

346
a/

LE COMMERCE EXTERIEUR DE LA BELGIQUE DEPUIS LA GUERRE
20202020

Le commerce extérieur de la Belgique dépend de la situation particulière où ce pays se trouve au point de vue économique. C'est, aujourd'hui plus que jamais, une région à population dense incapable de suffire à sa subsistance.

*W.W. archiv
19/3067*

Les habitants ont dû se spécialiser dans certaines productions, quitte à se procurer par le commerce extérieur, ce qui leur manquait. Ils se sont appliqués de préférence aux productions et aux procédés agricoles les plus intensifs, surtout à l'industrie, qui leur permettait de tirer d'une surface donnée de terrain, le maximum de revenu. Cette particularité, qui apparaît déjà nettement dans les anciennes provinces du moyen-âge, n'a fait que s'affirmer davantage au cours des siècles, surtout au XIX^e, avec les progrès rapides de l'économie mondiale.

La Belgique s'est principalement spécialisée dans les industries de transformation. Elle demande à l'étranger la plus grande partie, non seulement de ses denrées alimentaires, mais de ses matières premières. Même ses mines métalliques, naguère si riches, se sont épuisées depuis le milieu du XIX^e siècle, ne fournissant plus finalement à l'industrie, que des quantités insignifiantes de ~~minéraux~~ minéraux.

En somme, la Belgique est devenue avant tout un pays exportateur de main-d'œuvre incorporée à des matières premières importées. C'est dire que son industrie vit surtout de l'exportation. Des statistiques précises ne permettent pas de mesurer exactement à quel degré. On admet généralement que ses usines placent à l'étranger, les deux tiers de leurs produits. Le Comité permanent de l'exportation déclarait vers 1925, que en temps normal, l'industrie charbonnière exportait 16 % de sa production,

la métallurgie 54 %, l'industrie chimique et les filatures de laine 45 %, les filatures de lin 68 %, la glacerie 87 %, enfin la verrerie 90 %.

On voit à quel point la vie économique de la Belgique est liée à celle des autres pays et exige, par conséquent, des relations internationales nombreuses, régulières, faciles, peu onéreuses.

Ces relations avec l'extérieur ont été favorisées de tout temps par la situation géographique du pays. Celui-ci se trouve placé entre les principales masses ^{de} population de l'Europe ~~industrielle~~ ^{taudis que} centrale et occidentale, au bord de la mer, ~~et communication avec~~ ^{plusieurs fleuves, la Meuse, l'Escaut, le Rhin, qui} drainent vers les ports belges, les produits des régions reculées de l'intérieur.

De plus, la diversité des ressources ^{naturelles} a permis, pour alimenter le commerce, des productions diverses.

Ces circonstances ont fait de la Belgique, un pays particulièrement bien disposé pour les transactions extérieures ^{et} et le transit. De bonne heure, elle devint ainsi un marché international important, attirant dès le moyen-âge les marchandises et les marchands des principaux pays du monde. D'où, pour la population, une extrême facilité de relations avec les acheteurs étrangers, n'exigeant d'elle que peu d'efforts commerciaux. Aussi continua-t-elle à concentrer son activité sur les productions industrielles ou agricoles, abandonnant aux étrangers, les soucis du commerce lointain. Ce caractère passif du commerce belge s'affirma dès que Bruges eut pris un certain essor économique et il s'est maintenu à travers les siècles, malgré les efforts tentés à diverses reprises, pour pousser les hommes d'affaires dans les voies du commerce actif. (1)

(1) Pour les renseignements historiques, nous utilisons les conclusions qui se dégagent des recherches préparatoires à une histoire économique de la Belgique, qui paraîtra vers 1950.

La Belgique n'en a pas moins acquise et conservé dans le commerce international, une situation des plus considérables par son mouvement de transit. Celui-ci a même ~~aussi~~ ^{pris} atteint depuis la guerre, une telle importance relative, qu'il atteignait en 1925, une valeur presqu'égale aux 2/3 des exportations spéciales. Ceci, d'après les relevés de la statistique car, en réalité, 1/4 ou 1/3 du commerce spécial devrait figurer en plus au transit. De ce transit, la Westphalie, l'Alsace et la Lorraine absorbent une partie importante, notamment par les transports de charbon et de métaux venant d'Allemagne.

La Belgique ne constitue donc nullement une économie nationale indépendante. L'étroitesse de ses frontières s'y oppose. Aussi pourrait-on croire à première vue ses habitants disposés à assurer à leurs produits, un grand débouché stable, en s'unissant au moins économiquement à l'une ou l'autre grande nation voisine.

Mais, l'expérience du passé n'aboutit le plus souvent qu'à faire de la Belgique, le jouet et la victime des grandes nations qui succéssivement l'unirent à leur destinée. Et lorsque, par aventure, il se trouva un gouvernement étranger disposé à encourager l'essor économique de la Belgique, comme Joseph II, Napoléon I^r et Guillaume d'Orange, ^{il} ^{alors} ^{grande malencontre} ~~dernier~~ ne put s'empêcher de heurter de front, les traditions politiques ou religieuses des habitants.

Aussi ces derniers sont-ils restés profondément férus d'indépendance individuelle et nationale, peu ^{disposés} ^r ~~favorables~~ à l'absorption du pays par ~~l~~ ^{les} nations voisines. Celles-ci essayèrent vainement d'englober la Belgique dans leur domaine, ne fut - ce qu'en matière économique. Du côté de l'Allemagne, des pourparlers eurent lieu en 1844 en vue de l'entrée de la Belgique dans le Zollverein. Louis Philippe déclara qu'il y verrait un cas de guerre. Il n'en fut plus question.

La France mit plus de ténacité, mais sans plus de succès, à la conquête économique, voire politique, de la Belgique, d'abord de 1836 à 1843, plus tard de 1860 à 1868. Toutes ces tentatives échouèrent non seulement parce que la rivalité des grandes puissances les dressa tour à tour contre le ~~français~~ ^f succès de l'une d'entre elles, mais parce que la Belgique manifesta chaque fois la volonté bien arrêtée de conserver son autonomie. Même le rapprochement franco-belge né de la guerre ne parvint pas, en 1916, à mettre sur pieds une union douanière. Malgré les promesses formelles du Gouvernement français de ne porter aucune atteinte à l'indépendance politique de la Belgique, celle-ci déclina finalement les propositions de la France. D'après les informations publiées par la presse, elle lui opposa l'impossibilité, pour les industries belges qui vivent surtout de l'exportation, de s'accommoder du protectionnisme français et aussi la crainte de passer sous l'hégémonie économique et politique de son alliée.

De la part de la Hollande, dont la population est inférieure à celle de la Belgique, celle-ci n'avait aucune absorption à redouter. L'union réalisée de 1815 à 1830 avait, au point de vue économique, profité largement à la Belgique, en ce sens que son essor contrasta pendant cette période, avec le marasme qui continua dans les provinces hollandaises. Néanmoins, des conflits d'ordre politique et religieux ^{même} ~~déclara~~ poussèrent la Belgique à ~~réaliser~~ reconquérir son indépendance. Plus tard, d'aucuns pensèrent que, tout en respectant la séparation politique, il serait désirable de restaurer une union douanière. Avant la guerre, des Belges et des Hollandais travaillaient activement à ce rapprochement. Celui-ci ne paraissait pas impossible, au moins graduellement, l'écart entre les régimes fiscaux des deux pays exigeant des régimes de transition. Survint la

104

≠ Cf. E. MAHAIM, Politique commerciale de la Belgique, Schriften
des Vereins für Socialpolitik, 1891. Bien que parue en 1891, cette
courte étude reste précieuse, eu égard à la pauvreté de la litté-
rature belge sur l'¹histoire économique de la Belgique au XIX^e
siècle.

Elle guerre de 1914. ~~elle~~ créa entre les deux nations, un état d'esprit si peu amical qu'on n'est pas encore parvenu à l'heure actuelle, ~~mais~~ à régler de multiples litiges commerciaux.

Par contre, la Belgique a réalisé son union douanière avec le Grand Duché de Luxembourg. Celui-ci aurait préféré une union à trois, qui aurait en même temps compris la France. Mais c'était réveiller les répugnances de la Belgique ~~à~~ une union avec un grand pays protectionniste. C'était aussi, pour la France, prêter le flanc à des suspicions d'impérialisme. Celle-ci refusa finalement, ne laissant aux Luxembourgeois, d'autre issue que leur union avec la Belgique. ^{seule} L'union douanière belgo-luxembourgeoise fut décidée par la convention signée à Bruxelles le 25 juillet 1921 et appliquée à partir du 1^{er} mai 1922.

La Belgique entend donc rester maîtresse de ses destinées. C'est pour elle une tradition historique qui découle logiquement, au double point de vue économique et politique, de l'étroitesse de son territoire et de sa position géographique au carrefour des grandes voies commerciales du monde. Elle veut, en conservant les mains libres, se réservant le droit d'entretenir des relations commerciales aussi étroites que possibles avec toutes les nations étrangères indistinctement. Il s'ensuit que, au point de vue politique, le régime de la neutralité bienveillante à l'égard de tous continue à s'imposer à elle, aussi bien sous le statut actuel de l'indépendance né de la guerre, que sous celui de la neutralité garantie par les traités, qui était en vigueur auparavant.

En matière commerciale, la ^{politique} tâche qui lui incombe/consiste donc à faciliter les échanges internationaux afin de favoriser l'exportation des produits industriels, l'importation des matières

premieres et ~~années~~ alimentaires, d'accroître le transit d'attirer vers le pays, les échanges et les marchés internationaux.

Telle était déjà sa politique d'avant-guerre. ^{Celle} sera aussi celle d'après-guerre, au sortir de la période troublée qui suivra ~~immédiatement~~ ^{immédiatement} la conclusion de la paix.

Avant la guerre la Belgique était restée, malgré la recrudescence générale du protectionnisme à partir ~~années~~ de 1870-80, extrêmement libre-échangiste. A ce point de vue, elle n'était guère dépassée en 1914, que par la Hollande. Alors, elle était liée par des accords commerciaux avec la plupart des pays du monde, à part quelques nations de l'Amérique centrale ou méridionale.

Si, depuis 1897, elle n'~~avait~~ plus de traité avec l'Angleterre et les Dominions, c'était uniquement par la volonté de ces derniers, qui à cette époque dénoncèrent les conventions existantes; ^{en effet,} ~~mais que~~ celles-ci, renfermant la clause de la nation la plus favorisée, rendaient impossible le système des droits préférentiels, imposé~~é~~ par la nouvelle politique impériale de Chamberlain.

La clause de la nation la plus favorisée était ~~en effet~~ de règle dans les conventions commerciales signées par la Belgique. Elle concourrait à l'abaissement des droits et à la généralisation des tarifs modérés. Toutefois, avec les Etats Unis, cette clause n'était formulée ~~pas~~ dans le traité de 1875, que sous condition de la réciprocité.

Quelques traités comprenaient même des tarifs conventionnels fixant un maximum aux droits qu'on pourrait établir pendant la ^{durée} de l'accord. Tel était le cas des traités conclus en 1904 avec l'Allemagne, en 1906 avec l'Autriche et avec la Roumanie, ^{enfin} en 1907 avec la Serbie. *

* Cf. VAN LANGENHOVE, Directeur au Ministère des Affaires étrangères, La politique commerciale de la Belgique, dans Le Flambeau, 1926.

L'application par la Belgique du régime de la nation la plus favorisée aboutissait au système du tarif uniforme quelle que soit la provenance des marchandises importées. Le pays avait même conservé son tarif modéré ~~aux~~ à ceux qui avaient retiré ensuite, à l'égard de ses exportations, les faveurs commerciales qui en étaient à l'origine la contrepartie.

Les droits prévus au tarif belge étaient fort modérés. Si d'après le Tableau annuel du commerce, l'on rapproche le montant des recettes douanières de celui des importations spéciales en 1912 et 1913, on constate que le total des droits perçus n'atteignait que le 1/70 de la valeur des importations.

La guerre bouleversa complètement la situation économique existante. Elle entraîna dans les transactions internationales des perturbations profondes, inattendues, variant sans cesse; ~~celles-ci~~ ~~qui~~ exigèrent en matière commerciale des mesures énergiques, rapides, adaptées aux difficultés nouvelles qui surgissaient à chaque instant. Alors s'ouvrit la période des mesures inusitées en matière commerciale, des restrictions, des interdictions. On pouvait supposer que la Belgique, elle aussi, allait abandonner le régime de la liberté commerciale. Mais ce n'étaient là que des expédients momentanés, imposés par des difficultés exceptionnelles.

Pour comprendre ces difficultés, il faut innuimux évoquer la situation lamentable où le pays se trouvait au sortir de la guerre. Les productions agricoles et industrielles étaient paralysées. Le troupeau des bêtes à cornes s'était réduit de

moitié en poids, celui des porcs des deux tiers; dans la zone des d'étape, le bétail avait ^{même} diminué des deux tiers trois quarts. En 1918, on comptait 167 usines détruites par l'occupant, comprenant surtout de grosses entreprises sidérurgiques, des fabriques de produits chimiques, des glaceries, des papeteries. Dans les autres usines, l'enlèvement des machines, des courroies de transmission, des matières premières, rendait la production impossible. Presque toute la population ouvrière chômait. Avec un ravitaillement insuffisant on devait nourrir en plus un million d'habitants évacués par l'autorité militaire. La population, mal nourrie, était décimée par la maladie. Le réseau routier, mal entretenu, était tombé dans un état pitoyable dont il n'est pas encore sorti à l'heure actuelle, des voies ferrées avaient été enlevées et beaucoup de ponts détruits. Le commerce d'Anvers était complètement arrêté depuis plusieurs années. La clientèle étrangère était perdue: elle s'était tournée vers d'autres fournisseurs et, dans certains pays, des industries nouvelles s'étaient constituées pour approvisionner le marché intérieur, en mettant en œuvre les matières qu'on exportait naguère.

Telle était le désastre au moment de l'armistice. Au plus vite, il fallait non seulement relever les usines et rétablir les communications, mais favoriser l'importation des denrées alimentaires et des matières premières, des machines, enrayer d'autre part leur exportation; ^{puis} bientôt, avec la désorganisation financière, il faudra de plus se défendre contre le dumping monétaire de l'étranger!

Si l'on voulait sortir du chaos, des mesures énergiques et rapides s'imposaient. En matière commerciale, on étendit les pouvoirs réglementaires du Roi. Tel fut l'objet de l'Arrêté-loi du 7

novembre 1918, prorogé plusieurs fois dans la suite, notamment

Q q. De Leener, le commerce extérieur, dans la Belgique restaurée,
publ. par le Prof^r E. Mahain, Bruxelles, Louvain, 1926.

encore le 21 décembre 1921: il conférait au Roi, le droit de réglementer "par ~~aux~~ toutes mesures généralement quelconques", l'exportation, le transit et l'importation de toute denrée ou marchandise, ainsi que des valeurs mobilières et des monnaies.

La situation nouvelle comportait peu de mesures favorables à la liberté des échanges. Il y en eut pourtant en ce qui concerne les denrées alimentaires, telles que viande, bestiaux, dont la libre entrée fut assurée à plusieurs pays. On se préoccupa davantage d'empêcher la sortie de certaines marchandises qu'on jugeait indispensables à la population. A cet effet, on institua à partir du 18 novembre 1918, le régime des licences : le Gouvernement fut autorisé à subordonner l'importation et l'exportation de certaines marchandises et denrées, à l'octroi d'une licence accordée par le Ministre des Affaires économiques. On prévoyait la création d'un Comité nommé par le Roi et chargé de donner son avis sur l'application du régime des licences. Ce Comité fut institué le 10 juillet 1919.

Le 23 janvier 1923, le pouvoir législatif intervenait à son tour pour confirmer le régime des licences et les pouvoirs conférés au Roi en cette matière. En conséquence, divers arrêtés interdirent l'exportation de certaines matières ~~xxxxxx~~ telles que briques, mitrailles, goudron, brai, chiffons, peaux brutes de lapins, lin, filés et filasse de lin, coke, houille et agglomérés. D'autres interdirent l'exportation de certaines matières ~~xxxxxx~~ alimentaires telles que farine, pain, légumes, pommes de terre, viande, fromages, chicorée. Encore en 1924, un Arrêté du 17 octobre soumettait à l'octroi d'une licence, l'importation, l'exportation ou le transit du pétrole brut et de ses dérivés et, le 28 octobre, on y ajoutait l'importation des combustibles d'Allemagne et des Pays Bas. On voit que certaines marchandises, comme les combustibles, furent l'objet de restrictions tantôt à l'exportation, tantôt à l'importation, suivant les circonstances!

Cependant, la paix avait apporté à la Belgique une perturbation nouvelle: celle du change. Durant la guerre, la valeur du franc, suivant une convention intervenue entre les alliés, avait été maintenue au pair de l'or. Mais lorsque, après l'armistice, cette convention eut cessé ses effets, la valeur de la monnaie belge tomba rapidement. Il arriva ainsi que les droits spécifiques prévus à l'entrée des marchandises étrangères, étant exprimés en un nombre monétaire invariable, ne correspondirent plus à la valeur de la marchandise importée, celle du franc ayant baissé. Il devint nécessaire d'augmenter les droits pour compenser la dépréciation de la monnaie. C'est ce que prévit la loi du 10 juin 1920: elle autorisait le Gouvernement à appliquer des coefficients de majoration. Le maximum, d'abord fixé à trois, dut être porté à six par la Loi du 10 mai 1924.

Non seulement la dépréciation de la monnaie belge mais celle de la monnaie étrangère avait pour effet de fausser le mécanisme des droits de douane. En Allemagne notamment, la crise financière avait entraîné une désastreuse dépréciation du mark. Comme la hausse des prix intérieurs était loin de suivre la dépréciation monétaire, il se faisait que leur valeur exprimée en or ou même en monnaie belge, diminuait rapidement. Dans ces conditions, les fabricants allemands pouvaient entrer en Belgique et, en dépit des droits d'entrée, n'y atteindre que des prix défiant la concurrence des producteurs belges. Avec la crise de 1920, qui entraîna en Belgique comme ailleurs, une contraction de la demande, la concurrence allemande, favorisée par le dumping monétaire, devint particulièrement désastreuse. Le Gouvernement voyant l'industrie nationale menacée, le chômage croissant, estimant que la concurrence normale était faussée par le fléchissement du change allemand, décida par l'Arrêté Royal du 3 novembre 1921, de relever les droits d'entrée sur les marchandises de provenance allemande. La Loi du 8 avril 1923

approuva cet Arrêté et en généralisa la portée: il autorisa le Gouvernement à appliquer aussi le régime des droits différenciels aux marchandises provenant d'autres pays dont les conditions normales de concurrence étaient viciées par la baisse du change.

Quant aux marchandises taxées de droits ad valorem et qui profitaient du dumping monétaire, la loi prévoyait que "la valeur déclarée pour la liquidation de ces droits ne pouvait être inférieure au prix normal de gros des marchandises similaires sur le marché belge au moment de l'importation, déduction faite d'une somme égale au rapport avec les droits que les produits de l'espèce supposeraient à l'entrée suivant le tarif minimum."

Par application de la même loi, l'Arrêté royal du 9 mai 1923 frappa les marchandises venant de la Tchéco-slovaquie, de droits particulièrement élevés, atteignant 35 % sur les meubles et les porcelaines, 40 % sur les pianos et les automobiles.

On avait ainsi abouti au système des droits différenciels. Celui-ci fut maintenu par la Loi du 26 juin 1925 qui prorogea les ~~droits du~~ pouvoirs du Gouvernement quant aux tarifs différenciels ad valorem et quant aux coefficients de majoration des droits spécifiques.

Notons que les droits différenciels ne furent pas exclusivement employés contre le dumping monétaire, mais aussi comme un moyen de pression sur certains gouvernements, afin de les amener à renoncer aux entraves qu'ils apportaient au commerce belge, notamment à l'égard de l'Allemagne et de la Tchéco-slovaquie. Exceptionnellement aussi, la convention signée avec l'Autriche en 1923 établit, par dérogation à la clause de la nation la plus favorisée, des droits différenciels sur quelques articles du tarif.

L'année suivante, un conflit douanier avec l'Espagne obligea le Gouvernement belge à appliquer à certaines de ses importations

un traitement sévère. Pendant la guerre, l'industrie sidérurgie s'était développée dans ce pays à la faveur de circonstances exceptionnellement avantageuses. Avec le retour de la paix, réapparurent aussi sur le marché, les produits belges qui firent une vive concurrence aux nouvelles usines. Les sidérurgistes espagnols obtinrent alors de leur Gouvernement, des droits protecteurs, ~~qui entraînerent~~ ^{contre} les importations ~~étrangères~~ étrangères. D'où, de la part du Gouvernement belge, des mesures de représailles douanière. Toutefois, ce conflit se termina bientôt par un accord commercial entre les deux ~~gouvernements~~ ^{gouvernements.}

Cependant, l'ordre se rétablissait peu à peu dans la situation économique générale. On éprouvait moins le besoin des mesures d'exception, des prohibitions et des licences. Sans doute, ce régime fut-il encore appliqué notamment en 1926 aux céréales et aux farines. Mais cette fois, il s'agissait, en vue de la réforme financière et de la stabilisation monétaire, de réduire ~~les importations et les dépenses~~ ^X par une meilleure utilisation des farines. ~~Vraisemblablement aussi, ces restrictions étaient-elles destinées à convaincre~~ ^{convaincre} l'opinion, de la gravité de la situation financière, afin de l'amener à accepter plus facilement l'effort fiscal qu'on en attendait. Ce n'étaient là encore que des conjonctures temporaires, suites de la guerre, auxquelles la stabilisation monétaire, heureusement réalisée, ~~mis fin en 1926.~~

Quoi qu'il en soit, dès 1924, la vie économique s'était à ce point assainie que plusieurs Arrêtés royaux abolissaient coup sur coup les licences obligatoires pour l'exportation du coke, du brai, du goudron, des légumes, des fromages, de la chicorée, du savon, de la ~~Margarine~~, des peaux brutes, des pommes de terre, farines, etc.

le Gouvernement jugea le moment venu de procéder à une refonte complète du tarif douanier. Il s'agissait de coordonner les mesures de circonstances qui s'étaient succédé pendant la période troublée dont on sortait et de les adapter à une situation qui redevenait normale. D'autre part, malgré les relèvements de droits, la dépréciation monétaire était telle que ceux-ci étaient restés inférieurs au niveau d'avant guerre. Enfin, depuis longtemps, le tarif exigait des améliorations. Sa nomenclature, qui remontait au milieu du XIX^e siècle, ne correspondait plus à la réalité, et bien des rubriques étaient surannées et leur nombre, trop restreint ne répondait plus aux exigences fiscales. ■

Avant la guerre, on avait déjà projeté une réforme d'ensemble. Celle-ci fut réalisée par la Loi du 8 mai 1924. Cette loi renouvelait la nomenclature, étendait l'application des droits spécifiques et prévoyait des droits d'entrée progressifs à mesure qu'on s'éloignait de la matière première pour se rapprocher du produit fini. Ainsi, on ménageait ~~surtout~~ les intérêts des industries de transformation.

La loi

Elle conservait au Gouvernement le droit d'accorder aux marchandises étrangères, le traitement de la nation la plus favorisée, celui d'appliquer aux droits spécifiques des coefficients qui ne pouvaient dépasser 6 en aucun cas et, quant aux droits ad valorem, l'obligation ~~importe~~ ^{pour les} importateurs, de déclarer des valeurs au moins égales à celles du marché belge. Enfin, elle introduisait le système des deux tarifs, l'un minimum, l'autre maximum. Seulement, contrairement au système français, le tarif minimum était la règle.

Quant au tarif maximum, il ~~ne~~ serait appliqué seulement:

1^o aux pays qui n'auraient pas d'accord commercial avec la

■ cf. l'exposé des motifs du projet de loi, Session 1922-23, p. 870 seq.

la Belgique ou soumettraient ses importations à des conditions trop restrictives; 2° temporairement le tarif maximum pourrait aussi s'appliquer aux pays qui, à cause de perturbations économiques, se trouveraient dans des conditions anormales de concurrence pouvant mettre en danger l'industrie nationale.

Si nous comparons la situation créée par la loi de 1924 à celle d'avant-guerre, nous constatons une certaine hausse des droits de douane. Il serait étonnant que la Belgique, gênée par le protectionnisme étranger, n'eût pas pris quelques mesures de défense. D'autre part, les difficultés financières faisaient aussi désirer, au point de vue fiscal, un relevement du revenu des douanes.

Toutefois, l'orientation nouvelle apparaît ~~assez~~ ^{bien} faiblement prononcée. ~~deux ans~~, La charge fiscale imposée aux importations ne s'est pas accrue au point de donner au tarif, un caractère ~~assez~~ protecteur.

Les droits élevés ne s'appliquent guère qu'à des marchandises de luxe ~~et portuaires~~ et ils dépassent rarement 15 %.

Si l'on compare d'après les chiffres officiels le total des recettes douanières ~~au total~~ ^{à celui} des importations spéciales, on constate qu'il comprenait en 1912 et 1913, 1/70 des valeurs importées; pour les années 1924 à 1926, ~~la~~ ^{il} atteignait à peine ~~1/40~~ 1/40.

Quant à la préoccupation d'accroître les ressources du Trésor, relative elle n'a pas empêché la part ^d des droits de douane dans ~~la totalité~~ les recettes totales de l'Etat, de diminuer fortement. Si l'on envisage le revenu total des contributions directes, douanes et accises, droits de timbre, d'enregistrement et de succession, on constate d'après les chiffres des budgets, que la part des contributions directes s'est accrue de 35 à 41 %, tandis que celle des douanes et accises s'abaissait de 47 % à 25 %. \neq

¶ V. Chlopner, des finances publiques, dans La Belgique restaurée, cit.

D'ailleurs, à mesure que la situation s'éclaircissait, la Belgique cherchait à favoriser par sa politique ~~mauvaise~~ ses relations commerciales avec les autres pays. Comme autrefois, elle s'efforçait de conclure avec ces derniers, des conventions. Le traité de paix avait reconnu l'existence de nouvelles nations avec lesquelles il fallait faciliter les relations d'affaires. D'où la conclusion de nouvelles conventions commerciales: depuis 1923 avec la Pologne, 1924 avec la Finlande, 1925 avec la Lettonie et la Tchéco-slovaquie, 1927 avec l'Estonie et 1928 avec la Lituanie.

Quant aux pays avec lesquelles la Belgique s'était trouvée en état de guerre, le traité de paix leur avait imposé pour un certain temps, l'obligation unilatérale d'accorder aux marchandises belges, le traitement de la nation la plus favorisée. La période transitoire ayant pris fin, il convenait d'y substituer un régime normal. D'où une série de conventions ou d'accords avec l'Autriche en 1923, avec la Hongrie en 1924, avec l'Allemagne et la Bulgarie en 1925. — Avec la Turquie, les relations régées autrefois par un traité de commerce remontant à 1838 furent reprises sur la même base par un accord signé en 1927.

Concernant les lesquels

Quant aux pays avec la Belgique était autrefois liée par des conventions, il s'agissait de renouveler ces dernières. C'est ce qui fut fait à partir de 1923 avec la Roumanie, 1924 avec l'Espagne, le Japon et le Canada, ~~aux~~ 1926 avec la Grèce, 1927 avec le Portugal. Avec la Suisse, des négociations sont engagées pour la révision de l'ancien traité de 1889.

Enfin, divers accords furent conclus avec plusieurs pays de l'Amérique centrale et occidentale, avec lesquels la Belgique n'avait autrefois aucun traité de commerce.

Tous n'avons pas encore mentionné la France. Avec ce pays, le règlement définitif des relations commerciales ne se fit pas sans peine, à cause de l'abîme qui sépare la politique traditionnelle des deux pays en matière commerciale: l'un ^{est} libre-échangiste, l'autre protectionniste. Après le rétablissement de la paix, ~~par~~ le fait ^{même} du retour de l'Alsace-Lorraine à la France, le protectionnisme français lésa le commerce anversois : il imposait dorénavant aux marchandises destinées à ces provinces, la "surtaxe d'entreposé" qui, suivant la législation français, frappait les importations entrant par un port étranger. Ce fut ~~un~~ pour la Belgique, un effet décevant de la victoire! ~~Mais~~ ~~en~~ point, la France se prêta bientôt à des concessions qui furent accordées par les modus vivendi de 1924 et 1925 et facilitèrent le trafic entre Anvers et Strasbourg.

Des difficultés plus graves résultèrent du tarif général de la France. Celle-ci, après avoir procédé en 1926 à plusieurs relèvements de ses droits d'entrée, ~~en~~ adopta en 1927 un nouveau tarif très protecteur. A l'occasion de la convention franco-allemande du 17 août 1927, la France avait relevé fortement son tarif minimum sur de nombreux articles tels que constructions mécaniques, produits chimiques, céramiques, articles en ~~en~~ cuir. Ces droits nouveaux devenaient aussi applicables aux importations ~~de~~ de la Belgique. Celle-ci se plaignit de l'ensemble du tarif qui atteignait une grande partie de ses produits. La France de son côté protestait contre ~~les~~ certains droits élevés du tarif belge qui, afin de décourager les dépenses somptuaires, ~~frappaient~~ quelques marchandises telles que vins et scieries. Les pourparlers trafiquèrent sans aboutir. Il y eut à un moment une certaine tension dans les relations. En Belgique, on parla ~~de~~ de guerre de tarif; ~~mais~~ c'eût été le pot de terre contre le pot de fer! [La solution était surtout rendu malaisée par la différence des politiques commerciales des deux pays.

Le Gouvernement français ne pouvait offrir mieux que son tarif minimum, ^{fixé} ~~après~~ par la loi même sur la base de la nation la plus favorisée, la Belgique, avec son tarif modéré, se trouvait dans une situation des plus désavantageuses vis de la France, celle-ci ne pouvant concéder qu'un tarif minimum beaucoup plus élevé. //

Il fut un moment question d'un tarif différentiel entre les deux pays. La France aurait consenti à descendre, en faveur des produits belges, en dessous de son tarif minimum, ~~vers~~ à condition d'obtenir ~~de~~ aussi de la Belgique, un régime préférentiel. Mais ce système aurait lié la Belgique à la France; il lui aurait enlevé la possibilité de traiter librement avec les autres pays afin de faciliter avec eux ses relations commerciales. Rien n'était plus contraire aux principes fondamentaux de la politique traditionnelle de la Belgique. Il ne pouvait donc en être sérieusement question.

Enfin, la France fit des concessions assez importantes pour décider le Gouvernement belge à signer l'accord commercial du 23 février 1928. Les Belges durent bien s'accommoder d'un certain relèvement des droits, mais en revanche ils sortaient de l'incertitude et de l'inquiétude où les avaient mis les incessants remaniements du tarif français.

Les relations commerciales entre la Belgique et la Hollande attendent toujours qu'on parvienne à les régler d'une manière satisfaisante. De multiples litiges sont nés de l'enchevêtrement des voies navigables et maritimes. Au sortir d'Anvers et de Gand, les navires doivent traverser le territoire hollandais; les canaux de la Campine belge s'alimentent par des prises d'eau faites dans la Meuse en territoire hollandais; le canal de Liège à Anvers traversant l'enclave du Limbourg hollandais, les bateaux y sont soumis à des formalités douanières qu'on voudrait simplifier; les Belges ont projeté le creusement d'un canal direct d'Anvers au Rhin à travers le territoire

hollandais. Toutes ces circonstances réclameraient une entente entre les deux gouvernements. En 1935, ceux-ci étaient parvenus à se mettre d'accord. Ils avaient même signé une convention, lorsque le pouvoir législatif des Pays Bas ~~les~~ refusa son approbation! Après une bouderie assez longue, on a depuis peu ~~recommencé~~ reprise contact; mais on attend toujours ~~la~~ solution. Il est de tradition que les conventions avec les Hollandais ne se fassent que très lentement!

Si l'on jette un coup d'œil d'ensemble sur la politique commerciale de la Belgique ~~depuis la guerre~~, on constate d'abord la période chaotique qui suivit la guerre et qui exigea, au milieu du sauve-qui-peut général, les expédients des restrictions. Ensuite, avec le retour à une situation économique normale, la politique belge rentra dans les voies anciennes de la liberté des échanges afin de faciliter les exportations, les importations ~~et~~ le transit. Cette politique traditionnelle découle logiquement des circonstances où la Belgique se trouve et ~~qui~~ lui dicte, ^{et} ~~nos~~ de nos jours comme autrefois, une égale bienveillance à l'égard de toutes les nations.

On a vu dans quelle situation lamentable la guerre avait laissé le pays. La Belgique. Son commerce était presque anéanti, la navigation d'Anvers ^{l'} complètement arrêtée. L'occupation ^{militaire} paralyse la production et les échanges, peu ou point de relations commerciales avec les nations ~~ennemis~~ belligérantes; quant aux pays neutres, même ceux qui étaient le moins touchés par la guerre avaient restreint considérablement leurs achats. Ils avaient changé de fournisseurs. Profitant de la situation troublée, les industriels des autres pays s'étaient substitués aux exportateurs belges, quant ce n'étaient pas les nationaux eux-mêmes qui, à la faveur des circonstances, ^{s'étaient appliqués à} introduisaient dans leur pays la fabrication des produits autrefois importés du dehors. Tandis que l'

Australie transformait sur place le minerai de zinc qu'elle exportait naguère en Europe, les commerçants des Etats Unis conquéraient le marché sud-américain, qu'ils convoitaient depuis longtemps, et les Japonais, celui de l'Extrême Orient.

Mais la restauration du commerce extérieur s'imposait à la Belgique comme une pressante et urgente nécessité. Il fallait à tout prix produire et exporter afin d'obtenir en échange les importations indispensables aux habitants. Sans vouloir exposer ici la reconstruction industrielle du pays, disons seulement qu'elle fut rapide au point de susciter l'admiration des étrangers, ~~malgré~~ mieux placés qu'un Belge pour émettre en l'occurrence un jugement impartial; ^{1928,} nous ajoutons que ce résultat apparaît d'autant plus remarquable qu'il contraste avec le marasme persistant de l'industrie anglaise qui, en septembre ^{1928,} comptait encore 22 % de chômeurs contre à peine 4% en Belgique.

Notons aussi la rapidité avec laquelle la circulation sur les voies ferrées fut rétablie: 1,500 km. de voies ferrées et 1,400 ouvrages d'art avaient été détruits; or au 1^{er} juillet 1920, presque tout était rétabli. Sur les chemins de fer, le trafic des grosses marchandises était revenu en 1922 à peu près au chiffre d'avant-guerre et le transport des voyageurs avait augmenté. Sur les chemins de fer vicinaux, la progression était plus marquée ^{encore} et le tonnage de la marine marchande, grâce aux encouragements du Gouvernement s'était accru de 132 000 T. *

La restauration des moyens de transport et de production ne suffisait pas: il fallait exporter. Or les Belges reprenaient sur le marché international avec leurs avantages traditionnels: le bas prix de leurs produits, dû surtout à leur activité et à la modération de leurs exigences quant à la rémunération de leurs peines. Comme ailleurs, on constatait en 1922 que, dans les adjudications de fournitures pour l'étranger, les exportateurs belges l'emportaient par

* V. L. Deckeone, Quelques économiques d'après guerre, Liège, 1925.

l'infériorité de leurs prix dans 40 cas sur 53, les prix de la concurrence étant supérieurs dans une dizaine de cas de 25 à 60%. Et ce résultat n'était pas obtenu aux dépens du niveau d'existence de la population ouvrière; celui-ci au contraire s'était plutôt amélioré comparativement à ce qu'il était avant la guerre, bien qu'on ne put en dire autant du personnel de direction, ainsi que de tous les intellectuels en général!

Dès le rétablissement de la paix, les Belges se préoccupèrent de relever leurs exportations et, à cet effet, d'améliorer une organisation commerciale dont ils étaient les premiers à déplorer depuis longtemps les imperfections. Ils s'en préoccupaient d'ailleurs de temps en temps, lorsque les affaires languissaient quitte à n'y plus songer dès que celles-ci prospéraient de nouveau; alors, s'épargnant la peine d'appliquer les bonnes résolutions prises, suivant la pente du moindre effort, ils retournaient à la tradition du commerce passif.

Le marasme où la Belgique se trouvait au sortir de la guerre ranima les velléités de réformes. Dès 1919, le Gouvernement nommait une Commission pour la recherche des moyens les plus propres à favoriser l'organisation du commerce belge d'exportation. Cette commission, qui ne suscita d'ailleurs guère de rapports remarquables, constata une fois de plus le manque de relations commerciales avec les pays d'outre-mer, de banques et de représentants de commerce de marine marchande, etc.

Cependant, la paix avait réellement ranimé le commerce. Le besoin pressant d'une foule de produits dont la population avait dû se priver pendant la guerre donna une impulsion grandissante au commerce et entra à la production et l'on ne se soucia bientôt plus que de donner satisfaction à une clientèle empressée, qu'il n'était plus nécessaire de solliciter. Survint la crise de 1920, qui de nouveau alourdît le marché et, de nouveau aussi, on pensa à faciliter les ventes par une meilleure organisation du commerce. Cette fois, l'effort fut plus sérieux.

■ Cf. L. Deckeone, Expansion économique de la Belgique, 1920.

⑥ Rapport et discussions, Bruxelles, Comité permanent de l'exportation, 1922, 2 vol.

En 1923 se réunit à Bruxelles le Congrès national de l'exportation. Il eut une ampleur inusitée par le nombre et la qualité de ses adhérents, qui appartenaient à toutes les classes sociales, y compris les syndicats ouvriers et il aboutit à un résultat pratique: la création du Comité permanent de l'exportation. De son côté, le Gouvernement envoyait dans les pays d'outre-mer plusieurs missions commerciales afin d'ouvrir à l'industrie de nouveaux débouchés, notamment dans l'Amérique centrale, l'Amérique du sud et en Extrême Orient. La crise de 1920 avait donc réussi à déterminer un mouvement sérieux en vue de favoriser les exportations du pays. Le commerce se releva bientôt. Les importations et les exportations spéciales atteignaient en 1920, la moitié de leurs chiffres de 1913 et, en 1923, plus des deux tiers. Comme les autres pays ~~dans leur ensemble~~ étaient alors loin d'avoir reconquis leur situation commerciale d'avant guerre, c'était là pour la Belgique une amélioration ~~sérieuse~~ ^{conséquente}. Quant à la navigation d'Anvers, on aurait pu s'étonner qu'elle se relevât aussi rapidement. Mais l'événement dépassa les prévisions: dès 1922, le tonnage des navires entrés dans le port dépassait celui de 1913 avec 14 500 000 T. au lieu de 14 000 000, pour atteindre 20 000 000 en 1925.

Immédiatement après la guerre, l'excédent des importations ^{avait} pris une importance anormale: en 1919, il dépassait même le total des exportations.

On devrait tirer de l'étranger de ^{quel} ~~dont~~ reconstituer les stocks de matières premières, l'outillage des usines et fournir à la population les produits qui lui manquaient depuis longtemps et que les usines nationales ~~ne~~ n'étaient pas encore en mesure de leur fournir. La part plus considérable des articles manufacturés dans les importations se manifesta par l'accroissement de la valeur moyenne de la tonne importée: il atteignait 147 % en 1923. Tandis que, autrefois, la valeur de la tonne exportée dépassait de 30 à 40 % celle de la tonne importée, ce fut l'inverse immédiatement après la guerre. Mais cette ~~situation~~

situation ne fut que momentanée. On revint dans la suite à celle d'autrefois.

Certaines importations conservèrent une importance inusitée, comme celle des viandes frigorifiées, dont la consommation s'était répandue parmi la population. Par contre, certaines exportations s'accrurent considérablement comme celle des œufs: ceux-ci donnerent dorénavant de gros excédents d'exportation, tandis que c'était l'inverse avant la guerre.

Les anciens courants d'échange avec les pays étrangers se rétablirent rapidement à peu près tels qu'ils étaient autrefois. Sans doute les relations avec certains pays tels que la Russie, l'Autriche, la Hongrie diminuèrent-elles fortement par suite de la situation politique ~~très~~ nouvelle, tandis que d'autres se créèrent avec des nations nouvellement fondées comme la ~~Pologne~~ et les Etats de la ^{Mais} Baltique. ^{Si} l'on fait abstraction des changements intervenus dans les cadres politiques des groupes de population, on peut affirmer que la situation des courants commerciaux de la Belgique est redevenue sensiblement la même qu'autrefois. Ce retour ~~à~~ l'ancien ~~à~~ ordre de choses s'est opéré très rapidement: en tablant sur les chiffres de 1920-1923, en ce qui concerne les importations et les exportations, examinées séparément, De Leener aboutissait à cette conclusion que le Belgique avait alors rétabli une situation "presque identique à celle d'avant guerre".*

Les excédents d'importations avaient pris à un moment des proportions inquiétantes. Mais ils diminuèrent et rentrèrent dans des ~~à peine 1/5 en 1925 contre presque 1/3 en 1913.~~ limites normales. Enfin, si nous envisageons l'ensemble du mouvement commercial tel que nous l'observons en 1926 dans le dernier Tableau annuel du commerce avec les pays étrangers, nous constatons que l'importance du commerce spécial dépasse en poids celle d'avant guerre, bien qu'elle lui soit encore légèrement inférieure en francs-or.

Quant au transit, il dépasse celui d'autrefois ~~et~~ ^{d'} un quart en francs-
-or et presque du double en poids !

En somme, le commerce belge extérieur de la Belgique est redevenu normal. En dépit des bouleversements de la guerre, il s'est rétabli sur la base des anciens courants d'échange. Ce rétablissement a été remarquablement rapide. Aujourd'hui, la prospérité économique ~~de la Belgique~~ ^{du pays} apparaît d'autant plus surprenante qu'elle contraste avec les difficultés où l'Angleterre, pays également industriel et exportateur, continue à se débattre, malgré sa ^{nouvelle} politique protectionniste.

Concernant la colonie du Congo, la politique commerciale ne pouvait guère subir de changement. Elle est régie par la Conférence de Berlin, qui interdit tout régime de faveur, ^{assure} en matière commerciale un traitement égal aux marchandises de tous les pays et limite le ~~taux~~ ^{de douane} taux des droits. Ceux-ci n'ont par conséquent qu'un caractère fiscal et un taux modéré. Mais le Gouvernement s'est appliqué à favoriser la circulation intérieur. Comme avant la guerre, il développe activement les voies de communication, notamment les chemins de fer. Une ligne directe entre le Katanga et le Bas Congo est en construction à travers la colonie, ainsi qu'une autre à travers l'Angola portugais.

[Si la politique commerciale n'a guère subi de changement, on ne peut en dire autant du commerce lui-même. Par sa nature et son volume, celui-ci se transforme rapidement. Le Congo ne produisait et n'exportait guère autrefois que quelques produits de simple cueillette. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, le caoutchouc et l'ivoire composaient à eux seuls les neuf dixièmes des exportations. Actuellement, ils n'en constituent plus qu'une minime partie, supplantés par des productions plus ~~intensives~~ ^{comme} et fournissant au commerce et des mines ~~que~~ que noix palmistes et huile de palme, cuivre, étain, or, etc. Le coton s'apprête aussi à devenir un article d'exportation de plus en plus important. Ce changement dans la nature des exportations, est

seulement, elle

conforme à l'évolution logique d'un pays neuf; ^{et} opère avec une rapidité qui révèle celle des progrès réalisés dans la mise en valeur de la colonie.

Le volume des exportations et des importations suit aussi une progression rapide, plus rapide encore qu'avant la guerre. En valeur, les exportations ont passé de 55 millions de fr. en 1913 ^à plus d'un milliard en 1927 et, en poids, de 25 à 223 millions de tonnes. ^{À l'importation,} la progression est encore plus rapide. *

Prof. LAURENT DECHESNE

LIEGE

* V. la Statistique du commerce extérieur du Congo belge pendant 1927,
Ministère des colonies, Bruxelles, 1928.

S. Laurent Dechesne