

FINANCE, ÉCONOMIE ET POLITIQUE EN BELGIQUE À LA VEILLE DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE, 1939-1940

JEAN-FRANÇOIS CROMBOIS*

LES HISTORIENS SPÉCIALISTES DE L'HISTOIRE ÉCONOMIQUE NE SE SONT PAS ENCORE BEAUCOUP PENCHÉS SUR L'IMMÉDIATE AVANT-GUERRE EN BELGIQUE. CELLE-CI EST SOUVENT NÉGLIGÉE PARCE QUE JUGÉE SOIT TROP PROCHE DU CONFLIT, SOIT TROP ÉLOIGNÉE DES PROBLÈMES LIÉS À LA RECONSTRUCTION DE L'APRÈS-GUERRE¹. LE PRÉSENT ARTICLE N'A PAS POUR OBJET DE COMBLER DE MANIÈRE DÉFINITIVE CE VIDE DANS L'HISTORIOGRAPHIE NATIONALE. SON ANGLE D'APPROCHE SE RÉDUIT À L'ANALYSE DE LA POLITIQUE FINANCIÈRE MISE EN ŒUVRE PAR CAMILLE GUTT² AU SEIN DES QUATRE CABINETS PIERLOT QUI SE SONT SUCCÉDÉ DANS NOTRE PAYS DE FÉVRIER 1939 À MAI 1940. DANS CETTE ÉTUDE, L'ACCENT SERA MIS SUR UNE APPROCHE DYNAMIQUE FONDÉE SUR LA NOTION DE 'CHOIX'³. LA DÉCISION POLITIQUE SERA DÈS LORS APPRÉHENDÉE COMME UN LIEU DE TENSIONS MULTIPLES, INTERNES ET EXTERNES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES.

I. Le legs des années 1935-1937 : premiers contours politiques, économiques et sociaux de l'avant-guerre en Belgique

Au mois de mars 1935, la Belgique semble sortir de l'impasse économique consécutive à la grande dépression du début des années trente. Le nouveau gouvernement dirigé par Paul Van Zeeland rompt avec les dogmes de la déflation en dévaluant la monnaie nationale de 28 %. Ce taux, savamment calculé, permet à

- 1 GUY VANTHEMSCHE, "Recent Trends in the Social and the Economic Historiography of Contemporary Belgium (nineteenth century to 1940)", in N.F.C. VAN SAS & E. WITTE (dir.), *Historical Research in the Low Countries*, La Haye, 1992, p. 34-40.
- 2 Camille Gutt (1884-1971), docteur en Droit et licencié en Sciences politiques et sociales de l'Université libre de Bruxelles s'impose dans la première partie de sa vie comme expert international représentant les intérêts belges dans le cycle des conférences relatives aux Réparations allemandes. Au niveau national, il est chef de cabinet de Georges Theunis (Premier ministre et ministre des Finances de 1921 à 1924) et travaille en 1926 dans l'ombre d'E. Francqui qui s'occupe du plan de stabilisation de la monnaie belge. En 1934-1935, il est appelé comme ministre des Finances au sein du 'gouvernement des banquiers' dont les deux figures de proue sont G. Theunis et E. Francqui. Proche des milieux d'affaires, il est amené par ses liens avec E. Francqui et G. Blaise à entrer au service de la Société générale de Belgique (SGB) où il s'occupe du secteur des métaux non ferreux. Sans pourtant être membre du Parti libéral, Camille Gutt fréquente le milieu libéral bruxellois, notamment de par son mariage avec Claire Frick, fille de l'avocat libéral bruxellois, Ch. Frick. Spectateur attentif de la vie publique, il consacre, depuis 1935, l'essentiel de sa vie à ses activités d'homme d'affaires représentant la SGB dans de nombreux conseils d'administration. Il n'existe pas encore de biographie de Camille Gutt. Pour de plus amples informations, voir GUY VANTHEMSCHE, "Gutt, Camille", in GINETTE KURGAN-VAN HENTENRYK, SERGE JAUMAIN & VALÉRIE MONTENS (dir.), *Dictionnaire des Patrons en Belgique. Les hommes, les entreprises, les réseaux*, Bruxelles, 1996, p. 337-339 et GINETTE KURGAN-VAN HENTENRYK, *Gouverner la Société générale de Belgique. Essai de biographie collective*, Bruxelles-Paris, 1996, p. 186-188. L'article rédigé ici constitue une première approche de la politique financière menée par Camille Gutt de 1939 à 1940. Il s'inscrit dans le cadre de notre thèse portant sur "Camille Gutt et le gouvernement belge de Londres" dont la rédaction s'achève actuellement. Afin de réduire le nombre de notes, nous nous sommes contenté de citer celles qui nous paraissent les plus importantes.
- 3 Sur la 'problématique du choix', voir P. MENDÈS FRANCE & G. ARDANT, *Science économique et lucidité politique*, Paris, 1973, p. 201-204.

l'économie belge de bénéficier de la reprise mondiale. Les exportations reprennent, le chômage amorce sa décrue et l'activité renaît. Le succès de ce qu'on appellera par la suite l'expérience Van Zeeland' (1935 à 1937) repose sur le développement simultané de l'activité économique mondiale et de la croissance salariale, donc de la consommation intérieure. Cette politique comprend également un programme de grands travaux financé grâce au produit de la réévaluation de l'encaisse or de la Banque Nationale de Belgique (BNB), soit 4.352 millions, dont 1.852 millions sont affectés à cette fin ⁴.

L'expérience Van Zeeland' a monopolisé l'attention de nombreux historiens et économistes, qui ont voulu y voir une tentative - certes limitée - de mise en œuvre dans le pays d'une politique 'keynésienne' de réponse à la dépression. Malgré les résultats engrangés à court terme, l'expérience Van Zeeland' ne débouche sur aucune véritable réforme de structure de l'économie belge. La présence aux Finances, dans le premier cabinet Van Zeeland, de l'homme d'affaires libéral Max-Léo Gérard constitue un frein non négligeable aux projets socialistes dans ce domaine ⁵.

En outre, les acquis de la politique économique menée sous les deux gouvernements Van Zeeland n'effacent pas les problèmes sociaux et politiques de la décennie. Du point de vue politique, la question linguistique se maintient en arrière-fond tout au long des années trente. L'émergence de partis nationalistes et fascistes, dont le succès se nourrit du mécontentement de personnes de tous bords, y compris de victimes de la dévaluation, fait trembler les bases de la démocratie parlementaire belge. En mai 1936, le résultat des élections législatives constitue un véritable coup de semonce pour les trois partis politiques traditionnels. Ces derniers ne tardent pas à se ressaisir - pour preuve notamment leur attitude lors du scrutin de février 1937 relatif à Bruxelles -, mais ils éprouvent toujours d'énormes difficultés à former un gouvernement stable ⁶.

Sur le plan social, les grandes grèves de 1936 traduisent l'aspiration des classes ouvrières à de nouveaux droits sociaux, comme la semaine de 40 heures et les congés payés. Elles conduisent aussi le gouvernement à jeter les premières bases institutionnelles d'un mécanisme de concertation sociale sous l'égide de la Conférence nationale du Travail ⁷. En politique extérieure, la Belgique adopte en octobre 1936 la politique

4 ISABELLE CASSIERS, *Croissance, crise et régulation en économie ouverte. La Belgique entre les deux guerres mondiales*, Bruxelles, 1989, p. 122-126 et ROBIN L. HOGG, *Structural Rigidities and Political Inertia in Inter War Belgium*, Bruxelles, 1986, p. 35-40.

5 GUY VANTHEMSCHÉ, "De mislukking van een vernieuwde economische politiek in België vóór de Tweede Wereldoorlog : de OREC (Office de Redressement Economique)", in *Revue belge d'Histoire contemporaine* (RBHC), 1982 (XII) n° 2-3, p. 339-389.

6 EMMANUEL GERARD, "La démocratie contestée", in *Les années 30 en Belgique, la séduction des masses*, Bruxelles, 1994, p. 75-128.

7 DIRK LUYTEN, *Het social economisch overleg in België sedert 1918*, Bruxelles, 1995, p. 90-92.

dite de l'indépendance. Cette nouvelle orientation de la diplomatie belge induit la dénonciation des alliances militaires conclues avec ses voisins. Elle est soutenue par la majorité de l'opinion, persuadée qu'elle permettra au pays d'échapper à un nouveau conflit européen ⁸.

II. La crise politique : chute du cabinet Spaak et faux départ du premier cabinet Pierlot (février-mars 1939)

En février 1939, le cabinet Spaak, qui avait déjà été remanié le 21 janvier, se désagrège complètement face à la question linguistique. En cause, l'affaire Martens, du nom de ce médecin appelé par le cabinet à faire partie de la toute nouvelle Académie flamande de Médecine et dont la presse révèle le passé collaborationniste pendant la Première Guerre mondiale. A la Chambre, les libéraux relaient la colère manifestée avec violence dans la rue par les anciens combattants. Face à l'inflexibilité du Premier ministre, ceux-ci décident de quitter la coalition. Le 9 février 1939, Paul Henri Spaak est contraint de présenter sa démission au roi Léopold III. Ce dernier lui demande de s'occuper des affaires courantes et de faire un dernier effort pour trouver une solution. Mais dans un camp comme dans l'autre, les divergences s'accroissent au point que tout espoir de résoudre la crise semble perdu.

Pour dénouer le conflit, le Roi nomme alors comme formateur le catholique Henri Jaspar. Mais la volonté de ce dernier de faire appel à un grand nombre d'extra-parlementaires rencontre une vive hostilité de la part des socialistes. Finalement le souverain fait appel, le 14 février, à un autre membre du Parti catholique, Hubert Pierlot. Catholique conservateur, il présente l'avantage de bénéficier du soutien des parlementaires socialistes. La volonté du Palais est ainsi affichée en faveur de la tripartite. Celle-ci se heurte toutefois au préalable libéral relatif à la révocation du docteur Martens. A vrai dire, les enjeux des négociations se déplacent très vite du problème linguistique à la question financière ⁹. Dans ce contexte, la désignation du ministre des Finances revêt une grande importance. En cas de tripartite, le choix du Palais se porte sur Camille Gutt qui présente le double avantage d'être un ministre "technicien" issu des milieux financiers et d'être proche des libéraux. Mais Camille Gutt se refuse à endosser de telles responsabilités, son expérience au sein du gouvernement des banquiers (1934-1935) lui ayant laissé un goût particulièrement amer du monde politique ¹⁰.

8 FERNAND VAN LANGENHOVE, "Les objectifs de la 'politique d'indépendance' de la Belgique", in *Revue belge de Philologie et d'Histoire* (RBPH), 1974 (LII) n° 2, p. 389-403.

9 Sur les négociations relatives à la formation du premier cabinet Pierlot, voir Note de Capelle sur la crise politique, II-III.1939 (ARCHIVES DU PALAIS ROYAL [APR], *Secrétariat du Roi Léopold* [SRL], IIC/P1).

10 Cette amertume est relatée dans un ouvrage que Camille Gutt rédige après la chute du gouvernement dit des banquiers. Voir CAMILLE GUTT, *Pourquoi le franc belge est tombé*, Bruxelles, 1935.

Placé dès le 15 février devant le refus de Camille Gutt, Hubert Pierlot rappelle le catholique A.E. Janssen. A son tour, celui-ci décline l'offre. Sa décision est motivée par sa propre expérience de 1926 au cours de laquelle il n'avait pu, faute du soutien des banquiers belges et étrangers, réaliser son plan de stabilisation monétaire¹¹. Cette crainte se précise à l'issue d'une réunion qu'A.E. Janssen organise le 17 février avec les représentants des grands holdings belges pour leur exposer la situation financière¹². Parmi les participants¹³ figurent Georges Theunis (1873-1966), ancien Premier ministre catholique et proche du groupe Empain, le Baron de Launoit (1891-1981), président du groupe Cofinindus-Brufina, Max-Léo Gérard, ancien ministre des Finances et président du comité de gestion de la Brufina, Willy de Munck (1879-1959), administrateur délégué de la Banque de la Société générale de Belgique et enfin, Georges Janssen (1892-1941), gouverneur de la Banque nationale de Belgique. La réunion débouche sur le constat politique d'une double nécessité : il convient d'une part, de proposer une solution à l'affaire Martens susceptible de rallier les libéraux et, d'autre part, de convaincre les socialistes de s'engager dans une politique de déflation dont jusqu'alors ils ne veulent pas. Les personnalités présentes s'accordent également sur l'impossibilité, dans le court terme, d'émettre un emprunt sur le marché belge. Elles envisagent non sans réticences, notamment de la part de Georges Theunis qui est hanté par le souvenir de 1926, de relever les plafonds des bons du Trésor détenus par la BNB (voir plus loin).

Suite au refus de Janssen, Léopold III décide, le 18 février, de convoquer Camille Gutt au Palais. Après plus d'une heure d'entretien, celui-ci finit par accepter la proposition royale en signe de reconnaissance du soutien que le jeune Roi lui avait accordé en 1935¹⁴. Le 21 février, P.H. Spaak parvient à convaincre le POB d'entrer dans la nouvelle coalition tandis que les libéraux maintiennent leur veto. Finalement Camille Gutt se retrouve dans un cabinet catholique-socialiste. Une autre personnalité proche du monde des affaires, Raoul Richard (1885-1982)¹⁵, occupe les fonctions de ministre des Affaires économiques. La présence de ces deux personnalités dans une coalition catholique-socialiste peut surprendre. Mais elle apparaît moins comme le résultat d'un subtil

11 GUY VANTHEMSCHE, "De Val van de regering Poullet-Vandervelde : een 'samenswering der bankiers'", in *RBHC*, 1978 (IX) n° 1-2, p. 165-214.

12 Conférence chez le ministre des Finances, non datée (ARCHIVES GÉNÉRALES DU ROYAUME [AGR], *Papiers Max-Léo Gérard* [PMLG], n° 119, 5 p.).

13 On trouvera d'utiles informations biographiques sur ces personnalités dans GINETTE KURGAN-VAN HENTENRYK, SERGE JAUMAIN & VALÉRIE MONTENS (dir.), *op. cit.*

14 Camille Gutt confiera les raisons de son entrée dans le cabinet Pierlot devant les parlementaires réunis à Londres durant la guerre. Cfr Exposé by M. Gutt at a meeting of the Conseil Consultatif, 5.V.1942 (CEGES, *Papiers Gutt* [PG], 8A2, p. 4).

15 Raoul Richard (1885-1982), ingénieur de formation, occupe en 1938 la fonction d'administrateur - délégué de la SOFINA. Il est également un proche conseiller du Roi. Voir ANNE-MYRIAM DUTRIEUE, "Richard, Raoul", in GINETTE KURGAN-VAN HENTENRYK, SERGE JAUMAIN & VALÉRIE MONTENS (dir.), *op.cit.*, p. 26-527 et JEAN STENGERS, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence*, Paris/Louvain-la-Neuve, 1992, p. 3.



• 22 février 1939 : le premier gouvernement Pierlot (à l'avant-plan, au centre) est présenté à la presse. Il ne se maintiendra guère plus d'une semaine. Au second rang, en veston rayé, Camille Gutt.
(Photo SOMA-CEGES)

dosage politique que comme l'expression de la volonté royale d'imposer ces figures au sein du cabinet ¹⁶.

Le 23 février, Hubert Pierlot présente aux députés son projet de déclaration gouvernementale. Le Premier ministre qui passe habilement l'affaire Martens sous silence - même s'il promet l'autonomie culturelle - concentre son exposé sur les problèmes économiques et financiers. Camille Gutt, qui lui succède à la tribune, confirme le projet du gouvernement de procéder à un abattement de 5 % sur l'ensemble des traitements dans la fonction publique. Dans son discours, le ministre des Finances insiste sur la nécessité de rétablir la confiance des marchés des capitaux dans la politique financière du gouvernement afin de permettre l'émission d'un emprunt ¹⁷.

La presse ne cache pas son scepticisme quant aux chances de succès du nouveau cabinet. Pour les quotidiens proches des partis de la coalition, la réticence du Premier

¹⁶ En ce qui concerne Raoul Richard, le Roi avait déjà tenté sans succès en 1938 d'imposer sa présence dans le cabinet Spaak. Voir JEAN STENGERS, *op.cit.*, p. 53.

¹⁷ *Annales parlementaires de Belgique. Chambre des Représentants*, séance du 23.II.1939, Bruxelles, 1939, p. 642-644.

ministre à appeler à un vote de confiance, traduite par une demande d'approbation pure et simple de l'ordre du jour, est considérée comme un signe de faiblesse¹⁸. Les libéraux ne voient en cette équipe ni plus ni moins qu'un cabinet "affairo-séparatiste" et insistent sur l'opposition socialiste aux projets de Camille Gutt. La presse boursière n'est guère plus enthousiaste, même si elle se plaît à souligner le discours du ministre des Finances¹⁹. Le lendemain, le Premier ministre et le ministre des Finances doivent faire face à l'hostilité des parlementaires socialistes. L'opposition libérale, quant à elle, tente de relancer les débats sur l'affaire Martens. C'est alors que le leader catholique, Henry Carton de Wiart, décide d'intervenir et réussit à faire voter une motion suspendant les débats jusqu'au mardi 28 février²⁰. A la veille de la reprise des débats, les ministres socialistes font part de leur intention de quitter le gouvernement dans l'hypothèse du maintien de l'abattement de 5 %. Mais Camille Gutt, soutenu par Hubert Pierlot et le gouverneur de la BNB, refuse de céder sur ce point. Pour résoudre la crise, le Roi nomme alors le socialiste Eugène Soudan comme formateur mais celui-ci échoue dans sa tentative de constitution d'un gouvernement tripartite.

Au sein du cabinet, la situation politique est complexe²¹. Les socialistes, qui se remettent à peine de leurs dissensions dans l'affaire de Burgos, craignent d'affronter l'électeur. Le Parti catholique est divisé entre une aile droite conservatrice, partisane d'une politique de déflation et qui, faute de mieux, serait prête à envisager une collaboration avec les socialistes limitée au vote des budgets et à la préparation des élections, et une aile démocrate-chrétienne qui tente d'infléchir la politique de déflation et désire rappeler A.E. Janssen aux Finances. Pour les deux ministres techniciens proches du monde des affaires, la dissolution apparaît comme une solution de moindre mal dans la mesure où elle permet de répondre aux échéances imposées par la Trésorerie. Camille Gutt se déclare même disposé à démissionner mais se heurte au refus d'Hubert Pierlot²². Pour sortir de l'impasse, Gutt convoque le 6 mars ses collègues socialiste et démocrate-chrétien Auguste Wauters et Hendrik Mark, auxquels viennent s'adjoindre Georges Janssen et A.E. Janssen. La réunion débouche sur l'élaboration d'un programme financier comprenant les points suivants : pas d'atteinte à l'index, contribution de 3 % à charge des fonctionnaires pour la constitution de leur pension, instauration d'une taxe militaire et dispositions visant les cumuls²³.

18 *La Libre Belgique*, 22.II.1939, p. 1, col. 1-2 et *Le Peuple*, 23.II.1939, p. 1, col. 2-4.

19 *La Dernière Heure*, 23.II.1939, p. 1, col.1-2 et *L'Echo de la Bourse*, 2 et 24.II.1939, p. 1, col.1-2.

20 Sur cet épisode, voir HENRY CARTON DE WIART, *Souvenirs politiques (1918-1951)*, Bruxelles, 1981, p. 219.

21 Conseil de cabinet, 3.III.1939 (AGR, *Procès-verbaux Séances Conseil de cabinet [PVCM]*, n° 2029, p. 121-134).

22 Conseil de cabinet, 3.III.1939 (AGR, *PVCM*, n° 2029, p. 125-129).

23 Nous n'avons pu trouver trace du plan adopté lors de cette réunion mais Camille Gutt en confiera les grandes lignes à M.-L. Gérard qui rendra visite le lendemain au cabinet du ministre. Entretien avec M. Gutt (AGR, *AML*, n° 119, 2 p.).

Mais le plan élaboré arrive trop tard. Hubert Pierlot a entre-temps consulté Louis Wodon et de nombreuses personnalités catholiques proches du monde des affaires (Ch. de Broqueville, A. Van de Vyvere, le président de la SOFINA, G. Theunis et E. Carton de Wiart, ce dernier comme membre du conseil de direction de la SGB) et estime que “sur le plan de la politique générale... aucune formule ne puisse [peut] être envisagée qui puisse donner les garanties de stabilité indispensable”²⁴. Toutefois, Camille Gutt décide, une semaine plus tard, d’envoyer ce plan à Hubert Pierlot au cas où comme il le prévoit, celui-ci serait amené à diriger le prochain gouvernement²⁵. Finalement le 6 mars 1939, le roi Léopold III signe l’AR de dissolution du cabinet. Il adresse également une lettre à Hubert Pierlot dans laquelle il fustige les “errements politiques” qui ont fini par rendre impossible la formation d’un gouvernement stable. Conformément au désir du Roi, le gouvernement décide de publier la lettre dans la presse²⁶. Le premier cabinet Pierlot a vécu.

III. Politique et finance : le “refus sociologique”²⁷ de la déflation

Les événements de février-mars 1939 et leur dénouement ne peuvent se comprendre complètement que par l’analyse des relations complexes entre pouvoir politique et pouvoir financier. Si le premier s’exerce à la lumière du jeu démocratique, le second a comme champ de prédilection le secret des marchés financiers.

Pour bien comprendre les intérêts en présence, il convient sans doute de rappeler les enjeux de la déflation. Le régime monétaire de la Belgique repose alors sur l’étalon-or (*Gold Standard* ou *GS*). Le gouvernement Van Zeeland, en dévaluant la monnaie, n’a fait que modifier sa parité par rapport à l’or (arrêté royal du 31 mars 1935 confirmé par la loi monétaire du 31 mars 1936)²⁸. Cela signifie que la BNB est dès ce moment tenue d’acheter ou de vendre le métal jaune au prix de 33.193,50 francs le kg. En 1939, la Belgique est, avec les Etats-Unis, un des rares pays occidentaux à maintenir ce lien. Le régime de l’étalon-or présente deux caractéristiques qu’il convient de rappeler : la convertibilité de la monnaie nationale en or et la liberté de circulation des capitaux. Dans ce contexte, une crise de confiance parmi les investisseurs se traduit directement par une perte d’or²⁹. Ainsi en février et mars 1939, la crise politique entraîne une diminution importante de l’encaisse-or et des devises de la BNB.

24 Note sur la formation du cabinet Pierlot (Capelle) (APR, SRL, IIC/P1, p.18).

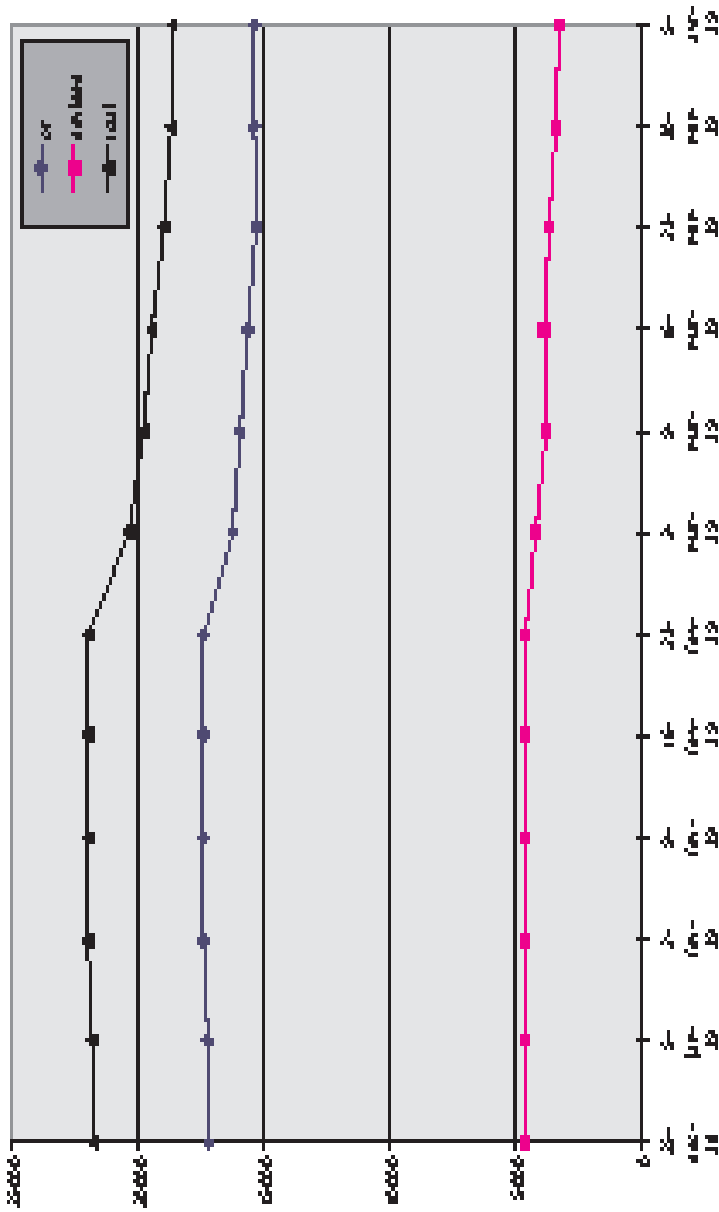
25 Gutt à Pierlot, 13.III.1939 (CEGES, PG, 2A1, p. 1).

26 Conseil de cabinet, 6.III.1939 (AGR, PVCM, 2029, p. 159).

27 Nous empruntons cette expression à R.J. LEMOINE, “Croyances et réalités monétaires”, in *Revue économique internationale*, II.1938, p. 213-245.

28 HERMAN VAN DER WEE & KAREL TAVERNIER, *La Banque nationale de Belgique et l’histoire monétaire entre les deux guerres mondiales*, Bruxelles, 1975, p. 320.

29 CHARLES H. FEINSTEIN, PETER TEMIN & GIANNI TONIOLO, “International economic Organization : Banking, Finance and Trade in Europe between the Wars”, in CHARLES H. FEINSTEIN (dir.), *Banking, Currency and Finance in Europe Between the Wars*, Oxford, 1995, p. 9-60.



30 Ces données proviennent du Rapport de la Commission des Finances chargée d'examiner le budget du ministère des Finances pour l'exercice 1940, Sénat de Belgique, session de 1939-1940, 30.I.1940, n° 79, p. 19.

Si les événements politiques jouent un rôle non négligeable dans ce phénomène, il ne faut pas nier le contexte général dans lequel ils s'inscrivent. Ce temps que nous qualifierons de temps de l'économie est en effet caractérisé en Belgique depuis 1938 par une série de chocs financiers et monétaires qui nourrissent la défiance du monde économique envers le monde politique.

Jusqu'en 1937, les budgets de l'Etat se clôturent en boni grâce à la reprise des affaires. Mais dans le second semestre de la même année, la démission précipitée du ministre des Finances, Henri De Man, et le retournement de la conjoncture économique mondiale jettent à nouveau le trouble dans la gestion des comptes publics. Si la récession est sévère, elle ne se transforme pas en une longue dépression comme ce fut le cas au début des années trente. Mais au point de vue des finances publiques, elle signifie une baisse des recettes et le maintien, voire la hausse, des dépenses³¹. Le socialiste Eugène Soudan qui succède à De Man dans le cabinet Janson se heurte en février 1938 à la droite, opposée à ses projets financiers prévoyant une importante hausse de la fiscalité.

En mai 1938, la Belgique subit coup sur coup, les conséquences de l'Anschluss (mars 1938) et de la décision prise en France par Daladier de relâcher à nouveau les brides de la monnaie française jusqu'à 179 francs français la livre. Cette décision, prise en pleine crise politique belge, provoque des sorties d'or sans précédent³². Dans le nouveau cabinet, constitué en mai 1938, P.-H. Spaak doit faire appel à Max-Léo Gérard comme gage de sa volonté de redresser les comptes publics. Un plan fiscal moins ambitieux que celui de Soudan est approuvé à la fin mai. La détérioration de la situation internationale relègue ensuite les problèmes financiers au second plan. En septembre 1938, la crise de Munich conduit le gouvernement à décréter, dans la logique des principes de la politique d'indépendance, la première phase de la mobilisation. Celle-ci signifie de nouvelles charges pour l'Etat. Max-Léo Gérard réussit à les financer en levant un emprunt sur le marché national.

En octobre, les discussions relatives aux budgets de 1939 peuvent finalement débiter. Le ministre des Finances a l'intention de faire voter un projet de loi lui accordant les pouvoirs spéciaux, seule solution lui permettant - par le biais de lois votées - d'agir sur les dépenses. Il se heurte alors tant au cabinet qu'à la Chambre, à l'hostilité de la gauche et d'une partie de la droite. Celle-ci le contraint à démissionner. Quelques jours plus tard, Max-Léo Gérard rédige un mémoire très sévère à l'égard de la politique financière du cabinet. Ses conclusions sont sans appel : "depuis des années, le budget a été sacrifié à la politique. Il faut dès à présent sacrifier - temporairement - la politique au budget.

31 Sur l'évolution des finances publiques belges de 1935 à 1939, voir P. VAN DER REST, "Les finances publiques", in *Bulletin de l'Institut de Recherches économiques et sociales (IRES)*, II.1940 n° 2, p. 110-118.

32 *The Belgian Exchange Crisis of May 1938*, BIS (Economic Department), Bâle, 1938 (ARCHIVES DE LA BANQUE NATIONALE DE BELGIQUE [ABNB]).

Et il faut le faire avant qu'il ne soit trop tard"³³. Le remplacement de Max-Léo Gérard par le catholique A.E. Janssen, partisan d'une politique de rigueur et proche des milieux financiers³⁴, ne rassure pas les marchés. Il est vrai que ceux-ci subissent les conséquences de la nouvelle chute de la monnaie anglaise qui débute au mois de novembre pour se prolonger en décembre.

De manière générale, l'ensemble de ces chocs financiers et monétaires ne marque pas profondément l'économie mais retarde son redémarrage. Ces événements créent un décalage économique entre la Belgique et ses partenaires. Au niveau interne, la politique de *stop and go* des taux d'escompte, qui passent de 4 % en mai 1938 à 2, 5 % au mois d'octobre pour remonter à 4 % en avril 1939, perturbent le marché des capitaux³⁵.

Au point de vue monétaire, la chute des monnaies française et anglaise relance le débat sur l'abandon de l'étalon-or et le rattachement de la monnaie nationale à la livre sterling. Cette modification du régime monétaire est surtout défendue par les représentants des secteurs de l'économie belge liés à l'exportation. Le 29 novembre, le secteur textile prend officiellement position en faveur de cette solution par l'entremise de P. De Staercke, directeur du groupement des industries textiles belges³⁶. Au mois de décembre, les milieux anversoises de l'exportation renchérissent par l'entremise de Cléomir Jussiant, président sortant de la Chambre de Commerce d'Anvers³⁷, puis du sénateur libéral Robert Godding³⁸ qui remettent en question les fondements d'une politique de franc fort face à des monnaies française et anglaise de plus en plus faibles. En janvier 1939, l'économiste F. Baudhuin dénonce vivement la politique de l'étalon-or et prône un ajustement de la monnaie nationale sur la livre³⁹. Plus significative encore est la prise de position de la Société générale de Belgique qui n'hésite pas à déclarer dans son rapport annuel, publié en février : "La seule politique défendable est celle de

33 Mémoire sur les raisons de ma démission de ministre des Finances et sur la politique financière de la Belgique (AGR, PMLG, n° 106, p. 17).

34 A.E. Janssen est depuis 1934, vice-président de la Société belge de Banque contrôlée par les clans Boël, Janssen et Solvay. Voir A.-M. DUTRIEUE, "Janssen A. E.", in GINETTE KURGAN-VAN HENTENRYK, SERGE JAUMAIN & VALÉRIE MONTENS (dir.), *op. cit.*, p. 387-389.

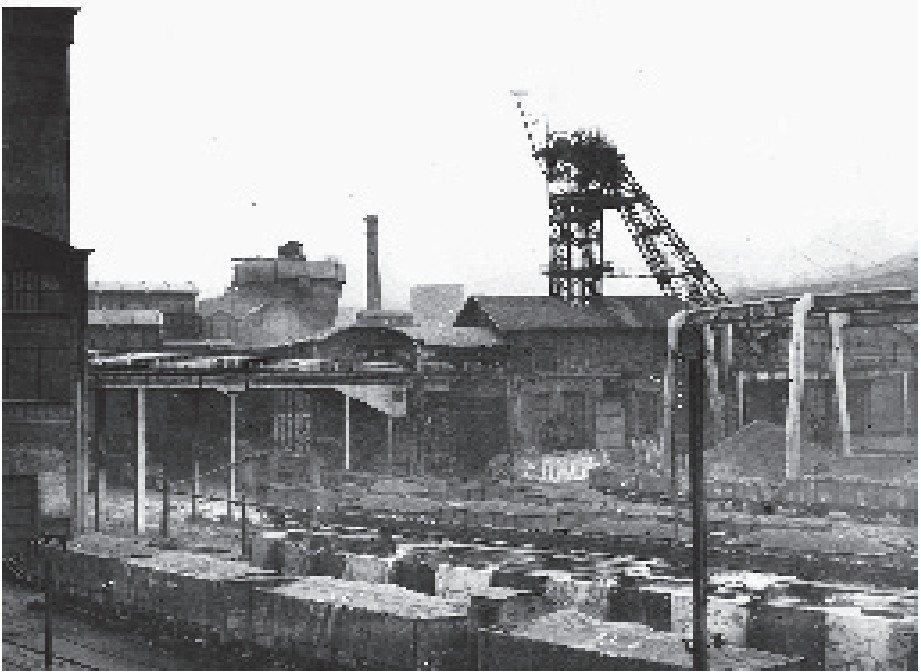
35 *L'Echo de la Bourse*, 7-8.VII.1940, p. 1, col. 1-2.

36 *La Libre Belgique*, 29.XI.1938, p. 1, col. 1-2.

37 *L'Echo de la Bourse*, 21.XII.1938, p. 1, col. 1.

38 R. Godding (1883-1983), sénateur libéral d'Anvers depuis 1932, est également présent dans les conseils d'administration de nombreuses sociétés coloniales et financières comme la Compagnie congolaise des Cafés (président), le Crédit général d'Anvers (administrateur) et l'Union financière d'Anvers. Il est en outre un vieil ami de Camille Gutt. Cette amitié qui remontait à l'époque où les deux hommes étaient étudiants se détériora durant la guerre. Voir *Incident Godding*, V.1942 (CEGES, PG, 5A2B, p. 4); sur les positions de Godding sur la monnaie, *L'Echo de la Bourse*, 4.I.1939, p. 1, col. 1.

39 FERNAND BAUDHUIN, "La vie économique. Rattachement du franc belge à la Livre", in *Revue générale*, 15.I.1939, p. 136-144.



• L'industrie lourde wallonne constitue encore indéniablement à la fin des années trente l'épine dorsale de l'économie belge.
(Photo SOMA-CEGES)

l'adaptation immédiate, souvent impopulaire sans doute ou lésant en apparence certains intérêts mais seule susceptible d'assurer l'équilibre du pays"⁴⁰.

Cependant, ces prises de position ne font pas plier les autorités monétaires de la BNB qui restent partisans de la fidélité de la Belgique à l'étalon-or. A leurs yeux, ce régime est considéré comme le meilleur garant de l'indépendance de la politique monétaire nationale. Toutefois, le régime de l'étalon-or rend le marché belge des capitaux particulièrement vulnérable à la spéculation internationale. Pour contrebalancer ces effets, la BNB prend toute une série de mesures destinées à faciliter les différentes formes de crédit pour les entreprises exportatrices⁴¹. Dans ce contexte, la déflation s'impose pour des raisons essentiellement financières liées au régime monétaire (c'est-à-dire le maintien de la parité or de la monnaie nationale) et tient peu compte des critères économiques. Dès lors, il ne reste plus au gouvernement (et à Camille Gutt) que le choix entre une dévaluation impossible et une déflation récusée par le monde politique et une partie du

40 SOCIÉTÉ GÉNÉRALE DE BELGIQUE, *Compte rendu présenté à l'assemblée des actionnaires, 28.II.1939*, Bruxelles, 1939, p. 16.

41 HERMAN VAN DER WEE & KAREL TAVERNIER, *op.cit.*, p. 321.

monde économique mais nécessaire pour restaurer la confiance des marchés financiers et y placer un emprunt. L'arrivée de Camille Gutt aux Finances constitue un signal clair dans le sens de la déflation. Encore faut-il qu'elle soit considérée comme crédible compte tenu de la présence des socialistes au gouvernement.

Camille Gutt est conscient de cette situation lorsqu'il écrit à son ami Robert Godding : "une majorité ne sert à rien pour trouver de l'argent, il faut la confiance du détenteur de capitaux gros ou minimes qui s'appelle Monsieur tout le monde [et] qui attendait que quelqu'un lui déclarât qu'il fallait réduire les frais généraux de l'Etat et non augmenter les impôts"⁴². La déflation telle qu'annoncée le 21 février 1939 se heurte à un véritable 'refus sociologique' de ses adversaires politiques de gauche dont l'électorat demeure plus sensible à l'évolution du chômage qu'à celle des prix. Les milieux économiques sont quant à eux fort divisés sur la question. Les objectifs diffèrent bien sûr selon les secteurs concernés. Pour celui de l'exportation, la chute de la livre en novembre justifie un relâchement de la politique monétaire qui lui permettrait de profiter de la reprise de l'activité économique internationale. Quant à la prise de position de la Société générale en faveur de la dévaluation, on peut se demander si celle-ci ne s'explique pas avant tout par des motifs d'ordre politique. Elle traduirait alors le peu de crédit accordé à la réalisation d'un programme de déflation auquel participeraient des socialistes. La droite conservatrice préfère sans doute opter pour la tenue d'élections avec l'espoir que la gauche soit affaiblie au point qu'une véritable politique de déflation puisse être mise en place.

IV. Regagner la confiance : le pari du second gouvernement Pierlot (17 avril 1939 - 2 septembre 1939)

La campagne électorale ne commence pas sous les meilleurs auspices pour les trois partis traditionnels car tous sont, à des degrés divers, touchés par de profondes divisions internes. Celles-ci ne peuvent se comprendre sans faire référence aux transformations qui ont marqué le monde politique belge dans la seconde moitié des années trente. Le POB est encore fortement affecté par les retombées de l'affaire de Burgos⁴³. Le Parti catholique qui achève la réforme de ses structures entamée après les élections de 1936 est toujours profondément divisé entre ses ailes gauche et droite⁴⁴. Quant au Parti libéral, il est atteint par la fronde émanant des jeunes Turcs du parti⁴⁵. La campagne électorale est dominée par la question financière. Le POB répète son credo de "ni déflation, ni dévaluation" sans toutefois poursuivre sa réflexion sur les réformes de structures de

42 Gutt à Godding, 19.III.1939 (CEGES, PG).

43 MIEKE VAN HAEGENDOREN, *Le Parti socialiste belge de 1914 à 1940*, Bruxelles, 1995, p. 127-129.

44 EMMANUEL GERARD, *De Katholieke Partij in crisis. Partijpolitiek in België (1918-1940)*, Louvain, 1985, p. 488-506.

45 FRANCIS BALACE, "Unité et défense nationales : deux combats libéraux", in HERVÉ HASQUIN (dir.), *Le Libéralisme en Belgique. Deux cents ans d'histoire*, Bruxelles, 1989, p. 241-255.

l'économie nationale. Les partis de droite préfèrent mettre l'accent sur le rejet de la dévaluation et la mise en oeuvre d'une politique financière de rigueur prenant la forme d'une réduction des dépenses publiques.

Le résultat des élections du 2 avril témoigne d'une remontée des partis de droite au détriment du Parti socialiste. Par rapport aux résultats de 1936, les libéraux et les catholiques gagnent tous deux 10 sièges - le premier passe de 23 à 33 sièges, le second de 63 à 73 - tandis que les socialistes en perdent 6 (de 70 à 64). A gauche, le Parti communiste maintient sa position en nombre de sièges. A droite, la donnée fondamentale du scrutin réside dans l'écroulement de Rex dont le nombre de parlementaires passe de 21 à 4. Quant aux nationalistes flamands, ils consolident légèrement leurs positions (17 sièges au lieu de 16)⁴⁶. La Bourse réagit favorablement à l'annonce de ces résultats considérés comme la réponse du pays à l'appel du Roi⁴⁷ du 6 mars. Elle entrevoit surtout la possibilité pour les partis de droite d'imposer la déflation aux socialistes⁴⁷.

Cependant, les échéances financières restent toujours en suspens. Dès le 29 mars, Jules Ingebleek (vice-gouverneur de la BNB) prévient le Palais de la nécessité pour le Trésor de trouver dans les plus brefs délais la somme de 1,5 milliards. Pour le vice-gouverneur de la BNB, celle-ci peut prendre la forme d'une avance de la banque centrale à l'Etat. Cette opération a toutefois un prix politique : la nomination au portefeuille des Finances, d'un ministre issu du milieu parlementaire. Il avance alors le nom du catholique Gustav Sap. Le lendemain, c'est au tour de Georges Janssen de tirer la sonnette d'alarme. Pour ce dernier, les problèmes financiers ne peuvent être résolus qu'à la triple condition de résoudre au plus vite la crise politique, de présenter un programme financier en équilibre et enfin, d'assurer le maintien des prix belges par rapport à ceux des pays concurrents⁴⁸.

Résolution de la crise politique

Le 4 avril, le Roi commence ses consultations au Palais en vue de la formation du nouveau cabinet. L'ensemble des personnalités consultées penchent en faveur de la tripartite, craignant le poids de l'opposition socialiste. Camille Gutt partage également ce point de vue. Il s'adresse au Roi le 6 avril pour lui faire part de cette position. Celle-ci est essentiellement dictée par son expérience au sein du 'gouvernement des banquiers' de 1934 à 1935 qui avait été selon lui torpillé de l'extérieur par les socialistes. En conclusion, selon Camille Gutt, "seuls les trois partis risquant ensemble l'impopularité sont capables de faire la politique qui doit nous sauver"⁴⁹. Afin de faciliter la mise sur pied du cabinet, il se déclare disposé à laisser sa place à une autre personnalité libérale. Jules Ingebleek, s'adressant à nouveau au Souverain, lui fait part des risques d'une

46 EMMANUEL GERARD, "La démocratie contestée...", p. 123.

47 *L'Echo de la Bourse*, 1-2.IV.1939, p. 1, col. 1-2.

48 Note : le ministre du prochain gouvernement, 29.III.1939 (APR, SRL, IIC/P2) et Note de G. Janssen au Roi, 31.III.1939 (APR, SRL, IIC/P2).

49 Gutt à Léopold III, 6.IV.1939 (APR, IIC/P2).

éventuelle dévaluation; il estime en outre que tant les démocrates-chrétiens que les socialistes refuseront la présence de Gutt au sein du prochain cabinet. Les arguments d'Ingenbleek se fondent sur un entretien qu'il a eu avec Henri De Man. Le leader socialiste lui a en effet déclaré l'opposition du POB à la présence de Camille Gutt dans le nouveau cabinet. Il lui a également signifié son hostilité à une dévaluation immédiate, préconisant le rattachement du franc belge à la livre anglaise dès que les circonstances politiques le permettraient ⁵⁰.

Le 5 avril, le Roi investit Hubert Pierlot d'une mission d'information. Le 12 avril, il est nommé formateur. Le Roi profite de cette nomination pour convoquer au Palais des personnalités du monde politique (les ministres Pierlot, De Schryver, Devèze, Max, Lippens, Wauters et Spaak), économique (Gutt, Richard) et social (P.W. Segers de la Ligue nationale des Travailleurs chrétiens ⁵¹ proche des démocrates-chrétiens). Le souverain exprime par ce geste sa volonté de voir se former une nouvelle coalition tripartite. L'essentiel des propos qu'il tient au cours de cette réunion concernent l'organisation de la vie politique et la question financière. Dans ce dernier domaine, s'il ne rejette pas les acquis sociaux, le Roi prône une plus grande sélectivité dans les dépenses de l'Etat et la diminution de l'emprise des groupes d'intérêts sur la vie politique ⁵². Le 16 avril, le formateur est tout près d'aboutir. Il essuie cependant le refus du POB de participer à la nouvelle coalition. Le 17 avril, Hubert Pierlot est enfin en mesure d'annoncer la composition de son nouveau cabinet. Il y cumule la fonction de Premier ministre avec celle de ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. Camille Gutt conserve le portefeuille des Finances tandis que Gustav Sap remplace Raoul Richard aux Affaires économiques.

Le programme financier du nouveau cabinet

Sans attendre, le gouvernement s'attelle à la confection des budgets pour 1939. Afin de se faciliter la tâche, il décide de recourir aux pouvoirs spéciaux, répondant par là au vœu des milieux boursiers en faveur d'une mise en congé du Parlement, à l'instar de ce qui a été décidé en France par Paul Reynaud. Le projet de loi attribuant les pouvoirs spéciaux est adopté le 16 avril. Les socialistes, opposés à ce vote, déclarent toutefois vouloir poursuivre une politique d'opposition "constructive et loyale" à condition que le gouvernement renonce à la déflation ⁵³.

Le programme économique du second cabinet Pierlot est essentiellement consacré à la résolution des problèmes financiers. Selon Camille Gutt, le déficit du budget ordinaire

50 Ingenbleek à Léopold III, 12.IV.1939 (APR, SRL, IIC/P2).

51 La présence de Segers s'explique par les prises de position très nettes prises par le syndicat chrétien contre la politique de déflation. Voir *La Libre Belgique*, 7. IV.1939, p. 1, col. 1-2.

52 Formation du cabinet Pierlot II (APR, SRL, IIC/P2, p. 3-5).

53 *Annales parlementaires de Belgique. Chambre des Représentants*, séance du 26.IV.1939, Bruxelles, 1944, p. 59.

pour 1939 s'élève à 650 millions et celui du budget extraordinaire à trois milliards. Pour trouver de telles sommes, le ministre des Finances ne dispose guère de plus de trois moyens. Il peut créer des recettes nouvelles, mais cette solution est redoutée par les marchés et rejetée par la droite, qui est partisane d'une action énergique sur les dépenses publiques. Il peut enfin miser sur l'inflation en prenant le risque de se trouver contraint à dévaluer la monnaie.

Le 26 avril, Camille Gutt dévoile les grandes lignes de ses projets financiers. Du côté des recettes, il envisage un prélèvement supplémentaire de 3 % sur les revenus des fonctionnaires et une augmentation de la fiscalité indirecte. Il prévoit en outre un prélèvement à charge des sociétés productrices d'électricité sans en préciser les modalités⁵⁴. Sur le plan des dépenses, Camille Gutt projette de mettre un terme à la politique des grands travaux - seuls les programmes de logements sociaux seront poursuivis -, répondant par là aux revendications des droites libérale et catholique. Cette mesure est avant tout symbolique⁵⁵. Elle n'en constitue pas moins une rupture avec le passé car les grands travaux étaient associés à la politique des cabinets Van Zeeland.

En ce qui concerne les besoins du budget extraordinaire, le ministre des Finances décide de procéder dans un premier temps à la consolidation de l'emprunt de 780 millions conclu en juin 1938 par Max-Léo Gérard. Camille Gutt consacre la dernière partie de son discours à réfuter les arguments en faveur de la dévaluation. Sa position est basée sur la comparaison qu'il établit entre la situation en 1935 et 1939. Selon lui, trois conditions absentes en 1939 avaient permis d'asseoir le succès de la dévaluation de mars 1935, à savoir la concordance de la dévaluation avec la reprise internationale, la mise à disposition des moyens disponibles résultant de la réévaluation de l'encaisse or de la BNB pour une politique de relance et les effets de la politique de déflation qui avait permis de réduire les prix intérieurs. Il est vrai qu'entre-temps les positions sur ce problème avaient fortement évolué. Tant Fernand Baudhuin que le député libéral Charles Emmanuel Janssen, pourtant lié au secteur textile, récusent désormais la nécessité d'une dévaluation⁵⁶.

La politique des prix

La politique des prix intervient également dans les problèmes financiers de la Belgique. Celle-ci influe grandement sur le budget de l'Etat : les traitements dans la fonction publique étant liés à l'index des prix de détail, l'augmentation de ces derniers entraîne le gonflement des charges publiques.

54 *Idem*, p. 56-59.

55 Le cabinet précédent dirigé par P.-H. Spaak avait déjà pris la décision de la suppression de l'OREC, voir GUY VANTHEMSCHÉ, "De mislukking...", p. 386-389.

56 FERNAND BAUDHUIN, "La question de la dévaluation", in *La Libre Belgique*, 21.IV.1939, p. 1, col. 1-2; C.E. Janssen (administrateur de la Fabelta [Union des Fabricants belge de Textiles artificiels]), "La collaboration libérale", in *La Dernière Heure*, 21.IV.1939, p. 1, col. 6-7.



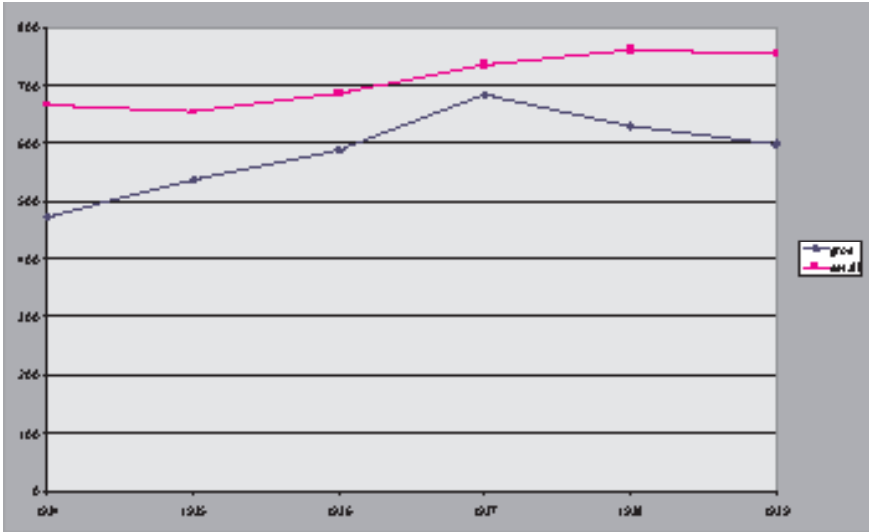
• Camille Gutt, ministre des Finances (Photo *Le Soir*)

Les tendances économiques à moyen terme jouent un rôle important dans la fluctuation des prix. En effet, la dévaluation de 1935 continue à provoquer la hausse des prix de détail alors que la conjoncture s'est inversée depuis 1937. Dans ce domaine, le second gouvernement Pierlot peut compter sur les conclusions de la Commission du Nombre indice des Prix de Détail chargée de modifier le calcul de l'index⁵⁷. La réforme, traduite sous forme de loi le 26 avril, a pour principal objet de supprimer la date de référence de 1914 pour le calcul de l'index. Ce mode de calcul qui permet d'atténuer, par un jeu complexe de moyennes, les effets de la hausse des prix sur l'index, ne parvient pourtant pas à casser la tendance. Ainsi, le gouvernement se voit contraint en juillet de payer les salaires dans la fonction publique à l'index 105 au lieu de l'index 110 normalement d'application⁵⁸.

⁵⁷ Cette commission réunissant des représentants du monde syndical, patronal et scientifique avait été instituée le 2 avril 1935. Voir PETER SCHOLLIERS, *Loon-Indexering en Sociale Vrede. Koopkracht an klassenstrijd tijdens het interbellum*, Bruxelles, 1985, p. 143.

⁵⁸ *Moniteur belge*, 26.IV.1939, p. 3005-3006.

Graphique 2 :
Evolution des prix de détail et de gros en Belgique
(de 1934 jusqu'à la réforme d'avril 1939)⁵⁹



V. Vers une reprise libérale ? Politique financière et situation économique à la veille de la déclaration de guerre

A l'annonce de la composition du cabinet bipartite excluant la gauche et du vote des pouvoirs spéciaux, le climat change dans le chef des opérateurs économiques. Les espoirs sont en effet grands de voir la Belgique profiter de la 'reprise libérale' dont la presse répercute les résultats positifs aux Etats-Unis, en France et dans une moindre mesure en Grande-Bretagne. Plus que tout autre exemple, c'est la reprise économique observée en France depuis la venue aux Finances de Paul Reynaud qui impressionne le plus⁶⁰. Les projets fiscaux de Gutt ne suscitent bien sûr pas l'enthousiasme. La presse boursière réagit pourtant favorablement au discours du 26 avril. Elle répercute alors les nombreux signes d'approbation en provenance de personnalités économiques ou encore d'associations comme la Chambre de Commerce de Bruxelles⁶¹. Au mois de juin, le ton change et devient plus hostile. La mesure sur laquelle se focalisent les critiques est le projet annoncé depuis le 23 février d'un prélèvement à charge des sociétés productrices d'électricité⁶².

59 LÉON H. DUPRIEZ, "La conjoncture économique de la Belgique et du Luxembourg", in *Bulletin de l'IRES*, 1940 n° 2, annexes, p. III-IV.

60 Voir à ce sujet ALFRED SAUVY, "L'évolution économique", in JANINE BOURDIN (dir.), *Edouard Daladier, chef de gouvernement*, Paris, 1977, p. 87-98 et pour une évaluation plus critique de la reprise de 1939, MICHEL MARGAIRAZ, *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion*, t. 1, Paris, 1991, p. 288-328.

61 *L'Echo de la Bourse*, 10.V.1939, p. 1, col. 3.

62 *Idem*, 15.VI.1939, p. 1, col. 1-2.

Le programme présenté par Camille Gutt est dicté par le choix de la primauté de la politique financière sur les problèmes économiques. Cette politique a comme objectif de résoudre les problèmes de trésorerie en autorisant l'émission à court terme d'un emprunt sur le marché belge. Dans l'attente de sa réalisation, le ministre des Finances peut espérer placer un emprunt sur les marchés étrangers ou faire appel à la BNB. En ce qui concerne les marchés étrangers, les possibilités d'émission se limitent pratiquement aux deux places neutres de Zurich et d'Amsterdam. Dans un premier temps, Camille Gutt réussit non sans mal à consolider l'emprunt de 780 millions conclu pour un an par Max-Léo Gérard en juin 1938 auprès d'un syndicat banquier hollando-suisse. Mais il doit essuyer le refus des banques suisses de participer à toute nouvelle émission d'un emprunt belge. Sur le marché financier belge, les banquiers de la place de Bruxelles font également part de leur réticence par l'entremise d'Alexandre Galopin, président de la Société générale de Belgique et de l'Association des Banques belges (ABB)⁶³. Il faut savoir que les retraits de dépôts effectués suite à la crise politique de février ont rendu le marché trop liquide. Les banques préfèrent donc attendre la reconstitution des dépôts⁶⁴. En août, toute émission d'un nouvel emprunt à Amsterdam devient impossible suite à la faillite de la Banque Mendelsshon, spécialiste européenne de ce genre d'opérations.

Cet échec pousse Camille Gutt à hâter la réforme des statuts de la BNB annoncée le 26 avril, réforme dont le but est de relever les plafonds des opérations menées au titre de l'*Open Market Policy*. Cette politique, menée par le biais de l'escompte des bons du Trésor, permet à la BNB de réguler le marché monétaire et de procurer des moyens supplémentaires à l'Etat sans provoquer d'inflation aussi longtemps qu'elle rencontre ses obligations en matière de convertibilité⁶⁵. Mais si cette réforme est appuyée par les experts de la BNB⁶⁶, elle est envisagée avec réticence dans les milieux financiers hantés par le souvenir de 1926, comme il en ressort des conclusions de la réunion de février 1939 au cabinet de Janssen⁶⁷. On peut comprendre dans ce contexte la double importance psychologique et financière de l'échec de l'emprunt extérieur. Son succès aurait constitué un signal clair de confiance adressé par les marchés étrangers envers la politique du gouvernement. Au niveau financier, il aurait rendu possible l'émission sur la place de Bruxelles d'un emprunt destiné à ponctionner le surplus monétaire de la thésaurisation.

63 Conseil de cabinet, 5.V.1939 (AGR, *PVCM*, 2030, p. 283-283).

64 FERNAND BAUDHUIN, "Equilibre monétaire, banques et capitaux", in *Bulletin de l'IRES*, II.1940 n° 2, p. 100-102.

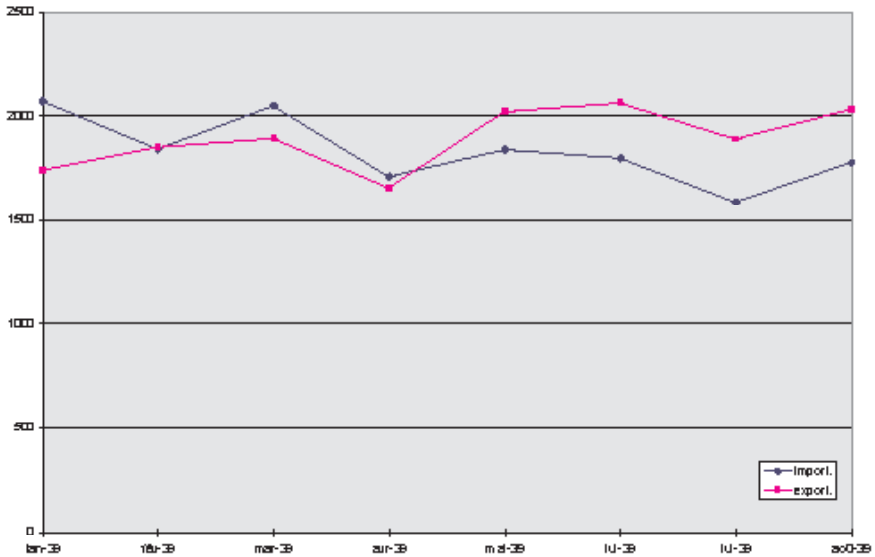
65 F. CAPIE, CH. GOODHART & N. SCHNADT, "The development of central banking", in *The Future of Central Banking. The Tercentenary Symposium of the bank of England*, Cambridge, 1994, p. 7.

66 L.H. DUPRIEZ, *Etude critique des moyens d'action de la Banque nationale dans leurs rapports avec les dispositions législatives régissant la monnaie, le crédit ainsi que les finances publiques(s)*, 16.II.1939 (ABNB, B450 (15), p. 13).

67 En 1926, la perte de confiance dans le cabinet Pouillet-Vandervelde avait conduit à la vente massive de bons d'Etat, ce qui avait amené un gonflement considérable du marché monétaire. Voir BARRY EICHENGREEN, *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression 1929-1939*, Oxford/New York, 1992, p. 169.

La primauté accordée à la politique financière conduit le gouvernement à négliger les problèmes économiques. Grâce à la reprise des activités soutenue par le lancement des programmes d'armements en France et en Angleterre, certaines industries comme la sidérurgie bénéficient de nouvelles commandes qui renforcent la balance commerciale du pays. Mais d'autres secteurs comme le textile continuent à souffrir de leur manque de compétitivité. Au niveau interne, la poursuite de la politique de déflation contribue à réduire la consommation. D'une manière générale, on ne peut parler en Belgique de reprise libérale comme c'est le cas en France. En juillet 1939, l'économie belge est encore convalescente. La reprise de certains secteurs traduit la segmentation grandissante de l'économie⁶⁸. Elle apparaît moins comme le résultat d'une orientation idéologique définie que comme l'application des principes classiques d'une politique de déflation destinée à recouvrer la confiance des marchés financiers. Force est de constater que sur ce plan, elle échoue, non seulement pour des raisons financières mais aussi à cause d'aléas indépendants de la volonté politique du ministre des Finances.

Graphique 3 :
Evolution du commerce extérieur de la Belgique (I.1939 - VIII.1939)⁶⁹
(en millions de francs)



68 LÉON H. DUPRIEZ, "La conjoncture économique de la Belgique et du Luxembourg", in *Bulletin de l'IRES*, VIII.1939 n° 4, p. 453-458.

69 ID., "La conjoncture économique de la Belgique et du Luxembourg", in *Bulletin de l'IRES*, II.1940 n° 2, annexes, p. IV.

VI. De la politique d'indépendance à la politique de neutralité : vers une politique financière de guerre ?

La dernière semaine du mois d'août 1939 est marquée par une nouvelle crise internationale consécutive à l'invasion de la Pologne par les troupes allemandes. Cette fois, les tractations diplomatiques ne peuvent empêcher le déclenchement des hostilités. Mais Hitler qui concentre ses opérations militaires sur le front Est laisse une période de répit aux puissances occidentales. La 'drôle de guerre' se caractérise dans le chef de deux des belligérants, la France et le Royaume-Uni, par une adaptation de leur politique financière à la perspective d'un nouveau conflit.

Au Royaume-Uni, le chancelier de l'Echiquier, John Simon, décide d'imposer les bénéfices de guerre en vue de résorber l'inflation résultant de l'augmentation des dépenses publiques. Pour l'économiste anglais J.M. Keynes, cette mesure est insuffisante. Dans un recueil d'articles publié en 1940 et passé depuis à la postérité (*How to Pay for the War*), il préconise une politique financière basée sur le recours à la fiscalité plutôt qu'à l'endettement public afin de contenir les pressions inflationnistes de l'économie de guerre ⁷⁰. En France, Paul Reynaud privilégie le front économique par rapport au militaire. Poursuivant sa politique de redressement, il n'hésite pas à instaurer le contrôle des changes et à faire adopter de nouveaux impôts. Par ailleurs, il engage son pays dans une collaboration étroite avec le Royaume-Uni. Celle-ci se concrétise par la conclusion d'accords de coopération sur les plans commercial (17 novembre 1939), militaire (accord de coordination des achats militaires du 18 novembre 1939) et monétaire (accord relatif aux changes du 4 décembre 1939) ⁷¹.

La crise internationale provoque de nouvelles tensions sur les marchés des changes. Dans la nuit du jeudi 25 au vendredi 26 août, Camille Gutt est averti de la décision britannique de ne plus soutenir le cours de la livre. Placé une nouvelle fois devant la perspective de la chute de la monnaie anglaise, le ministre des Finances reste toutefois opposé à la liaison du franc belge à la livre. Cette position est dictée par des considérations politiques qui se rattachent à la neutralité : "nous ne devons pas avoir l'air de nous lier à une monnaie étrangère" ⁷². Jusqu'à la mi-septembre, la crise internationale provoque un double mouvement de retrait de fonds et de recours au crédit. Ces deux phénomènes contribuent à augmenter la circulation fiduciaire. Mais rapidement de nombreux signes confirment la résistance du marché financier belge. Le Belga se raffermi sur le marché des changes et sa solidité est générale, excepté vis-à-vis du franc suisse. De plus, la Bourse

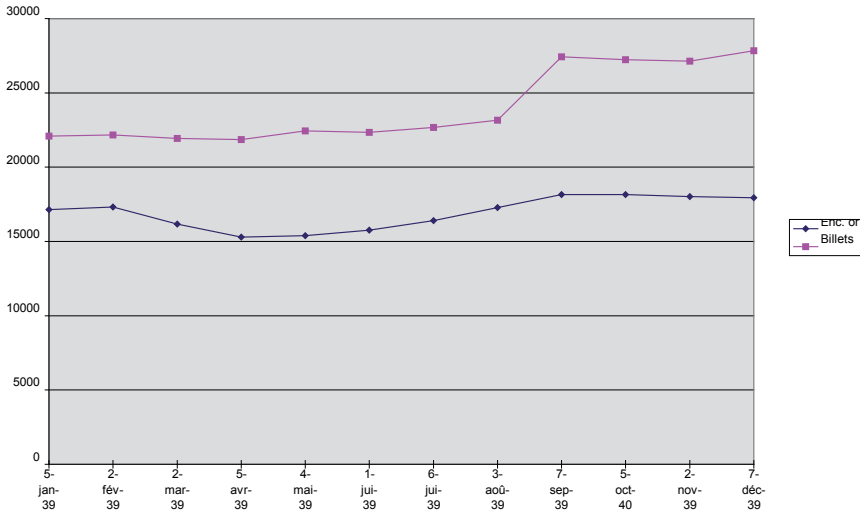
70 R.S. SAYERS, "Financial Policy 1939-1945", in Sir K. HANCOCK, *History of the Second World War* (UNITED KINGDOM CIVIL SERIES), Londres, 1956, p. 28-31; JOHN MAYNARD KEYNES, "How to Pay for the War", in DONALD MOGGRIDGE (dir.), *The Collected Writings of J.M. Keynes*, t. 22 : *Internal War Finance*, Cambridge, 1978, p. 42.

71 ROBERT FRANK, "Une drôle économie de guerre", in *Historiens et Géographes*, n° 328, VII-VIII.1990, p. 127-136 et Id., *La Hantise du déclin. Le rang de la France en Europe 1920-1960*, Paris, 1994, p. 193-195.

72 Note de Capelle, 25.VIII.1939 (APR, SRL, IIC/P3, p. 1).

de Bruxelles est entraînée dans le mouvement à la hausse qui se manifeste sur les autres places neutres comme New York ou Amsterdam ⁷³.

Graphique 4 :
Evolution de l'encaisse-or et de la circulation des billets (5.II.1939 - 7.XII.1939) ⁷⁴
(en millions de francs)



Au point de vue politique, la crise internationale justifie la constitution d'un gouvernement d'union nationale englobant les socialistes. L'élargissement ne pose guère de difficultés. Les nouveaux ministres socialistes sont P.-H. Spaak (Affaires étrangères), A. Wauters (Information nationale), A. Balthazar (Travail et Prévoyance sociale), E. Soudan (Justice) et H. De Man (sans portefeuille). Les relations entre le nouveau cabinet et le Souverain ne se présentent toutefois pas sous les meilleurs auspices. Dans le contexte de guerre, Léopold III entend préserver ses prérogatives de chef des Armées face au gouvernement, ce qui le conduit à multiplier les interventions en matière de propagande et d'affaires étrangères. En outre, le 5 septembre, la Chambre adopte un arrêté-loi lui octroyant les 'pouvoirs extraordinaires'. Mais le Souverain refuse de présider le premier Conseil du nouveau cabinet ⁷⁵. Il faudra alors toute la fermeté et la diplomatie d'Hubert Pierlot pour éviter un nouveau remaniement ministériel. Finalement, seul le social-chrétien H. Marck sera amené à démissionner suite à l'affaire

⁷³ *L'Echo de la Bourse*, 10-11.IX.1939, p.1, col. 1-2.

⁷⁴ *Rapport de la Commission...*, p. 19.

⁷⁵ JAN VELAERS & HERMAN VAN GOETHEM, *Leopold III, de Koning, het Land, de Oorlog*, Tielt, 1994, p. 114-116.

de la chute du Crédit anversoï 76.

VII. Vers une politique financière de guerre

Le déclenchement des hostilités ne réduit en rien la nécessité d'assainir les finances publiques. Elle la renforce même dans le cadre d'une action à moyen terme de préparation au conflit. Dès la mi-juillet, Camille Gutt s'inquiète auprès de ses collègues des prévisions financières pour le budget 1940. Il laisse alors entrevoir la menace réelle ou simulée d'une dévaluation. Celle-ci constitue à n'en pas douter une mise en garde à l'égard de ses collègues destinée à leur faire prendre conscience de la nécessité de poursuivre l'assainissement des finances publiques 77. Dans un premier temps, le recours à l'escompte des bons d'Etat auprès de la BNB permet de soulager le Trésor. Mais le passage à la phase C de la mobilisation, décidé le 2 septembre, implique des charges supplémentaires de l'ordre de 11 millions par jour, soit une dépense annuelle de 4 milliards 78.

Pour faciliter son action, le gouvernement dispose jusqu'à la fin décembre des pouvoirs spéciaux. Mais la procédure des arrêtés-lois commence à soulever de nombreuses critiques de la part des parlementaires de droite. Ceux-ci revendiquent désormais que les projets d'impôts soient soumis au vote de la Chambre. Le gouvernement finit par céder sur ce point, le Premier ministre étant convaincu que la droite est "unanime sur la nécessité des impôts et la nécessité de les établir rapidement" 79. En contrepartie, les projets fiscaux proposés par le ministre des Finances seraient considérés comme un tout. Le 14 novembre, les projets sont déposés sur le bureau de la Chambre et les débats peuvent débiter. Comme toujours, le budget comporte le volet des recettes et celui des dépenses.

Les recettes nouvelles

Le programme financier de Camille Gutt prévoit la création de recettes nouvelles pour un montant de 1.500 millions. Une partie de celles-ci avaient déjà été décidées durant les vacances. Elles concernent l'augmentation et la création d'accises et de droits de douane. La hausse de la fiscalité indirecte est justifiée par le ministre des Finances en fonction de son influence sur la demande et la consommation de nouveaux produits. Gutt espère en effet que la mesure permettra de contenir la hausse des prix et l'inflation (voir plus loin). Ces projets sont rapidement approuvés à une large majorité. Seuls les

76 Le Roi avait notamment insisté auprès de Pierlot pour démettre le ministre socialiste A. Wauters de ses fonctions de ministre de l'Information. En décembre 1939, H. Marck est accusé d'avoir anticipé la chute du Crédit anversoï en clôturant ses comptes quelques jours avant que la faillite de la Banque ne laisse des milliers d'épargnants sur le trottoir.

77 Conseil de cabinet, 14.VII.1939 (AGR, *PVCM*, 2030, p. 436).

78 P. VAN DER REST, "Les Finances publiques...", p. 118.

79 Conseil de cabinet, 8.XI.1939 (AGR, *PVCM*, 2030, p. 799).



• Des réservistes sont rappelés sous les drapeaux en août 1939.
(Photo SOMA-CEGES)

socialistes se montrent quelque peu réticents, regrettant leur impact sur le pouvoir d'achat des populations les moins favorisées (voir plus loin).

En ce qui concerne les impôts directs, le programme financier du gouvernement envisage l'instauration d'une taxe militaire, le principe étant de frapper tous ceux qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas mobilisés. Cette mesure également débattue au sein du cabinet avant la crise de septembre est à l'époque quelque peu amendée, notamment sous la pression des ministres catholiques désireux d'en exonérer les familles nombreuses. En compensation, la contribution à charge des célibataires et des couples non mariés s'est alors vue augmentée⁸⁰.

Mais la mesure fiscale certainement la plus spectaculaire a trait à l'instauration d'un impôt sur les bénéficiaires exceptionnels. Ce projet est déjà envisagé par Camille Gutt et le Premier ministre pendant les vacances, dans le cas où les hostilités seraient déclenchées⁸¹. Son annonce provoque un large courant d'opposition principalement de la part de la droite parlementaire et du monde économique. Ceux-ci la jugent en effet incompatible

80 Conseil de cabinet, 29.VIII.1939 (AGR, *PVCM*, 2030, p. 573-574).

81 Conseil de cabinet, 12.X.1939 (AGR, *PVCM*, 2030, p. 703).

avec la nécessité de maintenir l'activité économique du pays (voir plus loin). Camille Gutt ne ménage pas sa peine en prenant lui-même la plume, le 21 novembre, dans *L'Indépendance belge*, puis le 20 décembre dans *La Libre Belgique*, pour convaincre l'opinion conservatrice du bien-fondé de son projet⁸². Gutt redoute surtout que la droite n'utilise la procédure parlementaire dans le but de vider le projet de son contenu. Pour le ministre des Finances, cet impôt est destiné à atteindre toute une série de revenus afin qu'ils n'alimentent pas l'inflation. Sur sa gauche, il est pressé par les socialistes qui n'hésitent pas à rappeler leur promptitude à adopter les premiers projets fiscaux du gouvernement. Max Buset suspecte la droite de "comploter en coulisse pour que le projet ne soit pas adopté... au besoin en provoquant une nouvelle crise gouvernementale"⁸³. Le projet ne sera finalement approuvé que le 3 janvier 1940 au prix de deux modifications visant d'une part l'intitulé du projet et d'autre part la base du calcul des bénéficiaires exceptionnels. Le ministre des Finances, qui a pu compter sur le soutien du Roi lors de la procédure parlementaire ne cache pas son amertume au Souverain : "partout le renâclement [*sic*] au sacrifice. Mais poursuivre une autre politique que celle estimée par moi dès le début me paraît impossible. Cette politique-là s'appliquera donc automatiquement le jour où les Belges se sentiront en guerre : ils y sont mais refusent de le reconnaître, c'est là le malheur. Ce jour-là ils consentiront d'autres sacrifices que ceux qu'on leur demande aujourd'hui ! Veuillez le ciel qu'il ne soit pas trop tard"⁸⁴.

La dernière mesure fiscale à mettre en œuvre concerne le projet de contribution à charge des producteurs d'électricité, restée en suspens depuis la mi-août. La publication des mauvais résultats enregistrés par ces derniers les conduit à demander de nouvelles concessions au gouvernement. Les négociations piétinent à nouveau. Placés sous la menace d'un arrêté-loi, les producteurs d'électricité parviennent à la conclusion d'une convention avec la SNCFB. Mais Gutt ne croit pas à l'accord passé et décide de soumettre le 28 novembre un projet d'arrêté-loi établissant un supplément d'impôt professionnel à charge des entreprises qui "distribuent ou vendent de l'énergie électrique en Belgique"⁸⁵.

Les mesures d'économie dans les dépenses publiques

L'action du ministre des Finances dans le domaine des dépenses ne s'annonce guère plus facile que dans celui des recettes. Dans un premier temps, le gouvernement procède à des jeux d'écritures afin de transférer en les rabotant les dépenses des différents ministères. Dans ce registre, l'adoption d'un régime définitif en matière d'assurance-chômage est considérée comme capitale pour l'équilibre du budget 1940. Le ministre des Finances décide également de calculer le budget de l'Etat sur base d'un index minimal de 105

82 Lettre de Gutt à Léopold III, 21.XI.1939 (APR, IIC/P3) et *La Libre Belgique*, 20.XII.1939, p. 1, col. 3.

83 *Le Peuple*, 14.XII.1939, p. 1, col. 1-3.

84 Lettre de Gutt à Léopold III, 21.XI.1939 (APR, IIC/P3, p. 1).

85 Conseil de cabinet, 28.XI.1939 (AGR, PVCM, 2080, p. 875).

afin de compresser la hausse des dépenses publiques liées à l'évolution des prix. Comme mesure principale, Camille Gutt envisage de s'attaquer au régime des traitements dans la fonction publique. Le problème se présente pour le ministre sous trois aspects particuliers. Le premier concerne la fixation d'un index servant de base pour la rémunération de l'ensemble des fonctionnaires. Le deuxième est relatif aux indemnités à verser aux ayants droit des miliciens rappelés. Le troisième a trait à la rétribution des agents de l'Etat appelés sous les drapeaux. Pour le calcul de l'index se rapportant au paiement des fonctionnaires, le gouvernement décide de prendre comme base l'index de 105 %. Il accepte toutefois de soumettre cette décision à la concertation avec les représentants de la fonction publique. Mais ceux-ci refusent d'en entendre parler et ne manquent pas de rappeler au gouvernement ses engagements en matière d'indexation des traitements.

Le cabinet prend alors la décision de réduire la rétribution de l'ensemble des agents mobilisés qui ne toucheraient plus que 15 % de leur traitement. Les arrêtés sont envoyés à la signature royale mais le Roi s'interdit de poser son assentiment à ce projet. Il exprime le vœu que celui-ci soit remplacé par un régime de solidarité entre agents mobilisés et non mobilisés. Camille Gutt ne veut pas céder mais finit par accepter la proposition faite par Albert Devèze de payer l'ensemble des agents mobilisés sur base de 40 % de leur traitement⁸⁶. Cette solution sera finalement agréée par Léopold III. Il faut souligner ici que les proches conseillers du Roi comme le comte Capelle ou Louis Wodon redoutent l'éventualité d'une crise ministérielle dont le Roi aurait été tenu responsable. Seul Jules Ingebleek restera partisan de l'épreuve de force avec le gouvernement⁸⁷.

IX. Finances et économie de guerre, vers une inversion des priorités

L'alerte monétaire de début septembre fait apparaître un nouveau paramètre dans la politique financière du gouvernement, à savoir la préparation de l'économie nationale à la guerre. Dès le mois de septembre, Camille Gutt estime que le pays "doit se préparer à vivre une économie de guerre". Au sein du cabinet, il est soutenu par son nouveau collègue des Affaires étrangères, P.-H. Spaak, qui n'hésite pas à affirmer que "le pays est entré dans une économie de guerre [et qu'il] importe de passer immédiatement au stade des restrictions"⁸⁸. Les implications financières liées à la perspective d'un conflit inversent les rapports entre économie et finances. Cette fois, la politique financière s'inscrit dans la durée à moyen terme, tandis que les opérateurs économiques - ainsi qu'une partie non négligeable de la population - refusent de croire à la guerre et cherchent à profiter de la neutralité belge pour relancer leurs affaires.

86 Conseil de cabinet, 10.X.1939 (AGR, PVCM, 2080, p. 695-696).

87 Note de Capelle, 27.X.1939 (APR, SRL, IIC/P3).

88 Conseil de cabinet, 4.IX.1939 (AGR, PVCM, 2080, p. 612-613).

Les difficultés rencontrées par Camille Gutt pour faire voter son projet d'impôt exceptionnel sur les bénéfiques proviennent alors essentiellement du débat qui s'installe dans l'opinion et les milieux économiques concernant la priorité à accorder ou non aux problèmes économiques sur les problèmes financiers. Ce débat a débuté à la suite du vote des nouveaux impôts au mois de juin. La droite qui a soutenu l'initiative sans enthousiasme accroît la pression sur le gouvernement pour que celui-ci s'intéresse à la relance de l'activité économique du pays. En d'autres mots, elle estime qu'il faut laisser un peu 'respirer' le pays avant de le frapper de nouveaux impôts. Avec le déclenchement des hostilités, cette demande se fait beaucoup plus pressante. Si le diagnostic est partagé par tous, les remèdes diffèrent largement. Du côté socialiste, Max Buset estime que la situation de guerre justifie une prise en charge par l'Etat de l'organisation économique du pays⁸⁹. Pour les libéraux, priorité doit être donnée à la relance des affaires sur la politique fiscale⁹⁰. Le 29 novembre, le Bloc catholique (aile conservatrice du Parti) fait une déclaration importante dans laquelle il souligne la nécessité de maintenir les équilibres budgétaires et de relancer la production de charbon au besoin par un "nouvel aménagement de la durée du travail"⁹¹.

Pour le ministre des Finances, les priorités sont tout autres. Le 21 novembre 1939, devant les Commissions réunies de la Chambre et du Sénat, il déclare que le "sacrifice fiscal" s'impose si le pays veut préserver son indépendance. Il précise à cette occasion que "le maintien de notre armée n'est pas possible dans le maintien de notre crédit". Et quelle que soit la durée du conflit, "nous aurons gagné le temps nécessaire pour permettre à l'activité économique de renaître et redresser le pays"⁹². Camille Gutt ne néglige pas les problèmes économiques. Son optique est toutefois différente. La politique financière est désormais envisagée à moyen terme tandis que la politique économique a uniquement pour but de permettre de préparer, dans les meilleures conditions, le pays à la guerre. Dans son esprit, cette dernière doit couvrir quatre domaines aux implications financières indéniables, à savoir la promotion des exportations, la politique des prix, la politique du travail et le problème charbonnier.

La promotion des exportations

Les problèmes liés à la promotion des exportations sont du ressort du ministre des Affaires étrangères. Ils ont pourtant des implications non négligeables au niveau financier. En effet, selon le fonctionnement du *Gold Standard*, un pays comme la Belgique a tout intérêt à préserver une balance des paiements favorable. Le discours de Pierlot du 26 avril avait déjà affiché la volonté du gouvernement d'agir dans le

89 *Le Peuple*, 28.X.1939, p. 1, col. 1-2.

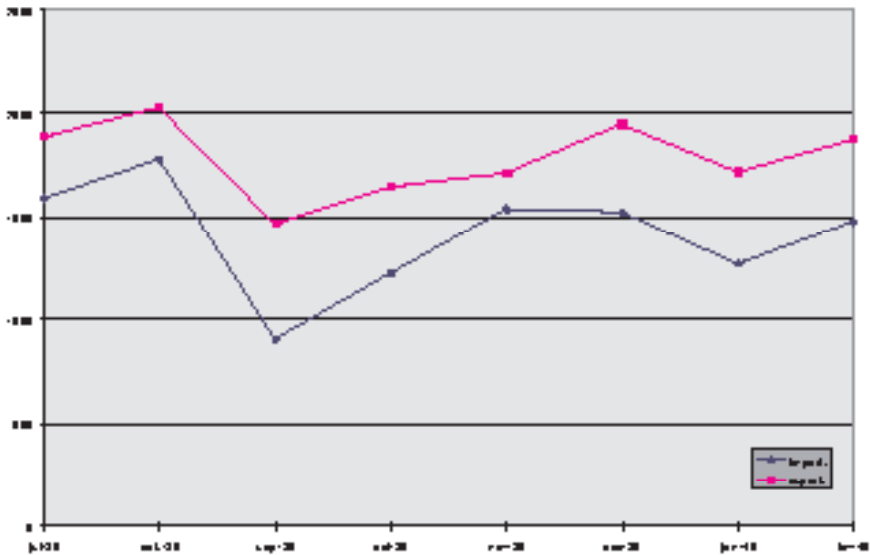
90 *La Dernière Heure*, 15.X.1939, p. 1, col. 5-7.

91 *La Libre Belgique*, 29.X.1939, p. 1, col. 4-5.

92 L'exposé est fait par Jaspas à la place de Gutt indisposé. Problème financier, 21.XI.1939 (AGR, *Papiers Jaspas* [PAJ], n° 1967).

domaine commercial. En septembre, la modification de la structure des échanges qui suit le déclenchement des hostilités rend cette nécessité encore plus impérieuse pour le pays. En effet, l'instauration du blocus, combinée avec les problèmes de navigation, handicape le commerce d'un pays neutre comme la Belgique situé au milieu des belligérants.

Graphique 5 :
Evolution du commerce extérieur de la Belgique (VII.1939 - II.1940)⁹³
(en millions de francs)



Vis-à-vis des pays en guerre, le Premier ministre décide d'envoyer trois missions : à Paris, Londres et Berlin. De longues négociations débouchent sur la conclusion d'accords avec les autorités françaises et anglaises tels que l'accord spécial d'échange minéral-charbon avec la France (17 octobre) et celui assurant le maintien des flux existants entre les deux pays (protocole final signé le 13 février 1940). Avec les autorités du *Reich*, les négociations sont plus ardues du fait des principes imposés par les Franco-Britanniques. La Belgique ne peut pourtant donner l'impression de privilégier un belligérant par rapport à l'autre. Finalement seul un accord provisoire sera conclu avec les Nazis en janvier⁹⁴.

⁹³ Ces données proviennent de LÉON H. DUPRIEZ, "L'évolution économique...", p. III-IV.

⁹⁴ Note de Suetens, 5.III.1940 (APR, XIV/15) et M. JUSSIANT, "Le commerce d'exportation de la Belgique en 1939. Le problème de nos exportations et la guerre", in *Bulletin de l'IREES*, II.1940 n° 2, p. 160-176.

Une quatrième mission est envoyée aux Etats-Unis, précisément à New York. La Belgique et le Roi en particulier en attendent beaucoup en vertu du principe de la collaboration entre puissances neutres et de l'attachement des Etats-Unis au libre échange. Elle est dirigée par l'ancien Premier ministre Georges Theunis qui reçoit le titre d'ambassadeur extraordinaire. Il faut souligner que dans un premier temps, le choix du candidat s'était porté sur Paul Van Zeeland. Mais Camille Gutt y est à ce point opposé qu'Hubert Pierlot finit par désigner Georges Theunis⁹⁵. Les missions commerciales sont fortement encouragées par le Palais qui mise sur la possibilité du maintien de la neutralité belge. Leur succès est partiel; en outre, elles n'auront pas l'occasion de produire tous leurs effets.

La politique des prix

A la fin de l'année 1939, les limites fixées par les plafonds de l'*Open Market Policy* sont pratiquement atteintes. L'augmentation des moyens monétaires résultant de ces opérations ne crée pas d'inflation mais en constitue un germe, le jour où ces moyens seront réintroduits dans le circuit monétaire. A partir de septembre, la hausse des prix est surtout perceptible dans le commerce de gros. Ce phénomène est directement lié à la situation de guerre qui augmente les coûts de transport (fret et assurances) ainsi que les prix des matières premières. Il provient également de la volonté de certains industriels de rétablir leurs marges bénéficiaires par la hausse de certains prix de vente. En conséquence, la situation de guerre entraîne le remplacement des relations de prix de basse conjoncture par des relations de haute conjoncture⁹⁶.

En matière de régulation des prix, l'action du gouvernement se limite au contrôle de certains stocks et de l'augmentation des prix de certaines denrées. Seuls les prix du froment (arrêté-loi du 9 septembre 1939) et de la houille (arrêté-loi du 19 décembre 1939) sont déterminés par les pouvoirs publics. D'une manière générale, le gouvernement, encouragé dans ce domaine par des experts comme Georges De Leener⁹⁷ et Fernand Baudhuin⁹⁸, n'estime pas nécessaire de recourir à une politique de rationnement. A vrai dire, Camille Gutt préfère, dans ce cas, utiliser le levier fiscal. Si cette option est soutenue par les experts économiques et par le gouverneur de la BNB, elle suscite de profondes dissensions au sein du cabinet. En effet, selon Georges Janssen, le gouvernement aurait dû envisager plus de 2.500 millions d'impôts nouveaux à la place des 1.541 millions votés pour espérer une répercussion sur le niveau des prix.

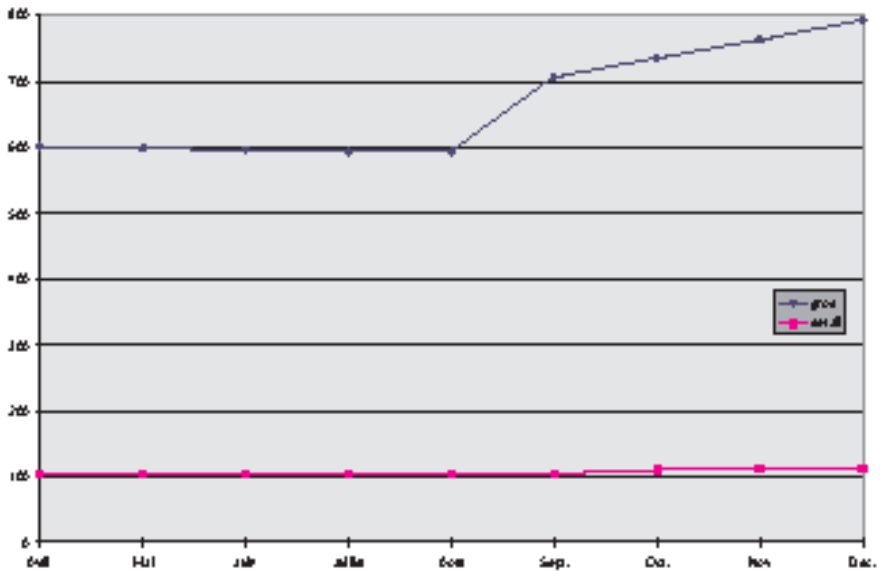
95 Pierlot à Léopold III, 15.IX.1939 (APR, SRL, IIC/P3). Georges Theunis remplit également la fonction de représentant personnel du Roi Léopold III auprès du Président Roosevelt.

96 P. VAN DER REST, *op. cit.*, p. 120.

97 GEORGES DE LEENER, "L'approvisionnement en produits alimentaires de la Belgique", in *BNB. Bulletin d'Information et de Documentation*, mars 1940 n° II/3, p. 12-56.

98 FERNAND BAUDHUIN, "L'alimentation de la Belgique. Les données du problème en cas de blocus", in *Bulletin de l'IREB*, VIII.1939 n° 4, p. 376-388.

Graphique 6 :
Evolution des indices des prix de gros et de détail (IV.1939 - XII.1939)⁹⁹



Au sein du cabinet, les ministres socialistes et démocrates-chrétiens s'inquiètent des conséquences de la fiscalité sur la consommation des classes ouvrières. Henri De Man considère l'inflation comme le résultat "inhérent" à la situation de guerre et se déclare opposé à de nouvelles taxes indirectes. La droite parlementaire épingle également les conséquences négatives de la fiscalité indirecte sur la reprise de l'activité¹⁰⁰. L'impossibilité politique de recourir dans l'immédiat à de nouveaux impôts conduit le gouvernement à modifier à nouveau le calcul de l'index. Pour les ministres socialistes, cette décision ne peut s'envisager que dans le cadre de la concertation sociale sous l'égide de la Conférence nationale du Travail. Les partenaires sociaux consentent non sans difficultés à soumettre ce projet à l'étude. Dans l'immédiat, ils s'entendent sur le principe d'une stabilisation des salaires dont le seuil des fluctuations est fixé à 5 % de hausse de l'index¹⁰¹.

Marché du travail et problème charbonnier

Au niveau social, l'inversion des priorités économiques crée de nombreuses tensions en termes de politique du travail et de problème charbonnier. Dans le premier domaine,

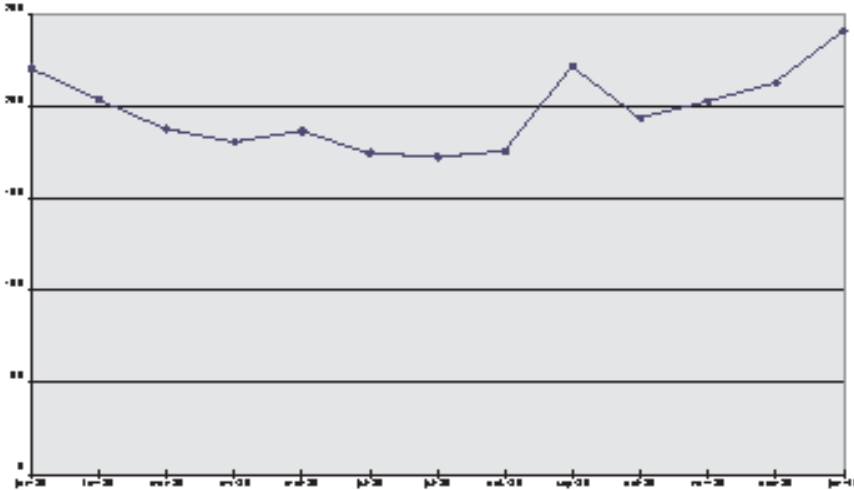
⁹⁹ Ces données proviennent de LÉON H. DUPRIEZ, "La conjoncture économique ...", p. IV.

¹⁰⁰ *Conseil de cabinet*, 9.XI.1939 (AGR, *PVCM*, 2030, p. 808-810).

¹⁰¹ HENRI VELGE, "Le mouvement social en 1939", in *Bulletin de l'IRE*, II.1940 n° 2, p. 92.

l'adoption d'un régime définitif de l'assurance-chômage obligatoire reste en suspens depuis 1937 ¹⁰². En septembre 1939, le projet confié au ministre du Ravitaillement, le social-chrétien Antoine Delfosse, a pour but de supprimer l'intervention de l'Etat dans le financement des caisses de chômage ¹⁰³. Soumis à la concertation sociale, il s'enlise à nouveau suite aux divergences entre partenaires sociaux : il restera non résolu jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Un autre aspect de cette politique concerne l'organisation du marché du travail. Celui-ci connaît sous l'effet de la mobilisation, une distorsion croissante entre la demande et l'offre. En conséquence, le chômage atteint 241.000 unités en janvier 1940.

Graphique 7 :
Evolution du nombre de chômeurs (I.1939 - I.1940) (moyenne contrôlée journallement) ¹⁰⁴



En ce qui concerne le problème charbonnier, la situation est plus complexe. L'épuisement des bassins du sud du pays combiné avec les augmentations de salaires et la limitation de la durée du travail compliquent la relance de la production houillère rendue nécessaire à la fois pour l'approvisionnement du pays et la demande croissante du secteur sidérurgique ¹⁰⁵. De plus la fixation du prix de la houille n'incite guère le secteur char-

102 GUY VANTHEMSCHE, *Le chômage en Belgique. Son histoire, son actualité*, Bruxelles, 1994, p. 92.

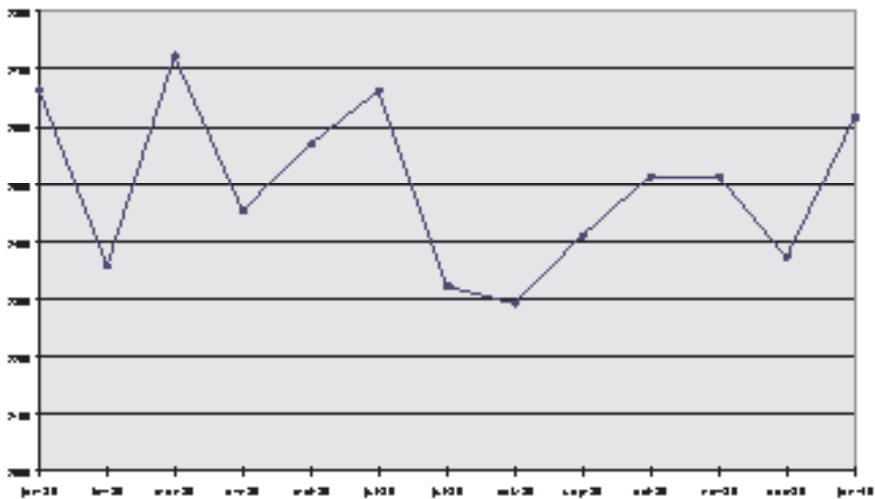
103 Antoine Delfosse, ministre du Ravitaillement après le remaniement ministériel de septembre, conserve la direction du chômage dans ses attributions. Conseil de cabinet, 30.VIII.1939 (AGR, PVCM, 2030, p. 585).

104 Ces données proviennent de LÉON H. DUPRIEZ, "La conjoncture ...", p. VI.

105 Pour une analyse générale du problème charbonnier, voir GINETTE KURGAN & JEAN PUISSANT, "Industrial Relations in the Coal Industry since the end of the Nineteenth Century", in GÉRALD D. FELDMAN & KLAUS TENFELDE (dir.), *Workers, Owners and Politics in Coal Mining. An International Comparison of Industrial Relations*, Oxford/Munich, 1990, p. 204-270; Ch. DEMEURE, "Le charbon, base de notre industrie de guerre", in *Bulletin de l'IRES*, II.1940 n° 2, p. 125-141.

bonnier à augmenter sa production. Déjà en mai 1939, l'ampleur du problème charbonnier est révélée à l'opinion par la fermeture du plus grand charbonnage borain, la SA Charbonnages du Levant et des Produits de Flénu. Le gouvernement décide alors de nommer une commission présidée par le catholique Tschoffen et le socialiste Yernaux en vue de dégager des solutions relatives à la fois au problème spécifique de Flénu et à celui plus général de l'industrie charbonnière en Belgique. Le rapport Yernaux-Tschoffen n'est pas publié mais de longs extraits du texte paraissent dans la presse. Les deux commissaires du gouvernement se déclarent hostiles à une plus grande intervention étatique dans le secteur. Ils préconisent également de prolonger la durée du travail hebdomadaire de 20 minutes sans compensation de salaire ¹⁰⁶.

Graphique 8 :



Dans l'immédiat, le gouvernement décide d'augmenter le temps de travail sans compensation de salaire. La mesure, dont la mise en oeuvre est prévue pour le 26 décembre, déclenche un mouvement de grève dans le Borinage. Le gouvernement est alors obligé de reculer et de suspendre l'application de cette réglementation ¹⁰⁷. Le 4 janvier, c'est-à-dire le lendemain du vote de l'impôt sur les bénéfices exceptionnels et la veille d'un nouveau remaniement ministériel, Camille Gutt écrit une longue lettre à son collègue Paul-Henri Spaak dans laquelle il admet l'échec du gouvernement en matière de politique

¹⁰⁶ HENRI VELGE, *op. cit.*, p. 86.

¹⁰⁷ JEAN NEUVILLE, *L'évolution des relations industrielles*, t. 2 : *La lutte ouvrière pour la maîtrise du temps. La conquête des huit heures et la revendication des quarante heures*, (HISTOIRE DU MOUVEMENT OUVRIER BELGE, VII), Bruxelles, 1981, p. 258-263.



- Publicité pour l'Emprunt de l'Indépendance dans *Le Pourquoi Pas ?* Il rapporta en un mois (février 1940) 1.200.000 francs

du travail et demande aux socialistes d'agir sur les syndicats pour trouver une solution ¹⁰⁸. Finalement un accord définitif intervient le 4 février 1940. Le gouvernement publie alors un nouvel arrêté-loi fixant la durée du temps de travail dans la mine à 8 heures par jour et à 48 heures par semaine en échange d'un sursalaire de 1,5 %. Il consent également à la hausse du prix de la houille, répondant par là à une revendication patronale ¹⁰⁹.

X. En route vers la guerre : le cabinet Pierlot IV (4 janvier au 26 avril 1940)

En décembre 1939, la démission d'Hendrik Marck, suite à l'affaire de la chute du Crédit anversoïse, rend plus nécessaire que jamais aux yeux du Palais un nouveau remaniement ministériel. Mais Hubert Pierlot continue à résister à la volonté du Roi préférant attendre le vote des projets fiscaux. Le 4 janvier 1940, plus rien ne s'oppose à la réalisation des intentions royales. Ce sont finalement quatre ministres qui quittent le cabinet. Un nouveau ministre fait son entrée, le socialiste wallon Léon Matagne en charge des Travaux publics tandis que le libéral P.E. Janson reprend le portefeuille de la Justice au socialiste Soudan qui se retrouve à l'Instruction publique ¹¹⁰. L'avenir du nouveau cabinet s'annonce vite fort compromis. A la Chambre, Pierlot refuse de présenter une nouvelle déclaration gouvernementale estimant qu'il n'y pas eu de "changement de gouvernement". La crise politique proprement dite aura lieu dans le courant du mois d'avril. Le Premier ministre doit alors affronter un vote de défiance de la part des libéraux, hostiles à ses projets de réforme du ministère de l'Instruction publique basés sur l'autonomie culturelle. Mis en minorité, le Premier ministre est poussé à la démission. Toutefois, le Roi refuse de l'accepter et le 26 avril, envoie une lettre à Pierlot dans laquelle il déclare que "le temps n'est pas à une crise ministérielle ouverte sur des questions de politique intérieure" ¹¹¹.

Paradoxalement, la détérioration du climat politique n'entame pas les premiers signes d'optimisme qui se manifestent suite à l'accord intervenu entre partenaires sociaux sur la stabilisation des salaires. Sur le plan extérieur, la conclusion de l'accord monétaire franco-anglais laisse présager une période de stabilité monétaire bénéfique pour le pays ¹¹². Pour Camille Gutt, ce vent favorable, même s'il reste modéré, crée une situation propice à la réalisation de son plan d'emprunt. Le 24 janvier 1940, après

108 Gutt à Spaak, 4.I.1940 (APR, SRL, IIC/P3, p. 2).

109 *Annales parlementaires de Belgique. Sénat*, séance du 17. II. 1940, Bruxelles, 1946, p. 308.

110 Pierlot à Léopold III, 3.I.1940 (APR, SRL, IIC/P3). Le 28 mars 1940, suite au décès de G. Sap, A.E. De Schryver fait son entrée au sein du cabinet comme ministre des Affaires économiques.

111 Léopold III à Pierlot, 26.IV.1940 (APR, IIC/P4).

112 BNB, *Assemblée générale des actionnaires de la Banque nationale de Belgique, Rapport présenté par le Gouverneur au nom du Conseil de Régence, sur les opérations durant l'année 1939...*, Bruxelles, 1940, p. 27-29.

avoir rencontré les représentants des banques belges et de la Bourse, il présente son projet à la presse en compagnie d'Hubert Pierlot. Le lancement de l'opération est prévu pour le 30 janvier. L'emprunt prend le nom d'Emprunt de l'Indépendance. Il se présente sous la forme de certificats de trésorerie à court terme (4, 8 et 12 mois), à taux variables selon la durée. C'est du grand public que le ministre des Finances attend les souscriptions¹¹³. Renouvelant son exhortation le 30 janvier au cours d'une allocution radiodiffusée, le ministre en appelle au patriotisme de la population, la souscription étant selon lui un excellent moyen d'appuyer la politique d'indépendance de la Belgique¹¹⁴. Dans un premier temps, le public répond favorablement à ces sollicitations. Mais le mouvement se ralentit rapidement et les souscriptions atteignent à peine 1.760 millions au début du mois d'avril. Ce résultat permet de ponctionner une partie des billets thésaurisés dans le public. Mais cela reste insuffisant tant dans l'optique du renflouement du Trésor que dans celle de la réduction de la circulation monétaire. Camille Gutt projette alors de lever de nouveaux impôts directs et indirects¹¹⁵. Mais quelques jours plus tard à peine, il est pris dans la tourmente de la crise politique et ses plans resteront lettre morte.

XI. Conclusion

La politique financière mise en oeuvre par Camille Gutt au sein des quatre cabinets Pierlot entre dans le schéma classique de l'étalon-or. La prise en compte du facteur monétaire nous paraît primordiale pour comprendre les enjeux de la déflation. Elle explique également le soutien sans faille des autorités de la BNB envers la politique financière de Camille Gutt. Celle-ci s'inscrit toutefois dans un cadre institutionnel et politique qui façonne sa propre dynamique. Elle s'insère alors dans le jeu complexe des relations existant entre les différents niveaux de pouvoir. L'instabilité gouvernementale propulse le Roi en avant de la scène politique. La faiblesse de l'exécutif se traduit aussi par sa grande fragilité face au Parlement. D'autres centres de pouvoirs, comme le marché financier et les grands holdings, jouent un rôle non négligeable par l'influence qu'ils peuvent exercer, dans l'ombre, sur la politique gouvernementale.

Au mois de février 1939, le régime monétaire de la Belgique impose une politique de déflation. Celle-ci se heurte à l'opposition politique de la gauche. Les milieux financiers refusent également de la soutenir, compte tenu de la présence des socialistes au cabinet. Elle est aussi critiquée par les représentants des secteurs économiques ouverts à la concurrence qui souffrent non seulement des effets de la récession de 1937 mais aussi de la politique du franc fort. Le recul socialiste et le renforcement de la droite consécutifs

113 *L'Echo de la Bourse*, 25.I.1940, p. 1, col. 3-4.

114 *L'Echo de la Bourse*, 31.I.1940, p. 1, col. 1-3.

115 Conseil de cabinet, 8.IV.1940 (AGR, *PVCM*, 2081, p.209).

aux élections d'avril modifient la donne politique. La confiance renaît parmi les opérateurs économiques qui entrevoient la perspective de rompre avec les politiques héritées de l'expérience Van Zeeland'. Le programme financier présenté par le nouveau cabinet les satisfait car il semble suivre cette direction, notamment lorsqu'il prévoit l'arrêt de la politique des grands travaux. Cette mesure revêt avant tout un caractère symbolique mais son impact n'est pas négligeable sur le plan psychologique.

L'annonce d'impôts et de prélèvements nouveaux est acceptée, non de gaieté de cœur mais avec l'espoir de voir se dessiner dans le pays, les premiers signes d'une reprise économique libérale. Camille Gutt maintient une ligne libérale traditionnelle de recours à l'emprunt et au crédit à court terme grâce au soutien de la BNB. La réalisation des projets d'emprunt du ministre se heurte alors non seulement au refus des banquiers belges, dicté avant tout par l'état du marché, mais aussi à la fermeture des marchés extérieurs et aux conséquences de la faillite de la Banque Mendelsshonn. Dans ce contexte, il ne reste plus à Gutt qu'à recourir à l'escompte auprès de la BNB, solution qui, sans créer d'inflation dans l'immédiat, n'en constitue pas moins un germe pour le futur.

Le mois de septembre et le déclenchement des hostilités ne modifient pas les objectifs financiers de Camille Gutt. Ils renforcent même la nécessité d'assainir les comptes publics. Cependant l'optique change. Désormais, la politique financière n'est plus destinée seulement à répondre aux problèmes de trésorerie, elle intègre aussi la perspective du conflit. Dans ce domaine, Camille Gutt développe une 'politique financière de guerre' qui s'inspire des principes énoncés par Keynes. Celle-ci repose sur l'utilisation du levier fiscal pour juguler l'inflation. Mais contrairement à l'économiste anglais, Gutt ne prévoit aucune mesure de compensation pour les classes les plus défavorisées. De plus, cette politique fiscale ne se base pas sur une comptabilité nationale comme Keynes le préconisait. Il reste en outre difficile d'estimer son impact sur l'inflation de guerre en Belgique. Nul doute que l'importante thésaurisation des billets - l'Emprunt de l'Indépendance ne ponctionne l'épargne que de manière fort partielle - aura des répercussions jusqu'à la Libération. Cette 'politique financière de guerre' entraîne également une nouvelle opposition des milieux économiques qui refusent l'éventualité du conflit et cherchent avant tout à restaurer l'activité économique du pays et leurs marges bénéficiaires. Dans ce contexte, la proposition d'imposer les bénéfices cristallise les positions en présence.

D'une manière générale, l'immédiate avant-guerre en Belgique s'inscrit dans la logique des conflits sociaux, politiques et idéologiques de la décennie ¹¹⁶. Sans doute faudra-t-il attendre la guerre pour voir se dessiner une volonté de consensus plus large combinant

¹¹⁶ DIRK LUYTEN, "Ontstaanvoorwaarden voor het corporatisme. Het model van het neo-corporatisme in het licht van de Belgische ervaring uit jaren dertig", in *Tijdschrift voor sociale geschiedenis*, VIII.1993 n° 3, p. 316-338.

reprise économique et paix sociale. Ces principes présideront à la négociation, en avril 1944, du pacte de solidarité sociale dont les premières dispositions seront introduites dans la législation dès le mois de décembre 1944 ¹¹⁷.

* JEAN-FRANÇOIS CROMBOIS (°1968) est licencié en histoire (ULB, 1991). Chercheur au CEGES depuis 1994, il y achève une thèse de doctorat sur "Camille Gutt et le gouvernement de Londres. Aspects politiques, économiques et financiers de la participation belge à la Seconde Guerre mondiale".

117 ISABELLE CASSIERS & PETER SCHOLLIERS, "Le pacte social de 1944, les salaires et la croissance économique en perspective internationale", in DIRK LUYTEN & GUY VANTHEMSCHE (dir.), *Het Sociaal Pact van 1944. Oorsprong, betekenis en gevolgen*, Bruxelles, 1995, p. 161-187.