

“Administration” – “Diamant” – “Police”

Aboutissement de trois recherches menées au Centre

Fidèles à notre souci de vous tenir informés des projets de recherche poursuivis au Centre, nous sommes heureux de pouvoir présenter l’aboutissement de trois d’entre eux parmi lesquels deux ont conduit à la présentation d’un doctorat en histoire.

Nous en espérons la publication prochaine, de même que celle du travail de Bénédicte Rochet.

Dans l’attente, ce dossier en donne les traits les plus caractéristiques.



Légendes des photos:

- 1. Louis Camu, commissaire royal, 1940-1945.**
- 2. Diamantaire anversois et officier allemand.**
- 3. École de police de Bruxelles, 8.3.1943.**



L'administration belge sous l'Occupation: berceau et refuge de la modernisation d'après-guerre ?

Dans la conception traditionnelle belge, l'administration a pour tâche essentielle d'exécuter ou de veiller à l'exécution des dispositions législatives et réglementaires, et d'assurer en leur faveur la coercition nécessaire. Le 16 mai 1940, le gouvernement Pierlot quitte le territoire. Il laisse à l'administration publique le soin d'assurer, seule, le fonctionnement de l'État. Durant quatre années de guerre, la création d'un vide politique par la 'neutralisation' du Roi qui n'a plus aucun rôle politique, par la dissolution du Parlement, l'exil du gouvernement et par la disparition des partis politiques démocratiques, entraîne un élargissement des prérogatives de l'administration. En plus de son rôle 'traditionnel', l'exécutif va également légiférer, réglementer, sanctionner, le plus souvent dans des domaines d'intervention qui jusque-là ne relevaient pas de ses attributions. L'administration publique est en effet de plus en plus sollicitée pour réguler l'organisation économique et sociale de la société belge. Elle va devoir également négocier avec l'Ordre nouveau qui s'impose: l'occupant allemand installe sa propre administration militaire et apporte ses conceptions socio-économiques. Si l'administration militaire allemande ne perturbe pas, dans un premier temps, le cours normal de la législation, de la justice et de l'administration civile belges, ses prétentions vont par la suite se renforcer. Les Allemands promulguent alors des ordonnances réglementaires que l'administration belge ne peut réfuter.

Cette recherche a porté sur le court terme, en tentant de savoir comment l'administration, qui voit sa mission élargie, a géré l'État belge sous le regard de l'occupant. Mais aussi sur le long terme, en se posant la question de l'impact de la Deuxième Guerre mondiale sur la tendance interventionniste de l'État, sur la modernisation de la pratique administrative et sur la mise en place de l'organisation économique et sociale de l'après-guerre. La Deuxième Guerre mondiale est-elle une étape importante dans le processus d'emprise de l'administration sur la société que l'on peut constater dans les années d'après-guerre ? Dans les années 50-60, l'administration prospère et s'étend; son interventionnisme croissant dans la mise en place de l'organisation économique et sociale entraîne de nouvelles réglementations, une augmentation de personnel qualifié, la décentralisation de ses services... La guerre est-elle le berceau de ce renouvellement ?

L'objectif de la recherche a été de scruter les rouages de la machine administrative tout en analysant l'élaboration de la politique socio-économique et les retombées de son application dans la société belge. Il ne s'agit pas d'une approche des politiques mais d'un accès à travers les structures, les organisations et les attitudes des agents de l'État. Le Comité des secrétaires généraux décide de la politique à suivre mais, comme le souligne Mark Van den Wijngaert, tout dépend en réalité "de la façon dont les services subordonnés exécutaient les décisions des secrétaires

généraux”¹. Nous avons essayé de déterminer ce degré d’exécution par les échelons inférieurs à partir des décisions prises en matière socio-économique. La question a été étudiée à travers le fonctionnement de trois ministères en particulier: l’Intérieur, les Affaires économiques, et le Travail et la Prévoyance sociale. Le choix de ces départements s’est révélé pertinent par leur interaction et l’implication de leurs services dans la politique socio-économique. Des organismes nouveaux sont créés au sein de ces trois ministères: le Commissariat aux prix et salaires, les services du délégué général pour la Réglementation du travail, et les services de Contrôle et d’Enquête. Mais une étude de ces services ne peut se faire sans projeter la situation dans d’autres départements, notamment celui des Finances. Seul le niveau de l’administration centrale a été exploré, c’est-à-dire “l’ensemble des services publics organisés et dirigés par l’État qui se chargent des matières administratives qui sont d’intérêt général, qui concernent toute la Nation”². L’étude se concentre sur le niveau des directions intermédiaires où les agents aspirent un jour à obtenir une place de haut fonctionnaire. Il n’est pas possible de faire une analyse approfondie relative à chaque agent de l’État. La sélection a été opérée en fonction de l’influence dans la prise de décision et du réseau de relations du fonctionnaire; par ailleurs, les archives disponibles ont également orienté le choix. Cette approche par la politique socio-économique a pour inconvénient de concentrer l’attention sur ce secteur et sur les conflits extraordinaires, et de négliger le fonctionnement habituel et général de l’administration qui, lui, connaît une certaine continuité pendant le conflit.

La poussée interventionniste, importante durant le conflit, est l’héritage des crises économiques et des revendications sociales des années 30. Ces perturbations économiques et sociales préoccupent profondément les esprits. La Belgique ne se porte pas bien et ses nombreux dysfonctionnements sont passés au crible par des intellectuels de tous bords. Des courants idéologiques nouveaux se développent; on aspire à une réforme complète de l’État qui instaure l’ordre et l’autorité. Durant l’Entre-deux-guerres, l’État redéfinit son rôle vis-à-vis de la société et se convertit en ‘État Providence’. Il accepte également une nouvelle conception dans la prise de décision. La décision politique, jusqu’alors privilège de l’État, se prend dorénavant au sein d’organismes de concertation rassemblant, sous l’égide de l’administration, des représentants des mouvements patronal et syndical. La frontière entre le public et le privé devient progressivement tout à fait floue. Partant, le rôle de l’administration se trouve accru de façon considérable. À cette fin, elle doit réorganiser les cadres administratifs et recruter du personnel. Cette refonte des services et du personnel s’avère également nécessaire pour redorer son blason. L’administration de l’après-guerre est, en effet, devenue le bouc émissaire de tous les maux et beaucoup espèrent par la réforme résoudre les problèmes de la société. Les travaux de Louis Camu, commissaire royal à la Réforme administrative (1937), sont un

¹ Mark VAN DEN WIJNGAERT, “La politique du moindre mal. La politique du Comité des secrétaires généraux en Belgique sous l’occupation allemande, 1940-1944”, in *Revue du Nord*, n° 2, spécial hors série, Bruxelles, 1987, t. 1, p. 70.

² Robert WILKIN, *L’administration publique belge*, Bruxelles, 1958, p. 27.

des remèdes à ce malaise général qui touche l'Entre-deux-guerres. Les débuts sont prometteurs et les premières mesures du programme du commissaire royal sont exécutées, mais la Deuxième Guerre mondiale pointe le bout de son nez. A priori, le conflit de 1940 bloque toute tentative de réforme de l'exécutif. Et pourtant, certaines circonstances propres à l'administration de guerre, vont permettre de poursuivre la voie tracée par le Commissariat royal à la réforme administrative.

L'administration de la guerre vit d'une part dans un contexte particulier lié aux circonstances du conflit qui supposent l'adaptation aux contraintes, l'arrivée de nouvelles têtes. Mais, d'autre part, elle n'est pas en totale rupture avec son passé et l'évolution qui s'est ébauchée dans les années 30. Elle poursuit de manière accrue le rôle d'intervention qui lui a été assigné dans ses rapports avec la société. En 1940, l'absence de contrôle du législatif et un exécutif dont les sommets, les secrétaires généraux, sont limités dans leurs prérogatives par la *Militärverwaltung* et par l'application d'une politique du moindre mal, entraînent les services à se libérer des entraves de la hiérarchie. Les nouvelles élites à l'intérieur de l'administration amènent des conceptions modernes au niveau des organisations, des méthodes et des tâches de l'administration envers la société. "L'administration profita du plaisir indiscutable d'être débarrassée des pressions et du contrôle exercés par les parlementaires. Enfin seule, elle pouvait s'étaler"³. La bureaucratisation qui en découle se traduit par la multiplication du nombre de fonctionnaires, accentuée par la création de nouveaux services administratifs inspirés du modèle allemand auxquels s'ajoutent les postes vacants découlant de l'épuration du personnel par l'occupant. À tous ces nouveaux postes, l'administration va remplacer les 'délogés' des départements supprimés; par ailleurs, elle effectue aussi des recrutements de faveur (veuves, chômeurs). Mais elle doit également jouer avec de nouveaux groupes de recrutement issus soit des formations politiques *VNV* et Rex, soit des universités. L'État belge avait pris la précaution préalable d'interdire tout avancement et tout recrutement à titre définitif des fonctionnaires pendant la durée des hostilités. Mais cette précaution est détournée par l'arrêté du 24 janvier 1942 où il est permis, à titre exceptionnel, de pourvoir à des emplois du cadre permanent par des agents définitifs "sans nuire aux intérêts du Trésor et sans compromettre dans l'avenir l'organisation ainsi que la bonne marche de l'administration". Les Allemands interviennent dans la nomination de presque toutes les hautes fonctions de direction de l'administration. Ils tiennent compte en général des propositions des secrétaires généraux mais ces derniers pratiquent une sorte d'autocensure avant de présenter des candidats à l'occupant, évitant de donner des noms qui seront refusés.

Durant la période d'occupation, on peut distinguer trois types de fonctionnaires: les 'collaborateurs', les 'attentistes' et les 'réformateurs'. Chacun en fonction de ses convictions, de ses relations et de son tempérament, va adopter un type d'attitude vis-à-vis de l'occupant et de l'organisation de l'État. Ces catégories ne sont pas arbitraires,

³ Préface de Jean-Pierre AZÉMA in Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, 1997, p. 5.

certaines agents de l'État ayant un comportement qui chevauche deux catégories différentes. Il s'agit plutôt de donner une sorte de ligne directrice aux styles que l'on peut rencontrer dans la fonction publique sous l'Occupation.

Les 'collaborateurs', partisans des idées d'Ordre nouveau, sont en général recrutés dans les services administratifs grâce à des faveurs politiques. Ils préparent le système économique et l'ensemble des rouages étatiques belges à s'intégrer dans le Grand *Reich* allemand. Majoritaires dans certaines directions générales, ils reçoivent le soutien de l'administration militaire allemande, des secrétaires généraux et cabinets pro-allemands tels ceux de Gerard Romsée (Intérieur) et de Victor Leemans (Affaires économiques). Paul-Félix Beeckman, commissaire aux Prix et Salaires et son personnel entrent dans cette catégorie de fonctionnaires. Le Commissariat aux prix et salaires connaît une forte influence du *VNV* et de Rex dans son recrutement. Créé sur le modèle allemand en vue d'agir rapidement sur la problématique des prix et salaires, le Commissariat tente d'appliquer les principes de la politique socio-économique du nazisme. Il essaie ainsi d'instaurer un système de prix socio-économiques et de salaire proportionnel en fonction des conditions économiques, afin de supprimer la lutte des classes.

La catégorie 'attentistes' regroupe les agents de l'État qui ont plutôt tendance à appliquer la 'politique du moindre mal' définie par le comité Galopin. Ils veulent maintenir l'économie belge en activité ainsi que le fonctionnement de l'État entre des mains belges en contrepartie de certaines concessions à l'autorité occupante. Cette posture a les faveurs des partisans du système économique libéral en vigueur avant-guerre, notamment des employeurs regroupés au sein du Comité central industriel. Ces fonctionnaires pensent par cette politique de présence servir l'État belge dans l'espoir d'une victoire alliée. Marc Olivier Baruch porte un jugement assez pessimiste sur ce type de fonctionnaires: "jusqu'au printemps de 1944, ils allaient confondre devoir d'obéissance à ce qu'ils estimaient être le pouvoir légitime et formalisme bureaucratique avec éthique de responsabilité – le plus souvent au détriment des impératifs de l'éthique de conviction"⁴. Etienne Woestyn, directeur des services de Contrôle et d'Enquête, participe d'une certaine manière à ce type de réaction. Woestyn se retranche derrière "ces mécanismes institutionnels producteurs d'innocence"⁵, allant jusqu'à solliciter l'accord de la justice et autre Comité de législation pour mener à bon port un dossier en 'toute légitimité'. Mais en même temps, c'est un personnage complexe car il n'hésite pas à se défendre contre des menaces d'ordre politique et l'intrusion d'organismes nouveaux dans ses services. Les 'attentistes', que l'on retrouve aussi en France, se sont trompés de combat. "Cette erreur de perspective, privilégiant les formes sur les contenus, est caractéristique d'un comportement bureaucratique, ce qui n'a pas lieu de surprendre"⁶. L'administration va s'efforcer de transformer en initiatives belges des exigences ennemies, afin de ne

⁴ *Idem*, p. 6.

⁵ Pierre LEGENDRE, *Jour du pouvoir*, Paris, 1976.

⁶ Marc Olivier BARUCH, *op.cit.*, p. 580.

pas paraître céder devant la contrainte. Cette réaction est typique de la politique du moindre mal. C'est de cette manière que les secrétaires généraux justifient, par exemple, la création d'un délégué général à la Réglementation du travail et des comités d'experts sociaux: le département du Travail a pris l'initiative du projet pour éviter la mise en place d'un Commissariat du travail allemand où l'administration belge n'aurait plus rien à dire. Par cette politique, l'État belge se retrouve progressivement dans un engrenage de collaboration ne sachant plus, par exemple, éviter le travail obligatoire imposé par l'occupant. Marc Olivier Baruch a constaté cette même pratique dans l'administration française: "Ce choix, qui plaçait les autorités politiques françaises en position de précéder la demande de l'occupant pour ne pas donner l'impression de la suivre, correspondait bien à ce que les Allemands attendaient de la collaboration" ⁷.

Troisième et dernière catégorie, les fonctionnaires 'réformateurs'. Majoritairement de jeunes économistes formés aux nouvelles théories économiques, ils désirent transformer la société et renouveler la politique sociale et économique mais dans un cadre géographique exclusivement belge. Ils pratiquent une résistance civile, mélange d'inertie et d'obstruction, acceptant avec plus ou moins de réticence d'appliquer certaines mesures allemandes pour maintenir en vie l'économie. Soit un peu l'attitude que les historiens allemands, derrière Martin Broszat ⁸, ont dénommé *Resistenz*. Les tentatives de contrecarrer les désirs ennemis sont nombreuses. Un exemple en est la mauvaise volonté systématique pratiquée par le service d'étude du département du Travail pour l'application de la législation sociale à la mode allemande.

Ces fonctionnaires, malgré parfois leurs convictions politiques opposées, s'unissent pour préparer, avec conviction et de manière active, la politique sociale et économique qui devra entrer en vigueur après le conflit mondial. Ils tentent également de contrer toute tentative d'intrusion dans l'État d'éléments étrangers à la sphère de l'administration professionnelle. Ils se réunissent clandestinement et forment des réseaux d'études. Ils se transmettent des documents, des informations, réalisent des études afin de concrétiser leur politique 'idéale'. Ces réseaux se forment à l'intérieur d'un même ministère ou sont interministériels. Ils veulent coordonner et planifier la politique gouvernementale, principalement en matière économique, afin d'éviter que les mesures fiscales n'aillent à l'encontre de la politique économique extérieure et intérieure. Ces réseaux sont influencés par des groupements d'études extra-ministériels regroupés au sein du Groupement d'études économiques (GEE). Il faut souligner dans cette perspective, le rôle important joué par le baron Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, secrétaire général des Affaires économiques mis en disponibilité en 1940, incontestable coordinateur de toute la préparation d'après-guerre au sein de l'administration publique belge. Il noyautait l'administration et ses partisans sont ceux qui reprennent en main l'administration de la

⁷ *Idem*, p. 79.

⁸ Martin Broszat, *L'État hitlérien*, Paris, 1985.

Libération. Ces groupes qui chapeautent certains services de l'administration ont une influence indéniable sur la gestion des départements et sur les décisions prises. Les problèmes économiques et sociaux à mettre au point en vue de la reprise économique et de la reconstruction rapide du pays sont mis à l'étude, ce qui est inimaginable dans les ministères 'pollués' par l'ennemi. Tous les travaux de ces groupes seront remis au gouvernement après-guerre. Ces maintes solutions ainsi préfabriquées ne seront certes pas étrangères à la reprise économique rapide qui caractérisera le pays après la guerre, ni à certaines réformes administratives et économiques survenues depuis lors.

Qu'il s'agisse de réformes dans le domaine social ou économique, à l'initiative des partisans d'une réforme de l'État par l'intégration de la Belgique dans le Grand *Reich* ou dans le cadre d'une Belgique libérée, les projets novateurs sont ralentis et parfois anéantis par certaines instances. D'une part, les Allemands développent leurs instruments de surveillance et de censure: droit de veto sur les nominations; droit de regard sur les publications des textes législatifs et réglementaires au *Moniteur belge*; pour chaque matière traitée par l'administration, existence d'un *Referat* à la *Militärverwaltung* qui donne ses directives et contrôle les décisions prises; à partir de 1942, promulgation par les Allemands d'ordonnances réglementaires que l'administration belge ne peut réfuter, face à la résistance de certains départements à réaliser la réforme du pays selon leurs principes.

D'autre part, le département des Finances jouit d'une véritable prédominance sur les autres départements. Il dispose d'un veto sur toutes les décisions qui nécessitent l'intervention des finances publiques, c'est un véritable régulateur de l'activité administrative. Le contrôle budgétaire qu'il exerce au sein de l'exécutif, par l'intermédiaire notamment des inspecteurs des Finances, est un instrument de pression incontestable. Le secrétaire général des Finances, Oscar Plisnier, par son pouvoir discrétionnaire, empêche toute réforme contraire à sa conception de l'État belge. Le conflit qui l'oppose au commissaire aux Prix et Salaires, Paul-Félix Beeckman, en est l'exemple le plus connu. Le commissaire aux Prix et Salaires multiplie les projets de réforme au sein de son administration mais tous sont engloutis par les restrictions budgétaires. Les Finances sont hostiles à ces organismes nouveaux qui "présentent le double inconvénient d'être à la fois gros consommateurs d'emplois publics et générateurs, en terme de traitements ou de conditions de recrutement, de précédents par essence dangereux"⁹. On assiste à une lutte du département des Finances contre ceux qu'il considère comme des intrus.

En septembre 1944, les instances officielles reprennent leur place; il faut remettre de l'ordre dans l'administration pour ce qui a trait au choix des hommes, des services et des organismes. Après une réaction immunitaire où l'administration belge purge ses services des agents 'inciviques', les fonctionnaires d'hier reprennent l'administration en main. La

⁹ Marc Olivier BARUCH, *op.cit.*, p. 203.

réforme administrative reprend le dessus: restructuration des départements, commission mixte d'enquête sur le fonctionnement des services de l'État, remise en cause du statut et de son application, refonte du système des barèmes... Il faut réorganiser le tout dans une perspective de rationalisation qui permette la reprise en main rapide d'un monde socio-économique qui inévitablement a changé. Les diverses expériences d'économie dirigée réalisées pendant la guerre ont établi la nécessité d'instaurer une économie certes mixte, mais aussi propre à la Belgique et ne se basant pas sur des conceptions juridiques ou des traditions étrangères.

Une économie coordonnée et orientée est indiscutable au lendemain de la Libération. L'ère des individualismes est révolue, c'est une véritable primauté de l'intérêt national. Le pouvoir politique, agent d'exécution de la Nation, se verra désormais confié la mission permanente d'orienter les différentes activités économiques au mieux de l'intérêt général. L'économie nouvelle sera orientée mais non gérée par l'État; ce dernier fixe l'objectif à atteindre et les moyens, mais l'exécution reste aux mains de l'entreprise, de la profession. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, l'État belge applique vraiment la politique keynésienne, il devient le régulateur de la conjoncture économique. Les différentes techniques de soutien à l'économie se développent. La réglementation des prix devient une arme courante des pouvoirs publics. "L'État s'est mis à taxer, à subsidier, à (re)distribuer, à réglementer, à autoriser et à interdire. Conséquence inévitable: il s'est lui-même mis à croître. Il a crû outre mesure. L'État s'est fait entrepreneur, producteur, commerçant, transporteur, banquier"¹⁰. D'un point de vue social, l'Entre-deux-guerres a amorcé le système des charges et cotisations sociales à supporter par le patronat mais la sécurité sociale obligatoire et unifiée est instaurée à la Libération.

Cet élargissement des matières à traiter par l'État va de pair, non seulement avec un développement exceptionnel des parastataux, mais également avec un foisonnement d'organismes de concertation, de consultation et même de décision qui participent à l'exercice du pouvoir. Les libéraux des années 40-60 doivent modifier leurs conceptions libérales classiques: ils acceptent certaines interventions et corrections étatiques et abandonnent le laisser-faire intégral. Cette conception de l'État Providence, apparue dans les années 30, a puisé les bases de sa politique dans la gestion de l'économie de guerre. La guerre est en effet le berceau de la modernisation d'après-guerre. Si l'étude de la préparation de l'après-guerre dans les milieux clandestins patronaux et syndicaux, notamment pour ce qui a trait au pacte social, a déjà été largement analysée et reconnue, on a souvent sous-estimé et parfois ignoré le rôle joué par les milieux administratifs, leur influence et leurs études dans ces domaines. La guerre est à la fois une parenthèse dans le processus administratif mais aussi un temps d'intense activité administrative, catalyseur de mutations.

¹⁰ Guy VANTHEMSCHE, *Les paradoxes de l'État. L'État face à l'économie de marché XIXème et XXème siècles*, Bruxelles, 1998, p. 10.

Les circonstances difficiles de la guerre et l'expérience des années 30 ont permis à l'administration belge de définir un objectif précis. Elle veut renforcer la coordination et la planification de la politique gouvernementale, en d'autres mots obtenir UNE seule politique afin d'éviter les conflits de compétences, les directives qui se contredisent. L'unification et la simplification des lois, des règlements et des méthodes administratives doivent faciliter la gestion et le contrôle de cette politique. L'administration a besoin de développer sa politique sur des bases scientifiques précises, imprégnées des nouvelles théories économiques et sociales (ex.: politique du volume de l'emploi de Dupriez, normalisation de la comptabilité des entreprises par le calcul du prix de revient, établissement d'une classification des salaires, contrôle des prix...). À cet effet, l'administration doit, d'une part, recruter un personnel qualifié. Afin de veiller à sa formation, elle tente d'instaurer des écoles administratives, mais il n'y aura pas en Belgique d'ENA à la mode française. Il y a malgré tout des modifications des programmes universitaires. D'autre part, il s'agit également de faire appel aux interventions extérieures comme par exemple aux universités qui ont une influence déterminante. Enfin, l'État crée ou 'nationalise' des organismes d'études afin d'appliquer une politique gouvernementale de pointe: création de l'IRSIA (Institut pour l'encouragement de la recherche dans l'industrie et l'agriculture), du CEDORA (Centre d'études pour l'organisation administrative, 1945). Les contacts entre l'administration et le FNRS s'institutionnalisent.

Ces bases de coordination et d'études au sein des ministères jetées avant et pendant la guerre portent leurs fruits. On assiste à partir de 1945 à une modernisation de la gestion quotidienne et des méthodes de travail de l'administration. Des formules uniques de classification, de comptabilité et de procédure administrative sont mises en place pour toute la fonction publique belge. L'étude des sujets se fait sur des bases plus scientifiques, les sciences économiques et sociales et les statistiques sont utilisées de façon plus systématique... l'approche des problèmes est moins exclusivement juridique et légaliste. Le nombre d'économistes dans l'administration augmente; la plupart sont des 'rescapés' des années de guerre. "Leur présence au niveau gouvernemental a eu sans conteste un impact réel sur l'orientation nouvelle prise par la pensée et la gestion administrative" ¹¹.

Si l'administration a connu une période de gloire pendant les terribles années du conflit, les hauts fonctionnaires belges n'auront pas, par la suite, la puissance administrative de leurs collègues français dans le processus de prise de décision politique. Pour André Molitor, cette situation tient du fait que "les ministres ont des idées assez rudimentaires sur le rôle des hauts fonctionnaires, en partie parce que ces derniers restent eux-mêmes attachés au modèle bureaucratique traditionnel et ont de l'aversion pour la politique". Le politique reste maître de la décision et également des nominations ! Malgré le statut

¹¹ André MOLITOR, "L'évolution de l'administration belge depuis 1945", in *Res Publica Belgica 1945-1975. Livre anniversaire des 25 années de publication de Res Publica*, 1983 (25e année) n° 4, p. 661-686.

de 1937, les gouvernements pratiquent à l'égard de l'administration un système qui combine le mérite et le patronage politique. Stenmans constate pour les années 1950 à 1980 que "les recrutements habituels se font selon les textes, c'est-à-dire objectivement, et cela quel que soit le niveau des postes à conférer. Le même système objectif est respecté pour les promotions aux postes des niveaux d'exécution. En revanche, lorsqu'il s'agit de recrutements présentant une certaine importance pour les groupes socio-politiques et dès qu'il s'agit de promotions à des postes assez élevés, le choix ne se fait plus uniquement en fonction des critères objectifs prévus par les textes, il se fait aussi et surtout sur bases des recommandations des partis, syndicats, groupes d'influence et cela en trouvant toujours une dérogation par une utilisation abusive de l'article 18 du statut"¹². À cela s'ajoutent des réformes administratives difficiles à exécuter: un programme de réformes a à peine le temps de se mettre en place qu'il doit déjà être remplacé. Ces réformes donnent l'impression de ne pas produire les effets attendus et l'administration continue dès lors d'être l'objet de critiques. Elle reste un organe de l'État où la politisation est croissante. Des départements entiers ont leur couleur politique, ce qui entraîne "une perte totale de confiance dans l'administration"¹³. Que deviendra la fonction publique une fois la réforme Copernic passée... Les ministres passent, les fonctionnaires quant à eux restent !

Bénédicte Rochet

¹² Alain STENMANS, *La transformation de la fonction administrative en Belgique, Administration publique et société*, Bruxelles, CRISP, 1999.

¹³ H. VAN HASSEL, "Le syndrome du cabinet dans une perspective historique", in *Bulletin trimestriel du Crédit communal de Belgique*, Bruxelles, n° 166, 10.1988 (42^e année), p. 12.



L'échiquier du diamant. L'histoire politique du secteur diamantaire belge de la Drôle de guerre à la Guerre froide

Exposé présenté par Eric Laureys lors de sa défense de thèse de doctorat à la VUB, le 20 décembre 2004

Si les historiens montrent en général peu d'intérêt pour ce qui a trait aux échanges commerciaux, l'étude du secteur diamantaire belge se justifie pourtant surtout par son intérêt économique et ce, malgré tous ses autres aspects passionnants. Actuellement, la part du diamant dans le commerce extérieur oscille autour des 7 %. Elle équivaut à celle de la métallurgie, représente le double de celle du secteur textile ou encore la moitié de celle du secteur de l'assemblage automobile. Pour la période considérée dans cette étude, 25.000 ouvriers sont employés dans l'industrie diamantaire.

Depuis plus d'un siècle, le diamant est une monnaie d'échange internationale importante, une source de devises étrangères et un facteur compensatoire des balances commerciales négatives. Anvers est le centre névralgique du traitement et de la commercialisation du diamant tant pour la Belgique que pour le reste du monde.

Cet intérêt économique n'exclut pas qu'il y ait d'autres fondements à la pertinence sociétale d'une telle étude. Ainsi, le caractère juif prononcé de ce secteur est à souligner. Ce sont des immigrants juifs qui ont propulsé cette industrie bien au-delà de son cadre régional au début du 20^e siècle. En d'autres mots, il existe un lien direct, causal entre la présence d'étrangers à Anvers et le développement économique de la métropole. Pour ceux qui en douteraient encore, cette étude devrait démontrer que l'immigration est indispensable, ne fût-ce que pour des raisons économiques, et que l'étude de la population immigrée est incontournable pour une meilleure compréhension de notre propre devenir sociétal.

En outre, cette étude survient à un moment où une réflexion importante est menée en Flandre concernant la collaboration avec l'occupant nazi pendant la Seconde Guerre mondiale. Les élites politiques et intellectuelles flamandes ont récemment lancé un processus d'auto-purification qui doit les dissocier de la collaboration idéologique flamingante. Cette collaboration a longtemps été présentée comme un pilier du Mouvement flamand. Le fait que cet héritage soit mis en question aujourd'hui est incontestablement lié au succès de l'extrême droite. D'après des historiens spécialisés, cette impulsion démocratique trouverait un ancrage dans le Musée de l'holocauste flamand, qui doit être érigé à Malines. Ceci pourrait signifier que la persécution des Juifs prend une place prépondérante dans l'image d'une culture politique flamande 'raffaîchie'. L'histoire de la confrontation entre les Juifs et les Flamands au sein du secteur diamantaire belge prend de ce fait une dimension particulière.

Mais la Flandre n'est pas la seule à s'être intéressée au destin des Juifs pendant la Seconde Guerre mondiale. En 1997, un long et vaste programme de recherche sur la spoliation des biens juifs sous le régime nazi a été entamé au niveau international. Détaché comme chercheur par le CEGES dans le cadre de la commission gouvernementale belge qui s'est penchée sur le sort réservé aux biens juifs, j'ai alors été sensibilisé à l'histoire du monde diamantaire. La possibilité de mener une recherche plus spécifique sur la spoliation dans le secteur diamantaire m'est alors apparue.

L'importante moisson d'archives récoltée sous les auspices de cette commission, m'a permis de consulter des collections jusqu'alors inexploitées. Elles concernaient notamment la spoliation et la restitution de diamants par l'Allemagne ou encore la banque diamantaire anversoise. Ensuite, dans le but d'établir un large cadre international à cette étude, j'ai entrepris d'étoffer mon travail par le biais d'archives et de littérature internationales.

Il est évident que la suprématie du secteur diamantaire belge dans l'Entre-deux-guerres reposait sur un mécanisme bien particulier qui fut perturbé par l'agression nazie. Pour qu'Anvers puisse reprendre après la guerre sa position dominante dans le monde diamantaire, un certain nombre de conditions durent être remplies. On est par là même confronté aux multiples ancrages de l'industrie diamantaire dans la société de l'époque. Pour mener à bien une telle étude, il a fallu se familiariser avec l'industrie et le monde bancaire belges, la communauté juive de Belgique, la Seconde Guerre mondiale, la Guerre froide et le Congo belge. Il est bien sûr impossible de développer le tout en quelques lignes. Une courte description du mécanisme, des attaques subies et des facteurs qui ont contribué à la restauration de la situation sera présentée. Cet exercice offre néanmoins une perspective unique sur nombre de clivages et de rapports de force non seulement entre les acteurs belges mais aussi étrangers et juifs de ce que j'ai appelé l'échiquier du diamant.

Quelle était la situation en 1933, à la veille de la montée du régime nazi ? Pour comprendre l'évolution future du secteur diamantaire, il faut d'abord faire la distinction entre les trois types de diamants. Le plus connu est naturellement le diamant taillé destiné à l'industrie joaillière. Une qualité importante de ce diamant est qu'il garde sa valeur. Cela fait de lui, en temps de guerre, un placement et une monnaie d'échange très prisés. Existe en outre le diamant industriel qui grâce à sa dureté est un outil de choix pour le forage, le polissage et le découpage. À la fin des années trente, l'industrie put évoluer vers la production de masse standardisée grâce à l'utilisation de ce diamant.

Enfin, il y a évidemment le diamant brut. Il est la matière première qui sert à la fabrication des deux autres. Quand un diamant brut est de qualité supérieure, il termine comme diamant de joaillerie. De telles pierres sont surtout extraites en Afrique du Sud. Si les diamants bruts sont de moindre qualité, ils sont destinés à l'industrie. 80 % de ces pierres de moindre qualité sont extraites au Congo belge. Tout diamant brut est, à l'épo-

que, traditionnellement commercialisé à Londres, siège d'un cartel international de sociétés minières sud-africaines et de distributeurs de brut londoniens sous la direction d'Ernest Oppenheimer, sujet britannique d'origine juive. 80 % de ces diamants bruts sont achetés à Londres par des commerçants anversoïis, principalement juifs, appelés *sightholders*. Ces diamants sont alors travaillés et commercialisés à Anvers. Cela signifie que la quasi-totalité du commerce diamantaire mondial de l'époque est entre les mains des Juifs de Londres et d'Anvers.

De par son volume réduit et sa valeur intrinsèque très élevée, le diamant représente un produit de contrebande idéal. Des moyens de transport particuliers ne sont pas nécessaires pour déplacer rapidement et discrètement des fortunes en diamant. En d'autres mots, il s'agit d'un secteur 'volatile'. Cette tendance est encore accentuée par la mainmise d'une communauté juive particulièrement cosmopolite, communauté dont la loyauté envers Londres ou la Belgique est loin d'être garantie. Il est donc indubitable que la peur de la perte de ce secteur est justifiée. Ceci était déjà clairement apparu après la Première Guerre mondiale quand des mesures exceptionnelles durent être prises pour faire revenir les diamantaires juifs à Anvers.

Heureusement, Anvers n'était pas dépourvue d'atouts importants qui pouvaient séduire ces diamantaires juifs. En premier lieu, les diamantaires pouvaient disposer de travailleurs du diamant non juifs hautement spécialisés, dans leur majorité membres du *Algemene Diamantbewerkerbond (ADB)*, un syndicat d'inspiration socialiste. Ils pouvaient également compter sur des travailleurs moins spécialisés mais meilleur marché dispersés à travers la campagne campinoise. Ceux-là étaient généralement catholiques. Les diamantaires juifs bénéficiaient d'un lien privilégié avec l'*ADB*. Les membres de l'*ADB* étaient toujours fournis prioritairement en brut par les commerçants juifs. En contrepartie, l'*ADB* garantissait la paix sociale. Cette forme de concertation sociale avant la lettre était soutenue activement par le bourgmestre d'Anvers de l'époque, Camille Huysmans. On peut donc parler de l'existence d'un axe judéo-socialiste dans l'industrie diamantaire anversoïise. Cet axe jouissait également du soutien du cartel monopolistique londonien du brut de Oppenheimer qui préférait traiter avec les *sightholders* juifs qui lui étaient coutumiers plutôt qu'avec une multitude d'acheteurs moins professionnels et moins familiers. C'était le deuxième grand atout d'Anvers. Le dernier et troisième atout a trait à la production diamantifère congolaise. Cette production était d'une telle ampleur qu'elle représentait une menace pour le monopole d'Oppenheimer. Afin de placer la Forminière, société d'extraction congolaise, sous le contrôle de son cartel, Oppenheimer se vit obligé de promettre un approvisionnement prioritaire du centre diamantaire anversoïis. Suivant un accord passé en ce sens en 1926, un deuxième axe naquit, l'axe Congo-Londres-Anvers.

L'équilibre d'avant guerre qui reposait sur l'axe judéo-socialiste d'une part et sur l'axe Congo-Londres-Anvers d'autre part, fut compromis entre 1933 et 1944 à cause de la menace nazie.

Suite à l'augmentation de la demande en diamant industriel, conséquence de la course à l'armement, le pouvoir des fournisseurs de diamants bruts comme Oppenheimer et la Forminière augmenta. Ce pouvoir se manifesta notamment en 1939 lorsque Oppenheimer et la Forminière obtinrent tous deux un mandat officiel pour veiller sur l'embargo britannique d'un continent menacé par Hitler.

Après l'invasion allemande, la Forminière réussit à entraîner malgré eux les diamantaires juifs vers la France plutôt que vers Londres. Comme les préparatifs effectués en France s'avèrent insuffisants pour accueillir l'industrie diamantaire, les diamantaires juifs quittèrent ce pays. Une diaspora diamantaire vit le jour pour la deuxième fois et l'ancrage anversoïse de l'industrie et du commerce diamantaire anversoïse fut à nouveau menacé. Pendant la guerre, ces réfugiés contribuèrent au développement d'autres centres diamantaires qui entrèrent en concurrence avec Anvers. L'axe Congo-Londres-Anvers était brisé.

Une autre atteinte importante à l'ordre établi avant-guerre dans le centre diamantaire anversoïse fut évidemment l'occupation allemande. Les Allemands voulurent remplacer le monopole de distribution anglais du brut d'Oppenheimer par une version continentale sous leur propre contrôle. Dans l'espoir d'obtenir du diamant brut du Congo, ils choisirent d'associer la Forminière à leur projet. Conformément à la politique belge du moindre mal, la Forminière donna suite à la proposition allemande mais redoubla ensuite d'efforts pour mettre les stocks de diamants saisis par les Allemands à la disposition des travailleurs du diamant anversoïse. Cette politique fut tolérée par l'administration militaire allemande qui avait besoin de la Forminière pour ses projets futurs. Certains Allemands avaient même compris que les diamantaires juifs étaient incontournables pour ériger un centre diamantaire viable. Ils tentèrent de mener une politique avantageuse pour les Belges et les Juifs et ce, malgré les pressions de certaines institutions nazies. Toutefois, cette politique devint intenable à partir de décembre 1941 et les derniers diamantaires juifs furent mis hors jeu, spoliés, poursuivis et déportés. Ce sont surtout les petits diamantaires flamands, parmi lesquels un grand nombre de Campinois, qui reprirent leurs places. Avant la guerre, ils avaient été délaissés par les commerçants juifs au profit des travailleurs socialistes de la ville. À présent, ils saisissaient la chance qui leur était offerte de prendre la place des Juifs détestés. S'opérait un mélange diffus de collaboration, d'opportunisme économique, de nationalisme flamand et d'antisémitisme. De fait, l'axe judéo-socialiste fut remplacé par le nouvel axe Forminière-Campine.

La réaction à toutes ces menaces ne se fit pas attendre. À partir de Londres, le trio Camille Huysmans (bourgmestre d'Anvers), Romi Goldmuntz et Herman Shamisso (deux diamantaires juifs parmi les plus éminents) se lança dans l'entreprise de sauvetage de l'axe judéo-socialiste et de l'axe Congo-Londres-Anvers. Ensemble, ils créèrent le *Correspondence Office for Diamond Industry (COFDI)*. Durant toute la guerre, le *COFDI* s'évertua à persuader les autorités belges et alliées de subvenir aux besoins du secteur diamantaire belge. D'après le *COFDI*, les diamantaires juifs, clé du redresse-

ment de la place d'Anvers, ne rentreraient au pays après la Libération que si un certain nombre de conditions étaient remplies.

Grâce à l'aide des Britanniques, dont les intérêts étaient liés à ceux d'Oppenheimer, le *COFDI* parvint, pour l'essentiel, à atteindre son but. Les contacts avec la diaspora diamantaire furent rétablis; la promesse d'Oppenheimer d'approvisionner prioritairement Anvers après la guerre fut honorée; un stock de brut spécial fut établi afin de permettre aux travailleurs du diamant anversoïses de reprendre le travail immédiatement; et surtout l'approvisionnement des nouveaux centres diamantaires établis en temps de guerre fut interrompu ou freiné.

Après la Libération, l'axe Congo-Londres-Anvers fut rapidement restauré. Le plus grand défi fut néanmoins le rétablissement de l'axe judéo-socialiste. Il fallut persuader la diaspora diamantaire de rentrer au pays. Il fut pour cela nécessaire d'éradiquer l'antisémitisme via l'épuration; de restituer les habitations et les locaux des bourses qui avaient été saisis; de restituer les diamants spoliés et de prendre des mesures fiscales. Les diamantaires ne rentrèrent cependant de manière définitive qu'en 1950. La guerre de Corée poussa les États-Unis à commander de grandes quantités de diamant industriel à la Belgique, ce qui améliora nettement la situation d'Anvers et permit d'achever le retour des diamantaires juifs.

En résumé, on peut dire que la plupart des conditions ont été remplies entre 1944 et 1950 pour que le rétablissement de l'industrie diamantaire belge soit possible. Celui-ci ne se réalisa que dans la mesure où le *COFDI* réussit à persuader le gouvernement de l'exceptionnelle importance de l'industrie et du commerce diamantaires pour le pays. Un autre facteur fondamental fut la peur d'Oppenheimer que la Forminière ne brise son monopole s'il compromettait l'approvisionnement prioritaire du secteur diamantaire belge. Vu avec un certain recul, les Allemands non plus ne provoquèrent pas de dégâts irréparables. Un élément central dans toute cette problématique fut l'importance stratégique de la production diamantifère congolaise: cette dernière servit de levier à la restauration de l'axe Congo-Londres-Anvers ainsi que de l'axe judéo-socialiste ou en d'autres mots, des élites traditionnelles juives d'avant-guerre.

Occupations et logiques policières. La police communale de Bruxelles pendant les Première et Deuxième Guerres mondiales (1914-1918 et 1940-1945)

Exposé présenté par Benoît Majerus lors de sa défense de thèse de doctorat à l'ULB, le 8 décembre 2004

Lors du premier Congrès international des sciences historiques de l'après Première Guerre mondiale tenu à Bruxelles en 1923, Henri Pirenne réfléchissait sur les leçons à tirer de cette guerre pour la pratique historique. En parlant de la méthode comparative, il affirmait que "par elle seule [la comparaison], nous pouvons nous élever à la *connaissance scientifique*". Si cette vision normative et utopiste risque de faire sourire aujourd'hui, l'histoire comparative synchronique connaît un certain renouveau depuis une vingtaine d'années.

Dans un article prospectif récent intitulé *War and conflict in contemporary European history*, John Horne s'est posé la question de savoir comment utiliser l'expérience commune des guerres du XX^e siècle au profit de l'histoire transnationale de l'Europe. Dans ce contexte, l'historien du *Trinity College* a souligné l'importance d'études comparatives diachroniques des deux guerres mondiales. Il y a quatre ans, lorsque le CEGES a lancé son projet "Guerres et violences: une approche comparée des deux conflits", cette idée commençait à peine à faire son chemin. Seul l'Institut d'histoire du temps présent à Paris avait ouvert sérieusement le chantier par l'entremise d'un colloque consacré à cette problématique. Le CEGES, et moi en même temps, entrons donc sur un terrain prometteur, mais encore peu exploité.

Il est vrai que la Belgique offre un scénario presque unique en Europe, celui d'avoir été occupée deux fois. Bruxelles est une des seules grandes villes du continent, avec Varsovie et Lille, à avoir été confrontée à cette double expérience. Ma thèse qui porte sur la police communale de Bruxelles pendant les deux occupations constitue donc une opportunité d'enrichir ce débat historiographique européen par une étude empirique. Elle entend en même temps plaider pour un regard plus nuancé sur la police, une institution avec ses propres logiques, son propre sens.

Après un survol des archives consultées, j'aborderai les deux axes méthodologiques qui ont déterminé mon écriture: l'histoire comparative et celle de la police. Dans une troisième partie, je présenterai les résultats de ces recherches et les hypothèses qui en découlent pour une histoire plus large de l'Occupation.

Les archives

Le projet du CEGES se construisait autour des archives judiciaires, mais la conservation aléatoire de celles-ci a rapidement rendu l'abandon du projet initial inévitable. Au cours

des prospections, je suis tombé aux Archives de la Ville de Bruxelles (AVB) sur des fonds de la police communale pas ou peu exploités, les documents relatifs à la Première Guerre mondiale ayant été ‘re-découverts’ quelques semaines avant mon arrivée aux AVB. Le fonds était volumineux; dès lors germa en moi l’idée d’écrire une histoire de la police sous occupations, occupation au pluriel.

En l’absence d’inventaires, le contenu du fonds se dévoila au fil des semaines. Il devint vite évident que les archives n’avaient pas été conservées de manière systématique. Il s’agissait en fait des archives ‘privées’ du commissaire en chef qui gardait des copies de procès-verbaux, de rapports, d’ordres journaliers qui lui semblaient intéressants. D’autres archives ont utilement complété le dépouillement systématique de ce premier fonds important. Celles qui n’ont encore jamais été exploitées et qui ont été particulièrement riches pour l’écriture de ma thèse sont les suivantes: aux AVB, les 2.000 dossiers personnels de policiers, à l’Auditorat général, le volumineux dossier du secrétaire général de la Justice Gaston Schuind, à Freiburg, les rapports du *Gruppe Justiz* et à Munich, les archives privées de Hurt, gouverneur de Bruxelles pendant la Première Guerre mondiale.

La méthode

Dans mon travail, deux axes de réflexion, deux axes méthodologiques me semblent essentiels: penser l’histoire comparative des deux guerres et réfléchir sur l’histoire de la police.

– *Histoire comparative des deux guerres*

La comparaison synchronique entre deux pays, deux espaces géographiques est devenue depuis une vingtaine d’années une pratique courante dans l’historiographie internationale. La thèse récente de Nico Wouters de l’Université de Gand sur les bourgmestres de guerre en Belgique, aux Pays-Bas et dans le Nord de la France en est l’exemple belge le plus récent. La comparaison diachronique par contre reste plus problématique, plus controversée et surtout encore peu pratiquée. Les objections sont nombreuses, la plus importante étant que deux planches chronologiques qui se suivent ne sont que juxtaposées. L’existence d’une interruption artificielle – dans notre cas, l’Entre-deux-guerres – renforce évidemment l’argument. Comment justifier cette construction ? L’approche comparative, dans sa version synchronique mais également diachronique, se caractérise par deux investigations heuristiques: dégager des spécificités et souligner les traits communs. Dans les deux cas, il s’agit d’un exercice mental qui compare d’une manière systématique, deux champs. Comme Wolfgang Schivelbusch qui dégage une culture de la défaite en comparant le sud des États-Unis de 1865, la France de 1871 et l’Allemagne de 1918, j’essaie d’amener des éléments pour une ‘pratique et une culture de l’occupation’ au XX^e siècle. L’angle choisi et construit, celui de la comparaison diachronique, n’est pas exclusif, mais il s’est avéré stimulant et enrichissant.

– Histoire de la police sous l'Occupation

Deux champs historiographiques se croisent dans une étude sur la police de l'Occupation. Il y a d'un côté, toute une littérature qui s'est intéressée aux administrations étatiques sous l'Occupation. Si quelques études comme celles de Marc Olivier Baruch et d'Alain Bancaud ont été une grande source d'inspiration, d'autres par contre se sont avérées insatisfaisantes. D'où un regard tourné vers d'autres approches: la sociologie et l'*Alltagsgeschichte*, l'histoire du quotidien. La sociologie des organisations, en général, et celle de la police en particulier, m'ont livré de nombreux modèles pour appréhender des situations particulières. Mais j'aimerais davantage m'étendre sur les apports de l'histoire du quotidien. Deux auteurs ont fortement marqué ma réflexion: d'une part Alf Lüdtke qui propose plutôt une approche théorique et d'autre part Thomas Lindenberger qui a appliqué le modèle développé par Lüdtke pour une histoire de la police de la RDA. Deux axes leur semblent importants. D'un côté, la police possède son propre 'quant à soi' (*Eigensinn*). La police communale, sans qu'il soit toujours possible de dégager exactement les acteurs, développe son propre sens de la pratique policière. Elle n'est pas simplement un instrument de l'État. D'un autre côté, sa pratique s'inscrit dans un espace social. Elle est déterminée par une négociation continue entre la police et ceux qu'elle 'police'. C'est ce modèle binaire qui structure ma thèse: d'une part, la police est dépositaire d'une histoire spécifique (voir le chapitre qui s'intéresse à sa composition, son inscription dans un espace administratif et policier plus large...); d'autre part, la police a également comme spécificité d'être intimement liée aux temps des communautés urbaines qu'elle est censée contrôler. Pour chaque guerre, six cas ont permis d'analyser cette interaction, le but étant de varier les échelles et les angles d'analyse.

Les résultats

Archives et méthodes donc: quel est le résultat du croisement de ces deux éléments ? En m'inspirant de l'article pionnier de Marc Bloch publié en 1928 et intitulé "Pour une histoire comparée des sociétés européennes", je distingue trois temps dans cette recherche comparative.

Pour le fondateur des *Annales*, avant toute comparaison, il y a d'abord "le temps de la découverte". Dans mon cas, cette découverte fut sans aucun doute celle de la Première Guerre mondiale, une guerre qui malgré le renouveau de l'historiographie internationale mais également belge reste encore peu connue. Et la "joie de la découverte" dont parle José Gotovitch lorsqu'il évoque la rédaction de l'*An 40*, j'ai pu en faire l'expérience pour cette période: presque tout semblait nouveau. Découverte d'une période, mais également d'une problématique quasi absente de l'historiographie de la Grande Guerre: la coopération des instances belges avec les autorités occupantes. Si cette question est omniprésente dans la recherche sur le deuxième conflit, elle n'est jamais posée en ce qui concerne le premier. Or, il s'agit bien ici d'un certain refoulement historiographique qui a débuté dans l'Entre-deux-guerres. En effet, dès août 1914, cette question de la

coopération se pose et est discutée. Il y a donc bien une conscience de la problématique parmi les acteurs de l'époque, qu'ils soient d'ailleurs belges ou allemands. Des deux côtés, on réfléchit à cette coopération, on essaie d'en connaître les limites, on approche parfois le moment de rupture. Les exemples sont nombreux, je vais juste en citer un. Lorsque la justice belge cesse son travail en 1918, se pose la question de savoir si la police communale peut et doit continuer à remplir son rôle de police judiciaire en se mettant ainsi au service des tribunaux allemands. Comme j'ai pu l'illustrer à travers le cas du commissaire en chef Edmond Crespin, cette problématique de la coopération administrative occupe également les esprits dans l'immédiat après-guerre... avant que ne s'impose peu à peu l'image d'une administration allemande pléthorique qui aurait à elle seule dirigé le pays; dès lors, le rôle des administrations belges pendant cette première occupation est occulté.

Le deuxième temps est celui de la 'comparaison', comparaison avec une période, celle de la Deuxième Guerre mondiale, beaucoup mieux étudiée. Si ma recherche amène des éléments nouveaux, ceux-ci s'inscrivent davantage dans un courant historiographique déjà bien mieux balisé. Si la "joie de la découverte" fut encore bien présente, la "joie de la discussion" avec cette historiographie a dominé dans l'étude de cette deuxième période.

Nier les dissemblances entre les deux moments serait faire preuve de myopie intellectuelle. Que ce soit au niveau de la structure du corps – changement de sa composition sociale, du contexte socio-politique – ou de la nature du régime d'occupation, des différences existent. Mais ce qui a davantage attiré mon attention – et je suis bien conscient que mes conclusions sont partiellement liées à l'optique choisie – ce sont les similitudes dans le fonctionnement de la police. Dans les deux cas, elle coopère largement dans son travail quotidien avec les autorités occupantes que ce soit à travers la répression de la prostitution – sujet marginal mais révélateur de logiques policières – ou le contrôle du ravitaillement – sujet qui touche presque toute la population et qui s'avère, pour reprendre un terme anthropologique, "un fait social total": son étude seule aurait permis de dégager les principales caractéristiques de la pratique policière. La comparaison relativise donc une période longtemps considérée comme spécifique. Sans lui faire perdre ses traits distinctifs, la comparaison permet, me semble-t-il, d'historiciser davantage cette deuxième occupation; elle fait usage d'un outil pour créer une distance scientifique, distance qui a longtemps fait défaut pour ces années jugées 'noires' il y a quelques années encore et qu'aujourd'hui on qualifierait plutôt de 'grises'.

Est incluse dans ce temps de la comparaison, l'idée du transfert. Dans une approche diachronique, cet élément est évident et même s'il n'a pas été thématiquement systématique dans mon travail, son importance transparaît à de nombreuses reprises. Les mémoires belge et allemande de la Première Guerre mondiale constituent un fonds d'expérience permanent pour la Deuxième Guerre mondiale. Contrairement à août 1914 où l'occupation doit être 'inventée', des modèles existent déjà en mai 1940.

Le troisième temps est celui des hypothèses, des thèses à formuler, à vérifier, à réinterpréter. Un des atouts de la comparaison réside notamment dans son caractère expérimental qui, s'il ne peut aspirer à la même 'scientificité' que les essais répétés dans un laboratoire, approche néanmoins cette démarche.

La difficulté réside dans la tension entre savoir local, une thèse sur Bruxelles, et savoir global, une historiographie naissante de l'Occupation; elle consiste à pratiquer des jeux d'échelles, à relier le micro au macro. L'approche locale a permis de faire une histoire d'en bas, de découvrir d'autres logiques, de dégager d'autres temporalités que celles qui sont normalement avancées. La non-arrestation de Juifs à l'été 1942 en est peut-être l'exemple le plus interpellant. D'une manière plus générale, je soutiens que les logiques policières jouent un rôle important dans la pratique policière. Cette thèse qui a été 'vérifiée' par l'étude de deux cas me semble être une hypothèse intéressante pour une histoire européenne de l'Occupation. Cette approche permet de questionner, d'interpeller trois analyses traditionnelles, de proposer trois pistes de réflexions. Celles-ci se sont cristallisées à la fin de mon écriture. Elles sont donc parfois présentes de manière moins systématique dans mon travail que je l'aurais souhaité.

Le paradigme de l'exceptionnel

L'intérêt d'étudier la guerre réside dans le caractère unique de la période. Or, il est peut-être temps de s'intéresser à la normalité pendant la guerre. N'étudier que l'implication de la police dans l'arrestation de tel groupe communiste ou dans les rafles contre des Juifs risque de fortement décontextualiser la pratique policière. Ces événements certes importants et révélateurs ne peuvent pas caractériser le fonctionnement général de la police. La focalisation sur ces problématiques risque de conduire à leur accorder une importance anachronique et de mener à des pistes d'explication peu satisfaisantes.

Le paradigme national

Trop souvent l'histoire de la police en particulier ou des administrations en général est lue à travers deux logiques antagonistes mais jugées complémentaires: la légitimité belge (ou française) et celle de l'occupant. Une telle lecture reste prisonnière d'une vision nationale de l'histoire. C'est par cet axe, partagé d'une manière manichéenne entre les deux termes 'résistance' et 'collaboration' que la pratique policière est analysée. Lorsque la police fait pour la première fois de son histoire grève en 1918, elle se place en dehors de cet axe. On assiste trop souvent à une hypertrophie de l'identité nationale comme facteur explicatif pendant la guerre, au détriment d'autres identités. Certes, le fait national n'a pas à être exclu de l'analyse, mais il est loin d'être suffisant.

Le paradigme légaliste/moral

Le fonctionnement de la police, notamment mais pas seulement pendant les guerres, est trop souvent décortiqué à travers un cadre légaliste. Pour expliquer ce dernier point, j'aimerais reprendre la phrase de Walter Benjamin citée en exergue de ma thèse. La police a été créée pour les moments "où l'État, soit par impuissance, soit en vertu de la logique interne de tout ordre juridique, ne peut plus garantir par les moyens de cet ordre

les buts empiriques qu'il désire obtenir à tout prix". Pour le dire en d'autres termes: la police a justement été créée pour les espaces où le raisonnement juridique, trop rigide, ne peut être appliqué. Ceci donne à la pratique policière son caractère flexible et arbitraire. Le comportement 'opportuniste' de la police communale lors des infractions de membres du *VNV* pendant des manifestations en est une parfaite illustration. La pratique policière est déterminée par un processus de sélection permanent. En ce sens, la police 'produit' souvent elle-même les événements sur lesquels elle intervient. Si le cadre est essentiellement fixé par la loi, le choix même est déterminé par un ensemble de facteurs hétérogènes.

Concluons. Il faut donc placer l'histoire de la police sous l'Occupation dans un cadre plus large. Le changement de régime politique ne conduit pas obligatoirement à un changement de la pratique policière. Occupations et logiques policières doivent être reliées. Dès lors, cette institution ne se laisse plus enfermer dans un schéma dichotomique: sa pratique apparaît plus diversifiée et plus nuancée. Ce que l'historien perd en clarté, il le gagne en compréhension.