

Thierry Grosbois

LA NAISSANCE DU BENELUX (1941-1944)

Après la défaite de mai-juin 1940 sur le front de l'Ouest, les gouvernements néerlandais, belges et luxembourgeois se retrouvèrent à Londres un peu par hasard. Aucun des trois n'avait prévu de s'exiler en Angleterre. Les ministres luxembourgeois et belges avaient hésité de longues semaines avant de consentir à s'y réfugier. Le crédit international de la Belgique sortirait très affaibli de l'épreuve, suite à la démission en bloc de huit ministres du gouvernement, en août 1940, et à l'absence du chef de l'Etat¹. En 1940, le gouvernement belge ne comptait guère aux yeux des Alliés. C'est à Lisbonne que reprirent les contacts officiels entre la Belgique, les Pays-Bas et le Grand-Duché, dès juillet 1940. A partir de ce moment, ils restèrent très suivis².

- 1 Nous ne désirons pas, dans ces pages, épiloguer longuement sur les incroyables péripéties vécues par les trois gouvernements et qui, finalement, aboutiraient à leur installation à Londres. Sur l'attitude du gouvernement néerlandais en mai 1940, l'enquête parlementaire réalisée après la guerre reste une source indispensable: *Enquêtecommissie regeringsbeleid 1940-1946*, La Haye, 1949-1956, 19 vol. Sur la valeur de ce document, on peut utilement consulter: L. DE JONG, *De verslagen van de parlementaire enquêtecommissie «Regeringsbeleid 1940-1945» en hun waard als historische bron*, Groningen, 1958; H.C. POSTHUMUS MEYJES, *De Enquêtecommissie is van oordeel. Een samenvatting van het parlementaire onderzoek naar het regeringsbeleid in de oorlogsjaren*, Arnhem, 1958; J. DE LAET, «Les Pays-Bas et la guerre 1940-1945», in *Revue générale belge*, 1951 n° 12, p. 223-236. Les événements de 1940 sont abondamment commentés dans les premiers volumes (2, 3 et 4) de L. DE JONG, *Het Koninkrijk der Nederland in de Tweede Wereldoorlog*, La Haye, 1969. Sur l'attitude du gouvernement luxembourgeois en 1940, on peut se référer à E. HAAG, «Le gouvernement luxembourgeois en 1940», in *Hémecht*, 1985 n° 4, p. 557-585; E. HAAG, «La nuit du 9 au 10 mai 1940. La Grande-Duchesse et son gouvernement quittent le pays pour l'exil», in *Luxemburger Wort*, 1980 n° 109, p. 23; G. HEISBOURG, *Le gouvernement luxembourgeois en exil 1940*, Luxembourg, 1986. Quant au gouvernement belge, on trouve l'essentiel dans J. GERARD-LIBOIS & J. GOTOVITCH, *L'an 40. La Belgique occupée*, Bruxelles, 1971.
- 2 Sur les retrouvailles néerlandais-belgo-luxembourgeoises à Lisbonne dès l'été 1940, on consultera avec intérêt les témoignages de Camille Gutt, Hubert Ansiaux et Fernand Van Langenhove dans: C. GUTT, *La Belgique au carrefour 1940-1945*, Paris, 1971, p. 112; J.C. RICQUIER, «Entretiens avec Hubert Ansiaux», in *Revue Générale*, 1985 n° 2, p. 6; F. VANLANGENHOVE, *La Belgique et ses garants*, Bruxelles, 1972, p. 58-63; J.C. RICQUIER, «Souvenirs d'un Secrétaire général des Affaires étrangères: Fernand Vanlangenhove», in *Revue Générale*, 1981 n° 6-7, p. 9-12; *Entretien entre Mr Fernand Van Langenhove et Liane Ranieri, Jacques Willequet et Jean Vanwelkenhuyzen, le 25 août 1977* (CENTRE DE RECHERCHES ET D'ETUDES HISTORIQUES DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE, Bruxelles (désormais CREHSGM), boîte n° 22). Sur la position spécifique du gouvernement et de la Grande-Duchesse à Lisbonne, on peut se référer à G. HEISBOURG, *op.cit.*; E. HAAG, *Le gouvernement luxembourgeois en 1940*, p. 569-585; G. TRAUSCH, *Joseph Bech. Un*

En 1940 et 1941, les trois gouvernements évitèrent de concevoir des plans pour l'après-guerre. Les Pays-Bas avaient été entraînés dans la guerre par l'invasion. Le gouvernement néerlandais en exil fut même tenté de conserver sa neutralité. Jusqu'au printemps 1942, il se préoccupa essentiellement de la guerre dans le Pacifique, où les Japonais menaçaient les Indes Orientales. En 1942, les Japonais envahirent les Indes. Malgré cela, le gouvernement néerlandais prétendit conserver une position de puissance moyenne, afin de se distinguer des autres gouvernements exilés. Ses dernières illusions tomberaient au moment où il se rendrait compte que les Anglo-Américains considéraient les Pays-Bas comme une petite puissance. Dès lors, après la perte des Indes, le gouvernement néerlandais accorda plus d'attention aux problèmes européens³.

Fin 1942, le cours de la guerre se modifia au profit des Alliés. Le 22 juin 1941, Hitler avait attaqué l'U.R.S.S. Le 7 décembre 1941, les Japonais avaient attaqué Pearl Harbour. L'entrée en guerre contre l'Axe de deux grandes puissances, les U.S.A. et l'U.R.S.S., devait renforcer considérablement la confiance des Alliés en la victoire. Il fallut attendre cette rupture dans le rapport des forces pour que les gouvernements en exil s'intéressassent de plus en plus à l'étude de l'organisation du monde de l'après-guerre. Mais le changement, dans le contexte géopolitique qui suivit, consacra désormais la domination des grandes puissances. Le sentiment de frustration des petits pays, causé par leur exclusion des grandes décisions en matière de conduite de la guerre, fut à l'origine de la constitution du Benelux.

homme dans son siècle, Luxembourg, 1978, p. 93-94; P. CERF, «Les députés luxembourgeois sous l'occupation allemande», in *Hémécht*, 1978 n° 4, p. 497-529. Selon Bech, le gouvernement grand-ducal eut également beaucoup de contacts avec le gouvernement belge en France, avant la défaite: *Interviews de Mr Joseph Bech, ancien ministre luxembourgeois des Affaires étrangères et de Mr Victor Bodson, ancien ministre luxembourgeois de la Justice par Jean Vanwelkenhuyzen, à Luxembourg, le 23 mai 1973* (CREHSGM, bandes n° 49 et 52).

3 Sur la politique extérieure du gouvernement néerlandais jusqu'au tournant de 1942, consultez: R. CRABBE, «Révélations sur le gouvernement néerlandais de Londres», in *Revue générale belge*, 1946 n° 8, p. 243-248; H. DAALDER, «The Netherlands and the world 1940-1945», in *The Foreign Policy of the Netherlands*, Alphen a/d Rijn, 1978, p. 49-87. Il s'agit d'une version, comportant des modifications mineures, d'un article ancien: H. DAALDER, «Nederland en de wereld 1940-1945», in *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 1953 p. 170-200; L. DE JONG, «Les Pays-Bas dans la seconde guerre mondiale», in *Revue d'Histoire de la deuxième guerre mondiale*, 1963 n° 50, p. 1-26; A.E. KERSTEN, «Nederland en België in Londen 1940-1944. Werken aan de na-oorlogse betrekkingen», in *Colloquium over de Geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse betrekkingen tussen 1815 en 1945. Colloque historique sur les relations belgo-néerlandaises entre 1815 et 1945*. Brussel - Bruxelles. 10-12/12/1980. Acta, Gand, 1982, p. 495-520, p. 495-497; A.F. MANNING, «The Position of the Dutch government in London up to 1942», in *Journal of Contemporary History*, 1978 n° 1, p. 117-135. Cet article est une traduction de: A.F. MANNING, «De buitenlandse politiek van de Nederlandse regering in Londen tot 1942», in *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 1979 n° 3, p. 49-65; A.F. MANNING, «De Nederlandse regering in Londen en de 'Vrije Fransen'», in *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 1979 n° 3, p. 438-450. A.E. KERSTEN, «Nederland in de internationale politiek 1940-1945», in *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, Bussum, 1982 p. 20-28.

En effet, suite à l'exclusion des petits alliés des décisions, se fit jour, dans les milieux exilés belges, néerlandais et luxembourgeois, une préoccupation majeure pour l'après-guerre : quel serait le rôle des petites nations dans un nouvel ordre international dominé par les grandes puissances ? La réaction assez vive des communautés exilées à Londres constitua une réponse aux projets de certains géopoliticiens américains qui avaient envisagé, en 1942-1943, des projets de réorganisation de l'Europe prévoyant la suppression ou le regroupement des Etats lilliputiens, qu'ils considéraient, paradoxalement, comme facteurs de guerre future. Le fait que le président Roosevelt et le vice-président Wallace partageaient ces idées démontrait les conceptions simplistes des hautes autorités américaines à l'égard des réalités européennes et manifestait le peu de considération accordé au gouvernement belge en exil et à la France libre ⁴. Le problème du rôle des petites nations dans le monde d'après-guerre fut l'objet de controverses auxquelles participèrent notamment les Belges Louis de Brouckère ⁵, Fernand Van Langenhove ⁶, Hervé De Gruben ⁷, Frans Van Cauwelaert, Paul Van Zeeland et Jef Rens ⁸. Face à ces préoccupations, Paul-Henri Spaak restait convaincu que la paix de l'après-guerre en Europe

4 A suivre les idées formulées en matière géopolitique par les milieux gouvernementaux et la presse aux Etats-Unis, le moins que l'on puisse dire, c'est que l'existence des petites nations dans le nouvel ordre international fut l'objet d'une vive contestation. La base théorique, par ailleurs mal comprise, fut fournie aux Etats-Unis par Coudenhove-Kalergi, et en Grande-Bretagne, par le professeur E.H. Carr. Ces deux européens convaincus se prononçaient clairement pour la suppression des Etats nationaux et la création d'une Europe unifiée, le premier choisissant une solution «confédéraliste», tandis que le second penchait plutôt vers un «fonctionnalisme». Ces perspectives de suppression de ce que les Américains considéraient comme des Etats lilliputiens reçurent un accueil favorable au sein des milieux gouvernementaux. Ainsi, Churchill préconisa à Washington, le 22 mai 1942, aux autorités politiques américaines, de réunir la Belgique, la Hollande et le Danemark au sein d'une fédération des Pays-Bas. Il rejetait cependant la suggestion formulée par Wallace, Vice-Président des Etats-Unis, de rattacher la Belgique et les Pays-Bas à la France ! Quant au Président Roosevelt, il discuta avec Eden, le 13 mars 1943, de la création d'un nouvel Etat appelé *Wallonia* (sic) formé par la réunion de la Wallonie, du Luxembourg, de l'Alsace-Lorraine et d'une partie du Nord de la France (F. VANLANGENHOVE, *La sécurité de la Belgique*, Bruxelles, 1971, p. 45-46. W. CHURCHILL, *The second world war*, t. 4, New York, p. 802; A. EDEN, *The Eden Memoirs. The Racking*, Londres, 1965, p. 373). La création d'une *Flamingie* fut évoquée lors d'une conversation entre Oliver Lyttelton et le Président Roosevelt, rapportée dans CHANDOS, *The Memoirs of Lord Chandos*, Londres, 1962, p. 309. Cité par J. GERARD-LIBOIS & R. LEWIN, *La Belgique entre dans la guerre froide et l'Europe (1947-1953)*, Bruxelles, 1992, p. 35.

5 L. DE BROUCKERE, *Oeuvres choisies*, t. 1 : *Le Professeur*, Bruxelles, s.d., p. 319-336. Cité par J. GOTOVITCH, «Perspectives européennes dans la résistance et à Londres durant la guerre», in *La Belgique et les débuts de la construction européenne*, Louvain-La-Neuve, 1987, p. 48.

6 Secrétaire Général du Ministère des Affaires étrangères, il devient à Londres le principal conseiller de Paul-Henri Spaak. F. VANLANGENHOVE, *La sécurité de la Belgique*, p. 46-56.

7 J. GOTOVITCH, *Archives Baron Hervé de Gruben*, Bruxelles, 1982 (CREHSGM, Inventaire, n° 13).

8 J. GOTOVITCH, *Perspectives européennes dans la résistance et à Londres durant la guerre*, p. 48-50.

dépendait du leadership de la Grande-Bretagne. Il était donc peu attiré, à première vue, par une collaboration étroite avec les Pays-Bas⁹.

I. L'ACCORD MONÉTAIRE BENELUX (1941-1943)

1. Vers un nouveau système monétaire international

L'accord monétaire Benelux d'octobre 1943 reste incompréhensible si on ne le réinscrit pas dans le contexte des délicates négociations anglo-américaines qui, parallèlement, essayèrent de définir l'avenir monétaire du monde. Benelux apparaît *a posteriori* comme une pièce au sein du puzzle de Bretton Woods.

Dès septembre 1941, John Maynard Keynes, économiste de renommée mondiale et conseiller financier du Trésor britannique, proposa la création d'une monnaie internationale, le *bancor*, qui jouerait le rôle d'étalon. Keynes considérait son plan comme le «chef-d'oeuvre» de sa vie. Celui-ci devint d'ailleurs en 1942 la proposition officielle du Trésor britannique. Aux Etats-Unis, Harry Dexter White, principal conseiller économique du secrétaire d'Etat Morgenthau, rédigea un projet prévoyant la création d'un Fonds de stabilisation des Nations Unies et d'une Banque de Reconstruction et de Développement des Nations Unies. Ils recouvraient ce qui deviendrait, à la fois, le Fonds Monétaire International (F.M.I.) et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (B.I.R.D.). Le Plan White commença à circuler parmi les milieux officiels en avril 1942. Le plan White et le plan Keynes poursuivaient les mêmes objectifs : mise en place d'un système monétaire international stable, reconstruction des économies détruites par la guerre, et relance du commerce international. Keynes et White imaginèrent, chacun de leur côté, la création d'un organisme supranational chargé de faire fonctionner le système. Les mécanismes de fonctionnement étaient cependant différents. Alors que le plan monétaire de Keynes mettait l'accent sur la reconstruction et sur la revitalisation du commerce mondial, le programme White se concentrait sur la stabilisation du cours des changes et sur l'abolition des pratiques restrictives.

Entre le 15 septembre et le 9 octobre 1943, une délégation britannique dirigée par Keynes rencontra à Washington une délégation américaine dirigée par White pour procéder à l'examen des divergences entre les deux plans. Ces réunions devaient aboutir à l'établissement d'un projet qui deviendrait finalement le F.M.I. La plupart des désaccords furent résolus avant Bretton Woods. Ces différences reflétaient les objectifs divergents des deux pays au niveau de leur politique économique internationale, de leur

9 Sur le *brain-drain* au sein du milieu des exilés belges à Londres, voir : Th. GROSBOIS, *Benelux 1941-1951. Les origines, les difficultés, les espoirs*, Louvain-La-Neuve, 1989, p. 93-104. (UCL, mémoire de licence en Histoire inédit).

structure économique et politique respectives. Les Etats-Unis désiraient aboutir à un commerce international multilatéral. La Grande-Bretagne était davantage préoccupée par le plein emploi national et sa reconstruction économique.

Après de nombreuses discussions, les experts parvinrent à réaliser un compromis, qui fut rendu public sous forme d'un rapport, le 21 avril 1944, proposant l'établissement d'un Fonds Monétaire International. Keynes avait dû céder sur plusieurs points aux Américains. En mai 1944, le projet de F.M.I. fut contrecarré par une forte opposition, à caractère nationaliste et protectionniste, à la Chambre des Communes. La gauche affirmait que le Fonds interférerait dans la réalisation du plein emploi. La droite imaginait que cela entraînerait la ruine du système de préférence impérial¹⁰. Les banquiers pensaient qu'il marquerait le déclin de Londres comme place financière.

En avril 1944, le secrétaire d'Etat Morgenthau lança une invitation à quarante-quatre gouvernements de participer à une conférence officielle sur la coopération monétaire. Celle-ci devait se tenir à Bretton Woods (New Hampshire) entre le 1er et le 22 juillet¹¹. La conférence de Bretton Woods rédigea les articles créant le Fonds Monétaire (F.M.I.) et la Banque Internationale (B.I.R.D.). Ce fut l'occasion, pour la première fois, entre les délégations du Benelux de collaborer étroitement lors d'une négociation internationale¹². La délégation belge était d'ailleurs conduite par C. Gutt, le principal promoteur du Benelux au sein du gouvernement belge en exil. L'Acte final de la conférence portant création de ces deux organismes fut paraphé par les chefs des délégations présentes, le 22 juillet 1944. Le 27 décembre 1945, 28 pays ayant procédé à la ratification des accords, signèrent les Accords de Bretton Woods à Washington.

La rencontre inaugurale du F.M.I. et de la B.I.R.D. eut lieu à Savannah (Géorgie) au début du mois de mars 1946. L'ordre du jour comportait le choix d'un siège pour les institutions et la désignation des administrateurs. Les Américains imposèrent le choix de Washington comme siège des institutions, l'administration Truman estimant qu'elle se trouvait, en tant que principal argentier du monde, seule habilitée à décider du lieu et qu'elle ne devait en référer ni à la Grande-Bretagne ni à d'autres pays. Depuis

10 Préférences commerciales mutuelles entre tous les pays du *Commonwealth* britannique.

11 Keynes allait largement dominer la conférence, ainsi qu'en témoigne un membre de la délégation britannique, le Professeur Robbins: «Keynes était dans son état d'esprit le plus lucide et le plus persuasif; et l'effet fut irrésistible. A de tels moments, je me surprends à penser qu'il doit être l'un des hommes les plus remarquables qui aient jamais vécu. La rapidité de la logique, l'ampleur de la vision, et par-dessus tout le sens incomparable de la justesse des mots, se combinent pour donner quelque chose qui est de plusieurs mesures au-delà des limites des réalisations humaines ordinaires (...) Les Américains restaient assis plongés dans l'extase tandis que le divin visiteur chantait et que la lumière dorée virevoltait tout autour. Quant on eut terminé, il y eut peu de discussions» cité par C.H. HESSION, *John Maynard Keynes*, Paris, 1985, p. 409-410.

12 J.W. BEYEN, *Het spel en de knikkers. Een kroniek van vijftig jaren*, Rotterdam, 1968, p. 164.

Bretton Woods, H. White était pressenti pour exercer la fonction de directeur général. Mais à la conférence de Savannah, il était tombé en disgrâce car le F.B.I. l'accusait, sans en fournir les preuves, d'avoir livré des informations confidentielles à des agents soviétiques. Truman décida de ne le proposer qu'à la fonction d'administrateur du Fonds. De nombreuses délégations, dont celles de la Grande-Bretagne, du Canada, de la France, des Pays-Bas et de la Belgique, pensaient à Camille Gutt pour exercer le mandat de Directeur Général. Gutt s'était rendu célèbre par l'opération de redressement du franc belge d'octobre 1944. Sa longue expérience des problèmes monétaires et financiers et sa présence aux négociations de Bretton Woods, le rendaient parfaitement compétent pour diriger le F.M.I. Lors de la première réunion du Conseil d'administration, le 6 mai 1946, Gutt fut élu Directeur Général du F.M.I. à l'unanimité. Sa nomination fut accueillie favorablement par tous les milieux concernés. Il occuperait cette fonction jusqu'au 19 mars 1951¹³.

Or, ainsi que nous allons le voir, C. Gutt avait été, pendant la guerre, le principal promoteur de la création d'une union économique entre les Pays-Bas, la Belgique et le Grand-Duché du Luxembourg. L'accord monétaire Benelux de 1943 constituait, au niveau bilatéral, le complément de ce que Bretton Woods réaliserait en 1944 au niveau multilatéral. Gutt reste une personnalité incontournable pour démontrer les liens existant entre les débuts du Benelux et les débuts de l'ère Bretton Woods. De plus, au sein du Conseil d'administration du F.M.I., les représentants du Benelux reçurent dès le début des instructions pour collaborer étroitement¹⁴.

2. Le préalable : une collaboration belgo-luxembourgeoise intense

A Londres, les relations entre les gouvernements belges et luxembourgeois furent des plus intimes, la période de guerre permettant même une identité de vue inégalée. La complicité entre Paul-Henri Spaak et Joseph Bech, ministre luxembourgeois des Affaires étrangères, explique les rapports très étroits que les deux pays connurent au cours de la guerre. Cette amitié datait en réalité de l'entre-deux-guerres, les deux hommes s'étant rencontrés dès 1936 à Genève, à la S.D.N. Ce qui irritait déjà à l'époque Van Langenhove qui décrivit l'activité de Bech au sein de l'U.E.B.L., ainsi :

« sous sa bonhomie souriante, c'était un habile négociateur auquel il n'était pas aisé d'opposer un refus. Il arriva plus d'une fois qu'il obtint du ministre, particulièrement de Spaak, ce que, à un niveau inférieur,

13 E. DESHORMES, « Camille Gutt, Premier Directeur général du Fonds Monétaire International 1946-1951 », in *Revue de la Banque*, 1986 n° 6, p. 3-18.

14 R.F. HARROD, *The Life of John Maynard Keynes*, Londres, 1952, p. 525-585; C.H. HESSION, *op.cit.*, p. 393-432; R. SIMONIS, « Les règlements internationaux de 1939 à nos jours », in *Revue de la Banque*, 1984 n° 4-5, p. 7-13.

le secrétaire général, maintenu dans de plus étroites limites, n'avait pu lui concéder.»¹⁵

A Londres, Van Langenhove entretint des rapports très étroits avec Bech et ils devinrent amis. A sa manière habituelle, Bech sut soigner ses relations afin de favoriser les intérêts de son pays. La cordialité entre Belges et Luxembourgeois fut immédiate à Londres, grâce aux contacts humains très faciles. Les souvenirs irritants de 1919 s'estompèrent définitivement. De plus, le déclin de la France, à la suite de la défaite de 1940, et les difficultés de la «France Libre» de De Gaulle avec les Alliés, écartaient un partenaire du Luxembourg toujours irritant pour la Belgique. Cette ambiance sympathique explique pourquoi Bech, déjà fervent défenseur de l'UEBL, donna son appui immédiat au projet d'union économique avec les Pays-Bas. C'est d'ailleurs la Belgique qui serait chargée des négociations avec les Néerlandais, au nom de l'UEBL.¹⁶

Bech, imitant ainsi Gutt, offrit, en prêt, au gouvernement britannique, l'or luxembourgeois, équivalent à 125 millions de francs, en guise de contribution matérielle de son pays à l'effort de guerre. Ce geste se fit dans le plus grand secret. Mais, en réalité, la situation financière luxembourgeoise restait difficile. Dès août 1940, Bech put obtenir des avances du gouvernement belge. La Convention belgo-luxembourgeoise du 17 juin 1941 assura l'existence matérielle du gouvernement luxembourgeois en lui accordant des prêts annuels remboursables en or à la fin de la guerre, augmentés d'un intérêt de 2 %. Les avances étaient garanties sur l'or de la Caisse d'Épargne du Grand-Duché, déposé à la Banque Nationale de Belgique. Ces emprunts seraient gérés avec une parcimonie pointilleuse par le premier ministre P. Dupong.

Sur le plan militaire, la collaboration belgo-luxembourgeoise ne se démentit pas. Les réseaux luxembourgeois de résistance disposaient d'un contact avec Londres par l'intermédiaire du groupe belge «Zéro»¹⁷. Au début de la guerre, l'armée luxembourgeoise était inexistante, ce qui inquiéta particulièrement Bech. Les jeunes luxembourgeois qui parvinrent en Grande-Bretagne s'engagèrent dans des unités belges, surtout la Brigade Piron. Le service militaire obligatoire fut instauré en 1943 seulement, car il signifiait la rupture du statut traditionnel de neutralité. Après la

15 F. VANLANGENHOVE, *L'élaboration de la politique étrangère de la Belgique entre les deux guerres mondiales*, (ACADEMIE ROYALE DE BELGIQUE. MEMOIRES DE LA CLASSE DES LETTRES, 65), Bruxelles, 1980, p. 40.

16 *Entretien entre Mr Fernand Vanlangenhove et Liane Ranieri, Jacques Willequet et Jean Vanwelkenhuyzen, le 25 août 1977* (CREHSGM, boîte n° 22); G. TRAUSCH, *Joseph Bech. Un homme dans son siècle*, p. 62, 100-101.

17 Le journaliste belge Jean Fosty fut chargé en 1941, par le réseau «Zéro», d'assurer une liaison permanente entre les résistants belges et grands-ducaux. Il fonda, avec l'industriel luxembourgeois Edy Hemmer, le réseau «O.T.», à la demande du gouvernement luxembourgeois qui, depuis l'invasion, était coupé de tout contact régulier avec le territoire national. «Zéro» offrit à «O.T.» une aide logistique et financière considérable. Voir à ce sujet: J. FOSTY, *La guerre secrète des services de renseignement et d'action 1940-1944*, Bruxelles, 1987, p. 125-132.

victoire alliée en Afrique du Nord, en 1943, il devint possible de constituer une unité luxembourgeoise, grâce à l'apport des Luxembourgeois de la Légion étrangère et des enrôlés de force de l'armée allemande qui avait capitulé à Tunis et à Bizerte. Bech cependant aurait préféré disperser les soldats luxembourgeois dans plusieurs unités afin d'éviter la totale disparition de ceux-ci au cours d'un combat!¹⁸

3. A quoi pensait donc Camille Gutt ?

3.1. UN PERSONNAGE-CLE

C. Gutt, homme d'une grande culture et expert en matière financière, devint en 1940 l'élément moteur du Cabinet de Londres. Contrairement aux trois autres ministres, il connaissait parfaitement l'anglais et disposait de nombreuses relations en Grande-Bretagne. Dès 1941, il fut le premier au sein du gouvernement à réfléchir sérieusement sur des projets économiques et monétaires pour la Belgique de l'après-guerre. Même au cours de l'année critique 1941, l'optimisme régnait à Londres au sein des milieux gouvernementaux belges. Mais, fin 1942, après la bataille d'El Alamein, les perspectives de victoire alliée devinrent plus précises et Gutt chargea Hubert Ansiaux¹⁹ de concevoir les projets d'arrêtés de ce qui allait devenir la fameuse réforme monétaire du 6 octobre 1944²⁰. L'inflation restait la hantise de Gutt, qui se rappelait celle que l'Allemagne avait connue à partir de 1918. Mais une seconde idée géniale germa dans l'esprit de Gutt. Elle prendrait la forme du Benelux dans l'immédiat après-guerre²¹.

3.2. DEUX RENCONTRES CAPITALES (MARS 1941 — JUIN 1942)

Au cours d'un voyage aux Etats-Unis à la fin du mois de mars 1941, C. Gutt rencontra par hasard à Washington un vieil ami, Johannes Van den Broek, ingénieur et homme d'affaires néerlandais employé par Billiton, une entreprise exploitant l'étain. En 1935, avec C. Gutt et Oliver Lyttleton, il avait

18 CREHSGM, *Archief A. De Vleeschauwer*, PD 40, n° 224; Interviews de Mr Joseph Bech, ancien ministre luxembourgeois des Affaires étrangères et Mr Victor Bodson, ancien ministre luxembourgeois de la Justice, par Jean Vanwelkenhuyzen, à Luxembourg le 23 mai 1973 (bandes n° 49 et 52); G. TRAUSCH, *Joseph Bech. Un homme dans son siècle*, p. 61, 94-107.

19 Hubert Ansiaux deviendra, après-guerre, Gouverneur de la Banque Nationale de Belgique. Il participera activement aux négociations à caractère financier au sein des organisations internationales (UEBL, Benelux, F.M.I., UEP, O.E.C.E.).

20 Sur la réforme monétaire Gutt, on peut lire l'analyse de V. JANSSENS, *Le franc belge. Un siècle et demi d'histoire monétaire*, Bruxelles, 1976, p. 301-335.

21 Entretien entre Hubert Ansiaux et Jean Vanwelkenhuyzen, le 7 octobre 1981 (CREHSGM, boîte n° 26); G. DE LOVINFOSSÉ, *Au service de leurs majestés*, Strombeek-Bever, 1974, p. 86, 96; J.C. RICQUIER, «Entretiens avec Hubert Ansiaux», in *Revue Générale*, 1985 n° 4, p. 6; J. RENS, *Ontmoetingen 1930-1942*, Anvers-Amsterdam, 1984, p. 166; H.F. VAN AAL, *Télé-mémoires de Vleeschauwer-Gutt-Spaak*, Bruxelles, 1971, p. 152-153; P. KRONACKER, *Souvenirs de paix et de guerre*, Paris, 1973, p. 157-158.

négoçié la création du Cartel de l'Etain. Au début de la guerre, Van den Broek fut chargé de diriger la mission économique néerlandaise aux Etats-Unis. Gutt et Van den Broek, au cours d'un dîner qu'ils s'offrirent pour fêter leur retrouvailles, discutèrent des relations économiques à établir entre leurs deux pays après la guerre. Laissons ici la parole à Gutt :

«Pendant le déjeuner nous parlâmes ensemble de l'avenir. C'était tout ce dont on pouvait parler alors, le présent était assez noir. Nous convinmes qu'il était absurde de n'avoir pas une union douanière entre la Hollande et l'Union économique belgo-luxembourgeoise. Nous ajoutâmes que c'était le moment ou jamais de la réaliser, et de le faire avant le retour au pays. 'Si nous devons la discuter après notre retour, dis-je à Van den Broek, je serais lapidé par les cultivateurs malinois qui produisent des fraises'. 'Et moi, ajouta Van den Broek, par les producteurs d'acide sulfurique d'Ijmuiden'. Il fut entendu que je soumettrais la question à mes collègues à mon retour.»²²

Gutt écrivit immédiatement une lettre à P.-H. Spaak que celui-ci reçut le 11 juin 1941. Gutt y résumait la teneur de sa conversation avec Van den Broek :

«Il m'a dit en substance ceci : 'Si nous rentrons chacun dans nos pays comme nous en sommes partis, la guerre économique entre la Belgique et la Hollande va reprendre. Il n'y a qu'un moyen de mettre fin une fois pour toutes à la guerre des choux-fleurs et à celle de l'acide sulfurique, c'est de faire une union douanière totale entre nos deux pays. Mais si vous la proposez quinze jours après notre retour, tous nos industriels et vos paysans hurleront. Il faut rentrer en Hollande et en Belgique l'union faite.'»²³

La première réaction de Spaak à cette proposition fut très mitigée :

«L'idée d'une union douanière entre la Hollande, la Belgique et le Luxembourg était audacieuse. Il s'agissait de donner aux relations entre les trois pays une orientation nouvelle, de bouleverser de solides traditions, de bousculer des intérêts économiques importants.»

Bref, Spaak comprit tout de suite les répercussions économiques et politiques impopulaires qui pouvaient naître d'un tel projet. Dans ses Mémoires, il passerait sous silence ses premières réticences. Avant de s'engager dans pareille aventure, il avait chargé son proche conseiller, F. Van Langenhove de rédiger une note sur les conditions requises pour la conclusion éventuelle d'une union douanière néerlandais-belge²⁴.

Daté du 2 juillet 1941, le rapport de Van Langenhove n'était guère encourageant car il insistait surtout sur les difficultés qu'il faudrait surmonter

22 C. GUTT, *La Belgique au carrefour 1940-1944*, Paris, 1971, p. 153-154.

23 C. GUTT, *op.cit.*, p. 154-155.

24 P.H. SPAAK, *Combats inachevés*, t. I, Paris, 1969, p. 150-151.

pour atteindre le stade de l'union douanière avec les Pays-Bas. Van Langenhove ne trouvait que trois avantages à la conclusion d'une telle union :

- création d'un large marché de 17 millions d'habitants ayant un pouvoir d'achat élevé,
- l'union disposerait d'une force importante dans les négociations commerciales avec les pays tiers,
- l'union pourrait constituer une étape vers la formation d'unités économiques plus larges.

Pour le reste, Van Langenhove énumérait longuement tous les obstacles à la réalisation d'une union douanière :

- l'union entre deux Etats d'égale importance nécessitait la conciliation de leurs intérêts,
- la suppression de la barrière douanière à la frontière commune enlèverait toute protection aux producteurs,
- l'union douanière supposait l'adoption d'un tarif douanier commun, ce qui impliquait un accord entre des intérêts divergents, et la création d'une réglementation commune des importations (contingentements et licences) et des paiements,
- l'union douanière impliquait une unification du régime des impôts indirects et peut-être même une union monétaire,
- l'union dynamique supposait un minimum de coordination dans la législation fiscale, et dans la conclusion des traités avec les pays tiers.

Van Langenhove ajoutait que la réussite de l'union douanière dépendrait de la stabilité et de la liberté du commerce international, ce qui ne pouvait être garanti au cours de la période transitoire suivant immédiatement les hostilités. Dans ses conclusions, Van Langenhove restait sceptique car il gardait la mémoire des expériences qu'il avait vécues durant l'entre-deux-guerres, c'est-à-dire les risques de rupture que l'UEBL avait connus et l'échec de la Convention d'Ouchy²⁵. Visiblement, il n'était pas très chaud à l'idée de conclure une union douanière avec les Pays-Bas. Il est, par ailleurs, remarquable de constater que la valeur des arguments de Van Langenhove était différentielle. Les avantages cités sont des apports qu'une union douanière peut apporter à *long terme*. Par contre, les obstacles soulevés à l'encontre de l'enthousiasme de Gutt, constituent des difficultés politico-administratives à *court terme*. Spaak n'a pas perçu cette divergence dans l'argumentation de son principal conseiller.

Lorsque C. Gutt, rentré des U.S.A., proposa officiellement à ses collègues, au cours d'une réunion du Cabinet en juillet 1941, le projet d'une union douanière belgo-néerlandaise, il se heurta à un refus unanime :

25 Le rapport a été édité dans F. VANLANGENHOVE, *La sécurité de la Belgique*, p. 91-93.

«D'habitude, lorsqu'il s'agissait d'une question économique et financière, mes collègues me faisaient confiance. Cette fois-là, l'accueil que je reçus fut inattendu : ma proposition fut rejetée à l'unanimité de mes trois collègues : MM. Pierlot, Spaak, De Vleeschauwer !

C'était surtout Spaak qui avait exprimé l'opposition à ma proposition. La raison en était qu'il avait en main une assez longue note exposant — à juste titre — toutes les difficultés que devrait vaincre une union douanière belgo-hollandaise. La note était fort exacte, mais n'indiquait pas les avantages que présenterait cette Union en contrepartie desdits inconvénients.»

La note ayant provoqué l'opposition de Spaak était bien entendu celle de Van Langenhove. Gutt écrivit à son ami Van den Broek son échec, mais il ne s'avoua pas vaincu et il attendit la première occasion de revenir à la charge ²⁶.

L'entrevue de Gutt et de Van den Broek est citée dans tous les travaux historiques concernant le Benelux. Mais une seconde rencontre que fit Gutt un an plus tard allait s'avérer tout aussi décisive quant à l'orientation qu'allait prendre les négociations belgo-néerlandaises. Le 17 juin 1942, C. Gutt dîna avec John Maynard Keynes. Au cours de l'entre-deux-guerres, Gutt n'avait pourtant pas été un partisan des théories keynésiennes. Dans les années 30, lorsqu'il était devenu ministre des Finances, il avait opté pour une politique déflationniste classique. Cette politique avait été désavouée par Paul Van Zeeland lorsqu'en mars 1935, celui-ci avait formé un gouvernement tripartite. Peu après, il avait dévalué avec succès le franc belge de 28 %, ce que Gutt désapprouva car il considérait la dévaluation comme le constat d'un échec. A l'époque, la dévaluation n'était pas considérée comme une méthode valable par la plupart des économistes. Mais Van Zeeland avait bénéficié en 1920-1921 d'une bourse du *C.R.B. Educational Foundation* qui lui avait permis d'étudier à l'Université de Princeton. Il était parfaitement informé des nouvelles théories économiques, notamment de celles développées par Keynes ²⁷. En 1936, celui-ci avait publié sa *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, un livre révolutionnaire que l'auteur avait écrit dans le but de proposer des solutions au niveau très élevé du chômage. Dans la plupart des milieux universitaires, cette explication nouvelle du fonctionnement des économies occidentales avait été acceptée d'emblée. Elle remplaça rapidement les enseignements plus anciens. Peu à peu, Gutt se rapprocha lui aussi du point de vue de Keynes. Comme Keynes, Gutt avait été profondément impressionné par la réforme monétaire du Dr Hjalmar Schacht, président de la *Reichbank*, qui avait conjuré, en novembre 1923, l'hyperinflation frappant le *Reichmark*. Gutt s'inspira des techniques de Schacht pour diminuer radicalement la masse monétaire en Belgique et freiner l'inflation avec sa réforme monétaire d'octobre 1944. Il avait été encouragé à s'inspirer du Plan Schacht par les

26 C. GUTT, *op.cit.*, p. 155; A.E. KERSTEN, *Nederland en België in Londen 1940-1944. Werken aan de na-oorlogse betrekkingen*, p. 504.

27 Interview de Mr Auguste De Schrijver par Pascal Martin, en décembre 1986 (CREHSGM, boîte n° 34).

notes lui parvenant de Belgique occupée traitant des méthodes à suivre pour l'échange des billets. Dès 1941, Keynes proposa lui aussi au gouvernement britannique de baser sa politique monétaire de l'après-guerre sur «un affinement et une amélioration du dispositif schachtien». Ni Gutt ni Keynes ne voulaient revivre le désordre monétaire de l'entre-deux-guerres. Leur intérêt commun pour les problèmes monétaires de l'après-guerre rendait leur face-à-face inéluctable ²⁸.

Le 17 juin 1942, C. Gutt, accompagné de F. Van Langenhove, H. Ansiaux, J. Rens et Baudoin, dîna avec John Maynard Keynes au Berkeley Hôtel. Rens, qui considérait Keynes comme le plus grand économiste du monde, écrivit à l'issue du dîner que celui-ci y était apparu comme «un homme charmant qui parle beaucoup et avec une certaine franchise». Keynes apprit à ses interlocuteurs que le gouvernement britannique l'avait chargé de préparer des projets pour la reconstruction économique et financière de l'après-guerre. Mais il souligna qu'il avait reçu l'instruction de les garder secrets ²⁹. Keynes confirma que Churchill et Roosevelt s'intéressaient vivement aux projets d'après-guerre. S'ils restaient, à ce moment, réservés dans leurs déclarations, c'était dû au fait que les armées alliées n'avaient pas encore enregistré une victoire importante. Mais Keynes se montra encourageant. Il constata que pendant la guerre 14-18, tout le monde désirait rétablir la situation existant avant 1914. Tandis que, désormais, plus personne ne croyait à la possibilité de restaurer la situation d'avant-guerre. Keynes conclut en affirmant qu'il existait une «incontestable volonté de faire du neuf» dans la collaboration anglo-américaine, indispensable à la reconstruction internationale ³⁰.

Face à ses interlocuteurs belges qui désiraient visiblement obtenir des bribes d'informations sur les projets anglo-américains pour l'après-guerre, Keynes resta donc assez vague. Mais Gutt, Ansiaux et Van Langenhove purent trouver la confirmation qu'un nouvel ordre monétaire mondial était à l'ordre du jour dans les rapports entre les deux Grands. Ce qui explique pourquoi, ainsi qu'en témoigne Spaak dans ses Mémoires, les experts belgo-néerlandais (F. Van Langenhove et H. Ansiaux notamment) insistèrent quelques mois plus tard auprès de leurs ministres, afin que les négociations concernant une union douanière belgo-néerlandaise fussent précédées de la conclusion d'un accord monétaire bilatéral ³¹.

28 R.L. HEILBRONER, *Les grands économistes*, Paris, 1971, p. 255-260. C.H. HESSION, *John Maynard Keynes*, Paris, 1985, p. 397; J.C. RICQUIER, «Entretiens avec Hubert Ansiaux», in *Revue Générale*, 1985, p. 4-8; J.C. RICQUIER, «Les souvenirs politiques d'Etienne de la Vallée Poussin», in *Revue Générale*, 1981 n° 4, p. 11; M. STEWART, *Keynes*, Paris, 1969, p. 66; CREHSGM, *Archief A. De Vleeschauwer*, PD 40, n° 147.

29 Cette affirmation de Keynes trahit la mise à l'écart des petits alliés dans les négociations relatives à la préparation de l'après-guerre, notamment au niveau monétaire.

30 CREHSGM, *Archives Rens*, PR 5, n° 241.

31 P.H. SPAAK, *Combats inachevés*, p. 151; F. VANLANGENHOVE, *La sécurité de la Belgique*, p. 93.

4. Le début des négociations (janvier — mars 1943)

En décembre 1942, Van Den Broek fut rappelé des USA pour devenir Ministre des Finances néerlandais. Il reprit contact avec Gutt et lui promit une réponse favorable du gouvernement néerlandais. Mais Van Den Broek dut lui aussi déchanter. Malgré ses efforts, les autres ministres néerlandais rejetèrent le projet. Gutt et Van den Broek se mirent d'accord pour essayer de convaincre respectivement Spaak et E.N. Van Kleffens, ministre néerlandais des Affaires étrangères. Gutt aborda à nouveau Spaak :

«Je dis à Spaak que j'étais tout prêt à signer la note de son administration dont il nous avait donné connaissance — difficulté de réaliser l'union douanière belgo-hollando-luxembourgeoise —, mais lui exposait en détail les avantages considérables qu'elle apporterait à nos trois pays. Spaak, qui comprend tout et aime mieux écouter que lire, entre rapidement dans mes vues. Mais quelques jours après, il me dit : 'Le tout sera de convaincre ce Van Kleffens qui paraît fort obstiné'. »³²

Ainsi que le fit remarquer plus tard F. Van Langenhove³³, la méfiance de Spaak envers Van Kleffens s'expliquait par leurs personnalités très différentes, nettement marquées dans leur physique. Si Spaak et Bech s'entendaient très bien parce qu'ils étaient tout deux de bons vivants, aimant la bonne chère³⁴, Van Kleffens par contre était d'apparence ascétique, plus froid et plus difficile à aborder.

Van den Broek, de son côté, essaya également de convaincre Van Kleffens. Celui-ci se méfiait de Spaak : «Sans l'opposition de Spaak, tout serait facile», disait-il ! Quant à Spaak, il décrit ainsi la position de Van Kleffens :

«Mon collègue, le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, Mr Van Kleffens, précis, prudent, ennemi de tout romantisme, ne se montrait pas, au début, très enthousiaste. Ses préférences allaient à une alliance militaire qui engloberait les principaux pays de l'Europe occidentale. Il était hostile à tout ce qui pouvait, même en apparence, éloigner les Pays-Bas de la Grande-Bretagne. Il était en cette matière le défenseur décidé d'une forte tradition hollandaise.»³⁵

32 C. GUTT, *op.cit.*, p. 155-156.

33 *Entretien entre Mr Fernand Vanlangenhove et Liane Ranieri, Jacques Willequet et Jean Vanwelkenhuyzen, le 25 août 1977* (CREHSGM, boîte n° 22).

34 Les plaisirs gastronomiques auxquels Spaak sacrifiait avec assiduité sont ainsi décrits, par l'un de ses détracteurs : «Au gouvernement, Spaak déployait une activité intense, en 'politique pure' s'entend. Solide breakfast à l'anglaise. Bavardage matinal avec des partisans de thèses opposées sur un sujet donné. Repas plantureux avec les deux hérauts retenus à déjeuner. Fin de l'analyse entre deux coups de fourchette. Compromis au dessert. Sieste et le soir mondanités. Cela devait durer trois ans.» G. DE LOVINFOSSÉ, *Au service de leurs majestés*, p. 95.

35 P.H. SPAAK, *op.cit.*, p. 151.

Spaak et Van Kleffens se méfiaient l'un de l'autre ! Mais au delà des préjugés personnels, on peut constater un certain parallélisme dans les préoccupations des ministres des deux pays concernant le sort réciproque de ceux-ci au sein du nouvel ordre international de l'après-guerre. Les diplomates néerlandais conservaient une certaine méfiance vis-à-vis des intentions de la Belgique. Le souvenir de l'échec de la révision du Traité de 1839 restait encore vivant dans les mémoires³⁶. Mais ces anciens

36 L'image des Pays-Bas dans le monde à la fin de la première guerre mondiale n'était guère brillante. La neutralité prolongée des Pays-Bas avait contribué à isoler diplomatiquement le pays. Alors que pendant quatre ans, l'Europe s'était entredéchirée, les Pays-Bas neutres semblaient avoir bénéficié largement de la situation. La diplomatie néerlandaise fut dès lors obligée de sortir de sa passivité traditionnelle. H.A. Van Karnebeek, ministre des Affaires étrangères néerlandais entre 1918 et 1927, hérita de la difficile tâche de défendre les intérêts de son pays à la Conférence de la Paix. Très énergique, il exerça une influence personnelle très efficace sur la politique étrangère en réorganisant son département et en adoptant une diplomatie très active, tranchant nettement avec la tradition néerlandaise. Il put écarter facilement, grâce à la mauvaise volonté des Alliés à ce sujet, le danger des revendications territoriales belges sur le Limbourg et la Zélande. En compensation, il offrit à la Belgique la révision du Traité de 1839 et de meilleures communications entre Anvers et le Rhin. Le but poursuivi par Van Karnebeek, la préservation de la souveraineté néerlandaise face aux revendications belges, avait abouti favorablement par la déclaration des Grandes Puissances du 4 juin 1919 écartant définitivement tout transfert de territoires entre la Belgique et les Pays-Bas. En compensation, Van Karnebeek avait cependant offert aux Belges des négociations pour réviser le statut de l'Escaut imposé par le Traité de 1839. Après neuf mois de négociations, les délégations belge et néerlandaise étaient parvenues à un accord sur la révision du Traité, comportant de larges concessions de la part des Pays-Bas à propos de l'entretien et de la navigabilité de l'Escaut. Les Pays-Bas consentaient au creusement, à leurs frais, d'un grand canal améliorant considérablement les transports fluviaux entre Anvers et le Rhin. En offrant ces importantes concessions, les Pays-Bas se conciliaient les Puissances, atténuaient la tension des relations avec la Belgique et écartaient les revendications territoriales. Mais, en janvier 1920, à la veille de la signature, les Pays-Bas réclamèrent la souveraineté sur la passe des Wielingen. Le gouvernement belge refusa de signer le traité tant que la Hollande n'aurait pas reconnu les droits de la Belgique sur les Wielingen. C'était condamner les traités et, avec eux, les larges satisfactions économiques qu'ils donnaient à la Belgique. En 1921, Hymans avait rencontré Van Karnebeek à la S.D.N. Il avait appuyé sa candidature à la présidence de l'Assemblée que lui-même avait occupée l'année précédente. En 1924, lorsque Hymans redevint ministre des Affaires étrangères, les pourparlers reprirent en prenant comme base le projet de 1920. Le traité, signé à La Haye le 3 avril 1925, aurait pu constituer la base d'un rapprochement néerlandais-belge. Van Karnebeek espérait par ce traité assurer un rapprochement néerlandais-belge durable, qui aurait constitué un élément de stabilité en Europe et aurait permis ainsi d'assurer la sécurité des Pays-Bas. Malheureusement, dès que le texte du traité fut rendu public en avril 1925, une grande partie de la presse néerlandaise se déclina. Les journaux considéraient le traité comme nuisible pour les ports de Rotterdam et Amsterdam. En 1920, Van Karnebeek était persuadé que le Parlement et l'opinion néerlandais accepteraient les concessions faites à la Belgique parce qu'elles mettaient les Pays-Bas à l'abri de l'annexionisme belge. Mais, en 1925, les craintes à ce sujet s'étaient dissipées et l'état d'esprit avait changé. Les considérations d'ordre économique supplantaient à présent les problèmes politiques. Une violente campagne hostile à la Belgique, menée par un Comité national, dirigé par un nationaliste virulent, Antoon Mussert (qui deviendra le fondateur du parti nazi néerlandais en 1931), obtenait l'appui de nombreuses chambres de commerce, de milieux d'affaires de Rotterdam et d'Amsterdam, de cercles pannéerlandais (dont les professeurs Gerretson et Geyl, anti-belges notoires). Les

ressentiments n'eurent guère d'influence après 1941, car les circonstances internationales changèrent. La présence à Londres de dix gouvernements accompagnés de leur appareil administratif et de leurs représentants diplomatiques favorisait les contacts informels entre ministres, diplomates et hauts fonctionnaires. La Belgique et les Pays-Bas participèrent en 1942-1943 à des réunions organisées à l'initiative du général Sikorski, premier ministre polonais, promoteur d'une tentative d'organisation européenne qui échoua³⁷. Les Belges et les Néerlandais étaient à ce moment bien plus préoccupés par l'organisation de la sécurité collective, mais leurs positions respectives restaient divergentes quant à la solution à apporter à ce problème. Spaak pensait organiser la sécurité collective sur un plan européen, en y ajoutant une communauté économique. Mais il ne désirait pas à l'époque participer à la création d'une communauté européenne sans que la Grande-Bretagne en prit l'initiative. Quant aux Néerlandais, ils conservaient une attitude qui les avait amenés durant l'entre-deux-guerres à être des partisans sincères de la Société des Nations. Van Kleffens ne se montrait guère intéressé par la conclusion d'un accord bilatéral avec la Belgique, dont le gouvernement de Londres lui paraissait peu sûr³⁸. Il connaissait ses démêlés avec le Roi Léopold III qui n'inspirait guère confiance. Van Kleffens se préoccupait bien plus d'une sécurité collective organisée sur base de l'alliance atlantique mais sans création d'une communauté économique européenne³⁹. C'est pour cette raison

opposants au traité lui reprochaient notamment d'être l'instrument de l'impérialisme français», en faisant référence à l'accord militaire franco-belge. Le 24 mars 1927, le traité adopté par la seconde chambre des Etats-Généraux, fut rejeté par la première chambre. Van Karnebeek devrait démissionner. A la suite de cet échec, les relations néerlandobelges se détériorèrent à nouveau, jusqu'en 1930. L'antagonisme portuaire entre Anvers et Rotterdam portait principalement sur le trafic rhénan. Pour l'attirer davantage, les Pays-Bas creusèrent le canal Juliana. De son côté, la Belgique décida de creuser le canal Albert, permettant une communication directe entre le bassin liégeois et Anvers! Les Pays-Bas contestèrent à la Belgique le droit de prélever de l'eau dans la Meuse à Liège, bien qu'ils fissent de même pour le canal Juliana. Ils saisirent de cette question la Cour permanente de Justice internationale, sans succès. Cfr S. MARKS, *Belgium at the Paris Peace Conference of 1919*, Chapel Hill, 1981, p. 366-368; R.L. SCHUURSMA, *Het onaanneemelijk tractaat*, Groningen, 1975 (Résumé de ce livre dans: R.L. SCHUURSMA, «Een verdrag in opspraak. Het Belgisch-Nederlandsch verdrag», in *Spiegel*, (XIII) n° 1, p. 34-40); F. VAN LANGENHOVE, *L'élaboration de la politique étrangère de la Belgique entre les deux guerres*, p. 73-77; P. VAN ZUYLEN, *Les mains libres. Politique extérieure de la Belgique 1914-1940*, Paris-Bruxelles, 1950, p. 160-193; C.B. WELS, «De Belgisch-Nederlandse confrontatie op de conferentie van Parijs (1919) en de continuïteit in de Nederlandse buitenlandse politiek», in *Colloquium over de Geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse betrekkingen tussen 1815 en 1945. Colloque historique sur les relations belgo-néerlandaises entre 1815 et 1945*, Brussel-Bruxelles, 10-12/12/1980, Acta, Gand, 1982, p. 399-414.

37 Nous ne pouvons pas décrire ici en détail les tractations entre les gouvernements en exil à propos du plan Sikorski. Consultez à ce sujet les témoignages de: P.H. SPAAK, *op.cit.*, p. 154-167; F. VAN LANGENHOVE, *La sécurité de la Belgique*, p. 72-89.

38 Il est significatif de constater que dans ses souvenirs, Van Kleffens n'évoque pratiquement pas son rôle dans la naissance du Benelux. E.N. VAN KLEFFENS, *Belevenissen*, Alphen aan den Rijn, 1980-1983, 2 vol.

39 A.E. KERSTEN, «Van Kleffens' plan voor regionale veiligheidsorganisaties 1941-1943», in *Jaarboek van het Departement voor Buitenlandse Zaken, 1980-1981*, La Haye, 1981,