

## La mission van Zeeland: une tentative clearing multilatéral (Juillet 1936-Septembre 1938)

Par Frédéric Clavert

Après la conférence économique et monétaire de Londres de 1933, les tentatives multilatérales d'amélioration des échanges commerciaux alors discréditées, bien que la réflexion sur la coopération économique ne s'arrête pas<sup>1</sup>. Mais en 1936, après la remilitarisation de la Rhénanie par l'Allemagne nazie et l'échec des sanctions économiques contre l'Italie après l'agression fasciste contre l'Éthiopie, s'ouvre une période d'efforts et d'initiatives économiques, où divers projets, sérieux ou fantaisistes, sont rédigés par des individus, des associations et des organismes internationaux privés ou publics. En septembre 1938, l'Assemblée de la Société des Nations adopte le rapport de la 2<sup>e</sup> Commission, en charge des questions économiques et financières, qui constate qu'il n'y a pas d'action économique concertée possible : elle met ainsi fin aux espoirs d'accord économique multilatéral<sup>2</sup>.

Entre ces deux dates, le franc est dévalué, une initiative a pris un aspect particulier : la mission van Zeeland, démarrée en avril 1937. Une « enquête sur les possibilités d'obtenir une réduction générale des mesures de contingentements et des autres obstacles au commerce international afin de donner effet à la déclaration tripartite du 25.09.1936 »<sup>3</sup> est confiée au Premier Ministre belge, Paul van Zeeland. Catholique belge de la classe moyenne, ce dernier a 42 ans lorsqu'il forme son premier gouvernement, en 1935<sup>4</sup>. Docteur en Droit, en sciences politiques, formé en Belgique et aux Etats-Unis, spécialiste des questions monétaires, il participe à toutes les grandes opérations et négociations monétaires des années 1920. Secrétaire (1924), directeur (1925) puis vice-gouverneur (1931) de la Banque nationale de Belgique, il est un homme de réseaux, en contact avec la plupart des acteurs politiques et économiques de premier plan, en Belgique et à l'étranger.

<sup>1</sup> Voir l'enquête menée en 1934-1935 par les Comités économique et financier de la SDN : Archives de la SDN (1933-1946), Palais des Nations, Genève, *Enquête sur les accords de clearing*, doc. C.153.M.83.1935.II.B, p. 8.

<sup>2</sup> *Journal Officiel de la Société des Nations*, Supplément n°183, 1938

<sup>3</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland, essai de clearing diplomatique de l'apéasement (1937 — 1938) », *Relations Internationales*, volume 17, 1984, p. 355.

<sup>4</sup> V. DUJARDIN, Vincent et DUMOULIN, Michel, *Paul van Zeeland, 1893 — 1973*, Bruxelles, Racine, 1997, 283 p.

En 1932, Paul van Zeeland publie *Regards sur l'Europe* où il insiste sur la nécessité de la coopération internationale<sup>5</sup> : il se prononce pour la constitution d'accords régionaux ou de groupe signés par des pays à économie analogue, comme premier pas d'un accord plus général. Pour van Zeeland, en outre, l'autorité publique peut intervenir dans l'économie, mais dans le seul but de développer l'activité. S'il juge la dimension économique négligée, il reconnaît le primat du politique.

Paul van Zeeland entre progressivement en politique. Contacté plusieurs fois entre 1932 et 1934, il devient ministre sans portefeuille auprès du ministre des Finances Gustave Sap. En désaccord avec la politique menée – la déflation –, sa démission entraîne la chute du gouvernement le 13 novembre 1934. Le 17 mars 1935, après l'échec d'un gouvernement catholique minoritaire, van Zeeland est nommé Premier ministre. Il s'entoure d'une équipe jeune et de grande qualité : Paul-Henri Spaak, Henri De Man et Max Léo-Gérard. Sa politique économique combinant une dévaluation de 28% et un interventionnisme modéré est une réussite assez rapide. À l'extérieur, l'affaire éthiopienne donne à van Zeeland l'occasion de montrer la fidélité de la Belgique vis-à-vis de ses obligations découlant du Pacte de la SDN. Quelques mois après, il affirme l'indépendance de son pays en soutenant le discours royal du 15 octobre. Van Zeeland a su se montrer indispensable, d'autant plus qu'il est respecté à l'extérieur de la Belgique et qu'il gagne largement une élection anticipée, le 11 avril 1937, contre Léon Degrelle, dirigeant du mouvement fasciste wallon Rex.

En 1937, de lourdes contraintes pèsent sur la réussite de toute négociation internationale. Cependant, la mission van Zeeland fait naître ou entretient certains espoirs. Elle a de fait une certaine originalité, même après son échec patent. Cette popularité est-elle liée à la procédure et à la démarche exceptionnelles qui ont été choisies par les deux puissances initiatrice puis par van Zeeland lui-même, au contexte de « dernière chance » qui entoure la mission ou encore à la personnalité du Premier ministre belge qui est perçu avant tout comme un technicien, à un moment où beaucoup se demandent si la solution n'est pas dans la séparation des domaines politique et économique ? Cette mission a connu plusieurs phases. Dans un premier temps, émerge l'idée même de la mission. Ensuite se déroule la mission en elle-même, du 3 avril 1937 à la publication du rapport, le 26 janvier 1938. Puis vient le devenir du rapport, les impressions qu'il laisse et l'inaction des États.

#### Genèse de la Mission (1936-avril 1937)

Le Royaume-Uni et la France publient un communiqué le 3 avril 1937 demandant à Paul van Zeeland d'« entreprendre une enquête sur

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 29

les possibilités d'obtenir une réduction générale des mesures de contingentement et des autres obstacles au commerce international afin de donner effet à la déclaration tripartite du 25.09.1936 ». Ce communiqué est l'aboutissement d'une période où l'on cherche à prendre une initiative pour libéraliser le commerce international. Après la remilitarisation de la Rhénanie, la fin de la guerre italo-éthiopienne, le déclenchement de la guerre d'Espagne et l'allongement de la durée du service militaire en Allemagne à deux ans, les Démocraties doivent faire face à un double danger qui n'est pas nouveau en 1936 mais se fait plus menaçant<sup>6</sup>. Le premier danger, extérieur, est le fascisme. Le second, intérieur, est la déstabilisation sociale due à la crise, qui s'exprime en France et en Belgique par une vague de grève en juin 1936. Pour résoudre ce double danger, certains avancent l'idée d'apaisement économique : accroître le commerce international pour y réinsérer les pays à contrôle des changes, particulièrement les dictatures fascistes, dans le circuit économique international, tout en accroissant son propre commerce extérieur pour éléver le niveau de vie de sa population. En aidant les pays à monnaie contrôlée à se diriger vers le libre-échange, on espère l'assouplissement de leur politique de réarmement et à terme de leurs régimes politiques. Mais, alors que le Royaume-Uni et la France cherchent à atténuer le risque de guerre en Europe, ils font face à l'ambiguïté américaine et à une incertitude quant aux buts réels de la politique économique intérieure allemande. Ces hésitations expliquent un foisonnement d'initiatives.

Les discussions des trois Démocraties après la dévaluation du Franc et l'accord tripartite

La France dévalue le 26 septembre 1936. Cette dévaluation est encadrée par une déclaration tripartite signée le même jour entre les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, qui prévoit, outre l'« alignement monétaire », des décontingements, une baisse des droits de douanes de 20% sur certaines matières premières et de 15 à 17% sur les articles manufacturés, ainsi qu'un engagement à assurer la stabilité des taux de change. Dans le mois qui suit sa signature, la Belgique, la Suisse et la Hollande y adhèrent. Cette déclaration est le premier pas vers une reconstruction économique européenne, seule susceptible de trouver pacifiquement des solutions politiques au face à face fascisme/démocratie, tout en surmontant une crise économique et sociale<sup>7</sup>. Cet accord fait naître des espoirs de libéralisation du commerce

<sup>6</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland... op. cit., volume 17, 1984, p. 356.

<sup>7</sup> GIRAUT, René, « Léon Blum, la dévaluation de 1936 et la conduite de la politique extérieure », Relations Internationales, volume 13, 1978, p. 104

international : l'*Economist* s'en félicite<sup>8</sup>, ainsi que l'Assemblée de la Société des Nations, qui crée parallèlement un Comité d'étude sur l'accès des Nations aux matières premières. Une initiative est ainsi attendue, sur la base de l'« esprit » de la déclaration tripartite, qui ne prévoit pourtant rien pour sa continuation. Certains essayent alors d'initier une dynamique par le biais de la question des dettes alliées, observés par les États.

En octobre 1936, on assiste en effet à un « ballet diplomatique » des techniciens<sup>9</sup>. Le financier belge Max Horn, ami de van Zeeland et de Neville Chamberlain, Chancelier de l'Échiquier conservateur de Grande Bretagne, se rend aux États-Unis. Léon Blum envoie à Londres Jacques Rueff, directeur du Mouvement général des Fonds, pour discuter de la convocation éventuelle d'une conférence. Lors de ces entretiens serait née l'idée de la mission van Zeeland<sup>10</sup>. Le Premier ministre belge lui-même se rend en Angleterre les 27 et 28 novembre, pour discuter du nouveau statut d'indépendance de la Belgique. Peut-être y a-t-il évoqué des questions économiques.

Ce « ballet diplomatique » aboutit au retour de la discussion autour des dettes interalliées, à l'initiative de deux personnes, Emmanuel Mönick et Paul van Zeeland, dans le but d'intéresser les États-Unis au sort européen. Le 22 novembre 1936, le premier soumet un mémorandum aux Etats-Unis dont le but est de rétablir une solidarité économique entre les trois signataires de la déclaration tripartite<sup>11</sup>. Intitulé *Le président Roosevelt et les dettes de guerre*, il est remis à William Bullitt, ambassadeur américain à Paris. Cette démarche officieuse, que le gouvernement français n'apprend qu'un mois plus tard, échoue, mais aboutit à une conclusion : les Etats-Unis, et le président Roosevelt en premier, attendent de la France une amélioration de ses relations avec l'Allemagne.

En janvier 1937, le radical Georges Bonnet est nommé ambassadeur à Washington. Cordell Hull, secrétaire d'État américain, explique au Français qu'une initiative en faveur du libéralisme serait souhaitable<sup>12</sup>. En janvier et en février, le Premier ministre belge, avec l'appui de Frederick Leith-Ross, premier conseiller économique du gouvernement britannique, propose de se rendre aux Etats-Unis, dans le cadre d'une

<sup>8</sup> *The Economist*, 10.10.1937

<sup>9</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland... Op. cit. p. 357

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 357.

<sup>11</sup> DUROSELLE, Jean Baptiste, « Notes de lecture - Inspecteurs des finances et politique étrangère dans les années 30 », *Relations Internationales*, volume 13, 1978, p. 119.

<sup>12</sup> DDF, n° 470, Bonnet à Delbos, 19.02.1937

initiative économique nouvelle<sup>13</sup>. L'idée de coopération dans le domaine des échanges internationaux entre le Royaume-Uni, la France et les États-Unis est alors, dans les mois précédent la mission van Zeeland, bien ancrée. Mais les Etats-Unis demandent aux Européens de proposer quelque chose de concret. Pour la France, il s'agit également de lever les doutes planant sur l'interprétation de l'accord tripartite<sup>14</sup>.

#### Que faire de l'Allemagne ?

Les discussions entre Bullitt et Mönck ont montré que les États-Unis attendent de la France qu'elle négocie directement avec l'Allemagne. Or, depuis la fin du clearing franco-allemand (été 1935) et jusqu'à l'été 1936, Paris évite toute négociation commerciale<sup>15</sup>. Hjalmar Schacht déploie alors un jeu diplomatique personnel en direction de Londres et de Paris : le ministre de l'Économie du Reich et président de la *Reichsbank* se rend le 26 août à Paris. Il y rencontre Léon Blum et Vincent Auriol, ministre des Finances et propose une conférence internationale en dehors de la SDN sur le problème des colonies. Cette ouverture se fait aussi vis-à-vis de Londres par l'intermédiaire de Montagu Norman, gouverneur de la Banque d'Angleterre et ami de son homologue allemand. Après la signature de la déclaration tripartite, Schacht déclare que l'Allemagne était prête à coopérer sur la base de cet accord<sup>16</sup>. Dans les mois qui suivent, il insiste de plus en plus sur les colonies. Il les évoque à Frankfort sur le Main en décembre et quelques jours après dans la revue *Foreign Affairs*, s'adressant ainsi à l'opinion publique américaine et au président Roosevelt. Schacht ouvre ainsi un terrain de négociations pour les Démocraties qui s'adresse autant au Royaume-Uni et à la France qu'aux États-Unis. Roosevelt pensait pouvoir calmer le bellicisme des fascismes en leur donnant accès aux matières premières<sup>17</sup> : la stratégie de Schacht est aussi fondée sur l'espoir d'une collaboration avec les États-Unis, encourageant encore le Royaume-Uni et la France à encourager Roosevelt à s'intéresser à l'Europe.

Parallèlement, l'Allemagne fait un usage diplomatique de sa situation économique délicate en manipulant les aspirations à la paix et à la liberté du commerce qui s'expriment dans les Démocraties. Par décret

<sup>13</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland... op. cit., p. 359

<sup>14</sup> DDF, n° 473, Note du gouvernement britannique au gouvernement français, 19.02.1937

<sup>15</sup> SCHIRMANN, Sylvain, Les relations économiques et financières franco-allemande, Thèse pour le doctorat d'histoire, Université Robert Schuman, Strasbourg, 1993, p. 229

<sup>16</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland... op. cit., p. 357

<sup>17</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste, La Décadence (1932-1939), Paris, Imprimerie Nationale, 1979, p. 313.

du 4 avril 1936, Hitler a donné à Göring un large pouvoir économique, confirmé en septembre avec la mise en route du *Plan de 4 ans*. Français et Britanniques sont alors dans le flou : quelle est la marge de manœuvre du président de la *Reichsbank*, fragilisé par la montée en puissance du maréchal ? Quelles sont les intentions de l'Allemagne? Berlin joue alors avec l'idée qu'un accord économique serait le fondement de la paix à venir<sup>18</sup> et rencontre l'agrément de certains diplomates français<sup>19</sup>.

Les Démocraties s'interrogent sur leurs marges de manœuvre vis-à-vis de l'Allemagne et doivent éviter le piège de négociations purement économiques qui permettraient au Reich d'accélérer son réarmement. Anthony Eden et Léon Blum proposent donc aux Allemands une offre économique, en échange de contreparties politiques. À Bradford en décembre 1936, le secrétaire d'État au *Foreign Office* offre au Reich une assistance économique en rappelant qu'il lui avait proposé de se joindre à l'accord tripartite<sup>20</sup>, offre renouvelée devant les Communes le 15 janvier en échange d'un apaisement politique<sup>21</sup>. Le même jour, le président du Conseil de la République déclare à *News Chronicle* que la France est prête à aider l'Allemagne à avoir une vie économique normale si Berlin veut pour l'Europe une vie politique normale<sup>22</sup>.

Le 24 janvier, Léon Blum consacre la deuxième partie de son discours à Lyon au problème des relations franco-allemandes<sup>23</sup>. Il rappelle le sens pour la France de « conversations directes » franco-allemandes : elles ne peuvent être séparées d'un accord général sur le continent, car la sécurité européenne est indissociable de la sécurité française. Ainsi, pour éviter que des négociations économiques n'accélèrent le réarmement allemand, Léon Blum propose d'y associer un accord de désarmement.

Le deux février, Hitler prononce un « *discours d'un homme qui ne veut pas se découvrir, qui attend les événements et qui se réserve, tout*

<sup>18</sup> SCHIRMANN, Sylvain, Les relations économiques et financières franco-allemande, Thèse pour le doctorat d'histoire, Université Robert Schumann, Strasbourg, 1993, p. 235

<sup>19</sup> Commission de publication des documents relatifs aux origines de la guerre (1939 — 1945), Documents diplomatiques français, 20 novembre 1936 - 19 février 1937, 2<sup>e</sup> série, tome 4, n° 243, François-Poncet à Delbos, 05.01.1937.

<sup>20</sup> Commission de publication des documents relatifs aux origines de la guerre (1939 — 1945), Documents diplomatiques français, 20 novembre 1936 - 19 février 1937, 2<sup>e</sup> série, tome 4, n°152, Corbin à Delbos, 15.12.1936

<sup>21</sup> Ibid., n°325, Corbin à Delbos, en note, 20.01.1937

<sup>22</sup> Ibid., n°152, Corbin à Delbos, 15.12.1936, *News Chronicle* appartient à Walter Layton, également rédacteur en chef de l'*Economist*.

<sup>23</sup> BLUM, Léon, L'exercice du pouvoir, discours prononcés de mai 1936 à janvier 1937, Paris, NRF - Gallimard, 1937, p. 167-171

*en protestant de la pureté de ses intentions*»<sup>24</sup>. Il proclame solennellement la dénonciation du traité de Versailles par l'Allemagne et confirme que le plan de quatre ans est irréversible, sans toutefois exclure d'éventuelles négociations économiques<sup>25</sup>. Pour von Neurath, ministre des Affaires étrangères du Reich, Hitler ne pense pas le moment venu pour une négociation générale à cause de la guerre d'Espagne, de l'instabilité de la situation française, de supposés troubles sont imminents en URSS, d'une spéculation sur un départ proche de Baldwin et d'Eden<sup>26</sup>. Hitler temporise en évitant que l'atmosphère diplomatique du continent européen ne se dégrade.

Dans les mois précédant la mission van Zeeland, la France et le Royaume-Uni sont confrontés à des points d'incertitudes : jusqu'où peut aller la coopération inaugurée lors de la signature de la déclaration tripartite avec les États-Unis ? Quelles sont les réelles intentions des nazis ? Paris est en outre confrontée au risque de se trouver seule face à Berlin alors que des négociations commerciales commencent en janvier 1937. Londres et Paris profitent d'un « bon climat » économique et politique pour proposer une mission pour éclaircir la situation diplomatique : la mission van Zeeland peut voir le jour.

#### Le déroulement de la Mission (avril 1937 - janvier 1938)

Le 4 avril 1937, les gouvernements français et britanniques demandent à Paul van Zeeland d'« entreprendre une enquête sur les possibilités d'obtenir une réduction générale des mesures de contingentement et des autres obstacles au commerce international afin de donner effet à la déclaration tripartite du 25.09.1936 ». Cette mission est acceptée par le gouvernement belge quelques jours plus tard. Van Zeeland prépare d'abord une élection partielle à Bruxelles contre Léon Degrelle, chef du mouvement wallon fasciste Rex. Soutenu par les principaux partis belges et l'Église catholique, il remporte largement cette élection avec 75,89% des voix<sup>27</sup>, ajoutant ainsi à son prestige.

#### Les débuts de la mission (Avril - août 1937)

Dès l'annonce de la mission, la presse insiste sur les hypothèques pesant sur la mission. La question d'une conférence internationale est d'emblée posée. *Le Temps* imagine une conférence d'experts se concentrant sur les effets du contrôle des changes, ce qui inclut de discuter du retour à l'étalon-or et de poser la question des colonies<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Ibid., n° 374, François-Poncet à Delbos, 30.01.1937

<sup>25</sup> Ibid., n° 386, François-Poncet à Delbos, 02.02.1937

<sup>26</sup> George VI accède au trône après l'abdication de son frère Édouard en décembre 1936.

<sup>27</sup> *The Economist*, 17.04.1937

<sup>28</sup> *Le Temps*, 06.04.1937

Deux jours après, *Le Temps* remarque que la mission van Zeeland est annoncée dans un contexte d'initiatives pour la paix sur les plans économique et politique. Si, d'après le journal, ceux plans vont ensemble, l'économie doit être prioritaire, donnant tout son intérêt à la mission van Zeeland. De plus, le journal rappelle les propos de Cordell Hull : il ne peut y avoir de renaissance économique tant que les relations commerciales internationales ne sont pas plus paisibles<sup>29</sup>. Le journal approuve le choix de van Zeeland, technicien et politique. Au Royaume-Uni, le *Times* voit en van Zeeland l'avocat d'un commerce plus libre, préoccupation d'une importance accrue depuis le 25 septembre 1936. Les premières réactions du *Times* et du *Temps* sont donc favorables. Cependant, ils ne manquent pas de s'interroger sur la démarche de la mission et le contenu des propositions qui en découleront.

Pour *Le Temps*, l'Allemagne est la clé de la paix. Lors de son voyage à Bruxelles prévu pour le 13 avril, Schacht donnera une idée des dispositions du Reich à l'égard de la mission. Le quotidien français insiste également sur le rôle des Etats-Unis, qui ont promu la diminution des barrières au commerce en décembre 1936 lors de la conférence panaméricaine de Buenos Aires. Le *Times* s'arrête sur les divisions au sein du Front Populaire français entre les avocats d'un commerce plus libre et les défenseurs d'une économie fermée. Il gouvernement français voit dans la mission un double avantage : reconstruire l'ensemble de la question des tarifs douaniers et de leurs effets sur la politique et l'économie internationales ; faire accepter aux agriculteurs et à certains industriels une baisse des contingents et des droits de douanes<sup>30</sup>. *The Economist*, avocat d'une libéralisation du commerce international, estime que la mission sera sans effet si le Royaume-Uni et la France refusent les mesures du futur rapport<sup>31</sup>.

Ces trois journaux ont ainsi cerné les problèmes que Paul van Zeeland doit résoudre. Quelle peut être l'attitude de l'Allemagne et des Etats-Unis ? La France et le Royaume-Uni feront-ils les concessions nécessaires à la réussite de la mission ? Les premiers contacts pris par Maurice Frère doivent permettre de répondre à cette question.

À Londres, Frère rencontre des fonctionnaires du *Foreign Office*, du *Board of Trade*, Frederick Leith-Ross, premier conseiller économique du gouvernement anglais et membre du Comité économique de la SDN, et le sous-secrétaire d'État au Trésor<sup>32</sup>. Ses interlocuteurs insistent sur

<sup>29</sup> *Le Temps*, 08.04.1937

<sup>30</sup> *The Times*, 08.04.1937

<sup>31</sup> *The Economist*, 10.04.1937

<sup>32</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland, essai de clearing diplomatique de l'*appeasement* (1937 — 1938), *Relations Internationales*, volume 17, 1984, p. 360

l’abolition des contingentements – le Royaume Uni n’en applique pas. Eden espère un accord international plus large<sup>33</sup>, tout comme le ministre français de l’Économie Spinasse<sup>34</sup>. Pietro Stoppani souhaite que la mission englobe aussi les questions monétaires, pour attirer l’Allemagne et l’Italie. En conséquence Leith-Ross précise à Frère le 12 avril : les objectifs de la mission ne sont pas limités et il doit y avoir des résultats pour envisager une suite. L’objet de la mission est donc flou, entre questions techniques et politiques.

À Paris, Frère rencontre Spinasse, Auriol, Paul Bastid, ministre du commerce, Labeyrie, Charles Rist, économiste et membre du comité d’experts du Fonds d’Égalisation des changes, et Rueff. Frère ne fait pas confiance aux Français, s’attendant à une nouvelle dévaluation. Ses interlocuteurs veulent de l’Allemagne des garanties politiques contre toute concession économique<sup>35</sup>. Auriol et Rueff ne croient pas à une participation de l’Allemagne à une action économique. Parallèlement, le Quai d’Orsay estime que les mesures efficaces sont entre les mains de l’Empire britannique et des États-Unis car la part de la production de l’Empire français dans les échanges internationaux est modeste. Il craint qu’un accord multipartite ne bouleverse l’équilibre des trois monnaies des démocraties. Il refuse que le commerce extérieur ne se déséquilibre encore plus. Il demande donc des contreparties. La diplomatie française est bien un « *désert de l’action* »<sup>36</sup>.

La victoire de Paul van Zeeland contre Léon Degrelle permet le démarrage réel de la mission. La première étape en est alors la visite de Schacht à Bruxelles du 13 au 15 avril. Le *Temps* ou le *Times* attendent de ce voyage une clarification de la position allemande. *Le Temps* accorde une grande importance à cette visite<sup>37</sup>, pensant qu’elle fait partie d’un « plan d’ensemble » de Schacht, déployé depuis août 1936 à Paris.

Schacht rencontre le Roi Léopold III, Henri de Man, ministre des Finances, et Paul van Zeeland. Le Roi lui soumet l’idée d’une réunion de quelques personnalités indépendantes pour des négociations entre les puissances occidentales<sup>38</sup>. Cette idée et les questions coloniales sont discutées lors de ses entrevues avec van Zeeland. Il presse également le

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 360, Eden à Norman Davis « an effective move towards international agreement ».

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 360

<sup>35</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland, essai de clearing diplomatique de l’*appeasement* (1937 — 1938), *Relations Internationales*, volume 17, 1984, p. 361

<sup>36</sup> DUROSELLE, Jean-Baptiste, *La Décadence, 1932-1939*, Politique étrangère de la France, Imprimerie Nationale, Paris, 1979, p. 315.

<sup>37</sup> *Le Temps*, 15.04.1937

<sup>38</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland, essai de clearing diplomatique de l’*appeasement* (1937 — 1938), *Relations Internationales*, volume 17, 1984, p. 361

Premier Ministre de relancer les ouvertures faites à Blum à l'été 1936<sup>39</sup>. Si Schacht ne parle qu'en son nom, il pense que l'Allemagne s'intéresse au désarmement des relations commerciales, qui doit correspondre également à un accord politique. Il souhaite une stabilisation des monnaies, préalable au retour de l'Allemagne à la liberté des changes. Dans les journaux « libéraux », on ne trouve alors aucune interrogation sur la marge de manœuvre de Schacht face à Göring et son plan de 4 ans<sup>40</sup>.

Après le départ de Schacht, la presse spéculle sur le comportement de l'Allemagne, d'autant plus qu'un député travailliste anglais, Lansbury, rencontre le Führer<sup>41</sup> et proclame que l'Allemagne accepterait une conférence économique si l'initiative venait des États-Unis. Au même moment, circulent des rumeurs de conférence internationale<sup>42</sup>.

Van Zeeland rencontre ensuite le ministre du commerce et de l'industrie de la Pologne, le 16 avril<sup>43</sup>. Deux semaines après, Anthony Eden se rend à Bruxelles, où il rappelle l'importance de la mission pour la paix. Néanmoins, il est d'abord question d'un « nouveau Locarno ». *The Times* rappelle que van Zeeland doit attendre la fin de la conférence impériale pour rédiger son rapport : la question de la préférence impériale est posée.

Peu de temps avant le voyage d'Eden, Delbos est à Bruxelles, alors que Frère est à Paris, les 20 et 21 mai. Venu pour discuter de l'Espagne et de la politique belge d'indépendance, Spaak et van Zeeland se contente de dire au Français que Maurice Frère ne s'est pas vu opposer une fin de non-recevoir à Berlin : la France est tenue à l'écart de la mission<sup>44</sup>. Des raisons intérieures belges entrent en ligne de compte : certains Catholiques brandissent l'expérience du Front Populaire espagnol et les grèves françaises. De plus, un rapprochement trop visible avec la France apparaît suspect aux yeux des Flamands. Enfin, le Royaume-Uni est considéré comme un soutien plus solide pour la promotion du libre échange, malgré la préférence impériale.

Après la visite d'Eden, Maurice Frère continue la mission : van Zeeland est en difficulté à cause d'une loi prévoyant l'amnistie de

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 361

<sup>40</sup> *Le Temps*, 16.04.1937

<sup>41</sup> *Le Temps*, 21.04.1937

<sup>42</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland, essai de clearing diplomatique de l'*appeasement* (1937 — 1938), *Relations Internationales*, volume 17, 1984, p. 362, *Le Temps*, 21.04.1937

<sup>43</sup> *Le Temps*, 18.04.1937

<sup>44</sup> *Le Temps*, 23.05.1937

flamands qui ont « collaboré » avec les Allemands pendant la Première Guerre mondiale.

Frère se rend à Berlin le 29 avril. Le Belge se contente d'écouter ses interlocuteurs. Schacht déclare l'Allemagne ouverte à un retour à des relations internationales et à des discussions économiques normales sous condition que les partenaires du Reich résolvent d'abord des questions d'ordre politique – le retour d'Eupen et Malmédy, du Schleswig et de Dantzig au Reich – et d'ordre « psychologique » comme la question coloniale et la suppression de l'article 16 du Pacte de la SDN<sup>45</sup>. Il veut une diminution des tarifs douaniers des Démocraties, pour assurer à l'Allemagne des crédits ou des devises permettant un meilleur accès au marché international<sup>46</sup>. Devant Maurice Frère muet<sup>47</sup>, Göring évoque les mêmes thèmes et justifie le plan de 4 ans<sup>48</sup>. Le comportement des Allemands renforce l'idée d'*appeasement*, en laissant entrevoir une possibilité de négociations. Schacht rédige ensuite une note subordonnant la négociation d'un pacte économique général à l'attribution de colonies pour améliorer les « conditions d'existence » de l'Allemagne<sup>49</sup>.

Frère se rend ensuite à Milan. Il se risque à avancer que les Italiens ne posent aucune condition à une coopération économique internationale. Pourtant, lors des discussions sur l'enquête sur les accords de clearing à la SDN en 1935 et 1936, l'Italie était hostile à toute discussion multilatérale<sup>50</sup>. Puis il effectue une visite à Berne, où il rencontre beaucoup de « froideur »<sup>51</sup>. Enfin, il se rend à Londres pour faire le point avant le départ de van Zeeland pour les États-Unis.

Avant le voyage de van Zeeland aux États-Unis, Schacht formule des revendications coloniales. Personne ne sait si l'on peut encore lui faire confiance. Anglais et Français s'opposent sur la question des

<sup>45</sup> Commission de publication des documents relatifs aux origines de la guerre (1939 — 1945), Documents diplomatiques français, 20 février — 31 mai 1937, 2<sup>e</sup> série, tome 5, n° 432, Note d'information du département : La mission Van Zeeland et le voyage de M. Frère à Berlin, 18.05.1937

<sup>46</sup> Ibid., n° 416, M. Arnal, chargé d'affaires de France à Berlin à Delbos, 10.05.1937

<sup>47</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland, essai de clearing diplomatique de l'*appeasement* (1937 — 1938), Relations Internationales, volume 17, 1984, p. 363, Spaak avait donné comme indication que toute question d'ordre politique n'était pas de la compétence de Frère.

<sup>48</sup> Commission de publication des documents relatifs aux origines de la guerre (1939 — 1945), Documents diplomatiques français, 20 février — 31 mai 1937, 2<sup>e</sup> série, tome 5, n° 416, M. Arnal, chargé d'affaires de France à Berlin à Delbos, 10.05.1937

<sup>49</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland, essai de clearing diplomatique de l'*appeasement* (1937 — 1938), Relations Internationales, volume 17, 1984, p. 363

<sup>50</sup> cf. supra, p. 5 - 8.

<sup>51</sup> Ibid., p. 364

contingents et les accords d'Ottawa<sup>52</sup>. Les deux pays discutent alors difficilement de questions commerciales : la France propose d'importer plus de charbon anglais mais veut en échange une baisse des droits sur les produits agricoles<sup>53</sup>. Ces négociations poussent les deux pays à instrumentaliser la mission.

Malgré tout, la mission ne s'essouffle pas encore : l'annonce d'un accord entre les Puissances du groupe d'Oslo et le voyage imminent de van Zeeland aux États-Unis laissent beaucoup d'espoirs à la mission. Pour le *Temps*, deux grandes inconnues pèsent sur la mission : le comportement des États-Unis et celui de l'Allemagne<sup>54</sup>. La situation du Mark rend un accord difficile : il doit être dévalué et sa couverture-or reconstituée par la BRI. Le journal n'évoque pas le conflit latent entre Schacht et Göring qui est aussi une source d'échec de la mission. Au mois de juin<sup>55</sup> le *Temps* craint que les pouvoirs de Roosevelt en politique étrangère ne soient trop limités par le Sénat. Le rejet du traité de Versailles est encore dans les mémoires et Roosevelt l'utilise probablement pour justifier son attentisme face à l'Europe. Officiellement, les États-Unis donnent en exemple la conférence panaméricaine de Buenos Aires dont l'acte final de décembre 1936 appelle au désintéressement territorial, à l'acceptation de la loi internationale, à l'abandon de toute intention belliqueuse et à la collaboration de toutes les puissances intéressées pour rendre effectif cet abandon.

La doctrine autarcique de l'Italie fait également planer une ombre sur la mission, mais Rome a besoin de capitaux pour exploiter sa récente conquête coloniale<sup>56</sup>. Faut-il prêter à un État pour investir dans un pays qu'il a agressé et conquis ? Le *Temps* ne se pose pas cette question. Enfin, le journal estime qu'un accord large fixant articulés à des accords plus restreints et concrets serait une bonne méthode.

Le 12 juin 1937, s'embarquant pour les États-Unis, le Premier Ministre déclare que la menace de guerre est un stimulus pour le désarmement. Il faut saisir une chance : le commerce s'est amélioré depuis 1937 via des politiques artificielles de réarmement<sup>57</sup> : La mission du Belge est économique mais touche ainsi à des problèmes politiques.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 364

<sup>53</sup> Commission de publication des documents relatifs aux origines de la guerre (1939 — 1945), *Documents diplomatiques français, 20 novembre 1936 - 19 février 1937*, n°197, Corbin à Delbos, 23.12.1936, et n° 340, Corbin à Delbos, 22.01.1937

<sup>54</sup> *Le Temps*, 18.05.1937

<sup>55</sup> *Le Temps*, 12.06.1937

<sup>56</sup> *Le Temps*, 13.06.1937

<sup>57</sup> *The Economist*, 26.06.1937

Van Zeeland s'entretient avec Hull, Roosevelt et les principaux fonctionnaires du département d'État et du Trésor. Washington pose des conditions : les Européens doivent s'accorder sur certains principes<sup>58</sup>. Roosevelt refuse le bilatéralisme, l'autarcie, les préférences impériales et veut la généralisation de la clause de la Nation la plus favorisée et d'accords équitables<sup>59</sup>. Ces conditions ne sont pas étrangères aux négociations commerciales en cours avec le Royaume-Uni.

Van Zeeland n'obtient ainsi qu'une participation américaine éventuelle à une conférence préliminaire réunissant les signataires de l'accord tripartite et les membres du groupe d'Oslo. Une déclaration commune plutôt creuse est publiée le 29 juin<sup>60</sup>.

Au retour des États-Unis, van Zeeland passe par Londres, pour informer des résultats de son voyage, le 6 juillet. Van Zeeland fait alors face à une grave crise politique<sup>61</sup>, liée à la loi d'amnistie. Frère continue la mission. Le 10 juillet, la France et l'Allemagne signent un accord de clearing. Dans la presse, l'euphorie est à son comble : l'accord est vu comme un pas vers la paix et l'amélioration du commerce international<sup>62</sup>.

#### L'enlisement de la mission (juillet 1937 - janvier 1938)

Une fois Paul van Zeeland rentré des États-Unis, la mission s'enlise. Le 16 juillet, Frère se rend à Londres avec une note sur les entretiens de van Zeeland et Roosevelt et les suites envisageables pour la mission. Le Premier Ministre belge y demande un échange de vues officieux avec des représentants français, britanniques et américains pour mettre au point une action ultérieure concrète. Cette note envisageait pour la fin de l'été une réunion des signataires de l'accord tripartite et des membres du groupe d'Oslo<sup>63</sup>. Mais le gouvernement anglais la font amender. Il s'agit de gagner du temps : une ouverture diplomatique en direction de l'Italie, éloignée de la mission, est prévue pour fin juillet et Leith-Ross doit se rendre en août aux États-Unis dans le cadre de pénibles négociations commerciales. De plus, la réunion prévue est repoussée à octobre, après

<sup>58</sup> Commission de publication des documents relatifs aux origines de la guerre (1939 — 1945), Documents diplomatiques français, 1er juin - 29 septembre 1937, 2<sup>e</sup> série, tome 6, n° 197, Henry à Delbos, 7.07.1937

<sup>59</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland, essai de clearing diplomatique de l'*appeasement* (1937 — 1938), Relations Internationales, volume 17, 1984, p. 366

<sup>60</sup> Commission de publication des documents relatifs aux origines de la guerre (1939 — 1945), Documents diplomatiques français, 1er juin - 29 septembre 1937, 2<sup>e</sup> série, tome 6, n° 163, Henry à Delbos, 01.07.1937

<sup>61</sup> *Le Temps*, 08.07.1937

<sup>62</sup> *The Times*, 12.07.1937

<sup>63</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland, essai de clearing diplomatique de l'*appeasement* (1937 — 1938), Relations Internationales, volume 17, 1984, p. 366

la publication du rapport du Comité économique – rédigé notamment par Leith-Ross et Vanlangenhove, secrétaire général du ministère des Affaires Étrangères belge –, dans le but de limiter le rapport van Zeeland aux questions techniques sans dimension politique.

Le 19 juillet, Frère remet la note amendée par Leith-Ross à Paris. La direction politique du Quai envisage une réunion entre le sous-secrétaire d'État Summer Welles (Etats-Unis), Leith-Ross et des représentants des autres signataires de l'accord tripartite et des membres du groupe d'Oslo<sup>64</sup>. Les conclusions de cette entrevue ne seraient pas contraignantes mais des réunions ultérieures pourraient les mettre en pratique. Les Français sont déçus : la participation des États-Unis n'est pas assurée. Enfin, Leith-Ross critique le comportement français. En conclusion, la direction politique presse le gouvernement d'accepter la note<sup>65</sup>, tout en remarquant qu'une réunion sans l'Italie et l'Allemagne doit rester strictement informelle.

Frère est dans une situation paradoxale. Il avait misé sur le soutien de l'Angleterre et l'instabilité française ; il est soutenu par les Français, et les Britanniques défendent strictement leur diplomatie politique et économique. Le 25 juillet, la publication dans la presse d'une lettre du Roi remet alors en cause la note apportée aux Français par Frère.

La lettre du Roi Léopold à son Premier Ministre est une tentative désespérée de relancer une mission qui piétine. Elle est rédigée le 21 juillet par van Zeeland et le Roi et publiée dans la presse trois jours après. Le but est de forcer la conclusion d'un accord. L'initiative en appartient probablement à Léopold<sup>66</sup>, a voulu satisfaire les demandes des États-Unis et envoyer un signe à l'Allemagne<sup>67</sup>, à l'Italie et au Japon<sup>68</sup>. Cette lettre vise peut-être à renforcer un gouvernement en difficulté.

Elle préconise la création d'un organisme international d'études économiques chargé de donner une solution à l'inégale répartition des matières premières et d'améliorer l'égalité entre nations industrielles et agricoles. Pour le Roi, tout progrès économique œuvre en faveur de la paix. Son argumentation est fondée sur l'idée d'une séparation entre

<sup>64</sup> Commission de publication des documents relatifs aux origines de la guerre (1939 — 1945), Documents diplomatiques français, 1<sup>er</sup> juin — 29 septembre 1937, n° 251, Note de la direction politique, Enquête de M. Van Zeeland. Visite de M. Frère, 19.07.1937

<sup>65</sup> Il n'y a pas trace de réponse du ministère dans les Documents diplomatiques français.

<sup>66</sup> DUJARDIN, Vincent et DUMOULIN, Michel, Paul van Zeeland, 1893 — 1973, Bruxelles, Éditions Racine, 1997, p. 74

<sup>67</sup> Ibid., p. 74

<sup>68</sup> *The Times*, 27.07.1937

politique et économique. Cette initiative a été accueillie favorablement par les Etats-Unis : Cordell Hull déclare qu'un projet similaire avait été discuté avec van Zeeland<sup>69</sup>.

La lettre est aussi bien accueillie par les milieux économiques allemands : un tel organisme peut permettre des négociations économiques sans la SDN<sup>70</sup>. La *Deutsche Allgemeine Zeitung* estime que cette lettre attire l'attention de Londres, Paris et Washington sur le problème des matières premières. Le *Daily Telegraph* et le *Sunday Times*<sup>71</sup>, d'après *Le Temps*, approuvent car une organisation de ce type ne soulève pas autant de passions que la SDN. Le *Times*, sceptique, s'interroge par contre sur deux points. D'une part, les discussions entre experts précédant la conférence de 1927 avaient appelé les États à baisser leurs barrières douanières : leurs gouvernements n'ont pas suivi. D'autre part, cet organisme est-il compatible avec l'organisation technique de la SDN<sup>72</sup> ? Pour le journal, un accord entre gouvernements, et non entre experts, est nécessaire. Enfin, si toute avancée économique est une avancée en faveur de la paix, cette dernière a aussi besoin de politique et de social. Le gouvernement anglais est proche de ce point de vue, hostile à une organisation concurrençant la SDN. *Le Temps*, fervent défenseur de la séparation de l'économique et du politique, pense que la proposition royale mérite d'être « méditée »<sup>73</sup>.

Après la publication de la lettre du Roi, la mission continue difficilement. Van Zeeland et Frère rédigent des projets de rapport, mais butent sur la résistance du Royaume-Uni et de la SDN. De plus, à l'automne, le Premier Ministre est paralysé par la politique intérieure.

En août, *Le Temps* s'interroge sur le futur rapport : Van Zeeland, Frère et le professeur Dupriez (Université de Louvain) le rédigent<sup>74</sup>. Le journaliste pense que l'Allemagne a fait le constat d'une faillite du contrôle des changes. Mais les conditions politiques sont défavorables : la guerre sino-japonaise, l'Espagne, la Russie, les incertitudes de la France et la concurrence entre les États européens les empêchent de se

<sup>69</sup> *Le Temps*, 26.07.1937. Cependant, il ne semble pas que cela soit vrai, cf. DUJARDIN, Vincent et DUMOULIN, Michel, *Paul van Zeeland, 1893 — 1973*, Bruxelles, Éditions Racine, 1997, p. 76. Un projet de ce type n'aurait pas été discuté lors du voyage de van Zeeland aux États-Unis.

<sup>70</sup> Commission de publication des documents relatifs aux origines de la guerre (1939 — 1945), *Documents diplomatiques français, 1<sup>er</sup> juin — 29 septembre 1937*, 2<sup>e</sup> série, tome 6, n° 279, François-Poncet à Delbos, et *Le Temps*, 26.07.1937, revue de presse allemande.

<sup>71</sup> Repris par *Le Temps*, les 27.07.1937 et 26.07.1937, respectivement.

<sup>72</sup> *Le Temps*, 26.07.1937

<sup>73</sup> *Le Temps*, 25.07.1937

<sup>74</sup> *Le Temps*, 11.08.1937

mettre d'accord. Le *Temps* ne voit pas que le Royaume Uni ralentit la mission en août 1937. Le gouvernement anglais conteste particulièrement les aspects monétaires des avant-projets de rapport : le rétablissement du change-or n'est pas une priorité et la question monétaire devient annexe<sup>75</sup>.

La SDN se sent négligée et concurrencée par l'organisme demandé par le roi. Elle n'obtient aucun renseignement sur le contenu du futur rapport<sup>76</sup>. De plus, Leith-Ross et Vanlangenhove se servent de la session de septembre 1938 du Comité économique pour limiter l'étendue du rapport van Zeeland, en incluant dans le rapport au Conseil de septembre 1937 une proposition de diminution des restrictions au commerce international dans le cadre de la déclaration tripartite<sup>77</sup>. Ce rapport suggère la conclusion d'accords particuliers et la mise en œuvre de politiques unilatérales dans le cadre d'un accord fixant des buts et une méthode, à l'image de la déclaration tripartite. L'objectif est d'assurer la paix. Enfin, ce rapport compte une annexe sur l'*apaisement économique* rédigée par l'américain Frank McDougall. Reprenant les idées du représentant australien Stanley Bruce formulées en août 1937<sup>78</sup>, ces propositions concernent aussi l'harmonisation des systèmes sociaux et l'évolution du progrès technique. Le rapport du Comité et les propositions de Stanley Bruce encadrent la mission van Zeeland : donnant un avant-goût du futur mémorandum, sans aucune référence à un retour à l'étalement de change-or, le Comité économique dresse un plan d'ensemble d'apaisement économique et circonscrit le rapport du Premier Ministre à la « technique ».

Une éventuelle publication du rapport van Zeeland devient alors inopportun. Les rumeurs persistantes de démission de Schacht et le contexte politique international commandent de temporiser<sup>79</sup>? Les consultations continuent néanmoins. Van Zeeland rencontre Summer Welles, continue la conversation engagée avec Roosevelt et se renseigne

<sup>75</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland, essai de clearing diplomatique de l'*appeasement* (1937 — 1938), *Relations Internationales*, volume 17, 1984, p. 368

<sup>76</sup> Archives de la Société des Nations (1933-1946), Palais des Nations, Genève, côte R4422, Dossier 10A-16126-14627, *Missions de M. SMETS 33-37*, document du 07.08.1937.

<sup>77</sup> Archives de la Société des Nations (1933-1946), Palais des Nations, Genève, doc. C.358.M.242.1937.II.B, *Remarques sur l'état actuel des relations économiques internationales (septembre 1937)*, Comité économique - Rapport sur les travaux de la 46e session

<sup>78</sup> Archives de la Société des Nations (1933-1946), Palais des Nations, Genève, doc. E.998, *Economic appeasement. proposals of Mr. Bruce*, 30.08.1937

<sup>79</sup> *Le Temps*, 19.09.1937

sur Camille Chautemps, président du Conseil français, que le sous-secrétaire d'État a vu<sup>80</sup>.

À la fin de septembre 1937, la crédibilité de la mission est entamée : rien de précis n'est annoncé, la SDN l'entrave et le Royaume-Uni s'oppose aux conclusions du futur rapport.

Après la fin de la session de l'Assemblée de la SDN, la mission cesse de progresser, car van Zeeland démissionne. Il avait proposé auparavant cinq fois sa démission. Le Roi ne l'a acceptée qu'en juin 1936 pour que van Zeeland revienne au pouvoir dans de meilleures conditions. Mais en 1937, deux « scandales » divisent les trois partis qui soutiennent le gouvernement : la loi d'amnistie d'« inciviques » flamands et une sorte de « caisse noire » de la Banque centrale belge dont van Zeeland a été directeur. Soutenu le 10 octobre 1937 par le Parlement, van Zeeland démissionne néanmoins pour faciliter l'enquête judiciaire ouverte et se défendre<sup>81</sup>. La mission continue malgré tout.

Au début du mois de novembre, Eden rencontre van Zeeland à Bruxelles. Schacht part officiellement du ministère de l'Économie du Reich le 26 novembre<sup>82</sup>. Van Zeeland se rend également au Comité britannique de la Chambre de commerce internationale<sup>83</sup>.

Les 18 et 19 décembre, van Zeeland est en Italie. Il rencontre Galeazzo Ciano, ministre des Affaires Étrangères, le ministre du commerce extérieur et des représentants du monde financier et industriel. Le 7 janvier 1938, le Belge rencontre Chamberlain, Premier Ministre, Leith-Ross et d'autres fonctionnaires du *Foreign Office* et du Trésor. Il y rapporte les réactions italiennes et modifie encore son rapport avec l'aide de Leith-Ross. Il rencontre Stoppani, de la SDN, qui lui conseille de ne pas parler de conférence entre les cinq grandes puissances (Italie, États-Unis, France, Royaume-Uni, Allemagne) dès une première phase des négociations<sup>84</sup>. Le *Times*<sup>85</sup> estime, optimiste, que van Zeeland a probablement obtenu l'accord sur le contenu du rapport.

<sup>80</sup> *The Times*, 21.09.1937

<sup>81</sup> DUJARDIN, Vincent et DUMOULIN, Michel, Paul van Zeeland, 1893 — 1973, Bruxelles, Éditions Racine, 1997, p. 102

<sup>82</sup> *Le Temps*, 28.11.1937

<sup>83</sup> DUJARDIN, Vincent et DUMOULIN, Michel, Paul van Zeeland, 1893 — 1973, Bruxelles, Éditions Racine, 1997, p. 106.

<sup>84</sup> Archives de la Société des Nations (1933-1946), Palais des Nations, Genève, côte R444, *Alignement monétaire, Apaisement économique, Rapport van ZEELAND*, dossier 010A-32556-32556, *Rapport de M. Paul van ZEELAND sur la réduction des mesures de contingements et des autres obstacles au commerce international*, 26 janvier 1938, 28.01.1938.

<sup>85</sup> *The Times*, 08.01.1938

À Paris, van Zeeland informe le gouvernement français. La publication du rapport est ensuite retardée par la chute du gouvernement Chautemps. Il est communiqué le 26 janvier aux gouvernements français et anglais, et à Joseph Avenol, secrétaire général de la SDN. Il est publié le 28.

Dans les semaines qui précèdent cette publication, les réactions se multiplient. Au Royaume-Uni, le parti travailliste interroge le gouvernement aux Communes le 7 décembre 1937 sur la publication du rapport et sur la manière dont serait informé le Parlement. Fin décembre, les milieux politiques et économiques allemands montrent déjà un vif intérêt pour le rapport van Zeeland<sup>86</sup>. La *Frankfurter Allgemeine Zeitung* estime que le succès de la mission dépend de la réponse donnée aux revendications allemandes sur les matières premières.

Une dépêche de l'agence *Tass* montre que l'URSS, négligée par la mission, est hostile au rapport. Elle refuse une réunion des cinq Puissances, ressentie comme anti-soviétique, qui contrebancerait la SDN et fournirait une aide financière à des puissances fascistes. La *City* considère quant à elle, qu'un rapport de ce type est une spéculation intellectuelle : le problème est politique<sup>87</sup>.

La presse italienne reste silencieuse sur la mission, jusqu'aux jours qui précèdent la publication du rapport. Le 25 janvier, le *Times* note le scepticisme de la presse italienne, qui prépare sans doute le refus du régime mussolinien d'appliquer le rapport<sup>88</sup>. L'Italie craint que les mesures prônées par le rapport rendent obsolètes les investissements liés à la politique d'autosuffisance. Le *Giornale d'Italia* s'oppose de plus à l'idée d'un fonds de stabilisation-or à la BRI. Pour *Le Temps*<sup>89</sup>, les milieux italiens « compétents » s'opposent à la nature de la mission van Zeeland. Le *Popolio d'Italia*, journal de Mussolini, décrivant les problèmes économiques comme le cheval de Troie des Nations riches<sup>90</sup>.

En décembre 1937, Français et Britanniques envisagent probablement déjà l'échec de la mission van Zeeland. Le Royaume-Uni envoie Halifax à Berlin en novembre pour prendre contact avec Hitler, notamment sur les questions coloniales<sup>91</sup>. Ces questions sont ensuite

<sup>86</sup> *Le Temps*, 26.12.1938

<sup>87</sup> *Le Temps*, 09.01.1938

<sup>88</sup> *The Times*, 25.01.1938

<sup>89</sup> *Le Temps*, 26.01.1938

<sup>90</sup> *The Times*, 25.01.1938

<sup>91</sup> Commission de publication des documents relatifs aux origines de la guerre (1939 — 1945), Documents diplomatiques français, 29 septembre 1937 — 16 janvier 1938, 2<sup>e</sup> série, tome 7, n° 282, Corbin à Delbos, 28.11.1937

discutées lors de conversations franco-britanniques le 29 novembre<sup>92</sup>, deux jours après la publication dans la presse de la démission de Hjalmar Schacht, la « voix d'Outre-Tombe »<sup>93</sup> qui a été le soutien en Allemagne de la mission. On y envisage d'essayer d'utiliser les colonies pour sauver l'Autriche et la Tchécoslovaquie des griffes d'Hitler. Mais, cette question devait être contenu dans le futur rapport. Les franco-britanniques, à l'initiative de Chamberlain et Henderson, ont préféré ne pas attendre la publication du rapport van Zeeland, montrant leur faible espoir dans le succès de la mission. De plus, les réactions à la visite d'Halifax à Berlin sont mauvaises : l'Allemagne refuse tout règlement général qui rappelle les formules de la SDN<sup>94</sup>.

#### Le rapport van Zeeland et les initiatives pour continuer la mission

Le rapport van Zeeland compte quarante pages et est divisé en trois parties. La première rappelle la nature de l'enquête et de son rédacteur, puis en expose l'orientation « idéologique » suivie et la manière de procéder. La seconde énumère les principaux obstacles directs au commerce international et les moyens de les réduire. La dernière partie fait état des conditions requises pour le succès.

Dans sa première partie, van Zeeland pose comme préalable le choix entre autarcie et collaboration économique internationale<sup>95</sup>. Selon lui, la crise a montré que nul pays ne pouvait être épargné par la récession mondiale et que le coût de l'autarcie est trop lourd<sup>96</sup>. Pour ces raisons, les États espèrent bénéficier de cette mission, tout en attendant que les solutions soient réciproques. L'auteur considère possible une action internationale dans ce cadre, d'autant plus que des initiatives ont été prises par le Comité économique, la commission des matières premières de la SDN et la CCI à l'été 1937. Il conclut :

« Je me suis donc efforcé de rassembler une suite de propositions ou de suggestions qui, appliquées dans leur ensemble, seraient, à mon avis, de nature à assurer un élan nouveau aux relations économiques internationales et vaudraient, aux économies nationales qui en

<sup>92</sup> Ibid., n° 287, Compte rendu, conversations franco-britanniques du 29 novembre. Archives de l'ambassade de France à Rome.

<sup>93</sup> Ibid., n° 287, Corbin à Delbos, 28.11.1937, expression de Chautemps.

<sup>94</sup> Ibid., n° 302, François-Poncet à Delbos, 2 décembre 1937.

<sup>95</sup> Archives de la Société des Nations (1933-1946), Palais des Nations, Genève, côte R444, *Alignement monétaire, Apaisement économique, Rapport van ZEELAND*, dossier 010A-32556-32556, *Rapport de M. Paul van ZEELAND sur la réduction des mesures de contingements et des autres obstacles au commerce international*, 26 janvier 1938, 28.01.1938, p. 3

<sup>96</sup> Ibid., p. 5

accepteraient le programme, des avantages certains, à longue échéance »<sup>97</sup>.

Dans la seconde partie, van Zeeland énumère les entraves au commerce international et les solutions pour les adoucir. Elles sont divisées en deux catégories : les obstacles économiques et les obstacles financiers.

Dans le domaine économique, l'auteur distingue trois types de barrières : les droits de douane, le protectionnisme indirect et le contingentement. Pour les premières, van Zeeland propose que les États s'engagent en faveur d'une trêve douanière par des déclarations parallèles puis à réduire les droits dont le montant dépasse exagérément la moyenne du tarif. Ces déclarations seraient doublées d'un engagement sur la suppression des droits ou taxes, prohibition ou restriction à l'exportation des matières premières. Il rappelle l'importance des traités commerciaux fondés sur la clause de la Nation la plus favorisée. Concernant le protectionnisme indirect, van Zeeland préconise la méthode des accords bilatéraux prévoyant des « commissions paritaires » en cas de conflits<sup>98</sup>. Enfin, le plus puissant obstacle économique sont les contingents<sup>99</sup>. Van Zeeland veut la suppression des contingents industriels. Certains contingents agricoles répondant au caractère saisonnier et périssable de certaines productions peuvent être maintenus<sup>100</sup>.

Van Zeeland estime que les obstacles financiers sont les plus nuisibles au commerce international, naissant de troubles monétaires ou de restrictions sur les transferts de fonds ou de paiement. Les variations des monnaies rompent les courants commerciaux normaux. Les restrictions sur les transferts privent le commerce international des facilités de crédit. Enfin, les interdictions ou restrictions de paiement en matière commerciale rigidifient les relations commerciales. Pour van Zeeland, l'étalement or est le seul moyen de remédier à l'instabilité des prix. En attendant ce retour, l'accord tripartite doit être adapté et élargi à tous les pays voulant coopérer. Les parties définiraient les parités réciproques de leurs monnaies et s'engageraient à maintenir les variations entre certaines limites pour un an. Pour les monnaies non encore dévaluées, les États fixeraient un niveau d'équilibre. Un accord résoudrait les difficultés de crédit grâce à l'intervention normale d'initiatives privées. Pour rétablir, l'équilibre entre l'économie nationale et les marchés internationaux, des dispositions seraient prises par les

---

<sup>97</sup> Ibid., p. 7

<sup>98</sup> Ibid., p. 12

<sup>99</sup> Ibid., p. 14

<sup>100</sup> Ibid., p. 16

États, afin de supprimer ensuite le clearing. Pour liquider le passé, des aménagements des dettes extérieures et un règlement des arriérés de clearing serait conclus.

La troisième partie du rapport expose une méthode pour réussir. La reprise s'est arrêtée, rendant les conditions politiques et économiques mauvaises. Mais la persistance des conditions actuelles auraient des conséquences trop lourdes pour ne rien tenter. Parce que tous les problèmes s'imbriquent, il faut une solution d'ensemble qui doit rallier la majorité des peuples intéressés. Le commerce international est un moyen d'améliorer le niveau de vie des masses. Pour ce faire, de nombreux pays doivent renoncer à des mesures de défense et s'intégrer dans un système plus complet de division internationale du travail. Mais la période de transition doit apporter des avantages immédiats.

Pour van Zeeland, l'obstacle principal à un rétablissement d'un commerce international normal est politique : il faut la volonté d'entreprendre et, pour cela, réinstaurer une ambiance de confiance. Cette dernière permettra une meilleure répartition des matières premières, une réduction des barrières protectionnistes des pays qui peuvent absorber le surplus des autres, une meilleure répartition des capitaux, une solution aux problèmes démographiques, une réduction des dettes politiques internationales, du réarmement à outrance et des incertitudes politiques.

Van Zeeland expose les suggestions recueillies pour améliorer la situation. Il suggère d'internationaliser les mandats de la SDN, de généraliser le système de la Porte Ouverte ou de créer des compagnies au capital international. Les matières premières issues des colonies seraient échangées contre des produits industriels. Enfin, il est nécessaire de renforcer le droit international pour protéger la propriété privée dans les territoires coloniaux. Tout ceci doit s'accompagner d'un esprit de coopération<sup>101</sup> : des garanties politiques, notamment pour l'armement, seraient données.

Pour assurer ces garanties, van Zeeland propose d'essayer une méthode générale nouvelle<sup>102</sup> : conclure un grand Pacte dont le but serait d'augmenter le niveau de vie des masses. Il aurait deux volets. Le premier interdirait des pratiques contraires aux intérêts de l'ensemble des participants. Le second volet, positif, serait général : les États s'engageraient à examiner les problèmes et les difficultés rencontrées dans leurs relations économiques dans un esprit de compréhension mutuelle. Sous l'égide de ce Pacte, des engagements plus précis seraient signés, inspirés des travaux des comités économiques et financier, de la

---

<sup>101</sup> Ibid., p. 35

<sup>102</sup> Ibid., p. 36

BRI, de la CCI, ou encore de l’Institut International de l’Agriculture. Un effort spécial est demandé aux grandes Nations. Les représentants de la France, des États-Unis, du Royaume-Uni, de l’Italie et de l’Allemagne discuteraient<sup>103</sup>. Après ces discussions, une seconde phase serait confiée à un bureau *ad hoc* qui inviterait tous les États à faire connaître les difficultés qu’ils rencontrent dans leurs relations économiques et le concours qu’ils croient en mesure d’apporter ou d’attendre des autres. Le bureau élaborerait ensuite un programme constructif. Lord d’une troisième phase diplomatique, les grands États s’accorderaient sur les lignes générales de ce programme. Le Bureau mettrait au point les textes à discuter et une conférence les parferait. Ce Pacte serait le début d’une nouvelle dynamique.

Ce rapport est le fruit d’une conception technicienne et libérale de l’organisation économique du continent européen. Modérée, cette conception tient compte de la méfiance des États. Le but est de renouer avec un ordre libéral tout en prévoyant des mesures de transition permettant de donner des avantages immédiats à chacun. Enfin, il propose une « méthode » inspirée de ses conceptions européennes : atlantisme, libéralisme et anticommunisme.

En répondant à la question préalable du choix entre autarcie et coopération internationale, la première partie valorise le thème de l’interdépendance, sans utiliser de terminologie libre-échangiste. L’autarcie est trop lourde de conséquences pour la population, parce que l’on coupe le marché national du commerce extérieur. Cependant, si les personnes rencontrées pendant la mission acceptent ce principe, ils font preuve d’une grande méfiance : le rapport est empreint d’une certaine prudence. On remarque avant tout une volonté de tenir compte des échecs économiques des années trente. Il n’y a donc pas d’affirmation péremptoire sur le nécessaire passage au libre-échange. De plus, il n’essaye pas d’obtenir la tenue d’une grande conférence avant la prise de nombreuses mesures dans un cadre unilatéral ou bilatéral très souple pour ne pas rééditer l’échec de la conférence de Londres. Van Zeeland insiste aussi sur le fait que les mesures de restrictions répondent à des contraintes économiques fortes, ce qui revient à oublier que, si l’Allemagne et l’Italie n’ont pas instauré un contrôle des changes de gaieté de cœur, l’autarcie est cependant devenue une composante de leur idéologie et un élément important de leur politique extérieure. Le clearing permet à l’Allemagne de consolider une zone d’échanges bilatéraux mettant les pays de l’Europe Centrale sous sa coupe.

Les contraintes économiques sont liées aux transformations économiques depuis 1918. Les échanges extérieurs sont marqués par

---

<sup>103</sup> Ibid., p. 38

une conception plus nationale de l'économie. De nouveaux problèmes sont apparus : l'inégale répartition des matières premières et l'opposition entre puissances agricoles et puissance industrielles, par exemple. Or, ces nouvelles caractéristiques sont aussi la conséquence des Traité de paix. Versailles a fait perdre à l'Allemagne la moitié de ses ressources énergétiques.

La prudence pousse également van Zeeland à refuser de distinguer deux groupes d'États, ceux ayant instauré un contrôle des changes et les autres. D'une part, les pays « libéraux » ont pour la plupart instauré des contingents ou des droits de douanes élevés. D'autre part, il refuse de « montrer du doigt » des Nations dont la collaboration est essentielle. Le but est de permettre un accord économique donnant des avantages à tous et immédiatement. Mais refuser cette opposition oblige van Zeeland à occulter certaines choses. La composition d'un fond à la BRI n'est pas détaillée et, les pays à monnaie contrôlée n'ayant pas d'or, il serait alimenté par les démocraties. D'où un double désavantage : les États à monnaie contrôlée auront peur des contreparties politiques demandées en échange des crédits d'une part et les puissances créancières craindront de voir passer leur argent dans le réarmement, peu évoqué dans ce rapport d'autre part. On retombe dans la logique d'échec du plan d'André Tardieu, ancien président du Conseil, proposé par la France en mars 1932 à la SDN. L'une des mesures financières était la création d'un fonds alimenté par l'ensemble des États européens. L'Allemagne et l'Italie l'ont refusé, notamment car seuls le Royaume-Uni et la France pouvaient en réalité l'alimenter : il devenait un moyen de geler l'ordre européen au profit de la République française. En 1937, il ne s'agit cependant plus de protéger un ordre français, mais d'empêcher que l'Allemagne et l'Italie n'étendent leur influence en Europe Centrale.

Les prudentes propositions du rapport ont pour but de recréer des échanges économiques internationaux libres à terme, mais elles prévoient une période de transition mal définie, où l'auteur met en avant des mesures non libérales. Le but est de « liquider le passé » : le clearing devient plurilatéral pour le supprimer. Mais ces propositions relevant du contrôle des changes ne sont utilisées que si rien d'autre n'est possible. Van Zeeland préconise en priorité l'utilisation de méthodes libérales classiques : la clause de la Nation la plus favorisée, le principe de concessions réciproques, l'application de la politique de la Porte Ouverte dans les colonies et une trêve douanière. Ces moyens sont parfois techniques, comme les clauses d'arbitrage dans les Traités. Ces solutions libérales s'appuient sur un Droit International lié à l'État de droit, rendant impérative l'affirmation que tout engagement pris doit être respecté. Cependant, la trêve douanière qui a été âprement négociée en

1930 et 1931 à la SDN est ici relayée au rang de « symbole ». L'action économique concertée n'a plus les mêmes priorités.

En matière financière, les propositions avancées sont plus prudentes encore. Van Zeeland insiste sur le contrôle des changes mais également sur l'absence de parité fixe entre les monnaies libres. En contre-exemple, se dresse l'instable franc français. Pendant la mission, deux gouvernements de la République Française ont chuté à cause des crises à répétition du franc : le premier gouvernement de Front Populaire le 20 juin 1937 et celui de Camille Chautemps le 21 janvier 1938. Les souvenirs des conditions d'accès au pouvoir de van Zeeland en pleine crise du belga est aussi présent. Enfin, le financier belge critique indirectement le Royaume-Uni et les États Unis qui refusent la fixation de parités.

Dans un avenir non-défini, van Zeeland espère revenir à l'éton or, à l'image de la Belgique. Pendant la transition, van Zeeland prévoit des parités fixées sur un an pour fixer progressivement des parités et éviter une inflation massive dans les pays se débarrassant du contrôle des changes. Mais van Zeeland ne peut pas beaucoup s'avancer : les dettes flottantes des pays à monnaie contrôlée ne sont pas connues<sup>104</sup>. De plus, il ne précise pas comment reconstituer la couverture-or de ces monnaies. L'Allemagne pose le plus de problème : son réarmement la fait vivre au-dessus de ses moyens et les discours officiels refusent la dévaluation du Mark<sup>105</sup>.

La troisième partie du rapport s'attaque au problème politique, finalement considéré comme la seule véritable entrave au commerce extérieur. Le but est de diminuer l'influence du politique, d'*« accorder à l'économique la place qui lui revient désormais »*<sup>106</sup>. Or, les deux premières parties du rapport présentent les entraves au commerce international comme des problèmes difficiles mais qui peuvent trouver une solution technique. La troisième partie contraste par son pessimisme. Seule la volonté politique permettra un accord.

À cette vision du politique correspond une méthode de négociations. Le rapport met en avant les décisions unilatérales des États et les accords bilatéraux, rappelle les nécessaires limitations de souveraineté,

---

<sup>104</sup> Archives de la Société des Nations (1933-1946), Palais des Nations, Genève, doc. C.358.M.242.1937.II.B, *Remarques sur l'état actuel des relations économiques internationales (septembre 1937)*, Comité économique - Rapport sur les travaux de la 46e session, p. 17

<sup>105</sup> Discours de FUNK par exemple. Commission de publication des documents relatifs aux origines de la guerre (1939 — 1945), Documents diplomatiques français, n° 17, Tome 8.

<sup>106</sup> Ibid., p. 31

surtout dans le domaine monétaire pour la fixation des parités entre les monnaies. Tout est possible, si l'on crée l'ambiance politique adéquate.

La pierre angulaire de cette méthode est le comportement des grandes puissances. Van Zeeland partage les rôles : les petits pays proposent, prennent des initiatives, mais seuls les grands États peuvent les mettre en application. Van Zeeland propose ainsi une Europe où 5 Grandes Puissances ont le rôle de moteur de l'organisation économique du continent. L'Allemagne et l'Italie sont certes des Puissances fascistes mais l'Europe économique proposée ici n'en reste pas moins libérale. Ces deux Puissances sont indispensables à l'organisation de l'Europe : l'échec du Bloc-or a montré qu'une organisation européenne incluait nécessairement l'Allemagne<sup>107</sup>. De plus, faire revenir l'Allemagne et l'Italie à un système économique libéral peut entraîner la paix d'une part et la liberté politique d'autre part.

Le rapport inclut les Etats-Unis, mais pas le Japon : pour van Zeeland, l'Europe est atlantiste. Dans cette mesure, ce rapport est bien le prolongement de l'accord tripartite.

Enfin, l'absence de l'URSS est marquante. Aucun voyage à Moscou n'a été fait, aucune consultation n'a été effectuée. La « mise à l'écart » de la France, principale alliée de l'URSS, est aussi une expression de cette volonté d'exclusion des Soviétiques. De plus, Moscou n'est pas un partenaire commercial très important de la Belgique<sup>108</sup> : le premier partenaire pour les importations de la Belgique est la France, puis viennent l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays Bas, le Congo Belge, les États-Unis et l'Argentine. L'URSS est en 11<sup>e</sup> position. Pour les exportations, la France est la première destination des produits belges, puis viennent le Royaume-Uni, les Pays Bas, l'Allemagne, les États-Unis, l'Argentine et la Suisse. L'URSS est en 10<sup>e</sup> position. Ce rapport fait ainsi preuve d'un anticomunisme latent.

Ce rapport montre la conception de l'Europe d'un technicien qui a été confronté au pouvoir. Il développe ainsi une conception de l'Europe technicienne, libérale et anticomuniste, mais politiquement souple. Dans la lignée du discours de Paul Hymans, mais dans un contexte différent, van Zeeland appelle de ses vœux une Europe à « plusieurs vitesses » où les accords bilatéraux et les déclarations unilatérales sont importantes et où l'on insiste sur le rôle moteur des grandes puissances mais à partir du modèle des petites. Ce plan a un autre avantage. Bien que l'expérience de la Belgique soit utilisée et montrée en modèle, il

<sup>107</sup> cf. BUSSIÈRE, Éric, La France, la Belgique et l'organisation économique de l'Europe 1918 — 1935, Paris, CHEFF, Imprimerie Nationale, p. 460.

<sup>108</sup> Annuaire statistique de la Belgique et du Congo Belge, Ministère des Finances, 1938, p. 218.

n'est pas hégémonique. Il n'y a aucune discrimination entre les Puissances, à l'exception de l'URSS.

Une fois le rapport publié, il est évident que les réactions gouvernementales et médiatiques sont nombreuses et se divisent en deux types. Celles des gouvernements et celle propre à la presse, qui parfois représente l'opinion des milieux économiques ou financiers.

Les réactions des gouvernements, hormis l'Italie, le Japon et l'Allemagne, sont toutes marquées par une certaine reconnaissance pour le travail de van Zeeland. La France vient de sortir d'une crise ministérielle et Chautemps doit gérer une crise du franc. Paris brille par son absence.

Il n'y a pas eu de déclarations officielles du gouvernement italien, mais la presse italienne est sans ambiguïté. Cette initiative vient d'un démocrate, ressemble aux méthodes de la SDN, l'Italie ne saurait donc y souscrire<sup>109</sup>. La presse de Tokyo est aussi très claire : le rapport ne résout pas l'inégalité répartition des matières premières d'une part et l'exclusion du Japon est une grave erreur d'autre part<sup>110</sup>.

Les positions des gouvernements américains et anglais ont été exprimées de manière plus explicite. Le gouvernement britannique est sous pression de l'opposition travailliste. Cette dernière pointe l'opposition de certains conservateurs à l'internationalisation des mandats et la compatibilité du rapport avec le régime des préférences impériales<sup>111</sup>. Chamberlain, attentiste, attend les réactions des autres États avant de prendre une position officielle. Il refuse de s'avancer tant que les autres États n'ont pas annoncé leur intention de prendre des mesures contenues dans le rapport<sup>112</sup>. Il émet également des réserves sur les fameux contacts préliminaires. Le gouvernement anglais explique en effet qu'il refuse tout contact officiel avant une longue préparation lors de contacts officieux<sup>113</sup>. Cependant, dans la séance aux Communes du 2 février<sup>114</sup>, Chamberlain admet qu'il appartenait maintenant à ceux qui ont demandé à van Zeeland d'effectuer cette mission d'effectuer le prochain mouvement.

Cordell Hull salue van Zeeland pour sa contribution utile aux problèmes économiques<sup>115</sup>. Mais les contacts à cinq est refusé. Hull

<sup>109</sup> *The Times*, 29.01.1938

<sup>110</sup> *Le Temps*, 01.02.1938

<sup>111</sup> *Daily Herald*, in *Le Temps*, 29.01.1938

<sup>112</sup> *The Times*, 28.01.1938

<sup>113</sup> *The Times*, 02.02.1938

<sup>114</sup> *The Times*, 02.02.1938

<sup>115</sup> *Le Temps*, 29.01.1938

rappelle ainsi les limites de la participation américaine. La loi Johnson, notamment, interdit au gouvernement américain de prêter à des Nations qui ont fait défaut dans le paiement de dettes de guerre. La politique commerciale américaine ne peut être malmenée pendant la phase de transition prévue par le rapport. Enfin, l'opinion publique américaine est opposée à toute concession économique aux dictatures.

L'Allemagne se manifeste en dernier. Berlin fait parler sa presse. Puis vient un discours d'Hitler où François-Poncet croit voir une référence au rapport :

« [Hitler] a parlé ‘des plans internationaux qui retiennent plus ou moins l’attention de divers gouvernements, mais qui sont encore trop imprécis et trop incertains pour que l’on puisse se prononcer à leur sujet’ »<sup>116</sup>.

C'est à la fois une position d'attente et de refus indirect. En effet, le 20 février, date de ce discours, aucun gouvernement n'a encore pris de réels engagements. De plus, la priorité du Reich, après le remaniement de son armée une semaine après la publication du rapport, est à la conquête de territoires en Europe.

Le Secrétariat de la SDN voit d'un œil mauvais le rapport de van Zeeland. Un fonctionnaire de Genève suggère que le prochain rapport du Comité économique évoque la mission et note qu'à la CCI, personne ne se dissimule que les conditions internationales empêchent la réalisation du rapport<sup>117</sup>.

Le *Times*, le *Temps* et l'*Economist*, mettent en valeurs les mérites du rapport, qui énonce les problèmes des relations internationales économiques, en tire les conséquences et indique certaines solutions<sup>118</sup>. Ce travail met les gouvernements face à leurs responsabilités et notamment le Royaume-Uni<sup>119</sup>. De plus, les articles parus à la publication du rapport s'accordent tous sur le fait que « *le rapport s'inspire de saines doctrines économiques et financières* »<sup>120</sup> car il s'inscrit dans une optique libérale. Le *Times* remarque toutefois que le rapport est le résultat d'une analyse des faits et non d'une théorie, car van Zeeland est un économiste et un homme d'État. Cette double qualification le libère de toute idée doctrinaire<sup>121</sup>. Le *Financial News*, par contre, ne comprend pas pourquoi van Zeeland s'inspire de

<sup>116</sup> DDF, 17 janvier 1938 — 20 mars 1938, n° 255.

<sup>117</sup> Archives de la Société des Nations (1933-1946), Palais des Nations, Genève, côte R4422, dossier n° 10A-17968-14627 (2 liasses), *Missions de M. Baumont*, 01.04.1938

<sup>118</sup> *Le Temps*, 29.01.1938

<sup>119</sup> *The Economist*, 29.01.1938

<sup>120</sup> *Le Temps*, 29.01.1938

<sup>121</sup> *The Times*, 28.01.1938

méthodes non libérales<sup>122</sup>. La priorité de ce journal est une abolition rapide du contrôle des changes.

Mais, le *Times* est aussi très critique sur le volet financer du rapport, reflétant en cela l'avis de la *City*. Le rapport veut trop en faire, alors que selon le journal toutes les conférences économiques dont l'ordre du jour était trop chargé ont échoué<sup>123</sup>. Les propositions financières du plan risquent de ne pas pouvoir être mises en œuvre. La *City* n'y est pas favorable, se méfiant de l'Allemagne et de l'Italie, à qui le rapport ne demande que peu de garanties. Le *Times* note que les Démocraties ont mené des travaux publics dont le financement est inflationniste : ce point est ignoré dans le rapport. Enfin, les marchés financiers ne peuvent pas fournir seuls les crédits nécessaires aux pays voulant abolir leur contrôle des changes. Les gouvernements français et anglais doivent donc les fournir, ce qui risque de retomber sur les épaules du contribuable.

Ni les réactions des gouvernements, ni celles de la presse ne sont encourageantes, d'autant plus que l'on s'interroge sur l'opportunité de la publication du rapport à un moment où la scène politique internationale se durcit<sup>124</sup>. Cependant, certains espèrent pouvoir faire reprendre la mission.

À Bruxelles, *Le Peuple* annonce, à la fin du mois d'avril, que Chamberlain serait décidé à demander à l'ancien Premier Ministre belge de reprendre sa mission au lendemain de la session du Conseil de la SDN<sup>125</sup>. Cette opération diplomatique de Chamberlain n'est qu'une rumeur. Il semblerait plutôt qu'une tentative de reprise de la mission a été initiée par la France, peut-être à la demande de certains de ses alliés. En effet, le président du Conseil des Ministres tchécoslovaque, Hodza, demande aux Français de relancer la mission dans un but diplomatique clair<sup>126</sup> : les tchécoslovaques ont peur de la mainmise économique du Reich. La reprise de la mission serait alors un moyen de contrer l'Allemagne. Hodza propose un accord économique en Europe Centrale qui reprend partiellement les propositions van Zeeland<sup>127</sup>. Il propose que les pays occidentaux constituent à la BRI un fonds de mobilisation des

<sup>122</sup> *Le Temps*, 01.02.1938

<sup>123</sup> *The Times*, 29.01.1938

<sup>124</sup> cf. la session du comité économique de juillet 1938, Archives de la Société des Nations (1933-1946), Palais des Nations, Genève, cote R4348, *Comité économique, délibérations, Dossier 10A-34675-1952, Comité économique - 48e session, juillet 1938, compte rendu et rapport*

<sup>125</sup> *Le Temps*, 28.04.1938

<sup>126</sup> Commission de publication des documents relatifs aux origines de la guerre (1939 — 1945), Documents diplomatiques français, 17 janvier 1938 — 20 mars 1938, n° 176, Lacroix à Delbos, 16 février 1938.

arriérés de clearing des pays d'Europe centrale et orientale. Cela permettrait à ces États de passer des accords de consolidation des dettes allemandes avec l'Allemagne, remboursées sur une durée identiques. L'accord poserait pour l'avenir le principe d'équilibre absolu de la balance commerciale. Cet équilibre serait possible car il reposera sur une sorte de marché commun agricole. Delbos propose de soutenir l'initiative de Hodza mais en souligne les difficultés et notamment son coût<sup>128</sup>. C'est peut-être cette démarche tchécoslovaque qui a poussé la France, en mars, à demander aux Anglais et Américains que van Zeeland reprenne ses consultations, notamment en Allemagne et en Italie<sup>129</sup>. Après cette tentative, la mission est définitivement achevée. Elle a échoué. Leith-Ross l'évoque une dernière fois à la SDN : lors de la 48<sup>e</sup> session du Comité économique, le conseiller économique éprouve sa « *vive admiration* » pour l'homme politique belge. Mais il note que les circonstances rendent impossible sa mise en œuvre : l'Autriche a été annexée à l'Allemagne, les tensions politiques s'accroissent en Europe Centrale et en Chine<sup>130</sup>.

#### Conclusion

L'idée d'une mission van Zeeland émerge dans un contexte d'initiatives multiformes prises par des techniciens comme Mönck ou le Premier Ministre belge lui-même. Les gouvernements anglais et français laissent faire. Paris et Londres sont parallèlement confrontés à un double problème : le réarmement allemand et l'attitude états-unienne. Si en septembre 1936, Washington signe la déclaration tripartite, toutes les initiatives prises pour son application se heurtent à une double volonté américaine : éviter d'intervenir dans les affaires européennes et se donner en exemple par l'intermédiaire de l'acte final de la conférence de Buenos Aires de décembre 1936. De plus, les milieux financiers et économiques et la Société des Nations attendent une action des signataires de la déclaration tripartite. Pour maîtriser les initiatives de leurs hauts-fonctionnaires, répondre à l'attente des milieux économiques, pousser les États-Unis à s'engager un peu plus et forcer l'Allemagne à être plus cohérente avec son discours 'de paix' dans le domaine économique, les gouvernements anglais et français proposent au Premier Ministre belge de mener une mission pour améliorer le

<sup>127</sup> Ou que le plan van Zeeland a repris ? Hodza dit qu'il avait soumis ces idées à Frère, in *Ibid.*, n° 17, Delbos à Corbin, 20 février 1938.

<sup>128</sup> *Ibid.*, n° 17, Delbos à Corbin, 20 février 1938.

<sup>129</sup> DUMOULIN, Michel, « La mission van Zeeland, essai de clearing diplomatique de l'*appeasement* (1937 — 1938), *Relations Internationales*, volume 17, 1984, p. 371-372

<sup>130</sup> Archives de la Société des Nations (1933-1946), Palais des Nations, Genève, cote R4348, *Comité économique, délibérations*, Dossier 10A-34675-1952, *Comité économique - 48e session, juillet 1938, compte rendu et rapport*, p. 5.

commerce international. C'est une sorte de compensation des problèmes diplomatiques. Van Zeeland n'est pas choisi au hasard : technicien et homme politique, il est respecté. Il dirige un État qui n'est pas hégémonique et qui est « indépendant », c'est-à-dire neutre. De plus, il répond à l'idée de séparation des sphères politique et économique –lui-même parlant d'"accorder à l'économie la place qui lui revient".

Cette procédure exceptionnelle est suivie d'une démarche non moins remarquable. Paul van Zeeland consulte des hommes politiques et des techniciens qui parfois, comme Vanlangenhove, ont plus de marge de manœuvre que leurs ministres. Les consultations sont prestigieuses notamment aux États-Unis en juin et juillet 1937. Cependant, cette procédure est inefficace : en juillet, les résultats de la mission sont maigres. La mission s'enlise d'autant plus que le Royaume-Uni et la SDN s'opposent à l'enquête et que van Zeeland a un mal croissant à contenir une crise politique intérieure belge. De plus, les oppositions entre les États libéraux sont importantes. Le Royaume-Uni cherche à utiliser la mission pour défendre ses intérêts dans le cadre de négociations commerciales avec la France et les États-Unis. Ces derniers veulent mettre en valeurs leurs principes commerciaux et espèrent que la mission les imposera à tous, alors que la stratégie du groupe d'Oslo est de respecter les politiques commerciales de tous et de chercher des concessions mutuelles à l'avantage de tous. La France, mise à l'écart, ne se préoccupe pas de la mission. La mission se heurte aussi à l'indifférence italienne et au hiatus entre les propositions de Schacht, ministre de l'Économie en perdition, et les idées des autres dirigeants nazis. Enfin, le climat politique ne cesse de se dégrader : le Japon agresse la Chine en juillet 1937 et les rumeurs de « coup » allemand dans la région danubienne se font de plus en plus menaçantes. La chute du gouvernement van Zeeland diminue encore la crédibilité de la mission. Quand le rapport est publié, il est trop tard<sup>1</sup>. Van Zeeland est partiellement responsable de l'enlisement de sa mission, car il a isolé la SDN, a trop fait confiance aux Anglais et aux Américains et s'est contenté des paroles de Schacht.

Le rapport publié le 26 janvier est l'œuvre d'un technicien qui comprend les phénomènes politiques. Au delà des mesures prônées par le rapport, on y lit aussi une conception de l'organisation de l'Europe reposant sur une conception libérale et atlantiste du Vieux Continent, excluant l'URSS, où l'on stigmatise l'influence néfaste des problèmes politiques pour la résolution de la crise. Si l'Allemagne est inclue dans le rapport, c'est parce que la Belgique a tiré les leçons de l'expérience

---

<sup>1</sup> Van Zeeland au *Financial Times*, rapporté par *Le Temps*, 01.02.1938

du Bloc Or : une organisation économique de l'Europe profitable à la Belgique ne peut exclure le Reich.

Tout au long de la mission, la presse anglaise et française suit van Zeeland et espère le voir réussir. Cette couverture médiatique est due certes à la démarche exceptionnelle qui a donné naissance à la mission, aux consultations prestigieuses du Premier Ministre et à sa personnalité de technicien. Mais, surtout, la mission a frappé parce qu'elle correspond à un état d'esprit « nouveau », technocratique, qui implique une plus grande importance de la sphère économique.

L'échec de la mission ne met pas fin aux tentatives de consolidation de la paix *via* la sphère économique. En témoigne la réforme Bruce, dont le but est d'attirer dans la structure économique de la SDN des pays qui étaient opposés à la « philosophie » globale de l'organisation. L'échec de la mission van Zeeland relance, à l'automne 1937, l'idée de réforme du Pacte<sup>2</sup>.

La mission met aussi en valeurs le dysfonctionnement du ‘couple franco-britannique’. Les consultations entre ces deux pays et les initiatives communes sont régulières sur cette période. Mais Londres et Paris s'opposent sur certains principes de politique étrangère, de politique économique et de politique monétaire. Parallèlement, la mission souffre du « grand problème » de l'entre-deux-guerres : le refus des États-Unis d'intervenir en Europe.

S'opposent, enfin, deux conceptions de l'Europe et du technocratie. Leith-Ross s'oppose relativement à van Zeeland pour défendre les intérêts de son gouvernement mais aussi parce qu'il y a une contradiction sur les principes des deux hommes. Van Zeeland est plus étatiste et pousse à une coopération plus grande entre les Nations. Leith-Ross et Vanlangenhove sont des libéraux plus intégraux. Cette dichotomie se retrouve après guerre lorsque, entre 1945 et 1951, les Européens cherchent les voies possibles d'organisation du continent européen. Cette différence est patente lors des débats entre la France et le Royaume-Uni sur la création de l'OECE, où le gouvernement français, sous l'influence de Jean Monnet, Commissaire au plan, veut une organisation plus poussée du marché européen, avec, notamment la volonté de créer une Union douanière et de créer des institutions intégrées. Avec la mission van Zeeland, le débat européen d'après-guerre s'amorce.

---

<sup>2</sup> Toward the Bruce Report : the economic and social programs of the League of Nations in the Avenol era, in « The League of Nations in retrospect », Martin D. Dubin, New York, 1983, p. 51