DE MISLUKKING VAN EEN VERNIEUWDE ECONOMISCHE POLITIEK IN BELGIE VOOR DE TWEEDE WERELDOORLOG : DE OREC (Office de Redressement Economique) VAN 1935 TOT 1938

door

Guy VANTHEMSCHE
Assistent aan de Vrije Universiteit Brussel

Iedere synthese van de geschiedenis van België tijdens het interbellum vermeldt het bestaan van de "Dienst voor Economisch Herstel" of OREC (Office de Redressement Economique) (1). Dit organisme verdient echter méér dan een loutere vermelding, en wel om verschillende redenen. Van 1935 tot 1938 (resp. data van zijn oprichting en van zijn afschaffing) raakte de OREC praktisch elk aspect van het economisch beleid der opeenvolgende regeringen aan. Een analyse van de OREC helpt dus eerst en vooral een oordeel te vormen over de draagwijdte van de economische politiek van de regeringen Van Zeeland (1935-37), die nogal onkritisch bestempeld wordt als de Belgische "New Deal", zonder de composanten en de limieten ervan te onderzoeken. Deze analyse brengt ons vervolgens tot een specifiek, maar zeer belangrijk probleem, nl. de ware bijdrage van Hendrik de Man aan dit toenmalig beleid. In hoeverre beantwoordden de realisaties aan zijn verwachtingen ? Kapitale vraag, als men zich herinnert dat talrijke auteurs in zijn ministeriële mislukkingen de oorzaak zien van zijn fatale houding in 1940. Tenslotte kunnen we door een studie van de OREC nagaan in welke mate de vernieuwingen die optraden na W.O. II werkelijk "nieuw" waren. Reiken de wortels van onze moderne economische beleidsstructuren

(1) Ik zal voortaan de toen gangbare en gemakkelijke Franse afkorting gebruiken, de taalzuiverheid ten spijt.
Afkortingen : P. HdM. : Papieren Hendrik de Man (Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Amsterdam); P.G. : Papieren M.L. Gérard (Algemeen Rijksarchief, Brussel); P.L. : Papieren R.J. Lemoine (in bezit van Mw. Lemoine-Cordemans, Brussel); P.R. : Papieren Charles Roger (in bezit van M. Roger zelf, Brussel); P.H. : Parlementaire Handelingen (K. of S. : Kamer van Volksvertegenwoordigers of Senaat).

werkelijk terug tot in de jaren 1930 ? Een concrete studie van de OREC brengt ons dichter bij het antwoord op deze drie nauw verweven vragen.

I. DE INSTELLING VAN DE OREC : EERSTE HANDICAPS

"L'OREC est une des pensées les plus profondes d'Henri De Man" (2). De benaming van het organisme door de regering Van Zeeland opgericht — "Office de Redressement Economique" —, is inderdaad afkomstig van het Plan van de Arbeid dat door de Man werd uitgewerkt in 1933. Het is o.a. omwille van deze nominale overeenkomst dat vele auteurs nogal haastig concludeerden dat het programma-Van Zeeland talrijke planistische elementen bevatte. De afstand tussen de OREC van het Plan en de concrete OREC is echter bijzonder groot.

De diepgaande structuurhervormingen die door het Plan voorzien waren, eisten een krachtige én soepele centrale leiding. Daarom werd de oprichting van een "Dienst voor Economisch Herstel" of OREC voorzien, die ruime reglementerende en uitvoerende bevoegdheden zou bezitten. De OREC zou dus een sleutelelement worden in de (vernieuwde) executieve macht van de Belgische Staat en zou de totaliteit van de economische herstel- en hervormingspolitiek in handen hebben. De OREC zou over ruime volmachten en uitgebreide jaarlijkse budgetten beschikken. De "commissarissen", die voor de leiding van de OREC zouden instaan (3), zouden in de regeringsraad zetelen als ministers zonder portefeuille, wat de actiemogelijkheden van de OREC natuurlijk nog zou vergroten.

Toen Van Zeeland en de Man in de dramatische momenten van maart 1935, tijdens een zware financiële en monetaire krisis, onderhandelden om een "regering van nationale vernieuwing" te vormen, lag het inderdaad in de bedoelingen van de Man een organisme op te richten dat een brede en efficiënte economische actie zou kunnen voeren, voornamelijk door de traditionele uitvoeringsprocedures in te korten. Dit organisme, de OREC, zou een grote autonomie ver-

(2) R.J. LEMOINE, "La réforme du crédit en Belgique", *Finances Publiques*, Paris, 1 okt. 1937, p. 7-8.
(3) Commissarissen voor Krediet, Productie, Transport, Buitenlandse Handel. Cf. *L'exécution du Plan du Travail*, Antwerpen, De Sikkel, 1935, p. 31-38.

krijgen, alsook een zekere *uitvoerende* macht, met actiemiddelen die niet strookten met de traditionele routine van de oude administratie (4). Van Zeeland en de Man waren blijkbaar akkoord geraakt over deze oorspronkelijke formule (5), die in een ontwerp van Koninklijk Besluit werd gegoten door een planistische vriend van de Man nauwelijks één week na de investituur van de regering Van Zeeland I. Dit project verleende inderdaad brede bevoegdheden aan de OREC, die zouden betrekking hebben op de *totaliteit* van het herstelprogramma van de regering (6).

De definitieve statuten van de OREC zouden echter in aanzienlijke mate afwijken van die oorspronkelijke ideeën. De regering Van Zeeland die einde maart 1935 gevormd werd, was immers een regering van "nationale unie" : ze telde dus politici van de meest uiteenlopende horizonten. Naast de christendemocraten o.l.v. Van Zeeland en de planistische socialisten met de Man, zetelden in die coalitie immers ook conservatieve katholieken, traditionele socialisten (met hun "patron" Vandervelde) en liberalen (vnl. met de minister van Financiën Max-Léo Gérard, vertrouwensman van de financiers en industriëlen). De regeringsdeelname van die groepen had een strikt conservatieve betekenis : het behoud van de traditionele Belgische structuren temidden van de diepgaande krisis die tot de oprichting van de regering geleid had. "Structuurhervormingen", slogan van de Man, lagen dus zeker niet in hun bedoeling.

Deze kloof kwam onmiddellijk tot uiting bij de opstelling van de statuten van de OREC, die precies één der eerste confrontatieterreinen zou worden. Het Koninklijk Besluit nr. 160 van 19 april 1935 (7), dat de OREC oprichtte, verschilde totaal van het oorspronkelijk project van de planisten. I.p.v. het soeverein, autonoom, uit-

(4) "L'OREC (...) devait écourter les procédures d'exécution. Les projets primitifs conféraient à l'OREC une grande indépendance administrative et une liberté étendue d'action (...). Créant un organisme complètement nouveau, voulant incorporer des moyens d'action inédits (...)". P.L., "Note sur les débuts difficiles de l'OREC", R.J. Lemoine, 11.5.1935, p. 1.
(5) "Le premier projet sur lequel vous et moi étions d'accord, et qui dotait l'OREC d'une partie du pouvoir exécutif en matière économique". P. HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, p. 15-16.
(6) P.L., "Projet d'A.R. délibéré en Conseil des Ministres, créant un OREC", 5.4.1935. Waarschijnlijk door R.J. Lemoine.

voerend organisme dat de Man wenste, werd de OREC gedefinieerd als een instelling die "tot voorwerp heeft de voorbereiding, de ordening evenals het toezicht van de uitvoering" van de economische maatregelen van de regering (art. 1).
Het inleidend "Verslag aan de Koning" benadrukte de limitatieve interpretatie van die taak : de OREC werd een zuiver consultatief, raadgevend organisme, een "studiebureau" in marge van de essentiële besluitvorming die, alle verwachtingen van de Man ten spijt, aan de traditionele instanties toevertrouwd bleef.

Een andere ernstige beperking van de actiemogelijkheden van de OREC was de financiële kwestie. Naast de (vage) rol van studiebureau, was de OREC ook belast met een andere taak : het inzetten van bepaalde financiële middelen op zwakke punten van onze economie, om de herleving te stimuleren. Die middelen waren afkomstig van de winsten die gemaakt waren door de reëvaluatie van het goudbezit van de Nationale Bank, tengevolge van de muntontwaarding van maart 1935. Maar ook hier werd de bewegingsvrijheid van de OREC ernstig beperkt : de oorspronkelijke gewenste financiële autonomie maakte plaats voor een controle door de minister van Financiën (8). Men kan nu reeds raden tot welke geschillen tussen de Man en M.L. Gérard deze clausule aanleiding zou geven.

Waarom verloor de Man zoveel terrein ? Eerst en vooral was hijzelf, getroffen door ziekte, afwezig toen het statuut van de OREC in de ministerraad werd besproken. Volgens een vriend van de Man zou Van Zeeland, zonder zijn bondgenoot, veel terrein hebben moeten prijsgeven tengevolge van een krachtig conservatief tegenoffensief (9). Die oppositie was in de eerste plaats natuurlijk afkomstig van de liberaal M.L. Gérard, die iedere vorm van overheidsinterventie onmogelijk kon aanvaarden. Hij vond echter een onverwachte bondgenoot in de persoon van de oude socialistische voorman Vandervelde. Deze laatste had het nooit kunnen vinden met zijn jonge "heretieke" partijgenoot en liet geen mogelijkheid ongemoeid om hem te dwarsbomen. Hij vond dat de OREC een soort "collectieve dictatuur" zou

(7) *Belgisch Staatsblad*, 21 april 1935, p. 2670-2672.
(8) "L'OREC est chargé d'assurer, d'accord avec le ministre des Finances, l'emploi aux fins de la politique de redressement économique, du produit de la réévaluation de l'encaisse-or de la B.N.B.", *Ibidem*, art. 3.
(9) "La maladie de M. de Man l'a écarté des discussions au Conseil. M. Van Zeeland en a été déforcé et a dû céder une grande partie du terrain". P.L., "Note sur les débuts difficiles de l'OREC", R.J. Lemoine, 11.5.1935, p. 2.

worden (10). Ook Vandervelde verzette zich dus uitdrukkelijk in de regeringsraad tegen de gevraagde ruime bevoegdheden van de OREC, hetgeen de Man zeer duidelijk wist (11).

Ook in het zuiver organisatorisch vlak week de OREC af van de gekoesterde verwachtingen. Het project dat de planisten begin april hadden uitgewerkt kon de voorstellen van het Plan natuurlijk niet letterlijk overnemen : het systeem van de onafhankelijke "commissarissen" die voor de leiding van de OREC zouden instaan maar op dezelfde voet zouden worden gesteld als de gewone ministers, week té zeer af van de traditie om in een coalitieregering haalbaar te zijn. Toch stelde dit project voor, de leiding van de OREC toe te vertrouwen aan een comité van "vier leden", te benoemen door de Koning, zonder dat dit enige onderwerping aan de ministeriële autoriteit impliceerde. Het K.B. nr. 160 bande echter iedere twijfel : statutair werd de leiding van de OREC toevertrouwd aan een comité bestaande uit vier *ministers* benoemd door de Koning. De uiteindelijke beslissingsmacht van de OREC kwam dus onrechtstreeks opnieuw in handen van de regering.

Concreet kwam het organisme van de OREC dus op het volgende neer. De OREC was een consultatief organisme verbonden aan de diensten van de Eerste Minister (12). De leiding van de OREC lag in handen van een "Comité" bestaande uit vier ministers (Van Zeeland, premier en voorzitter van het Comité; de Man, Openbare Werken en Opslorping van de Werkloosheid; Van Isacker, christendemocraat, Economische Zaken en Bovesse, liberaal, Onderwijs). De con-

(10) "(...) ma conviction, de plus en plus forte, que si l'Administration des choses (= OREC) doit avoir son autonomie, les droits du Parlement et de l'Exécutif dans son ensemble ne peuvent être sacrifiés au profit d'une sorte de dictature collective". P.HdM., nr. 423, Vandervelde aan Buset, 9.11.1935.

(11) "Je sais (...) que quand le statut de l'OREC a été discuté en Conseil en mon absence (...) il s'est heurté surtout à l'opposition de mon ami Vandervelde". P. HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, p. 16. Cf. ook P.L., nota van R.J. Lemoine, 27.9.1935, p. 4 : "On peut d'ailleurs rappeler qui, au Conseil des Ministres, a contribué à supprimer l'autonomie de l'OREC, à le subordonner au Conseil, au Comité du Trésor, au Ministre des Finances". Uit de context zou blijken dat het hier om Vandervelde gaat.

(12) Dit feit is belangrijk voor het lot van de OREC-archieven. Volgens verschillende informatiebronnen blijken de archieven van kabinet en diensten van de Eerste Minister in mei 1940 verloren te zijn gegaan.

crete en dagelijkse arbeid berustte bij twee "secretarissen-generaal", die bijgestaan werden door twee "attachés". Naast een boekhoudkundig agent en enkele dactylo's, vormde dit team de volledige personeelsbezetting van wat, niet zonder ironie, de "brain-trust van de Belgische New Deal" werd genoemd. Men bevond zich ver van de staff van een twaalftal leden die de Man als een minimum beschouwde voor de uitvoering van de omvangrijke taak van de OREC (13). Op de koop toe was het personeel van de OREC niet alleen zeer beperkt, zijn administratief statuut was ook uiterst vaag gehouden. De attachés werden "geleend" door andere departementen, zonder dat hun statuut op papier geregeld was. Bovendien oefenden de secretarissen-generaal hun taak *pro deo* uit. Eén van hen kon bijgevolg schrijven aan de premier : "Ainsi donc, les deux soutiens les plus sûrs de l'oeuvre économique du Cabinet font figure de collaborateurs bénévoles et dont l'action apparaît comme équivoque, puisqu'on ne veut pas affirmer la valeur de leurs services par une rémunération directe et franche" (14).

2. DE OPVATTINGEN VAN DE OREC : HET EERSTE "KEYNESIANISME" IN DE BELGISCHE ECONOMISCHE POLITIEK

De realiteit van de OREC beantwoordde niet aan de verwachtingen van de planisten : diezelfde secretaris-generaal beschreef de OREC als "une malheureuse petite chose, à laquelle je ne suis pas fier d'appartenir" (15). Men moest echter roeien met de riemen die men had en vooral trachten de vage bevoegdheden van de OREC zo breed mogelijk te interpreteren. Aan welke personen zou die moeilijke taak toevertrouwd worden ? De keuze van Van Zeeland en de Man is zeer revelerend. Door het secretariaat-generaal van de OREC toe te vertrouwen aan L.H. Dupriez en R.J. Lemoine, kwamen twee vooraanstaande economisten aan de beleidstop : een ware primeur voor het

(13) Cf. P. HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, p. 6.
(14) P.L., Lemoine aan Van Zeeland, 19.7.1935.
(15) P.L., "Exposé de M. Lemoine sur la situation économique de la Belgique en 1935. Réunion du Conseil économique de la Commission Syndicale du P.O.B. le 30 juillet 1935", p. 15.

België der jaren 1930. De christendemocraat Dupriez (16) had een actieve rol gespeeld in de totstandkoming van de devaluatie van maart 1935. Hij zou nu dus trachten zijn vernieuwde politiek verder te zetten aan het hoofd van de OREC, met de medewerking van de attaché Charles Roger, eveneens een universitair economist van Leuven. Lemoine (17) was een vurig aanhanger van de Mans denkbeelden en van de Planbeweging. Hij cumuleerde zijn functie als secretaris-generaal van de OREC met die van kabinetschef op het departement Openbare Werken, waarvan de Man titularis was.

Hun benoeming betekende meteen de invoering van een radicaal nieuw gedachtengoed in het traditionele economisch denken van het Belgisch politiek establishment. Door een jarenlange economische krisis waren de traditionele denkpatronen van dit establishment niet alleen onaangetast gebleven, ze waren integendeel nog versterkt geworden. De klassieke dogma's, allen intiem verweven, vinden we als een rode draad terug doorheen alle redeneringen en beslissingen : het geloof in de primauteit van de Staatsfinanciën op de andere facetten van het economisch leven (het credo van het budgettair evenwicht was hieraan gebonden), het geloof in het automatisch herstel van het economisch evenwicht door een stabiele munt, deflatie en een "heilvolle" werkloosheid. De regeringsverklaring van Van Zeeland liet echter een nieuw geluid horen. "(...) nous entendons accroître le pouvoir d'achat des masses (...). C'est par l'augmentation de la masse des salaires payés à la classe ouvrière (...) que nous espérons relever le niveau de vie de la Belgique (18)". Deze fundamenteel nieuwe oriëntatie vinden we reeds terug in het Plan van de Man. Eén der basisge-

(16) °1901, nu emeritus-hoogleraar te Leuven, medestichter van het huidige Institut de Recherches économiques, verrichtte baanbrekend werk op het gebied van het conjunctuuronderzoek. Hij maakte ook carrière in de studiedienst van de Nationale Bank.

(17) Deze briljante hoogleraar economie van de Universiteit van Brussel zag zijn beloftevolle loopbaan door een vroegtijdige dood afgeknapt (1897-1938). Hij was een persoonlijke vriend van Van Zeeland (ze hadden elkaar ontmoet in gevangenschap in Duitsland) en was betrokken bij de studiedienst van de Nationale Bank. Kort vóór zijn dood werd hij onderdirecteur van de ASLK.
Een kleine methodologische opmerking is hier op haar plaats. Daar de archieven van de Man en Lemoine volledig beschikbaar waren, en de papieren van Van Zeeland en Dupriez daarentegen niet, kan de zijde van de Man overbelicht zijn. Men houde hiermee rekening bij het beoordelen van onderstaande tekst.

(18) *P.H.K.*, 1934-1935, 29 maart 1935, p. 690.

dachten ervan was dat het herstel onmogelijk kon intreden zonder een omvangrijke stijging van de interne koopkracht. H. de Man had immers gebroken met de deflatoire opvattingen en zag in de toename van het nationaal inkomen de motor van de economische expansie (19).

Bij Lemoine vinden we echter de meest consequente vertolking van wat men nu "keynesiaanse opvattingen" noemt. Volgens hem was stimulering van de interne koopkracht de enige manier om definitief uit de depressie te geraken en een blijvende groei te ondersteunen. De overheid moest zorgen voor een onontbeerlijke "démarrage", een "coup de fouet", die zich in het nationaal inkomen zou repercuteren. Het dogma van het budgettair evenwicht moest bijgevolg resoluut verlaten worden. "Actuellement, nous ne pouvons avoir que deux espoirs d'en sortir. Le premier, c'est de développer nos échanges intérieurs, (...) le marché national. Pour cela, il faut des coups de fouet que seuls, l'équilibre budgétaire et la déflation ne peuvent pas réaliser" (20). De apologie van het "deficit-spending" vinden we als een waar leitmotiv terug in talrijke nota's die Lemoine schreef als secretaris-generaal van de OREC (21).

3. DE OPENBARE WERKEN-POLITIEK VAN DE OREC : THEORETISCHE VERNIEUWING

Vanaf maart 1935 formuleerde de OREC dus, voor het eerst in de Belgische beleidskringen, een consequente "keynesiaanse" politiek : stijging van het nationaal inkomen, "injecties" vanwege de overheid,

(19) "En établissant le programme gouvernemental, nous sommes partis de cette idée qui nous est commune depuis longtemps : c'est qu'il ne sert à rien de vouloir rétablir l'équilibre des finances publiques (...) si l'on n'organise pas d'une façon durable la reprise économique par l'augmentation de la puissance d'achat générale". P.HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, p. 4. "L'effort de M. de Man (...) a constamment été de lutter contre l'abaissement du niveau de vie de la population et d'orienter le revenu national vers une consommation élargie". P.L., Lemoine aan Litwinski, Pools diplomaat, 5.6.1937, p. 6.
(20) P.L., "Exposé de M. Lemoine sur la situation économique de la Belgique en 1935", 30.7.1935, p. 7.
(21) Andere voorbeelden : *Ibidem*, p. 3 en 19; ook in P.L., "Points à discuter relativement à la politique du gouvernement", 2.7.1935, p. 1; P.L., "Avant-projet d'un système de financement de la politique de rénovation écon.", s.d., p. 2 : "Si le gouvernement voulait enfin se débarrasser de la psychose de l'équilibre budgétaire à tout prix".

budgettaire onevenwichten. In welke mate kon de OREC, centrum van dit moderne gedachtengoed, de concrete politiek echter beïnvloeden ? Statutair waren zijn actiemogelijkheden erg beperkt, maar toch stond een weg open. De financiële middelen die de OREC ter beschikking had, konden gebruikt worden om een actieve openbare werken-politiek te voeren.

Ook hier kan men een zekere filiatie aanduiden tussen het Plan van de Arbeid, de regeringsverklaring en intenties van de OREC. Het Plan stelde de uitvoering van grootscheepse openbare werken in het perspectief van een "démarrage économique" (22).

Een programma ten bedrage van 5 miljard F werd als een minimum beschouwd : "Un puissant coup de fouet serait donné à l'industrie privée qui bénéficierait largement de cette somme". Tijdens de onderhandelingen rond de vorming van de regering Van Zeeland, had de B.W.P. in een eisennota expliciet gevraagd dat een breed programma van werken en bestellingen op punt zou gesteld worden (23). De regeringsverklaring bekrachtigde bijgevolg dit principe (24). Hoewel Van Zeeland in het Parlement geregeld de openbare werken-politiek verdedigde (25), was het vooral de Man die achter deze politiek stond. Ze betekende een ware breuk met het vroegere beleid op dit gebied.

Dit wil natuurlijk niet zeggen dat de vorige regeringen geen openbare werken uitvoerden in krisistijd. Toch waren ze mijlen ver verwijderd van iedere "conjunctuurpolitieke" opvatting. G. Van Poucke (26) kon besluiten dat tot 1932-33 een typische "meegolfpoli-

(22) *L'exécution du Plan du Travail*, p. 86-87 en 93.
(23) P.HdM., nr. 408, "Déclaration au formateur du Conseil Général du P.O.B.", niet gedateerd.
(24) "Tant pour provoquer la reprise de l'activité économique que pour hâter la remise des chômeurs au travail, nous dresserons un programme de travaux publics, nous passerons aux entreprises privées des commandes en matériel (...). C'est par ces différentes méthodes que nous entendons accroître le pouvoir d'achat des masses". *P.H.K.*, 1934-35, 29 maart 1935, p. 690.
(25) "(la nécessité) d'accentuer la reprise, d'établir en période creuse, le contrepoids au ralentissement des commandes émanant de l'industrie privée (et) d'élargir ainsi le pouvoir d'achat de la population". *P.H.K.*, 1935-36, 10 dec. 1935, p. 145.
(26) G. VAN POUCKE, *Openbare werken en conjunctuurpolitiek*, Antwerpen-Brussel, Standaard Uitg., 1942, p. 193-211. Deze thesis, 40 jaar geleden geschreven o.l.v. Gaston Eyskens, is het enige werk dat de Belgische openbare werkenpolitiek in se onderzoekt. Enorm veel werk moet nog verricht worden op dit gebied in België, i.t.t. wat in Frankrijk gebeurde, cf. P. SALY, *La politique des*

tiek" werd gevoerd : bij hoogconjunctuur en overvloedige financiële middelen stijgen de uitgaven voor openbare werken; bij laagconjunctuur en verminderde staatsinkomsten, worden de uitgaven, in een deflatoire optiek, ingekrompen. De openbare werken werden dus niet doelbewust gehanteerd om de conjunctuur te beïnvloeden : het deflatoire beginsel van begrotingsevenwicht primeerde. In de jaren 1932-33 schijnt een zekere ommekeer te hebben plaatsgehad. Het procentueel aandeel van het ministerie van Openbare Werken in het totaal der budgettaire uitgaven evolueerde van 4,8 in 1932 naar 8,0 in 1933 (27).

G. Van Poucke ziet hierin "een eerste poging om een actieve conjunctuurpolitiek te voeren". Deze opinie kan echter betwist worden, omdat in 1933 precies voor het eerst weer een begrotingsevenwicht bereikt werd. De uitgaven kaderden dus nog steeds in de vroegere "meegolfpolitiek". Tevens werden in 1934 weerom drastische besnoeiingen opgelegd.

Welke visie hadden de bewindvoerders op de relatie tussen werkloosheid en openbare werken ? De uitvoering van openbare werken in krisistijd vóór 1935 vond zijn oorsprong in een gedachte met een reeds seculaire traditie : de personen die in "ijdelheid" waren vervallen moesten absoluut "beziggehouden" worden (28). Een stijging van het nationaal inkomen werd helemaal niet nagestreefd. Men wilde enkel het explosieve aspect van de werkloosheid wegmoffelen door een verplichte tewerkstelling. Het systeem der zgn. "hulpwerken" moet in die optiek gezien worden. Door een K.B. van 31 mei 1933 mochten de gemeentelijke autoriteiten beroep doen op de werklozen van hun gemeente om bepaalde werken uit te voeren, zoals het herstellen van wegen, het uitzuiveren van greppels, het ontbossen, enz...

grands travaux en France 1929-1939, New York, Arno Press, 1977, 601 p. en IDEM, "La politique des grands travaux en France fut-elle keynésienne ?", *Revue économique*, 1980.

(27) *Une politique des travaux publics*, Genève, B.I.T., Etudes et documents, série C (chômage), no. 19, 1935, p. 41. De dotatie van het Fonds der Grote Werken werd op 12 aug. 1933 van 1,8 naar 3,3 miljard gebracht. Er werd tevens een Bijzonder Wegenfonds opgericht (dotatie 800 miljoen), naast het Wegenfonds zelf (600 miljoen + 43 miljoen in 1932). *Ibidem*, p. 16. Die sommen werden echter terug verminderd in 1934. Zie ook, voor de openbare werken-politiek vóór 1935 : M. GOTTSCHALK, *La remise des chômeurs au travail*, Bruxelles, Ed. du C.C.I., 1935, p. 41-50.

(28) Mooi overzicht van de houdingen t.o.v. werkloosheid in J.A. GARRATY, *Unemployment in history. Economic thought and public policy*, New-York, Harper & Row, 1978, passim.

In feite ging het hier om een ware opeising : bij weigering, verloor de werkloze ieder recht op steun (29). Dit systeem van kleine, totaal onproductieve werkjes, verdeeld over het hele land, telde vooral veel aanhangers in conservatieve katholieke middens. Toen de parlementair Carton de Tournai de nieuwe opvattingen van de OREC scherp aanviel, zong hij steeds de lof van het systeem der hulpwerken. Het bestond erin "à étudier les aptitudes et les bonnes volontés (sic) des chômeurs (...)" om ze nuttig aan het werk te zetten. "N'est-ce pas logique, sain, moral, économique, d'une efficacité complète et immédiate ?" (30). Men kan gemakkelijk begrijpen waarom de katholieke rechterzijde dit systeem voorstond. De hulpwerken waren typisch afgestemd op rurale gebieden, waar de kleinschaligheid, de eenvoud van de uit te voeren werken en het gering aantal werklozen per gemeente, de toepassing van dit systeem vergemakkelijkten. In de steden of zelfs de kleinere agglomeraties was het heel anders gesteld. De structuur van de arbeidsmarkt en de economische noden leenden zich helemaal niet tot een efficiënte toepassing van dit systeem (31). Er schijnen trouwens slechts 5% van de gemeenten gebruik gemaakt te hebben van de mogelijkheden voorzien door het K.B. van 31 mei 1933 (32). Zelfs in officiële kringen was men overigens niet opgeto-

(29) "(...) les travaux de secours se font à un salaire réduit; on veut éviter par là qu'ils empêchent le retour du chômeur au travail normal. (Il) ne perd pas sa qualité de chômeur. Le but poursuivi est simplement d'éviter l'oisivité et de demander une certaine prestation utile en compensation des allocations octroyées". *Les remèdes contre le chômage en Europe*, Louvain-Paris, Ed. de la Soc. d'études morales, sociales et juridiques, 1936, p. 39. Zie ook M. GOTTSCHALK, *o.c.*, p. 81-87.

(30) *Parlementaire Documenten Kamer*, 1935-36, nr. 93, 5 febr. 1936, p. 10 en *P.H.S.*, 1937-38, 8 juni 1938, p. 1438.

(31) Het is typerend vast te stellen dat dit systeem blijkbaar voor het eerst met succes werd toegepast in Luxemburg, typisch ruraal gebied, tijdens Wereldoorlog I, door toedoen van Francqui's "Comité National de secours et d'alimentation". Op 10.000 werklozen waren na toepassing van deze methode nog slechts 280 echte "secourus" (invalieden, ziekten, enz.); de rest was aan het werk gezet door dit systeem van gemeentelijke opeising. In de grote steden werd deze methode echter, naar het schijnt, een volledig fiasco. Eerstehandsonderzoek is hier zeker nodig. Deze gegevens in P. BERRYER, "Les travaux publics, remède au chômage ?", *Bulletin de la B.N.B.*, 25 nov. 1933, nr. 10, p. 325-326. Volgens Nothomb was Francqui de eerste die aangedrongen had op een "rythme compensatoire en matière de travaux publics : donner en plein dans les moments de crise, stopper dans les moments de prospérité". *P.H.S.*, 1937-38, 17 maart 1938, p. 985. Zie hiervoor ook vooral E. MAHAIM, *Le secours-chômage en Belgique pendant l'occupation allemande*, Paris, P.U.F. - Yale, U.P., 1926, p. 81-93.

(32) *Les remèdes contre le chômage en Europe*, p. 39-40.

gen over de resultaten ervan (33).

H. de Man, die in de regering Van Zeeland minister van Openbare Werken geworden was, brak volledig met die opvattingen. Hij wilde, voor de eerste maal in België, een echte "openbare werken-politiek" toepassen. Eerst en vooral verwierp hij definitief het "bezighouden" der werklozen (34). Uitgaande van de "keynesiaanse" opvattingen die hij voorstond (35), wilde hij het beschikbaar inkomen van de be-

(33) "L'expérience a montré que les travaux de secours (...) ont été exécutés dans des conditions absolument défectueuses", o.a. door een veel te laag rendement en dus te hoge kosten. P.G., nr. 100, nota van F. Smets, 31.8.1938, p. 4.
(34) "M. de Man est adversaire des "travaux de secours" (...) (il) reste adversaire de la réquisition des chômeurs". P.L., Lemoine aan Gottschalk, voorzitter Werkloosheidsdienst, 20.2.1936, p. 1-2.
(35) Het is interessant te noteren hoe de planisten in België de publicatie van Keynes' "General Theory" in 1936 ontvangen hadden. Onder de titel "Un livre qui fera époque" publiceerde het blad "Plan" een uiterst lovend artikel "(...) pour signaler la parution d'un ouvrage économique de première importance (dont G.D.H. Cole a dit) que c'est le plus important depuis Le Capital de Marx. (...) Keynes, autrefois économiste libéral, aboutit dans son oeuvre récente aux conclusions qui sont nettement planistes". Retrospectief gezien zouden we veeleer geneigd zijn te zeggen dat de planisten keynesiaans geworden waren... Na een lange analyse van Keynes' theorieën, besluit het artikel : "Les socialistes ne souscriront certainement pas aux conclusions de Keynes sur l'avenir du système économique, qui ne jouent d'ailleurs pas un rôle considérable dans l'ensemble de son oeuvre. Elles sont toutefois assez intéressantes pour être relevées puisqu'elles indiquent de toute façon la nécessité d'une *transformation radicale du système économique*". *Plan*, 23.2.1936, III, nr. 8, p. 4.
Op de overeenkomst tussen de gedachten van Keynes en de Man werd reeds vaak gewezen. In Groot-Brittannië waren de ideeën van Keynes (met de radicale liberalen o.l.v. Lloyd George) en van de syndicaten (T.U.C.) en sommige socialisten (zoals Oswald Mosley vóór zijn scheuring met Labour), grotendeels gemeenschappelijk gedachtengoed. De historicus A.L. Rowse schreef in 1936 "(...) there is little or no divergence between what is implied by Labour policy and by Mr. Keynes; perhaps it is not too much to say that on this point Mr. Keynes and I are in agreement" (*Mr. Keynes and the Labor Movement*, London, 1936, p. X, gecit. in J.J. POLAK, *Publieke werken als vorm van conjunctuurpolitiek*, 1938, p. 99). Zie hiervoor de uitstekende uiteenzetting van D. WINCH, *Economics and policy. A historical study*, London, Hodder & Stroughton, 1969, i.h.b. p. 339-350 : "Keynes and the British Left in the Inter-War Period". Op dezelfde wijze is het zgn. WTB-plan van de Duitse syndicaten van 1932, opgesteld door de economisten Woytinsky, Tarnow en Baade als "keynesiaans" bestempeld. Cf. M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, *Hendrik de Man*, Antwerpen, De Nederlandsche Boekhandel, 1972, p. 161-162. Woytinsky zelf was betrokken bij het Internationaal Arbeidsbureau, dat helemaal niet toevallig ook openlijk deficitspending voorstond. "Au lieu de considérer comme une calamité un déficit temporaire du budget, il faudrait voir dans une telle situation un élément éminem-

volking vergroten door additionele uitgaven voor openbare werken. Hij gebruikte expliciet de notie "pump priming" — "amorçage de la pompe des échanges" (36). De tewerkstelling der werklozen heeft dus geen louter sociale, maar vooral ook een macro-economische bedoeling. "(...) l'action contre le chômage signifie non point "occuper les chômeurs", mais "développer le pouvoir d'achat" (...). L'augmentation du pouvoir d'achat correspondant à celle de la masse des salaires directs et indirects, accentue encore l'effet du démarrage économique" (37).

Dit had natuurlijk gevolgen voor de concrete realisatie der openbare werken. Eerst en vooral werd gebroken met de verplichting per se *werklozen* tewerk te stellen bij de uitvoering ervan; hoofddoel was immers de injectie van een supplementair inkomen. Secundo moesten niet noodzakelijk mensen uit de streek zelf aan de arbeid worden gezet : de meest *geschikte* werkkrachten werden gebruikt. Werkloosheidsopslorping was immers een nationaal probleem. Tertio zag men af van de verplichting zovéél mogelijk werklozen te gebruiken bij de uitvoering van éénzelfde werk : machinale arbeid was niet langer taboe. Het gebruik van machines bij openbare werken verhoogde de productiviteit en had tevens een heilzaam effect op de andere sectoren, door de bijkomende bestellingen (38).

ment désirable d'une saine politique économique". *L'organisation des travaux publics dans ses rapports avec l'emploi des travailleurs*, Genève, BIT, 1937, p. 106.
Men kan de Man in dit opzicht dus niet met originaliteit crediteren, vermits die ideeën reeds jaren naar voor werden gebracht in de arbeidersbeweging. De keynesiaanse ideeën waren dus zelfs tamelijk laat in België ingevoerd, in vergelijking met sommige omringende landen.
(36) *P.H.K.*, 1935-36, 11 febr. 1936, p. 513.
(37) Verklaring van de Man aan de pers. *Le Soir*, 18.5.1935, p. 1-2.
(38) "M. de Man a complètement rejeté l'utilisation des chômeurs comme résorption du chômage" P.L., Lemoine aan Litwinski, 5.6.1937, p. 4. "M. de Man est parti du point de vue que tout travail fourni à l'économie nationale contribue (...) à résorber du chômage et qu'il faut garder (...) d'attaquer localement cette plaie sociale (...). (Il) a également écarté comme non opérante, l'exécution de travaux par des chômeurs alors que ces travaux sont habituellement exécutés à la machine". Ibidem. "(...) l'effet économique des travaux publics dépend beaucoup moins du nombre d'ouvriers engagés à ces travaux que de la répercussion finale sur la production industrielle et le commerce. A cause de cela, nous avons abandonné la politique qui, en vertu d'une doctrine économique erronée, tendait à avantager des procédés de travail non mécaniques". H. de Man, *Le Soir*, 18.5.1935, p. 1-2.

In een artikel over theorie en praktijk der openbare werken in België gaf Lemoine trouwens een omschrijving van het bekende begrip "multiplier", zonder het echter die naam te geven (39). De nieuwe opvattingen van de Man hadden een laatste belangrijk gevolg. Vermits de openbare werken beschouwd werden als instrument van een conjunctuurpolitiek, moesten ze ook aangepast worden aan het ritme der economische fluctuaties : dalen bij herstel, stijgen bij depressie. Daarom zei de Man dat het grote probleem der openbare werken niet van financiële aard is (waar het geld te halen ?), maar wel van economische aard : wannéér precies moeten de uitgaven afgeremd worden om overhitting te vermijden (40) ?

Wou de Man effectief de weg van het "deficit-spending" opgaan ? Dit is niet zeker, omdat hij eveneens verklaarde dat een gezonde openbare werken-politiek moest kaderen in een algemene regeringspolitiek die het financieel regime niet mocht ontwrichten door overdreven lasten en zelfs budgettaire boni moest nastreven (41). Zo'n standpunt is theoretisch moeilijk houdbaar, vermits beide doelen niet steeds verenigbaar zijn. Op dezelfde manier is men verrast te lezen hoe een socialistisch programma het begrotingsevenwicht afschilderde als "le but dont la réalisation conditionne tout le reste". Voor alle uitgaven moet een overeenkomstige bron van inkomsten bestaan — "axiome valable sous n'importe quel régime" (42). Deze ultra-klassieke uitspraken moeten echter in hun context teruggeplaatst worden. De socialisten hadden reeds jaren een slechte reputatie als het ging om het beheer der Staatsgelden. In het openbaar begrotingsdeficits bepleiten zou een ware politieke zelfmoord geweest zijn (43).

(39) R.J. LEMOINE, "L'économie nationale et les travaux publics", *Bulletin de la B.N.B.*, 10 juli 1937, nr. 1, p. 12.
(40) *P.H.K.*, 1935-36, 11.2.1936, p. 518.
(41) *Ibidem*, p. 513-514.
(42) *L'oeuvre des ministres socialistes. Juin à fin septembre 1936.* S.l., P.O.B., "Documentation pour militants", okt. 1936, p. 9.
(43) "Evidemment, vous me direz : "Nous autres socialistes, nous sommes particulièrement chatouilleux en matière d'équilibre budgétaire, parce que chaque fois que les nôtres ont participé au gouvernement, ils ont été insultés, vilipendés; on disait qu'ils étaient des voleurs des deniers publics. Par conséquent, pour nous, un gouvernement où nous sommes paraît plus acceptable s'il parvient à rétablir l'équilibre budgétaire". Il y a évidemment une part de vérité dans ces propos (...)". P.L., "Exposé de M. Lemoine sur la situation économique de la Belgique en 1935", 30.7.1935, p. 3.

De trouw die een gedeelte van de B.W.P. in het openbaar of in politieke akkoorden zwoer aan het principe van het begrotingsevenwicht, zou dus slechts een dekmantel zijn, om *in de praktijk*, een vernieuwde conceptie over de Staatsfinanciën na te streven (44).

Daarom kon Lemoine, in de geborgenheid van confidentiële werknota's, een consequente doctrine van deficit-spending uitwerken.

Het is dus duidelijk dat de leiders van de OREC een ware theoretische doorbraak hadden verwezenlijkt. De confrontatie met de realiteit zou echter niet lang uitblijven. "Il faut dépenser", zei Lemoine voortdurend, maar *waaraan* en *hoe* ?

4. DE OPENBARE WERKEN VAN DE OREC : HET CONCRETE PROGRAMMA

Een eerste hindernis waarop de OREC botste, was de totale onvoorbereidheid van de centrale administratie. Een jarenlange deflatiepolitiek had noodlottige gevolgen gehad. Het personeelsbestand was tot een minimum herleid geworden. Gebrek aan technici, aan mensen die konden instaan voor een grootscheepse openbare werkenpolitiek, was een eerste blok aan het been van de OREC (45).

Bijgevolg bestond ook een schrijnend gebrek aan plannen die voor onmiddellijke uitvoering vatbaar waren. H. de Man schreef hierover aan Van Zeeland : "Vous n'êtes pas sans savoir que l'une des difficultés les plus grandes que je rencontre (...) est le manque de projets étudiés et préparés du côté technique" (46). De bestaande

(44) "Aussi bien, la réalisation d'un programme tel que le Plan du Travail ne peut manquer de modifier profondément les bases d'établissement des budgets (...) et du moment que nous avons marqué (...) notre souci de ne pas compromettre les finances publiques, je crois que nous pouvons dédaigner les objections que l'on nous ferait en partant d'une conception déflationniste du problème budgétaire". P.HdM., nr. 423, Buset aan Vandervelde, 8.11.1935, p. 3.

(45) "(...) l'Etat belge n'est plus outillé pour remettre des chômeurs au travail parce qu'il s'est graduellement appauvri en techniciens et en travailleurs intellectuels". P.L., "Remise des chômeurs au travail", nota van Lemoine, 26.7.1935, p. 5.

(46) P.HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, p. 11.

plannen waren oud, irrationeel, onaangepast; de uitwerking van nieuwe plannen zou minstens anderhalf jaar aanslepen, zoals het Zweeds experiment had aangetoond (47). Kortom, "notre machine administrative n'est pas construite pour des travaux aussi rapides, pour des efforts aussi énergiques" (48). De OREC was precies opgericht met de bedoeling de administratieve onaangepastheid te verhelpen. Door zijn fundamentele statutaire zwakheid, werd de OREC echter het slachtoffer van al die euvels. Het succes van de OREC werd ook in het gedrang gebracht door een zuiver financiële kwestie. Welke bedragen zouden aan de OREC toegewezen worden ? Statutair kon de OREC beschikken over het reëvaluatiefonds van het goudbezit van de N.B.B.

De totaliteit van dit bedrag, 4.352 miljoen, kwam echter niet aan de OREC toe. Naast kleinere bedragen (49), waren 2 miljard F gebruikt voor tijdelijke bestemmingen : de helft voor de dotatie van een "Fonds tot egalisatie der wisselkoersen" (na de devaluatie), de andere helft voor een "Regularisatiefonds van de Staatsfondsenmarkt" (na de renteconversie). Zou de OREC hierover óók kunnen beschikken na verloop van tijd ? Lange tijd waren de leiders van de OREC in het ongewisse betreffende de definitieve sommen die zouden kunnen gebruikt worden voor de openbare werken. De vlugge en doeltreffende actie die ze wensten werd hierdoor onmogelijk. "Après trois mois d'activité, l'OREC se trouve encore dans l'ignorance complète quant au montant des ressources dont il peut disposer, même à un ou deux milliards près" (50).

De onstandvastigheid van Van Zeeland was een bijkomende bezwarende factor. Begin mei vroeg hij de Man het programma der openbare werken zo uitgebreid mogelijk te voorzien. Deze laatste werkte een hele reeks plannen uit, gaande van 1 tot 12 miljard F uitgaven; 6 weken later vroeg de premier hem echter zijn uitgavenplannen zoveel mogelijk in te krimpen (51). Deze twijfelende hou-

(47) L.H. DUPRIEZ, *Les réformes monétaires en Belgique*, Bruxelles, Office International de Librairie, 1978, p. 116. Lemoine zelf zei in 1935 : "La transformation des propositions en projets et devis prendrait (...) une moyenne de 1 an 1/2". P.L., "Remise des chômeurs au travail", 26.7.1935, p. 4.
(48) de Man in *P.H.K.*, 1934-35, 28.5.1935, p. 1214.
(49) 345 en 155 miljoen, voor de terugbetaling van de Staatsschuld aan resp. de N.B.B. en het Groothertogdom Luxemburg (monetaire overeenkomsten).
(50) P.HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, p. 2.
(51) Ibidem, p. 3.

ding werd misschien veroorzaakt door de uiterst negatieve houding van de minister van Financiën M.L. Gérard. Hierop komen we later nog terug; nu volstaat het vast te stellen dat hij de actie van de OREC voortdurend afremde. Begin augustus 1935, wist de Man nog steeds niet welke sommen hem waren toegewezen; op 20 augustus, dus slechts vier maand na de officiële oprichting van de OREC, kon de Man een plan uiteenzetten in de ministerraad (52). Dit betekende nog niet dat een akkoord bereikt was. Toen de Man dit plan, in de ministerraad uiteengezet, aan de pers meedeelde, reageerde M.L. Gérard uiterst verbolgen : "J'ai été très contrarié de trouver dans le "Soir" (...) les déclarations (de de Man) sur le programme des grands travaux (...). Les termes affirmatifs employés par M. de Man risquent de faire croire que les questions de principe sont résolues. Je suis obligé de faire à cet égard, les plus expresses réserves" (53). Pas rond eind september werd een akkoord bereikt, na een diepgaand gesprek tussen M.L. Gérard en de Man (54).

Het plan dat de Man had uitgewerkt beliep over een totaal van 3,5 miljard en was gespreid over drie jaar, van 1936 tot 1938. De heilzame en automatische gevolgen van de devaluatie waren bijna uitgedeind (55); dit uitgavenprogramma was precies bedoeld om de opslorping van de werkloosheid te kunnen doorzetten. In 1936 zouden hierdoor ca. 100.000 arbeiders aan het werk gezet worden (56). De begrotingsontwerpen voor 1936 en volgende jaren tonen duidelijk de invloed van de OREC op de overheidsuitgaven. De begroting van buitengewone ontvangsten en uitgaven evolueerde als volgt (57) :

(52) P.G., nr. 69, "Conseil du 20 août 1935", notities van de hand van M.L. Gérard.
(53) P.G., nr. 31, M.L. Gérard aan Van Zeeland, 23.8.1935.
(54) P.G., nr. 31, M.L. Gérard aan Van Zeeland, 29.9.1935, 4 p.
(55) *P.H.K.*, 1934-35, 28.5.1935, p. 1213-1214. Cf. ook H. DE MAN, "La résorption du chômage", *Europe Nouvelle*, 25.4.1936, p. 425-427.
(56) *Parlementaire Documenten S.*, 1935-36, nr. 104, 5.3.1936, p. 24-25 geeft het cijfer : 120.420 arbeiders en 6164 bedienden. In *P.H.K.*, 1935-36, 11.2. 1936, p. 516 geeft de Man echter het cijfer 84.388 personen : alle OREC-uitgaven konden niet als "supplementair" stricto sensu beschouwd worden.
(57) Die begroting groepeert alle uitzonderlijke uitgaven van de Staat, i.h.b. de grote openbare werken; ze zijn o.h.a. gedekt door leningen. De gewone uitgaven zijn de normale, lopende Staatsuitgaven, gedekt door de fiscale inkomsten. In de cijfers van de buitengewone begrotingen hier gegeven is de post "Openbare Schuld" niet bijgerekend.

1934 : 1.138.935.175
1935 : 1.560.596.494
1936 : 2.486.405.160
1937 : 2.877.188.437
1938 : 2.578.012.022
1939 : 1.831.682.105

Men merkt de enorme stijging in 1936; dit hoge niveau werd aangehouden in 1937 en 1938. Het waren wel degelijk de OREC-uitgaven die hiervoor verantwoordelijk waren : dit wordt bewezen door het onderscheid dat ingevoerd werd tussen "eigenlijke buitengewone uitgaven" en "OREC buitengewone uitgaven" :

	"Eigenlijk"	OREC
1935	1.560.596.494	—
1936	1.205.280.825	1.281.124.335
1937	1.199.433.575	1.677.754.862
1938	1.388.000.036	1.190.011.985
1939	1.831.682.105	—

Jaarlijks zorgde de OREC dus voor ca. 1 miljard supplementaire uitgaven, een aanzienlijke som, vermits de totale uitgaven op de gewone begrotingen ca. 10 miljard uitmaakten. De uitgaven van de OREC gebeurden echter via de budgetten van de bestaande ministeriële departementen. De OREC was immers geen uitvoerend organisme en kon slechts een *bestemming voorstellen* voor uitgaven, die effectief plaatsvonden via de departementen (58).

Daarom wordt het gedeelte "OREC-buitengewone uitgaven" nog opgedeeld per ministerie (59) :

(58) Artikel 4 van de OREC-statuten : "Les départements ministériels, sur les budgets desquels sont réalisées les dépenses décidées par l'office (...)".
(59) *100ste Boek van het Rekenhof*, deel II A, p. 349-350; deel II B, p. 577; deel II c, p. 369-370.

	1936	1937	1938
Volksgez.	—	100.000.000	97.770.000
Justitie	16.000.000	2.500.000	575.000
Binnenl. Z.	63.800.000	16.000.000	33.994.500
Openb. ond.	67.100.000	72.040.400	83.261.426
Landbouw	5.700.000	21.295.300	21.275.000
Econ. Z.	3.000.000	2.700.000	750.000
Defensie	19.873.835	6.157.606	33.000.000
Financiën	56.300.000	55.100.000	42.550.000
Transport	116.840.500	175.825.000	140.025.000
PTT	22.500.000	32.980.000	25.020.000
Openb. Werken	910.010.000	1.192.556.556	711.791.059
Totaal OREC	1.281.124.335	1.677.754.862	1.190.011.985

Waartoe werden deze kredieten gebruikt ? De OREC-kredieten van Volksgezondheid waren bestemd als tussenkomst van de Staat in werken ter bevordering van de openbare hygiëne; de bedragen ingeschreven op het budget "Onderwijs" dienden als subsidies voor scholenbouw; de aanzienlijke sommen van het departement Transport waren hoofdzakelijk subsidies voor de koopvaardijvloot en voor de aanmoediging van de scheepsbouw. Belangrijke kredieten waren voorzien voor de Nationale Maatschappij voor Watervoorziening en de Nationale Mij. voor Goedkope Woningen (die een uitgebreid programma van sociale woningbouw kon inzetten). Verder droegen de OREC-uitgaven nog bij tot de vorming van het kapitaal van de Nat. Mij. voor het Kleine Landeigendom.

Men ziet dus dat de financiële injecties van de OREC niet alleen betrekking hadden op openbare werken; toch namen de uitgaven van dit departement het leeuwenaandeel in beslag, zoals men uit bovenstaande cijfers kon afleiden. De belangrijkste posten (voor 1936) waren :

— rechttrekken en verbeteren van wegen :	105.000.000
— aankoop gronden, onteigeningen voor wegenbouw :	55.000.000
— aanleg nieuwe wegen :	125.000.000
— werken aan kanalen en rivieren :	100.000.000
— zuivering rivieren (i.h.b. Vesdre) :	40.000.000
— subsidiëring regionale werken in Borinage :	90.000.000
— subsidiëring gemeentewerken aan wegen :	70.000.000
— bijz. subs. ter opslorping werkloosheid :	200.000.000

— krediet voor urbanisatie van aggl. : 20.000.000
— subs. aan gem. en prov. voor ontw. gas- en electriciteitsverdeling : 24.700.000

Een zeer aanzienlijk deel van de OREC-subsidies ging dus naar subsidiëring van gemeentelijke werken (60). In de meeste gevallen verleende de OREC, na goedkeuring van het project ingediend door de gemeentelijke autoriteiten, een subsidie dat 25% van de kosten der ondernomen werken bedroeg. Waarom werd geopteerd voor dit systeem ?

We ontmoetten reeds de enorme problemen waarmee de OREC in het begin geconfronteerd werd : gebrek aan plannen en personeel, vertragingen omwille van zuiver financiële kwesties. Het was echter onmogelijk bij de pakken te blijven zitten : de Man had al zijn prestige gezet op de opslorping van de werkloosheid. De toestanden waarmee de OREC af te rekenen had, noopten af te zien van een onmiddellijke en krachtige actie vanwege de centrale overheid. De enige manier om op korte termijn resultaten te boeken, was beroep doen op de gemeentelijke autoriteiten. In dit opzicht konden de Man en de OREC zich dus niet losmaken uit de reeds oude traditie waarbij de centrale machten verstek lieten en de uitvoering van werken in krisistijd aan de ondergeschikte instanties overlieten.

Het systeem dat de OREC op onvoorziene wijze had moeten aanvaarden, bezat het voordeel dat er tenminste gehandeld werd. De nadelen waren echter niet te onderschatten. De greep van de overheid op het economisch gebeuren werd bemoeilijkt door de tussenkomst van een bijkomende trap. De veelheid der betrokken instanties kon tevens een bezwarende factor worden. Ook de kwaliteit of het nut van de geplande werken zouden eronder kunnen lijden. Per definitie waren de werken kleinschalig en verspreid, hetgeen een krachtige actie natuurlijk in de weg stond (61). Al deze factoren zouden inderdaad mede verantwoordelijk zijn voor de slechte resultaten geboekt door de openbare werken-politiek van de OREC.

Een belangrijk subsidie was voorbehouden aan de uitvoering van werken in de Borinage (90 miljoen voor 1936). De Borinage was im-

(60) OREC subsidieerde dus vooral kleinschalige werken; grote werken, zoals bv. het Albertkanaal, werden verdergezet d.m.v. kredieten die reeds vanaf vorige jaren uitgeschreven waren onder de "eigenlijke buitengewone uitgaven".
(61) Lemoine benadrukte dit nadeel : "(...) les nombreux travaux réalisables hic et nunc compromettant une politique ultérieure sur un plan d'ensemble". P.L., "Remise des chômeurs au travail", Lemoine, 26.7.1935, p. 4.

mers één der Belgische streken die het zwaarst getroffen was door de krisis. Hendrik de Man zelf schreef hoe hij onder de indruk was gekomen van de zwarte ellende die er heerste (62). Ook op dit gebied ging de OREC voor een primeur zorgen : de institutionele vertolking van een regionaal ontwikkelingsprogramma (63). Een speciale procedure werd ingesteld : op 16 mei 1935 benoemde het OREC-Comité een "Commissaris voor de Borinage". Trouw aan de Mans wil om de ontoereikende administratieve routine te omzeilen door een snelle en krachtige actie, werd Jules Yernaux, de pasbenoemde OREC-commissaris (64) belast met een diepgaand onderzoek van de situatie en het formuleren van concrete voorstellen, aangepast aan de speciale noden van de streek (65). Na intensieve contacten met de plaatselijke autoriteiten, de syndicaten en de industriëlen, stelde de OREC-commissaris op zeer korte tijd een rapport op. Hierin gaf hij een beschrijving van de schrijnende structurele tekorten van de Borinage (66). De onontbeerlijke industriële reoriëntatie kon echter slechts op lange ter-

(62) H. DE MAN, *Après coup*, Bruxelles, Ed. de la Toison d'or, p. 237.
(63) R. EVALENKO, *Régime économique de la Belgique*, Bruxelles,Vander, 1968, p. 214, schrijft over de wet van 18.7.1959 (hulp voor bepaalde probleemstreken) "Cette loi détermine un principe nouveau, celui de l'aide spécifique pour les régions frappées de chômage structurel ou dont le progrès et le bien être social risquent d'être compromis". Hij zag hierbij dit precedent van de OREC over het hoofd.
(64) Hij was beheerder van de "Ecole des Mines et de métallurgie" van Mons.
(65) "M. de Man a exposé que la situation au Borinage doit être considérée en soi, (...) appelle des solutions spéciales, qu'il importe qu'un homme indépendant et énergique doté de pouvoirs étendus, fasse une enquête rapide mais complète". P.HdM., nr. 461, "Commissaire au Borinage", preliminair onderhoud met Yernaux. Het begrip "getroffen gebied", toegepast op de Borinage, vindt een treffende parallel in de "distressed areas" in Groot-Brittannië. Aan deze bijzonder getroffen gebieden werd een speciaal statuut toegekend en er werden speciale (maar zeer ondoeltreffende) maatregelen voor uitgeschreven, o.a. een "Special Areas Act" in 1934. Cf. J. STEVENSON & C. COOK, *The Slump. Society and politics during the Depression*. London, Quartet Books, 1979[2], p. 63-65. Lemoine, die in januari 1935 een studiereis in Groot-Brittannië had ondernomen, was bijzonder getroffen geweest door die toestanden. De parallel tussen de Britse en Belgische houding t.o.v. die getroffen gebieden is dus misschien niet toevallig. Zie P.L., "Exposé de M. Lemoine sur la situation économique de la Belgique", 30.7.1935, p. 9.
(66) Over de toestand in die streek : G. JACQUEMIJNS, *La vie sociale dans le Borinage houiller*, Bruxelles, Inst. de Sociologie Solvay, Ed. Falk, 1939, 490 p. Voor Yernaux' rapport cf. "Rapport sur l'enquête au Borinage en vue de la résorption du chômage", *Bull. mensuel de l'O.N.P.C.*, 15 dec. 1936, p. 491-526.

mijn bereikt worden. Daarom was het nodig ook op *korte* termijn de werkloosheid aan te pakken. Ook hier bestond de taktiek erin het initiatief over te laten aan de gemeentelijke autoriteiten : ze dienden plannen in, die na een spoedprocedure door de OREC goedgekeurd en gesubsidieerd werden. De werken hadden betrekking op de verbetering van de wegen, van de waterverdeling, van de huisvesting. Bijzondere inspanningen werden tevens geleverd om de Haine-rivier te zuiveren en het kanaal Mons-Condé te verbeteren.

Later, op 12 december 1935, werd een ander "OREC-commissariaat" opgericht, ditmaal voor de grensstreek West-Vlaanderen-Frankrijk, waar de textielkrisis en de talrijke werkloze grensarbeiders voor zware problemen zorgden. De Kortrijkse ingenieur J.M.L. De Meyere stelde eveneens een rapport op (67); de concrete resultaten waren echter veel beperkter dan voor de Borinage. Vanuit verschillende streken ("le Pays Noir" van Charleroi, Centrum, Namen) bestond de aanvraag ook voor hèn speciale commissariaten op te richten (68).

Hiervan kwam echter niets in huis, gedeeltelijk omwille van de vijandigheid die de OREC overal omringde, gedeeltelijk omdat die procedure per definitie uitzonderlijk moest blijven. Alleen werd later nog een "Commissariaat voor de Contingenteringen" toevertrouwd aan Gaston Eyskens, die het netelige probleem van het protectionisme moest onderzoeken (69).

5. DE OPPOSITIE TEGEN DE OREC

Van bij de geboorte was de OREC reeds een zwak wezen. De onafgebroken en verbeten tegenstand vanuit vele hoeken werd echter zeer vlug een bijkomende bezwarende factor. Interne meningsverschillen paralyseerden bovendien de werking zelf van de OREC. Van Zeeland en de Man hielden er totaal verschillende opvattingen op

(67) Gedeeltelijk gepubliceerd in "Le Commissariat pour la région frontalière", *Bull. de l'O.N.P.C.*, 15 okt. 1936, p. 307-337. Ook in Papieren van Ph. Van Isacker, Alg. Rijksarchief Brussel, serie I, nr. 11 en serie II, nr. 3.
(68) P.L., "Création d'un Commissariat de l'OREC au Pays Noir", R.J. Lemoine, 19.2.1936, 2 p.; P.L., "Note pour M. le Ministre", Lemoine, 30.11.'35.
(69) Over deze kwestie, die jarenlang aan de orde van de dag stond, cf. M. SUETENS, *Histoire de la politique commerciale de la Belgique depuis 1830 jusqu'à nos jours*. Bruxelles, Ed. de la Librairie encyclopédique, 1955, p. 252-265. Over de rol van de OREC en CORI hierin : p. 294-295.

na. De eerste zag in de OREC een conjunctureel instrument om gemakkelijk uit de krisis te komen, de tweede zag het organisme in een authentiek planistisch perspectief (70). Beiden verdedigden bijgevolg de prerogatieven van de OREC op een verschillende manier : Van Zeeland ageerde nooit bruusk, steeds verzoenend en stelde nooit frontale eisen; de Man daarentegen wilde duidelijke eisen stellen om de OREC meer macht te verlenen (71).

De divergenties tussen beide politici beperkten zich niet tot dat ene concrete punt. Van Zeeland zou voortdurend blijk geven van een zeer geringe wil om kordaat op te treden voor de verdediging van het hervormingsprogramma. H. de Man verweet hem zijn "tendance trop marquée à concilier par des concessions progressives l'opinion de ses adversaires (...). Ceci me ramène toujours à la constatation de la dualité, et même la véritable discordance, qu'il y a entre le tonus énergique et très sûr de votre politique de *restauration* (de Man cursiveerde) et le tonus timoré et hésitant de votre politique de *rénovation* (idem) économique" (72). Dit leidt onvermijdelijk naar de vraag of de premier wèrkelijk hervormingen nastreefde. Wie waren nu eigenlijk de politieke vrienden van Van Zeeland ? In zijn memoires is de Man zeer bevestigend : Van Zeeland en hijzelf waren oorspronkelijk op dezelfde politieke golflengte, maar "uit vrees" gaf de eerste herhaaldelijk toe (73).

Talrijke auteurs hebben de Mans voorstelling van zaken als klinkende munt aanvaard. Een nader onderzoek toont echter hoe de "verzoeningspolitiek" van de premier in concreto steeds in de kaart van de conservatieve fractie speelde. Zijn houding tegenover de uit-

(70) "Pour M. Van Zeeland l'OREC était une conséquence fatale, pour H. de Man, un point de départ". P.L., "Note sur les débuts difficiles de l'OREC", Lemoine, 11.5.1935, p. 1.
(71) "Deux conceptions se sont heurtées dès le début : a) conception Van Zeeland : "Prouver le mouvement en marchant", agir discrètement, ménager toutes les susceptibilités, essayer ses pouvoirs, les étendre lentement et s'imposer par la force de l'habitude, ne pas s'attarder aux modalités; b) conception de Man : "Forger l'outil", passer plus de temps à déterminer le champ d'action de l'OREC, à (...) définir rigoureusement les pouvoirs, puis les défendre". Ibidem, p. 3. H. de Man zelf zegt hetzelfde : "Vous avez cru que, même en partant mal, on pouvait "démontrer le mouvement en marchant". P. HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, p. 14-15.
(72) P.HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, p. 7-8.
(73) H. DE MAN, *Après coup*, p. 253 : "Il n'osa jamais heurter de front ces attaques et préféra les esquiver en minimisant le rôle de l'OREC".

werking van de bankwetgeving is daar één aanduiding van (74), zijn houding tegenover de OREC is een tweede aanwijzing. Noteren we tenslotte nog enkele kleinere, concrete geschillen tussen de Man en Van Zeeland. Deze laatste verkoos een programma van hoofdzakelijk *kleine* werken, terwijl de Man voorstander was van een globaal en krachtig plan — aanduiding te meer dat hij niet erg opgetogen was over het systeem van gemeentelijke werken (75). Voor wat betreft de procedure der "OREC-commissariaten", was Van Zeeland weigerachtig die taak toe te vertrouwen aan één persoon. Hij verkoos een college van drie zaakgelastigden, één per partij (76). Hij verzoende zich met de Mans voorstel pas nadat andere liberale en katholieke ministers er een goede "public-relations"-operatie in zagen voor de regering in haar geheel (77).

Hun meningsverschillen werden tevens nooit openlijk uitgepraat binnen het OREC-Comité zelf. De secretarissen-generaal wisten dus niet goed waaraan zich te houden en voelden zich bovendien niet gesteund door hun ministers als ze moesten oproeien tegen de stroom van de traditionele administratie (78).

De oppositie buiten de OREC was niet minder belangrijk dan die interne meningsverschillen. Binnen de B.W.P. was niet alleen de traditionele vleugel wantrouwig (79). Ook bij de planisten zelf heerste een zekere ontevredenheid (80) : het zwakke bestaande organisme toonde immers te weinig overeenkomsten met de oorspronkelijke OREC. De oppositie van niet-socialisten was natuurlijk heviger. Toen de Man zijn openbare werken-plan uiteenzette in de ministerraad, stuitte hij op het verzet van A. De Schrijver (Landbouw). Hij had drie fundamentele bezwaren tegen de Mans openbare werken :

(74) Dit aspect behandelde ik reeds in "L'élaboration de l'A.R. sur le contrôle bancaire", *Belg. Tijdschr. voor Nieuwste Gesch.*, 1980, nr. 3, p. 389-437. De kwestie van Van Zeelands dubbelzinnigheid kwam daar uitgebreider aan bod.
(75) "M. de Man réclame un programme d'ensemble (...). M. Van Zeeland réclame d'urgence des petits travaux (...)". P.L., "Note sur les difficiles débuts de l'OREC", Lemoine, 11.5.1935, p. 7.
(76) Ibidem, p. 6.
(77) P.HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, p. 8.
(78) Zie hiervoor P.L., "Note sur les débuts...", Lemoine, p. 4.
(79) cf. nota 10 en 91.
(80) Kritische opmerkingen van Buset in *P.H.K.*, 1935-36, 12.2.1936, p. 537; ook J. RENS, "L'OREC. L'Idée et la réalisation", *Plan*, 2.2.1936, p. 4 : "(...) l'OREC a une utilité des plus douteuses".

1) een bezwaar tegen het principe zelf; 2) de vrees dat het reëvaluatiefonds zou verspild worden; 3) de problemen geschapen door de regionale verdeling der werken (81). De meest verbeten tegenstander van de OREC was echter M.L. Gérard (Financiën). De politiek van de Man bevond zich op de antipoden van zijn overtuiging. Hij was een overtuigd aanhanger van de klassieke economische doctrines, die we hoger reeds bespraken (82). Vandaar zijn voortdurende nadruk op de inperking van de geplande uitgaven van de OREC. In het Parlement drong hij vaak aan op die verminderingen : zoniet zou het reëvaluatiefonds te vlug zijn uitgeput en zou men wel verplicht zijn tot leningen over te gaan. De orthodoxie eiste inderdaad dat de overheid zó weinig mogelijk zou lenen om de kapitaalmarkt voor privé-investeringen niet onnodig te verzwaren (83). Aan Van Zeeland schreef hij : "Notre politique en matière de travaux publics me préoccupe" (84). De zorgen van M.L. Gérard vonden trouwens een echo in de kritieken die de parlementaire rechterzijde steeds klaar had voor de OREC en zijn openbare werken (85).

Hoe zette M.L. Gérard zijn oppositie in de praktijk om ? We zagen hoe de OREC lange tijd onzeker was over de omvang der beschikbare sommen. Hier voelden we Gérards invloed reeds aan. Voortdurend trachtte hij omvangrijke gedeelten van het reëvaluatiefonds direct in de algemene schatkist te doen storten. Vermits deze sommen buiten de controle van de OREC zouden vallen, tekenden de Man en Lemoine hiertegen steeds protest aan (86). De wetteksten zelf verleenden Gérard echter een doeltreffend wapen. Toen de statuten van de OREC werden opgesteld, waren hij en Vandervelde grotendeels verantwoordelijk voor de zwakheid van dit organisme. Het zeer belangrijk artikel 3 was daar een symptoom van en zou talrijke con-

(81) P.G., nr. 69, "Conseil du 20 août 1934".
(82) cf. p. 345.
(83) "En considérant quels peuvent être les appels à faire au crédit public (...) nous ne devons pas (...) perdre de vue (les) besoins légitimes d'ordre privé". *P.H.S.*, 1935-36, 12.3.1936, p. 462 en zijn lezing van 15.5.1936 herdrukt in M.L. GERARD, *Ecrits de quarante années*, Bruxelles, Ed. Le Flambeau, 1949, p. 274.
(84) P.G., nr. 31, M.L. Gérard aan Van Zeeland, 27.5.1936.
(85) De openbare werken van de overheid ontnamen het werk van de privé-sector; de subsidies aan de gemeenten hielden een inflatoir gevaar in.
(86) P.L., "Note sur les débuts...", Lemoine, 11.5.1935, p. 11; P.L., de Man aan Van Zeeland, 26.3.1936, p. 1.

flicten veroorzaken. De OREC was belast met het gebruik van het reëvaluatiefonds "*in overeenstemming met de minister van Financiën*". H. de Man had zich met die regelrechte kaakslag slechts kunnen verzoenen nadat Van Zeeland hem verzekerd had dat M.L. Gérard formeel verklaard had dit artikel toe te passen in een "geest van interministeriële samenwerking en goede verstandhouding", en niet van een onafgebroken controle door het departement Financiën (87). Ofwel had Van Zeeland die formele verklaringen van Gérard nooit bekomen, ofwel heeft deze laatste ze nooit ernstig genomen, want zeker is dat hij zich voortdurend op dit artikel zou beroepen om de activiteit van de OREC af te remmen.

Iedere uitgave van de OREC werd het voorwerp van een verwoede strijd. Volgens de optiek van de Man kon een zekere uitgave, beslist door de OREC, ook effectief gespendeerd worden. Hij botste echter steeds op het veto van de minister van Financiën die zich beriep op art. 3 (88). Het grote wapen van Gérard was tevens het "Schatkistcomité", opgericht door Francqui in 1926 om alle "overtollige" posten onverbiddelijk weg te snijden. Hoewel Van Zeeland en de Man eerst overeengekomen waren dit comité af te schaffen, kwam de premier op zijn woord terug (89) en bleef dit zwaard van Damocles boven het hoofd van de OREC hangen. Vandaar dat de Man en Lemoine voortdurend aandrongen op de afschaffing, of ten minste de hervorming van het Schatkistcomité (90) — procedure die na lange tijd toch aangevat werd, maar waar Vandervelde opnieuw stokken in de wielen van de Man stak (91). De enorme vertragingen

(87) P. HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 17.10.1935, p. 2.
(88) "Chaque dépense, sérieuse ou minuscule, a fait l'objet d'observations quant au fond et d'objections de diverses natures, depuis l'achat de machines à écrire (...) jusqu'aux grosses interventions économiques (...). Aucun prétexte n'était trop petit (...)". P.HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, p. 13.
(89) Ibidem, p. 10-11.
(90) P.L., "Points à discuter relativement à la pol. du gouv.", Lemoine, 2.7. 1935, p. 1; P.L., Lemoine aan de Man, 18.7.1935 : "(...) l'essentiel de l'action doit porter sur la suppression du Comité du Trésor".
(91) "Spaak me dit que notre vieux sacripant de Vandervelde met des bâtons dans les roues pour l'A.R. réorganisant le Comité des Budgets". P. HdM., nr. 483, de Man aan Lemoine, s.d. Het Schatkistcomité (opgericht 26 mei 1926) verloor zekere bevoegdheden aan het Begrotingscomité (opgericht 18 dec. 1930). Het eerste werd afgeschaft op 11 nov. 1936 (regering Van Zeeland II, na de verdwijning van M.L. Gérard) en het Begrotingscomité werd bijgevolg hervormd om de bevoegdheden van het Schatkistcomité over te nemen. Zie F. BAUDHUIN, *Code économique et financier*, Bruxelles, Bruylant, 1942, p. 410-416.

die de OREC opliep door die administratieve rompslomp en het deflatoire karakter van die controle, stonden diametraal tegenover het opzet van de Man, nl. een snelle en financieel uitgebreide actie (92). De autonome financiële beslissingsmogelijkheden van de OREC gingen regelrecht in tegen het grondprincipe van Gérard, die het geheel van de financiële bewegingen van de staat wilde beheersen vanuit één centraal punt, het departement van Financiën (93).

Dit principe lag aan de basis van een twist rond het zgn. "systeem van voorschotten". De OREC verleende die voorschotten aan behoeftige gemeenten, om toch werken te kunnen uitvoeren. De sommen werden voorgeschoten en terugbetaald via de ministeriële departementen : de OREC was immers geen uitvoerend organisme (94). Op basis van een budgettaire wet van 1846 verklaarde Gérard dit systeem illegaal; alleen de thesaurie mocht die procedure toepassen (95). Van Zeeland verklaarde wel dat dit veto niet gefundeerd was, toch bleven de voorschotten van de OREC maandenlang geblokkeerd (96). Dit voorbeeld toont duidelijk aan hoe Gérard *alle* verrichtingen aan zijn controle wou onderwerpen, met het doel uitgaven en inkomsten (= staat van de schatkist) strikt in overeenkomst te houden.

Eind november werd wel een zeker compromis bereikt : het Schatkistcomité zou zich niet meer uitspreken over afzonderlijke OREC-uitgaven, maar zou wel een overkoepelend oordeel geven, gebaseerd op de staat van de schatkist. De OREC zou dan vrij zijn zelf te beslissen welke uitgaven geschrapt of verminderd konden worden (97). Dit belette niet dat maanden later, in weerwil van dit akkoord, het Schatkistcomité nog zijn veto stelde tegen bepaalde uitgaven beslist door de OREC (98).

(92) Een concreet voorbeeld van zulke belemmeringen : P.L., "Note sur les crédits octroyés à l'Association intercommunale de Liège", Lemoine, 27.9.1935, 4 p.
(93) "(...) le département des Finances qui, par la création de l'OREC, voit disparaître l'hégémonie financière qu'il exerçait dans le pays depuis 1918", P.L., "Note sur les débuts...", Lemoine, 11.5.1935, p. 2.
(94) Zie hiervoor *P.H.K.*, 1934-35, p. 1213-1214.
(95) P.HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, p. 5 en 11.
(97) P.G., nr. 31, "Note relative à l'exécution du budget extraordinaire de 1936", 21.11.1935, 5 p.
(98) Verbolgen nota van de Man en Lemoine aan Van Zeeland : P.L., "Note pour M. le Premier Ministre au sujet du refus du Comité du Trésor de viser la dépense engagée pour les panneaux OREC", 31.3.1936, 3 p.

Gérards inmenging bleef niet beperkt tot die louter financiële kwesties. Eerst trachtte hij een uitgesproken liberaal te introduceren in de OREC (99), hetgeen verijdeld werd door hevig protest vanwege Dupriez en Lemoine (100). Later werd Gérard zelf toegelaten tot de zittingen van het OREC-Comité, hoewel dit statutair slechts uit *vier* ministers bestond. Waarschijnlijk had men dit gedaan om de interpretatie van het art. 3 te versoepelen. De persoonlijke aanwezigheid van de minister van Financiën, zou het geven van zijn akkoord vergemakkelijken. M.L. Gérard zag het echter zó niet en drukte op het feit dat zijn aanwezigheid in het OREC-Comité zuiver "consultatief" was en geen goedkeuring inhield van de beslissingen van die instantie. Zijn akkoord wou hij slechts geven binnen en na raadpleging van zijn departement, interpretatie waartegen de Man protesteerde (101). Lemoine zei trouwens herhaaldelijk dat Gérards aanwezigheid in het OREC-Comité de zaken eerder bemoeilijkte dan vergemakkelijkte (102).

Voortdurend moest de OREC strijden om zijn stem te laten horen. De strijd rond de opstelling van de bankwetgeving is daar één voorbeeld van (103); de oprichting van de "Hoge Raad der Financiën" (K.B. van 31 jan. 1936), raadgevende instelling waarin economische, financiële en academische personaliteiten zetelden, is een ander voorbeeld. Gérard was eerst van oordeel "qu'il ne serait pas utile que l'OREC y intervienne de quelque manière que ce soit" (104). Pas na de (zoveelste) protestnota van de Man (105) werd een OREC-vertegenwoordiger, zonder deliberatieve stem, toegelaten (106).

Al deze feiten leidden tot de vaststelling van de Man : "(...) l'attitude du ministère des Finances à son égard (= l'OREC) a été tout simplement *exaspérante* (...) c'est celle (...) d'un *sabotage* systéma-

(99) P.G., nr. 68, "Visite de M. M.H. Jaspar", 13.6.1935.
(100) P.L., Lemoine en Dupriez aan Van Zeeland, 28.6.1935.
(101) P.HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 17.10.1935, p.. 2.
(102) P.L., "Note pour M. le Ministre des Travaux Publics", Lemoine, 25.9. 1935, p. 3 : "M. Gérard assistera aux séances de l'OREC pour faciliter les choses et non point pour compliquer les difficultés". Zie ook : P.L., "Note pour M. le Ministre", 30.4.1935.
(103) Cf. nota 74.
(104) P.G., nr. 31, M.L. Gérard aan Van Zeeland, 27.11.1935.
(105) P.L., "Note sur le projet d'A.R. instituant le Conseil Supérieur des Finances", Lemoine, 27.11.1935.
(106) P.G., nr. 31, Gérard aan Van Zeeland, 9.12.1935.

tique et persistant'' (107). Ondanks alle protesten vanwege de OREC, bleef deze toestand aanslepen. Hoe moet de rol van Van Zeeland hier opnieuw beoordeeld worden ? Lemoine zelf maakte zich geen illusies : "(...) il est certain que la tactique du Ministre des Finances doit le placer dans une position extrêmement favorable auprès du Premier Ministre (...) comme au fond (il) souhaite agir le moins possible, les arguties du Ministre des Finances lui permettent de satisfaire ce désir'' (108). Was de politieke afstand tussen Van Zeeland en M.L. Gérard werkelijk zo groot als tot nu toe werd aangenomen (109) ?

6. DE SLECHTE RESULTATEN VAN DE OPENBARE WERKEN-POLITIEK VAN DE OREC

Talrijke bezwarende factoren stonden het succes van de OREC in de weg. Het krachtige, autonome organisme, dat een snelle procedure moest mogelijk maken, was in feite een zwakke en consultatieve instantie geworden. De OREC was een nieuw raderwerk geworden in een reeds logge bureaucratie. Zo kwam men tot de paradoxale toestand dat de OREC de behandeling der dossiers nog vertraagde (110). Door de OREC in te lassen in de bestaande administraties, botste dit organisme op hun wantrouwen : ze voelden dat de OREC hun eigen domein betrad. Door de congenitale zwakheid van de OREC, nog verscherpt door interne onenigheid, kwam van de noodzakelijke samenwerking met de ministeriële departementen praktisch niets in huis.

(107) H. de Man cursiveerde. P.HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, p. 12.
(108) P.L., "Note pour M. le Ministre des Travaux Publics", 25.9.1935, p. 2.
(109) Na Van Zeelands verkiezingsoverwinning op Degrelle, bericht van M.L. Gérard : "Je vous félicite de tout coeur de votre incomparable succès, qui va accroître prodigieusement l'autorité avec laquelle vous pourrez poursuivre l'exécution de votre programme, celui dont nous parlions, un jour d'avril 1936, dans une salle de sections de la Chambre, tandis que les "groupes" délibéraient...". Van Zeeland antwoordde : "(...votre lettre) ravive mes regrets de ne plus vous avoir à mes côtés pour poursuivre notre programme !". Gaat het hier enkel om beleefdheidsformules ? (P.G., nr. 31, 11 en 12 april 1937).
(110) Voorbeeld gegeven door de Man : door het wantrouwen tegenover de OREC moest de ministerraad tweemaal over de OREC-kredieten beslissen : eerst in globo, dan in detail. "En d'autres temers, si l'OREC n'existait pas (...) le Conseil ne devrait intervenir qu'une fois; l'OREC existant (...) le Conseil doit intervenir deux fois, d'où double source d'incertitudes et de délais". P.HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, p. 10.

De OREC werd gewoon het vijfde wiel aan de wagen.

Het systeem van gemeentelijke openbare werken ging tevens ook voor enorme problemen zorgen. Het indienen van te subsidiëren projecten verliep zeer traag, door de verspreiding der instanties en hun geringe geïnformeerdheid. Door het "amateurisme" van sommige gemeentebesturen werden talrijke dossiers slordig of onvolledig ingediend, wat voor supplementaire vertragingen zorgde. Zo liep de geplande snelle actie in de Borinage bijvoorbeeld grote achterstand op. In maart 1936 had de OREC-commissaris slechts 45 dossiers ontvangen; 31 daarvan waren bovendien onvolledig. Talrijke aanvragen tot subsidiëring waren bij de provinciale instanties blijven liggen, zonder dat de OREC hiervan op de hoogte was. Kortom, pas in mei 1936, één jaar nadat het OREC-commissariaat was ingesteld, kon de interventie in de Borinage effectief beginnen (111) !

Door beroep te moeten doen op verbrokkelde en vaak onkundige initiatieven, was de OREC er soms toe gedreven kredieten te verlenen op irrationele wijze en werken te subsidiëren van betwistbare kwaliteit. Verouderde of onnuttige projecten zagen het licht — mikpunt van talrijke aanvallen die de OREC later zou te verduren krijgen.

De globale cijfers leren ons dat de bedoeling van de OREC — op korte termijn belangrijke liquiditeiten in omloop brengen — grotendeels mislukt is. De grote kredieten die voor de OREC waren geopend in de budgettaire wetsontwerpen, werden slechts in geringe mate opgebruikt (112).

		Voorziene kredieten	Gebruikte sommen
1936	Totaal OREC	1.281.124.335	535.688.824
	Min. Op. Werken	910.010.000	280.487.666
1937	Totaal OREC	1.677.754.862	672.016.903
	Min. Op. Werken	1.192.556.556	392.998.970
1938	Totaal OREC	1.190.011.985	588.526.187
	Min. Op. Werken	711.791.059	333.072.262

(111) *P.H.K.*, buitengewone sessie 1936, 14.7.1936, p. 256-257.
(112) *100ste Boek van het Rekenhof*, deel IIA, p. 349-350; deel IIB, p. 577; deel IIC, p. 369-370. De afdeling "ministerie van Openbare Werken" vormt, zoals we reeds zagen, slechts *één deel* van de post "Totaal OREC", naast andere ministeries, die voor ons betoog echter minder belangrijk zijn.

De effectieve uitgaven van de OREC lagen steeds ver achter op de voorziene kredieten. Voor het "Totaal OREC" bedroeg die achterstand ca. 50%, voor het ministerie van Openbare Werken zelfs 60 tot 75%. Enkele concrete posten van die afdeling "ministerie van Openbare Werken" tonen goed aan hoe voor 1936 de voorziene kredieten praktisch onaangeroerd bleven.

	Voorziene sommen	Gebruikte sommen
1) Regionale werken Borinage	90.000.000	9.423.716
2) Buiteng. subs. gem. ter opsl. werkl.	200.000.000	52.815.208
3) Subs. gem. werken aan wegen	60.000.000	41.448.958
4) Subs. voor urban. aggl.	20.000.000	1.536.000

Zoals te verwachten viel, was vooral de uitvoering van gemeentelijke openbare werken achterop geraakt. H. de Man had in grote mate zijn doel gemist : een krachtige zweepslag geven aan de interne koopkracht. "Jusqu'à présent, l'OREC n'a guère dépensé, il a même dépensé beaucoup trop peu" (113). Het openbare werken-programma was in 1935 en 1936 niet van de grond geraakt. Pas in 1937 en 1938 kwamen de gemeentelijke openbare werken goed op gang. Ook dan werden alle voorziene kredieten nog niet opgebruikt :

	1937		1938	
Cijfers : cf. supra	Voorz. krediet	Gebr. som	Voorz. krediet	Gebr. som
1) :	55.000.000	13.309.969	240.000.000	54.015.699
2) :	200.000.000	53.267.728		
3) :	70.000.000	60.414.042	70.000.000	69.808.860
4) :	20.000.000	6.000.000	15.000.000	10.499.374

(113) P.HdM., nr. 462, "Note pour M. le Premier ministre au sujet des modalités financières du fonctionnement de l'OREC", Lemoine, 10.7.1935, p. 7. "L'intervention de l'OREC pour le financement de travaux (...) a été pratiquement nulle à présent". P.HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, p. 1-2. De opslorping van de werkloosheid (84.388 arbeiders) stond 25% achter op het programma in 1936. *Parlementaire Documenten K.*, 1935-36, nr. 55, 2.12.1936, p. 8.

Toch merkt men dat voor bepaalde posten de kloof kleiner werd. Bovendien moet men rekening houden met het feit dat voor ieder dienstjaar niet alleen de kredieten voor dàt bepaalde jaar beschikbaar waren. Een deel van de niet-gebruikte kredieten van één dienstjaar werd immers overgeschreven naar het volgende, waar dus een supplementair bedrag gebruikt kon worden. Zo werd bv., voor het ministerie van Openbare Werken, een som van 338,5 miljoen van 1936 naar 1937 overgebracht (waarvan 181 miljoen effectief gebruikt werd). Voor diezelfde post beschikte men in 1938 dus, naast de voorziene kredieten van dat jaar, nog over 153 miljoen overgeschreven vanuit 1936 en 501 miljoen vanuit 1937 (waarvan resp. 66 en 255 miljoen gebruikt werden).

Men ziet onmiddellijk in welk "sneeuwbaleffect" zulks inhield : sommen die bedoeld waren als "zweepslag" voor één jaar, werden in feite in de volgende jaren opgebruikt, waar men stond voor een accumulatie van beschikbare bedragen. Dit ongewenste effect had een bijkomend nefast gevolg voor het succes van de Mans openbare werken-politiek. Per definitie was ze *anti-cyclisch* : stijgen in depressietijd (wat in 1935 ook gebeurde), dalen in herstelperiode. Zo'n herstelperiode was eind 1936-begin 1937 inderdaad ingetreden. Trouw aan zijn intentie kondigde de Man eind 1936 een inkrimping aan van de OREC-uitgaven (114). In februari 1937 besliste de OREC effectief zijn uitgaven af te remmen — hetgeen inderdaad gebeurde (ministerie Openbare Werken : van 1.032.690.000 in 1937 naar 810.655.000 in 1938) (115).

Dit anti-cyclisch mechanisme liep echter uit op een volledige mislukking. Het effekt ervan werd volledig verdronken in die accumulatie van geldmiddelen overgeschreven van één jaar naar het andere. De talrijke beschikbare kredieten verscherpten nog het ongezonde "boom-effect", wat totaal in tegenstrijd was met de Mans bedoeling. Toen de afremming theoretisch voelbaar moest zijn, knapte het herstel echter plots af en ruimde de plaats voor een hevige recessie : opnieuw waren de budgettaire vooruitzichten een economische cyclus ten achter ! Daarom werd het oorspronkelijk (ingekrompen) begrotingsontwerp weer geamendeerd om grotere uitgaven mogelijk te

(114) *P.H.K.*, 1936-37, 19.11.1936, p. 153; 24.12.1936, p. 474.
(115) De rechterzijde juichte die maatregel toe, zij het om andere dan "keynesiaanse" redenen. Ook de patronale organisatie C.C.I. (Comité Central Industriel) keurde dit goed. Zie "Rapport du Conseil d'Administration du C.C.I. sur l'exercice 1936", *Revue du Travail*, april 1937, p. 563.

maken (116).

De bedoeling een anti-cyclische begrotingspolitiek te voeren was dus duidelijk aanwezig; de druk der omstandigheden maakte echter dat hiervan niets in huis kwam. Reeds in december 1936 voelde de Man het aan : "Il y a eu, dans l'ajustement du programme des travaux à la conjoncture économique, une incurie coupable" (117).

7. DE POGINGEN TOT HERVORMING VAN DE OREC

De medewerkers van de OREC waren nooit tevreden geweest met het instrument waarover ze beschikten(118). De planisten buiten de OREC dachten er ook zo over. Jef Rens vond zelfs dat de OREC door zijn bestaan zelf de uitvoering van de openbare werken afremde (119). Besluit : "Ou bien on réforme l'OREC (...) ou bien on le supprime tout court". Lemoine en de Man eisten inderdaad voortdurend een grondige hervorming van de OREC. In een uitgebreide nota (120) eiste hij van Van Zeeland een grondige herziening van de statuten van de OREC. Hoewel Lemoine ook eerst dacht dat er hiervoor op Van Zeeland kon gerekend worden (121), zou er nooit iets van in huis komen.

Nochtans was de Man blijven ijveren voor die hervorming. Hij werkte een gedetailleerd plan uit, voor te leggen aan het OREC-Comité (122). Het voorzag vooral de definitieve regeling van de problemen gesteld door de relaties met het departement Financiën en doteerde de OREC met eigen financiële middelen. De OREC-medewer-

(116) Zo werd bv. het "bijzonder subsidie ter opslorping van de werkloosheid" van 120 weer naar de oorspronkelijke 200 miljoen gebracht.
(117) *P.H.S.*, 1936-37, 24.12.1936, p. 473.
(118) "(...) cette institution avortée et dérisoire qu'est l'OREC". P.L., Lemoine aan Van Zeeland, 19.7.1935.
(119) J. RENS, "L'OREC...", *art.cit.*, p. 4. Ook de kommunist Desellier vond dit ook in *P.H.K.*, 1937-38, 28.4.1938, p. 1476.
(120) We citeerden ze reeds dikwijls : P.HdM, nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 6.8.1935, 24 p.
(121) "Je sais que le Premier Ministre y songe sérieusement (...) il se rend très bien compte que le part de l'OREC est trop restreinte et que les possibilités d'action (de de Man) en sont diminuées". P.L., "Exposé de M. Lemoine sur la situation écon. de la Belgique", 30.7.1935, p. 17.
(122) P.HdM., nr. 466, "Réorganisation de l'OREC. Propositions du Ministre des Travaux Publics à soumettre à la séance du Comité de l'OREC du 13 août 1935", s.d., 6 p.

ker Malderez werkte die bepalingen zelfs uit tot een ontwerp van Koninklijk Besluit (123).

Volgens de Man waren Van Zeeland en hijzelf begin augustus overeengekomen dat aan het einde van de maand definitieve resultaten moesten geboekt zijn (124). Verscheidene maanden later was men echter nog geen stap verder. In de maand november 1935 onderzocht de Juridische Commissie van de B.W.P. nogmaals de manier waarop de OREC hervormd zou kunnen worden (125). De huidige situatie van de OREC stelde niemand tevreden in de partij. Zelfs Vandervelde was overtuigd van de noodzaak zekere veranderingen aan te brengen (126). Toch bleef deze zich steeds verzetten tegen iedere poging om van de OREC een krachtig en autonoom instrument te maken (127). Al deze aanzetten bleven dode letter : de OREC werd nooit grondig hervormd (128).

Nieuwe hoop was echter gegrond bij de val van de regering Van Zeeland. De nieuwe regering van juni 1936 was weliswaar nog steeds een drieledige coalitie geleid door dezelfde premier; in dit kabinet was de conservatieve M.L. Gérard echter afwezig. Financiën was nu toevertrouwd aan de Man en Openbare Werken ging naar een andere socialist, Merlot, die trouw de politiek van zijn voorganger zou voortzetten. De fractie-de Man had een project van regerings-

(123) P.HdM., nr. 467, "Projet Malderez", 29.8.1935, 4 p.
(124) P.HdM., nr. 463, de Man aan Van Zeeland, 17.10.1935, p. 3.
(125) P.HdM., nr. 423, Buset aan de Man, 8.11.1935 en aan Vandervelde, 9.11.1935.
(126) "(...) il n'est personne au Conseil (Général du P.O.B.) qui ne se rende compte que l'OREC doive être réorganisée". P.HdM., nr. 423, Vandervelde aan Buset, 9.11.1935.
(127) "Je ne vois pas d'un bon oeil la constitution d'un véritable gouvernement dans le gouvernement, comme le serait l'OREC dans les conditions envisagées au IV". Vandervelde aan Buset, 4.11.1935, p. 2 (Archief Instituut Emile Vandervelde te Brussel, Papieren Vandervelde, Dossiers divers, V. Cf. R. ABS, *Catalogue IV*, p. 104). De tekst waarnaar Vandervelde verwijst, werd niet teruggevonden.
(128) Alleen werd een beter intern organiek reglement ingevoerd. O.a. werd een "administratief secretaris" benoemd, die voor een efficiënter administratieve werking moest instaan. Zie P.HdM., nr. 464, "Propositions visant à la réorganisation de l'OREC", Malderez, 5.8.1935, 8 p. Later nog werden de secretarissen-generaal tot "conseillers" omgedoopt en kwam een "landbouwkundig attaché" de dienst vervoegen. Toen dit nieuw intern reglement in de regeringsraad ter sprake kwam, botsten de demanisten opnieuw op de weerstand van Vandervelde. Hij wou nogmaals beklemtonen dat de (budgettaire) beslissingen van de OREC in laatste instantie aan de regeringsgoedkeuring bleven onderworpen. "S'il devait en être autrement, on aboutirait à la constitution dans le gouvernement, d'un

gramma opgesteld, dat de OREC grondig hervormde : "L'OREC sera mis en mesure de prendre effectivement la direction du redressement économique (...)" (129). Brede executieve bevoegdheden werden ingevoerd. De verlamming van de OREC bleef echter aanslepen. Pas op 22 oktober 1937 werden de oorspronkelijke statuten van 1935 gewijzigd (130). Twee belangrijke veranderingen werden ingevoerd. Eerst werd de onderwerping aan het akkoord van de minister van Financiën uit de wetteksten geschrapt (131). Een andere wijziging was nog gewichtiger.

In theorie had de OREC een tijdelijke opdracht : zodra het reëvaluatiefonds was uitgeput, was de rol van OREC uitgespeeld. Een afspraak tussen Van Zeeland, de Man en de andere ministers, voorzag echter een bijzondere regeling : het fonds zou door openbare leningen voortdurend in zijn integraliteit worden hersteld. Als de stand van de kapitaalmarkt ongunstig was, kon de regering haar groot openbare werken-plan blijven doorfinancieren dank zij het reëvaluatiefonds; als de markt integendeel voordelig was, kon de overheid er beroep op doen om het oorspronkelijk kapitaal van het fonds te herstellen. Zo kon dit op een goedkope manier voor lopende of komende uitgaven behouden blijven. Het fonds had dus een enorm voordeel : de Staat was onafhankelijk van de wisselvalligheden van de kapitaalmarkt, maar kon toch zijn uitgavenprogramma ongestoord doorzetten.

inner circle (Vandervelde cursiveert), d'une sorte de supergouvernement, qui prêterait, à notre avis, aux objections les plus graves". Hij vervolgt met te zeggen dat OREC het regeringswerk erg vertraagt. Vandervelde aan Van Zeeland, 7.9.1936. Archief Instituut Emile Vandervelde, Brussel, Papieren Vandervelde, Dossiers divers, V (cf. R. ABS, *Catalogue IV*, p. 104).

(129) P.HdM., nr. 486, "Avant-projet d'un programme de gouvernement", s.a., s.d., p. 6-7. Lemoine vertolkte die richtlijnen in een voorontwerp van K.B. Art. 5 : "Le Roi peut déléguer à l'OREC certains pouvoirs d'exécution et de surveillance des dispositions prises (...)". De OREC kon tevens instellingen van openbaar nut oprichten en onder zijn bevoegdheid houden. P.L., "Projet d'A.R. réorganisant l'OREC", Lemoine, 20.6.1935, 3 p.

(130) *Belgisch Staatsblad*, 30.10.1937, p. 6585-6587.

(131) Waarop M.L. Gérard heftig reageerde : "Dans l'A.R. du 19 avril 1935 (...) figurait une disposition — que ne contenait d'ailleurs pas le texte initial — et qui subordonnait à l'accord du ministre des Finances (les dépenses de l'OREC). Cette clause qui, on peut le croire, a parfois joué, a été supprimée (...). Ce qui veut dire que le ministre responsable (...) ne devra plus être consulté sur les prélèvements que l'OREC fera en vue de poursuivre sa politique conjoncturelle". M.L. GERARD, "Périls budgétaires des démocraties", *Revue Générale*, 15.2. 1936, p. 178-179.

Dit was de politiek die inderdaad gevoerd werd : de OREC had in 1936 en 1937 aanzienlijke uitgaven gedaan, puttend uit het reevaluatiefonds. Door op gunstige momenten beroep te doen op publieke leningen, had de regering in april 1937 echter het oorspronkelijk beginkapitaal hersteld, zodat opnieuw met een schone lei kon gestart worden — dit alles terwijl het land economisch en infrastructureel rijker geworden was door de uitgaven.

Dit systeem van voortdurende wederopbouw van het initiële reevaluatiefonds was echter niet in de statuten van de OREC opgenomen. Niets garandeerde aan de OREC vaste financiële middelen, naast het uitputbare reëvaluatiefonds. Het K.B. van 22 oktober 1937 deed dit precies wèl : het artikel 3 vermeldde expliciet dat de OREC beschikking had over het reëvaluatiefonds *en* over de sommen die dienden om dit fonds weder samen te stellen. Zo was men uiteindelijk een stap dichter bij de oplossing van het cruciale probleem van de financiële autonomie van de OREC, dat reeds vanaf het begin hangende was (132).

8. DE OREC ALS STUDIEBUREAU : DE INDUSTRIELE REORIENTATIE

De conjuncturele politiek was één luik van de actie van de OREC; de rol als "studiebureau" was een ander aspect. Uitgangspunt van die bedrijvigheid was de overtuiging dat de industriële structuur van België fundamenteel verouderd en onaangepast was. Lemoine kwam voortdurend terug op wat hij als de structurele tekorten van de Belgische economie beschouwde : te lage lonen; te lage techniciteit; verouderde productiesystemen, onaangepast aan de vraag van de wereldmarkt; deficiënte financieringsmechanismen, enz. "Toute notre économie est en décadence" (133). Dupriez, Lemoine en de Man zagen allen in dat de opslorping der werkloosheid niet alleen met de conjuncturele openbare werken kon worden bereikt. Een reoriëntatie van onze industriële structuur was op termijn onontbeerlijk (134).

(132) Alle vorige hervormingsprojecten die we bespraken wilden een oplossing brengen voor dit probleem, i.h.b. door een vast, jaarlijks gestemd budget. Zie ook P.L., "Proposition de loi instituant un fonds de redressement économique", M. Somerhausen, s.d., 5 p.

(133) P.L., "Exposé de M. Lemoine sur la sit. écon. de la Belgique", 30.7.1935, p. 5.

(134) P.HdM., "Politique de production", L.H. Dupriez, 13.9.1935, p. 1; P.L., "Remise des chômeurs au travail", Lemoine, 26.7.1935, p. 3; *P.H.S.*, 1936-37, 24.12.1936, p. 474 (de Man).

Om dit probleem grondig te bestuderen werd de CORI opgericht (Commission d'Orientation Industrielle) in maart 1936. Het was een consultatieve dienst, verbonden aan het ministerie van Economische Zaken (135). Na maandenlange studie publiceerde de CORI een eerste rapport, van een uitzonderlijk gehalte (136). Nieuw was vooral de globale, macro-economische aanpak, die volledig brak met de oppervlakkigheid van het vroegere economisch beleid. Jammer genoeg waren de resultaten van die activiteit weinig concreet, ondanks het feit dat de CORI opgedeeld werd in verscheidene subcommissies, die ieder een zeer specifiek probleem moesten bestuderen (werkloosheid, wetenschap-industrie, suikerindustrie, lederindustrie, ...). Na de CORI werd eveneens de CORA opgericht (Commission d'Orientation Agricole), die echter nog minder tastbare resultaten opleverde.

De OREC zelf ging trouwens door met de studie van die problemen, vnl. in de "sectie productie", o.l.v. Dupriez (Lemoine was hoofd van de "sectie openbare werken"). De bedoeling was dat de OREC op onafhankelijke, wetenschappelijke manier de structurele problemen van onze industrietakken zou bestuderen en, steeds in contact met de betrokken industriëlen, specifieke oplossingen zou voorstellen (nieuwe procédés, technische verbeteringen, enz.). De OREC speelde echter niet de rol van "publiek industrieel initiatief" : financiering van nieuwe ondernemingen werd niet toegepast. Het was enkel de bedoeling op te treden als stimulerend centrum voor nieuwe privé-initiatieven (137) : geen colbertisme, zei Lemoine (138).

(135) Ook hier kan men de remmende invloed van M.L. Gérard aanwijzen : hij drong aan op een sterke vertegenwoordiging van de industriële wereld in de CORI; de OREC-mensen zelf hadden een veel "technocratischer" visie. De CORI zou dus uit "experts" bestaan. P.L., "Note pour M. le Premier Ministre", Lemoine, 13.3.1936, p. 1.

(136) "Rapport préliminaire général sur la réorientation industrielle de la Belgique présenté par la CORI", *Revue du Travail*, sept. 1936, p. 931-985. Anoniem verschenen, maar in feite van de hand van Dupriez.

(137) De opvattingen van de OREC op dit gebied uiteengezet in P.HdM., nr. 469, "Moyens proposés ou à la disposition de l'OREC pour réaliser l'aide aux industries nouvelles", Lemoine, 18.9.1935, 3 p.; "Politique de production", Dupriez, 13.9.1935, 4 p.

(138) P.L., "Note pour le discours que le Ministre devra prononcer devant le Comité Central Industriel", s.d., p. 1-2.

Deze was overigens niet erg opgetogen over de resultaten van de geleverde arbeid op dit gebied. "Les négociations de M. Dupriez avec les industriels ne sont rien d'autre que des queues de cerises. Ce n'est pas avec ces moyens-là que l'on parviendra à fixer une doctrine d'action industrielle" (139). De voorstellen die van de betrokken industriëlen kwamen waren blijkbaar vaak irrealistisch of onaangepast. Dikwijls kwamen ze neer op een loutere overheidssubsidiëring, hetgeen de OREC van de hand gewezen had (140). Tevens moest men bij die kwesties steeds zeer voorzichtig optreden, om bestaande privébelangen niet te schaden (141).

De industriële reoriëntatie was niet het enige studieobject. Van ver of van dicht kwam de OREC in contact met ieder aspect van het economisch beleid van de regering : prijzen- en lonenpolitiek; het handelsbeleid; het steenkoolprobleem; de koffieproduktie in de kolonie; de scheepvaartproblemen; de uitwerking van de bankwetgeving; projecten omtrent de hervorming van de wetgeving op de kartels (142), de N.V.'s, de openbare kredietinstellingen; voorstellen betreffende de repressie van economische machtsmisbruiken; enz. De omvang en de diversiteit van de studie-activiteit van de OREC kan de uiterst geringe of zelfs onbestaande concrete resultaten op dit gebied echter niet verbergen. De consultatieve onmacht van de OREC, het gebrek aan personeel, de omringende vijandigheid maakten dat die activiteit vaak op pejoratieve manier als "academisch" bestempeld werd (143). Ook als "studiebureau" viel het bilan van de OREC dus grotendeels negatief uit.

(139) "D'autre part, ces questions secondaires permettent encore à M. Gérard de les réduire à des proportions infinitésimales". P.L., "Note pour le Ministre des Travaux Publics", 25.9.1935, p. 2.
(140) P.L., "Note pour le discours...", p. 1-2; P.L., "Note pour M. le Premier Ministre", Lemoine, 13.3.1936, p. 3.
(141) Bv. de vijandigheid die de voorstellen van de OREC-Commissaris voor de Borinage ontmoette bij de industriëlen van die streek. *Le Soir*, 23.3.1935, p. 2. Ook de twist rond de oprichting van een keramiekfabriek in Limburg, *P.H.S.*, 1935-36, 28.1.1936, p. 149. Onder druk van de industriële federatie moest dit project verlaten worden.
(142) De OREC was eveneens belast met het onderzoek van de aanvragen tot kartelvorming van bepaalde industriële groeperingen, volgens de procedure van het K.B. nr. 62 van 13.1.1935. Vaak was het oordeel van de OREC negatief. Zie F. BAUDHUIN, *Code économique et financier*, Bruxelles, Bruylant, 1942, p. 882-883.

9. DE AFSCHAFFING VAN DE OREC

Eind 1937 keerde de conjunctuur plots om. De begrotingsevenwichten bereikt door de regeringen Van Zeeland I en II bleken gauw tot het verleden te behoren. De optimistische vooruitzichten waarop de Man, nu minister van Financiën in de regering Janson (144), zijn budgettaire arbeid gebaseerd had, werden volkomen irrealistisch. Gapende deficits waren te verwachten. Onvermijdelijk kwam het probleem van de sanering der overheidsuitgaven weer aan de orde van de dag. Het was vooral de katholieke rechterzijde die een grootscheeps offensief had opgezet om de "overdreven overheidsuitgaven" drastisch te besnoeien. De OREC, geestelijk kind van de gehate de Man en exponent van de "verspilzucht van de Staat", werd natuurlijk het gedroomde mikpunt. Vanaf januari 1938 werd een campagne gelanceerd op alle niveaus : pers, Parlement en meetings. Hoofdbeschuldiging was natuurlijk de overdreven omvang der uitgaven (144). Even erg was echter dat die verspilling plaatsgreep in het geheim, zonder parlementaire controle. Klaarheid werd geëist : die heimelijke uitgaven dienden vooral om "electorale" gemeentelijke werken te subsidiëren (146). Bepaalde gemeenten (i.h.b. Quaregnon en andere socialistische gemeenten uit de Borinage) werden schandalig bevoordeeld. De minister van Openbare Werken Merlot werd er zelfs persoonlijk van beschuldigd aan Seraing, de gemeente waarvan hij burgemeester was, ongeoorloofde subsidies te hebben toegekend (147). Op staatskosten wilden de socialistische ministers de publieke opinie dus doen geloven dat ze iets deden (148). Alle middelen waren trouwens goed om de OREC aan te vallen : zijn subsidies bevoordeelden Wal-

(143) "pour perdre son temps en discussions académiques, ce n'était pas la peine d'avoir créé cette institution". P.L., "Exposé de M. Lemoine sur la sit. écon. de la Belgique", 30.7.1935, p. 16. Ph. VAN ISACKER, *Tussen Staat en Volk*, Antwerpen, 1953, p. 118 : "Persoonlijk heb ik de indruk medegedragen dat de OREC steeds te theoretisch bleef, te weinig zocht naar praktische realisaties". Ook Buset in *P.H.K.*, 1937-38, 1.3.1938, p. 859.
(144) Gevormd na Van Zeelands ontslag in oktober 1937.
(145) "(...) l'OREC, grand dilapidateur des fonds publics et promoteur de travaux publics somptuaires". *La Libre Belgique*, 15.3.1938, p.1.
(146) "Ces messieurs ont fait les élections communales aux frais de l'OREC". d'Aspremont Lynden te Gedinne, gecit. in *Notes et documents de la Fédération des Associations et des Cercles Catholiques*, nr. 105, april 1938, p. 77-78.
(147) *P.H.S.*, 1937-38, 29.6.1938, p. 1705.
(148) F. BAUDHUIN, "Nos finances publiques", *La Libre Belgique*, 3.4.1938, p. 1.

lonië t.o.v. Vlaanderen (149) en de officiële instellingen t.o.v. de vrije (150). "(...) ce mystérieux OREC, dame voilée de la rénovation économique, dont les faveurs obstinément anonymes doivent garder, paraît-il, le caractère de secrets d'Etat" (151).

Rond maart 1938 werd het offensief tegen de staatsuitgaven scherper. De katholieke rechterzijde besliste toen de begrotingen te verwerpen, indien de regering niet tot drastische besnoeiingen overging. Ook werd de afschaffing van de OREC openlijk geëist. Bij een stemming in het Parlement over de financieel-economische politiek van de regering Janson, bekwam deze laatste nog een (nipte) meerderheid (11 mei 1938). De interne oppositie was echter te hevig, zodat de regering ondanks haar parlementaire meerderheid enkele dagen later toch aftrad — een grote overwinning voor de conservatieve elementen in de Belgische politiek (152). De planisten zagen er tevens de invloed van de financiële middens in (153).

Dit alles maakte het lot van de OREC uiterst onzeker, te meer de interne problemen rééds voor de regeringskrisis acuter waren geworden. De stichters van de OREC waren beiden verdwenen (154). Enkele belangrijke medewerkers hadden de dienst tevens verlaten zonder vervangen te worden (155). Lemoine hield zich bijna steeds afzijdig, omwille van politieke meningsverschillen (156). Inderdaad bestond een ernstig gebrek aan eenheid : "(...) les uns veulent une politique de structure (...) les autres se contentent d'une politique d'ap-

(149) Allewaert in *P.H.K.*, 1937-38, 8.3.1938, p. 939-940 en 18.5.1938, p. 1649.
(150) *Notes et documents...*, p. 65-66, *La Libre Belgique*, 1.4.1938, p. 2.
(151) *La Libre Belgique*, 7.6.1938, p. 1. Moet men benadrukken dat de OREC-uitgaven volledig *wettelijk* waren ? Zelfs Baudhuin (*La Libre Belgique*, 3 en 25.4.1938, p. 1 en 2) en M.L. Gérard moesten dit toegeven (*P.H.S.*, 1937-38, 29.6.1938, p. 1710).
(152) Enorm verzet was ook gerezen rond de "progressieve" fiscale ontwerpen van de regering Janson.
(153) H. de MAN, *La politique intérieure. Rapport au 57e Congrès du P.O.B., 29-31 octobre 1938*, Bruxelles, Ed. du Secrétariat du P.O.B., 1938, p. 13. Zie ook de redevoering van de Man te Charleroi in *Le Journal de Charleroi*, 31.5. 1938, p. 1 en 8. De socialistische senator Vos beweerde ook dat de financiers, vóór de val van de regering, als voorwaarde voor een onontbeerlijke lening, een begroting in evenwicht geëist hadden. *P.H.S.*, 1937-38, 29.6.1938, p. 1702.
(154) Van Zeeland, in oktober 1937, ontslag omwille van het welbekende financiële schandaal; de Man in maart 1938, ontslag om gezondheidsredenen.
(155) P.R., Dupriez aan Janson, 15.4.1938, p. 1; P.R., ? aan Camu, kabinetschef van Janson, 15.3.1938, p. 1.
(156) P.R., Lemoine aan Roger, 31.3.1938.

parence dite politique (...) de conjoncture" (157). Dit verscherpte nog het immobilisme waarin de OREC verzeild geraakt was. "L'OREC se débat lamentablement en discussions stériles, d'où ne peut sortir aucune décision (...). C'est dire que l'OREC s'engage dans une nouvelle crise plus profonde qu'aucune de celles qu'il a traversées jusqu'à présent" (158).

Nogmaals was er sprake van de OREC te hervormen. De premier Janson droeg de OREC niet in zijn hart (159) en had aangekondigd zekere wijzigingen te willen doorvoeren. Dupriez was reeds met zekere voorstellen naar voor gekomen in oktober 1937; een nieuw reorganisatieplan was door alle OREC-medewerkers gemeenschappelijk naar voor gebracht rond januari-februari 1938 (dat echter slecht ontvangen werd door de ministers) (160). Om de OREC meer dynamisme te verlenen dacht men eraan een overkoepelende verantwoordelijke te benoemen : er werd gedacht aan Maurice Frère (161). Kort voor het aftreden van Janson werden de zaken bespoedigd. Volgens "La Libre Belgique" zou de premier aan de liberale parlementsleden de nakende afschaffing van de OREC beloofd hebben (162). Op 6 mei was er een regeringsraad voorzien die definitieve beslissingen moest nemen (163). Omwille van de politieke moeilijkheden die gerezen waren (de oppositie van de rechterzijde), kwam dit echter niet ter sprake. Begin mei had het departement Financiën in enkele interne nota's trouwens ook aangedrongen op de volledige afschaffing van de OREC (164).

Het voortbestaan van de OREC was dus reeds ten zeerste gehypothekeerd vóór de val van de regering Janson. De vorming van het

(157) P.R., ? aan Camu, 15.3.1938, p. 2.
(158) Ibidem, p. 1-2.
(159) Persoonlijk gesprek met Ch. Roger, oud-medewerker OREC, 14.7.1980. Ook *P.H.K.*, 1937-38, 8.3.1938, p. 944.
(160) P.R., Dupriez aan Janson, 15.4.1936, p. 2-3.
(161) Het bleef bij voornemens, waarschijnlijk gelukkig voor zijn latere carrière als voorzitter van de Bankcommissie en gouverneur van de Nationale Bank.
(162) *La Libre Belgique*, 4.5.1938, p. 2. Reeds op 7.4.1938, p. 2 : "Le gouvernement prépare en ce moment la suppression de l'OREC comme organisme distributeur de crédits à l'usage de travaux publics".
(163) *Ibidem*, 6.5.1938, p. 4.
(164) P.G., nr. 93, "Note pour M. le Ministre", 3.6.1938; zie ook "Note pour M. le Ministre", 2.5.1938, door de dir.-gen. van de Thesaurie, F. Glibert.

nieuwe kabinet zou de zaken echter bespoedigen. De conservatieve elementen, verantwoordelijk voor de val van Janson, bereikten hun doel met de vorming van een drieledige coalitie, die paradoxaal genoeg, geleid was door een socialist, P.H. Spaak. Hoewel Spaak in zijn regeringsverklaring o.a. de voortzetting van de openbare werkenpolitiek had aangekondigd (165), kwam zijn programma neer op een "sociale pauze". Deze tendens werd nog benadrukt door het toekennen van de portefeuille van Financiën aan M.L. Gérard, die twee jaar voordien aan de dijk was gezet omwille van zijn te uitgesproken behoudsgezindheid.

Toen de Man in maart 1938 om gezondheidsredenen ontslag had moeten nemen, dacht men er reeds aan Gérard opnieuw in de regering op te nemen. Uiteindelijk werd de socialist Soudan gekozen als opvolger van de Man, waarschijnlijk omdat Gérards eisen te conservatief bevonden werden (166). Hetzelfde programma, op sommige punten zelfs benadrukt, was echter politiek wèl haalbaar enkele maanden later. De basisgedachte van M.L. Gérard was een sterke deflatoire politiek te voeren en een "sociale pauze" op te leggen aan de arbeidende bevolking. De krisisbelasting moest hersteld en de modaliteiten voor werkloosheidsuitkering herzien worden. Ook de regels voor de toekenning van ouderdoms- en invaliditeitspensioenen moesten worden gewijzigd. De koppeling van lonen en wedden aan de index moest worden afgeschaft (167). Dit krisisbeleid werd bekroond door drastische bezuinigingsmaatregelen. Vooral de buitengewone uitgaven, die vnl. de OREC-subsidies bevatten, moesten ingekrompen worden. Het logische gevolg hiervan was : "Suppression de l'OREC en tant qu'organe administratif. Maintien auprès du Cabinet du Premier Ministre d'un service d'études et de coordination de l'activité du Gouvernement dans le domaine économique" (168).

(165) *P.H.K.*, 1937-38, 17.5.1938, p. 1614.
(166) P.G., nr. 89 ("Remplacement de M. de Man"), nota van 11.3.1938.
(167) Die koppeling werd reeds na de Eerste Wereldoorlog door zekere collectieve arbeidsovereenkomsten voorzien. Zie bv. P. SCHOLLIERS; "Koopkracht en indexkoppeling. De Brusselse levensstandaard tijdens en na de eerste Wereldoorlog 1914-1925", *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1978, nr. 4, p. 333-382.
(168) P.G., nr. 90, "Politique budgétaire", 27.4.1938, 3 p. Men merke op dat dit programma reeds werd opgesteld ruim twee weken vóór de formele val van Janson.

De regering Spaak zette zich zonder dralen aan haar bezuinigingsactie. M.L. Gérard werkte een reeks amendementen uit op de begrotingsontwerpen voorbereid door de Man en ingediend door Soudan. Uiteindelijk werden de buitengewone uitgaven met slechts ca. 400 miljoen verminderd, omdat een aanzienlijk deel der werken reeds effectief ondernomen was (169). De regering bezegelde het lot van de OREC bovendien reeds één week na haar investituur, op 23 mei 1938 (170).

De beslissing die toen genomen werd, betekende inderdaad de afschaffing van de OREC. Het reëvaluatiefonds als een afzonderlijke eenheid werd afgeschaft en de rest ervan werd gestort in de schatkist. Dit kwam neer op de feitelijke verdwijning van de OREC : daar zijn bestaan gebaseerd was op dit fonds, had het organisme nu slechts een nominale existentie.

Om die beslissing te staven zei Gérard dat van de oorspronkelijke 4,5 miljard, slechts 790 miljoen overbleef : zulke verhoudingen had de verspilzucht aangenomen (171) ! Maar zoals Buset terecht deed opmerken, vergat men te zeggen dat het steeds de oorspronkelijke bedoeling was geweest, het fonds te herstellen d.m.v. leningen. Alleen was het zo dat "(...) ce mécanisme a été figé par les circonstances, à un moment où l'on y avait puisé tout normalement (...) mais où eut disparu tout d'un coup la possibilité de reconstituer le fonds par la voie de l'emprunt" (172).

Welk is nu uiteindelijk de draagwijdte van de afschaffing van de OREC ? Reeds enkele weken vóór die beslissing, zei de socialistische volksvertegenwoordiger Brunfaut dat de strijd ging rond twee tendenzen : "(...) les partisans des économies et ceux qui veulent alimenter la vie publique par des travaux publics" (173). Verschillende malen zou de Man verzet aantekenen tegen de afschaffing van de OREC : het betekende de rehabilitatie van de deflatie (174). De "conjunc-

(169) *P.H.S.*, 1937-38, 29.6.1938, p. 1710-1714 : verklaring M.L. Gérard. Dit tot groot ongenoegen van de rechterzijde die de besparingen volledig onvoldoende vond. Op het laatste nippertje stemden ze toch vóór de ingediende begroting van buitengewone uitgaven.
(170) P.G., nr. 86, "Ordre du jour du Conseil des Ministres du 23 mai 1938".
(671) *P.H.K.*, 1937-38, 24.5.1938, p. 1659.
(172) *P.H.K.*, 1937-38, 25.5.1938, p. 1684.
(173) *P.H.K.*, 1937-38, 28.4.1938, p. 1481.
(174) *P.H.S.*, 1937-38, 7.6.1938, p. 1422-1423; redevoering te Charleroi, *Le Journal de Charleroi*, 31.5.1938, p. 1 en 8; zie ook H. DE MAN, *La politique intérieure*, *op.cit.*, p. 17. De afschaffing van het reëvaluatiefonds betekende tevens

turele begrotingspolitiek" die Buset in maart 1938 in het Parlement verdedigd had, kon nu wel vergeten worden (175). Ook Dupriez drukte (in een brief aan Landbouwminister Pierlot) zijn bezorgdheid uit betreffende de wending die het economisch beleid genomen had "(...) j'ai été préoccupé par l'insistance de la Droite sur une réduction massive du budget extraordinaire (qui est) contre-indiquée en tant qu'élément d'une politique destinée à combattre la crise : (elle) relève de l'ancien principe de la déflation (...) principe rejeté à la fois par l'expérience et par la théorie; (elle relève encore du principe communément admis au lendemain de la guerre — en période d'inflation — que l'état des finances publiques est l'alpha et l'omega de la situation économique du pays. (...) nous sommes précisément dans la phase conjoncturelle où il est le plus contre-indiqué de réduire une activité qui existait à la fin de la haute conjoncture" (176).

Dupriez kon het niet juister stellen. De afschaffing van de OREC en de economische politiek van de regering Spaak-Gérard was een revanche van de klassieke economische politiek op de heresieën van de Man, een klinkende nederlaag voor de "keynesiaanse" politiek die op wijfelende manier gevoerd was sedert 1935. Kortom, het was de terugkeer naar de pre-devaluatieperiode. Hoe stond M.L. Gérard immers tegenover die "keynesiaanse" denkbeelden ? "Une école assurément très moderne va jusqu'à trouver que (le déficit budgétaire) peut même être bienfaisant au point qu'il (...) faudrait au besoin le créer par des artifices (...). Le moins qu'on puisse dire de cette théorie, c'est qu'elle n'a pas encore pour elle la confirmation, seule souveraine, de l'expérience. Nous baserons donc la suite de notre raisonnement sur le principe qu'un déficit budgétaire est comme tel un accident qu'il faut éviter" (177).

het einde van de financiële autonomie van de overheid : opnieuw was men geketend aan de kapitaalmarkt en de privé-bankiers. Zie ook G. KOULISCHER, "Pourquoi il faut s'opposer à la suppression de l'OREC", *Le Journal de Charleroi*, 3.6.1938, p. 1.

(175) *P.H.K.*, 1937-38, 1.3.1938, p. 857 en 861.

(176) P.R., Dupriez aan Pierlot, 4.4.1938, p. 1 en 6.

(177) M.L. GERARD & J. VAN HEURCK, "L'utilisation des boni budgétaires dans le système financier belge", *Revue Economique Internationale*, mei 1939, p. 316. Een artikel in *La Libre Belgique*, 5/6.6.1938, p. 2 geeft op uitstekende wijze de denkpatronen weer van de rechtse katholieken : "Il faut gérer les finances de l'Etat en bon père de famille, proportionner les dépenses aux recettes, s'efforcer d'avoir un budget ordinaire équilibré, un budget extraordinaire modéré et une trésorerie abondante".

De beslissing het autonoom reëvaluatiefonds af te schaffen, betekende inderdaad het feitelijke einde van de OREC. Op 8 en 9 juni werden de OREC-burelen gesloten, de archieven verhuisd en het personeel naar andere diensten overgebracht (178). Op papier bestond de OREC echter nog : het K.B. nr. 160 van 19 april 1935 was nog niet afgeschaft. Op 8 juli 1938 trachtte de regering die toestand te regulariseren (179), maar diverse politieke gebeurtenissen beletten dit tot een goed einde te brengen. Pas op 30 november 1939 (K.B. nr. 67) (180) werd de OREC wettelijk ontbonden. Een punt was definitief gezet achter drie jaar vernieuwde economische politiek.

10. BESLUIT

In tal van opzichten brak de OREC met de orthodoxie die het economisch beleid der voorgaande jaren bepaalde. Het is dus zeker gewettigd te spreken van een "vernieuwde" politiek van de OREC. Het bestaan zelf van de OREC wijst op de doorbraak van een nieuwe opvatting : de economische mechanismen kunnen en moeten beheerst worden. De oprichting van de OREC betekende in theorie het einde van een economisch beleid dat die mechanismen de vrije loop liet. In de eerste faze van de depressie kaderden de beslissingen van de overheid nooit in een globaal opzet. De politiek werd gevoerd van dag tot dag en de aanpak bleef steeds verbrokkeld. Stilaan groeide het besef dat hieraan een einde moest gemaakt worden. De wensen van het "Comité der V" (181) wezen reeds in die richting. De beslissing een zelfstandig "ministerie van Economische Zaken" op te richten (1934) had dezelfde bedoeling, maar de realisatie beantwoordde niet aan de verwachtingen. De OREC was een andere ernstige poging om een einde te maken aan het chaotisch economisch be-

(178) "La fin de l'OREC est effective", *La Libre Belgique*, 10.6.1938, p. 2.
(179) *Parlementaire Documenten K.*, 1937-38, nr. 313, 8.7.1938.
(180) Genomen in het kader van de volmachten aan de regering. *Belgisch Staatsblad*, 1.12.1939, p. 8101 (art. 6).
(181) Opgericht in 1933 met de bedoeling de handelspolitiek aan een globaal onderzoek te onderwerpen. Hierin zetelden Theunis, Van Zeeland, Jussiant (Kamer van Koophandel van Antwerpen), G.L. Gérard (Centraal Nijverheidscomité C.C.I.) en senator Mullie. "(...) la coordination des études, des décisions et des mesures de politique économique devrait être assurée d'une manière particulièrement efficace". M. SUETENS, *Histoire de la politique commerciale*, p. 262.

leid, door alle maatregelen vooraf op objectieve wijze te bestuderen, te coördineren en te beheersen vanuit één centraal punt. Hoe onontbeerlijk die hervormingen wel waren wordt bewezen door het feit dat na de afschaffing van de OREC in mei 1938, de regering in augustus van datzelfde jaar de noodzaak aanvoelde een "Ministerieel Comité voor Economische Coördinatie" in te stellen (K.B. van 26 augustus 1938). De ideeën die leidden tot de oprichting van de OREC, werden echter pas definitief erkend na de Tweede Wereldoorlog, door de oprichting van talrijke centrale economische organismen, zoals het Planbureau, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (182), enz.. In die zin kan de OREC dus beschouwd worden als een voorafbeelding van de economische overheidsorganisatie na 1945.

Bovendien trachtte de OREC de economische mechanismen te beïnvloeden op een nooit eerder geziene manier. Vroeger verleende men steeds de voorrang aan de staatsfinanciën (en i.h.b. aan het begrotingsevenwicht) boven alle andere aspecten van het economisch leven; dit werd definitief in opspraak gebracht door de OREC. Voor het eerst trachtte men in België een consequente actieve conjunctuurpolitiek te voeren.

De deflatie werd afgeschreven en vervangen door een licht inflatoire stimulering van de koopkracht. Aan die stijging van het nationaal inkomen werd nu de prioriteit verleend. Hierin had de overheid een zeer precieze taak : overheidssubsidies en de uitvoering van grote openbare werken moesten een primordiale injectie verlenen om de motor van de economische expansie op gang te brengen. In dit verband bepleitten de leiders van de OREC de weldaden van het "deficit-spending". Ook hier ziet men duidelijk waarin het "modernisme" van de OREC ligt. Deze opvattingen vormden een nieuw conceptueel geheel dat later "keynesiaans" zou genoemd worden en als leidraad zou fungeren voor een beleid dat pas na 1945 de bovenhand haalde, maar reeds door de OREC werd gepreconiseerd. Ook in tal van andere opzichten zorgde de OREC voor primeurs. De OREC-commissariaten voor Borinage en Grensstreek innoveerden op het gebied van de regionale ontwikkelingspolitiek; de grote belangstelling voor de reconversie van onze verouderde industriële structuren heeft eveneens een opvallende na-oorlogse klank. Dupriez schrijft, veertig

(182) Het is trouwens geen toeval dat de OREC-attaché Charles Roger voorzitter werd van die Raad (opgericht bij wet van 20 sept. 1948).
(183) L.H. DUPRIEZ, *Les réformes monétaires en Belgique*, p. 116.

jaar na zijn deelname aan het OREC-experiment : "L'action de l'OREC fut (...) de susciter une prise de conscience des problèmes globaux, à une époque où n'existaient pas de plans gouvernementaux" (183).

Vóór 1940 werden al die ambities echter nooit verwezenlijkt. De OREC werd nooit het centrale controle-organisme dat zijn stichters voor ogen hadden. Zijn zwakke consultatieve stem werd nooit gehoord en de orthodoxie bleef het beleid bepalen. De OREC moest een snelle en efficiënte actie mogelijk maken, maar produceerde veeleer het beeld van een traag en bureaucratisch organisme, zonder daar zelf verantwoordelijk voor te zijn. Van de actieve conjunctuurpolitiek kwam evenmin iets in huis. De grote openbare werken-politiek bleef beperkt tot een programma van kleine gemeentewerken. De doeltreffendheid van de actie werd hierdoor in het gedrang gebracht. In een eerste periode kwam het voorziene programma niet van de grond, zodat de geplande zweepslag voor de economie uitbleef; de werken bereikten echter pas een zekere omvang op een ogenblik dat de anti-cyclische bedoeling van de openbare werken-politiek eiste dat de uitgaven zouden besnoeid worden.

Waarom die kloof tussen ambities en verwezenlijkingen ? Om *politieke redenen* werd aan de OREC nooit een ernstige kans gegeven. De katholieke, liberale en traditioneel-socialistische fracties stonden wantrouwig tegenover een organisme dat op zo drastische manier brak met de vigerende tradities. Op statutair gebied werd de OREC aan banden gelegd en herleid tot een raadgevende en machteloze instantie, onderworpen aan diverse autoriteiten, zoals de minister van Financiën, die geen kans ongemoeid liet om de OREC te saboteren. De OREC was opgericht op nadrukkelijk verzoek van de Man en was *zijn* grote politieke creatie. De OREC kon slechts op *zijn* steun rekenen en had bijgevolg een veel te nauwe politieke basis om algemeen aanvaard te worden en efficiënt te kunnen handelen. De actie van de Man en de OREC was nochtans niet "planistisch", verre van. De concrete bedoelingen van de Man waren reeds fel "en retrait" op het oorspronkelijk planisme en kunnen, zonder overdrijving, "keynesiaans" of neo-liberaal genoemd worden. De politiek die de Man en de OREC voorstonden, zou pas na de Tweede Wereldoorlog gelijk krijgen. Ze had het ongeluk *te vroeg* te zijn gekomen, zoals Lemoine zelf ook opmerkte (184).

(184) R.J. LEMOINE, *L'économie nationale et les travaux publics*, p. 12.

Kan men bijgevolg nog spreken van de vernieuwde politiek van *de* regering Van Zeeland ? De echte en diepgaande wijzigingen, waarvoor een toekomst was weggelegd, zijn aan de Man en de OREC toe te schrijven. De andere politieke fracties hadden niet de minste intentie een 'vernieuwde" politiek te voeren. Dit wordt bewezen door de overwinning van de meest klassieke opvattingen in mei 1938, toen de OREC werd afgeschaft en men naar de deflatie en het pre-devaluatie-beleid terugkeerde. Welk is Van Zeelands plaats in dit politiek spel ? Hoewel hij oorspronkelijk met de Man een akkoord gesloten had om de OREC uit te bouwen tot een sterk en zelfstandig organisme, is hij, eens de coalitieregering gevormd, nooit opgetreden om de vernieuwde politiek van de OREC kordaat te ondersteunen (185). Kan men de hypothese uiten dat Van Zeeland de samenwerking met de Man nooit ernstig genomen had ? Beschouwde hij deze laatste als bondgenoot of instrument ? Hoewel de Man en de leiders van de OREC zelf hierop voortdurend aandrongen, heeft Van Zeeland nooit een ernstige poging ondernomen om, door een grondige hervorming, de OREC uit zijn onmacht te halen. Hij moest nochtans weten dat hij hierdoor een zware hypotheek legde op de kansen tot welslagen van de OREC en van de Man. En inderdaad liep de vernieuwde economische politiek, na drie jaar vergeefse pogingen effectief op een mislukking uit.

(185) Het is daarom misleidend te schrijven dat "(M.L. Gérard) in feite niet goed paste in de regeringsploeg (Van Zeeland I)" (M. CLAEYS-VAN HAEGENDOREN; *Hendrik de Man. Een biografie*. Antwerpen, Standaard, 1972, p. 227). Hij paste er zeker niet vanuit het standpunt van de Man, waar vanuit het standpunt van Van Zeeland ?

L'ECHEC D'UNE NOUVELLE POLITIQUE ECONOMIQUE EN BELGIQUE AVANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE : L'OREC (Office de Redressement économique) DE 1935 À 1938

par

Guy VANTHEMSCHE

Résumé

Quelle signification peut-on accorder à la "nouvelle politique économique" que le gouvernement Van Zeeland inaugura après la dévaluation du Franc belge en mars 1935 et qui est souvent intitulée "le New Deal belge" ? On suppose généralement que le leader socialiste Henri de Man, père du planisme, ministre des Travaux Publics de ce gouvernement, a eu un impact décisif dans l'élaboration de cette politique. Le but de cet article est d'évaluer ces affirmations grâce à un examen de l'"OREC". Cet "Office de Redressement économique" fut créé en avril 1935 à la demande d'Henri de Man — son "Plan du Travail", adopté par le Parti Ouvrier Belge en 1933, exigeait déjà la création d'un organisme de la même dénomination.

A l'origine, de Man voulut lui conférer de larges pouvoirs exécutifs dans le domaine économique et avait l'intention d'en faire un puissant organisme central de contrôle et de planification. L'opposition conjuguée de Vandervelde (ministre socialiste de la vieille école) et du ministre des Finances, le libéral M.L. Gérard, fit que cette intention ne fut jamais concrétisée. L'OREC ne fut en réalité qu'un organisme consultatif, un "bureau d'études". Néanmoins, il disposait d'importants moyens financiers : la plus-value réalisée sur l'encaisse-or de la Banque Nationale grâce à la récente dévaluation du franc. H. de Man et son proche collaborateur, l'économiste R.J. Lemoine, voulurent utiliser ces sommes pour financer un important programme de travaux publics en vue de la résorption de l'énorme chômage sévissant en Belgique. Ils agirent de la sorte en partant de réels motifs "keynésiens", comportant des "effets de multiplicateur" et du "déficit-spending". Ce programme n'aboutit pourtant qu'à un échec à cause de plusieurs facteurs : l'impréparation totale de l'administration (ce qui obligea l'OREC à compter sur les autorités communales pour entreprendre des travaux publics, qui seraient subsidiés par lui), l'hostilité de l'administration traditionnelle (qui considérait l'OREC comme un intrus) et surtout l'opposition farouche du ministre des Finances, le libéral M.L. Gérard, qui détestait l'OREC et les méthodes "progressistes" d'Henri de Man, qui étaient en complète opposition avec son crédo d'équilibre budgétaire et de "finances publiques saines".

Un autre but important assigné à l'OREC était la préparation et la stimulation de la rénovation de la structure industrielle de la Belgique, qui était vieillie et inadaptée. Mais à cause du manque de pouvoirs de l'OREC, cet aspect de son activité ne réussit pas plus à porter ses fruits.

Le Premier Ministre démocrate-chrétien Van Zeeland, souvent présenté comme le père du "New Deal belge" et comme l'allié priviligié de de Man, n'a presque jamais effectivement soutenu celui-ci. Il n'a jamais réellement contrecarré les attaques des conservateurs contre l'OREC. Ainsi, la nouvelle politique

économique ne vit jamais le jour et la suppression de l'OREC en mai 1938 signifiait la victoire de l'orthodoxie sur la politique économique "keynésienne" en Belgique avant 1940. L'OREC et les méthodes de gestion préconisées par de Man et ses amis préfigurèrent maints aspects de la politique économique d'après-guerre.

THE FAILURE OF A NEW ECONOMIC POLICY IN BELGIUM BEFORE WORLD WAR II : THE O.R.E.C. (Office of Economic Recovery) FROM 1935 TO 1938

by

Guy VANTHEMSCHE

SUMMARY

The Van Zeeland Government is often believed to have inaugurated a "New Economic Policy" (known as the "Belgian New Deal") after the devaluation of the Belgian franc in March 1935. The Socialist leader Henri de Man, father of the "planist" movement and Minister of Public Works in that government is thought to have had a decisive impact upon the formulation of that new policy. The purpose of this paper is to evaluate that assertion by examining "OREC". This "Office of Economic Recovery" was founded in April 1935 on demand of Henri de Man — in his "Plan du Travail", adopted by the Belgian Labour Party in 1933, he had already called for the creation of an organism with the same denomination. Originally, H. de Man wanted to vest it with large executive powers in the economic field and intended it to be a strong and autonomous organism of central economic planning and control. But due to the opposition of the old-fashioned Socialist Minister Vandervelde and of the Liberal Minister of Finance, the power OREC had in the original project was totally curtailed and so de Man's brain-child was degraded to a purely consultative organism.

Nevertheless, it had the disposal of the financial means gained on the gold reserves of the National Bank by the recent devaluation of the franc. H. de Man and his collaborator, the economist R.J. Lemoine, wanted to use those sums to finance a large-scale public works programme which was intended to absorb the enormous Belgian unemployment. In doing so, they were really acting with "keynesian" principles in mind, implying multiplier-effects and deficit-spending. This programme turned out to be a complete failure, owing to several factors : the total unpreparedness of the central administration (obliging OREC to rely on the local authorities to start small-scale public works which would be subsidized by OREC); the hostility of the traditional administration (considering OREC as an intruder); and above all the constant obstruction of the Liberal Minister of Finance, M.L. Gérard, who strongly disapproved OREC and de Man's "progressive" methods which were in flat contradiction with his orthodox belief in balanced budgets and "sound public finance". Another purpose of OREC was to devise and stimulate the renovation of Belgium's obsolete industrial structure; but due to the congenital lack of power of OREC, this as-

pect of its activity also failed to produce any tangible results. The Christian-Democrat Prime Minister Van Zeeland, who is often described as the father of the "Belgian New Deal" and as the main ally of de Man, in fact never completely supported the latter and never effectively countered the attacks of the conservative politicians against OREC. So this new economic policy never came into being and the abolishment of OREC in May 1938 meant the decisive victory of the orthodox over the "keynesian" economic policy in Belgium before World War II. OREC and the methods de Man and his friends wanted to introduce in fact foreshadow the main features of post-war economic policy.

Guy Vanthemsche, Hanssenslaan 38, 1980 Tervuren