONNES MENTIONNEES \***

Hervé ALPHAND : chargé de la négociation des accords commerciaux pour le ministère français des Finances à partir de 1937 - chargé des Affaires Economiques du Comité français de libération nationale - chef de la section économique du ministère français des Relations Extérieures à partir de 1944.

Hubert ANSIAUX : (1908-1987) ingénieur commercial de l'Université Libre de Bruxelles -  
1941-1954 : Directeur à la Banque Nationale de Belgique dont il devient, en 1954, Vice-Gouverneur et en 1957, Gouverneur -  
Président du Comité des paiements de l'OECE.

Ferdinand ASPELAGH : Conseiller au service des Etudes de la Banque Nationale de Belgique -  
1948-1955 : Représentant de la Belgique au Comité des paiements de l'OECE et conseiller financier auprès de la mission belge à l'OECE.

A. BAUDEWYNS : Vice-Gouverneur de la Banque Nationale de Belgique.

---

\* Les personnes dont la notoriété le justifie ne sont pas reprises dans cette liste.

- Joseph BECH : (1887-1975) homme politique luxembourgeois - 1914 : député catholique - plusieurs fois détenteur de différents portefeuilles ministériels dont les Affaires Etrangères de 1926 à 1959.
- J. BERRYER : diplomate belge - Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire de Belgique à Luxembourg de 1946 à 1952.
- Richard BISSEL : expert financier de l'ECA.
- Raymond BRUGERE : (1885-1966) diplomate français - Ambassadeur de France en Belgique de fin 1944 à novembre 1948 - peu apprécié en Belgique et par les diplomates américains en poste à Bruxelles.
- William CAFFERY : Ambassadeur des Etats-Unis à Paris.
- Hervé de GRUBEN : diplomate belge - de 1945 à 1953 : successivement Directeur-général adjoint, Directeur général de la Politique et Secrétaire adjoint du ministère des Affaires Etrangères.
- Charles de ROMREE de VICHENET : diplomate belge - représentant du gouvernement belge auprès du gouvernement provisoire français à Alger.
- Maurice FRERE : (1890-1970) économiste - ingénieur commercial - expert belge pour les questions monétaires discutées à la Société des Nations - participe en 1929 à la création de la BRI. 1938-1944 : Président de la Commission



Bancaire - 1946-1958 : Président du Conseil d'administration de la BRI -  
1944-1957 : Gouverneur de la Banque Nationale de Belgique.

E.GRAEFFE : diplomate belge - à partir de 1949, Ambassadeur de Belgique aux Pays-Bas.

Jules GUILLAUME : (1892-1959) diplomate belge - candidat en droit de l'Université Catholique de Louvain - Ambassadeur de Belgique à Paris de 1944 à mars 1959.

Camille GUTT : (1884-1971) homme politique libéral belge - financier - docteur en Droit - licencié en Sciences Politiques.  
1920-1924 : Chef de Cabinet du ministre des Finances -  
1934-1935, 1939-1945 : ministre des Finances - auteur de la réforme monétaire opérée en Belgique à la Libération.

A.W. HARRIMAN : industriel - banquier - diplomate.  
1941 : Représentant spécial du Président Roosevelt en Grande-Bretagne -  
Octobre 1943-février 1946 : Ambassadeur des Etats-Unis à Londres -  
Avril 1948-juin 1950 : Représentant spécial de l'ECA en Europe.

Edmund HALL PATCH : représentant permanent du gouvernement britannique à l'OECE.

Jean de HAUTECLOQUE :

diplomate français -  
durant six semaines, délégué du gouvernement  
provisoire de la République française auprès  
du gouvernement belge -  
1948-1951 : Ambassadeur de France en Belgique.

H.M. HIRSCHFELD : Directeur général du Commerce et de  
l'Industrie et Secrétaire général du  
ministère néerlandais des Affaires  
Economiques - Chef de la délégation Benelux à  
l'OECE.

Paul G. HOFFMAN : administrateur américain du Plan Marshall.

CAG KEESING : Trésorier général des Pays-Bas - Conseiller  
du ministère néerlandais des Finances.

Alan KIRK : Amiral -  
1944-1949 : Ambassadeur des Etats-Unis en  
Belgique.

Walter LORIDAN : ingénieur commercial de l'Université Libre de  
Bruxelles -  
mai 1944 à septembre 1947 : chef de cabinet  
du ministre des Affaires Etrangères et du  
Commerce Extérieur -  
Janvier 1948 à 1951 : Directeur général de la  
Politique au ministère des Affaires  
Etrangères.

Robert MURPHY : Ambassadeur des Etats-Unis en Belgique de  
1950 à 1955.

L. NEMRY : diplomate belge -  
1945-1948 : Ambassadeur de Belgique aux  
Pays-Bas.

Alain OBERT de THIEUSIES :  
diplomate belge - docteur en droit -  
Septembre 1944-juin 1946 : Chef de la mission  
économique belge à Londres -  
Juin 1946-1953 : Ambassadeur de Belgique à  
Londres.

Roger OCKRENT : 1947 : chef de cabinet du ministre des  
Finances  
mai 1948 : chef de cabinet du Premier  
ministre et secrétaire du Conseil des  
ministres -  
1948-1953 : Secrétaire général de l'ABCE -  
1953 : représentant permanent et chef de la  
délégation belge à l'OCDE.

Robert ROTHSCHILD : diplomate belge - chef de cabinet du ministre  
des Affaires Etrangères Paul-Henri Spaak.

Robert SILVERCRUYS :  
(1893-1975) - diplomate belge - docteur en  
Droit de l'Université Libre de Bruxelles -  
décembre 1944- mai 1959 : Ambassadeur de  
Belgique.

Jean-Charles SNOY et D'OPPUERS :

1934-1936 : attaché au cabinet du ministre des Affaires Economiques - 1939 : Secrétaire général du ministère des Affaires Economiques - 1946-1960 : Président du Conseil du Benelux -

1948-1950 : Président du Conseil de l'OECE au niveau des représentants permanents - représentant permanent de la Belgique à l'OECE.

Dirk SPIERENBURG : économiste -

1935 : fonctionnaire au ministère néerlandais des Affaires Economiques dont il devient Directeur général en 1945 -

1948 : Directeur général au ministère des Affaires Etrangères - chef de la mission néerlandaise permanente à l'OECE.

Dirk STIKKER : haut-fonctionnaire et diplomate néerlandais.

1948-1952 : ministre néerlandais des Affaires Etrangères -

1950-1952 : Président de l'OECE.

Max SUETENS : Directeur général du ministère belge du Commerce Extérieur.

Robert TRIFFIN : belge naturalisé américain, délégué américain pour les négociations de l'UEP.

C.G.W.H. van BOETZELAER van OOSTERHOUT :

haut-fonctionnaire au ministère néerlandais des Affaires Etrangères.

J. VAN DEN BROECK : industriel néerlandais -  
1942-1945 : ministre des Finances des  
Pays-Bas.

François-Xavier van der STRAETEN-WAILLET :  
(1910- ) diplomate belge et homme politique  
catholique - docteur en Droit -  
1947-1948 : ministre du Commerce Extérieur.

J. VAN HEURCK : représentant belge de la Trésorerie aux  
négociations Finebel/Fritalux.

Eelco Nikolaas VAN KLEFFENS :  
1939-1947 : ministre néerlandais des Affaires  
Etrangères.

Fernand VAN LANGENHOVE :  
sociologue - professeur - diplomate -  
1917 : entre au ministère des Affaires  
Etrangères -  
1929 : Secrétaire général de ce ministère  
dont il réorganise les services en 1940 -  
délégué permanent de la Belgique à l'ONU.



**LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS UTILISEES.**

AEB	Archives du ministère des Affaires Etrangères de Belgique
AGR	Archives générales du Royaume
AREF	Archives du ministère français des Relations Extérieures
NARS	National Archives and Records Services
WNRC	Washington National Records Center
D.	Dossier
F.	Film
RG.	Record Group
ABCE	Administration belge de coopération économique
AIR	Autorité internationale de la Ruhr
BNB	Banque Nationale de Belgique
BRI	Banque des Règlements Internationaux
CECA	Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
CEPAG	Commission d'étude pour les problèmes de l'après-guerre
CFLN	Comité français de libération nationale
ECA	European Cooperation Administration
ERP	European Recovery Program
FMI	Fonds Monétaire International
NAC	National Advisory Council
OECE	Organisation Européenne de Coopération Economique
UEBL	Union Economique Belgo-luxembourgeoise
UEP	Union Européenne de Paiements
ZFOA	Zone française d'occupation en Allemagne.











