

L'an 40. La Belgique occupée

Images de synthèse*

par J. GERARD-LIBOIS et José GOTOVITCH.

Ni dans le déroulement des événements, ni dans les situations, les deux conflits mondiaux auxquels fut mêlée la Belgique au XX^e siècle et la conduite du pays en ces circonstances ne peuvent être confondus ; les années 1940-1944 ne sont pas une simple réédition de 1914-1918.

Pourtant, la manière dont les Belges avaient vécu 1914-1918, l'image qu'ils en avaient gardée ou reçue ont eu une influence certaine sur le comportement de la population et des autorités en 1940.

Si tant de notables quittèrent leurs fonctions et le territoire alors même que, dans bien des cas, les livres de mobilisation leur donnaient l'instruction inverse : si un cinquième de la population belge reflua en France dans l'espoir d'y être chez des alliés, au-delà du front, à l'abri de l'agresseur, c'est sans nul doute parce que ces Belges redoutaient une réédition des « atrocités » lors de l'invasion et une prise en mains par les Allemands de toute la vie administrative et sociale du pays occupé.

En fait, les Belges et l'occupant avaient en commun un souci qui s'était exprimé aussi bien dans la manière dont on s'était préparé à l'occupation et dans les directives de Berlin aux autorités militaires appelées à prendre en charge le territoire conquis : précisément celui de ne pas rééditer 1914-1918.

Le comportement — dans l'ensemble correct — des troupes allemandes en mai 1940 fit fortement impression sur la population belge restée au pays. De même, l'acceptation par l'occupant d'une formule d'autonomie interne pour l'administration de la Belgique conditionna très fortement l'attitude des autorités et des notables.

La démoralisation de la défaite trouva un aliment d'autojustification, un semblant d'alibi dans le fait que l'Allemand de 1940 n'était plus

* Bruxelles, Centre de Recherche et d'information Socio-politiques. CRISP, 1971, 524 pages, 32 illustrations.

celui de 1914, alors même que les Français donnaient l'image d'un peuple qui se défait. Cette prostration des consciences favorisait la politique du moindre mal dans les relations avec l'occupant et conférait un prestige certain à ceux qui avaient pris acte de la victoire des armées du Reich et mis fin aux combats meurtriers. La montée, la cristallisation d'une conscience résistante ne pourrait dès lors s'opérer que lentement, à la fois par la confrontation à d'amères réalités, matérielles et autres, et par un ressaisissement moral dans lequel le déroulement de la guerre et la ténacité britannique jouèrent un rôle essentiel.

Comment allait pouvoir fonctionner un système d'autonomie interne, administré par des Belges, alors même que le pays était entièrement occupé, que l'armée avait capitulé et que le gouvernement légal se trouvait à l'étranger ?

Les milieux dirigeants restés au pays — spécialement ceux de la capitale — estimaient nécessaire de donner sa meilleure chance à une forme d'autonomie interne qui maintiendrait de hauts fonctionnaires belges, à la tête des départements ministériels, assurerait aux justiciables des tribunaux belges, laisserait aux banques et aux entreprises des responsables belges, sauvegarderait des institutions sociales et religieuses nationales au profit des populations. Ces mêmes milieux étaient en outre convaincus que la subsistance même du pays et son ravitaillement exigeaient pour l'économie belge la disposition d'un champ d'exportation sur le continent (le Reich et les pays neutres, tout spécialement), sans lequel il n'y aurait aucune chance d'obtenir en échange les importations nécessaires en produits de consommation.

Pour assurer cette autonomie, pour faire admettre ce système belge d'administration, l'establishment économique, financier et social ne se montra ni pointilleux ni rigoriste sur le plan du droit (spécialement pour la définition des pouvoirs des Secrétaires généraux); il admit des institutions nouvelles suggérées ou appuyées par l'occupant et même des hommes nouveaux appartenant à des groupes ayant la préférence de l'Administration militaire (ainsi les V.N.V. Leemans et Romsée). La haute magistrature ne fut pas la moins active dans les cercles belges qui s'engagèrent dans cette voie.

Solidaire du Roi, approuvé par le Primat de Belgique, cet establishment eut la prudence d'établir en son sein une sorte de cartel, un système d'assurance réciproque qui jouerait, en toutes circonstances, en faveur de ceux — banquiers, chefs d'entreprises, magistrats, hauts fonctionnaires — qui en 1940 s'engageraient dans la politique du moindre mal et en respecteraient les règles.

La justification des concessions faites aux vues de l'occupant fut que, sans elle, le pays ne pourrait maintenir le système belge. En outre, ne risquait-on pas de voir une administration militaire « compréhensive » remplacée par un régime civil d'occupation, semblable à celui appliqué aux Pays-Bas ?

La question se pose dès lors : dans quelle mesure est-ce grâce aux concessions belges que von Falkenhausen et Reeder se rallièrent au système ainsi défini ?

On dispose maintenant de la quasi-totalité des archives allemandes de l'époque. On connaît les intentions et les objectifs de l'administration d'occupation et les instructions que Hitler lui avait adressées. Ce n'était évidemment pas le cas des acteurs belges en juin 1940, qui s'interrogeaient sans fin sur le jeu de l'occupant. Or, — les documents le prouvent — à aucun moment les Allemands n'eurent alors l'intention d'administrer eux-mêmes la Belgique occupée. Jamais non plus von Falkenhausen ne songea à confier le pouvoir à des partis ou à des hommes d'Ordre Nouveau : l'expérience norvégienne avec un Quisling n'était pas envisagée pour la Belgique en 1940, sinon par certains cercles nazis dans le Reich, dont ne relevait pas l'administration militaire de Bruxelles et auxquels elle n'avait pas l'intention de se soumettre. L'occupant entendait bien gouverner la Belgique, mais en laisser l'administration à des instances et personnalités belges — tout en se réservant le dernier mot pour toute réintégration ou nomination de personnes et toute publication d'arrêtés. Pour lui, c'était le seul système qui éviterait de mobiliser des énergies allemandes pour des tâches non essentielles tout en permettant d'assurer l'ordre et d'exploiter les ressources du pays au profit du Reich, avec l'appui ou la tolérance des populations et des cercles dirigeants. Sans doute, les Allemands n'eussent-ils pas accepté de n'avoir en face d'eux, du côté belge, que de simples gestionnaires d'affaires courantes, sans responsabilité réelle. Pour éviter de devoir recourir à l'administration directe du pays occupé, ils étaient, eux aussi, disposés à des concessions : de ceci, on n'était pas conscient parmi les Belges qui traitaient avec eux.

N'eût-il pas été plus radical, plus logique ou plus simple, de doter la Belgique d'un gouvernement nouveau qui, à Bruxelles, eût dirigé le pays et constitué l'interlocuteur naturel de l'occupant ?

Parmi les notables restés au pays, qui avaient désavoué les parlementaires et les ministres du gouvernement Pierlot au moment de Limoges, quelques-uns — comme le comte Lippens, Albert Devèze et Henri De Man — y ont songé sérieusement. Le gouvernement royal

qu'ils envisageaient eût pris acte de la position dominante du III^e Reich sur le continent et instauré un ordre nouveau, fondé sur les concepts d'autorité, d'ordre et d'élite.

Les plans élaborés dans ce sens, influencés par l'air du temps, prévoyaient tous un exécutif fort et stable avec pouvoir royal réel : l'abolition du régime des partis et une mise en veilleuse du suffrage universel comme mode d'expression et émanation de la nation ; la restauration des « élites naturelles » ainsi que l'organisation corporative du travail et de l'économie. Dans quelques milieux de la noblesse et du Comité central industriel s'exprimaient alors d'évidentes satisfactions : pas à l'égard de la défaite elle-même, mais souvent sur les conditions sociales qu'elle paraissait créer ou restaurer. L'élite allait retrouver la place que le suffrage universel — petit bourgeois et populaire — lui avait dérobée. Le chef d'entreprise pourrait à nouveau se considérer comme le père de ses travailleurs et de leurs familles : il n'aurait plus à redouter les ingérences des syndicats « politiques », ni d'un Etat féodalisé par les partis.

En réalité, l'idée d'un gouvernement royal pour la Belgique n'avait aucune chance de déboucher en 1940. Les instructions du Führer s'y opposaient formellement et la rencontre de Berchtesgaden en novembre 1940 n'y changea rien. Hitler voulait se garder les mains libres sur le destin de l'Etat belge et de la dynastie régnante. La volonté allemande en 1940 était qu'il n'y ait pas de gouvernement royal en Belgique. A aucun moment, les conditions ne furent réunies pour que le Roi puisse se considérer ou être considéré comme dégagé de sa situation de prisonnier de l'ennemi. De même, le gouvernement belge d'Ordre Nouveau — avec dominante du VNV et de Rex — ne constitua à aucun moment un risque réel en 1940. Les Allemands n'étaient pas disposés à tolérer un fait accompli — un putsch, par exemple — de la part de ces partis, même s'ils avaient agi de concert et s'étaient mis d'accord sur une formule pour l'Etat belge : les instructions du Führer excluaient toute prise de pouvoir aboutissant à cliquer la situation et à bloquer l'avenir. En outre, von Falkenhausen et son administration militaire n'entendaient pas compromettre leurs propres objectifs au profit du gouvernement dont ils jugeaient avec sévérité le flou idéologique et avec lucidité l'audience limitée dans les masses, même en Flandre.

Est-ce à dire que l'occupant restait indifférent aux déclarations et aux intentions des groupes de collaboration ?

Certains groupes avaient la préférence de l'Administration militaire : le VNV en Flandre, Rex en Wallonie. On autorisait leur activité alors

que les autres partis étaient condamnés au silence ou à la clandestinité. On aidait leur presse quand le public la boudait. On veillait à ce qu'ils aient leur quota de nominations dans les services publics ou dans les organismes nouveaux, chargés de la reconstruction, de l'emploi et du ravitaillement. On leur conseillait aussi de s'édifier progressivement comme des organisations populaires, de se doter de « fers de lance » — les jeunesses, les brigades — en vue d'un futur possible où Hitler autoriserait une prise du pouvoir dans un cadre étatique donné. Mais les Allemands ne toléraient pas d'initiative de ces groupes qui eussent conduit à la rupture du système belge, spécialement dans la magistrature, l'administration et l'économie. Ils empêchèrent une certaine propagande par ces groupes quand elle ne concordait pas avec les instructions du Führer : ainsi un ultra-royalisme de Rex, les campagnes pour le Dietschland du VNV. Néanmoins, le VNV et Rex n'étaient pas sur un pied d'égalité dans le plan des Allemands : le premier opérait en Flandre et Hitler avait recommandé de donner des faveurs aux Flamands ; Rex, par contre, était conduit à prôner la collaboration aux populations wallonnes auxquelles — Hitler l'exigeait — aucune mesure de faveur ne pouvait être accordée. Pour l'occupant il n'était pas question de gouvernement royal ni de prise de pouvoir par des partis de collaboration.

Que voulaient donc les Allemands en mai-juin 1940 ?

Fondamentalement, nous l'avons dit, il s'agissait pour l'occupant de conduire les dirigeants belges dans la voie d'une coopération plus ou moins volontaire avec le Reich, à l'intérieur d'un système d'administration indirecte.

Le premier acte à poser en ce sens était d'assurer rapidement la reprise administrative économique. Sur la nécessité de cette reprise, peu de Belges étaient hésitants : le chômage massif était intolérable et, en l'absence d'un « Relief » comparable à celui qu'avait organisé Hoover en 1914-1918, le ravitaillement du pays dépendrait de la possibilité de s'approvisionner en Europe même, en exportant une part de la production belge, proportionnée aux besoins de subsistance à couvrir par des importations.

Le calcul d'Alexandre Galopin et du consortium des banquiers se fondait sur la thèse selon laquelle le pays devrait et pourrait vivre par un système de troc commercial : la Belgique produirait ; elle exporterait vers le Reich, mais elle limiterait le volume des livraisons à un niveau rigoureusement égal à celui que l'Allemagne accepterait pour les importations d'approvisionnements nécessaires à la subsistance des populations belges et de son appareil économique.

Cette hypothèse d'un troc parfaitement équilibré se révéla rapidement assez illusoire, surtout si — comme le fixait la doctrine Galopin — les ventes de biens militaires restaient prohibées pour l'industrie belge. Pour maintenir un flux minimum à l'importation en Belgique, il fallut gonfler les livraisons au Reich et les justifier par d'autres arguments que ceux de juin 1940. On expliqua alors les exportations et livraisons belges par la nécessité de sauvegarder l'emploi sur place dans le pays, seul moyen d'éviter la mise au travail en Allemagne. Cet argument dut être encore révisé lorsque le travail obligatoire dans le Reich fut décrété par l'occupant en 1942.

Le mot d'ordre de Galopin en juin 1940 — assurer la subsistance du pays et non en faire un cimetière — était certes défendable. En principe, l'occupant ne voulait pas autre chose. Mais si les Belges s'engagèrent dans la reprise, les Allemands eux ne garantirent à aucun moment la contrepartie escomptée. Le marché — échanges égaux entre exportations et importations — ne fut pas réellement négocié. La reprise fut décidée par des Belges comme un moindre mal nécessaire ou comme la moins mauvaise chance pour le pays. Telle quelle, elle fut acceptée — sans scandale ni problème de conscience grave — par l'écrasante majorité sinon la totalité des Belges vivant en pays occupé.

Après l'effondrement français, les ministres du gouvernement Pierlot eux-mêmes en amplifièrent la portée pratique par l'organisation du rapatriement des travailleurs et des employeurs belges. De Londres même, Camille Gutt devait approuver la thèse de la nécessité du travail en Belgique et de la commercialisation des produits avec les acheteurs possibles sur le continent : tout, disait-il, est dans la manière et dans les formes.

La Belgique, confrontée à l'occupation allemande, allait-elle se révéler une construction artificielle, vouée à l'éclatement dès que pourraient s'y développer et s'y appliquer les thèses nazies sur l'ethnie, la culture et l'espace ?

A priori, les Allemands croyaient que les Flamands seraient mieux disposés à la collaboration avec le Reich que les Wallons, comme ils estimaient que les ouvriers seraient plus tentés par le modèle national socialiste que la bourgeoisie et les milieux dirigeants. Là aussi, la référence à 1914-1918 jouait dans cette approche allemande à l'égard de la Flandre.

L'occupant ne se contenta pas d'observer la réalité. Les directives du Führer — accorder des faveurs aux Flamands, rien aux Wallons — devaient, pensait-il, créer un réflexe national flamand : la défaite de la Belgique apparaîtrait comme un espoir de libération collective pour

la Flandre ; les « injustices » belges seraient réparées, spécialement en matière linguistique à Bruxelles, ainsi qu'en faveur des activistes du Raad van Vlaanderen et des suspects arrêtés et déportés après le 10 mai 1940 ; l'expansion flamande et le recul de l'influence romane seraient considérés comme des phénomènes liés à la force et à la présence allemandes.

Les décisions allemandes furent exploitées par le leider du VNV en faveur de la collaboration, même s'il dut se résigner à mettre en veilleuse le rêve de Grande Néerlande. Le VNV gagna du terrain : en postes d'influence, en organisation, en recrutement, mais il atteignit assez rapidement un plafond. Sans doute, y eut-il en Flandre un large public pour accepter la réparation, à la faveur du moment, de ce qu'il considérait comme des injustices belgicistes en matière de langue et de culture, mais il n'y eut aucun aboutissement national, structuré, pour développer et amplifier le mouvement nationaliste en Flandre. La collaboration resta l'apanage d'un parti déterminé (le VNV) et de groupes « ultras » comme De Vlag ou la SS-Vlaanderen. Les grandes fondations culturelles, les organisations sociales flamandes ne basculèrent pas massivement dans la voie de la collaboration, même si nombre de dirigeants adoptèrent des attitudes ambiguës au cours des premiers mois de l'occupation.

La crise des nationalités en Belgique fut réelle sous l'occupation mais paradoxalement, c'est la présence et la politique des Allemands qui la maintinrent dans certaines limites : l'action flamande autorisée était celle du VNV, collaborateur de l'occupant, ou celle de groupements extrémistes allant plus loin que Staf De Clerq en ce domaine ; la large concentration flamande à laquelle songea le leider du VNV à l'été 1940 et qui eût pu à ce moment englober des groupes culturels et sociaux représentatifs, ne plaisait pas aux Allemands qui y croyaient un renforcement des ambiguïtés, idéologiques et autres, qu'ils avaient décelées dans le mouvement national flamand ; l'obligation pour l'Administration militaire de ne pas fermer la voie à une reconstitution de l'Etat belge dans ses frontières du 28 mai 1940, empêchait radicalement la mise en place d'institutions étatiques flamandes sous l'occupation.

Par ailleurs, la présence du Roi, les conditions de travail et de ravitaillement, l'existence d'un courant modéré dans les milieux nationalistes flamands, atténuèrent la virulence possible du conflit des nationalités. L'occupation ne supprima certes pas cette tension permanente de l'Etat belge. Elle l'accentua même, à certains égards, notamment par les réactions que certaines attitudes flamandes provoquèrent en Wallonie. Mais l'occupation ne parvint jamais à en faire — ni en Flandre, ni

en Wallonie — l'élément unique des comportements, loin s'en faut. Assez tôt, des nationalistes flamands, plus lucides que Staf De Clerq, Ward Hermans ou Cyriel Verschaeve, prirent conscience de l'ambiguïté fondamentale pour la Flandre de la position allemande à son égard. Pour eux, le problème fut dès lors de dissocier autant que possible l'idée nationale flamande des ultras qui se brûlaient dans une collaboration galopante avec le Reich. C'était, aux yeux d'hommes comme le docteur Daels ou le R.P. Callewaert, la seule voie qui permettrait de poursuivre utilement le combat flamand, après-guerre, dans le cadre d'un Etat belge inévitablement restauré, à la faveur d'une victoire alliée.

Quelques-uns se rendaient compte que l'engagement politique et militaire pris par certains dans la collaboration ne manquerait pas de se traduire, après-guerre, par un temps de purgatoire et de faiblesse pour le combat national flamand.

Ceux qui, exilés à Londres, y détenaient une autorité pesèrent-ils sur le sort du pays ?

En dépit de l'ambiguïté et de l'imprécision qui — même au moment de leur départ — marquèrent ou parurent entacher les comportements et intentions des ministres en France, ce sont les quatre membres du gouvernement Pierlot installés à Londres qui furent, dès la fin octobre 1940, la voix de la Belgique dans le concert allié. En 1940, leur pouvoir réel n'était pas considérable et leur audience en pays occupé restait limitée. Ils étaient pourtant la voix de la Belgique en guerre et reconnus, à ce titre, par les Britanniques et les Etats-Unis. Cette situation, les Quatre la devaient pour une bonne part à l'insistance des autorités de Londres qui tenaient à s'assurer des alliés dans la guerre ; ils la devaient aussi à ces quelques hommes politiques belges — socialistes et libéraux — qui avaient précédé les ministres en Angleterre et étaient prêts à se substituer à eux en cas de carence ou d'indécision.

Cette présence du gouvernement belge à Londres a sauvé l'essentiel. En septembre 1944, le territoire ne fut pas simplement libéré des armées allemandes et occupé par des forces anglo-américaines. La Belgique était automatiquement restaurée comme Etat, avec sa colonie et ses territoires africains. Aucune contestation valable ne s'éleva alors dans la population, aux heures difficiles de la libération, sur la légitimité gouvernementale. De Londres même, puis en Belgique libérée, les hommes de l'émigration furent conduits — spécialement sous la pression de socialistes appartenant à la gauche du parti et d'hommes nouveaux, soucieux de pouvoir populaire — à préparer et à offrir au pays libéré un projet pour une Belgique future qui ne serait pas trop étranger aux vœux des populations. Le gouvernement de Londres

put aussi assurer, avec plus ou moins de bonheur et d'efficacité, un soutien à certaines structures résistantes qui s'étaient développées dans la clandestinité.

Au moment où le pays retrouvait une voie vers la reconstruction politique, nationale et internationale, ceux qui ne pardonnaient rien à Pierlot et à ses ministres étaient incapables d'agir : réduits au silence, fugitifs, ou vaincus.

Les réactions populaires ont-elles influencé le déroulement des événements, le caractère de l'occupation ?

Tous les projets constitutionnels élaborés en 1940 et influencés par l'idéologie autoritaire considéraient comme une évidente nécessité, comme une inéluctable réalité de demain, la disparition d'un quelconque contrôle populaire sur l'activité des élites et des notables. Par ailleurs, l'occupant considérait comme un phénomène inéluctable le ralliement des masses à un ordre nouveau national socialiste qui les libérerait des « ploutocrates ». Cette conception faisait partie du lot des idées reçues et importées avec l'invasion.

Les premières semaines de l'occupation parurent confirmer ces perspectives.

Pourtant, assez rapidement, le déroulement de la guerre et les conditions de vie sous l'occupation allaient réveiller certains réflexes, à différents niveaux et dans les couches de la société. Chaque geste posé dans la vie quotidienne se trouva transformé du fait de l'occupation : lire son journal, aller au cinéma, travailler, se nourrir, se réunir, se déplacer. Conférer légitimité et nécessité aux règles strictes et aux interdictions de l'heure, tout en y échappant à l'occasion, n'était possible qu'à ceux qui acceptaient un nouvel ordre de valeurs : l'ordre national socialiste, l'Ordre Nouveau. L'immense majorité sentait que cet ordre allait à l'encontre de ses traditions profondes et de ses modes de vie. Les Allemands eux-mêmes étaient conscients de la mutation qu'eût exigé, de la part de la population belge, l'acceptation du régime d'occupation.

Très vite, la population sentit que seuls adhéraient à l'ordre de l'occupant, des personnes qui, hier encore, étaient minoritaires et qui escomptaient de la défaite subie par le pays, une position dominante pour leur groupe et leur idéologie. La haine envers le « collaborateur » précéda, dans bien des cas, celle envers les Allemands.

A mesure que, dans la vie quotidienne, l'occupation touchait à des choses chères, toutes les couches de la population résistèrent à certains slogans, notamment à ceux qui tendaient à présenter le nazisme comme le moyen du progrès social pour les masses. En cinq mois, l'occupant

avait perdu la bataille de l'opinion publique. L'opposition tacite déboucha ensuite sur des actes qui troublaient l'ordre voulu par les Allemands.

Deux conséquences de ces réactions populaires furent — et ce, dès 1940 — très claires.

L'occupant ne pourrait atteindre ses fins qu'au prix d'une escalade dans la répression qui le porterait, en ce domaine, à un niveau jamais connu en Belgique.

Aucun système d'organisation politique ne pourrait être imposé d'en haut, sans consultation de la population ; en réaction aux modes autoritaires vécus du fait de l'occupation, les Belges allaient exiger, avec une force et une intensité croissantes, un régime de représentation et de contrôle démocratiques sur les actes des dirigeants.

Sans doute, ces mouvements de fond ne se manifestent-ils pas toujours explicitement, en des formes traditionnelles d'opposition. Avec la résistance organisée, avec le recours aux armes quand il deviendra possible, avec le refus de ce qui évoque l'ordre de l'occupant, seront balayés tous les projets et les idéologies qui avaient fait de l'ordre, de l'autorité, de la notion d'élite l'alpha et l'oméga de la construction sociopolitique. Dès la fin de 1940, l'évolution est annoncée dans ce sens. Ceux qui, après la capitulation, avaient cru humer et assimiler le mieux « l'air du temps », ne devaient pas se retrouver en position de force après la Libération, même quand ils avaient explicitement condamné tout acte de collaboration. Au contraire, ceux qui avaient tenu aux exigences de la démocratie et du pouvoir populaire apparurent comme les gagnants — politiquement s'entend — de ces années de guerre. Sans doute, le destin des armes avait-il penché en leur faveur, mais ce n'est pas là l'explication totale : les réactions populaires à l'occupant et à ses collaborateurs, l'expérience d'un ordre autoritaire vécue dans les conditions de la guerre, tout cela avait fait mûrir dans les masses une conscience sociale nouvelle dont les mots clés retrouvaient, au moins provisoirement, un pouvoir mobilisateur et une capacité de nourrir l'espérance — ou l'illusion.

