

En 1943, le comte Snoy fut chargé, par le gouvernement de Londres, de deux missions importantes: l'une concernant l'approvisionnement, l'autre, le Benelux. Il devait étudier les problèmes posés par l'approvisionnement de la Belgique dans l'immédiat après-guerre, en fonction des besoins de l'industrie. Pour obtenir les informations nécessaires, il dut contacter les fédérations industrielles. Le comte Snoy pouvait évidemment compter sur d'utiles complicités au sein des Affaires économiques. Ainsi, il voyait régulièrement Gaston Craen<sup>88</sup> qui le documentait sur les besoins de l'industrie. Il put communiquer à Londres, sous forme de microfilms, des tableaux détaillant les approvisionnements nécessaires pour permettre un redémarrage de l'économie belge à la Libération. Ces renseignements aboutiraient à la création d'un Comité des Priorités, dont Snoy deviendrait le président en 1945<sup>89</sup>. La seconde mission permit au comte Snoy de participer à la préparation des négociations de Londres concernant le Benelux. Sur base des contacts qu'il entretenait avec les industriels, il put réaliser des estimations sur le niveau possible des échanges entre la Belgique et les Pays-Bas au cours de l'immédiat après-guerre<sup>90</sup>. Dès octobre 1941, il avait entrepris un voyage aux Pays-Bas pour se renseigner sur la situation économique et financière du pays et sur la solidité de sa résistance à l'ennemi. A cette occasion, il rencontra même H.M. Hirschfeld<sup>91</sup>, le secrétaire général des Affaires économiques. C'est

---

d'Economie Politique, participera, en tant que ministre de la Coordination économique et du Rééquipement national, à la Conférence ministérielle Benelux des 10-13 mars 1949 à La Haye. Quant à Maurice Masoin, auteur d'un document sur la dette publique pour l'Institut belge des Finances publiques, il sera mêlé, en tant que membre d'un cabinet ministériel, aux travaux du Conseil de l'union économique et de la Réunion des présidents des Conseils en 1948-1949.

88 En tant que directeur général de l'Industrie et du Commerce au Ministère des Affaires économiques, Gaston CRAEN deviendra le président de la délégation de l'UEBL à la Commission de l'Industrie et du Commerce du Benelux à partir de novembre 1946. Il participera également à la Réunion des présidents des Conseils et aux conférences ministérielles Benelux. Gaston CRAEN deviendra secrétaire général du Ministère des Affaires économiques de 1960 à 1969, succédant à Snoy et d'Oppuers.

89 Le Comité des Priorités, institué par arrêté ministériel du 9 septembre 1944, était chargé, dans le cadre des instructions données par le ministre compétent et des possibilités de change et de transport, de décider de l'octroi de certificats de priorité, équivalents à des licences d'importation. Le Comité devait, en outre, sous l'égide de son président, en collaboration avec les départements ministériels intéressés et les postes diplomatiques à l'étranger, préparer la réglementation générale relative à l'établissement de priorités d'exportation, en fonction des besoins essentiels de la population. Le Comité des Priorités sera dissous et ses compétences transférées à la Commission économique interministérielle (C.E.I.) par arrêté du 14 août 1947. Y. CHAPEL, *Le régime administratif de l'Union économique belgo-luxembourgeoise*, Bruxelles, 1958, p. 63; CREHSGM, *Archief De Veeschauwer*, PD 40, n° 16.

90 KADOC (Leuven), *Archives Snoy et d'Oppuers*, 1.1.1.3.

91 Hans Max HIRSCHFELD (1899-1961) jouera un rôle important après-guerre, dans le cadre du Benelux (en tant que président de la délégation néerlandaise à la Réunion des présidents des Conseils et au Conseil de l'Union Economique) et du Plan Marshall. Pendant la guerre, ses fonctions de secrétaire général du Ministère du Commerce et de l'Industrie le rendirent responsable de la politique économique néerlandaise. Considéré comme un collaborateur par la Résistance, il fut disculpé après-guerre. G.M.T. TRIENKENS, «Hirschfeld Hans Max», in *Biografisch woordenboek van Nederland*, t. I, La Haye,

également par l'intermédiaire de Snoy que le gouvernement de Londres questionna les hauts fonctionnaires du Ministère des Affaires étrangères à propos du projet d'union douanière. Les diplomates membres du groupe de la Rue d'Egmont (Max Suetens, baron Henri de Traux de Wardin, Fernand Muuls<sup>92</sup>) furent évidemment consultés par Snoy. Ceux-ci encouragèrent l'idée d'une union douanière néerlando-belgo-luxembourgeoise, en soulignant qu'elle répondait au voeu d'une grande majorité du pays. Suetens, qui avait été l'un des promoteurs de la Convention d'Ouchy, dut certainement se réjouir d'une telle idée<sup>93</sup>.

En octobre 1944, le Groupement d'études économiques publia un livre, rassemblant les conclusions des divers groupes d'étude. Un chapitre y était consacré à la future union douanière avec les Pays-Bas, où le Groupement se prononçait en faveur d'une application immédiate de la convention, à condition qu'une harmonisation des droits de douane, des droits d'accises, des taxes de transmission, du système fiscal et des salaires fût assurée<sup>94</sup>.

## 2.2. L'AVIS DE LA SURETE DE L'ETAT (JANVIER 1943)

Le 4 janvier 1943, alors que les discussions entre experts à propos de l'accord monétaire avaient à peine commencé, la Sûreté de l'Etat à Londres fut déjà en mesure de produire un rapport sur le projet d'union douanière néerlando-belgo-luxembourgeois, basé sur les informations provenant de Belgique occupée, à l'intention du Conseil des ministres.

Les personnes consultées par la Sûreté de l'Etat considéraient que les conditions de réalisation d'une union douanière se trouveraient virtuellement réalisées immédiatement après la guerre. Les esprits étaient bien préparés à cette éventualité, même si on ne se dissimulait pas les difficultés qu'elle présenterait. Une union économique impliquait toujours des sacrifices de la part de certains intérêts privés, qui protesteraient. Mais la création d'un grand espace économique serait de nature à réduire les difficultés. Le rapport soulignait l'existence de deux obstacles majeurs auxquels se heurterait l'union: la question agricole et la question fiscale.

Au niveau agricole, l'écueil principal résidait avant-guerre dans la politique agricole néerlandaise, aboutissant à la vente de la production à prix de *dumping*, ce qui effrayait les agriculteurs belges. Cette difficulté

1979, p. 242-244.

92 Baron Fernand MUULS. Jurisconsulte du Ministère des Affaires étrangères (1926). Membre de la délégation belge pour le Plan Schumann (1950). Ambassadeur belge à Bonn (1951) et à Ottawa (1953). Délégué à la 5<sup>e</sup> session de l'O.N.U. (1953). Président de la délégation belge à la Conférence du Droit de la mer à Genève (1958).

93 Th. GROSBOIS, *Benelux, «laboratoire» de l'Europe?*, Louvain-La-Neuve, 1991, p. 19-20, 51-52; J.C. SNOY et d'OPPUERS, *Rebâtir l'Europe*, p. 51; M. SUETENS, *Histoire de la politique commerciale de la Belgique depuis 1830 jusqu'à nos jours*, Bruxelles, 1955, p. 349.

94 *La restauration économique de la Belgique. Transition vers une économie de paix*, Bruxelles, 1944, p. 125-129.

avait disparu. En repartant de zéro, on pouvait très bien, selon la Sûreté, construire un système homogène. Pour cela, il fallait que, dès le lendemain de la guerre, les Pays-Bas renonçassent à restaurer le protectionnisme agricole. Si celui-ci était rétabli, la possibilité d'une union serait gravement compromise. Quant à la Belgique, elle pouvait accorder des concessions pour assurer aux Pays-Bas un débouché: s'engager à ne pas installer d'industrie fromagère, à limiter sa production de beurre à sa propre consommation...

Au niveau fiscal, l'obstacle résidait dans la différence du régime fiscal, spécialement en ce qui concernait les accises. La fiscalité néerlandaise était plus élevée que la fiscalité belge en ce qui concernait le tabac, la bière et l'alcool. De plus, les prix continueraient à être différents entre les deux pays. Le maintien d'une barrière douanière s'avérerait donc indispensable.

La Sûreté de l'Etat concluait son rapport par un optimisme modéré. L'union exigeait des conditions psychologiques favorables. Il était certain que cette idée rencontrerait la faveur des milieux industriels éclairés. Quant aux milieux agricoles, la Sûreté ne croyait pas qu'ils se montreraient hostiles, en présence des avantages évidents pour l'économie belge.

Le compte rendu de la Sûreté, rédigé à partir des renseignements lui parvenant de Belgique, était remarquable, dans la mesure où il signalait, dès 1943, deux problèmes, l'agriculture et la fiscalité, qui se poseraient effectivement au sein du Benelux après-guerre <sup>95</sup>.

### 2.3. L'AVIS DE LA COMMISSION BELGE D'ETUDE ET DE DOCUMENTATION

Il est évidemment malaisé d'essayer de reconstituer les sources sur lesquelles se basèrent les agents du Service des études de la Sûreté de l'Etat pour rédiger leur rapport. Nous avons pu cependant retrouver l'origine d'une partie des renseignements de la Sûreté: la Commission belge d'Etude et de Documentation (C.B.E.D.). Sous cette appellation anodine, destinée à cacher ses véritables objectifs, la C.B.E.D. regroupait en réalité des représentants des milieux universitaires, administratifs, économiques et professionnels chargés d'effectuer, en pays occupé, des études précises pour le compte du gouvernement de Londres. Dirigée par A. Delmer <sup>96</sup>, secrétaire général du Ministère des Travaux publics, la C.B.E.D. se divisait en plusieurs commissions spécialisées se répartissant les travaux.

95 CREHSGM, *Archief De Vleeschauwer*, PD 40, n° 221. Ce document a fait l'objet d'une publication dans: Th. GROSBOIS, «L'opinion de la Sûreté de l'Etat à l'égard du projet Benelux», in *Les cercles économiques et l'Europe au XX<sup>e</sup> siècle*, éd. M. DUMOULIN & E. BUSSIÈRE, Louvain-La-Neuve - Paris, 1992, p. 143-145.

96 Alexandre DELMER (1879-1974). Ingénieur des mines, secrétaire général du Ministère des Travaux publics, professeur à l'Université de Liège. Surnommé «le père du canal Albert», ouvrage dont il fut l'initiateur et la cheville ouvrière. Présida le comité des secrétaires généraux pendant la guerre.

F. Baudhuin <sup>97</sup> rédigea une étude, examinant le projet d'union douanière belgo-néerlandais du point de vue agricole, adressée à la Commission agricole de la C.B.E.D. Il ne fait aucun doute que Baudhuin était l'une des personnalités, consultées par les services de renseignements, dont l'avis permit la rédaction du rapport de la Sûreté de l'Etat de janvier 1943.

Selon F. Baudhuin, si les Pays-Bas continuaient à pratiquer, comme avant-guerre, le *dumping* sur les prix agricoles, il faudrait être pessimiste quant à la réussite d'une union économique belgo-néerlandaise. Celle-ci impliquerait soit la pratique d'une même politique en Belgique, soit le maintien d'une barrière douanière qui ferait perdre une bonne partie des profits de l'union. L'adoption de la politique néerlandaise en Belgique serait nuisible car elle nécessitait une organisation administrative très lourde pour l'économie. Par contre, le maintien de la barrière douanière aboutirait à maintenir un niveau de prix très différent entre les deux pays, ce qui provoquerait des récriminations de la part des producteurs devant supporter des frais de production plus élevés.

Après ces considérations peu encourageantes, Baudhuin partait du principe qu'après la guerre, les Pays-Bas repartiraient de zéro. Et ils devraient éviter de recourir au même système qu'avant-guerre. La comparaison entre les deux pays n'était pas nécessairement défavorable à la Belgique :

- Au point de vue des conditions naturelles, on devait conclure à une égalité fondamentale entre les Pays-Bas et la Belgique. L'agriculture belge n'apparaissait pas comme défavorisée.
- Au point de vue des prix, l'union économique ne provoquerait pas un nivellement complet, ainsi que le montrait l'exemple de l'UEBL.
- au point de vue technique, les Pays-Bas se trouvaient en avance sur la Belgique pour l'élevage et les produits laitiers. Mais le progrès technique était accessible à la Belgique.

Baudhuin concluait son rapport de manière optimiste. La mise en place de l'union allait profiter à certaines branches, tandis que d'autres en pâtiraient. Mais l'union économique s'annonçait favorable à l'agriculture belge, même si certaines branches connaîtraient des difficultés. Si l'agriculture belge éliminait son infériorité technique, la comparaison pourrait même s'établir en sa faveur <sup>98</sup>.

Le 13 avril 1944, la commission agricole de la C.B.E.D. se réunit, sous la présidence du comte Snoy et d'Oppuers, pour examiner le rapport de

97 Fernand BAUDHUIN (1894-1977). Docteur en Droit et en Sciences politiques et diplomatiques. Professeur à l'Université de Louvain. Conseiller de plusieurs gouvernements avant 1940. Il a rempli, après la guerre, diverses missions officielles à l'O.N.U. Collaborateur de *La Libre Belgique* et de *La Revue générale belge*. Auteur d'ouvrages d'histoire économique.

98 Rapport de F. Baudhuin à la Commission agricole de la C.B.E.D. (AMAE, Archives Londres, Benelux, n° 4990).

Baudhuin. Les représentants des grandes organisations agricoles et des fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture participaient à la réunion: A. Conix<sup>99</sup>, G. De Leener<sup>100</sup>, J. Forget<sup>101</sup>, Hespel, P. Glansdorff<sup>102</sup>, G. Mullie<sup>103</sup>, C. Roger<sup>104</sup>. A. Conix, président du *Boerenbond*, craignait de voir se développer, en Belgique, une organisation administrative équivalente à celle en vigueur aux Pays-Bas. Hespel n'était pas d'accord avec Baudhuin et estimait que les conditions naturelles entre la Belgique et les Pays-Bas étaient inégales. G. Mullie pensait que l'accord néerlandobelge se heurterait à de grandes difficultés. Quant à J. Forget, un haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, il se déclarait, lui aussi, opposé aux conclusions optimistes de Baudhuin. Forget ne croyait pas que les Pays-Bas repartiraient de zéro. Il soulignait aussi que même si les prix de vente tendaient à s'uniformiser, les inégalités relatives entre prix de revient ne se réduiraient pas. Forget sous-entendait donc que le maintien d'une barrière douanière s'avérerait nécessaire.

Comme le fit remarquer l'un des participants à la réunion, De Leener, les milieux agricoles belges jugeaient déjà la perspective d'une union douanière avec les Pays-Bas sous un préjugé défavorable. Ces travaux de la C.B.E.D. révélèrent eux aussi plusieurs personnes qui joueraient un rôle important après-guerre. J. Forget deviendrait même, au sein de l'administration, l'un des principaux opposants à l'ouverture des frontières belges aux produits agricoles néerlandais, dans le cadre du Benelux. Les discussions au sein de la C.B.E.D. démontrèrent aussi que le gouvernement de Londres sous-estimait les difficultés qui pouvaient résulter de l'hostilité des agriculteurs<sup>105</sup>.

- 
- 99 Joseph Alphonse CONIX. Ingénieur agronome (Université de Louvain). Président du *Boerenbond* pendant la guerre. Vice-président du *Boerenbond* et régent de la Banque nationale après-guerre.
- 100 Georges DE LEENER (1879-1965). Docteur en sciences économiques, ingénieur civil, professeur à l'Université libre de Bruxelles. Membre de l'Académie royale de Belgique (1945).
- 101 A.J.C. FORGET. Directeur général des services économiques du Ministère de l'Agriculture, il deviendra le président de la délégation belge à la Commission «Agriculture, Ravitaillement, Pêche» du Benelux à partir de mai 1946. A ce titre, il participera aux réunions du Conseil de l'Union Economique, de la Réunion des présidents des Conseils et des conférences ministérielles Benelux.
- 102 Paul GLANSDORFF. Ingénieur, professeur à l'Université libre de Bruxelles. Spécialiste de la thermodynamique. Membre de l'Académie royale de Belgique (1971).
- 103 Gilbert MULLIE (1876-1962). Sénateur, président du *Boerenbond* de 1936 à 1940 et de 1945 à 1961.
- 104 Charles ROGER. Licencié en science économique (Université de Louvain), *M.A. in Economics* (Harvard). Secrétaire de cabinet du ministre Sap (Finances) entre 1935 et 1937. Attaché au cabinet du premier ministre (1938-1940). Secrétaire du C.M.C.E. (Comité interministériel de coordination économique). Chef de cabinet du ministre Jean Duvieusart (Affaires économiques). Professeur à l'Institut supérieur de commerce de l'Etat (Anvers) depuis 1933. Auteur de nombreuses publications dans *La Revue Nouvelle*.
- 105 C.B.E.D., Commission agricole. Procès-verbal de la 35<sup>e</sup> réunion, 13 avril 1944 (AMAE, Archives Londres. Benelux, n° 4990).

#### 2.4. LA REACTION OFFICIELLE DE GUTT (AVRIL 1944)

Dès 1943, Gutt s'était préoccupé des réactions que pouvait provoquer, en Belgique occupée, un rapprochement belgo-néerlandais. L'accord monétaire d'octobre 1943 incluait d'ailleurs une clause prévoyant sa non-application en cas d'accueil défavorable, en Belgique comme aux Pays-Bas. A partir des derniers mois de 1943, des rapports économiques, financiers et sociaux, d'un contenu très élaboré, parvinrent au gouvernement de Londres avec une fréquence croissante. Cette situation fut rendue publique par un journal anglais, le *Sunday Times*, dans un article du 5 décembre 1943. Il y avait encore eu des indiscretions!<sup>106</sup>

Dans son discours radiodiffusé à la BBC, le 1er avril 1944, Gutt fit allusion au « gros courrier » reçu de Belgique occupée depuis la conclusion de l'accord financier hollando-belge. Gutt expliqua que tous les documents critiquaient unanimement le climat économique d'avant-guerre (contingentements, restrictions de devises,...). Comme solution, beaucoup croyaient en de larges ententes internationales, fonctionnant sitôt la guerre terminée et empêchant la reproduction d'une situation analogue. Par contre, vis-à-vis de l'accord hollando-belge, malgré une majorité d'avis favorables, Gutt constatait que certains élevaient des objections<sup>107</sup>. C'étaient souvent ceux-là même qui semblaient considérer comme acquis dans un proche avenir un grand accord international. La crainte essentielle reposait sur la croyance que cet accord bilatéral interdirait la participation à un accord plus général.

Pour contrecarrer ces critiques, Gutt s'attacha, dans la seconde partie de son discours, à rassurer. Il souligna d'abord que l'accord monétaire prévoyait, dans son article 14, une intégration internationale et multilatérale. D'ailleurs, le plan Keynes et le plan White prévoyaient l'entrée d'un groupe déjà existant dans le projet d'entente internationale économique et financière. Gutt expliqua à ses auditeurs qu'il avait eu, ainsi que son collègue néerlandais, des entretiens avec Lord Keynes et Harry White au cours desquels ils avaient eu l'occasion de leur dire combien la Belgique et les Pays-Bas favorisaient la conclusion d'une entente internationale. Alors que les négociations internationales étaient toujours en cours, les gouvernements belges et néerlandais étaient progressivement prêts à conclure une union douanière. Gutt répéta, en concluant son intervention, que l'accord monétaire pouvait s'élargir à d'autres pays, afin de rendre plus aisée la conclusion d'une entente plus large<sup>108</sup>.

106 Lettre de Gutt à Rens (CREHSGM, Archives Rens, PR 5, n° 163); *Inbel*, n° 251, article du *Sunday Times* du 5/12/1943.

107 Ainsi, par exemple, une note écrite par un groupe d'opposants francophones à la convention douanière, datée du 28 juin 1943, parvint au gouvernement de Londres. Malheureusement, elle est anonyme. (KADOC, *Papiers A.E. De Schrijver*, n° 3.5.5. Union économique hollando-belge).

108 Discours de Gutt, 1er avril 1944 (CREHSGM, *Inbel*, n° 1001).

### 3. Les consultations au sein des milieux patronaux néerlandais

Les services de renseignements néerlandais ne faisaient pas preuve d'autant d'efficacité que les belges. Certains services, infiltrés par l'ennemi, furent démantelés et de nombreux résistants arrêtés. Ces circonstances expliquent pourquoi le gouvernement néerlandais reçut très tardivement des réponses aux questionnaires qu'il avait envoyés.

Le 3 septembre 1944, Van Kleffens put prendre connaissance d'un rapport provenant de la Chambre de commerce néerlandaise pour la Belgique et le Luxembourg. Le rapport plaçait l'union douanière dans une perspective historique. En 1937, la Chambre de commerce avait déjà réalisé une enquête auprès des entreprises belges et néerlandaises à propos de l'éventualité d'une union douanière. 87 % des personnes interrogées s'étaient prononcées favorablement<sup>109</sup>. Le 20 octobre 1943, la Chambre de commerce renouvela son sondage. En Belgique, tous les entrepreneurs consultés étaient partisans d'une union douanière, à l'exception des producteurs de soie artificielle. Aux Pays-Bas, presque tous les producteurs se montraient favorables à l'idée d'une union. Mais la note de la Chambre de commerce ne donnait aucun pourcentage. Elle ne précisait pas non plus l'avis des agriculteurs belges ni celui des industriels néerlandais du secteur textile, milieux hostiles à un rapprochement néerland-belge. En tout cas, la grande majorité des entreprises consultées soutenaient une union douanière entre les deux pays<sup>110</sup>.

### 4. La négociation du tarif douanier commun

En mai 1943, après les premiers échanges de vue entre Van Langenhove et Lamping, une nouvelle réunion ministérielle eut lieu entre Gutt, Spaak, Van den Broek et Kerstens. Ils donnèrent instruction à Lamping et Van Langenhove de concevoir un tarif douanier et un régime communs réglementant le commerce extérieur, ce qui allait plus loin que les propositions timides des deux fonctionnaires, voulant limiter les travaux à une simple communauté tarifaire. Les ministres décidèrent également que pendant la période de la Libération, les droits de douane entre les trois pays seraient suspendus<sup>111</sup>.

109 Les résultats de ce sondage ont été publiés, notamment, dans: *Résultat du référendum de la Chambre de commerce néerlandaise en Belgique sur l'opportunité d'une Union plus étroite (Union douanière) entre la Belgique (Luxembourg) et les Pays-Bas*, Bruxelles - La Haye, 1932; Oslo-Ouchy-Den Haag. *Naar een Nederlandsch-Belgisch-Luxemburgsche Economische Unie*, Gand, 1937, p. 8-9.

110 *Rapport van de Nederlandse Kamer van Koophandel voor België en Luxemburg, vraagstukken betreffende de douaneovereenkomst tussen België en Nederland*, 3 septembre 1944, envoyé à EN. Van Kleffens (BZ, *Londens Archief, Gewoon Archief, EZ/BNOV E2*, boîte 219).

111 A.E. KERSTEN, *op.cit.*, p. 510.

La réalisation d'un tarif douanier commun nécessitait un compromis car les tarifs des Pays-Bas et de l'UEBL différaient largement dans leurs principes. Le tarif de l'UEBL énumérait les marchandises dans un ordre méthodique, allant du simple au complexe. Cette nomenclature tarifaire avait servi conjointement avec celle de l'ancien tarif français pour élaborer le projet de nomenclature douanière internationale proposé aux Etats membres par la Société des Nations en 1937 afin d'uniformiser le classement des marchandises et les statistiques du commerce international. Quant au tarif néerlandais, il présentait une nomenclature alphabétique et était éminemment libre-échangiste. Mais les Pays-Bas avaient élaboré, en dehors du tarif douanier, un système de soutien de leur agriculture aboutissant, en fait, au *dumping*. Les droits se percevaient en fonction de la valeur (*ad valorem*). Seules les marchandises inscrites au tarif étaient passibles de droits, les autres étaient réputées exemptes<sup>112</sup>.

Ce serait la composition du nouveau tarif douanier commun qui demanderait le plus de travail. Mais le gouvernement de Londres manquait cruellement de spécialistes en économie internationale et en techniques douanières pour étudier l'union douanière projetée. En 1942, le gouvernement de Londres demanda à J.-C. Snoy et d'Oppuers de le rejoindre car il avait besoin de ses compétences :

«Après avoir longuement pesé les aléas, je préfèrai rester en Belgique occupée afin de connaître mieux dans le concret les problèmes qui se poseraient à la libération. On ressentait très fort la coupure du pays d'avec le gouvernement en exil et les malentendus étaient constants. Pour favoriser néanmoins les contacts entre les travaux des fonctionnaires que je dirigeais et Londres, je proposai à Edouard de Bivort qui avait participé depuis des mois aux études économiques, de se rendre à Londres par la voie de la résistance. Il avait accepté mais les événements de novembre 1942, brouillant toutes les filières clandestines, ne lui permirent pas de partir.»<sup>113</sup>

Pour sa part, Van Langenhove estimait que l'élaboration du nouveau tarif

«exigeait la compétence d'experts connaissant parfaitement les produits concernés. Or, nous n'en avons aucun... L'opération projetée m'apparaissait donc un peu comme une gageure. (...) Un jeune consul m'aida de son mieux mais il n'était pas plus 'douanier' qu'un tapissier ou un cordonnier... Quant à nos interlocuteurs hollandais, ils n'eurent d'autres ressources que de faire appel à un vérificateur des douanes de Surinam qui n'était pas non plus une compétence véritable...»<sup>114</sup>

112 J.B. DE SMEDI, «Politique douanière et intégration européenne», in *Chronique de Politique Etrangère*, 1971 n° 1, p. 152-154.

113 J.C. SNOY et d'OPPUERS, *Rebâtir l'Europe. Mémoires*, Paris-Louvain-La-Neuve, 1989, p. 53-54.

114 J.C. RICQUIER, «Souvenirs d'un Secrétaire général des Affaires étrangères: Fernand Vanlangenhove», in *Revue Générale*, 1981 n° 6-7, p. 19; F. VANLANGENHOVE, *La sécurité de la Belgique*, p. 93-94.

Les deux «experts» en question étaient le néerlandais J.A.J. De Vries (inspecteur des Finances) et le belge R. Baert (consul). Sous la direction de Van Langenhove et Lamping, ils rédigèrent les dispositions préliminaires définissant les principes élémentaires qui devaient inspirer le tarif. Ils se basèrent, dans leur travail, sur les dispositions en vigueur au sein de l'U.E.B.L. et aux Pays-Bas ainsi que sur la nomenclature de la SDN. Pour rédiger le tarif, De Vries et Baert se mirent d'accord sur un compromis entre les deux anciens tarifs: la base de perception des droits serait la valeur, tandis que la nomenclature serait basée sur celle de la SDN. (communément appelée Tarif de Genève). Le choix de la tarification *ad valorem* fut demandé par De Vries, qui s'attacha également à mettre à jour la nomenclature de la SDN.<sup>115</sup>

Dès octobre 1943, les grands principes de la convention douanière et du tarif étaient définis. Au niveau de la politique douanière commune, seuls, l'exemption réciproque des droits de douane à la frontière commune et l'établissement d'un tarif douanier commun étaient prévus. L'unification de la législation douanière, le régime de transit, la gestion des recettes communes, l'unification des régimes fiscaux (taxe de transmission, accises) ne seraient pas communs. Ces problèmes étaient reportés à l'après-guerre. Il s'agissait donc d'établir non pas une union douanière mais une simple communauté tarifaire. On était bien loin des espoirs de Gutt de créer une union économique! Une barrière douanière serait toujours nécessaire car la communauté tarifaire n'établissait en aucune manière la libre circulation des marchandises entre les deux pays. L'application du nouveau tarif douanier commun nécessiterait la dénonciation de tous les traités antérieurs. Le tarif serait modéré et ses droits seraient en général inférieurs aux anciens droits. Les marchandises originaires du Congo continueraient, dans le cadre des préférences coloniales, d'être exemptes de tous droits à l'importation en Belgique. Le régime douanier ainsi conçu était établi pour une période transitoire. Il cesserait d'être appliqué dès qu'une décision interviendrait pour définir un régime définitif. Le projet se basait sur la présomption, qui ne devait pas se réaliser, que les deux pays seraient libérés en même temps.<sup>116</sup>

A partir de la fin du mois d'octobre 1943, le travail fut méthodiquement organisé. Du côté belge, Van Langenhove présida des réunions périodiques auxquelles furent invités des délégués des différents ministères intéressés: L. Michel et H. Ansiaux pour les Finances, Van Campenhout pour les Affaires économiques. Ceux-ci étaient chargés de répartir les travaux nécessaires entre les différents services. Le département des Affaires économiques devait statuer sur les propositions en matière de tarification douanière pour les produits industriels. Le département de l'Agriculture se chargeait des dispositions concernant les produits agricoles. Les Finances devaient examiner les produits soumis à des droits fiscaux. Les Affaires

115 Lettre de Van Langenhove à Gutt, 1er mars 1944 (AMAE, Archives Londres, Benelux n° 4990); J.B. DE SMEDT, *op.cit.*, p. 154; A.E. KERSTEN, *op.cit.*, p. 511.

116 Document daté du 11/10/1943 (AMAE, Benelux, Dossier Général 1943- mars 1949, n° 5129).

étrangères coordonnaient les travaux de tous les départements. Joseph Bech, ministre des Affaires étrangères luxembourgeois, fut informé régulièrement par Van Langenhove du progrès des négociations. C'est seulement en mai 1944, au moment où le projet de tarif douanier fut terminé, que Bech désigna, à la demande de Van Langenhove, un délégué luxembourgeois pour assister aux réunions de coordination des départements belges. Bech proposa Alphonse Als, son chef de cabinet. Avec ce dernier, qu'il considérait comme un «garçon charmant»<sup>117</sup>, Van Langenhove entretenait d'excellents rapports.

Dès novembre 1943, Gutt accepta la proposition néerlandaise d'adopter la tarification *ad valorem* qui, selon lui, serait plus facilement adaptable aux variations de prix qui prévaudraient après la guerre. Il confirma également son accord pour suspendre les droits d'entrée des produits au cours de la période transitoire. Gutt, qui avait de la suite dans les idées, désirait aussi niveler les droits d'accises afin de réaliser un progrès dans la voie de l'unification des régimes fiscaux. En février 1944, Van den Broek et Gutt discutèrent des problèmes posés par les accises<sup>118</sup>.

Selon les souvenirs de Van Langenhove, les dernières réticences qui s'exprimaient, du côté belge comme du côté néerlandais, pour la réalisation d'une union douanière furent définitivement balayées grâce à ...un match de football<sup>119</sup>. Le lundi 17 janvier 1944 eut lieu, en effet, un match de football Hollande-Belgique qui rapprocha considérablement les exilés belges et néerlandais. A la suite de ce match, le lord maire de Londres offrit un déjeuner aux personnalités néerlandaises, belges et luxembourgeoises présentes. Le premier ministre Pierlot prononça à cette occasion un discours proclamant officiellement la nouvelle solidarité Benelux :

«Dans l'organisation générale de la paix, la Belgique et les Pays-Bas, sans oublier le Luxembourg, forment, aux côtés de la Grande-Bretagne et de la France, un élément essentiel. Petits par leurs territoires métropolitains, ils se sont étendus au-delà des mers. Ils représentent, au total, une grande puissance.»

Ce discours marquait aussi, avec la naissance du Benelux, la fin du complexe d'infériorité des petites nations, dont le rôle dans l'organisation du monde d'après-guerre avait tellement tourmenté les esprits entre 1941 et 1943<sup>120</sup>.

117 Lettre de Spaak et Van Langenhove à Gutt, 20 octobre 1943; Lettre de Van Langenhove à Bech, 23 octobre 1943; Lettre de Gutt à Spaak, 29 octobre 1943; Lettre de Spaak à Bech, 12 mai 1944; Lettre de Bech à Spaak, 22 mai 1944 (AMAE, Archives Londres Benelux, n° 4990). Entretien entre Mr Fernand Van Langenhove et Liane Ranieri, Jacques Willequet et Jean Vanwelkenhuyzen, le 25 août 1977 (CREHSGM, boîte n° 22).

118 Lettre de Gutt à Spaak, 16 novembre 1943 (AMAE, Archives Londres Benelux, n° 4990); A.E. KERSTEN, *op.cit.*, p. 513.

119 Entretien entre Mr Fernand Van Langenhove et Liane Ranieri, Jacques Willequet et Jean Vanwelkenhuyzen, le 25 août 1977 (CREHSGM, boîte 22).

120 Discours prononcé par Mr Pierlot, 17 janvier 1944 (CREHSGM, Inbel, n° 998).

Début 1944, les travaux de Baert et De Vries avancèrent rapidement. De Vries, à la différence de Lamping, était un sincère partisan de l'union douanière hollando-belge. Malgré ses nombreuses occupations l'empêchant de se consacrer à plein temps aux négociations, il réalisa un travail considérable. En mai 1944, le projet de tarif douanier était terminé et soumis à l'examen des différents ministères compétents. En août, Van Langenhove put soumettre un projet à Gutt et à Spaak, qui lui répondirent simplement qu'ils lui faisaient confiance!<sup>121</sup>

## 5. La consultation du gouvernement américain

Les Belges, ainsi que les Néerlandais, se souvenaient amèrement que les Etats-Unis s'étaient opposés avant-guerre à l'application de la Convention d'Ouchy<sup>122</sup>. Ils prirent la précaution de consulter les Américains avant la signature de la convention monétaire de 1943 et de la convention douanière de 1944.

Fin juin 1944, P.-H. Spaak chargea le comte Van der Straten-Ponthoz, Ambassadeur de Belgique à Washington, de contacter les Américains au sujet de l'union douanière. Le conseiller de l'ambassade fit une démarche le 30 juin auprès de Harry Hawkins, directeur de l'*Office of Economic Affairs* du Département d'Etat, afin de lui demander officieusement l'accueil que réserverait le gouvernement américain à l'annonce de l'union douanière entre l'U.E.B.L. et les Pays-Bas. Hawkins rassura son interlocuteur en affirmant que les U.S.A. n'étaient plus opposés à la conclusion d'unions douanières, considérées désormais comme une exception à la clause de la nation la plus favorisée. Hawkins ajouta, en son nom personnel, qu'une union entre les Pays-Bas et la Belgique rencontrerait un accueil très favorable auprès du gouvernement américain. Mais la position gouvernementale serait déterminée par l'esprit dans lequel l'union douanière avait été conclue et les effets qu'elle causerait sur le commerce des U.S.A. Selon Hawkins, le fait que le tarif douanier commun retint le droit le moins élevé des anciens tarifs serait un bon «test de l'acceptabilité du projet». Il demanda au conseiller de revenir quelques jours plus tard afin de lui permettre d'étudier le texte du projet d'union douanière qui venait de lui être remis.

Le 4 août, Hawkins, accompagné cette fois de Fowler, chef de la *Division Trade Agreements*, reçut à nouveau le conseiller. Les deux fonctionnaires américains se montrèrent intéressés par la méthode suivie pour convertir les droits spécifiques belges en droits *ad valorem*, selon l'optique néerlandaise. Hawkins et Fowler demandèrent également si des

121 Lettre de Van Langenhove à Gutt, 17 juin 1944 (AMAE, Archives Londres, Benelux, n° 4990); J.C. RICQUIER, *Souvenirs d'un secrétaire général des Affaires étrangères: Fernand Vanlangenhove*, p. 20.

122 Sur la Convention d'Ouchy, consultez l'ouvrage fondamental de G. VAN ROON, *Kleine landen in crisistijd*, Bruxelles-Amsterdam, 1985, p. 63-119. Ce livre a été traduit en anglais: G. VAN ROON, *Small States in years of depression. The Oslo Alliance 1930-1940*, Maastricht, 1989.

restrictions quantitatives et une politique commerciale commune étaient prévues. Le conseiller de l'ambassade belge souligna que l'union douanière visait à créer une aire de libre-échange plus large et à contribuer à la réorganisation économique internationale. Ces arguments plurent évidemment aux Américains. En conclusion, Hawkins et Fowler déclarèrent :

«Nous ne sommes pas en mesure de lier notre gouvernement par une promesse précise, mais vous pouvez être assuré que votre projet d'union douanière avec les Hollandais sera examiné avec l'attention la plus sympathique».

Officieusement donc, les milieux officiels américains ne s'opposèrent pas aux projets, bien au contraire. Spaak en fut certainement réconforté. Les gouvernements belge et luxembourgeois donnèrent leur approbation finale au projet d'union douanière dans les derniers jours du mois d'août <sup>123</sup>.

## 6. Le contenu de la convention douanière

Le 5 septembre 1944, la convention douanière néerlando-belgo-luxembourgeoise fut signée par les ministres des Affaires étrangères et des Finances des trois pays : P.H. Spaak, C. Gutt, J. Bech, P. Dupong, E.N. Van Kleffens et J. Van den Broek. La Belgique et les Pays-Bas donnèrent immédiatement instruction à leurs ambassades et légations de communiquer aux pays alliés le texte de la convention accompagné d'une brève explication <sup>124</sup>.

La convention douanière instaurait, non pas une union douanière, mais une communauté tarifaire entre les trois pays. Cependant, à longue échéance, la création d'une union économique était prévue (art. 8) <sup>125</sup>. En effet, si les droits de douanes étaient supprimés dans le commerce intra-Benelux (art. 1 et 2), toutes les autres barrières protectionnistes subsistaient : restrictions quantitatives, taxes de transmission, contingentements, licences, réglementations monétaires et financières, ... Tous ces procédés douteux avaient connu leurs heures de gloire au cours des années 30. Il ne serait pas facile de les supprimer !

123 Lettres du comte Van der Straten-Ponthoz à Spaak, 30 juin et 4 août 1944; Lettre de Van Langenhove à Bech, 26 août 1944 [AMAE, *Archives Londres. Benelux*, n° 4990].

124 Les pays suivants furent avertis par la Belgique dès le 6 septembre : Suisse, Turquie, Portugal (pays neutres), Argentine, Brésil, Canada, Chili, Chine, Colombie, Cuba, République Dominicaine, Egypte, Equateur, Etats-Unis, France, Mexique, Pérou, Suède, Afrique du Sud, U.R.S.S., Uruguay. Télégrammes du 6 septembre 1944 [AMAE, *Archives Londres. Benelux* n° 4990].

125 Les termes d'union douanière et d'union économique ne faisaient pas encore l'objet d'une distinction nette en 1944. Ils sont donc utilisés indifféremment par les hommes politiques et les experts de l'époque pour désigner des niveaux d'intégration économique divergents. Th. GROSBOIS, «Première définition des niveaux d'intégration économique par le Benelux», in *Les cercles économiques et l'Europe au XX<sup>e</sup> siècle*, éd. M. DU- MOULIN & E. BUSSIERE, Louvain-La-Neuve-Paris, 1992, p. 177-179.

La convention douanière était bilatérale car elle concernait, d'une part, l'UEBL, de l'autre, les Pays-Bas. La convention prévoyait la création de trois organes :

- 1° Le *Conseil administratif des Douanes* (art. 3 et 4) : chargé d'unifier la législation douanière et les droits d'accises.
- 2° Le *Conseil administratif de la réglementation du commerce extérieur* (art. 5) : sa dénomination serait modifiée, par décision de la conférence ministérielle du 17 avril 1946, en *Conseil de l'Union Economique*. Conseil le plus important, son rôle ressemblait à celui qui avait été confié à la C.A.M.B.L., créée en 1935 au sein de l'UEBL. Comme la C.A.M.B.L., le C.U.E. était chargé de l'administration et de l'exécution de la réglementation commune du commerce extérieur. Le Benelux, sans doute grâce à l'influence de Van Langenhove, profitait des expériences difficiles vécues par l'UEBL. au cours des années 30.
- 3° Le *Conseil des Accords Commerciaux* (art. 6) : il assurerait la coordination des négociations relatives aux conventions commerciales avec les pays tiers.

Ces trois Conseils pouvaient jouer un rôle dynamique : les mesures qu'ils décidaient devaient promouvoir l'intégration économique. Mais les missions confiées aux Conseils se limitaient, en réalité, à libérer les échanges commerciaux. Ils étaient incompétents pour décider la création d'une union économique. Chaque Conseil était présidé à tour de rôle par le président de l'une des deux délégations.

Ces trois Conseils devaient soumettre les mesures qu'ils proposaient à un organe exécutif, une réunion interministérielle (art. 7). Mais les décisions finales dépendaient de l'approbation des gouvernements et des parlements nationaux. Les institutions du Benelux auraient donc un caractère intergouvernemental et non pas supranational.

La mise en vigueur de la convention était prévue dès la réinstallation des gouvernements belges et néerlandais dans leur pays (art. 9). La date de la signature, le lendemain de la libération de Bruxelles, explique pourquoi, dans l'esprit des signataires, la fin des hostilités était proche. Il n'en fut malheureusement pas ainsi, une partie des Pays-Bas devant supporter jusqu'en mai 1945 l'occupation allemande tandis que la Belgique et le Grand-Duché étaient, au cours de l'hiver 1944-45, le théâtre de la Bataille des Ardennes<sup>126</sup>.

126 *Rapport sur les conversations ministérielles néerlandais-belgo-luxembourgeoises, tenues à La Haye du 10 au 13 mars 1949, annexe 2* (SECRETARIAT GENERAL DU BENELUX (Bruxelles) (désormais SG), M, 11/2); J.B. DE SMEDT, *op.cit.*, p. 152-153; A.E. KERSTEN, *op.cit.*, p. 515-516; F. VANLANGENHOVE, *La sécurité de la Belgique*, p. 94-97.

## 7. Les réactions dans la presse alliée

A partir de janvier 1944, plusieurs articles parus dans la presse alliée annoncèrent l'avancement des négociations en vue de la conclusion d'une union douanière entre les trois pays. Le premier à informer le grand public de l'imminence d'un accord fut le *Sunday Times*, dans un article du 16 janvier. Ce journal précisait même, de manière un peu prématurée, que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis avaient été mis au courant des négociations et qu'ils avaient accueilli officieusement les efforts des trois pays avec sympathie et compréhension. Il y avait eu des fuites! Début février 1944, aux Etats-Unis, le *New York Times* reprit la nouvelle dans un article, très remarqué, commentant favorablement la convention d'union douanière qui, d'après ses informations, avait déjà été conclue. Le 15 février, le *Washington Post* publia également un article accueillant avec intérêt l'idée de l'union.

Suite à ces commentaires journalistiques prémonitoires, les trois gouvernements confirmèrent officiellement, début mars, que des pourparlers se déroulaient pour établir une coopération économique néerlando-belgo-luxembourgeoise dès la libération des trois pays. Mais les communiqués de presse soulignaient que, contrairement aux rumeurs qui circulaient, les négociations étaient toujours en cours car la réalisation d'une union douanière présentait des difficultés techniques importantes.

En septembre 1944, au moment de la signature de la convention douanière, la presse alliée semble s'être peu intéressée à l'événement. Il faut dire que les opérations militaires en cours, qui devaient libérer une bonne partie de la Belgique, retenaient évidemment l'essentiel de l'attention. Il faut également constater que l'accord monétaire anglo-belge, signé le 5 octobre 1944, aurait un écho beaucoup plus important dans la presse anglo-saxonne que la convention douanière Benelux. L'accord monétaire anglo-belge consistait en un clearing, imitant ainsi l'accord monétaire néerlando-belge de 1943, mais évidemment sans introduire l'idée d'union économique<sup>127</sup>.

## EN GUISE DE CONCLUSION

Il est étonnant que le Benelux soit issu de la rencontre entre deux amis, en 1941: Gutt et Van den Broek. Or l'organisation de l'Europe d'après-guerre en fonction d'accords régionaux trouve son origine dans le Benelux, première réalisation du genre. Les négociations entre les trois partenaires commencèrent par un accord monétaire, car Gutt avait compris, après avoir rencontré Keynes, que la future union économique néerlando-belgo-

127 Lettre de L. Nemry à Spaak, 18 février 1944 (AMAE, Archives Londres, Benelux, n° 4990); CREHSGM, *Inbel*, n° 97.

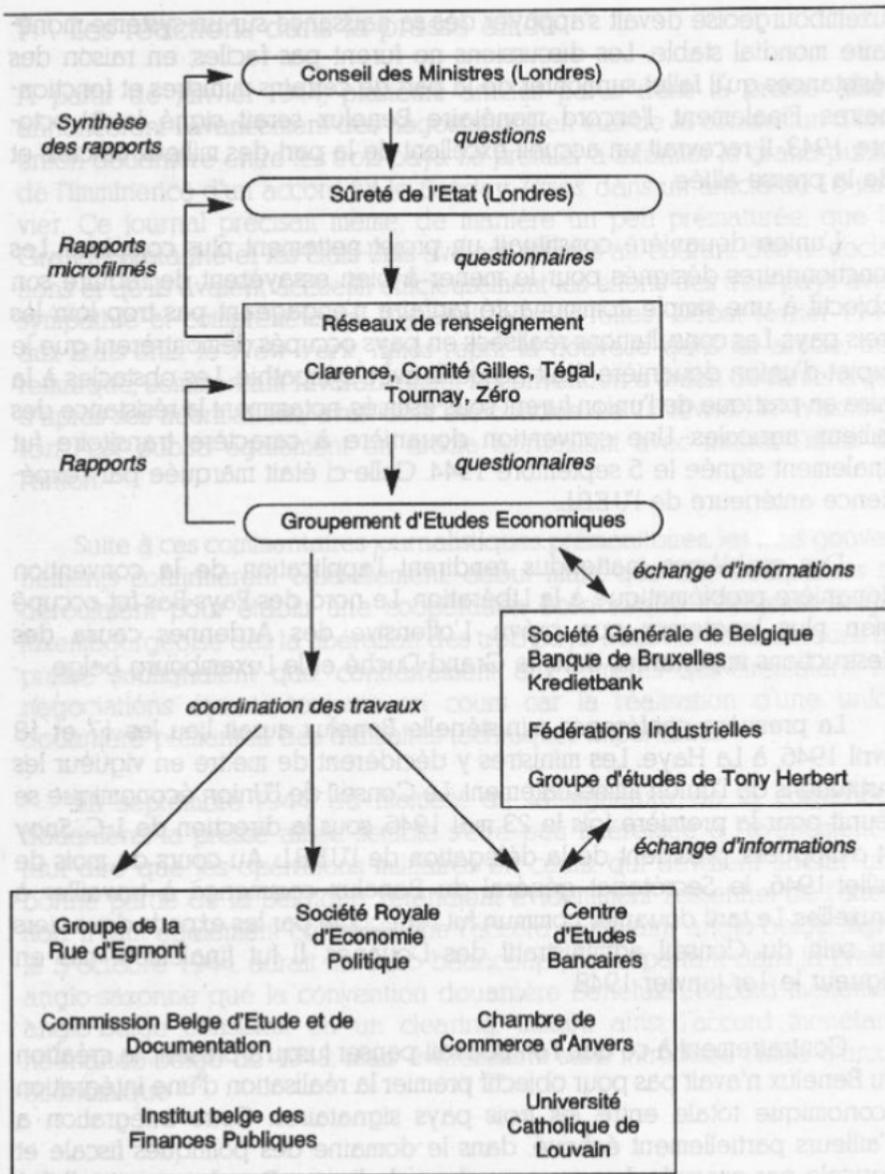
luxembourgeoise devait s'appuyer dès sa naissance sur un système monétaire mondial stable. Les discussions ne furent pas faciles, en raison des résistances qu'il fallut surmonter de la part de certains ministres et fonctionnaires. Finalement, l'accord monétaire Benelux serait signé le 21 octobre 1943. Il recevrait un accueil excellent de la part des milieux officiels et de la presse alliée.

L'union douanière constituait un projet nettement plus complexe. Les fonctionnaires désignés pour le mener à bien essayèrent de réduire son objectif à une simple communauté tarifaire n'engageant pas trop loin les trois pays. Les consultations réalisées en pays occupés démontrèrent que le projet d'union douanière était accueilli avec sympathie. Les obstacles à la mise en pratique de l'union furent sous-estimés, notamment la résistance des milieux agricoles. Une convention douanière à caractère transitoire fut finalement signée le 5 septembre 1944. Celle-ci était marquée par l'expérience antérieure de l'U.E.B.L.

Des problèmes inattendus rendirent l'application de la convention douanière problématique à la Libération. Le nord des Pays-Bas fut occupé bien plus longtemps que prévu. L'offensive des Ardennes causa des destructions importantes dans le Grand-Duché et le Luxembourg belge.

La première conférence ministérielle Benelux aurait lieu les 17 et 18 avril 1946, à La Haye. Les ministres y décidèrent de mettre en vigueur les institutions de l'union immédiatement. Le Conseil de l'Union économique se réunit pour la première fois le 23 mai 1946, sous la direction de J.-C. Snoy et d'Oppuers, président de la délégation de l'U.E.B.L. Au cours du mois de juillet 1946, le Secrétariat général du Benelux commença à travailler à Bruxelles. Le tarif douanier commun fut renégocié par les experts douaniers au sein du Conseil administratif des Douanes. Il fut finalement mis en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1948.

Contrairement à ce que l'on pouvait penser jusqu'à présent, la création du Benelux n'avait pas pour objectif premier la réalisation d'une intégration économique totale entre les trois pays signataires. Cette intégration a d'ailleurs partiellement échoué, dans le domaine des politiques fiscale et agricole par exemple. Les pays membres de l'union Benelux y ont adhéré avant tout dans le but de créer une sorte de groupe de pression des petites nations de l'Europe occidentale, afin que, dans les négociations internationales, leur point de vue fût pris en compte par les grandes puissances. Dans cette mesure, le Benelux devait être une réussite, puisqu'il serait l'un des fondements de la construction européenne.



### Organisation du renseignement économique belge (1941-1944)