

LA LABORIEUSE QUETE D'UNE NOUVELLE PLACE DANS LE CONCERT DES NATIONS

Rik Coolsaet

Quatre années de guerre ont profondément changé la face du pays. Pendant des décennies, la Belgique a fait partie des cinq plus grandes puissances industrielles. Grâce à leurs faibles coûts, les produits belges pouvaient soutenir la concurrence dans le monde entier. Le pays fut le premier à expérimenter une nouvelle forme d'entreprise, le trust financier ou la holding. Une expansion mondiale s'ensuivit, avec des investissements belges dans l'industrie de l'électricité, les chemins de fer et les chemins de fer vicinaux. La Belgique était le plus gros investisseur étranger en Russie, mais répondait également présente au Proche-Orient, en Europe de l'Est et en Amérique latine. Grâce à l'intervention de Léopold II, la Belgique avait été le seul petit pays européen à participer pleinement à la course pour la Chine. La reprise de l'État indépendant du Congo en 1908 en avait par ailleurs fait une puissance coloniale.

Mais la guerre et l'occupation ont brisé l'expansion mondiale de la Belgique. En 1918, le pays est ravagé, le patrimoine industriel démantelé. Le Westhoek est un désert. L'État belge fait face à une dette publique galopante qui hypothèque la reconstruction. L'illusion d'avant-guerre que la neutralité protégerait éternellement le pays a volé en éclats.

Le gouvernement belge au Havre a déjà compris pendant la guerre que le rétablissement de l'indépendance politique du pays doit aller de pair avec le rétablissement de son indépendance économique. Au risque que le pays ne redevienne un pion dans le jeu de puissance de ses grands voisins. Cette conviction est au cœur du cahier de revendications belge lors de la conférence de paix qui s'ouvre le 18 janvier 1919 à Versailles. La Belgique y soumet la levée de son statut de 'neutralité obligée' et les réparations de guerre dues par l'Allemagne, et cherche des garanties contre l'ascendant économique et politique de la France comme de l'Allemagne.

Afin d'empêcher que la France n'exerce une trop grande influence sur la Belgique, la diplomatie belge mise sur une union douanière avec le Grand-Duché de Luxembourg, carrefour de communication crucial pour le commerce belge avec le sud de l'Allemagne, l'Alsace-Lorraine, la Suisse et l'Italie. Un contrôle français sur le Luxembourg offrirait en effet à Paris un moyen de pression commerciale et économique sur la Belgique.

Aux yeux de la Belgique, l'Allemagne de son côté doit être placée sous curatelle commerciale et économique pour la durée de la reconstruction de l'industrie belge et du rétablissement de ses marchés. Les réparations de guerre sont davantage encore le véritable enjeu de la délégation belge à Versailles. Elles seules pourront permettre au pays de financer sa reconstruction, de rembourser ses emprunts de guerre à l'Amérique et d'indemniser la population belge pour les pertes encourues. Le Traité de Versailles désigne l'Allemagne comme unique responsable du déclenchement de la guerre et doit dès lors rembourser tous les dommages de guerre encourus.

Mais Versailles ne s'avère pas à la hauteur des espérances de la diplomatie belge. La Belgique acquiert bien un droit de priorité sur les réparations de guerre allemandes et voit la discrimination recherchée de l'économie allemande fixée dans le Traité. Notre pays reçoit aussi une satisfaction psychologique de la part des grandes puissances sous la forme d'une promotion de leurs légations en Belgique au statut d'ambassades, de la toute première présidence de l'Assemblée de la Société des Nations (par Louis Hymans) et de l'adhésion, en tant que membre non permanent, au Conseil de la Société des Nations. Il bénéficie également d'une expansion territoriale avec les cantons de l'Est et un mandat de la Société des Nations sur les possessions coloniales allemandes du Rwanda et du Burundi.

La Belgique avait pourtant espéré plus. Si le statut de 'neutralité obligée' a bien été levé, aucun statut alternatif pour assurer la sécurité du pays n'a par contre pu être obtenu. La sécurité collective dans le cadre de la nouvelle Société des Nations semble en effet peu crédible. Mais le gouvernement et la diplomatie belges s'inquiètent surtout de l'absence de résultats en matière d'indépendance économique. Paris s'est opposée avec succès aux prétentions belges sur le Luxembourg. La perspective d'un accès aux marchés français et britannique ne semble pas non plus se profiler. La part belge dans les réparations de guerre allemandes est soumise à rude pression. Non seulement les autres vainqueurs, comme la France, réclament eux aussi la plus grande part de gâteau possible, mais l'Allemagne étant économiquement et commercialement bridée, il apparaît en outre rapidement que le pays n'est pas en mesure d'honorer effectivement les lourds paiements.

La Belgique, vassal de la France ?

Après Versailles, la diplomatie belge entame une campagne diplomatique intensive afin de préserver le droit de priorité belge et la plus grande part possible dans les réparations de guerre allemandes. Mais cette campagne ne se déroule pas comme prévu et la Belgique se retrouve dans une impasse diplomatique.

Afin d'assurer son indépendance politique dans l'Europe d'après-guerre, la Belgique a résolu de mener une politique de strict équilibre par rapport à tous ses grands voisins. Mais en accordant priorité à l'indépendance économique, la politique étrangère belge se retrouve involontairement empêtrée dans la stratégie française de formation d'un bloc antiallemand.

En vue de disposer favorablement la France à accepter ses prétentions sur le Luxembourg, la Belgique se montre prête à participer à l'occupation française de plusieurs villes rhénanes en avril 1920. La France renonce en échange à ses propres prétentions. Mais l'occupation envenime les relations diplomatiques avec Londres. Officiellement, la Belgique cherche toujours à établir une collaboration économique et militaire avec la Grande-Bretagne, mais la participation belge à l'opération rhénane confirme précisément aux yeux des Britanniques la crainte de Londres qu'une alliance avec la Belgique ne l'entraîne dans une politique antiallemande de la France.

Afin de préserver la bonne volonté française, la Belgique se déclare ensuite prête à conclure un accord militaire. La France donne effectivement son feu vert à une union douanière belgo-luxembourgeoise qui voit le jour en mai 1921. Mais alors que la Belgique considère l'accord militaire franco-belge comme la première étape dans la politique d'équilibre diplomatique qu'elle vise, Londres le voit comme une preuve supplémentaire que la Belgique se comporte en vassale de la France.

Troisième et dernière étape dans le ballet diplomatique franco-belge, la Belgique se dit prête à participer en janvier 1923 à une nouvelle opération militaire française, l'occupation de la Ruhr. Paris réagit à nouveau positivement à ce geste belge. Quatre mois plus tard, la France consent ainsi à un accord commercial qui permet enfin à la Belgique d'avoir accès au marché français. Mais cet accord va bien plus loin. Il s'agit d'une véritable alliance économique entre les deux pays, axée sur un remaniement durable des rapports de force économiques en Europe au détriment de l'Allemagne.

L'image de la Belgique dans le monde vole en éclats. La Belgique s'est déjà aliéné les Pays-Bas avec ses projets d'éventuelle expansion territoriale aux dépens de son voisin du Nord. Elle a suscité la colère du Luxembourg, qui donne la préférence à une union douanière

avec la France. La sévérité de sa politique pendant l'occupation de la Ruhr et les lourdes sanctions que la Belgique défend à l'encontre de l'Allemagne donnent au pays l'image d'une petite et brutale superpuissance. En Belgique, l'opinion publique estime pour sa part que l'intervention belge constitue une défense légitime des intérêts du pays, mais Londres et Washington ne voient la Belgique que comme un pion de la politique de puissance française.

La position diplomatique belge ne tarde cependant pas à basculer. L'étranglement économique de l'Allemagne produit l'inverse de l'effet escompté. Le gouvernement belge réalise que la France et la Belgique ne peuvent à elles seules régler la question allemande et que le soutien des États-Unis et de la Grande-Bretagne reste nécessaire. L'alliance avec la France s'avère au final profiter aux entreprises françaises bien plus qu'aux belges.

Détente en Europe

Les élections en France, suivies par les élections en Belgique, ouvrent la voie à une révision de la politique par rapport à l'Allemagne. Plutôt qu'une politique de puissance, un rapprochement doit permettre de sortir de l'impasse diplomatique. En août 1924, un comité international dirigé par le banquier américain Charles G. Dawes, parvient à un compromis sur les réparations de guerre allemandes sur la base d'un plan élaboré par le financier belge Émile Francqui. Les montants revêtent d'ailleurs moins d'importance que la philosophie sur laquelle est basé le plan Dawes. Pour que l'Allemagne soit en mesure de payer, il faut reconstruire son économie et son commerce. L'unité économique et financière de l'Allemagne doit dès lors être rétablie, ce qui implique le terme de l'occupation franco-belge. Grâce à d'importants emprunts étrangers, essentiellement américains, l'Allemagne se voit parallèlement offrir la possibilité de financer sa reconstruction.

Le plan Dawes ouvre à son tour la voie vers une détente en Europe. Début février 1925, le ministre allemand des Affaires étrangères, Gustav Stresemann, propose à la France et à la Grande-Bretagne un pacte entre tous les pays 'ayant des intérêts dans le Rhin'. Selon les termes de l'accord, les pays participants s'engageront à renoncer au recours à la violence à l'encontre des autres signataires et à confirmer les frontières d'après-guerre.

Le 5 octobre 1925, cinq pays se réunissent dans la ville suisse de Locarno. La Belgique est l'un d'entre eux. Une série d'accords est signée au terme de deux semaines de négociations, le Pacte rhénan étant le plus important d'entre eux. Dans l'esprit des principes de la Société des Nations, cet accord stipule l'inviolabilité des frontières d'après-guerre en Europe occidentale,

garantie par tous les États signataires. Avec le Pacte rhénan, la Belgique obtient enfin les garanties de sécurité qu'elle cherchait vainement depuis Versailles.

Sur le plan des relations économiques internationales aussi, la Belgique retrouve sa place dans le concert des nations. En 1925, les dommages de guerre sont en grande partie réparés. Le commerce mondial connaît une forte croissance à partir de 1924. Les flux commerciaux d'avant-guerre sont rétablis et la Belgique commence à diversifier ses débouchés. Le pays connaît un *boom* économique et un important développement de sa production industrielle et de son exportation.

La Belgique, promotrice du libre-échange régional et mondial

La Belgique se révèle un fervent défenseur du libre-échange : moins il y a de tarifs douaniers, plus la partie est équitable pour les petits pays. Lorsqu'en mai 1927, la Société des Nations réunit une Conférence économique mondiale à Genève, la Belgique y joue donc un rôle actif. Sous la présidence de l'ancien premier ministre Georges Theunis, la conférence doit mettre définitivement un terme à l'ère de la guerre économique, au moyen d'une suppression progressive et systématique des tarifs douaniers. C'est le début de la multilatéralisation des relations économiques sur le continent européen.

Quand le protectionnisme refait surface en dehors de l'Europe, la Belgique renforce la vocation de pionnière qu'elle s'est récemment découverte. En juillet-août 1929, le ministre des Affaires étrangères Paul Hymans appelle à une 'trêve douanière', censée déboucher sur un traité commercial mondial fondé sur le principe du libre-échange.

Mais les choses n'iront pas jusque-là. La Bourse de Wall Street s'effondre en octobre 1929, déclenchant une réaction en chaîne où les grands États reviennent à une politique de nationalisme économique. Pas la Belgique. Dans le courant des années trente, la Belgique continue à remplir pleinement son rôle désormais maîtrisé de défenseur du libre-échange. Elle découvre ce faisant les avantages de relations économiques étroites avec ses voisins directs. C'est le début d'un parcours diplomatique qui fera de la Belgique l'architecte de l'unification européenne après la Seconde Guerre mondiale.

Bibliographie succincte

Documents diplomatiques belges 1920-1940. Bruxelles, Académie Royale de Belgique, tomes 1-2, 1964.

Eric Bussière, *La France, la Belgique et l'organisation économique de l'Europe, 1918-1935*. Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, 1992.

Rik Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*. Leuven, Van Halewyck (sixième édition, revue), 2014.

Rolande Depoortere, *La question des réparations allemandes dans la politique étrangère de la Belgique après la première guerre mondiale 1919-1925*. Bruxelles, Académie Royale de Belgique, Classe des Lettres, 1997.

Sally Marks, *Innocent abroad. Belgium at the Paris Peace Conference of 1919*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1981.

Guido Provoost, *Vlaanderen en het militair-politiek beleid in België tussen de twee wereldoorlogen*. Leuven, Davidsfonds, tomes 1-2, 1976-1977.

Fernand Vanlangenhove, *L'élaboration de la politique étrangère de la Belgique entre les deux guerres mondiales*. Bruxelles, Académie Royale de Belgique, Mémoires de la Classe des Lettres, 1980.