



Entre héritage colonial et destin européen

La Belgique, le Congo et la problématique de l'outre-mer dans le processus d'intégration européenne (1945-1960). Vol. 1

Étienne Deschamps

Thèse soumise au jury pour approbation en vue
de l'obtention du grade de Docteur en Histoire et Civilisation
de l'European University Institute

Florence, 28 avril 2016

European University Institute
Département d'Histoire et Civilisation

Entre héritage colonial et destin européen

La Belgique, le Congo et la problématique de l'outre-mer dans le processus d'intégration européenne (1945-1960). Vol. 1

Étienne Deschamps

Thèse soumise au jury pour approbation en vue de
l'obtention du grade de Docteur en Histoire et Civilisation
de l'European University Institute

Membres du jury

Prof. Federico Romero, European University Institute (directeur de thèse)
Prof. Michel Dumoulin, Université catholique de Louvain (co-directeur externe)
Prof. Youssef Cassis, European University Institute
Prof. Antonio Varsori, Université de Padoue

© Étienne Deschamps, 2016

Aucune partie de cette thèse ne peut être copiée, reproduite ou distribuée
sans la permission préalable de l'auteur

**Researcher declaration to accompany the submission of written work
Department of History and Civilization - Doctoral Programme**

I, Étienne Deschamps, certify that I am the author of the work *Entre héritage colonial et destin européen. La Belgique, le Congo et la problématique de l'outre-mer dans le processus d'intégration européenne (1945-1960)* I have presented for examination for the Ph.D. at the European University Institute. I also certify that this is solely my own original work, other than where I have clearly indicated, in this declaration and in the thesis, that it is the work of others.

I warrant that I have obtained all the permissions required for using any material from other copyrighted publications.

I certify that this work complies with the Code of Ethics in Academic Research issued by the European University Institute (IUE 332/2/10 (CA 297)).

The copyright of this work rests with its author. Quotation from it is permitted, provided that full acknowledgement is made. This work may not be reproduced without my prior written consent. This authorization does not, to the best of my knowledge, infringe the rights of any third party.

I declare that this work consists of 371.923 words.

Statement of inclusion of previous work:

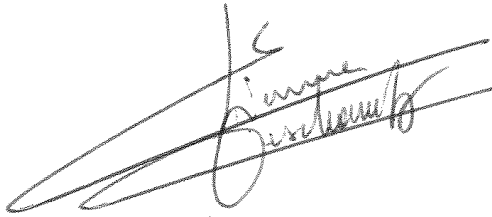
I confirm that chapter II draws upon earlier articles I published: « Quelle Afrique pour une Europe unie ? L'idée d'Eurafrrique à l'aube des années trente », in M. Dumoulin (dir.), *Penser l'Europe à l'aube des années trente. Quelques contributions belges*, Louvain-la-Neuve-Bruxelles, Nauwelaerts, 1995, pp. 95-150 ; « L'Eurafrrique, le fascisme et la collaboration francophone belge », in *Cahiers d'histoire du temps présent*, n°1, 1/1996, pp. 141-161 ; « Les avatars du concept d'Eurafrrique dans les années 1920-1930 », in P. Van Schuylenbergh, C. Lanneau et P.-L. Plasman (dir.), *L'Afrique belge aux XIXe et XXe siècles. Nouvelles recherches et perspectives en histoire coloniale*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2014, pp. 249-262.

I confirm that chapter VI draws partly upon earlier articles I published: “Le projet de Communauté politique européenne et la question coloniale. Étude du cas belge (1952-1954)”, in *Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain*, Bruylant, Brussels, 1999, pp. 57-95; “Un rendez-vous manqué ? La 'Petite Europe', l'Afrique et le projet de Communauté politique européenne (1952-1954)”, in *European Review of History*, n°6.2, 1999, pp. 251-263.

I confirm that chapter IX draws partly upon an earlier article I published: “La Belgique et l'association des pays et territoires d'outre-mer au Marché commun (1955-1957)”, in M. Dumoulin, G. Duchenne et A. Van Laer (eds), *La Belgique, les petits États et la construction européenne*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2003, pp. 119-145; “Paul-Henri Spaak, la relance économique européenne et l'Afrique (1955-1957)”, in G. Duchenne, V. Dujardin et M. Dumoulin (eds), *Rey, Snoy, Spaak. Fondateurs belges de l'Europe*, Brussels, Bruylant, 2007, pp. 193-211.

I confirm that chapter X draws partly upon an earlier article I published: “L’Eurafrique à l’épreuve des faits. La Belgique, la France et les projets de barrages hydroélectriques en Afrique (1954-1958)”, in M.-T. Bitsch et G. Bossuat (eds), *L’Europe unie et l’Afrique. De l’idée d’Eurafrique à la convention de Lomé I*, Brussels, Bruylant, 2005, pp. 165-184.

Signature and date: 12.04.2016

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Bossuat', written over a horizontal line. The signature is stylized and somewhat cursive.

Résumé

Cette thèse examine la manière dont la Belgique s'est efforcée de combiner sa présence outre-mer avec sa politique européenne. C'est que parmi toutes les questions qui, au cours des années cinquante, ont alimenté le débat sur l'unité européenne, celle des efforts menés par certains États pour rendre compatible leur dimension coloniale avec leur engagement vers plus d'unité en Europe demeure relativement négligée par l'historiographie de la construction européenne. Or la participation à un ensemble européen organisé pose des problèmes particuliers à un petit pays comme la Belgique qui, tout comme la France, conserve des responsabilités politiques et économiques en Afrique. Si l'objectif est bien de « faire l'Europe », on ne peut pas pour autant ignorer l'existence des prolongements africains de ces pays dans un contexte de Guerre froide et de condamnation internationale de plus en plus forte du fait colonial. En réalité, des programmes des mouvements européistes d'après-guerre à la création de la Communauté économique européenne et de l'Euratom en passant plus tôt par les financements du plan Marshall, les travaux du Conseil de l'Europe, la négociation du plan Schuman et les projets de Communauté européenne de défense ou de Communauté politique européenne, nombreuses sont les initiatives qui fournissent pour les contemporains l'occasion de s'interroger sur la nature et sur l'avenir des relations entre l'Europe unie et l'Afrique. À chaque reprise, la souveraineté politique et l'unité du territoire national sont pour les métropoles concernées au cœur des enjeux ; resurgit parfois le spectre d'une possible redistribution des cartes en Afrique centrale. À Bruxelles, au-delà des cercles dirigeants coloniaux où les crispations sont réelles, les milieux politiques, économiques et militaires se mobilisent et prennent attitude. Pour la Belgique, la question des relations Europe-Afrique est d'autant plus importante que le Congo occupe après la Seconde Guerre mondiale une place prépondérante dans l'activité diplomatique du pays. En croisant les problématiques, les approches comparatistes et les sources le plus souvent inédites, la démarche qui est ici proposée vise à évaluer le poids du facteur colonial dans la politique européenne de la Belgique jusqu'à la période de l'indépendance congolaise.

Table des matières

Volume I

Remerciements	xi
Liste des sigles et des acronymes	xiv
Introduction	1
- État présent et axes de la recherche	3
- La problématique	13
- Un état de l'historiographie	18
- Les sources	23
- Plan de la recherche	28
Chapitre 1 : Le Congo belge dans la construction européenne. Protagonistes et processus décisionnel	31
- Le Palais royal	32
- Les organes gouvernementaux	41
- L'Association des intérêts coloniaux belges	71
- Les autorités militaires	76
Chapitre 2 : Quelle Afrique pour une Europe unie ? La Belgique face à l'idée d'Eurafric avant 1945	79
- L'Acte général de Berlin et le régime de la « porte ouverte » : un acte fondateur pour la politique extérieure du Congo	81
- L'Eurafric comme instrument de pacification européenne	86
- L'Eurafric comme remède à la crise économique en Europe	93
- La réception de l'idée d'Eurafric en Allemagne et en Italie	101
- De rares partisans belges de l'idée d'Eurafric	106
- La crispation des autorités belges face aux revendications territoriales en Afrique	110

- L'hostilité persistante des milieux coloniaux à l'égard de l'Eurafrique	117
- La Seconde Guerre mondiale, la Belgique occupée et l'idée d'Eurafrique	121
Chapitre 3 : Alliés objectifs ou frères ennemis en Afrique centrale ? Jalons pour une histoire de la coopération coloniale technique franco-belge (1945-1960)	133
- La fin de l'isolement colonial	134
- L'Afrique, banc d'essai de la collaboration européenne	140
- L'échec de la coopération aéronautique franco-belge en Afrique	142
- Vers une politique européenne des investissements en Afrique ?	150
- Vers la création d'un front commun des puissances coloniales	154
- Une contre-offensive institutionnelle. La Commission de coopération technique en Afrique au Sud du Sahara	164
- Le plan de Colombo pour l'Afrique	171
Chapitre 4 : Le Congo belge face aux premiers projets d'intégration économique de l'Europe (1948-1952)	179
- Les mouvements européistes et les relations économiques Europe-Afrique	180
- L'impact du plan Marshall sur le Congo belge	191
- Le Congo belge face au plan Schuman	254
- Le Congo belge face au plan de Strasbourg	261
- Une banque européenne pour l'Afrique ?	265
Chapitre 5 : Le Congo, la politique belge de sécurité extérieure et le projet d'une défense européenne (1945-1955)	279
- Le Congo, un « réduit » national belge ?	282
- Les travaux de la Commission militaire mixte et le Congo belge	290
- Le Pacte de Bruxelles et les territoires d'outre-mer	294
- Faire entrer le Congo belge dans l'OTAN ?	299
- La base métropolitaine de Kamina	308
- Les travaux du Comité ministériel de défense	312
- Les Américains et la défense du Congo	314
- Vers un commandement belge unique au Congo ?	320
- Les projets d'évacuation des autorités belges au Congo	324

- Établir au Congo une base nationale d'opérations clandestines en temps de guerre ?	326
- Le Congo face au projet de Communauté européenne de défense	328
- La Belgique et les tentatives de coopération militaire intercoloniale en Afrique centrale	343

Chapitre 6 : La Belgique et les virtualités coloniales de la Communauté politique européenne (1952-1954)

- Aux origines du projet de Communauté politique européenne	360
- Les travaux de l'Assemblée <i>ad hoc</i> et les territoires d'outre-mer	362
- Les réactions politiques françaises	368
- La portée de l'article 101	385
- Les réactions en Belgique	388
- L'Europe, le Congo et les projets de révision constitutionnelle	400
- Le point de vue économique, commercial et fiscal	409
- Le Congo belge, colonie d'immigration européenne ?	416
- La stratégie franco-belge	427

Volume II

Chapitre 7 : La Belgique, l'uranium congolais et la négociation de l'Euratom (1955-1957)

- Les origines de l'activité nucléaire en Belgique	434
- Le Congo belge et l'effort de guerre des Alliés	435
- L'uranium congolais au cœur des relations belgo-américaines	443
- La Belgique se dote d'un commissariat à l'énergie atomique	447
- La mise en place d'un programme atomique belge	454
- La relance européenne et l'Euratom	464
- La France à la poursuite de l'arme atomique	473
- « <i>Que Messieurs les Belges tirent les premiers !</i> »	476
- La charge de Michel Debré contre l'Euratom et la politique nucléaire de la Belgique	488
- L'uranium congolais, un atout dans le jeu diplomatique de Paul-Henri Spaak?	498

- Les travaux du comité Spaak et de la conférence intergouvernementale dans le domaine nucléaire	506
- Les territoires français d'outre-mer face à l'Euratom	517
- Les industriels belges posent leurs conditions à l'Euratom	523
- L'entrée en scène tardive du ministère belge des Colonies	532
- Spaak à la recherche d'un compromis politique avec les Américains	539

Chapitre 8 : Construire une usine européenne de séparation isotopique au Congo belge ?

- Le projet français d'usine de séparation des isotopes	550
- Les ambitions nucléaires belges pour Inga	563

Chapitre 9 : L'association des PTOM à la Communauté économique européenne (1955-1960)

- Le dilemme de l'Union française	584
- Le silence volontaire du rapport Spaak	594
- La conférence de Venise et les conditions françaises	597
- Des partenaires européens réticents	598
- Attitude conciliante mais prudente de la délégation belge	603
- La Belgique d'outre-mer : un cas particulier	609
- Des négociations difficiles	614
- L'intégration européenne au miroir de l'évolution des relations politiques entre la Belgique et le Congo	623
- Le plan de trente ans de Jef Van Bilsen face aux enjeux européens	629
- L'Eurafrrique dans le monde congolais	632
- Les appréhensions du patronat colonial belge	636
- Vers la phase finale des négociations de Val Duchesse	651
- Isolé, Paul-Henri Spaak doit se rendre à Canossa	663
- L'association comme formule de compromis politique	667
- L'association des PTOM à la CEE face au GATT	671
- Un rapide bilan de l'association du Congo belge à la CEE	677

Chapitre 10 : L’Eurafrique à l’épreuve des faits : la Belgique, la France et les projets de barrages hydroélectriques en Afrique centrale (1954-1958) 685

- L’industrie mondiale de l’aluminium et le succès des projets de barrages hydroélectriques en Afrique	686
- Construire un marché commun européen de l’aluminium ?	694
- L’émergence du projet d’Inga	694
- Inga, une <i>Tennessee Valley Authority</i> en Afrique centrale ?	698
- Auguste Buisseret, chantre d’une politique économique libérale au Congo belge	699
- La Commission nationale pour le développement économique du Congo belge et du Ruanda-Urundi	701
- Le barrage d’Inga, un projet démesuré ?	703
- Les enjeux économiques et industriels	707
- L’entrée en scène des investisseurs étrangers	709
- Les craintes des milieux coloniaux belges	714
- Construire Inga pour créer une industrie belge de l’aluminium ?	717
- La mobilisation de la Société générale de Belgique	720
- Le Syndicat belge de l’aluminium	725
- Le Syndicat belge pour l’étude de l’aluminium d’Inga (Aluminga)	726
- Le rôle des pouvoirs publics belges et la lutte contre les monopoles au Congo	728
- Faire du site d’Inga une zone franche industrielle ?	734
- Les enjeux politiques	736
- Inga et les négociations de Val Duchesse	739
- Le ton nouveau des négociations franco-belges	749
- L’Institut national d’études pour le développement du Bas-Congo et l’implication du Palais royal	761
Conclusions générales	775
Sources et bibliographie	799
Index des noms de personnes	855

Remerciements

« *Le chemin est long, du projet à la chose* »

(Molière, *Le Tartuffe, ou l'Imposteur*, 1664)

Est-il besoin de l'écrire, les dettes de reconnaissance accumulées pendant toutes les années passées à rédiger une thèse de doctorat sont fort nombreuses. Il m'est très agréable de pouvoir enfin les honorer. En adressant mes excuses auprès de ceux que toute énumération oublie, je tiens à remercier tout d'abord le professeur Michel Dumoulin qui, en tant qu'*external supervisor*, a suivi ce travail du début à la fin. Sa patience et la constante sollicitude qu'il m'a témoignée ont été les plus précieux des encouragements. C'est d'ailleurs lui qui, après ses enseignements à l'Université catholique de Louvain dans le domaine alors assez neuf de l'histoire de la construction européenne et par son intérêt pour l'histoire de la colonisation, a suscité chez moi l'envie d'entamer cette recherche. Au sein du Centre d'étude de l'histoire de l'Europe contemporaine (CEHEC), il m'a ensuite encouragé et aidé, malgré les difficultés pratiques et les moments de doutes ou de lassitude, à la mener à bien. Toujours amicalement et en me laissant une très grande liberté d'action. Ses conseils méthodologiques et heuristiques m'ont été très profitables. Je lui en suis redevable ; ma gratitude à son égard est profonde et sincère.

Rencontré plus tard à l'Institut universitaire européen de Florence, le professeur Federico Romero n'a guère hésité avant de m'accorder sa confiance. Il m'a ainsi permis de reprendre, là où je l'avais trop longtemps délaissée, une thèse dont la problématique a immédiatement retenu son attention. Dans la dernière ligne droite, malgré les obstacles administratifs et l'éloignement géographique, il a bien voulu en assurer la supervision en suggérant notamment d'utiles modifications et mises à jour. Qu'il en soit très vivement remercié.

À Paris, au cours de déjeuners réguliers et cordiaux, le professeur Pierre Gerbet (†) a toujours très gentiment et avec une courtoisie sans égale accepté de me donner son opinion sur certains aspects de mon travail. Sa connaissance étendue de l'histoire des relations internationales et de la politique européenne de la France fut pour moi une source d'admiration sans cesse renouvelée.

Il m'est malheureusement impossible de remercier nommément toutes les personnes qui, par leur compétence et leur disponibilité, ont contribué au bon déroulement de mes recherches, de façon ponctuelle ou plus régulière, dans les centres d'archives et les bibliothèques en Belgique et à l'étranger. À Bruxelles, je m'en voudrais néanmoins de ne pas citer Françoise Peemans (†), Mme Claudine Dekais, MM. Didier Amaury, Pierre Dandoy et Alain Gérard pour leur aide, notamment par l'entremise de la commission diplomatique, lors des dépouillements des très riches fonds qui constituent les archives du SPF « Affaires étrangères » (ancien ministère belge des Affaires étrangères) et celles de l'ancien ministère des Colonies. Mes recherches à la section d'histoire de la période coloniale du Musée royal d'Afrique centrale ont été grandement facilitées par l'intervention amicale de Mme Françoise Morimont. Aux Archives générales du Royaume, c'est Mlle Madeleine Jacquemin, MM. Luc Janssens, Pierre-Alain Tallier et Luis Angel Bernardo y Garcia qui m'ont permis de consulter en primeur des fonds dont certains, très volumineux et depuis longtemps en déshérence, étaient parfois en cours de classement.

Je suis aussi très reconnaissant à M. Michel Nuyttens, directeur des Archives de l'État à Bruges, d'avoir bien voulu mettre à ma disposition, et sans limitation aucune, les très riches papiers personnels d'Achille Van Acker. Au siège bruxellois d'Umicore, Mme Jacqueline Beeckmans m'a permis de consulter certaines archives encore classifiées de l'Union minière du Haut-Katanga. Mme Françoise Carton de Tournai m'a sans hésiter permis de consulter aux Archives du Palais royal les importantes pièces laissées par son grand-père Joseph Pholien. À Liège, je remercie très sincèrement Mlle Emmanuelle Marlière qui a bien voulu me communiquer certains documents familiaux tout à fait inédits. Au Kadoc à Leuven, Mme Patricia Quaghebeur m'a ouvert la porte d'accès aux papiers privés d'André Dequae, de Robert De Vleeschauwer et de Jef Van Bilsen. À la Fondation Jean Monnet pour l'Europe à Lausanne, Mme Claire Camperio-Tixier et Mlle Françoise Nicod, en plus de leur gentillesse, n'ont jamais ménagé leur peine pour rendre mes séjours aussi agréables que fructueux. Je n'oublie pas enfin le personnel de la Bibliothèque africaine à Bruxelles qui, on ne le sait pas assez, constitue une source d'informations irremplaçable pour l'historien du temps colonial belge et étranger.

À Louvain-la-Neuve, nombreux sont les membres du CEHEC qui, depuis des années, m'ont amicalement fait profiter de leurs idées, de leurs expériences et de leurs conseils. La confrontation des méthodes et des résultats de nos recherches respectives est un stimulant

qu'il m'est particulièrement agréable de mentionner. Je prends particulièrement plaisir à remercier Mme Geneviève Duchenne-Henin pour nos longues discussions amicales et pour l'accès aisé aux archives privées conservées par le CEHEC.

En écrivant ces lignes, je songe aussi à mon père qui, malheureusement, est décédé trop tôt pour avoir pu voir cette thèse enfin achevée.

Last but not least, mon épouse Anne et notre petite fille Claire méritent ici une mention toute particulière. Je tiens en effet à leur exprimer ma vive reconnaissance pour la patience infinie dont elles ont fait preuve lorsque la rédaction de ce travail faisait des incursions dans notre vie de famille. Qu'elles sachent l'une et l'autre que sans leur compréhension et leur soutien, jamais cette recherche n'aurait pu connaître son aboutissement. Cette thèse est donc aussi la leur. Je la leur dédie de tout cœur.

Arlon, le 12 avril 2016

LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES

ABCE	Administration belge de coopération européenne
ABELINGA	Association belge pour l'étude de l'aménagement hydroélectrique d'Inga
ACEC	Ateliers de constructions électriques de Charleroi
AEF	Afrique-Équatoriale française
AGR	Archives générales du royaume
AHUE	Archives historiques de l'Union européenne
ALUMINGA	Syndicat pour l'étude de l'aluminium à Inga
AMAEB	Archives du ministère des Affaires étrangères de Belgique
AMAEF	Archives du ministère des Affaires étrangères de France
ANOM	Archives nationales d'outre-mer
AOF	Afrique-Occidentale française
AICB	Association des intérêts coloniaux belges
ARSOM	Académie royale des sciences d'outre-mer
AULB	Archives de l'Université libre de Bruxelles
BAUXICONGO	Société de recherche et d'exploitation des bauxites du Congo
BBA	Banque belge d'Afrique
BCK	Chemin de fer du Bas-Congo au Katanga
BEM	Breveté d'état-major
BIRD	Banque internationale de reconstruction et de développement
BIT	Bureau international du travail
BNB	Banque nationale de Belgique
CARAN	Centre d'accueil et de recherche des Archives nationales
CCN	Congrès colonial national
CDA	<i>Combined Development Agency</i>
CCCI	Compagnie du Congo pour le commerce et l'industrie
CCTA	Commission de coopération technique en Afrique au Sud du Sahara
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CEAEN	Centre d'études pour les applications de l'énergie nucléaire
CECE	Comité européen de coopération économique
CED	Communauté européenne de défense
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique
CEGES	Centre d'études « Guerres et sociétés contemporaines
CEHEC	Centre d'étude de l'histoire de l'Europe contemporaine
CEI	Commission économique interministérielle
CELPUF	Comité d'études et de liaison du patronat de l'Union française
CES	Conseil économique et social (des Nations unies)
CFL	Chemin de fer du Congo supérieur aux Grands Lacs africains
CIC	Comité intérieur colonial
COBEAL	Compagnie belge de l'aluminium
COCEM	Comité des chefs d'état-major élargi
COMETRO	Commandement supérieur des forces métropolitaines d'Afrique
CMCE	Comité ministériel de coordination économique
CMD	Comité ministériel de défense
CNPF	Conseil national du patronat français
CPE	Communauté politique européenne

CPID	Commission pour les problèmes internationaux de défense
CPND	Commission pour les problèmes nationaux de défense
CSK	Comité spécial du Katanga
CTO	Comité des territoires d'outre-mer (de l'OECE)
ECA	<i>European Co-operation Administration</i>
EDF	Électricité de France
EIC	État indépendant du Congo
ERP	<i>European Recovery Program</i>
FED	Fonds européen de développement
FEDOM	Fonds européen de développement pour les pays et territoires d'outre-mer
FIB	Fédération des industries de Belgique
FIDES	Fonds d'investissement pour le développement économique et social
FJME	Fondation Jean Monnet pour l'Europe
FMI	Fonds monétaire international
FNRS	Fonds national de la recherche scientifique
FPHS	Fondation Paul-Henri Spaak
FRUS	Foreign Relations of the United States
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GÉOMINES	Compagnie géologique et minière des ingénieurs et industriels belges
GIEE	Groupe international d'études de l'étain
INEAC	Institut national d'étude agronomique au Congo
IRSAC	Institut pour la recherche scientifique en Afrique centrale
KADOC	Katholieke Documentatie en Onderzoekscentrum voor Religie, Cultuur en Samenleving
LECE	Ligue européenne de coopération économique
MSA	<i>Mutual Security Agency</i>
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OIT	Organisation internationale du travail
ONU	Organisation des Nations unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OURS	Office universitaire de recherche socialiste
PL	Parti libéral
PSB	Parti socialiste belge
PSC	Parti social-chrétien
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
RFA	République fédérale d'Allemagne
SBA	Syndicat belge de l'aluminium
SCEH	Société civile d'études hydroélectriques du Konkouré et du Kouilou
SBA	Syndicat belge de l'aluminium
SDN	Société des nations
SFIO	Section française de l'Internationale ouvrière
SGB	Société générale de Belgique
SIMKAT	Société belge industrielle et minière du Katanga
SOFINA	Société de Bruxelles pour la finance et l'industrie
SUNFED	Special United Nations Fund for Economic Development
SYCA	Syndicat d'étude des centrales atomiques
SYNEBA	Syndicat d'études du Bas-Congo
TOM	Territoires d'outre-mer
UEBL	Union économique belgo-luxembourgeoise
UEO	Union de l'Europe occidentale

UEP	Union européenne des paiements
UMHK	Union minière du Haut-Katanga
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICE	Union des industries de la Communauté européenne
URSS	Union des Républiques socialistes soviétiques

INTRODUCTION

« *La politique des États est dans leur géographie* » (Napoléon Bonaparte)

En juillet 2007, dans un discours aux accents lyriques et désormais célèbre qu'il prononce à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, le nouveau président de la République française propose un ambitieux partenariat entre la France et le continent africain. Exhortant son auditoire à surmonter les séquelles de la colonisation, Nicolas Sarkozy se tourne vers l'avenir et précise même que « ce que veut faire la France avec l'Afrique, c'est préparer l'avènement de l'Eurafrique, ce grand destin commun qui attend l'Europe et l'Afrique. À ceux qui, en Afrique, regardent avec méfiance ce grand projet de l'Union méditerranéenne que la France a proposé à tous les pays riverains de la Méditerranée, je veux dire que, dans l'esprit de la France, il ne s'agit nullement de mettre à l'écart l'Afrique qui s'étend au sud du Sahara mais qu'au contraire, il s'agit de faire de cette Union le pivot de l'Eurafrique, la première étape du plus grand rêve de paix et de prospérité qu'Européens et Africains sont capables de concevoir ensemble »¹. Ainsi, plus de cinquante ans après la grande vague des indépendances africaines, le discours de Dakar, aussitôt critiqué par de nombreux intellectuels africains, remet au goût du jour le vieux rêve eurafricain que l'on aurait pu croire définitivement périmé.

Le projet en effet est ancien. Car avant de passer de mode au début des années soixante dans la foulée des indépendances africaines et de certains repositionnements géopolitiques, le thème de l'Eurafrique figure, on le verra, en très bonne place dans les projets d'unification européenne qui se multiplient avant et surtout au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Au point de constituer parfois un poncif de la réflexion qui s'installe. Il y a plusieurs raisons à ce phénomène. À l'évidence, la place qu'occupent les territoires d'outre-mer des puissances européennes s'accroît à l'époque dans la vie internationale. Un peu partout, la décolonisation qui affaiblit les métropoles coloniales est en marche. Et pourtant, alors même que la Guerre froide bat son plein², la présence européenne en Afrique est ressentie au tournant des années

¹ Le texte du discours de Dakar est intégralement reproduit dans J.-P. Chrétien, *L'Afrique de Sarkozy. Un déni d'histoire*, Paris, Karthala, 2008, pp. 191-202.

² F. Romero, « Guerra fredda e decolonizzazione », in C. Fumian (dir.), *Storia contemporanea*, Rome, Donzelli, 1997, pp. 475-495.

quarante et cinquante aux États-Unis et en Europe occidentale comme une garantie de stabilité dans un continent en proie à l'avancée du communisme. Ce qui, paradoxalement, n'interdit pas aux Américains d'adopter volontiers des positions très en flèche contre le colonialisme. C'est donc dans une conjoncture internationale très contrastée que se confirme la prise de conscience des liens de solidarité qui unissent en Afrique les puissances coloniales. Dans ces conditions, on comprend que la participation des colonies au projet européen pose des problèmes tout à fait spécifiques aux États qui ont la responsabilité politique ou économique de pays ou de territoires d'outre-mer.

Certes l'idée d'une collaboration des États européens pour assurer le développement du continent africain et renforcer l'économie européenne, déjà mise en avant par certains militants européistes et pacifistes dès la fin des années vingt, n'est pas neuve. Nombreux d'ailleurs sont ceux qui, depuis longtemps, rappellent que la colonisation est un fait « transeuropéen ». Ce qui change c'est que l'Eurafrique résonne désormais comme un slogan à succès. Elle devient en effet l'expression clé de nombreux livres, articles et discours. Sans doute parce que contrairement à la période de l'entre-deux-guerres, sa mise en œuvre pratique semble enfin à portée de main. Et cela d'autant plus que l'Afrique, riche de ses matières premières, constitue un enjeu géostratégique mondial de premier ordre. Craignant d'être asphyxiée entre les deux blocs, l'Europe en particulier cherche un moyen de conserver son influence en Afrique et de constituer ainsi une « troisième force » sur l'échiquier international. Il s'agit donc d'organiser les relations Europe-Afrique sur de nouvelles bases régionales pour permettre un dialogue sur un pied d'équilibre avec les deux Grands. Cette situation nouvelle se traduit notamment par le fait que sur le plan économique, aucun des nombreux projets de relèvement européen d'après-guerre ne peut négliger les débouchés et les sources d'approvisionnement de l'Europe d'outre-mer. Pour beaucoup, les marchés africains peuvent offrir un remède commode pour réduire le déficit des pays du Vieux continent par rapport à la zone dollar et abréger leur besoin d'aide américaine. Pour d'autres, à travers l'abolition des régimes de préférences impériales, l'Eurafrique doit permettre aux métropoles d'asseoir leur position outre-mer en associant tous les Européens à la mise en valeur des colonies grâce à un partage des charges financières et à un apport accru d'investissements pour les travaux d'infrastructures. Certes il y a souvent loin des discours aux réalités. Ici comme en bien d'autres circonstances, les exposés de principes ne suffisent pas pour mener une politique pratique. Mais l'enthousiasme est réel. La preuve en est que

face aux blocages de certaines administrations, des initiatives privées essaient parfois de se mettre en place.

Tout ceci montre à quel point, que les métropoles coloniales l'aient souhaité ou non, la question de l'articulation du couple Europe-Afrique s'est si souvent imposée à leur attention après 1945. La problématique montre aussi que pratiquement tous les champs de l'activité internationale sont concernés. Ainsi, les programmes des mouvements européistes, les promesses de financement du plan Marshall, les travaux du Conseil de l'Europe, la préparation du plan Schuman, les projets de Communauté européenne de défense (CED) et de Communauté politique européenne (CPE) puis la création de la Communauté économique européenne (CEE) et de l'Euratom fournissent pour les contemporains autant d'occasions de s'interroger sur la nature et sur l'avenir des relations entre l'Europe unie et l'Afrique.

1. État présent et axes de la recherche

Malgré cela, et on peut sans doute s'en étonner, la problématique des relations Europe-Afrique est restée longtemps négligée par l'historiographie toujours plus étoffée de la construction européenne³. Dans la plupart des cas, la question est à peine esquissée. Au risque parfois de donner lieu à des généralisations hasardeuses ou à des simplifications pour

³ Pour un bilan récent des lignes de force de l'historiographie de la construction européenne, on verra l'article de Jost Dülffer, « The History of European Integration. From Integration History to the History of Integrated Europe », in W. Loth (dir.), *Experiencing Europe. 50 Years of European Construction (1957-2007)*, Baden-Baden, Nomos, 2009, pp. 17-32 ainsi que l'ouvrage collectif dirigé par W. Kaiser et A. Varsori, *European Union History. Themes and Debates*, Londres, Palgrave/Macmillan, 2010, 268 p. On complètera ces lectures par A. Varsori, « La storiografia sull'integrazione europea », in *Europa Europe*, n°1, 2001, pp. 69-93 ; D. Dinan, « The Historiography of European Integration », in D. Dinan (dir.), *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 297-324 ; W. Kaiser, « From State to Society ? The Historiography of European Integration », in M. Cini et A. K. Bourke (dir.), *Palgrave Advances in European Union Studies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, pp. 190-208 ; J.-M. Guieu, C. Le Dréau, J. Raflik et L. Warloutzet, « Historiographie », in *Penser et construire l'Europe au XXe siècle*, Paris, Belin, 2006, pp. 9-27 ; M. Gilbert, « Narrating the Process. Questioning the Progressive Story of European Integration », in *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, n°3, 2008, pp. 641-662 ; A. Varsori, « Historiographie », in Y. Bertoncini, T. Chopin, A. Dulphy, S. Kahn et C. Manigand (dir.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Paris, Armand Colin, 2008, pp. 218-223 ; W. Kaiser, « Bringing People and Ideas Back in Historical Research on the European Union », in D. Phinnmore et A. Warleigh-Lack (dir.), *Reflections on European Integration. 50 Years of the Treaty of Rome*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 22-39 ; P. Ludlow, « History aplenty: but still too isolated », in M. Egan, N. Nugent et W. Pareson (dir.), *Research agendas in EU studies: stalking the elephant*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2009, pp. 14-30 ; A. Varsori, « A historical interpretation of the process of European integration », in J. M. Magone (dir.), *Routledge Handbook of European Politics*, Londres, Routledge, 2015, pp. 97-115.

Dans le cas spécifique de la Belgique, on verra aussi M. Dumoulin, « La Belgique et la construction européenne : un essai de bilan historiographique », in M. Dumoulin, G. Duchenne et A. Van Laer (dir.), *La Belgique, les petits États et la construction européenne*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2003, pp. 15-37.

le moins hâtives. En fait, il aura fallu attendre l'organisation, en avril 2004 à Paris, d'un ambitieux colloque international sur l'évolution des projets d'Eurafric au XXe siècle pour commencer à y voir un peu plus clair⁴. Les résultats de ces recherches rendent enfin possibles certaines comparaisons et une première mise en perspective du point de vue historique. Pour autant, bien des questions demeurent encore sans réponse. D'autant que de leur côté, les historiens de la colonisation n'ont pas davantage prêté attention à cette thématique transversale.

Certes, à peine sortie d'une longue période de purgatoire dans laquelle l'avaient confiné bien des excès d'autosatisfaction des tenants aujourd'hui disparus de l'histoire coloniale traditionnelle, l'historiographie du temps colonial commence enfin à retrouver son lustre et à s'aventurer sur des voies inédites et stimulantes. Depuis quelques années, le genre se renouvelle, surtout dans ses enjeux mémoriels et dans ceux de la représentation, nourri parfois par des interrogations très actuelles sur les erreurs commises par les impérialismes européens⁵. Plus sans doute que dans d'autres domaines, la « guerre des mémoires » s'est en effet trouvé un champ de bataille privilégié dans le passé colonial. Ce qui, on en conviendra, n'est pas toujours propice à la recherche scientifique. Or là aussi bien des vérités restent à établir⁶. Dans le cas précis de la Belgique auquel la présente thèse est consacrée, il n'est sans doute pas exagéré de considérer que la logique de l'outre-mer constitue aujourd'hui encore un angle mort en ce qui concerne l'histoire de sa politique européenne. Il est en effet frappant de constater que cette problématique reste traitée de façon marginale, quand elle n'est pas tout simplement ignorée malgré l'exception que constituent les questions directement liées à

⁴ M.-T. Bitsch et G. Bossuat (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafric à la convention de Lomé I*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 471 p.

⁵ La liste des ouvrages à citer en lien avec le renouveau de l'historiographie de la colonisation serait fort longue, notamment dans le domaine des *Postcolonial Studies*. Pour ce qui concerne l'espace anglophone, on verra avant tout la synthèse récente de l'historien américain Frederick Cooper, *Colonialism in Question. Theory, Knowledge, History*, Berkeley, University of California Press, 2005, 339 p.

⁶ Pour une mise au point récente sur l'historiographie de la colonisation en Belgique, nous nous permettons de renvoyer à É. Deschamps, « La présence belge au Congo (1885-1960). Une historiographie en chantier », in O. Dard et D. Lefeuvre (dir.), *L'Europe face à son passé colonial*, Paris, Riveneuve Éditions, 2008, pp. 97-115. Voir aussi G. Vanthemsche, « De historiografie van het belgische kolonialisme in Congo », in G. Vanthemsche, M. De Metsenaere et J.-C. Burgelman (dir.), *De tuin van heden. Dertig jaar wetenschappelijk onderzoek over de hedendaagse belgische samenleving. Een bundel studies aangeboden aan Professor Els Witte naar aanleiding van haar emeritaat*, Bruxelles, VUBPress, 2007, pp. 417-456 ; P. Van Schuylenbergh, « Trop-plein de mémoires, vide d'histoire ? Historiographie et passé colonial belge en Afrique centrale », in P. Van Schuylenbergh, C. Lanneau et P.-L. Plasman (dir.), *L'Afrique belge aux XIXe et XXe siècles. Nouvelles recherches et perspectives en histoire coloniale*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2014, pp. 31-71.

la Guerre froide et à la lutte contre le communisme⁷. À vrai dire, tout se passe un peu comme si l'histoire de la construction européenne et l'histoire de la période coloniale, voire de la décolonisation, avaient emprunté des voies parallèles, étanches et pratiquement autonomes. Sans doute le moment est-il venu de s'interroger sur la pertinence de cette interprétation, quitte à bousculer quelques idées reçues et à réévaluer certains jugements en s'appuyant sur les nombreux documents aujourd'hui disponibles. Et comme nous y invite fort justement Guy Vanthemsche, il importe désormais de « réexaminer, à la lumière du Congo, de nombreux dossiers diplomatiques, même sans rapport apparent avec l'Afrique, afin de mieux saisir les ressorts de la politique étrangère belge entre 1908 et 1960 »⁸.

C'est qu'indéniablement, les archives publiques et privées témoignent que les dirigeants belges - qu'il s'agisse des milieux politiques, diplomatiques, économiques ou militaires - ont été bel et bien confrontés à la difficulté de trouver une articulation entre la problématique de l'outre-mer et les nouvelles perspectives européennes qui s'offrent après-guerre au pays. À ce propos, le ministre des Affaires étrangères Paul-Henri Spaak n'expliquait-il pas déjà en février 1943 à Londres que si la Belgique voulait assurer sa sécurité et sa prospérité après-guerre elle devrait absolument s'intégrer dans une organisation économique puissante à la condition, s'empressait-il d'ajouter, que cette organisation permette à la Belgique de conserver son empire colonial tout en intégrant davantage l'économie de la colonie à celle de la métropole ?⁹ Après la Libération, cette difficulté devient d'autant plus grande que le Congo occupe une place croissante dans l'activité diplomatique du pays. De même, les investissements privés et publics d'origine belge augmentent après le conflit à un rythme rapide au Congo via la mise en œuvre de son plan décennal pour le développement économique et social. Et bien que la proportion relative soit nettement moindre que dans le cas d'autres métropoles, la part de la colonie dans le commerce extérieur de la Belgique ne cesse elle aussi d'augmenter entre 1945 et 1960. De plus en plus nombreux à l'époque sont ceux qui, dans les milieux politiques et économiques, se montrent persuadés que les problèmes qui se posent au Congo belge et à la Belgique européenne sont étroitement associés. À Bruxelles ou à Léopoldville, on parle fréquemment de la nécessité de renforcer

⁷ À cet égard, il convient de signaler la thèse *Le pouvoir de l'absent : les avatars de l'anticommunisme au Congo (1920-1961)* qu'Anne-Sophie Gijs a soutenue en 2014 à l'Université catholique de Louvain.

⁸ G. Vanthemsche, *La Belgique et le Congo. Empreintes d'une colonie (1885-1980)*, Bruxelles, Complexe, 2007, p. 108.

⁹ J. Gotovitch, *Documents diplomatiques belges (1941-1960). De l'indépendance à l'interdépendance*, t. I, *Le gouvernement belge de Londres (1941-1944)*, Bruxelles, Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique, 2004, p. 105.

l'aspect *Congo minded* de la politique étrangère du pays. Laquelle laisse souvent apparaître une imbrication étroite des secteurs privés et publics, des politiques intérieure et extérieure ou encore des coalitions nationales et des alliances internationales. Il suffit d'évoquer ici le rôle du Congo dans les plans nationaux et européens de défense et de sécurité extérieure, l'ébauche d'une réflexion sur l'aide internationale aux pays sous-développés, la construction des grands barrages hydroélectriques en Afrique subsaharienne ou le problème de l'accès à l'uranium katangais lors des négociations sur l'Euratom pour percevoir la variété et la complexité des enjeux et des situations. Lesquelles soulèvent des questions particulièrement délicates. Car à chaque fois, en toile de fond, se pose pour le pays la question cruciale de sa souveraineté en Afrique.

Bien sûr après 1945 la dimension africaine de la politique extérieure du pays et la nécessité pour les diplomates belges de sauvegarder les liens particuliers entre ce qu'on appelle alors la « Belgique d'Europe » et la « Belgique d'Afrique » s'ajoutent à bien d'autres éléments de la politique européenne. Ces éléments relèvent, selon les cas, de considérations économiques, politiques, militaires, sociales ou culturelles multiples. Tous concourent à permettre à un petit pays tel que la Belgique de mieux construire sa prospérité par des transferts délibérés de souveraineté plutôt que par un abandon au *leadership* de tel ou tel grand État. Il ne faudrait donc pas isoler et exagérer les enjeux coloniaux à l'excès. À l'époque, ils sont pourtant signalés de façon si régulière et ils reposent sur des faits trop réels pour les considérer comme seconds, voire secondaires. On sait par exemple que jusqu'à l'indépendance du Congo, le 30 juin 1960, la colonie est considérée unanimement en Belgique comme une question qui relève exclusivement de la sphère nationale. En matière coloniale, les Belges sont en permanence sur la défensive¹⁰. Après la guerre, tous les gouvernements successifs s'engagent d'ailleurs à intensifier les échanges entre le Congo et la mère-patrie. C'est que dans les partis traditionnels, on considère généralement que le Congo assure à la métropole, qui a tout à craindre de l'asphyxie économique dans ses propres frontières, un large marché où ses producteurs sont assurés de lutter à armes au moins égales avec la concurrence étrangère et de pouvoir s'approvisionner en toute liberté. Et tous les gouvernements répètent que dans le cadre de ses obligations internationales, la Belgique maintiendra intacts ses droits de puissance tutélaire sur sa colonie. Le message est clair : le Congo constitue le pré carré du pays en Afrique. Rien ne doit donc aliéner sa liberté ni compromettre sa présence au cœur du

¹⁰ J. Stengers, *Congo : mythes et réalités. 100 ans d'histoire*, Paris, Duculot, 1989, pp. 183-187.

continent noir. On répète aussi que pour mener à bien son œuvre coloniale, la Belgique doit garder la pleine responsabilité de l'action entreprise. Ce point fait incontestablement l'objet d'un consensus national. Ceci est d'autant plus vrai qu'en Belgique plus qu'ailleurs la décolonisation ne semble être à aucun moment à l'ordre du jour. Pour les Belges, l'abolition totale du système colonial est pratiquement rejetée dans un avenir aussi lointain qu'indécis.

Dans un tel contexte, l'eupéanisation des territoires d'outre-mer ou leur intégration rapide et complète dans un ensemble européen ne sont guère considérées en Belgique comme des options réalistes. Au contraire, tous les projets de ce genre provoquent invariablement les mêmes réactions outrées et les mêmes concerts de protestations. La crainte que la construction de l'Europe puisse être instrumentalisée pour ouvrir les territoires coloniaux aux ressortissants ou aux industriels étrangers est en effet très profondément ancrée dans le pays. Dans les cénacles politiques et dans les milieux d'affaires, on aime également rappeler que le Congo doit une grande partie de sa prospérité à l'ouverture de ses marchés et au rayonnement mondial de son activité économique. D'où la mobilisation des milieux coloniaux et les fortes réticences qui s'expriment souvent en Belgique à l'égard d'une Europe qui serait limitée aux Six. L'argument est classique : à quoi bon se limiter à construire une « petite Europe » qui ne comprendrait ni le Commonwealth, ni les colonies et les protectorats britanniques, ni les possessions portugaises et espagnoles ni même l'Union sud-africaine ? D'une façon plus générale, on redoute que l'ouverture européenne n'entraîne une remise en cause du système colonial belge et de la philosophie particulière sur laquelle il repose. On met aussi en avant des difficultés d'ordre constitutionnel. Dans ces conditions, la défense des positions outre-mer peut constituer une arme politique pour contrer l'idée européenne. Aussi la défense de l'héritage colonial marque-t-elle en Belgique une ligne de démarcation entre les partisans et les opposants de l'Europe unie. Elle montre aussi la difficulté qu'éprouvent les Belges de trouver un équilibre entre une intégration régionale en Europe et la défense d'intérêts nationaux sur le continent africain.

Aux yeux de l'écrasante majorité des dirigeants belges, pourtant conscients de la nécessité d'organiser une plus grande interdépendance en matière de relations étrangères, surtout à l'échelon européen, les termes de l'alternative oscillent plutôt entre un « splendide isolement » politique en Afrique et la poursuite d'un partenariat privilégié avec les États-Unis. Nombreux et influents sont même ceux qui réfutent la participation du Congo à toute forme d'intégration européenne qui supposerait un partage des responsabilités politiques. Nul

doute qu'une telle perspective serait vécue à Bruxelles ou à Léopoldville comme un funeste abaissement. Renoncer à la souveraineté de la Belgique en Afrique, ce serait, explique-t-on, s'engager irrémédiablement sur les chemins de la déchéance nationale doublée d'une perte de débouchés importants pour l'industrie et le commerce. La ligne d'action est ainsi précisément définie : en réponse aux pressions de ses partenaires, la Belgique devra favoriser une association économique entre les territoires d'outre-mer et l'Europe en construction sans que cette liaison économique puisse altérer les liens politiques entre la métropole et son unique colonie. D'où le mot d'ordre permanent des autorités belges : association peut-être, intégration jamais. Et en l'occurrence, il ne s'agit pas que d'une nuance rhétorique. En aucun cas, le mouvement vers l'unité européenne ne doit pouvoir entraîner un bradage du Congo ni menacer la présence belge au cœur de l'Afrique. Telle est bien la doctrine qui, jusqu'en 1960, caractérise la position de la Belgique dans cette matière. Ce qui est en jeu, ce n'est en effet pas moins que la place de la Belgique dans les relations internationales et la recherche des voies permettant de la conforter. Pour les Belges confrontés aux projets d'Eurafric, il apparaît donc plus que jamais urgent d'attendre et de faire preuve de prudence.

Pour qui se situe dans le contexte idéologique des premières années du second après-guerre, ce raisonnement frileux demeure assez aisément explicable. Un tel état d'esprit est d'autant plus compréhensible que les empires d'outre-mer apparaissent encore dans les années cinquante comme un témoignage important de la puissance et du rang que les métropoles s'efforcent de conserver sur l'échiquier international. D'une certaine manière, sous l'effet de ce que l'historien français Charles-Robert Ageron a qualifié de « mythe compensateur », les territoires coloniaux acquièrent la vocation de rétablir l'équilibre des puissances et de contribuer à la sauvegarde des conditions d'une position internationale potentiellement menacée¹¹. Même s'il importe de faire la part des choses entre la réalité objective et la perception qu'un pays se fait de sa puissance, il n'en demeure pas moins vrai que pour l'écrasante majorité de ses dirigeants et de l'opinion publique, l'existence d'une Belgique d'outre-mer est fréquemment présentée comme la condition indispensable de la « grandeur nationale » et comme un moyen de se faire entendre là où se décide le sort des nations¹². Le

¹¹ C.-R. Ageron, « La survivance d'un mythe : la puissance par l'Empire colonial (1944-1947) », in *Revue française d'histoire d'outre-mer*, n°269, 1985, pp. 387-403.

¹² Un sondage effectué en 1956 auprès d'un échantillon de 3000 Belges représentatif de l'ensemble de la population laisse apparaître que 62,5 % des personnes interrogées estiment que la Belgique doit protester énergiquement contre les attaques anti-colonialistes visant le Congo. Mais 80,5 % des personnes interviewées déclarent que la présence belge au Congo est « légitime » tandis que 86,3 % des sondés jugent que cette présence belge au Congo est « utile » pour la Belgique. Les raisons les plus souvent évoquées à ce

Congo est ainsi perçu comme un élément irremplaçable du rayonnement de la Belgique à l'étranger. Peu de temps après la fin de la Seconde Guerre mondiale, nombreux sont ceux qui aiment à répéter que loin d'être une cause de faiblesse pour la métropole violée dans son territoire national, le Congo a prouvé qu'il était au contraire un appoint économique et stratégique ayant permis au pays de sortir victorieux du conflit. En matière coloniale, les Belges entendent à la fois voir grand et loin. Une telle conception pose inévitablement la question de savoir si la Belgique, au-delà des seuls critères liés à sa démographie ou à l'étendue de son territoire, est un petit pays ou s'il est vu comme tel par les autres nations¹³. Car c'est bien grâce à son « Empire » que la Belgique estime pouvoir encore faire figure de petite puissance en Europe et qu'elle espère demeurer à l'échelle et à la mesure des nécessités politiques et économiques du monde contemporain. Ramenée au contraire à son espace métropolitain, la Belgique risque d'être irrémédiablement condamnée à ne plus jouer dans les rapports internationaux qu'un rôle subalterne¹⁴. Conséquence directe de la dimension ultramarine du pays, ses dirigeants doivent mettre au point une stratégie pour assurer la défense armée du Congo. Tirant les enseignements des événements militaires de la Seconde Guerre mondiale et de l'effort de guerre du Congo au bénéfice des Alliés, la Belgique voit en effet sa colonie comme un possible « réduit national ». Pour certains stratèges et responsables politiques, il s'agit de tirer parti des dimensions et de la position géographique centrale du Congo en Afrique pour y développer un dispositif de défense pouvant servir de repli sécurisé pour les organes de décision politique et économique du pays. Le Congo doit ainsi offrir à la Belgique la profondeur qui lui fait défaut en Europe pour servir de base de départ pour une contre-attaque militaire en cas d'invasion du pays.

Dans la Belgique d'après-guerre, le mythe de la puissance ou à tout le moins du prestige par l'Empire est plus vivace que jamais. C'est donc un rôle décisif que la colonie tient dans la conception du destin national. Pour bien comprendre le propos, il importe de rappeler au seuil de cette étude que contrairement à toutes les autres puissances coloniales, la Belgique ne possède qu'une seule colonie sur laquelle se concentrent toutes ses initiatives outre-mer. Pour

sujet renvoient à la puissance économique de la Belgique, aux atouts de son industrie et aux débouchés pour son commerce extérieur ainsi qu'au maintien de sa place parmi les nations. Données chiffrées tirées de G. Jacquemyns, *Le Congo belge devant l'opinion publique*, Bruxelles, Insoc, 1956, pp. 57-61, 63-67, 73-75.

¹³ G. Trausch, « Quelques remarques sur la place et le rôle des petits pays en Europe », in G. Trausch (dir.), *Le rôle et la place des petits pays en Europe au XXe siècle*, Baden-Baden/Bruxelles, Nomos Verlag/Bruylant, 2005, pp. 27-42.

¹⁴ J. Helmreich, *Belgium and Europe. A study in small power diplomacy*, La Haye, Mouton, 1976, 451 p.

les Belges, le Congo est une grande source de fierté ; il est aussi l'objet d'une extrême susceptibilité. La dimension africaine de la Belgique joue à plein dans ses rapports avec ses voisins immédiats en Europe. Ainsi au sein du Benelux, la Belgique occupe une situation tout à fait particulière puisque le Luxembourg ne possède pas de colonie et que les Pays-Bas, traditionnellement tournés vers le large mais confrontés depuis la Seconde Guerre mondiale à une situation très difficile en Extrême-Orient, doivent concéder l'indépendance de l'Indonésie en 1949. Les tensions entre Bruxelles et La Haye ne sont d'ailleurs pas rares en matière coloniale. Ces différents éléments géopolitiques expliquent largement que la vocation coloniale de la Belgique ne la porte pas spontanément vers des solutions européennes derrière lesquelles peuvent se profiler des risques nouveaux d'ingérence étrangère, même collective, ou d'internationalisation. Dans ces conditions, on comprend que les milieux coloniaux ne se soient pas convertis à l'idée européenne et qu'ils demeurent très hostiles aux abandons de souveraineté nationale et aux délégations de compétence.

Certes dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Belgique jouit de la réputation d'un petit pays prospère, dynamique, exportateur et à l'économie très ouverte *a priori* favorable à une intégration poussée des marchés en Europe jugée conforme à ses intérêts. Souvent les autorités nationales n'ont d'ailleurs pas manqué de se prévaloir de l'image d'une Belgique bon élève dans la classe européenne. Ou de celle d'un pays fondateur dans lequel les choix européens feraient l'objet d'un consensus. Mais qu'en est-il vraiment ? Sans doute la réalité de l'histoire est-elle autrement plus contrastée. Étudier l'évolution de la politique européenne de la Belgique à travers le prisme colonial fournit en tout cas l'occasion d'aller à l'encontre d'un certain nombre d'idées reçues et de revisiter des épisodes parfois bien connus de l'histoire contemporaine du pays. Quitte à faire œuvre de démystification. Car l'engagement de la Belgique en faveur de l'unité européenne n'est assurément pas inconditionnel. L'approche qui est ici proposée doit donc permettre de mettre en lumière des aspects jusqu'à présent négligés de la politique étrangère belge. Ce nouvel angle d'observation permet en effet de mieux comprendre où et comment se situe le clivage entre la défense de la souveraineté nationale et la demande du pays pour une intégration poussée de l'Europe. La dimension coloniale nourrit, on l'a dit, des crispations en ce qui concerne les destinées européennes de la Belgique. Or, on le sait, l'intégration européenne n'est pas une fatalité. Le transfert de certaines parcelles de la souveraineté nationale à des institutions supranationales ne va pas de soi. L'intégration européenne ne relève pas non plus d'un mouvement linéaire ni d'un processus téléologique. Les résistances et les obstacles à l'intégration européenne sont

nombreux et de nature diverse. Il faut en définir la cause. On le sait, très nombreux sont les politologues, essentiellement anglo-saxons, qui ont eu recours à des théories savantes pour expliquer le sens des processus de construction européenne. On ne compte plus en effet les interprétations fédéralistes, fonctionnalistes, transactionnalistes, néofonctionnalistes, réalistes, néoréalistes, intergouvernementalistes, institutionnalistes, constructivistes ou encore celles relevant de la gouvernance à niveaux multiples¹⁵. En ce qui les concerne, certains historiens se sont plus ou moins inspirés de ces concepts qui, sans doute, ont montré leurs limites et ne rendent qu'imparfaitement compte de la réalité et de la complexité mouvante de l'intégration européenne¹⁶. Il n'en demeure pas moins que la politique européenne de la Belgique pose une série d'interrogations : jusqu'à quel point les rapports historiques de la Belgique avec l'Afrique centrale guident-ils les choix européens du pays entre 1945 et 1960 ? Comment permettent-ils d'expliquer les stratégies que la Belgique estime adaptées à la défense de ses propres intérêts ? La dimension coloniale de la Belgique laisse-t-elle apparaître des lignes de rupture dans sa politique européenne ? Les enjeux eurafricains conduisent-ils après la guerre la Belgique à repenser sa philosophie coloniale ? Pourquoi, après s'être longtemps opposée à tout débordement en Afrique du processus de construction européenne, la Belgique a-t-elle finalement accepté d'associer le Congo au Marché commun et à l'Euratom ? Les choix européens de la Belgique reposent sur des variables causales (contraintes géopolitiques, perception de la souveraineté nationale, rationalité économique, ...) qui, selon les circonstances et les époques, agissent différemment.

¹⁵ Sur la portée et sur l'évolution de ces interprétations théoriques et conceptuelles, on consultera notamment B. Rosamond, *Theories of European Integration*, Basingstoke, Palgrave, 2000, 232 p. ; W. Loth, W. Wessels (dir.), *Theorien europäischer Integration*, Opladen, Leske + Budrich, 2001 ; B. Nelsen, A. Stubb (dir.), *The European Union. Readings on Theory and Practice of European Integration*, Boulder, Lynne Rienner, 2003, A. Wiener, T. Diez (dir.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2003 ; J. Orbie, *Theorie van de Europese integratie. Ideeën, belangen en instellingen*, Louvain, Acco, 2009, 217 p. En langue française, les ouvrages de référence sont désormais ceux de R. Schwok, *Théories de l'intégration européenne. Approches, concepts et débats*, Paris, Montchrestien, 2005, 154 p. et de S. Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, 483 p.

¹⁶ Sans prétendre à l'exhaustivité, voir notamment A. Milward, « History, Political Science and European Integration », in K. E. Jorgensen, M. Pollack et B. Rosamond (dir.), *Handbook of European Union Politics*, Londres, Sage, 2006, pp. 99-103 ; L. Warloutzet et K. Rücker (dir.), *Quelle Europe ? Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2006 ; M. Rasmussen et A.-C. Knudsen (dir.), *The Road to a United Europe. Interpretations of the Process of European Integration*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2009, 380 p. ; W. Kaiser, « History meets politics. Overcoming interdisciplinary volapük in research on the EU », in *Journal of European Public Policy*, n°15/2, mars 2008, pp. 300-313 ; A. Warleigh-Lack, « Interdisciplinarity in research on the EU. Politics, history and prospects for collaboration », in W. Kaiser, B. Leucht et M. Rasmussen (dir.), *The History of the European Union. Origins of a Trans- and Supranational Polity (1950-1972)*, Londres, Routledge, 2008, pp. 206-220 ; W. Loth, « Explaining European Integration. The contribution from Historians », in *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, 2008, vol. 14, n°1, pp. 9-26 ; L. Warloutzet, « The Interdisciplinary Challenge in European Integration History », in *Journal of Contemporary History*, n°49/4, 2014, pp. 837-845.

Au-delà de la définition des objectifs et des modalités de l'Europe unie, l'étude de l'influence de l'outre-mer dans la politique européenne de la Belgique permet aussi de décortiquer les ressorts et certains mécanismes à l'œuvre dans le processus de décision. En cette matière, les interactions sont fortes entre les enjeux des relations bilatérales et ceux des relations multilatérales européennes. Les influences sur la politique coloniale et européenne de la Belgique sont variées et les pressions, tant intérieures qu'extérieures, jouent leur rôle. Dans le cas du Congo belge, les États-Unis sont depuis la Seconde Guerre mondiale en première ligne. Tout à la fois partenaire et rivale de la Belgique en Afrique centrale, la France constitue son autre interlocuteur privilégié. Les débats auxquels ces relations donnent lieu permettent de mieux identifier les acteurs de la politique étrangère du pays. Sur le plan intérieur, les relations parfois difficiles entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Colonies constituent pour notre sujet un poste d'observation tout à fait privilégié. C'est que les milieux coloniaux reprochent souvent à la diplomatie belge son ignorance du régime politique du Congo et de ses spécificités économiques, sociales et militaires. De même, les occupants de la Place royale reprochent assez régulièrement aux services des Affaires étrangères leur politique du fait accompli en matière coloniale.

En la matière, les questions qui se posent à l'historien sont, on le devine, nombreuses et variées. Les réponses, souvent difficiles à établir, reposent sur des facteurs multiples. Qui décide ? Comment s'articule l'action individuelle et collective dans le processus décisionnel ? Quel est le rôle des hommes par rapport aux structures administratives ou partisans ? L'opinion publique joue-t-elle un rôle ? La décision fait-elle l'objet de pressions pour la défense d'intérêts particuliers ? Comment mesurer la part des facteurs intérieurs et des influences extérieures ? La décision est-elle toujours le fruit d'une négociation, d'un compromis politique entre les tous les acteurs, publics et privés, de la politique étrangère nationale ? Depuis de nombreuses années, politologues et historiens ont heureusement forgé des outils méthodologiques permettant de mieux appréhender ces différents enjeux décisionnels¹⁷. En réalité, dans le cas belge, il apparaît vite que ceux qui prennent les

¹⁷ On songe notamment aux réflexions du politologue français Jean-Yves Haine qui, confrontant les différentes théories des relations internationales, examine les motivations à l'œuvre dans la politique étrangère américaine et l'évolution de la politique des États-Unis à l'égard de l'Europe par le biais notamment de l'Alliance atlantique : *Les États-Unis ont-ils besoin d'alliés ?*, Paris, Payot, 2004, 379 p. [pp. 181-202]. Plus récemment, on verra aussi É. du Réau, « Le processus de décision en politique étrangère. Les nouveaux enjeux du multilatéralisme », in R. Frank (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, PUF, 2012, pp. 529-544.

décisions au plus haut niveau de l'État ne sont pas nombreux. Comment alors mesurer le poids et l'influence du lobby colonial ? Quels sont ses relais auprès des élites dirigeantes belges ? Et comment définir l'articulation entre les différents niveaux de pouvoir et entre les acteurs (personnel politique, administratif et patronal, responsables militaires) de la politique étrangère de la Belgique ? Telles sont quelques-unes des questions qui retiendront l'attention au fil de la recherche.

2. La problématique

Dans le domaine des relations Europe-Afrique au cours des années cinquante, il ne fait pas de doute que la France et la Belgique se situent aux avant-postes, l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Italie ayant en effet déjà perdu toutes ou du moins la plupart de leurs anciennes colonies tandis que le Royaume-Uni et le Portugal, les yeux rivés sur leur Empire, hésitent à s'engager pleinement dans les premières réalisations européennes. D'une façon générale, Paris et Bruxelles sont confrontées au même dilemme : faut-il ou est-il même possible d'associer ou d'intégrer les possessions ultramarines du pays à cette Europe en formation ? Ou, au contraire, vaut-il mieux considérer la vocation coloniale et le devenir européen de la métropole comme deux problématiques tout à fait distinctes et, qui plus est, suffisamment complexes par elles-mêmes pour ne pas chercher à les mêler ? En d'autres mots, comment être à la fois en Europe et en-dehors de l'Europe ? Une telle étude n'a pas encore été entreprise.

Sans doute par ignorance ou par souci de simplicité du propos, les contemporains et les rares historiens qui ont abordé ces questions ont eu le plus souvent tendance à présenter les attitudes belges et françaises comme très proches, voire similaires. Les mêmes causes étant alors censées provoquer les mêmes effets. À l'analyse, il apparaît pourtant que cette explication n'est pas entièrement satisfaisante. Certes pour la Belgique, dès lors qu'il s'agit de questions européennes ou coloniales, la France constitue un point de référence incontournable. Ainsi la politique que mène son grand voisin dans ses colonies africaines lui

Parmi une littérature internationale particulièrement étoffée, on signalera tout spécialement les travaux de J. Barréa, *Théories des relations internationales*, Louvain-la-Neuve, Artel, 1994 ; J.-B. Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1970, pp. 411-444 ; J.-B. Duroselle, « La décision de politique étrangère. Esquisse d'un modèle type », in *Relations internationales*, n°1, 1974, pp. 5-26 ; D. Battistella, *Théories des relations internationales*, Paris, Les Presses de Sciences-Po, 2009 ; C. F. Hermann, C. W. Kegley et J. M. Rosenau (dir.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Londres, Harper Collins Academic, 1991, 538 p. ; M.-C. Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1998, 409 p.

sert tantôt de source d'inspiration tantôt de contre-modèle, les Belges puisant constamment dans la situation française des arguments *pro et contra* pour définir leur propre position. Situation qui s'explique d'autant plus aisément que la Belgique, bien consciente de son statut de petite puissance, veille constamment à ne pas se trouver isolée dans les combinaisons internationales. Pour l'historien, l'exercice de comparaison entre les positions belge et française en Afrique constitue dès lors une démarche riche d'enseignements. Il ne permet pas seulement d'élargir la perspective. Il s'avère aussi très utile pour mettre en lumière la singularité de la situation du Congo belge. De même l'histoire peu connue de la coopération des deux pays en Afrique laisse-t-elle apparaître, en creux, l'importance et l'ambiguïté des relations franco-belges qui, au-delà des discours généreux qui en appellent à une coopération bilatérale ou européenne en Afrique, cachent souvent mal la méfiance et la concurrence larvée entre les deux métropoles de part et d'autre du fleuve Congo.

Il est vrai que si les deux pays sont *de facto* les plus directement concernés par la question eurafricaine, leur situation outre-mer est objectivement peu comparable, tant en termes politiques qu'économiques ou militaires. Malgré les contacts permanents entre Paris et Bruxelles sur les affaires africaines, l'alliance supposée entre la France et la Belgique ne résiste en effet pas longtemps à l'examen. À y regarder de plus près, les autorités belges sont dans un état d'esprit radicalement différent de celui des autorités françaises qui, suite à l'insurrection nationaliste à Madagascar (1947), à la défaite humiliante à Diên Biên Phù (mai 1954), aux « événements » qui secouent l'Algérie (depuis la fin 1954), aux revendications de Bandoeng (avril 1955) et au fiasco de Suez (novembre 1956), pressentent de plus en plus clairement la fin de l'ère coloniale. Jusqu'en 1959, soit quelques mois seulement avant l'indépendance du Congo, la Belgique se caractérise au contraire par une étonnante bonne conscience coloniale. Comme par miracle, les questions liées au mouvement de décolonisation ne semblent pas atteindre le Congo. Apparemment indifférent aux troubles qui agitent l'Asie, l'Afrique du Nord et même les colonies britanniques d'Afrique occidentale, le Congo des années cinquante, très prospère, reste il est vrai parfaitement calme. Aussi, habités par un évident complexe de supériorité en matière coloniale, les Belges témoignent une confiance aveugle dans le succès de leurs méthodes de colonisation. Les problèmes politiques de la colonie semblent donc encore très lointains et, hormis dans certains cercles progressistes, ne sont pratiquement jamais évoqués. Ce qui explique que les Belges concentrent leurs efforts sur le développement économique et social du Congo en reportant

toujours à plus tard l'examen des problèmes politiques. C'est assez dire si le sentiment d'urgence qui conduit certains responsables de l'Union française à favoriser des solutions eurafricaines est totalement absent en Belgique qui, jusqu'en 1959, n'entrevoit pas la fin pourtant prochaine de son expérience coloniale.

Basés sur une conception politique radicalement différente des rapports coloniaux, les territoires d'outre-mer belges et français sont également très différents sur le plan économique. Alors que l'Union française est fortement intégrée et assure à ses PTOM le bénéfice d'un régime préférentiel et une protection de la concurrence internationale par des dispositions douanières et monétaires, la zone coloniale belge n'est guère centralisée. Et tous les chiffres confirment le caractère très extraverti de l'économie congolaise et sa grande dépendance par rapport à la conjoncture mondiale. Ceci tient surtout au fait que le Congo et le territoire sous tutelle du Ruanda-Urundi, en union douanière, sont soumis au régime très libéral de la « porte ouverte » établi dans la zone du bassin conventionnel du Congo par l'Acte de Berlin de 1885 confirmé en 1892 par l'Acte général de Bruxelles puis en 1919 par la Convention de Saint-Germain-en-Laye. En pratique, ce régime particulier exclut toute mesure discriminatoire dans le domaine économique en raison de la nationalité des personnes, des marchandises ou des capitaux. Contrairement à l'Union française, qui connaît en son sein un régime de libre-échange, de franchise douanière avec une monnaie commune, il n'existe donc pas de marché commun privilégié entre la Belgique et l'Afrique belge, tant sur le plan monétaire que commercial. Ainsi ces territoires se trouvent *de facto* en état de libre-échange avec le reste du monde. Pour autant, en vertu de l'adage selon lequel « le commerce suit le pavillon », le régime de traitement commercial uniforme n'empêche pas la Belgique d'occuper une position privilégiée dans le mouvement d'échanges avec ses territoires d'Afrique par rapport aux importateurs étrangers considérés séparément.

Mais en s'appuyant sur la plupart des marchés mondiaux, le commerce extérieur du Congo belge et du Ruanda-Urundi présente une structure des prix en équilibre avec l'ensemble de la structure des prix mondiaux. Les produits des territoires belges d'outre-mer sont donc mieux préparés à la concurrence internationale que les produits français de la zone franc. C'est ce qui explique que si la France cherche à favoriser les investissements de ses partenaires européens pour réaliser des plans de développement économique et social et concrétiser en Afrique des grands projets d'infrastructure qu'elle ne peut plus financer seule, la Belgique ne

voit aucunement dans sa colonie un fardeau économique. Et cela d'autant plus que l'expansion du Congo est à son plein apogée au milieu des années cinquante. Rien n'indique alors que cette tendance doive s'arrêter bientôt. Alors que la majorité des investissements en Afrique française sont d'origine publique, ce sont les acteurs non étatiques qui, au Congo belge, fournissent le principal effort financier. Le financement des infrastructures du Congo repose presque exclusivement sur les excédents à son budget ordinaire, sur des prêts internationaux et sur ses ressources propres à travers des emprunts qui font appel à l'épargne et au marché des capitaux congolais. L'eût-elle même voulu que la métropole seule n'est de toute façon pas en mesure de satisfaire tous les besoins de sa colonie qui, dès lors, profite logiquement de la concurrence internationale, des meilleurs prix sur les marchés mondiaux et de l'émulation suscitée entre les importateurs étrangers. D'où l'attitude très pragmatique de la Belgique qui, face aux revendications latentes d'internationalisation des colonies, s'efforce de présenter le régime libéral de la « porte ouverte » comme l'exemple à suivre par les autres métropoles afin d'assurer le développement économique et social de l'Afrique mais aussi de sauvegarder ses droits historiques sur ses possessions ultramarines s'ils devaient être contestés.

Interviennent aussi dans la position de la Belgique des considérations psychologiques. Les éventuelles implications extra-métropolitaines des projets européens ne font en effet que raviver un complexe de « citadelle assiégée » très symptomatique de la colonisation belge dont on a déjà dit qu'elle était l'objet d'une grande susceptibilité. La crainte est grande en effet de voir des pays comme l'Allemagne ou l'Italie reprendre pied en Afrique centrale sous couvert d'une collaboration européenne. Ceci explique que le ministère des Colonies se soit systématiquement évertué à faire diversion et à noyer, ou à tout le moins à édulcorer, les projets successifs. Excluant la participation immédiate du Congo et du Ruanda-Urundi sous tutelle à ces ensembles européens, les autorités belges jugent au contraire beaucoup plus prudent de confier au Conseil de l'Europe et au Comité TOM de l'OECE le soin d'étudier les conditions d'une collaboration accrue entre l'Europe et l'Afrique. La Belgique, en qualité de puissance coloniale, y est en effet représentée au même titre que d'autres métropoles, dont le Portugal et la Grande-Bretagne. Elle s'y sent par conséquent moins isolée, moins menacée. D'où aussi la nette préférence des Belges pour les travaux d'institutions consultatives, délibératives et intergouvernementales dépourvues en vérité de tout réel pouvoir contraignant. De même, comme gage de sa bonne volonté diplomatique, le pays renvoie

volontiers aux expériences conjointes menées depuis 1950 par la Commission pour la coopération technique en Afrique au Sud du Sahara (CCTA), conseil représentatif de six pays - Belgique, France, Grande-Bretagne, Portugal, Rhodésie du Sud et Afrique du Sud - chargé de coordonner les programmes de développement dans leurs aspects exclusivement techniques et scientifiques.

On l'aura compris, l'étude de la problématique de l'outre-mer dans la politique européenne de la Belgique place notre recherche à la croisée de l'histoire de la construction européenne et de celle de la colonisation. L'éventuelle participation du Congo belge à la construction de l'Europe est en effet susceptible d'entraîner des conséquences directes et majeures sur le système colonial belge. La pérennité du « modèle colonial belge » est clairement en jeu. Qu'il s'agisse de ses dimensions politiques, économiques, sociales ou militaires. En réalité, la perspective d'une éventuelle participation des colonies à un ensemble européen éclaire et interroge sous un jour nouveau la relation que la Belgique entretient et tient à maintenir avec l'Afrique centrale. En s'inspirant notamment d'une approche réaliste qui, sans ignorer une part d'idéal, analyse surtout la construction européenne à travers l'action des États et sous l'angle des rapports de forces¹⁸, on s'efforcera donc de mettre en évidence les lignes de force de la politique étrangère et européenne de la Belgique dans sa dimension congolaise en croisant à la fois les problématiques, les approches comparatistes et les sources. Non sans s'inspirer au passage des travaux relatifs à la problématique particulière des petits pays – ou du moins considérés comme tels par les Grands – dans les relations internationales et européennes¹⁹, on s'efforcera aussi de dresser l'ébauche d'une réflexion sur l'avenir des relations politiques entre la Belgique et le Congo et sur l'élaboration d'une politique nationale d'aide aux pays en voie de développement.

¹⁸ R. Frank, « Penser historiquement les relations internationales », in *Annuaire français de relations internationales*, Paris, 2003, vol. 4, pp. 42-65.

¹⁹ A. Fleury, « Les petits États dans la politique européenne aux XIXe et XXe siècles », in M. Dumoulin et G. Duchenne (dir.), *Les petits États et la construction européenne*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2002, pp. ; G. Trausch, *Le rôle et la place des petits pays dans l'Europe du XXe siècle*, Baden-Baden, Nomos, 2003, 531 p. ; G. Trausch, « La place et le rôle des petits pays en Europe », in R. Franck (dir.), *Les identités européennes au XXe siècle. Diversités, convergences et solidarités*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004, pp. 111-124 ; C. Ingebritsen, I. Neumann, S. Gstohl et J. Beyer (dir.), *Small States in International Relations*, University of Washington Press, 2006, 352 p.

Les limites chronologiques, 1945-1960, se sont d'elles-mêmes imposées à nous même si un des premiers chapitres analyse l'apparition du concept d'Eurafrique dans les milieux pacifistes et pro-européens de l'entre-deux-guerres et retrace ses évolutions et son instrumentalisation en Belgique jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Mais ce n'est vraiment qu'après 1945 que se manifeste la nécessité d'une plus grande coopération entre les puissances coloniales en Afrique et que se concrétisent les projets visant à associer les colonies africaines aux progrès de l'unification européenne. Et c'est en 1960 que disparaissent la plupart des derniers Empires coloniaux, sonnait ainsi le glas des espérances eurafricaines. Au même moment, la mise en œuvre de la politique d'aide au développement par la Communauté économique européenne (CEE) inaugure, à tout le moins dans les cas belge et français, une ère tout à fait nouvelle dans l'histoire des relations Europe-Afrique.

3. Un état de l'historiographie

C'est en Suisse qu'apparaissent les premières recherches sur l'histoire des projets d'Eurafrique. Dès 1970, le géographe et sociologue genevois Max Liniger-Goumaz consacre en effet une bibliographie détaillée à cette question. Deux ans plus tard, il publie à Yaoundé un essai original intitulé *L'Eurafrique, utopie ou réalité ? Les métamorphoses d'une idée* qui mobilise une quantité importante de sources publiées. C'est ensuite aux États-Unis que sont menés les premiers travaux universitaires sur l'idée d'Eurafrique. Dès 1973, J. D. Trunze consacre en effet à l'Université de Virginie une thèse de doctorat intitulée *Eurafrica : counterpart or counterpoint ? A study of French views on regional integration*. Neuf ans plus tard, T. O. Onyefulu défend à l'Université de Floride une thèse inédite et plus fouillée sous la forme d'une interrogation : *Eurafrica: Neocolonialism or Interdependance ?* S'ils ont certes le mérite d'ouvrir la voie en défrichant un terrain encore largement inexploré, aucun de ces travaux ne repose toutefois sur un corpus archivistique précis.

En France, il faut attendre l'année 1975 pour que soit publié un article de l'historien de la colonisation Charles-Robert Ageron qui, le premier, attire l'attention sur l'importance du thème eurafricain dans le débat colonial franco-allemand des années vingt et trente. Ce sera ensuite, mais quinze ans plus tard, au tour de René Girault et de Pierre Guillen de se pencher sur la place de l'Union française dans la négociation des traités de Rome. En 1987, dans la foulée des travaux pionniers de Jacques Marseille sur le déclin du capitalisme français dans les colonies, c'est Hubert Bonin qui, dans sa remarquable *Histoire économique de la IVe*

République, met le doigt sur les débats qui, au cours des années cinquante, divisent les décideurs politiques et industriels français au sujet du développement de l'économie de l'Empire face aux nouvelles perspectives de l'unité européenne. L'année suivante, dans la thèse qu'il défend à l'Institut universitaire européen de Florence, l'Italien Ruggero Ranieri est le premier à attirer l'attention sur les discussions franco-italiennes du début des années cinquante au sujet de l'éventuelle participation des mines de fer algériennes dans le plan Schuman. En 1993, l'historien néerlandais Rik Schreurs pour la première fois mobilise des archives communautaires récemment accessibles pour préciser la place de l'Union française dans la préparation du Marché commun. Quatre ans plus tard, Schreurs approfondit encore sa réflexion en consacrant cette fois un article aux projets élaborés au début des années cinquante par l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) en faveur du développement de l'Afrique. À la même époque, à travers ses nombreux travaux sur les aides américaines pour la reconstruction de l'Europe occidentale dans le cadre du plan Marshall, le Français Gérard Bossuat prend à son tour la mesure de l'intervention technique et financière des États-Unis dans les territoires français d'outre-mer. Enfin, au début des années quatre-vingt-dix, quelques mémoires de licence ou de maîtrise font également leur apparition en France, en Belgique et en Italie. L'Eurafrique et ses variantes constituent désormais un thème de recherche. Mais même s'ils constituent un apport appréciable à la connaissance du sujet et s'ils ont constitué pour nous, au départ, un guide précieux, aucun de ces travaux pionniers ne débouche sur une véritable synthèse. Il en est d'ailleurs de même pour l'ouvrage *Stratégies d'Empire* de Catherine Hodeir qui, en 2003, consacre des pages très instructives à l'attitude du grand patronat colonial français par rapport aux projets d'unification européenne.

Aussi doit-on se féliciter de la parution en 2005 du volume collectif *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la convention de Lomé I* sous la direction de Marie-Thérèse Bitsch et Gérard Bossuat. Publié dans la foulée du premier colloque international consacré à ces questions en avril 2004 à Paris, l'ouvrage peut aujourd'hui être utilement complété par la thèse publiée en 2010 d'Yves Montarsolo sur le thème *L'Eurafrique, contrepoint de l'idée d'Europe. Le cas français de la fin de Deuxième Guerre mondiale aux négociations des traités de Rome*. Mais comme son intitulé l'indique, cette thèse défendue en 2006 à l'Université d'Aix-Marseille n'éclaire que fort peu, et de façon tout à fait incidente, la position belge. De même, s'ils apportent certes beaucoup d'éléments très intéressants pour la compréhension des enjeux que soulèvent les relations entre l'Afrique et l'Europe en construction après la Seconde Guerre mondiale, l'ouvrage de Thomas Moser, *Europäische*

Integration, Dekolonisation, Eurafrika. Eine historische Analyse über die Entstehungsbedingungen der Eurafrikanischen Gemeinschaft von der Weltwirtschaftskrise bis zum Jaunde-Vertrag (1929-1963) publié en 2000 et, plus récemment (2008), celui de Guia Migani, *La France et l'Afrique sub-saharienne (1957-1963). Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*, ne font eux aussi qu'effleurer la spécificité du Congo belge dans ce débat. S'il ne délivre certes pas d'informations vraiment neuves sur le sujet, le livre récent des politologues suédois Peo Hansen et Stefan Jonsson *Eurafrika. The Untold History of European Integration and Colonialism* (2014) offre quant à lui le grand avantage de fournir aux lecteurs anglophones la première synthèse sur l'histoire de l'idée d'Eurafrique. Il faut aussi saluer les efforts de Patrick Pasture qui, dans son ouvrage récent *Imagining European Unity since 1000 AD* (2015) accorde une place non négligeable à la question coloniale dans la formation des discours européens après la Seconde Guerre mondiale. Mais curieusement, à lire ces travaux, tout se passe le plus souvent comme si la France seule avait été concernée par les enjeux coloniaux de la construction européenne. Enfin, si dans une thèse au titre pourtant prometteur *Les États-Unis ont-ils décolonisé l'Afrique noire francophone ?* qui paraît en 2005 François Durpaire apporte quelques éclairages nouveaux sur l'évolution de la politique américaine, vue notamment sous l'angle de la communauté noire, vis-à-vis des empires coloniaux belges et français pendant la Guerre froide, il n'explore en revanche que fort peu la complexité des relations triangulaires entre les États-Unis, la France et la Belgique en matière coloniale. Et on cherchera en vain des éléments nouveaux sur la situation singulière du Congo belge.

La plupart des travaux en langue anglaise se réclamant des *Postcolonial Studies*, dont l'ambition principale est à la fois de renouveler les méthodes et les problématiques, n'échappent malheureusement pas à cette myopie sur la situation belge. Prêtant une attention particulière aux enjeux de la décolonisation, le plus souvent dans une démarche comparatiste, ils ne font par ailleurs que très rarement le lien entre la marche vers les indépendances africaines et les efforts poursuivis au même moment en Europe de l'Ouest en faveur d'une plus grande coopération économique et politique. Et quand cette relation est évoquée, c'est dans la plupart des cas la situation de la France et de son Empire qui est une nouvelle fois prise en considération. Ceci transparaît clairement dans l'ouvrage fondamental *Decolonization and African Independence. The transfers of power (1960-1980)* de Gifford Prosser et William Roger qui, dès 1988, accordent une place aux explications pionnières de Catherine Coquery-Vidrovitch sur les conséquences commerciales de l'association des

territoires français d'outre-mer à la CEE et sur les premiers pas d'une politique européenne d'aide au développement. Plus récemment, c'est John Hargreaves qui, dans son livre *Decolonization in Africa* (1996), évoque la volonté pour la France de se repositionner sur la scène internationale à travers l'unité européenne, quitte à partager avec ses partenaires le poids du fardeau colonial. Présentant la décolonisation du Congo comme un processus très rapide et mal préparé, il ne dit toutefois pas un mot de la politique européenne de la Belgique. S'il fait lui aussi l'impasse sur les spécificités du Congo belge, il faut néanmoins saluer la décision de James D. Le Sueur de rééditer dans son manuel *The Decolonization Reader* (2003) un article de l'historienne de l'économie Catherine Schenk consacré à l'impact du Commonwealth et du facteur colonial sur le projet britannique en 1956 d'une zone de libre-échange dans le cadre de l'Organisation européenne de coopération économique. Si le manuel *The Routledge Companion to Decolonization* (2006) de Dietmar Rothermund fournit un aperçu très utile de la marche vers l'indépendance du Congo belge, il ne dit rien en revanche des liens entre la dimension coloniale de la Belgique et ses prises de position sur les dossiers européens après la Seconde Guerre mondiale. Et que dire des ouvrages récents *Crises of Empire. Decolonization and Europe's Imperial States (1918-1975)* de M. Thomas, B. Moore et L. J. Butler (2008), *Decolonization and its impact : a comparative approach to the end of the colonial empires* de Martin Shipway (2008) ou *Fight or Flight : Britain, France and their roads from Empire* de Martin Thomas (2014) qui tous décrivent la décolonisation française sans évoquer la politique européenne de la France ni ses tentatives pour donner forme à l'idée d'Eurafric ? Si elles replacent utilement la décolonisation dans son contexte international, les contributions rassemblées dans le livre *The ends of European Colonial Empires : Cases and Comparisons* (2015) des historiens portugais Miguel Bandeira Jerónimo et António Costa Pinto limitent leur propos à la Guerre froide sans pratiquement rien dire du processus en cours d'intégration européenne. Enfin, s'il évoque certes l'idée d'Eurafric sans pourtant en expliquer les significations ni l'évolution historique dans son ouvrage *After Empires. European Integration, Decolonization and the Challenge from the Global South, 1957-1986* (2012), Giuliano Garavini ne nous apprend malheureusement rien sur la place particulière des colonies africaines par rapport à l'Europe en construction avant les indépendances.

À cet égard, les travaux de l'historien américain Frederick Cooper sur l'histoire de l'Afrique font assurément figure d'heureuse exception. Déjà remarqué pour ses recherches notamment

sur l'histoire de l'aide au développement dans les relations Nord-Sud, il livre dans son essai *Africa in the World: Capitalism, Empire, Nation-State* (Harvard University Press, 2014) une réflexion sur le sens à donner à la fin des empires coloniaux européens et à l'émergence des indépendances politiques en Afrique au tournant des années 1950-1960. Cette réflexion, Cooper l'approfondit dans son dernier ouvrage *Citizenship between Empire and Nation: Remaking France and French Africa (1945-1960)* (Princeton University Press, 2014) en s'interrogeant cette fois sur les voies de la décolonisation de l'Afrique (noire) française après la Seconde Guerre mondiale. Il se concentre sur les débats politiques liés à l'époque aux possibles modes de citoyenneté, aux concepts de nationalité et à la diversité du statut des personnes dans le cadre d'une éventuelle communauté franco-africaine. Il montre ainsi comment s'est opérée la transition, parfois sans une réelle conscience des enjeux de la part des acteurs ou des témoins, d'un monde des empires à un monde des États-nations en Afrique au lendemain des indépendances. Mais la grille de lecture de Cooper se distingue également par l'attention particulière qu'il porte aux contours de l'idée d'Eurafrique telle que défendue au début des années 1950 par certains leaders africains (L. S. Senghor, F. Houphouët-Boigny, S. M. Apithy, ...), tant au sein de l'Assemblée nationale française qu'auprès de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe ou de l'Assemblée *ad hoc* chargée en 1952-1953 de préparer le traité de Communauté politique européenne. Cooper montre ainsi à quel point ces élus africains se sont efforcés de faire prendre conscience aux dirigeants de l'Hexagone de l'importance d'associer les Africains dans le respect de leurs différences au projet européen dans une perspective supranationale. L'objectif étant de faire de l'Afrique et de ses habitants un partenaire à part entière de l'Europe unie et non pas une colonie dont on pourrait disposer unilatéralement pour mieux exploiter ses ressources. Cooper évoque enfin, en combinant les archives du ministère de la France d'outre-mer et la littérature scientifique récente, la stratégie poursuivie par le gouvernement français pour associer ses territoires ultramarins à la Communauté économique européenne.

Sur un autre plan, il faut aussi saluer la somme que l'historien allemand Gerhard Mollin a consacrée en 1996 aux relations entre les États-Unis et la Belgique coloniale : *Die USA und der Kolonialismus. Amerika als Partner und Nachfolger der belgischen Macht in Afrika (1939-1965)*. Parmi d'autres choses, l'ouvrage offre le grand mérite de reposer sur une quantité impressionnante de sources américaines trop souvent négligées par les historiens belges. Ainsi les travaux pourtant très utiles de Jacques Vanderlinden sur l'uranium du Congo ne comportent-ils pas d'indication des sources consultées. De même, on ne peut ignorer les

travaux pionniers et essentiels que l'historien américain Jonathan Helmreich a consacrés à l'étude des relations très particulières qu'ont nouées pendant près de vingt ans les États-Unis et la Belgique autour des questions atomiques et de l'utilisation de l'uranium produit au Katanga. Là encore, les archives américaines fournissent une foule d'indications extrêmement précises. En 2004, l'ouvrage *The United States and the Nuclear Dimension of European Integration* de l'historien danois Gunnar Skogmar est le premier qui évoque l'importance de l'uranium congolais dans les projets atomiques européens. Enfin, il convient de relever les travaux de John Kent qui, depuis 1992, renouvellent nos connaissances sur la place de l'Afrique dans la politique européenne du Royaume-Uni à partir de la fin des années quarante et éclairent d'un jour nouveau les efforts conjoints des puissances coloniales pour développer leur coopération outre-mer. Tout dernièrement, c'est l'historienne américaine Susan Pedersen qui, dans son livre *The Guardians. The League of Nations and the Crisis of Empire* (2015), a décrit la place importante des revendications territoriales et de la question coloniale dans les débats de la Société des nations, notamment en ce qui concerne une éventuelle redistribution des territoires africains sous mandat. En Belgique, il faut enfin signaler tout spécialement l'intérêt majeur des travaux que le Prof. Guy Vanthemsche a consacrés à l'économie congolaise et à la place de la colonie dans la vie politique belge. En particulier, publié dans la série de la « Nouvelle Histoire de Belgique », son ouvrage *La Belgique et le Congo. Empreintes d'une colonie (1885-1980)* apporte bien des éléments neufs au sujet des effets de l'aventure africaine sur la Belgique, notamment sur sa politique étrangère et son activité diplomatique.

4. Les sources

On le devine, les questions soulevées par la présente recherche ont conduit à la consultation de nombreuses archives, publiques et privées, en Belgique et à l'étranger. Celles-ci se sont heureusement révélées abondantes et variées. En tout premier lieu, les très riches « Archives africaines », héritées de l'ancien ministère belge des Colonies, constituent une source capitale. Longtemps inaccessibles ou en tout cas soumises à des conditions très strictes de consultation, ces archives aujourd'hui gérées par le Service public fédéral (SPF, ancien ministère) des Affaires étrangères renseignent en effet avec une remarquable précision sur les projets et sur les positions du personnel politique de l'Afrique belge. Elles se révèlent particulièrement éclairantes en ce qui concerne la coopération franco-belge de part et d'autre

du fleuve Congo. Outre les archives de cabinet, ces fonds conservent aussi les papiers de certains hauts fonctionnaires coloniaux directement impliqués dans la défense des intérêts belges en Afrique. On songe notamment aux archives de Pierre Staner qui, en sa qualité d'inspecteur royal des Colonies, représente directement la Place royale à la plupart des conférences internationales et aux négociations de Val Duchesse sur le Marché commun et l'Euratom. On soulignera aussi l'intérêt des papiers de Léon Bruneel, ancien chef de cabinet du ministre Pierre Wigny et longtemps président de l'Association des intérêts coloniaux belges (AICB). Pour la première fois, ces archives permettent d'étudier avec précision le rôle du patronat belge et colonial dans la préparation du régime d'association du Congo et du Ruanda-Urundi à la Communauté économique européenne (CEE). De même les archives de l'ancien ministre des Colonies André Dequae, conservées au Kadoc à Leuven, se sont-elles révélées extrêmement riches en ce qui concerne notamment les enjeux africains du projet de Communauté politique européenne (CPE) et la place grandissante du Congo dans les plans militaires que la Belgique échafaude après la Seconde Guerre mondiale. Malgré son grand âge – il était né en 1915 – André Dequae a bien voulu nous recevoir à Courtrai en décembre 2005, soit quelques mois avant son décès survenu en août 2006, pour répondre à nos questions et ainsi mieux préciser ou infirmer certaines de nos intuitions²⁰.

Mais aussi riches qu'elles puissent être, les « Archives africaines » ne peuvent ici suffire. Selon la Charte coloniale de 1908, le ministère des Colonies n'était en effet compétent que pour l'administration civile de la colonie, l'application des lois et des règlements de la colonie et les relations avec les populations congolaises. Aussi les archives du SPF Affaires étrangères, seul habilité à diriger la politique étrangère du Congo belge, sont-elles absolument irremplaçables. Elles permettent en effet d'appréhender le cœur du centre politico-décisionnel de la politique africaine de la Belgique à l'occasion de chaque négociation de nature européenne. Les dossiers du ministère des Affaires étrangères, dont certains n'ont d'ailleurs pu être consultés qu'après obtention d'une dérogation accordée par la commission diplomatique, contiennent aussi une foule d'informations sur le rôle de certains acteurs non gouvernementaux qui permettent de dépasser l'histoire diplomatique. On songe notamment aux grandes entreprises coloniales qui jouissent d'une très grande écoute auprès des

²⁰ Il ne reste aujourd'hui plus guère en vie de personnalités qui furent directement impliquées dans les relations entre l'Europe en construction et le Congo belge. Dans le cadre de ce travail, l'exercice d'histoire orale s'est donc limité à l'utilisation des retranscriptions disponibles d'entretiens historiques autrefois réalisés par certains centres de recherche ou de documentation en Belgique, en France, aux Pays-Bas, en Suisse ou aux États-Unis.

responsables politiques du pays. De même, ces documents renseignent de façon très détaillée sur les relations que la Belgique entretient avec les puissances étrangères en Afrique. Plus spécialement, ils révèlent souvent le dessous des cartes en ce qui concerne les relations franco-belges de part et d'autre du fleuve Congo. La confrontation des archives coloniales et diplomatiques permet enfin de mettre en lumière les rivalités récurrentes entre les deux administrations en ce qui concerne le sort du Congo.

Enfin, les archives diplomatiques de l'administration centrale ont été utilement complétées et recoupées avec certains fonds extérieurs. C'est notamment le cas des papiers de l'ancien ministre des Colonies et des Affaires étrangères Pierre Wigny, aujourd'hui confiées au Centre d'étude d'histoire de l'Europe contemporaine (CEHEC) à l'Université catholique de Louvain. Mais on songe aussi aux riches archives personnelles d'Octave Louwers, inamovible conseiller colonial au ministère des Affaires étrangères, et aux papiers de Jacques Delvaux de Fenffe, directeur général de la politique au ministère des Affaires étrangères entre 1953 et 1959. Ces archives contiennent de nombreuses notes qui, le plus souvent, sont extrêmement précises sur la doctrine coloniale de la Belgique au regard des enjeux internationaux et européens. Pour les questions relatives à la place du Congo dans les réflexions stratégiques dans la Belgique de l'après-guerre, les archives du Comité ministériel de défense, consultables depuis janvier 2010, se sont révélées d'une extrême richesse. De même, les papiers de Pierre Ryckmans renseignent avec une rare précision sur la conduite de la diplomatie atomique de la Belgique face aux États-Unis et aux partenaires européens. Désormais consultables, les archives de l'ancien Premier ministre Achille Van Acker contiennent les procès-verbaux de tous les Conseils des ministres entre 1954 et 1958, qui entre-temps ont été numérisés et rendus accessibles sur le site internet des Archives de l'État²¹. Il s'agit bien sûr de documents d'une importance capitale pour notre recherche puisqu'ils permettent de suivre le cheminement des projets et des décisions au plus haut niveau de l'État, y compris les arbitrages politiques imposés par le chef du gouvernement dans les affaires relatives aux questions européennes et congolaises. Mais on trouve aussi dans les archives Van Acker de nombreuses informations sur les projets de construction du barrage hydroélectrique d'Inga et d'une usine de séparation isotopique en Afrique dans le sillage des négociations de l'Euratom. Les archives de l'ancien ministre Paul van Zeeland, qui fournissent de nombreux éléments sur la politique étrangère belge au début des années

²¹ <http://arch.arch.be/conseildesministres>

cinquante, apportent des éclairages nouveaux sur les efforts de certains groupes financiers européens pour développer ensemble les ressources du sous-sol africain. Enfin, les archives laissées par l'ancien Premier ministre Joseph Pholien contiennent énormément de documents relatifs à la fois aux questions congolaises et européennes. Les procès-verbaux des Conseils des ministres entre 1951 et 1952 s'y trouvent également rassemblés. Conservées au Centre de documentation historique des forces armées belges, les archives du ministère de la Défense nationale fournissent de très nombreuses indications sur la place du Congo dans la stratégie militaire du pays, notamment en ce qui concerne l'idée de réduit national. Toutes les archives publiques belges et étrangères méritent d'être confrontées aux archives des holdings et des grands groupes industriels belges qui, ayant tissé des liens étroits avec l'administration coloniale et les pouvoirs politiques, ont tant façonné le développement économique du Congo. Les documents conservés permettent de mieux comprendre la nature exacte de ces liens et la manière dont les acteurs économiques ont cherché à peser sur les relations extérieures de la Belgique en relation avec sa colonie.

Rarement exploitées, les archives des partis politiques se révèlent certes de qualité inégale. Mais dans bien des cas ces papiers permettent néanmoins de suivre l'évolution des conceptions coloniales du personnel politique belge et renseignent utilement sur les querelles partisans qui, autour des questions congolaises, renvoient aussi à des motivations de politique intérieure. C'est notamment le cas des archives du parti social chrétien conservées au Kadoc. Certaines archives n'ont malheureusement pas pu être consultées. C'est le cas des archives du Palais royal dont l'accès ne nous a malheureusement pas été accordé. Aussi est-ce par recoupement d'indications éparses qu'il faut tenter de mesurer le rôle et l'état d'esprit du roi Baudouin dans les dossiers relatifs au Congo. En France, ce sont les archives du Commissariat à l'énergie atomique qui, nous a-t-il été répondu, ne sont pas encore classées en ce qui concerne la négociation de l'Euratom. Enfin, il eût été très certainement profitable de consulter les archives de la Fédération des entreprises de Belgique (FEB) qui, bien que déposées et inventoriées aux Archives générales du Royaume, restent pour le moment inaccessibles.

Il a néanmoins été possible de combler beaucoup de lacunes en recourant à d'autres sources. En ce qui concerne les archives étrangères, il s'est vite avéré indispensable de compléter les archives belges par les fonds, extrêmement riches, du ministère français des Affaires étrangères. S'y trouvent notamment conservés les papiers du sous-préfet Jacques Bruneau en

charge entre 1945 et 1960 au sein du Quai d'Orsay des questions de coopération économique et technique dans les pays d'outre-mer et de l'Union française. De même, les rapports d'ambassade fourmillent d'informations précises sur les contacts permanents entre Bruxelles et Paris et révèlent souvent une certaine forme de rivalité franco-belge outre-mer. Les fonds du ministère de la France d'outre-mer conservés à Aix-en-Provence aux Archives nationales d'outre-mer (ANOM) sont aussi, faut-il le dire, très riches. Elles contiennent une abondante correspondance diplomatique qui montre à quel point les relations franco-belges étaient importantes du point de vue colonial. Combinées avec les archives de Jean Monnet conservées à Lausanne, elles permettent de constater que contrairement à ce qui est le plus souvent admis, l'éventuelle extension du plan Schuman aux pays et territoires d'outre-mer a bel et bien fait l'objet d'une réflexion approfondie en 1950. Les archives de l'armée française permettent quant à elles d'examiner la nature des relations régulières entre la France et la Belgique en matière de défense de leurs territoires en Afrique. Enfin, souvent soumises à dérogation, les archives de personnalités politiques françaises de premier plan telles que Georges Bidault, Michel Debré, Gaston Defferre, Robert Marjolin, Guy Mollet, Pierre Moussa, Gaston Palewski, Christian Pineau et Paul Ramadier complètent utilement ce panel. Souvent, ces documents permettent d'apporter un éclairage indirect, comme en biais, sur la perception en France de la politique européenne de la Belgique. Ils fournissent aussi des indications précieuses sur les relations personnelles qui se nouent entre certains dirigeants français et belges.

En ce qui concerne les affaires européennes et communautaires, les papiers conservés aux Archives historiques de l'Union européenne se sont révélés d'un grand secours. Du plan Schuman à la politique d'association des pays et territoires d'outre-mer à la CEE, ils sont en effet indispensables pour replacer la position de la Belgique dans les négociations avec ses partenaires européens. On songe notamment aux projets élaborés au début des années cinquante par le comité des territoires d'outre-mer de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) pour favoriser le développement de l'Afrique. Il ne nous a malheureusement pas été possible, dans le cadre de ce travail, d'effectuer des recherches aux États-Unis. Heureusement, la littérature scientifique consacrée à l'histoire des relations entre les États-Unis et l'Europe en construction est très développée. De même, les publications sur les relations entre l'Amérique et l'Afrique centrale pendant la Guerre froide sont-elles nombreuses. Le plus souvent basés sur des archives américaines, ces travaux fournissent beaucoup d'éléments utiles pour la compréhension de la politique américaine face à la

Belgique coloniale, notamment sur la problématique des matières premières. Désormais intégralement consultable en ligne²², la très riche série des *Foreign Relations of the United States* (FRUS), qui pour la période 1945-1960 comprend de nombreux volumes consacrés à la politique européenne et africaine permet en tout cas de suivre dans le détail l'évolution de la politique étrangère des États-Unis. Par ailleurs, le service de prêt international de la *National Archives Records Administration* (NARA) a rendu possible la consultation de documents émanant du Département d'État et du consulat américain à Léopoldville à même de combler certaines lacunes, notamment en ce qui concerne les enjeux énergétiques et le commerce des matières premières stratégiques. Conservées à la bibliothèque de la *School of Oriental and African Studies* (SOAS) de l'Université de Londres, les microfiches contenant une copie des rapports de l'*Office of Strategic Services* (OSS) complètent utilement la moisson documentaire en fournissant des renseignements utiles sur l'impact du plan Marshall au Congo.

Enfin, généralement bien informée, la presse coloniale belge fournit une foule d'informations utiles de même que les archives des organismes statistiques qui renseignent sur la situation économique et commerciale de la colonie par rapport à la métropole et aux autres partenaires européens et africains.

En ce qui concerne les sources éditées, la presse belge, coloniale et étrangère, les mémoires universitaires et les travaux publiés, nous renvoyons à la bibliographie générale.

5. Plan de la recherche

Dans le domaine des relations Europe-Afrique, les facteurs politiques, économiques, stratégiques, culturels ou psychologiques ont joué un rôle et parfois interagi les uns avec les autres. Bien sûr à des degrés divers suivant les moments et les circonstances. Les analyser séparément n'aurait certainement pas manqué d'artifice. D'un point de vue logique, il a donc semblé préférable d'adopter un plan à la fois chronologique et thématique qui permet de mieux saisir l'évolution de la politique européenne et coloniale de la Belgique dans toute sa complexité. En conséquence, la thèse s'articule de la manière suivante : le premier chapitre examine les observateurs, les acteurs et les décideurs de la politique étrangère belge, tant en

²² <http://digicoll.library.wisc.edu/FRUS>

ce qui concerne la politique de rapprochement européen que la politique coloniale dans sa dimension diplomatique. On retrace ensuite l'histoire de l'idée d'Eurafrique et sa réception en Belgique avant 1945 pour développer ce qui sera le cœur du propos. On voit alors quelle est la spécificité mais aussi les ambiguïtés des relations franco-belges en Afrique centrale dans la perspective notamment d'une collaboration européenne qui tente de se mettre en place en Europe et parfois aussi outre-mer. Le chapitre 4 se penche sur la position du Congo belge face aux premiers projets d'intégration européenne après la Seconde Guerre, notamment dans le cas du plan Marshall et de l'aide américaine aux pays et territoires d'outre-mer. Passant du domaine économique au domaine militaire, le chapitre 5 est centré sur les débats suscités au début des années cinquante par le projet de Communauté européenne de défense. Il examine en effet l'impact de la Guerre froide, et singulièrement de la guerre de Corée, sur la politique belge en ce qui concerne la sécurité du territoire et l'utilisation du Congo dans le complexe de la défense du pays. En tant que corollaire au projet d'armée européenne, le plan en faveur d'une Communauté politique européenne contient également une dimension coloniale à laquelle les autorités belges, et singulièrement les responsables de la défense militaire du Congo, ne sont pas restées indifférents. C'est à ce point qu'est spécialement consacré le chapitre 6. Suivent alors deux chapitres qui traitent respectivement de la situation tout à fait particulière du producteur d'uranium qu'est le Congo face aux questions de coopération européenne dans le domaine atomique et des discussions liées à l'éventuelle installation dans la colonie d'une usine de séparation isotopique. Le chapitre 9 décrit la ligne politique suivie par les négociateurs belges à la conférence de Val Duchesse en ce qui concerne l'épineuse question de l'association du Congo à la Communauté économique européenne. Enfin, la thèse se termine par une étude de cas à travers l'analyse des relations franco-belges autour du projet de construction d'un grand barrage hydroélectrique à Inga, sur le fleuve Congo. La dimension du présent travail explique, pour une plus grande maniabilité, qu'il soit réparti sur trois volumes.

CHAPITRE 1

LE CONGO BELGE DANS LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE. PROTAGONISTES ET PROCESSUS DÉCISIONNEL

« Il faut bien observer que les méthodes actuelles de liaison entre les départements des Affaires étrangères et des Colonies sont peu heureuses et que de trop nombreux exemples au cours des quatre dernières années ont singulièrement énervé le sage principe posé par cet article 28 de la Charte coloniale » (Octave Louwers, 1948)²³

Avant de passer au crible l'évolution de la politique européenne de la Belgique dans ses rapports avec les enjeux coloniaux, il convient de planter le décor par rapport au fonctionnement du cadre politico-administratif dont on sait qu'il se caractérise, en ce qui concerne les questions congolaises, par son étonnante stabilité et par son extrême centralisation à Bruxelles. En d'autres mots, il importe d'identifier ici les principaux leviers de cette politique des relations Europe-Afrique en Belgique et de comprendre comment, pour la période concernée, fonctionne le processus de décision au sommet de l'appareil de l'État. Pour ce faire, on distinguera quatre composantes principales qui, on le verra, interviennent et pèsent différemment sur la ligne de conduite de la Belgique en fonction du statut des protagonistes, des époques, des circonstances internationales et des problèmes en jeu, voire même parfois de la nature des relations interpersonnelles : il s'agit respectivement du Palais royal, du gouvernement, des patrons coloniaux et des milieux militaires. Rien n'indique en effet dans les nombreuses sources consultées que l'Église, pourtant très influente dans la vie de la colonie, ait jamais pesé de façon significative dans ce débat de politique internationale. Il en va de même pour le Parlement belge le plus souvent indifférent aux questions de politique coloniale et, en dépit de quelques exceptions, pour les partis politiques. Enfin, précision utile, les Congolais relevant du « statut indigène » et que les documents officiels belges qualifient le plus souvent d'« autochtones » jusqu'en 1960 ne sont pas davantage impliqués. Considérés comme des « nationaux belges » et dès lors soumis, tout comme les Belges de la mère-patrie, au droit de souveraineté de la Belgique, ils ne disposent pourtant pas de la citoyenneté belge qui impliquerait logiquement la jouissance de droits politiques

²³ Archives du ministère des Affaires étrangères de Belgique (dorénavant AMAEB), dossier AF-I-1 (1948-1949), étude d'O. Louwers, « Note concernant l'application de l'article 28 de la Charte coloniale », Bruxelles, 13 avril 1948, p. 5.

dont on craint trop à Bruxelles les éventuelles conséquences sur l'avenir du Congo²⁴. Même si elle fait des autochtones congolais des « sujets belges », cette situation juridique ne leur offre dans les faits aucune réelle possibilité de participer, même de loin, à la politique étrangère de la Belgique en lien avec la colonie. Ce ne sont pas, on le verra, les très rares prises de position, à l'extrême fin de l'époque coloniale, de quelques jeunes intellectuels congolais – qualifiés à l'époque d'« évolués » - sur le thème de l'Eurafrique qui changent la donne. En raison de leur absence totale des débats de nature diplomatique, l'attention ne se focalise pas non plus sur les réactions des colons européens aux projets qui font l'objet de cette thèse.

1. Le Palais royal

C'est un fait bien connu : de Léopold II à Baudouin Ier, les rois des Belges s'intéressent beaucoup au Congo. Certes en tant que chefs de l'État, regardés par beaucoup comme une incarnation de la patrie, ils se sentent avant tout porteurs des destinées du pays. Mais en ce qui concerne le sort de la colonie, il n'est sans doute pas exagéré de prétendre qu'ils s'en sentent plus encore personnellement responsables. Après la reprise du Congo par la Belgique en 1908, le domaine de la Couronne de Léopold II devient, moralement, celui de ses successeurs. Au point de voir dans la politique coloniale rien moins qu'une mission dynastique. C'est là une donnée essentielle. Du reste, faut-il vraiment s'en étonner ? N'est-ce pas au deuxième roi des Belges et à son action dans l'État indépendant du Congo (EIC) que le pays doit d'avoir hérité d'un Empire et d'être ensuite devenu une puissance coloniale qui compte ? Fort rares au demeurant sont les discours officiels et les écrits de circonstances qui n'adoptent pas à l'époque un ton apologétique exaltant l'institution monarchique et vantant la ténacité héroïque et le génie visionnaire du « roi fondateur » Léopold II. Ainsi pétris de l'idée selon laquelle le Congo est un joyau pour la Belgique et qu'il appartient au souverain – qui a fait le serment constitutionnel de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du

²⁴ À ce propos, on notera que si ce point est parfois évoqué à Bruxelles à partir de 1959, soit quelques mois à peine avant l'indépendance du Congo, l'octroi d'une citoyenneté congolaise aux populations locales ne sera jamais mis en œuvre sous le régime colonial. De ce point de vue, la situation belgo-congolaise se distingue totalement de ce que pratiquent à l'époque outre-mer des puissances coloniales telles que la France et le Royaume-Uni à travers la reconnaissance d'une citoyenneté de l'Union française (1946) et d'une citoyenneté de la Communauté française (1958) ou à travers la citoyenneté commune instituée en 1948 pour le Commonwealth par le *British Nationality Bill*. Pour une analyse très fouillée des débats politiques autour des enjeux et des modes de citoyenneté en lien avec la décolonisation dans le cas de l'Empire colonial français après la Seconde Guerre mondiale, on se reportera à l'ouvrage récent de l'historien américain F. Cooper, *Citizenship between Empire and Nation. Remaking France and French Africa (1945-1960)*, Princeton, Princeton University Press, 2014, 512 p.

territoire – de veiller à ses intérêts, les membres de la famille royale manifestent à de nombreuses reprises leur curiosité et leur volonté d’attirer l’attention des Belges sur l’importance de l’« œuvre coloniale » et sur la valeur de son rayonnement dans le monde.

Que ce soit à travers une foule de discours ou des nombreux voyages, par le biais aussi des invitations qui sont lancées par le Palais à des experts ou à tous ceux qui, revenant d’Afrique, peuvent renseigner discrètement le roi sur l’état de la situation sur place, voire à travers des interventions de nature plus directement politique, nombreux donc sont les signes qui attestent du droit de regard de la Couronne sur la politique coloniale du pays et des liens pratiquement congénitaux qui unissent la monarchie belge au Congo. À vrai dire, les points sur lesquels les rois des Belges insistent jusqu’à l’indépendance du Congo en 1960 ne varient guère : poursuite d’objectifs humanitaires, amélioration de la situation sanitaire et relèvement moral des indigènes, mesures en faveur des progrès scientifiques, soutien au développement économique, essor des moyens de communication et éveil des vocations coloniales sans oublier l’élément capital qu’est aussi l’affirmation de la souveraineté nationale.

Les séjours au Congo fournissent bien sûr au chef de l’État ou à l’héritier de la Couronne l’occasion de forger sur le terrain son propre jugement sur les questions coloniales et de délivrer des messages sur les priorités qui devraient être celles de la Belgique outre-mer. Alors que Léopold II ne s’est jamais rendu dans l’État indépendant du Congo (EIC) dont il était pourtant le roi-souverain, le prince Albert effectue son premier séjour dans la nouvelle colonie belge en 1909. Il est alors le premier membre de la famille royale à se rendre au Congo²⁵. Devenu roi entre-temps, Albert y retournera en 1928 en compagnie de son épouse la reine Élisabeth puis encore en 1932 pour visiter cette fois le Parc national Albert²⁶. Son fils le duc de Brabant (futur Léopold III), qui dès 1927 sera un membre de l’Institut colonial international, effectue quant à lui un voyage d’étude et de formation au Congo en 1925 avant d’y retourner en 1933 avec son épouse la princesse Astrid. Et le roi Baudouin fait un voyage triomphal dans la colonie en mai-juin 1955. On sait que ce voyage du roi est pour lui une

²⁵ L. van Ypersele, *Le roi Albert, histoire d’un mythe*, Ottignies, Quorum, 1995, pp. 88-91.

À ce propos, on verra aussi les considérations personnelles de l’héritier de la Couronne dans R. Buren, *Journal de route du prince Albert en 1909 au Congo*, Wavre, Mols, 2008, 256 p. Les discours publics dans lesquels le roi Albert développe ses idées en matière coloniale ont été reproduits dans l’ouvrage de C. Brossel, *Le roi Albert, chef de la Colonie*, Bruxelles, Falck, 1934, 58 p.

²⁶ J. Willequet, *Albert Ier, roi des Belges. Un portrait politique et humain*, Bruxelles, Éd. des Presses de Belgique, 1979, pp. 206-209.

véritable révélation. Peu attiré par les jeux politiques dans la métropole, le jeune souverain se prend en revanche d'une véritable passion pour tout ce qui concerne la colonie et son devenir politique²⁷. Il y retourne en décembre 1959 sans oublier bien sûr les cérémonies de l'indépendance en juin 1960. Enfin, il convient de mentionner le voyage qu'il effectue au Congo le Prince Charles, régent du royaume depuis 1944. Malgré les critiques répétées des milieux léopoldistes pour qui seul le roi peut représenter la Belgique à l'étranger (même au Congo), le Prince-Régent effectue en effet à l'été 1947 une tournée de six semaines dans la colonie et au Ruanda-Urundi afin surtout de témoigner de la reconnaissance de la Belgique pour les efforts de guerre des territoires africains²⁸.

Mais l'implication du roi dans la politique coloniale apparaît aussi à travers la désignation des personnalités appelées à occuper les plus hautes fonctions dans la colonie. C'est notamment le cas quand il s'agit de nommer un nouveau vice-gouverneur général ou des militaires de haut rang au Congo. On sait aussi qu'en 1934, c'est au jeune Léopold III que Pierre Ryckmans doit d'être nommé à la présidence de l'Institut national pour l'étude agronomique du Congo belge (INEAC) que vient de créer le gouvernement en réponse aux appels répétés du duc de Brabant pour établir des paysannats indigènes afin d'adapter l'agriculture congolaise à l'évolution mondiale des conditions économiques et sociales²⁹. Et quelques mois plus tard, confronté cette fois à l'indécision du Conseil des ministres, c'est encore le roi Léopold qui désignera le même Ryckmans comme nouveau gouverneur général du Congo, fonction importante s'il en est puisqu'en tant que représentant du roi dans la colonie, le gouverneur général a la haute main sur tous les services administratifs et militaires établis au Congo³⁰. De même il n'est pas douteux que c'est au roi Baudouin que revient la décision d'octroyer en 1958 à l'ancien gouverneur général du Congo Léo Pétillon le portefeuille des Colonies dans le deuxième gouvernement Eyskens³¹. Et l'on sait enfin que c'est le roi Baudouin lui-même qui, en septembre 1959, alors que le Congo vit les signes avant-coureurs de son indépendance, suggère au Premier ministre Gaston Eyskens de nommer l'ancien Premier ministre et ministre des Affaires étrangères Paul van Zeeland au poste de ministre

²⁷ M. van den Wijngaert, L. Beullens et D. Brants, *Pouvoir et monarchie. La Belgique et ses rois*, Bruxelles, Luc Pire, 2002, pp. 356-357.

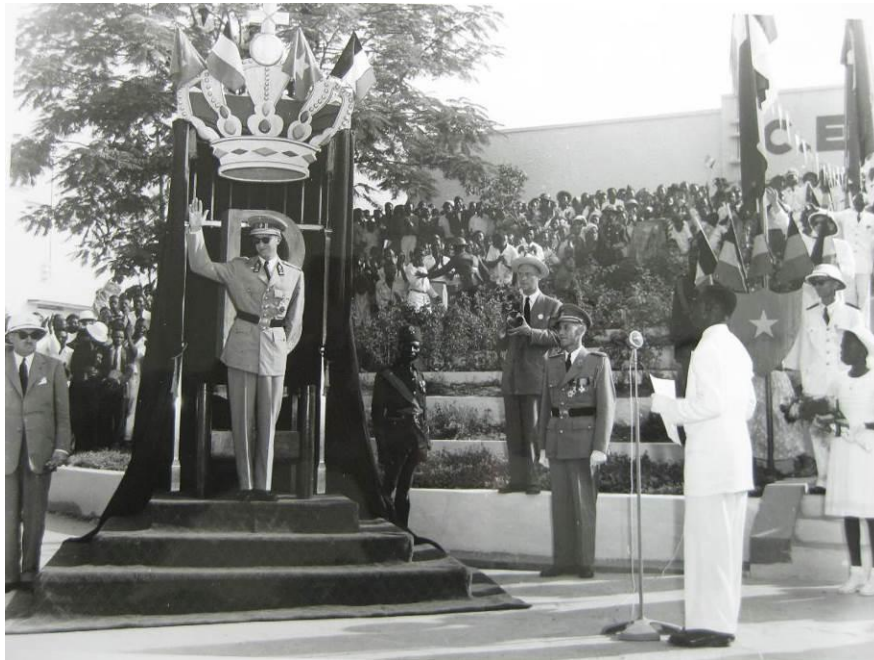
²⁸ R. Emmery, *Charles de Belgique (1903-1983)*, Bruxelles, Racine, 2007, pp. 177-185.

²⁹ J. Vanderlinden, *Pierre Ryckmans (1891-1959). Coloniser dans l'honneur*, Bruxelles, De Boeck Université, 1994, p. 245.

³⁰ M. Dumoulin, M. Van den Wijngaert et V. Dujardin, *Léopold III*, Bruxelles, Complexe, 2001, p. 49.

³¹ J. Stengers, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence*, Bruxelles, Racine, 1996, p. 58.

des Colonies et le haut magistrat Walter Ganshof Van der Meersch au poste de gouverneur général du Congo³².



En 1955, le Roi Baudouin effectue sa première visite officielle au Congo marquant ainsi l'attachement de la monarchie à la colonie. Pour les autorités belges, l'accueil triomphal qui est réservé au jeune souverain par la population africaine témoigne du succès de la politique coloniale du pays en dépit des menaces anticolonialistes ailleurs dans le monde.

© Congopresse, Bruxelles

C'est une constante : pour les souverains belges, la colonisation du Congo doit être une œuvre nationale. Veillant à sauvegarder l'héritage de Léopold II, ils se voient aussi comme un rempart des intérêts belges en Afrique. Cela se traduit notamment par le souci d'éviter une concentration trop importante de capitaux étrangers qui, pense-t-on, pourraient mettre en péril la souveraineté économique du Congo. Dans le cas de Baudouin, on sait par exemple que le jeune prince royal se montre très inquiet tout autant que désespéré quand, en juillet 1951, l'ancien secrétaire de son père le roi Léopold III l'informe de la volonté du ministre des Colonies André Dequae d'accorder aux Français le monopole de la fourniture en électricité de Léopoldville depuis Brazzaville, située de l'autre côté du fleuve Congo³³. D'autres cas sont tout aussi significatifs. Ainsi le 17 mai 1955 à Léopoldville, en clôture de son voyage triomphal dans la colonie, le roi n'hésite pas à avouer, prenant à témoins ses prédécesseurs :

³² V. Dujardin et M. Dumoulin, *Paul van Zeeland (1893-1973)*, Bruxelles, Racine, 1997, p. 239.

³³ J. Stengers, *L'action du Roi en Belgique...*, p. 26.

« Avec sa vision pénétrante de l'avenir, le roi Léopold II, sachant que le Congo serait entraîné dans un irrésistible courant d'expansion, avait prévu le grave problème que serait la collaboration de l'étranger dans le secteur économique. Aussi a-t-il su tracer les limites de cette collaboration. Nous entendons nous maintenir strictement dans le cadre de ces sages conceptions grâce auxquelles l'indépendance de nos territoires d'outre-mer est assurée [...] Mon père, le roi Léopold III, qui porte à ce pays, comme ses prédécesseurs, le plus vif attachement, m'a élevé dans l'idée que la Belgique et le Congo ne forment qu'une nation, ce principe commande au souverain d'assurer l'intégrité de leurs territoires et de veiller à leur prospérité ainsi qu'au bonheur de leurs populations »³⁴.

Reprenant dès son retour en métropole des idées chères à des personnalités influentes telles que le gouverneur général Pétillon et l'ancien ministre des Colonies Pierre Wigny, il insiste auprès de l'*establishment* colonial sur la nécessité de « donner à nos territoires africains un statut qui assurera, pour le bonheur de tous, la pérennité d'une véritable communauté belgo-congolaise »³⁵. Et cela alors même que commence à circuler officieusement dans certains cénacles politiques l'idée audacieuse d'une vice-royauté ou d'une dyarchie au Congo censée permettre à la communauté belgo-congolaise d'être dirigée par deux souverains, un pour la Belgique et un pour le Congo (en l'occurrence, un membre de la famille royale)³⁶. Il n'en reste pas moins qu'un autre paramètre doit aussi être pris en compte pour expliquer le degré d'implication du Palais dans les problèmes congolais : le désintéret relatif de la classe politique belge, du Parlement et de l'opinion publique pour les questions coloniales. Dès le début du siècle, les partis politiques traditionnels se dotent certes d'une commission des Colonies. Mais ce n'est pas là que s'élabore la politique coloniale du pays. Et ceci est encore plus vrai pour ce qui concerne les relations extérieures du Congo. Pendant toute la période coloniale, les affaires du Congo restent en effet du domaine des spécialistes et de quelques milieux bien délimités et directement concernés. La taille réduite du monde colonial belge amène d'ailleurs à s'interroger sur l'existence dans le pays d'un véritable « parti colonial ». Contrairement à ce qu'avait connu la France à la fin du XIXe siècle, on chercherait en vain la présence d'un parti colonial constituant en Belgique un groupe de pression parfaitement structuré et disposant par exemple d'une claire expression parlementaire. Il n'en demeure pas

³⁴ *Le voyage du Roi au Congo*, Bruxelles, Ed. des Artistes et Société de services à l'internationalité, 1955, pp. 83-84.

³⁵ Cité in L. Pétillon, *Récit. Congo (1929-1958)*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1985, p. 306.

³⁶ G. Vanthemsche, *La Belgique et le Congo ...*, pp. 83-87. À vrai dire, l'idée d'une vice-royauté au Congo belge avait, semble-t-il déjà germé au début des années 1930 au bénéfice alors du prince Léopold : M. Dumoulin, M. Van den Wijngaert et V. Dujardin, *Léopold III*, Bruxelles, Complexe, 2001, p. 49.

moins vrai qu'émerge dès l'époque de l'État indépendant du Congo un lobby colonial qu'animent des groupes de personnes ou des associations qui, tant au sein de l'Église que parmi certaines élites économiques, politiques, militaires, académiques ou diplomatiques, développent une conscience impériale et défendent l'idée d'une « plus grande Belgique » en faisant souvent appel à des sentiments patriotiques³⁷. Les exemples ne sont pas rares, on le verra notamment dans le cas de certaines négociations commerciales à la fin des années 1940, d'une intervention directe des milieux patronaux du Congo auprès du ministère des Colonies pour défendre leurs intérêts économiques. Cela étant, le désintérêt relatif du monde politique pour les questions du Congo se traduit notamment par le fait qu'il est d'usage, lors de la constitution des gouvernements, de confier le portefeuille des Colonies à des hommes jeunes et souvent dénués d'expérience politique, ce qui limite *de facto* leur influence réelle au sein de l'équipe gouvernementale³⁸. S'il est difficile d'évaluer l'influence réelle de la Couronne sur l'orientation de la politique étrangère du pays, on peut néanmoins considérer que ce manque d'intérêt des hommes politiques belges pour le Congo permet au roi d'exercer plus librement son influence dans ce domaine.

À vrai dire, sur le plan de la politique étrangère, l'intérêt de la monarchie pour les affaires congolaises se manifeste à de multiples reprises. C'est ainsi qu'en 1911, le roi Albert Ier s'oppose fermement à une proposition de la France qui, souhaitant satisfaire des revendications territoriales allemandes en Afrique, suggère à la Belgique de lui donner à bail la rive gauche du fleuve Congo sur plusieurs centaines de kilomètres en échange de la reconnaissance par son alliée la Grande-Bretagne de la souveraineté belge sur le Congo. Et un an plus tard, quand une société germano-britannique d'études hydrographiques est fondée dans le but de créer un chenal navigable entre le Stanley Pool et Matadi, le roi convoque le ministre des Colonies Jules Renkin pour l'exhorter de sauvegarder les intérêts belges à l'embouchure du fleuve Congo en demandant à la France d'entrer dans le capital de la société afin de contrebalancer l'influence allemande³⁹. Aujourd'hui publiés, les rapports substantiels qu'adresse chaque mois du Havre Renkin au roi Albert Ier pendant toute la durée de la

³⁷ À ce propos, on lira les contributions récentes de Viaene V., « King Léopold's Imperialism and the Origins of the Belgian Colonial Party (1860-1905) », in *Journal of Modern History*, n°80, décembre 2008, pp. 764-771 et de M. Dumoulin, « 'Une plus grande Belgique'. Le roi, la Belgique et le monde en 1905 », in V. Dujardin, V. Rosoux, T. de Wilde d'Estmael, S. Planche et P.-L. Plasman (dir.), *Léopold II. Entre génie et gêne, Politique étrangère et colonisation*, Bruxelles, Racine, 2009, pp. 145-161.

³⁸ G. Vanthemsche, *La Belgique et le Congo ...*, p. 67.

³⁹ M.-R. Thielemans et E. Vandewoude, *Le roi Albert au travers de ses lettres inédites (1882-1916)*, Bruxelles, Office international de librairie, 1982, pp. 76-77.

Première Guerre mondiale montrent aussi à quel point le souverain, isolé avec les troupes belges sur la partie du territoire national situé dans la poche de l'Yser, continue à s'intéresser de fort près aux affaires du Congo qui se trouve lui aussi entraîné dans les opérations militaires contre le Reich au cœur de l'Afrique centrale⁴⁰. Un autre exemple mérite d'être cité : en 1944, dans une note que beaucoup considèrent comme son testament politique, le roi Léopold III fait savoir à ses ministres de retour de leur exil londonien tout le mal qu'il pense des accords internationaux qu'ils ont contractés pendant la guerre⁴¹, pointant surtout – sans toutefois la nommer – la convention signée avec les Anglo-Américains en ce qui concerne la livraison aux Alliés de la quasi-totalité de l'uranium congolais au titre de l'effort de guerre de la colonie⁴².

C'est la Loi sur le gouvernement du Congo (plus connue sous le nom de Charte coloniale) qui, depuis 1908 et la reprise du Congo par la Belgique, constitue la base juridique des interventions du roi en ce qui concerne la politique étrangère en rapport avec le Congo. En son article 27, la Charte coloniale dispose en effet que le roi fait les traités concernant la colonie, les dispositions de l'article 68 de la Constitution belge – qui prévoit explicitement que le roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce – s'appliquant aussi aux traités concernant la colonie. Mais au-delà de ce principe général, la Charte coloniale précise que si le pouvoir exécutif appartient au roi aucun de ses actes ne peut avoir d'effet s'il n'est pas contresigné par un ministre qui par cela seul s'en rend responsable. L'étendue effective des pouvoirs diplomatiques du roi ne doit donc pas faire illusion : dans les faits, la politique étrangère, y compris quand elle concerne la colonie, est bel et bien dictée par le gouvernement. En ce qui concerne la conduite de la politique internationale du Congo, la Charte coloniale est d'ailleurs sans équivoque puisqu'elle dispose également que « le ministre des Affaires étrangères a dans ses attributions les relations de la Belgique avec les puissances étrangères au sujet de la colonie »⁴³. Dans le domaine diplomatique, sans doute convient-il donc d'évoquer, selon la formule consacrée, un pouvoir d'influence du roi. Il n'empêche que celui-ci est régulièrement

⁴⁰ G. Vanthemsche, *Le Congo belge pendant la Première Guerre mondiale. Les rapports du ministre des Colonies Jules Renkin au roi Albert Ier (1914-1918)*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2009, 240 p.

⁴¹ M. Dumoulin, M. Van den Wijngaert..., *op. cit.* pp. 196-202.

⁴² Sur cette convention, on verra J. Helmreich, « The Uranium Negotiations of 1944 », in *Recueil d'études Congo (1955-1960)*, Bruxelles, Académie royale des sciences d'outre-mer, 1992, pp. 253-283.

⁴³ R. Senelle et É. Clément, *Léopold II et la Charte coloniale (1885-1908). De l'État indépendant du Congo à la colonie belge*, Wavre, Mols, 2009, p. 109.

informé par le Premier ministre ou par le ministre des Affaires étrangères qu'il rencontre chaque semaine et à qui il peut suggérer des orientations quant à la politique à adopter. On verra par exemple que si le roi Baudouin suit de fort près les dossiers relatifs au Congo, il n'ignore pas pour autant les questions européennes. Et il n'hésite parfois pas à faire connaître son point de vue aux membres du gouvernement. C'est notamment le cas en ce qui concerne le projet de Communauté européenne de défense (CED). Le 26 février 1953, il adresse ainsi au Premier ministre Jean Van Houtte, qui en fait lecture dès le lendemain au Conseil des ministres, une lettre dans laquelle il s'insurge contre les bruits qui circulent et qui font état de son opposition personnelle à la CED. Aussi insiste-t-il auprès du gouvernement pour qu'il soit mis fin à ces allégations susceptibles de nuire aux relations entre la Belgique et ses alliés traditionnels. Sans doute les implications du traité CED en termes de délégation de souveraineté nécessitant une révision constitutionnelle ne sont-elles pas étrangères aux réticences du roi. Cela dit, on se souvient aussi que c'est suite à l'intervention décidée de Paul-Henri Spaak, en août 1954, que le roi finira par accepter de recevoir officiellement les participants (dont le chancelier allemand Adenauer et le président du Conseil français Pierre Mendès France) à la conférence qui est organisée à Bruxelles pour essayer en dernier recours de sauver la CED⁴⁴.

Dans les matières coloniales, le rôle d'influence du souverain peut aussi s'exprimer à travers certains de ses actes, et pas seulement à travers le « Fonds spécial du Roi » grâce auquel il peut soutenir financièrement des projets économiques ou sociaux qui lui tiennent personnellement à cœur. Même si l'intervention est restée sans aucun effet sur ses ministres, on ne peut ainsi pas passer sous silence les manœuvres depuis Bruxelles à l'été 1940 du roi Léopold III et de son entourage pour que le Congo observe une stricte neutralité et maintienne pour tous le régime commercial de la porte ouverte et éviter que les responsables politiques belges exilés à Londres entraînent le Congo dans le camp des Alliés au titre de l'effort de guerre⁴⁵. De même, il n'est pas anodin de relever la décision du Prince-Régent Charles de présider en juin 1947 au Palais royal la séance du Conseil des ministres appelé à arrêter les nouveaux principes généraux de la politique coloniale du pays. Au-delà de sa forte portée symbolique, l'événement est d'importance car c'est au cours de cette séance que le

⁴⁴ V. Dujardin, « Le roi Baudouin et l'Europe : des réticences à l'«europhilie» », in A. Colignon, C. Lanneau et P. Raxhon (dir.), *Radicalités, identités, patries. Hommage au Professeur Francis Balace*, Liège, Les Éditions de l'Université de Liège, 2009, p. 385-386.

⁴⁵ J. Velaers et H. Van Goethem, « Léopold III en Belgique, sous l'Occupation », in M. Dumoulin, M. Van den Wijngaert et V. Dujardin (dir.), *Léopold III*, Bruxelles, Complexe, 2001, pp. 141-172.

ministre Pierre Wigny présente un train de mesures à prendre en vue notamment d'améliorer le statut des agents coloniaux, d'assurer une plus grande décentralisation administrative en métropole comme en Afrique et de renforcer le bien-être social de la population indigène et l'aide financière aux colons et aux petites entreprises. À cette occasion, le gouvernement consacre une nouvelle fois le principe de l'existence de la dette due par la métropole à la colonie pour les dépenses de souveraineté engagées pendant la guerre⁴⁶. On notera dans le même registre qu'au cours de son très long règne (1951-1993), le roi Baudouin ne présidera en tout et pour tout que deux Conseils des ministres, à chaque fois au Palais de Bruxelles. Et ici encore la politique étrangère et la politique coloniale sont au programme⁴⁷. Le premier de ces Conseils, en décembre 1951, est en effet consacré à la situation internationale, à la Communauté européenne de défense et au problème du réarmement tandis que le second de ces Conseils, en novembre 1957, porte uniquement sur les enjeux de la réalisation d'un grand barrage hydroélectrique à Inga, sur le fleuve Congo⁴⁸. Enfin, il n'est pas anodin de relever que c'est au roi Baudouin que le ministre des Affaires étrangères Paul-Henri Spaak destine prioritairement la note de synthèse qu'il rédige en août 1956 au retour de son premier voyage au Congo sur l'évolution institutionnelle des rapports entre la Belgique et sa colonie, précisant même « je crois que si le roi voulait se pencher sur ces problèmes, son influence permettrait probablement de les résoudre dans un sens vraiment national. Ce serait un gage de succès »⁴⁹.

Les notes de Jean Rey sur ses entretiens réguliers avec le roi Baudouin apportent elles aussi des indications précises quant au vif intérêt de ce dernier pour les questions coloniales et pour l'attitude des partis politiques du pays à l'égard de la colonie. Ainsi par exemple, interrogeant en juillet 1955 le ministre des Affaires économiques sur son prochain voyage au Congo, le roi lui parle avec un réel enthousiasme de la colonie « en [lui] disant que lorsqu'on l'a vue, l'intérêt que l'on peut déjà avoir pour elle est décuplé »⁵⁰. En 1956, évoquant les possibles implications du futur Euratom, le roi Baudouin interrogera plusieurs fois le commissaire à

⁴⁶ <http://arch.arch.be/conseildesministres>

⁴⁷ Pour en savoir davantage sur l'intérêt du roi Baudouin pour les enjeux internationaux, on lira C. Roosens et C. Franck, « Le roi Baudouin et la politique étrangère », in C. Koninckx et P. Lefèvre (dir.), *Le roi Baudouin. Une vie, une époque*, Bruxelles, Racine, 1998, pp. 151-165.

⁴⁸ J. Stengers, *L'action du Roi en Belgique...*, p. 142.

⁴⁹ M. Dumoulin, « Faire du Congo un État fédéral : le voyage de Paul-Henri Spaak au Congo en 1956 », in A. Colignon, C. Lanneau et P. Raxhon (dir.), *Radicalités, identités, patries. Hommage au Professeur Francis Balace*, Liège, Les Éditions de l'Université de Liège, 2009, pp. 371-382.

⁵⁰ Cf. AULB, Fonds Jean Rey 126 PP, dossier 47 « Audience de Sa Majesté le Roi le jeudi 14 juillet 1955 à 10 h. au Palais de Bruxelles, p. 1 ».

l'énergie atomique Pierre Ryckmans sur l'importance de l'uranium katangais par rapport aux projets d'organisation atomique en Europe. Et en mars 1957, il s'inquiètera aussi auprès du Premier ministre Achille Van Acker des conséquences pour le Congo de l'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à la Communauté économique européenne en ayant notamment en ligne de mire le montant de la quote-part respective de la Belgique et des Pays-Bas au futur Fonds européen de développement de ces territoires⁵¹. Bien qu'imparfaitement, les archives du ministère des Colonies attestent enfin que le Palais est tenu régulièrement informé des avancées du projet de barrage hydroélectrique d'Inga, sur le Bas-Congo. C'est que la possible concurrence de la France dans le domaine de la production d'énergie en Afrique centrale constitue, on le verra, une réelle source d'inquiétude pour le roi. Mais à ce jour, les archives du Palais royal qui seraient indispensables pour mesurer l'implication réelle du roi Baudouin et de son entourage dans ce dossier demeurent malheureusement inaccessibles.

2. Les organes gouvernementaux

Après la Seconde Guerre mondiale, la nouvelle donne internationale qui résulte de la Guerre froide conduit la diplomatie belge à revoir ses priorités géopolitiques dans un sens plus conforme aux intérêts directs et aux capacités limitées du pays. C'est ainsi que très vite la construction européenne et la politique africaine s'imposent comme les deux domaines dans lesquels s'exprime prioritairement la politique étrangère de la Belgique. Celle-ci, on va le voir, reste dictée par le gouvernement principalement à travers l'action du ministère des Affaires étrangères et du ministère des Colonies. Cette politique extérieure, il faut le rappeler, est d'autant plus stable qu'entre 1945 et 1960 seuls quatre ministres différents (P.-H. Spaak, P. van Zeeland, V. Larock et P. Wiginy) se succèdent à la tête du département des Affaires étrangères. Il n'en reste pas moins que les circonstances nécessitent la réforme de certaines procédures et la création de structures interministérielles plus adaptées aux nouveaux défis diplomatiques, y compris dans le secteur de la politique coloniale. L'objectif premier de ces réformes étant de mieux coordonner la définition des positions belges en matière internationale, quitte parfois à contester le monopole du département des Affaires étrangères.

⁵¹ Sur le rôle de la famille royale dans les questions relatives au Congo belge, on lira les pages pénétrantes de G. Vanthemsche, *La Belgique et le Congo. Empreintes d'une colonie (1885-1980)*, Bruxelles, Complexe, 2007, p. 83 et suiv. Voir aussi H. Thielemans, *Koning Boudewijn en Congo (1950-1960). De Congopolitiek van het Belgische Hof in de laatste tien jaar voor de onafhankelijkheid*, Katholiek Universiteit Leuven, mémoire de licence inédit en histoire, 2004, 151 p.

C'est ainsi par exemple qu'après avoir été remanié en 1947 pour mieux assurer la poursuite des missions du ministère de la Coopération économique et de ministère du Ravitaillement créés immédiatement après la guerre, le Comité ministériel de coordination économique (CMCE) que préside le Premier ministre s'élargit au ministère des Colonies à chaque fois que les intérêts congolais sont en jeu, notamment dans le cadre – on le verra – de l'application du plan Marshall⁵². C'est aussi le cas de la Commission économique interministérielle (CEI) qui, créée depuis 1934 et placée sous l'autorité du ministre des Affaires économiques pour coordonner la politique économique de l'État belge, est modifiée en 1947 afin de pouvoir si nécessaire associer à ses travaux des délégués du ministère des Colonies⁵³. Un dernier exemple est fourni en 1948 à travers la création de l'Administration belge de coopération économique (ABCE) qui, sous la direction d'un fonctionnaire des Affaires étrangères, assure la liaison quotidienne entre les services publics belges et américains et les entreprises du pays concernées par la mise en œuvre du plan Marshall. Mais il arrive encore que la politique étrangère du Congo soit examinée dans des comités *ad hoc* tel que, dans le domaine militaire, le Comité ministériel de défense (CMD), la Commission pour les problèmes internationaux de défense (CPID) ou la Commission pour les problèmes nationaux de défense (CPND). Quoiqu'il en soit du fonctionnement et des attributions de ces organes administratifs, le principe qui prévaut depuis la reprise du Congo par la Belgique demeure celui de l'unicité de la politique extérieure du pays, qu'il s'agisse du territoire métropolitain ou de celui de la colonie.

D'un point de vue historiographique, on reste étonné de constater qu'hormis quelques travaux de fin d'études universitaires restés le plus souvent inédits, les historiens belges n'ont pendant longtemps guère étudié les évolutions internes du ministère des Affaires étrangères et de ses compétences⁵⁴. De même les (trop) rares monographies sur l'évolution de la politique étrangère de la Belgique n'étudient-elles pas la place spécifique et non moins importante du

⁵² J. Van Orshoven, « Het ministerieel comité voor economische en sociale coordinatie », in *Res publica*, vol. 14, n°3, 1972, pp. 591-623.

⁵³ R. Pourvoyeur, « De interministeriele economische commissie », in *Tijdschrift voor bestuurwetenschappen en publiekrecht*, vol. 11, 1956, pp. 36-39.

⁵⁴ Signalons néanmoins la thèse que vient de défendre (2014) Michael Auwers à l'Université d'Anvers : *The Island and the Storm. A Social-Cultural History of the Belgian Diplomatic Corps in Times of Democratization (1885-1935)*. On verra aussi, pour la période de l'après-guerre, V. Delcorps, « The Belgian Ministry of Foreign Affairs and the Challenge of Multilateralism (1944-60) », in *Journal of Belgian History*, t. XLIV, 2014, n°4, pp. 8-35 et, du même, « Le secrétaire général du ministère belge des Affaires étrangères : fonction, profil et nomination (1944-2002) », in M. Dumoulin et C. Lanneau (dir.), *La biographie individuelle et collective dans le champ des relations internationales*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2016, pp. 195-212.

Congo dans l'activité diplomatique belge avant 1960. C'est encore le cas de l'ouvrage que viennent de publier Rik Coolsaet, Vincent Dujardin et Claude Roosens sur l'histoire de l'administration des Affaires étrangères et du corps diplomatique en Belgique puisque seules quelques pages, ne tenant malheureusement que fort peu compte de la littérature existante, sont effectivement consacrées à la dimension coloniale⁵⁵.

Les changements qui surviennent dans la nature des relations Europe-Afrique et l'importance de plus en plus grande que prennent les affaires coloniales dans le domaine diplomatique après la Seconde Guerre mondiale mettent pourtant bien en lumière des tensions latentes entre le ministère des Colonies et le ministère des Affaires étrangères. Tiraillements qui, on s'en doute, ne sont parfois pas sans conséquences sur la définition et sur la conduite de la politique extérieure de la Belgique dans sa dimension africaine. *A priori*, la règle du jeu est pourtant simple. Comme on l'a vu, c'est en vertu de l'article 28 de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement de la colonie que le ministre des Affaires étrangères est seul compétent pour les relations diplomatiques du Congo belge. De même le ministre des Affaires étrangères est-il le seul habilité à signer des conventions internationales liant le Congo. Bien qu'il s'agisse d'une loi ordinaire adoptée par le Parlement à la majorité simple, le contenu de la loi de 1908 fait d'elle une véritable Constitution qui ne sera d'ailleurs que fort peu modifiée pendant tout la période coloniale. Mais n'ayant pas été adoptée selon les strictes règles exigées en Belgique pour les normes constitutionnelles, cette loi sera très vite connue sous le nom de « Charte coloniale »⁵⁶.

Après la reprise du Congo par la Belgique, les attributions du ministre des Colonies restent dans l'ensemble très proches de celles conférées en 1894 au secrétaire d'État de l'État indépendant du Congo (EIC). Un service au sein du département est néanmoins créé afin de centraliser, de coordonner et d'étudier les questions internationales sous leurs aspects qui intéressent le Congo. Parallèlement, un fonctionnaire (Pierre Orts) du ministère des Affaires étrangères est détaché auprès du nouveau ministère des Colonies en qualité d'agent de liaison entre les deux départements. Mais, rappelons-le, en ce qui concerne les relations extérieures

⁵⁵ R. Coolsaet, V. Dujardin et C. Roosens, *Les Affaires étrangères au service de l'État belge de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Mardaga, 2014, 438 p.

⁵⁶ Sur les origines et sur la portée de la « Loi sur le gouvernement du Congo belge », on verra à la fois l'analyse historique de J. Stengers, *Belgique et Congo. L'élaboration de la Charte coloniale*, Bruxelles, La Renaissance du livre, 1963, 251 p. et le travail très récent, davantage centré sur les aspects constitutionnels, de R. Senelle et É. Clément, *Léopold II et la Charte coloniale (1885-1908). De l'État indépendant du Congo à la colonie belge*, Wavre, Mols, 2009, 207 p.

de la colonie la Charte est sans équivoque : « le ministre des Affaires étrangères du royaume a dans ses attributions les relations de la Belgique avec les puissances étrangères au sujet de la colonie ». C'est, il importe de le noter, l'unique exception à la règle qui établit que le ministre des Colonies est seul qualifié pour gérer les affaires du Congo et contresigner les actes du roi relatifs à la colonie. Quoi qu'il en soit, la rigueur qui préside à l'élaboration et à l'application de la Charte coloniale s'explique aisément. Lors de la reprise du Congo qui, on le sait, se déroule dans un climat politique passionné⁵⁷, le législateur entend rompre avec l'expérience de l'EIC qui ne disposait d'aucune loi institutionnelle fondamentale. C'est qu'au début du XXe siècle, un tel régime politique apparaît en Europe comme un curieux anachronisme. Mais en 1908, la Belgique démocratique est également décidée à ne pas donner l'impression qu'elle est disposée à assumer la responsabilité politique des dérives imputables au régime léopoldien. Une nouvelle génération d'hommes politiques, rebutée par l'insensibilité du roi et effrayée par les critiques de l'étranger, est bien résolue à tirer un trait sur un régime d'abus et à prouver les aptitudes colonisatrices des Belges⁵⁸.

Aussi le pays, qui s'est longtemps senti outragé par les attaques portées contre sa réputation, entreprend-il un effort de réorganisation en profondeur de la colonie. C'est que la Belgique entend substituer une fois pour toutes à l'autocratie congolaise un régime de contrôle démocratique pour mettre un terme aux dérives tant de fois dénoncées à Bruxelles et à l'étranger. En réaction au pouvoir personnel et à l'absolutisme exercé par Léopold II, le législateur entend donc prendre un maximum de précautions afin de rétablir la respectabilité du pays⁵⁹. C'est la raison pour laquelle il confie le pouvoir politique du Congo à des nouveaux organes concentrés – sans doute pour mieux les surveiller ? – à Bruxelles, soit à plus de 8000 km de distance de la colonie : le roi, le ministre des Colonies, le Conseil colonial et le Parlement. Car si, en vertu de la Charte, le roi détient au Congo belge le pouvoir exécutif, exerce le pouvoir législatif et fait les traités concernant la colonie, chacun de ses actes doit être couvert par le contreseing d'un ministre responsable.

⁵⁷ J. Stengers, « Vers la reprise du Congo par la Belgique : la décision », in J. Stengers, *Congo, mythes et réalités. 100 ans d'histoire*, Paris/Louvain-la-Neuve, Duculot, 1989, pp. 168-178.

⁵⁸ Sur l'histoire administrative du ministère des Colonies, on consultera pionnière de J. Vanhove, *Histoire du ministère des Colonies*, Bruxelles, Académie royale des sciences d'outre-mer, 1968, 168 p.

Par l'arrêté royal du 18 août 1958, le ministère des Colonies devient le ministère du Congo belge et du Ruanda-Urundi. Il deviendra le ministère des Affaires africaines le 1^{er} juin 1960 et sera supprimé par l'arrêté royal du 23 mai 1962.

⁵⁹ A. Stenmans, « Le statut international et les lois fondamentales du Congo », in *L'ordre juridique colonial belge en Afrique centrale*, Bruxelles, Académie royale des sciences d'outre-mer, 2004, pp. 9-65.

En matière diplomatique, le législateur veut avant tout renforcer la souveraineté de la Belgique sur le territoire congolais et prouver que le pays ne pratique qu'une seule politique extérieure, qu'il s'agisse du territoire métropolitain ou de celui de la colonie. Les rédacteurs de la Charte coloniale ne veulent donc pas établir de séparation ou d'incohérence entre l'action diplomatique de la colonie et celle de la métropole. Restreignant, on l'a dit, sur ce seul point la compétence du chef du département colonial, ils chargent le ministre des Affaires étrangères de défendre à l'extérieur les intérêts du territoire africain comme ceux du territoire européen de l'État belge. C'est bien ce principe que cherche à rappeler le ministre des Affaires étrangères Henri Jaspar quand, en 1922, il déclare à la Chambre qu'il « suffit de se représenter le Congo, les richesses de nature différentes qu'il recèle, et notamment les richesses minières, pour comprendre que l'exploitation de la colonie est intimement liée aux questions extérieures »⁶⁰. Comment, dans de telles conditions, s'étonner que le gouverneur général de la colonie ne puisse pas émettre de prise de position officielle sur les relations étrangères ou sur les accords internationaux relatifs au Congo sans y être préalablement autorisé par le gouvernement⁶¹ ?

Sans doute faut-il voir dans ce principe très restrictif une des causes de la difficulté que rencontre dès sa création en novembre 1908⁶² la toute jeune administration coloniale pour trouver sa place au sein de la vie politique de l'État belge. Il faut dire que, créé par la Constitution belge de 1831, le département des Affaires étrangères se pose comme un ministère régalien qui a déjà développé en son sein un puissant esprit de corps, des usages et un prestige propre à la « Carrière » diplomatique et consulaire⁶³. Le ministère des Affaires étrangères se montre donc très jaloux de ses prérogatives et n'hésite jamais à en rappeler l'étendue si nécessaire. De plus, si le portefeuille des Affaires étrangères est très prisé et traditionnellement confié à un responsable politique chevronné, le poste de ministre des Colonies est en revanche souvent attribué, on l'a dit plus haut, à un homme politique ou à un

⁶⁰ *Annales parlementaires de Belgique. Chambre des représentants, session 1922-1923, séance du 27 décembre 1922, p. 243.*

⁶¹ T. Heyse, *Congo belge et Ruanda-Urundi. Notes de droit public et commentaires de la Charte coloniale*, vol. 1, Bruxelles, G. Van Campenhout, 1952-1954, pp. 212-213.

⁶² Jusqu'au début des années trente, plusieurs arrêtés royaux viendront modifier l'organisation interne du ministère des Colonies, qui en 1925 s'installe définitivement dans un imposant hôtel de maître situé au n°7 de la Place royale, sans rien changer à ses compétences en matière diplomatique.

⁶³ Au temps de l'EIC, les services administratifs demeurent réduits au minimum. Ce n'est qu'en 1894 qu'un embryon d'administration centrale est mis en place à Bruxelles sous la conduite d'un « secrétaire d'État » qui, dépendant exclusivement du roi Léopold II, dispose de pouvoirs exécutifs relativement étendus. Faute de moyens suffisants, cette administration est répartie dans plusieurs bâtiments situés dans les environs immédiats du Palais royal.

technicien extraparlémentaire relativement jeune ou sans réelle expérience gouvernementale⁶⁴. Dans un premier temps, le statut du ministre des Colonies diffère d'ailleurs quelque peu de celui de ses collègues. La Charte coloniale prévoit en effet que c'est le roi qui nomme et révoque le ministre des Colonies. Mais cette disposition cesse rapidement d'être appliquée, le ministre des Colonies devenant alors un ministre comme les autres, choisi par le Premier ministre parmi les membres de la majorité et régi par le droit commun. À l'instar de ses collègues du gouvernement, il est politiquement responsable devant le Parlement. Faisant partie du Conseil des ministres, il participe donc aux délibérations qui portent sur la politique de la métropole aussi bien que de la colonie. Il n'en reste pas moins que s'il est globalement semblable dans son organisation aux autres ministères belges, le ministère des Colonies diffère par sa compétence beaucoup plus vaste puisqu'il exerce pour le Congo l'ensemble des activités de l'exécutif que les autres ministères se répartissent pour la Belgique. Le ministère des Colonies se différencie en outre des autres ministères belges par ses attributions : tandis que ceux-ci sont des organes de conception, de contrôle et d'exécution, il se borne à assurer la conception et le contrôle, l'exécution étant assumée par l'administration d'Afrique.

En fait, le législateur réserve exclusivement au pouvoir central à Bruxelles la direction des affaires étrangères de la colonie. En cette matière, aucune compétence ne peut donc être déléguée aux hauts fonctionnaires qui représentent le roi sur le sol congolais. Disposition que ne tarde d'ailleurs pas à justifier la doctrine juridique : « les questions d'ordre international que la possession de domaines coloniaux peut faire naître sont souvent d'une extrême importance pour la métropole, et il serait imprudent de sa part de remettre à des fonctionnaires locaux la direction, même partielle, des relations extérieures des colonies »⁶⁵. Jusqu'à l'indépendance, ce principe est si fort qu'aucun des projets de réforme de la Charte coloniale qui verront le jour n'envisagera d'y apporter une quelconque modification. En 1953 encore, espérant tirer avantage du projet qui vise à modifier la Constitution belge pour permettre l'adhésion du pays aux nouveaux pactes internationaux (voir chapitre 6), Paul Coppens, professeur de droit public colonial à l'Université catholique de Louvain et secrétaire général du comité permanent du Congrès colonial national (CCN), militera pour une reconnaissance accrue du caractère constitutionnel de la Loi fondamentale congolaise.

⁶⁴ On trouvera quelques indications précieuses sur le positionnement du ministre des Colonies dans la vie politique belge dans G. Vanthemsche, *La Belgique et le Congo. Empreintes d'une colonie (1885-1980)*, Bruxelles, Complexe, 2007, pp. 66-67.

⁶⁵ C. de Lannoy, *L'organisation coloniale belge*, Bruxelles, Lamertin, 1913, pp. 42-43.

Soucieux d'adapter le texte aux évolutions du Congo, notamment en ce qui concerne l'équilibre des pouvoirs politiques et législatifs, il ne proposera pourtant aucun ajustement en ce qui concerne les attributions africaines du ministre des Affaires étrangères⁶⁶.

Si la doctrine établit que le rôle du ministre des Affaires étrangères est d'assister le roi – véritable représentant de la colonie dans les rapports de la nation avec les puissances étrangères - dans la direction des relations extérieures de la colonie, certains auteurs s'empressent toutefois de tempérer les choses en précisant que le département des Affaires étrangères doit s'entendre au sujet des actes internationaux avec les autres départements ministériels. Le cas personnel de Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, influent secrétaire général du ministère des Affaires économiques et cosignataire des traités de Rome, étant sans doute à cet égard le plus emblématique. Les choses ne sont pas différentes en ce qui concerne l'implication du ministère des Colonies. Il est vrai que les conventions internationales conclues au nom de la Belgique lient aussi bien la colonie que la métropole à moins que, par leur contexte même, il apparaisse nettement que la matière est exclusivement d'ordre métropolitain ou qu'une disposition spéciale de l'accord délimite précisément son champ d'application. Mais du point de vue interne, il ne faut pas perdre de vue que l'article 1^{er} de la Charte coloniale stipule que le Congo belge dispose d'une personnalité distincte de celle de la métropole et qu'il est régi par des lois particulières. Il en résulte donc que ceux qui négocient ou qui signent des conventions internationales au nom de la Belgique doivent veiller à ce que ces accords respectent les intérêts du Congo et, notamment, la séparation des patrimoines respectivement de la métropole et de la colonie.

Bien que le ministre des Affaires étrangères ait le droit de trancher les divergences de vues qui pourraient apparaître entre la métropole et la colonie, il est néanmoins de tradition que lorsque dans une négociation internationale qui s'engage les intérêts congolais sont en cause, le ministre des Affaires étrangères ou ceux qui agissent en son nom prennent d'abord contact avec le ministre des Colonies pour s'éclairer sur ces intérêts et arrêter de commun accord les solutions que leur défense commande. En 1910 déjà Michel Halewyck de Heusch, directeur général au ministère des Colonies, précise ce que doit être le *modus operandi* entre la rue de la Loi et la Place royale : « le ministère des Colonies commencera par solliciter ou préparer

⁶⁶ P. Coppens, *Projet de révision de la Charte coloniale*, Bruxelles, Éd. techniques et scientifiques, 1953, p. 48 et, du même, « Respect à la Charte coloniale. Comment faut-il la réviser ? », in *Journal des tribunaux d'outre-mer*, 15 février 1953, pp. 31-32.

les démarches du pouvoir compétent ; le ministère des Affaires étrangères sera l'intermédiaire entre le gouvernement et les États étrangers, il négociera avec ceux-ci et leur fera toutes communications utiles ; de nouveau, le département colonial interviendra pour assurer la réalisation des décisions prises »⁶⁷. En d'autres termes, il revient au ministre des Affaires étrangères de faire connaître et de défendre les vues du gouvernement colonial dans les rapports avec les États étrangers et avec leurs représentants accrédités auprès du roi, à transmettre les instructions du gouvernement colonial aux diplomates belges et à conduire les négociations nécessaires pour la conclusion des traités internationaux. Il y a pourtant loin de la théorie à la pratique. Des tensions entre l'administration des Colonies et celle des Affaires étrangères ne tardent en effet pas à se manifester. Ces tensions prennent même parfois la forme d'un bras de fer entre les différents services concernés. Elles perdureront jusqu'en 1960 nécessitant alors, s'il s'agit d'une question d'intérêt gouvernemental, une décision prise par le gouvernement dans son ensemble⁶⁸.

À Bruxelles, les départements de la Place royale et de la rue de la Loi se montrent, il est vrai, très jaloux de leurs attributions respectives. En ce qui le concerne, on sait que le ministère des Colonies, dont certains hauts fonctionnaires demeurent parfois marqués par leur expérience de terrain en Afrique (les fameux « broussards »), essuiera souvent le grief de considérer le Congo comme son fief. Ainsi au printemps 1956 quand Auguste Buisseret, ministre des Colonies, se trouve personnellement mis en cause par le sénateur et ancien Premier ministre Joseph Pholien qui lui reproche d'avoir directement correspondu avec le secrétariat d'État américain au sujet de la construction du barrage hydroélectrique d'Inga⁶⁹. À la fin des années cinquante encore, Louis Scheyven, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, reprochera à nouveau à Buisseret de vouloir trop imprimer sa marque personnelle sur le développement industriel dans le Bas-Congo sans concertation réelle avec les services diplomatiques qui s'inquiètent des contacts qui sont pris à l'étranger par l'administration coloniale.

⁶⁷ M. Halewyck de Heusch, *La Charte coloniale. Commentaire de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge*, Bruxelles, Imprimerie Weissenbruch, 1910, t. 1, pp. 157-158.

⁶⁸ Voir, à ce sujet, G. Vanthemsche, *La Belgique et la Congo. Empreintes d'une colonie (1885-1960)*, Bruxelles, Complexe, 2007, p. 113 et suiv.

⁶⁹ « L'équipement du Congo belge. Inquiétudes des milieux coloniaux au sujet des projets de M. Buisseret », in *La Libre Belgique*, 10 mai 1955, pp. 1-2.

La mise sur pied, après-guerre, au sein du ministère des Colonies d'un nouveau service spécialement chargé des relations extérieures du Congo ne facilite bien sûr pas les choses. C'est en effet la Première direction générale des Affaires politiques, administratives, judiciaires et médicales qui centralise les correspondances en principe destinées au département des Affaires étrangères et qui vise toutes celles qui impliquent une incidence sur les problèmes internationaux. Par ce canal, le ministre des Colonies peut correspondre avec les autorités coloniales étrangères au sujet des relations avec le Congo et prendre les mesures préparatoires qui précèdent les pourparlers de l'État belge avec les puissances étrangères. Mais c'est bien par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères que sont traitées les relations internationales de la Belgique au sujet de la colonie après que les problèmes qu'elles posent aient été étudiés, quant au fond, conjointement par les deux administrations⁷⁰. Ainsi par exemple c'est le ministère des Affaires étrangères et lui seul, dans le cas d'espèce son conseiller colonial Octave Louwers, qui à partir de 1950 est en charge des relations entre la Belgique et la Commission de coopération technique en Afrique au Sud du Sahara (CCTA). Et du reste, au sein de l'administration centrale, seuls quelques services ont à connaître des questions liées au Congo en rapport avec la politique étrangère : c'est bien la direction générale de la Politique, au sein de laquelle figurent la direction de l'Afrique et du Congo belge et la direction des organisations internationales, qui donne le ton. S'y ajoutent, au besoin, la section de l'énergie atomique, le service juridique, le conseiller colonial et parfois le cabinet du ministre. En tout, cela ne représente qu'une poignée de hauts fonctionnaires.

Voilà, une nouvelle fois, pour les principes. Car dans les faits, certains fonctionnaires du ministère des Colonies ne se privent pas de reprocher plus ou moins ouvertement à leurs collègues du ministère des Affaires étrangères de marcher sur leurs brisées. Nombreux sont ceux qui n'apprécient guère de jouer le rôle de conseiller technique du ministère des Affaires étrangères. De même reprochent-ils souvent aux diplomates de métier de ne pas les associer suffisamment à la préparation de certaines négociations internationales susceptibles pourtant de toucher aux intérêts congolais. Outre cette politique du fait accompli qu'ils dénoncent, les agents coloniaux, dont certains rappelons-le ont forgé leur expérience en Afrique au service de la Territoriale, reprochent aussi aux fonctionnaires jugés néophytes de la rue de la Loi d'ignorer certaines réalités africaines et de sacrifier parfois les intérêts de la colonie à des fins diplomatiques ou en fonction de contingences strictement métropolitaines. Entre les deux

⁷⁰ AMAEB, dossier AF-I-1 (1948-1949), Lettre de Pierre Wigny, ministre des Colonies, à Paul-Henri Spaak, Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, Bruxelles, 7 juin 1949, p. 1.

services, les exemples de tiraillements et de dysfonctionnements sont nombreux. On n'en citera que deux. En 1948, le ministère des Colonies s'émeut des déclarations faites récemment à Paris par le directeur de la Banque nationale de Belgique Hubert Ansiaux sur les surplus de cuivre que le Congo pourrait livrer aux États-Unis dans le cadre du plan Marshall. Mais après une prise de contact avec la Société des minerais, il s'avère vite que ces informations sont erronées. L'administration coloniale saisit alors l'occasion pour répéter à quel point il est à ses yeux important que s'instaure une coordination plus grande des interventions des représentants belges vis-à-vis de l'extérieur et, qu'en tout cas, le département soit systématiquement associé ou à tout le moins consulté lorsqu'une négociation commerciale s'engage ou il s'agit d'une question liée à la production ou à la vente d'un produit d'origine congolaise⁷¹. Dans le même sens, un fonctionnaire de la Place royale se plaira encore à écrire au début des années cinquante que « la Colonie est représentée aux Conseils de Benelux alors qu'elle ne fait pas partie de cette union économique en instance de réalisation et que, grâce à cette participation, le Congo ne s'est pas trouvé devant certains faits accomplis dus à l'ignorance bien souvent de quelques services de l'administration métropolitaine belge, non seulement du régime politique du Congo, mais également des exigences économiques et commerciales de ces territoires »⁷². Comme si cela ne suffisait pas, faisant expressément allusion aux réunions du Comité ministériel Benelux, le ministre des Colonies André Dequae jugera encore utile de rappeler en 1953 à son collègue van Zeeland qu'il lui paraît nécessaire « qu'à l'avenir, lorsqu'une question mettant en cause l'économie du Congo belge sera évoquée lors d'accords internationaux, je sois personnellement représenté à ces conversations et que soit laissée à mon délégué toute liberté de décision en fonction des intérêts qu'il aura à représenter. Ces intérêts sont ceux de nos populations autochtones du Congo et ils ne peuvent pas toujours être défendus sous la même optique que les intérêts métropolitains »⁷³.

Si elle traduit certes une réelle amertume, cette opinion n'est sans doute pas sans fondement. Car à l'exception notable de Pierre Wigny qui a à la fois exercé les responsabilités de ministre des Colonies (1947-1950) et de ministre des Affaires étrangères (1958-1961), il

⁷¹ Kadoc, Fonds A. Dequae, dossier 111, Note de M. van den Abeele à P. Wigny, Bruxelles, 27 juillet 1948, pp. 2-3.

⁷² AMAEB - MC, dossier AE - II 3049 (liasse 1126), Note anonyme « Exposé. Ministère des Colonies », s.d., p. 4.

⁷³ AMAEB - MC, dossier AE - II 2860, Lettre d'A. Dequae à P. van Zeeland, Bruxelles, 8 décembre 1953, p. 2.

apparaît bien que la quasi-totalité des titulaires du portefeuille des Affaires étrangères entre 1908 et 1960 n'a eu qu'une connaissance assez limitée des questions coloniales. A l'appui de cette affirmation, il faut citer le cas de Paul-Henri Spaak, pour la première fois ministre des Affaires étrangères en 1936 mais qui ne se rendra au Congo que vingt ans plus tard à l'occasion des festivités marquant en août 1956 le jubilé de l'Union minière du Haut-Katanga⁷⁴. Il dira alors à quel point il s'agit pour lui d'une découverte. De même Paul van Zeeland, ancien Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de 1935 à 1937 et entre 1949 et 1954, n'effectue son premier voyage au Congo qu'en 1948 à l'occasion du quarantième anniversaire de la création du chemin de fer du Bas-Congo au Katanga (BCK). Dans son cas, la connaissance tardive du Congo ne l'empêchera pas néanmoins de siéger ensuite dans des conseils d'administration de plusieurs sociétés coloniales et même de présider, en 1960, la Banque belge d'Afrique (BBA) et la Banque d'Afrique occidentale⁷⁵.

Dans de telles conditions, rien d'étonnant à ce que des conflits de pouvoirs et de compétences se multiplient entre les deux administrations, chacune tirant la corde de son côté. D'abord ponctuelles, les escarmouches deviennent ensuite régulières malgré l'existence de mécanismes de liaison entre les services politiques du département des Colonies et celui des Affaires étrangères. Derrière les susceptibilités de chaque ministère et la volonté de mettre en avant ses prérogatives, se dissimulent en fait des intérêts bien compris. Sans doute les difficultés s'expliquent-elles en effet par le fait que le ministère des Colonies est naturellement tenté d'envisager d'abord l'intérêt du Congo et de ses habitants alors que le ministère des Affaires étrangères cherche au contraire à agir dans l'intérêt plus général de la Belgique. Il n'est ainsi pas rare de voir le ministère des Affaires étrangères s'efforcer de ménager les alliés européens et américain de la Belgique en Afrique tandis que le ministère des Colonies s'évertue surtout à préserver le Congo des ingérences extérieures. Cette situation entraîne parfois le ministre des Affaires étrangères à pratiquer des arbitrages dénoncés ensuite par son collègue des Colonies. À ce propos, la doctrine intangible du département des Affaires étrangères est que vis-à-vis de l'extérieur, les dossiers coloniaux doivent être traités en prenant en considération l'ensemble des contingences politiques et diplomatiques internationales. Aussi le Département s'efforce-t-il de synchroniser et d'harmoniser l'activité diplomatique de la colonie et celle de la métropole. D'ailleurs, la position du baron Fernand Muûls, juriconsulte au ministère des Affaires étrangères, est sur

⁷⁴ M. Dumoulin, *Spaak*, Bruxelles, Racine, 1999, p. 583.

⁷⁵ M. Dujardin-M. Dumoulin, *Paul van Zeeland (1893-1973)*, Bruxelles, Racine, 1997, pp. 237-238.

ce point sans appel : « sur le plan des relations extérieures, la personne morale que constitue la colonie n'a pas d'existence : c'est la Belgique qui, également quant à la colonie, apparaît comme la personne de droit international en relation avec les autres puissances étrangères. En d'autres termes, le Congo belge n'est pas un sujet de droit international »⁷⁶. Ainsi, les Affaires étrangères estiment que c'est l'ensemble Belgique-Congo qui constitue une entité de droit international et que seule l'intervention du ministre des Affaires étrangères dans les relations extérieures de la Belgique au sujet du Congo peut manifester vis-à-vis de l'extérieur l'unité et la souveraineté nationale sur la métropole et sa colonie. À la Rue de la Loi, on estime que déroger à cette règle ne ferait que favoriser l'anticolonialisme qui vise à affaiblir les liens qui unissent les métropoles à leurs dépendances d'outre-mer⁷⁷.

Octave Louwers poussera le raisonnement plus loin encore. Conseiller colonial au ministère des Affaires étrangères depuis 1919, l'homme joue un rôle-clé dans ce débat. C'est lui en effet qui forge le corps de doctrine et la ligne de conduite qui, *mutatis mutandis*, perdureront jusqu'à l'indépendance du Congo. Ancien magistrat au Congo puis secrétaire du Conseil colonial (organe consultatif chargé d'exprimer son avis sur les projets de décret soumis par le ministre des Colonies), Louwers participe en 1919 aux négociations de la Conférence de la paix à Versailles. Là le ministre belge des Affaires étrangères, Paul Hymans le charge, en compagnie du plénipotentiaire Pierre Orts, du règlement des questions africaines et de la défense des intérêts coloniaux belges. Il occupera ses fonctions influentes au ministère des Affaires étrangères jusqu'à sa mort en 1959, en jouant notamment le rôle d'officier de liaison avec le ministère des Colonies⁷⁸. C'est assez dire si son avis dans ce dossier est autorisé. Répondant après la Seconde Guerre mondiale à une demande de Paul-Henri Spaak, Premier ministre et ministre des Affaires étrangères, sur l'interprétation qu'il convient de donner à la Charte coloniale, Louwers résume la manière dont il faut voir les choses :

« tant qu'un territoire est soumis au statut colonial, ses intérêts sont solidaires de ceux de la métropole, et vice-versa d'ailleurs ; si la colonie apporte des avantages à la métropole, la métropole lui en apporte de son côté. Et ils sont souvent d'un ordre supérieur ; c'est la métropole qui assure à la colonie ou doit lui assurer la sécurité extérieure, l'intégrité du

⁷⁶ AMAEB, dossier AF-I-1 (1948-1949), F. Muûls, « Les relations extérieures de la Belgique relativement à sa colonie et aux territoires sous sa tutelle », Bruxelles, 27 octobre 1948, p. 1.

⁷⁷ AMAEB, dossier AF-I-1 (1948-1949), Étude d'Octave Louwers, « Note concernant l'application de l'article 28 de la Charte coloniale », Bruxelles, 13 avril 1948, p. 5

⁷⁸ F. Vanlangenhove, *L'élaboration de la politique étrangère de la Belgique entre les deux guerres mondiales*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1980, p. 266.

territoire ; c'est elle qui apporte capitaux et personnel, sans quoi la colonie ne pourrait se développer ; elle lui apporte encore tout ce par quoi le territoire colonial est appelé à monter les échelons d'une civilisation supérieure, traditions, science, conceptions juridiques, ordre administratif, ... Cela vaut bien de la part de la colonie parfois le sacrifice de l'un ou l'autre de ses intérêts étroitement entendus ; aussi bien, les intérêts de la colonie ou qualifiés tels, ce ne sont parfois que les intérêts d'un groupe »⁷⁹.

Une telle mise au point est sans doute nécessaire tant les choses semblent parfois difficiles dans la pratique. Dès la Première Guerre mondiale, tandis que les troupes coloniales belges sont engagées contre les soldats allemands dans l'Est africain, les conflits de prérogatives entre le baron Eugène Beyens, ministre des Affaires étrangères, et Jules Renkin, ministre des Colonies, sont fréquents. Les divergences portent notamment sur l'importance des gages territoriaux que la Belgique peut obtenir en Afrique centrale dans l'optique d'un règlement d'après-guerre entre puissances victorieuses⁸⁰. La rétrocession, en 1916, de Tabora aux Anglais donne lieu à de vives polémiques au sein du gouvernement belge établi au Havre⁸¹. Louis Franck, successeur de Renkin, entend même limiter le ministère des Affaires étrangères à un rôle d'exécuteur des décisions adoptées par le département des Colonies. En 1921, soucieux de régler le contentieux qui couve, Henri Jaspar, nouveau ministre des Affaires étrangères, rappelle à son collègue l'impérieuse nécessité de respecter l'article 28 de la Charte coloniale. Estimant néanmoins que le ministère des Colonies est mieux au fait des questions africaines, il lui reconnaît explicitement un droit d'initiative des décisions. Cependant, au-delà d'une concertation permanente entre les deux administrations, le ministre des Affaires étrangères restera le seul exécuter et le seul responsable de la décision qui aura éventuellement fait l'objet d'un arbitrage au sein du gouvernement. Autrement dit, les fonctionnaires du ministère des Colonies fournissent des avis techniques sur des points de fait ou de droit se rapportant aux questions qui peuvent avoir une incidence au Congo. Il appartient donc au département des Affaires étrangères de les peser, de les discuter et, sur le plan diplomatique, de les présenter et de les défendre. Moins de quinze ans après la reprise du

⁷⁹ AMAEB, dossier AF-I-1 (1948-1949), étude d'O. Louwers, « Note concernant l'application de l'article 28 de la Charte coloniale », Bruxelles, 13 avril 1948, pp. 7-8.

⁸⁰ G. Vanthemsche, *Le Congo belge pendant la Première Guerre mondiale. Les rapports du ministre des Colonies Jules Renkin au roi Albert 1er (1914-1918)*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2009, p. XX.

⁸¹ P. Hymans, *Mémoires*, t. 1, Bruxelles, Éditions de l'Institut de sociologie Solvay, 1958, p. 339.

Congo par la Belgique, le souci principal de la diplomatie belge en Afrique est en tout cas d'assurer l'existence de la colonie⁸².

De plus en plus vifs, les rapports de force entre les deux départements ne manquent pas de susciter des critiques et des interrogations, même en dehors de l'administration. Ainsi, en 1922, Pierre Daye, célèbre publiciste colonial ayant participé pendant la Première Guerre mondiale à la campagne d'Afrique, s'interroge dans les colonnes de l'hebdomadaire libéral bruxellois *L'Horizon* sur l'efficacité des relations extérieures du Congo. Il estime que :

« tout ce qui concerne les rapports de notre colonie avec les colonies voisines doit dépendre du ministre des Affaires étrangères. Le Congo est belge, il fait partie de la Belgique. La Belgique ne doit avoir qu'une seule politique, que ce soit en Europe ou en Afrique. Cette politique doit former un tout unique et étroitement coordonné en ses parties ». Aussi déplore-t-il que « le ministère des Colonies et le ministère des Affaires étrangères n'[aient] guère de relations bien établies ni suffisamment constantes »⁸³.

Un an plus tard, dans un autre organe libéral *Le Flambeau*, Daye récidive et pose carrément la seule question qui compte : qu'en est-il de la politique extérieure du Congo ? Ou plutôt, la Belgique a-t-elle une politique extérieure coloniale ? Fidèle à son premier diagnostic, il continue à déplorer la dualité d'autorité entre le ministre catholique des Affaires étrangères (Henri Jaspar) et le ministre libéral des Colonies (Louis Franck), estimant que

« chacun est jaloux de « son » autonomie, de « ses » prérogatives – et plus jaloux encore, mais d'une autre manière, des initiatives de son collègue [...]. S'il vous plaît d'interroger le ministre des Colonies, ou celui des Affaires étrangères, ou des fonctionnaires importants, chacun d'entre eux vous répondra qu'il y a une politique extérieure en Afrique. Mais pour chacun, c'est sa politique. Et cette politique est indécise, variable, fragmentaire ».

D'où l'étonnement de Pierre Daye face à l'absence auprès du ministre des Colonies d'un conseiller diplomatique dont la présence, indique-t-il, serait sans doute encore plus indiquée à

⁸² AMAEB, AF-I-1 (1922), O. Louwers « Note pour Monsieur le ministre », 27 octobre 1922, pp. 1-2.

⁸³ P. Daye, « Le Congo et nos relations extérieures », in *L'Horizon*, 14 octobre 1922. Texte reproduit dans P. Daye, *Problèmes congolais*, Bruxelles/Paris, Les Écrits, 1943, pp. 263-266.

Léopoldville auprès du gouverneur général qui entretient des rapports fréquents avec les plus hautes autorités des colonies étrangères⁸⁴.

À la rue de la Loi, l'affaire fait grand bruit. La presse coloniale s'en émeut également⁸⁵. Visiblement agacé par ces critiques, Louwers ne peut qu'adresser des rappels à l'ordre et marteler la ligne doctrinale du département en insistant sur certains principes qu'il juge conformes à l'esprit et à la lettre de la Charte : « il n'y a pas de politique extérieure possible, en matière coloniale, si l'accord le plus parfait, le plus sincère, le plus réel, n'existe entre le ministre des Colonies et le ministre des Affaires étrangères, voire même le gouverneur général, car chacun d'eux détient, en propre, une part du pouvoir nécessaire à l'exécution de cette politique »⁸⁶. Comme l'écrit Fernand Vanlangenhove, ancien secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, les tensions larvées ne sont pas définitivement aplanies pour autant⁸⁷. Ainsi l'établissement du protocole signé le 13 mars 1935 à Lisbonne entre la Belgique et le Portugal au sujet de la fixation de la frontière entre le Congo et l'Angola aux embouchures du fleuve offrira une nouvelle occasion à d'âpres discussions entre les fonctionnaires de la Place royale et de la rue de la Loi. Vingt mois plus tard, à court d'arguments, le département des Colonies sera désavoué pour cette initiative et Paul-Henri Spaak, nouveau ministre des Affaires étrangères, dénoncera l'accord de Lisbonne⁸⁸.

La Seconde Guerre mondiale, en ce qu'elle sépare pendant de longs mois la métropole et sa colonie, favorise les contacts directs entre les milieux d'affaires coloniaux et le gouverneur général Pierre Ryckmans avec les Anglo-Américains au sujet notamment de la fourniture de l'uranium congolais au titre de l'effort de guerre⁸⁹. Dans ces circonstances, Ryckmans devient *de facto* un élément très actif dans la conduite des affaires diplomatiques coloniales de la Belgique. Par facilité, les gouvernements des pays voisins du Congo prennent de plus en

⁸⁴ P. Daye, « Le Congo a-t-il une politique extérieure ? », in *Le Flambeau*, janvier-mars 1923, p. 131.

⁸⁵ P. Mirecourt, « À propos d'un article du *Flambeau*. Le Congo a-t-il une politique extérieure ? » in *L'Étoile du Congo*, 12 mars 1923.

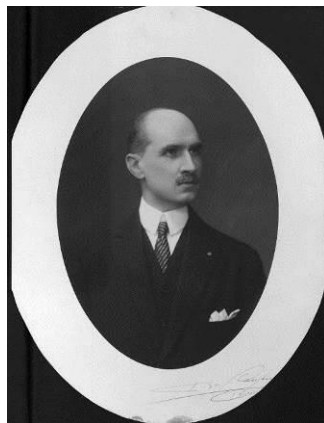
⁸⁶ AMAEB, AF-I-1 (1922), O. Louwers « Suite à la note du 27 octobre 1922 », Bruxelles, p. 3.

⁸⁷ F. Vanlangenhove, *L'élaboration de la politique étrangère de la Belgique...*, pp. 266-267.

⁸⁸ Centre d'études « Guerres et sociétés contemporaines », Bruxelles (désormais CEGES), Fonds Jacques Delvaux de Fenffe, Dossier AA 669/22, « Traité de Saint-Paul de Loanda », Bruxelles, 14 avril 1958, 3 p. On verra aussi à ce propos l'ouvrage célèbre du baron Pierre van Zuylen, ancien directeur général de la Politique au ministère des Affaires étrangères : *L'échiquier congolais ou le secret du roi*, Bruxelles, C. Dessart, 1959, pp. 485-493.

⁸⁹ Sur les relations particulières entre le Congo belge et les Alliés pendant la Seconde Guerre mondiale, on verra notamment l'ouvrage fondamental de J. Vanderlinden, *Pierre Ryckmans (1881-1959). Coloniser dans l'honneur*, Bruxelles, De Boeck Université, 1994, p. 432 et suiv.

plus l'habitude de contourner la voie diplomatique pour entrer directement, et parfois personnellement, en contact avec les autorités de la colonie. Peu enclin à accepter ces entorses à l'article 28 de la Charte coloniale, le ministère des Affaires étrangères en exil prend vite des mesures pour empêcher Ryckmans d'abuser de sa position. En juillet 1942, une réunion est convoquée en urgence à Londres à laquelle participent des fonctionnaires des départements des Affaires étrangères et des Colonies. Il est alors décidé que des instructions seront transmises sans tarder au gouverneur général et aux représentants diplomatiques et consulaires du pays. Deux grands principes y sont retenus. D'une part, le gouverneur général devra passer par les agents diplomatiques et consulaires pour s'adresser aux autorités des pays voisins du Congo. D'autre part, le gouverneur général ne pourra correspondre directement avec les agents diplomatiques et consulaires que pour des affaires qui n'engagent pas le gouvernement belge. En cas contraire, il devra recourir au truchement du ministère des Colonies⁹⁰.



Portrait d'Octave Louwers, conseiller colonial au ministère belge des Affaires étrangères de 1919 à 1959.

© Archives générales du Royaume, Bruxelles

Loin d'être réglée, l'affaire va même connaître de nouveaux rebondissements. Car quelques mois plus tard, Albert De Vleeschauwer, ministre des Colonies, informe Pierre Ryckmans qu'il ne voit aucun inconvénient à ce que le gouverneur général ait, à son niveau, des relations directes avec les chefs locaux des gouvernements voisins pour le règlement des

⁹⁰ On trouvera de nombreuses illustrations des relations directes au Congo entre Ryckmans et les émissaires britanniques et américains pendant le conflit dans J.-C. Willame, « Le Congo dans la guerre. La coopération économique belgo-alliée de 1940 à 1944 », in *Le Congo belge durant la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, ARSOM, 1983, pp. 213-243.

questions courantes non gouvernementales mais surtout qu'il ne voit pas les agents diplomatiques ou consulaires comme les intermédiaires obligés du gouverneur général. Il s'agit-là d'un point de vue personnel que ne peut bien sûr pas admettre le département des Affaires étrangères qui ne manque pas de le faire savoir *illico* au département des Colonies sur la base d'une interprétation stricte de la Charte coloniale que seule, au demeurant, une nouvelle loi pourrait modifier⁹¹.

Nom	Parti*	Mandat
Ministres des Affaires étrangères		
Paul-Henri Spaak	PSB	1944-1949
Paul van Zeeland	PSC	1949-1954
Paul-Henri Spaak	PSB	1954-1957
Victor Larock	PSB	1957-1958
Pierre Wigny	PSC	1958-1960
Ministres des Colonies		
Albert De Vleeschauwer	PSC	1944-1945
Edgar De Bruyne	PSC	1945
Robert Godding	PL	1945-1946
Lode Craeybeckx	PSB	1946
Robert Godding	PL	1946-1947
Pierre Wigny	PSC	1947-1950
André Dequae	PSC	1950-1954
Auguste Buisseret	PL	1954-1958
Léon Pétilion	technicien	1958
Maurice Van Hemelrijck	PSC	1958-1960

* PL : Parti libéral

PSB : Parti socialiste de Belgique

PSC : Parti social-chrétien

Mais il y a pire sans doute car au-delà des querelles diplomatiques internes, la guerre développe aussi les « influences centrifuges » et certaines « tendances autonomistes » d'une minorité de colons belges au Congo. Ce qui ne peut qu'alimenter les conflits, déjà anciens, entre l'administration coloniale d'Europe et l'administration territoriale en Afrique (Kalina) qui réclame toujours plus de décentralisation⁹². Les tensions se manifestent surtout dans le

⁹¹ AMAEB, dossier AF-I-1 (1943-1945), note d'O. Louwers, Bruxelles, 7 mars 1945, 5 p.

⁹² Voir à ce propos, le portrait très critique que dresse *a posteriori* Léo Pétilion - gouverneur général honoraire du Congo et ancien ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi - du fonctionnement du département des Colonies : L. A. Pétilion, *Courts métrages africains pour servir à l'Histoire*, Bruxelles, La Renaissance du livre, 1979, pp. 117-148.

domaine administratif et politique, les propositions de l'administration territoriale tendant à faire donner à la colonie un statut qui lui permette de s'administrer d'une façon aussi indépendante que possible de la métropole⁹³. C'est beaucoup plus que ce que le ministère des Affaires étrangères, qui considère que la colonie n'est pas encore mûre pour vivre sa propre existence, peut accepter. Le département estime en effet que l'ensemble Belgique-Congo constitue une entité de droit international et que seule l'intervention du ministre des Affaires étrangères dans les relations extérieures de la Belgique au sujet du Congo peut manifester vis-à-vis de l'extérieur l'unité et la souveraineté nationale sur la métropole et sa colonie. À la rue de la Loi, on estime que déroger à cette règle ne ferait que favoriser l'anticolonialisme et le panafricanisme qui, chacun à sa manière, visent à affaiblir les liens qui unissent les métropoles à leurs dépendances d'outre-mer. Avant même la fin du conflit qui se manifeste, la direction générale de la Politique s'efforce de chercher les moyens de remédier à la situation. Concernant l'application de la Charte coloniale, « il faut bien observer que les méthodes actuelles de liaison entre les départements des Affaires étrangères et des Colonies sont peu heureuses et que de trop nombreux exemples au cours des quatre dernières années ont singulièrement énervé le sage principe posé par cet article 28 de la Charte coloniale »⁹⁴.

C'est ainsi qu'on en vient au sein du gouvernement à l'idée de réorganiser le dispositif diplomatique pour lui assurer une unité de vues et mieux garantir la coordination des efforts dans un contexte marqué, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, par la création de nouveaux organismes internationaux et par la complexification de la politique internationale dans des domaines nouveaux. L'objectif avoué est aussi de lutter contre les lenteurs qu'entraîne le double examen, dans les deux ministères, des mêmes projets de nature politique ou économique susceptibles d'engager le Congo vis-à-vis de l'extérieur. Avancée dès 1947 par Paul-Henri Spaak lui-même, l'idée de détacher sur une base permanente dans les bureaux du ministère des Colonies un diplomate de carrière agissant comme officier de liaison permanent entre les deux administrations ne séduit pas. Sollicité pour avis par Pierre Wiginy en raison de sa grande expérience en tant qu'ancien secrétaire général du ministère des Affaires étrangères entre-temps reconverti avec succès dans les affaires congolaises, Pierre Orts explique qu'à ses yeux le rôle d'un tel fonctionnaire serait de prendre

⁹³ Voir, à ce propos, les revendications de Max Horn, administrateur de sociétés, vice-président de la Caisse d'épargne du Congo belge et commissaire du gouvernement auprès de la Banque du Congo belge, « La naissance de la Nation congolaise », in *Revue générale belge*, n°17, mars 1947, pp. 628-639.

⁹⁴ AMAEB, dossier AF-I-1 (1948-1949), étude d'O. Louwers, « Note concernant l'application de l'article 28 de la Charte coloniale », Bruxelles, 13 avril 1948, p. 5

connaissance des rapports rédigés par les diplomates belges à l'étranger et susceptibles d'intéresser les autorités coloniales et de suivre, parallèlement, les dossiers congolais qui pourraient avoir un contrecoup sur le plan international. Il participerait aussi, en qualité d'expert, aux négociations avec l'étranger touchant des questions engageant les intérêts de la colonie⁹⁵. Sans réelle surprise, cette proposition est vue d'un fort mauvais œil par les plus hauts fonctionnaires de la Place royale. Ceux-ci ne cachent pas en effet leurs craintes de se trouver en pratique placés sous l'autorité d'un fonctionnaire qui, dénoncent-ils, ne serait pas subordonné au ministre des Colonies et par conséquent sans responsabilité au regard de ses activités⁹⁶. C'est alors qu'on envisage comme une solution alternative d'attacher au cabinet du gouverneur général à Léopoldville un conseiller diplomatique appelé à traiter sur place, en liaison avec le ministère des Affaires étrangères, les questions de politique extérieure du Congo. De même préconise-t-on à Bruxelles la possibilité de détacher quelques jeunes diplomates au Congo pour qu'ils puissent se familiariser avec les problèmes coloniaux⁹⁷.

En sens inverse, prenant exemple sur la pratique des agents coloniaux français et appuyant une ancienne revendication des industriels et des grands patrons regroupés au sein de l'Association des intérêts coloniaux belges (AICB)⁹⁸, le ministère des Colonies relance l'idée de la nomination de conseillers ou d'attachés coloniaux auprès de certains postes diplomatiques où les intérêts économiques et politiques du Congo s'avèrent essentiels. Mais le projet est immédiatement retoqué par Louwers qui va jusqu'à invoquer une trop faible quantité de travail pour justifier une telle mesure :

« même ici, au sein du département, les affaires coloniales qui sont traitées et qui sont bien plus nombreuses et plus générales que celles qui seraient à traiter dans un poste déterminé, ne sont pas suffisantes pour justifier l'affectation exclusive à ces affaires d'un fonctionnaire ordinaire du cadre. Je les ai traitées seul depuis 1919, à demi temps et aussi à demi solde, si je puis ainsi dire ; et Dieu sait si à certains moments les affaires coloniales furent importantes et nombreuses »⁹⁹.

⁹⁵ AMAEB – MC, dossier AE II 2888, Note de P. Orts à P. Wigny, Bruxelles, 2 décembre 1947, p. 4.

⁹⁶ AMAEB, dossier AE – II 2860, Note de C. Dupont « Note pour Monsieur le ministre. Liaison entre le département des Colonies et celui des Affaires étrangères », Bruxelles, 16 février 1948, 3 p.

⁹⁷ AMAEB, dossier AF-I-1 (1943-1945), note de Charles de Romérée de Vichenet, « Note pour Monsieur le ministre », Bruxelles, 7 novembre 1944, pp. 1 et 2.

⁹⁸ « Le Congo et l'économie de guerre. M. De Vleeschauwer assiste à une réunion extraordinaire de l'AICB », in *La Dépêche coloniale belge et l'Essor colonial et maritime*, n°991, 23 septembre 1939, pp. 1-2.

⁹⁹ AMAEB, dossier AF-I-1 (1943-1945), note d'O. Louwers, Bruxelles, 24 octobre 1945, p. 2.

Tout au plus le ministère pourrait-il accepter que de jeunes diplomates attirés par les questions coloniales soient autorisés à séjourner au Congo avant d'être affectés à des postes où les affaires coloniales sont régulières.

Mais la Place royale finit par obtenir gain de cause. Un arrêté royal du 10 mai 1947 crée en effet cette fonction d'attachés coloniaux adjoints à certains postes diplomatiques à l'étranger. D'emblée leur statut hybride est assez représentatif des relations particulières entre les deux ministères. Car les attachés coloniaux seront désignés par le ministre des Colonies d'un commun accord avec le ministre des Affaires étrangères. Payés sur le budget de la colonie, assimilés du point de vue hiérarchique aux secrétaires de légation de première classe, ils ont notamment pour mission d'informer le ministre des Colonies des problèmes de colonisation qui se posent à l'étranger et de le documenter sur tous les courants d'idées en matière coloniale. Ils réunissent aussi toutes les informations relatives à l'économie du pays où ils sont établis en vue de favoriser les relations commerciales de celui-ci avec le Congo. À cet effet, ils peuvent entreprendre auprès des organismes officiels et privés toutes les démarches qu'ils jugent nécessaires. Bien que placés sous l'autorité directe du chef de poste diplomatique auquel ils sont affectés, les attachés coloniaux correspondent directement avec le ministre des Colonies en envoyant au ministre des Affaires étrangères copie des notes de nature à l'intéresser¹⁰⁰. Plusieurs fois le ministre des Affaires étrangères jugera utile de rappeler cette règle aux principaux intéressés. Mais il ne semble guère que l'opération ait été un grand succès. En 1957, on ne compte en effet que deux conseillers pour les affaires coloniales, le premier en poste à l'ambassade de Belgique à Washington (baron Léopold Dhanis depuis 1953) et le second affecté à l'ambassade de Belgique à Londres (Jean Dequidt depuis 1947). Il faut toutefois ajouter que les intérêts de la colonie, du moins en ce qui concerne les questions particulièrement sensibles de l'uranium congolais et de sa livraison aux pays alliés, sont aussi représentés aux États-Unis (Marc de Hemptinne, Julien Goens puis Louis Groven) et en Grande-Bretagne (René Ledrus) par l'intermédiaire, dès 1951, d'attachés scientifiques. Tous deux professeurs à l'École royale militaire et affectés dans les ambassades en qualité d'officiers de liaison, ils agissent en lien étroit avec l'ancien gouverneur général du Congo Pierre Ryckmans, commissaire à l'énergie atomique lui-même dépendant du ministère

¹⁰⁰ « Arrêté du Régent du 10 mai 1947 », in *Pasinomie. Collection complète des lois, arrêtés et règlements généraux qui peuvent être invoqués en Belgique*, Bruxelles, 1947, t. 2, p. 893.

des Affaires étrangères et d'ailleurs représentant de la Belgique au Conseil de tutelle et délégué à la Commission des renseignements des Nations unies¹⁰¹.



Portrait de Paul van Zeeland, ministre belge des Affaires étrangères de 1949 à 1954, président de la Banque belge d'Afrique et conseiller, en 1956, du Consortium européen pour le développement des ressources naturelles de l'Afrique (Consafrique).

© Ceges, Bruxelles

Très vite, l'idée d'accréditer auprès du gouverneur général du Congo un représentant du ministère des Affaires étrangères est elle aussi relancée. Le projet est pourtant loin de faire l'unanimité. Louwers croit en effet impossible et politiquement inopportun d'instituer aux côtés du gouverneur général, qui représente le roi au Congo, un fonctionnaire chargé d'attributions et de missions sans doute parallèles aux siennes et sur lequel il n'aurait pas pouvoir comme sur tous les autres fonctionnaires de la colonie. À ses yeux, une telle initiative ne ferait qu'alimenter un sentiment de méfiance inacceptable pour l'administration coloniale¹⁰². En revanche, la rue de la Loi encourage le personnel diplomatique et consulaire en Afrique à entretenir avec le gouverneur général à Léopoldville des relations étroites et des échanges de vues fréquents, à l'exception des renseignements d'ordre politique et militaire,

¹⁰¹ S. Herpels, « Le rôle de l'État. De l'approche nationale à l'approche multinationale », in P. Govaerts, A. Jaumotte et J. Vanderlinden (dir.), *Un demi-siècle de nucléaire en Belgique. Témoignages*, Bruxelles, Belgian Nuclear Society/Presses interuniversitaires européennes, 1994, pp. 115-122.

¹⁰² AMAEB, dossier AF-I-1 (1948-1949), note de Jacques Delvaux de Fenffe, directeur général de la Politique, Bruxelles, 20 mai 1948, 4 p.

« de façon à obtenir des éléments de comparaison qui rendront l'exécution de leur mission en Afrique vivante et efficace »¹⁰³.

L'idée fait son chemin. Car il ne s'agit pas seulement de former des diplomates pour mieux assurer la propagande coloniale du pays ; il s'agit aussi de les préparer à une meilleure coopération avec les fonctionnaires du ministère des Colonies. Jugeant qu'il serait utile qu'un certain nombre d'agents aient une connaissance aussi directe que possible des réalités psychologiques et matérielles du Congo, le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, le baron Hervé de Gruben, préconise un séjour prolongé dans la colonie et un stage de quelques mois à l'administration coloniale à Léopoldville pour y traiter les questions des relations avec l'étranger¹⁰⁴. Au printemps 1952, c'est au retour d'une tournée de conférences sur le Congo de six semaines aux États-Unis au cours de laquelle il mesure l'ampleur mais aussi les approximations des opinions anticoloniales américaines que l'ancien ministre des Colonies Pierre Wigny pointe lui aussi la nécessité pratique de former au ministère des Affaires étrangères des spécialistes des problèmes africains, laissant ainsi entendre que les diplomates belges présentent des lacunes dommageables en ce domaine. Persuadé que la plupart des chefs de poste ne connaissent pas la colonie, il insiste sur la nécessité pour les jeunes diplomates de faire un stage prolongé au Congo afin d'apprendre à le connaître en travaillant pour lui¹⁰⁵. Ce point du rapport Wigny sur la lutte contre l'anticolonialisme ne passe pas inaperçu au ministère des Affaires étrangères où, depuis quelque temps, certains soulignent le danger que fait courir l'insuffisance de la représentation diplomatique à la politique coloniale du pays, surtout quand on la compare avec l'importance du personnel diplomatique et consulaire des Pays-Bas en Afrique, en Asie et en Amérique du Sud¹⁰⁶. L'enjeu est jugé à ce point important que le ministre des Affaires étrangères Paul van Zeeland s'empresse d'informer Wigny qu'il va mettre à l'étude une formule selon laquelle les agents belges se rendant au Congo seraient considérés comme étant en congé et toucheraient la moitié de leur indemnité de poste tandis que leurs frais de voyage seraient remboursés¹⁰⁷.

¹⁰³ AMAEB, dossier AF-I-1 (1955-1956), note de J. Delvaux de Fenffe et O. Louwers, Bruxelles, 12 octobre 1955, p. 4.

¹⁰⁴ AMAEB-AA, dossier AE/II 3210 (liasse 1234 bis), Note d'H. de Gruben « Éducation coloniale de nos agents », Bruxelles, 26 juillet 1951, 2 p.

¹⁰⁵ Archives UCL-CEHEC, Fonds P. Wigny, boîte C4 (1952-1958), « Rapport de la mission aux États-Unis », 1952, p. 17.

¹⁰⁶ AMAEB, dossier AE I/1 (1952), « Incidence de l'insuffisance de notre représentation diplomatique sur les questions coloniales », Bruxelles, 1952, 3 p.

¹⁰⁷ AMAEB, dossier AE I/1 (1952), Lettre de P. van Zeeland à P. Wigny, Bruxelles, 24 juin 1952, p. 2.

Déjà sondé à ce sujet par Wigny lors de son séjour à New York où il représente la Belgique au Conseil de tutelle des Nations unies, l'ancien gouverneur général Pierre Ryckmans ne peut qu'appuyer une initiative qui vise à une meilleure initiation des diplomates belges aux problèmes congolais¹⁰⁸. Au même moment, sollicité sur l'opportunité de désigner un diplomate qui résiderait à Léopoldville pour assister le gouverneur général dans l'accomplissement de ses activités relevant du domaine de la politique internationale, Octave Louwers recommande une nouvelle fois de toucher le moins possible à l'organisation des services des deux ministères afin d'éviter des chevauchements de compétences qui ne feraient, estime-t-il, qu'apporter du désordre. Pour Louwers, l'organisation telle qu'elle existe se caractérise en effet par le fait que les relations extérieures de la Belgique au sujet du Congo se font par le canal et sous la responsabilité du ministre des Affaires étrangères mais en accord avec le ministre des Colonies, rien ne se faisant sans que ce dernier soit tenu au courant de l'évolution des choses. Ce qui, précise-t-il, n'interdit pas les contacts entre les autorités locales pour les affaires n'engageant pas la politique générale du gouvernement¹⁰⁹.

Deux ans plus tard, constatant que les questions coloniales prennent décidément de plus en plus de place dans la politique extérieure de la Belgique, van Zeeland répète qu'il y aurait intérêt pour les agents de la carrière du service extérieur, qui ne sont pas issus du sérail colonial, à mieux connaître le Congo et ses réalités de terrain. Aussi décide-t-il de les encourager à visiter la colonie en leur accordant des indemnités et des facilités de transport et de logement avec l'appui du ministère des Colonies. Tel qu'il se présente, le séjour prévoit un itinéraire de plusieurs semaines autour des grands centres administratifs et industriels du pays (Léopoldville, Elisabethville, Bukavu, Stanleyville et Coquilhatville). Mais si elle dénote un changement d'attitude, la réforme demeure timide. C'est ainsi par exemple que les agents intéressés devront utiliser leurs congés réguliers pour effectuer le voyage qui ne peut en tout cas s'effectuer que sur une base volontaire¹¹⁰. Trois mois plus tard, une série de suggestions confidentielles sont examinées par le ministère des Affaires étrangères au sujet de l'organisation de stages en Afrique pour les diplomates belges, l'objectif recherché étant de mieux mettre en valeur à l'étranger l'action colonisatrice de la Belgique.

¹⁰⁸ AMAEB-AA, dossier AE/II 3274 (liasse 1751), Note de P. Ryckmans « Propagande aux États-Unis », 24 août 1952, p. 15.

¹⁰⁹ AMAEB, dossier AE I/1 (1952), Note d'O. Louwers sur la mission de M. Claeys Bouúaert au Congo belge, Bruxelles, 17 novembre 1952, pp. 3-4.

¹¹⁰ CEGES, Fonds Jacques Delvaux de Fenffe, Dossier AA 669/22, « Lettre de P. van Zeeland à MM. les agents diplomatiques et consulaires de carrière belges à l'étranger et à MM. les représentants de la Belgique auprès des organismes internationaux », Bruxelles, 8 avril 1954, 2 p.

Confiant dans le succès d'une telle expérience, le ministère des Affaires étrangères souhaite rapidement la reproduire en allongeant même la période de séjour en Afrique. Jacques Delvaux de Fenffe, directeur général de la Politique, estime en effet que « l'opportunité de tels stages devrait pouvoir être reconnue sans restriction, non seulement par le département des Affaires étrangères et le gouvernement général à Léopoldville mais encore dans le département des Colonies ». Pour autant, il faudrait à ses yeux que le séjour en Afrique bénéficie d'une information préalable en Belgique, tant en ce qui concerne les questions politiques et administratives que la nature des activités des grands groupes industriels au Congo. Le stage devant aussi constituer une initiation à la vie en Afrique, on préconise pour les diplomates volontaires un séjour en brousse en compagnie de fonctionnaires de la « Territoriale ». Un stage d'un an est envisagé. Et cela pour laisser la possibilité de visiter à la fois les régions où les intérêts indigènes prédominent et celles qui se caractérisent au contraire par un important colonat blanc. Mais il n'y a pas que le Congo qui soit concerné. Pour le ministère des Affaires étrangères, il y aurait en effet intérêt à ce que les jeunes diplomates puissent découvrir aussi les territoires sous tutelle du Ruanda-Urundi et comparer ensuite les réalisations belges à celles effectuées dans les régions limitrophes du Congo placées sous la dépendance de la France et du Royaume-Uni¹¹¹. L'objectif de l'opération est, il est vrai, sans ambiguïtés : il s'agit avant tout de prendre conscience de l'importance du Congo pour la Belgique. Et d'être ensuite en mesure de mieux défendre sa politique coloniale :

« les éléments recueillis au cours du stage permettront de faire face aux questions insidieuses auxquelles un diplomate pourrait devoir faire face à l'étranger. Une réponse rapide et étayée d'exemples tirés de l'expérience personnelle constitue un des meilleurs moyens d'éclairer l'opinion publique ou de désarmer un contradicteur officiel »¹¹².

Pendant les années cinquante, la politique internationale volontariste de la Belgique offre de nouveau l'occasion au ministère des Colonies de se plaindre de l'articulation entre les deux départements en ce qui concerne la politique étrangère du Congo. Ce qui donne parfois lieu à de véritables passes d'armes. Ainsi en mars 1949, Pierre Wigny, ministre des Colonies,

¹¹¹ CEGES, Fonds Jacques Delvaux de Fenffe, Dossier AA 669/22, « Note 5. Quelques suggestions concernant l'organisation future de stages de diplomates belges en Afrique. Confidentielle », Bruxelles, 24 juillet 1954, 3 p.

¹¹² CEGES, Fonds Jacques Delvaux de Fenffe, Dossier AA 669/22, « Note 6. Récapitulatif des intérêts retirés du stage en vue de mettre en valeur, à l'étranger, l'action colonisatrice de la Belgique. Confidentielle », Bruxelles, 24 juillet 1954, p. 2.

adresse à Paul-Henri Spaak une lettre enflammée dans laquelle il s'étonne d'avoir reçu de Léon-Éli Troclet, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, un courrier l'informant de la nécessité de désigner rapidement un expert colonial pour participer aux travaux de la commission sociale de l'Union occidentale parce qu'elle examine notamment les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les conditions de travail des travailleurs dans les territoires non métropolitains. Outré, Wigny se fend d'un courrier où transparaît clairement sa colère. Il n'y va d'ailleurs pas par quatre chemins :

« je m'aperçois que des initiatives touchant le Congo belge ont été prises sans consultation préalable du ministre des Colonies. Je ne puis que m'élever contre un tel oubli des principes consacrés par la loi [...] Il me semble que je pouvais avoir mon mot à dire et sur la composition de la délégation belge qui participerait à ces travaux et sur l'opportunité même d'agiter le problème de l'application des conventions internationales de l'OIT en territoire belge d'Afrique. À cet égard et en tant que la question intéresse la Belgique, les contacts avec les représentants des gouvernements français et britannique (les seuls avec le gouvernement colonial belge intéressés à cette affaire dans le cadre du Pacte de Bruxelles et en ce qui concerne l'Afrique) sous les auspices des accords tripartites de coopération en Afrique ont eu lieu. On peut dire que dans l'état présent des choses – pour ce qui concerne le ministère des Colonies – le problème est épuisé. C'est à de telles impasses, Monsieur le Premier ministre, que mènent des initiatives non coordonnées. Il serait grand temps que vous rappeliez à nos collègues du gouvernement et aussi, je pense, à vos propres services (dont relève, je suppose, l'exécution du Pacte de Bruxelles) que le gouvernement colonial existe et qu'il est indispensable qu'il soit consulté au sujet des questions qui intéressent le Congo belge »¹¹³.

Désireux de calmer le jeu, Spaak rassure Wigny et s'engage à mieux associer à l'avenir le ministère des Colonies aux négociations internationales au sujet des questions intéressant les territoires d'outre-mer¹¹⁴. Mais Wigny n'a pas dit pour autant son dernier mot. Et fait bientôt part au Premier ministre des difficultés que posent les relations des autorités coloniales avec les organisations internationales. Déplorant certaines entorses passées à l'article 28 de la Charte coloniale, il pointe plus particulièrement du doigt les rapports entre le ministère des Colonies et l'UNESCO ou l'OIT habitués à correspondre directement, sans passer par le ministère des Affaires étrangères, avec le ministère de l'Instruction publique et avec le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Wigny dénonce cette situation à ses yeux

¹¹³ AMAEB, dossier 3047/liasse 1111, Lettre de P. Wigny à P.-H. Spaak, Bruxelles, 8 mars 1949, pp. 1-2.

¹¹⁴ AMAEB, dossier 3047/liasse 1111, Lettre de P.-H. Spaak à P. Wigny, Bruxelles, 20 avril 1949, 3 p.

« génératrice d’empiètements sur les attributions du ministre des Colonies, seul responsable, en toute matière relevant de problèmes d’ordre interne touchant aux territoires d’Afrique placés sous l’administration ou la souveraineté belge »¹¹⁵. D’autre part, Wigny insiste sur la nécessité de voir son département correctement représenté au sein des délégations ayant pour mission de représenter la Belgique aux conférences et aux travaux des organisations internationales au cours desquels des problèmes qui intéressent directement la colonie peuvent être abordés. Il souhaite à ce propos que le ministère des Colonies soit systématiquement représenté par une ou plusieurs personnes « investies d’une autorité proportionnée à la charge qu’elles portent » c’est-à-dire par un « délégué effectif (et non simplement par un ou deux « experts ») désigné de commun accord entre le ministère des Colonies et le ministère des Affaires étrangères¹¹⁶. Six mois plus tard, Wigny aura encore l’occasion de se plaindre auprès de Paul van Zeeland, qui a entre-temps succédé à Spaak aux Affaires étrangères, de n’avoir pas été consulté sur l’opportunité de désigner des experts issus du secteur privé pour assister les délégués belges au sein du comité des territoires d’outre-mer de l’Organisation européenne de coopération économique (OECE) créée au moment du plan Marshall¹¹⁷. Wigny estime en effet que « du point de vue psychologique, il n’est pas heureux que les représentants des groupes coloniaux prennent contact avec vos services sans que le ministre des Colonies soit averti des décisions pratiques qui peuvent en résulter. Enfin [poursuit-il], je n’insiste pas sur le côté administratif de la question : sans entente préalable entre nos deux départements, l’incertitude sinon l’incohérence règnera »¹¹⁸.

La situation est à ce point tendue qu’elle suscite la convocation d’une nouvelle réunion entre les deux départements. Il s’agit cette fois de mettre au point la procédure administrative qui doit être suivie en ce qui concerne les relations du ministère des Colonies avec les organisations internationales. Car les fonctionnaires de la Place royale fustigent la nomination, à leur insu, des techniciens coloniaux par un autre ministère en contact avec des

¹¹⁵ AMAEB, dossier 3047/liasse 1111, Lettre de P. Wigny à P.-H. Spaak, Bruxelles, 7 juin 1949, p. 1.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 3.

¹¹⁷ Les deux membres belges du groupe des experts du comité des territoires d’outre-mer de l’OECE sont le baron Paul de Launoit, président de la Brufina et un des fondateurs en 1946 de la Ligue indépendante de coopération européenne (LICE), et Auguste-Sidoine Gérard, directeur à la Société générale de Belgique, administrateur de la Compagnie du Kasai et conseiller de la Compagnie du Congo pour le Commerce et l’Industrie (CCCI). C’est d’ailleurs ce dernier, membre très actif de l’Association des intérêts coloniaux belges (AICB), qui préside à Paris le groupe des experts. Cf. Archives nationales d’outre-mer, Aix-en-Provence (ANOM), Fonds 1 Affaires politiques, dossier n°2317.

¹¹⁸ Archives UCL-CEHEC, Fonds P. van Zeeland (PVZ), dossier n°737, Lettre de P. Wigny à P. van Zeeland, Bruxelles, 29 décembre 1949, p. 2.

organisations spécialisées des Nations unies. Il est alors décidé de renforcer le rôle de liaison et de centralisation que doit jouer le seul ministère des Affaires étrangères et d'assurer une meilleure représentation du département des Colonies dans les délégations diplomatiques nationales¹¹⁹. La situation n'est pas pour autant définitivement réglée. Quatre mois plus tard, arguant cette fois des contacts étroits qu'entretient l'administration coloniale avec les dirigeants de l'Association des intérêts coloniaux belges (AICB), Wigny insistera en effet auprès de son collègue sur le fait que « chaque fois que l'OECE semble requérir la présence d'un expert, je vous prie de me le faire savoir au cas où je n'aurais pas pris spontanément l'initiative. Je ne manquerai pas alors de rechercher moi-même et de vous indiquer les noms des personnalités qui me paraissent les plus propres à apporter une collaboration utile dans l'étude envisagée »¹²⁰. Attitude du ministre des Colonies qui fournit un bel exemple des relations étroites qu'entretient l'administration du Congo belge avec les dirigeants des sociétés coloniales¹²¹. Désireux de mettre un terme à ces sempiternelles querelles administratives, Paul van Zeeland et le nouveau Premier ministre Gaston Eyskens adressent ensemble à tous les membres du gouvernement une note dans laquelle ils fixent une fois pour toutes les règles à respecter dans les contacts qu'ils pourraient avoir avec des interlocuteurs étrangers¹²². Une brochure est même rédigée laquelle, reprenant l'ensemble des dispositions en vigueur, est distribuée aux administrations et aux services concernés. C'est qu'il est de la responsabilité du Premier ministre d'assurer la coordination des activités gouvernementales et administratives relatives à la compétence des différents départements ministériels, notamment en ce qui concerne l'envoi de délégations à l'étranger sauf si ces délégations sont constituées à l'initiative du ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. Aussi devient-il urgent de codifier les règles d'usage en ce qui concerne les activités des départements ministériels en matière internationale, surtout en ce qu'elles touchent à la représentation aux organismes internationaux, aux conférences internationales et aux institutions spécialisées des Nations unies.

¹¹⁹ AMAEB, dossier AF-I-1 (1948-1949), « Procès-verbal de la réunion tenue au ministère des Affaires étrangères, le mardi 22 novembre 1949, et relative aux relations des départements des Colonies et des Affaires étrangères avec les organisations internationales », Bruxelles, 19 décembre 1949, 4 p.

¹²⁰ Archives UCL-CEHEC, Fonds PVZ, dossier n°737, Lettre de P. Wigny à P. van Zeeland, Bruxelles, 3 avril 1950, p. 2.

¹²¹ J.-L. Vellut, « Articulations entre entreprises et État : pouvoirs hégémoniques dans le bloc colonial belge (1908-1960) », in C. Coquery-Vidrovitch (dir.), *Entreprises et entrepreneurs en Afrique, (XIXe et XXe s.)*, Paris, L'Harmattan, 1983, vol. 2, pp. 49-79.

¹²² Archives UCL-CEHEC, Fonds PVZ, dossier n°438, Note de P. van Zeeland et G. Eyskens, « Instructions au sujet de la coordination entre les départements ministériels en matière de relations officielles avec l'étranger », Bruxelles, 10 mai 1950, 6 p.

En fait, après la Seconde Guerre mondiale, les contacts de plus en plus fréquents entre les puissances coloniales qui, non sans difficultés, cherchent à constituer un front commun face aux attaques répétées des Nations unies et aux revendications des populations autochtones attisent les tensions larvées entre les deux départements. Dès les premières rencontres franco-belges, Louwers s'oppose fermement à l'établissement d'une liaison directe entre le ministère de la France d'outre-mer et le ministère belge des Colonies¹²³. Invoquant la Charte coloniale, Paul-Henri Spaak ne manque pas non plus de rappeler son collègue Godding à l'ordre. S'il tolère certes l'échange d'informations et de documentation coloniales entre la Place royale et la rue Oudinot et entre les administrations territoriales, « il doit être entendu que pour toute question de principe, toute question importante ou toute question à caractère politique, il convient de s'en tenir à la voie diplomatique normale »¹²⁴. Répondant, le 21 mars 1947, à la décision du gouvernement de nommer Constant Dupont, chef du service des Affaires politiques au ministère des Colonies, comme agent chargé de centraliser à Bruxelles les questions touchant à la coopération technique franco-belge en Afrique et d'assurer la liaison directe avec le ministère de la France d'outre-mer, les Affaires étrangères s'empressent d'informer le Quai d'Orsay que, sauf pour les cas purement techniques et administratifs prévus par le mémorandum franco-belge de janvier 1947, la voie diplomatique restera la règle dans les relations entre les deux gouvernements concernant les affaires coloniales¹²⁵. En sens inverse, le ministère des Colonies s'oppose catégoriquement à la suggestion d'un représentant de la rue de la Loi d'associer des indigènes aux conversations et aux conférences franco-belges¹²⁶.

En vérité, les désaccords entre les deux départements ne cesseront pas jusqu'à la fin de la présence belge en Afrique. La lutte anticomuniste au Congo en fournit un bel exemple. Face aux demandes de plus en plus insistantes des pays d'Europe de l'Est qui cherchent à envoyer des missions pour prospecter le marché congolais, les diplomates et les fonctionnaires coloniaux éprouvent parfois de réelles difficultés à s'accorder sur le type de menace et sur la riposte à engager. Ainsi apparaissent à plusieurs reprises entre les directions

¹²³ AMAEB, dossier 18729/I, « Note sur les conversations coloniales franco-belges les 27, 28 et 29 janvier 1947 », Bruxelles, 4 février 1947, p. 3. Sur le parcours et les idées d'Octave Louwers, on verra G. Van Pottelbergh, « Octave Louwers, "Éminence grise" van het Belgische koloniaal establishment. Achter de schermen van de koloniale politiek in de jaren 1920 en 1930 », in *Revue belge d'histoire contemporaine*, t. XXXVI, 2006, n°3-4, pp. 453-494.

¹²⁴ AMAEB, dossier 18729/I, Lettre de Paul-Henri Spaak à Robert Godding, Bruxelles, 15 février 1947, 1 p.

¹²⁵ Archives du ministère des Affaires étrangères de France (AMAEF), DE/CE, Fonds Jacques Bruneau, dossier n° 887, Note « Coopération technique franco-belge en Afrique » ..., p. 10.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 11.

de la Politique et du Commerce extérieur des divergences qu'expriment les agents qui, au sein de chacun des deux ministères, insistent sur la nécessité de diversifier et de développer les relations commerciales du Congo avec tous les pays d'Europe et ceux qui, au contraire, éprouvent les plus grandes craintes de voir ces missions économiques se transformer en des instruments de la politique subversive de Moscou. Des désaccords du même type apparaissent encore en mars 1956 lors d'une séance de travail qui réunit des hauts fonctionnaires des deux ministères afin d'étudier les problèmes que posent la conclusion d'accords commerciaux où il est fait mention d'échanges avec le Congo. A cette occasion, avant même d'entamer la discussion sur le fond, Pierre Staner, inspecteur royal des Colonies, durcit le ton et se plaint de ce que ses services ne reçoivent pas en nombre suffisant copie des notes du ministère des Affaires étrangères. Ou qu'ils ne soient consultés que par voie téléphonique et dans des délais jugés trop courts. De même Staner insiste-t-il pour que les intérêts du Congo ne soient pas sacrifiés au bénéfice des intérêts de la métropole. Ce à quoi, songeant notamment aux batailles de chiffres auxquelles se livrent parfois les deux administrations, Jacques Gérard, directeur général du Commerce extérieur, rétorque qu'il est « désagréable lors des négociations de voir se manifester des divergences très marquées au sein de la délégation belge et cela en présence des délégués étrangers ». Et de conclure : « c'est le chef de délégation qui doit mener le jeu. Il doit le faire correctement mais il doit pouvoir modifier les chiffres sur lesquels on était tombé d'accord avant la négociation sinon celle-ci est inutile »¹²⁷. Six mois plus tard, profitant cette fois d'une réunion du Conseil des ministres exclusivement consacrée aux questions africaines, Paul-Henri Spaak n'hésitera d'ailleurs pas à dénoncer l'importance des pouvoirs de l'administration coloniale basée à Bruxelles. Et de proposer que le ministre des Colonies devienne un ministre résident qui passerait au moins six mois de l'année au Congo, ce qui aiderait selon lui à mieux faire comprendre que les problèmes congolais doivent se penser au Congo et non pas à Bruxelles¹²⁸. Décidé à mettre un terme à ces disputes permanentes entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Colonies, le Premier ministre Van Acker décide de frapper fort. Rappelant à quel point le roi Baudouin est attentif aux questions concernant le Congo, il fait adopter le principe que toutes les questions relatives au Congo seront

¹²⁷ AMAEB, dossier AE 3283/liasse 1801 ter, « Compte rendu de la réunion du vendredi 23 mars 1956. La colonie et les accords commerciaux », Bruxelles, 29 mars 1956, p. 2.

¹²⁸ Archives de l'État (Bruges), Fonds Achille Van Acker, dossier n°1258, « Conseil de cabinet du 28 septembre 1956. Procès-verbal n°121 », p. 6 [2012].

dorénavant soumises au Conseil des ministres afin qu'elles soient discutées et que les décisions soient prises par le gouvernement tout entier¹²⁹.

Sans doute l'explication nous est-elle fournie par les témoins directs. Interrogé en 2000 par son biographe Vincent Dujardin, l'ancien Premier ministre et ministre des Affaires étrangères Pierre Harmel aura ces mots : « le Congo était une sorte de vice-royauté pour le ministre des Colonies qui ne parlait jamais du Congo au Conseil des ministres. Cela ne concernait pas la Belgique si je puis ainsi m'exprimer [...] Cela étant, il est vrai que les ministres des Colonies étaient très réticents à faire rapport de leur gestion au Conseil des ministres »¹³⁰. Interrogé ensuite sur la nature des relations entre le Parlement et certains éléments du gouvernement, Harmel expliquera aussi que jusqu'à la fin des années cinquante, « les ministres étaient des personnages plutôt indépendants, particulièrement le ministre des Affaires étrangères et celui des Colonies ». Avant de préciser « le ministre des Colonies ne transmettait que peu d'informations au gouvernement et faisait, en fait, pratiquement cavalier seul »¹³¹. Dans ses Mémoires, l'ancien Premier ministre Gaston Eyskens ne dit pas vraiment autre chose. Pointant l'intérêt limité du public et de la classe politique belges pour les questions congolaises, il écrit en effet : « Le ministre des Colonies était au gouvernement un personnage atypique. Il était généralement compétent mais n'avait guère de poids politique. Il exerçait ses fonctions avec une grande autonomie. Il lui arrivait rarement de devoir défendre sa politique au Conseil des ministres ou de devoir se concerter avec d'autres ministres sur l'exécution de certaines mesures. La fonction de ministre des Colonies était comparable à celle de bourgmestre d'une grande ville : elle consistait, dans les faits, à exercer la quasi-totalité des compétences [...] Tant que le ministre des Colonies ne demandait pas d'argent, on le laissait tranquille »¹³².

¹²⁹ Archives de l'État (Bruges), Fonds Achille Van Acker, dossier n°1258, « Conseil de cabinet du 28 septembre 1956. Procès-verbal n°121 », p. 19.

¹³⁰ V. Dujardin, *Pierre Harmel*, Bruxelles, Le Cri, 2004, p. 297.

¹³¹ *Rapport fait au nom de la commission d'enquête par MM. Daniel Bacquelaine, Ferdy Willems et Marie-Thérèse Coenen. Enquête parlementaire visant à déterminer les circonstances exactes de l'assassinat de Patrice Lumumba et l'implication éventuelle des responsables politiques belges dans celui-ci*, Bruxelles, Chambre des représentants de Belgique, 16 novembre 2001, p. 773.

¹³² G. Eyskens, *Mémoires*, CRISP, Bruxelles, 2012, p. 646.

3. L'Association des intérêts coloniaux belges

En plus du rôle qu'exercent les milieux officiels en matière de politique étrangère Belgique-Congo, il faut ajouter l'action menée par les grands patrons coloniaux qui eux aussi suivent de fort près les dossiers européens susceptibles d'influencer leurs activités. Mais si les quinze dernières années ont certes vu la multiplication de travaux relatifs au rôle économique mais aussi social, politique et culturel des milieux patronaux en Belgique, force est de constater que le patronat du Congo et que les organisations patronales coloniales offrent de vastes domaines de recherche restés pratiquement vierges¹³³. On rappellera notamment que si elle met particulièrement bien en lumière l'empreinte et l'influence du noyau de dirigeants de la Société générale de Belgique dont la carrière repose sur une expérience coloniale au cours de la première moitié du XXe siècle, Ginette Kurgan-van Hentenryk n'accorde guère d'attention au patronat colonial en tant que tel dans ses travaux¹³⁴.

Et pourtant. Un organisme tel que l'Association des intérêts coloniaux belges (AICB), dont la création remonte à 1917 à Londres alors que le Congo belge était en pratique séparé de la métropole occupée, joue pendant presque toute la période coloniale belge un rôle de premier plan dans la vie économique et financière du Congo¹³⁵. L'AICB acquiert vite une réelle autorité dans la vie économique de la colonie tout en devenant un interlocuteur privilégié de l'administration coloniale. Loin de limiter ses activités à sa mission d'association professionnelle et patronale, l'AICB se rend vite indispensable à l'administration, certains de ses membres siégeant selon leur spécialisation dans diverses commissions d'études. À ce titre, l'AICB constitue un parfait exemple des liens fort étroits qui, tant en métropole qu'au Congo, unissent après l'annexion du Congo à la Belgique en 1908 les dirigeants des grandes

¹³³ On s'en voudrait néanmoins de ne pas signaler le travail récent mais inédit de R. Cassiman, *L'Association des intérêts coloniaux belges. Over de relatie tussen bedrijfswereld en koloniaal bestuur in Belgisch Congo (1940-1960)*, Mémoire de Master en Histoire, Université de Gand, 2010, 126 p. On trouvera aussi quelques indications sur le patronat colonial belge dans l'aperçu de D. Van Overstraeten, *Entreprises et Congo. Le destin d'un patrimoine archivistique exceptionnel*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 2009, 191 p.

Dans le cas de la France, le patronat colonial pris comme un ensemble spécifique a déjà fait l'objet de nombreux travaux dont plusieurs trouvent un aboutissement dans l'ouvrage remarquable dirigé par H. Bonin, C. Hodeir et J.-F. Klein (dir.), *L'esprit économique impérial (1830-1970). Groupes de pression et réseaux du patronat colonial en France et dans l'Empire*, Paris, SFHOM, 2008, 844 p. On verra aussi les entrées « Patronat impérial et colonies » et « Le lobby colonial » dans J.-C. Dumas (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris, Flammarion, 2010, pp. 978-984 ; 1205-1211.

¹³⁴ G. Kurgan-van Hentenryk, *Gouverner la Générale de Belgique. Essai de biographie collective*, Bruxelles, De Boeck Université, 1996, pp. 119-165 et, de la même, « Le patronat en Belgique (1880-1960) », in *Histoire, économie et société*, 1998, vol. 17, n°1, pp. 189-211.

¹³⁵ L. Bruneel, « L'Association des intérêts coloniaux belges », in *Bulletin de la Société belge d'études et d'expansion*, janvier-février 1954, n° 159, pp. 43-49.

entreprises coloniales aux pouvoirs publics au sein de ce que l'historien Jean-Luc Vellut a qualifié de « bloc colonial belge », n'hésitant d'ailleurs pas à évoquer à ce propos un « monde incestueux »¹³⁶. On se trouve bien ici en présence d'un groupe formel et « péri-décisionnel » tel que défini par l'historien Jean-Claude Allain¹³⁷. L'AICB exerce en effet dès sa création une influence réelle sur l'administration de la colonie en défendant auprès des autorités politiques les intérêts des milieux d'affaires belges actifs au Congo. Et cela sans s'enfermer dans une approche sectorielle puisqu'elle se compose aussi bien de firmes commerciales que de grandes entreprises spécialisées dans les domaines miniers, agricoles ou industriels. C'est que l'AICB fait aussi valoir des revendications d'intérêt plus général relatives notamment à la politique indigène, aux salaires et aux pensions du personnel d'outre-mer, au service militaire des agents des sociétés coloniales, à l'immixtion des fonctionnaires de la colonie dans les affaires commerciales, à la refonte de l'administration territoriale, à l'organisation des transports et au développement des voies de communication, aux conditions du marché des capitaux, à l'octroi de concessions commerciales outre-mer, à la politique du colonat et de la main d'œuvre, à la politique des prix des denrées coloniales, à la création de nouveaux marchés locaux ou encore aux questions fiscales et douanières dans la colonie¹³⁸. Dès la fin de la Première Guerre mondiale, l'AICB se mobilise également contre toute forme de tentative, réelle ou supposée, d'internationalisation des colonies d'Afrique et s'oppose catégoriquement à toute espèce d'intrusion étrangère dans la politique coloniale belge. À de multiples reprises elle insistera publiquement sur l'importance du maintien de l'unité nationale Belgique-Congo. Jules Renkin, premier ministre des Colonies, décide dans le même temps de soumettre à l'avis de l'AICB l'essentiel de ses décisions sur les questions commerciales et industrielles du Congo. En liaison directe avec la Place royale, siège depuis 1924 du ministère des Colonies, l'AICB met alors au point plusieurs décrets adoptés et ensuite appliqués par l'autorité coloniale. Cette tâche étant facilitée sans doute par la présence régulière de membres influents de l'organisation patronale au sein du Conseil colonial (tels que, dans les années cinquante, Marcel Van de Putte, vice-président de l'AICB, et Fred Van der Linden, son secrétaire général), collège de quatorze membres nommés par le roi et par le

¹³⁶ J.-L. Vellut, « Articulations entre entreprises et État : pouvoirs hégémoniques dans le bloc colonial belge (1908-1960) », in C. Coquery-Vidrovitch (dir.), *Entreprises et entrepreneurs en Afrique (XIXe et XXe s.)*, Paris, L'Harmattan, 1983, vol. 2, p. 67.

¹³⁷ J.-C. Allain, « Le groupe dirigeant dans la conduite des relations internationales », in *Relations internationales*, n°41, printemps 1985, pp. 79-92. Plus récemment, on verra aussi la typologie des groupes influents qu'a dressée P. Jardin, « Groupe, réseau, milieu », in R. Frank (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, PUF, 2012, pp. 511-527.

¹³⁸ A. H. Gilson, « L'action de l'Association des intérêts coloniaux belges », in *Annales de la Société royale d'économie politique de Belgique*, Bruxelles, novembre 1939, pp. 5-10.

Parlement afin d'assister le ministre des Colonies dans la préparation des décrets et de la législation coloniale. On peut noter à ce sujet l'intervention assez significative de l'AICB qui, à la fin des années vingt, en réponse à la crise économique qui affecte déjà le Congo, propose au gouvernement belge toute une série de mesures destinées à diminuer le prix de revient des produits coloniaux. Mais l'AICB saisit aussi l'occasion pour avancer certaines idées relatives à une réforme de l'administration territoriale dans le sens d'une plus grande décentralisation financière et administrative. Au plus fort de la crise économique des années trente qui affecte directement l'économie du Congo belge, Paul Tschoffen, ministre des Colonies, confie aussi à l'AICB le soin de diriger la Commission ministérielle d'interpénétration économique Belgique-Congo qu'il vient de fonder¹³⁹. L'AICB a alors des échanges de vues réguliers avec Pierre Ryckmans, le nouveau gouverneur général du Congo belge. Ce qui donne parfois lieu à de vives oppositions. C'est notamment le cas au printemps 1935 quand Ryckmans décide de modifier les règles de fonctionnement de la fiscalité douanière sur certains produits coloniaux. Mais l'AICB et les autorités administratives du Congo s'efforcent aussi d'accorder leurs actions en ce qui concerne notamment le développement des voies de communication, la main-d'œuvre indigène et la politique du colonat¹⁴⁰. L'AICB joue d'ailleurs un rôle prépondérant au sein du Comité colonial économique permanent que crée le ministre des Colonies dans l'espoir de dégager les moyens de favoriser l'importation de produits belges au Congo. Et en 1937, l'AICB sera encore partie prenante de la Commission consultative de l'Office colonial du ministre des Colonies.

Transformée en ASBL le 6 mars 1937¹⁴¹, l'AICB correspond assez bien pour l'Afrique belge aux objectifs que poursuit en métropole le Comité central industriel (CCI) que remplacera à partir de 1946 la Fédération des industries belges (FIB). Agissant comme une chambre de commerce coloniale, elle regroupe pratiquement tous les grands trusts, toutes les grandes sociétés coloniales privées et tous les groupements sectoriels du Congo belge parmi lesquels le comité cotonnier congolais, l'union professionnelle des producteurs d'oléagineux et de bois, l'union professionnelle des planteurs de cacao et de café, l'union professionnelle des éleveurs ou encore l'union professionnelle des exportateurs de fibres, d'ivoire, de copal et de

¹³⁹ Sur l'implication de l'AICB dans la vie économique du Congo au début des années trente, voir R. Brion et J.-L. Moreau, *La Société générale de Belgique (1822-1997)*, Anvers, Fonds Mercator, 1998, pp. 319 et suiv.

¹⁴⁰ J. Vanderlinden, *Pierre Ryckmans (1891-1959). Coloniser dans l'honneur*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1994, pp. 293-298 et suiv.

¹⁴¹ Cf. *Moniteur belge. Annexe (ASBL)*, 27 mars 1937, pp. 272-275.

caoutchouc¹⁴². À la fin des années cinquante, l'AICB compte ainsi près de trois cents adhérents, soit pratiquement la totalité des sociétés coloniales du pays actives dans les domaines de l'industrie, des mines, de l'agriculture et de l'élevage, du commerce, des travaux publics et du génie civil, des transports, des banques et des sociétés à portefeuille¹⁴³.



Portrait de Léon Bruneel, chef de cabinet au ministère des Colonies de 1946 à 1949 et président de l'Association des intérêts coloniaux belges (AICB) entre 1953 et 1960.

© Musée royal de l'Afrique centrale, Tervuren

Le rôle important que les membres de l'AICB jouent dans l'économie congolaise engage celle-ci à faire appel à des compétences spécialisées pour l'étude de questions précises. C'est ainsi que seront successivement créées un grand nombre de commissions : commission juridique, commission de documentation fiscale et financière, commission des mines, commission des questions sociales, commission des usagers des transports, commission pour l'étude et la normalisation des achats coloniaux, commission des questions commerciales ou encore commission des industries de transformation. Dès 1929, à la requête du ministre des Colonies Henri Jaspar, l'AICB propose différentes mesures propres à diminuer le prix de revient des produits coloniaux. Entre autres choses, elle suggère de provoquer des regroupements d'exploitations et de réduire autant que possible les frais de douane, de transport et de manutention. Elle réclame également la franchise des droits d'entrée sur

¹⁴² « À l'Association des intérêts coloniaux belges », in *Belgique coloniale et commerce international*, avril 1949, t. 4, pp. 308-309.

¹⁴³ Voir *Annuaire officiel du ministère des Colonies 1950*, Bruxelles, Éd. Lesigne, 1950, p. 1195. Voir aussi « L'Association des intérêts coloniaux belges », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 19, 1959, p. 3.

certaines produits comme les matériaux de construction. Enfin, l'AICB demande une refonte de l'administration territoriale : la présentation du budget de la Colonie pourrait s'inspirer à l'avenir d'une large décentralisation financière et administrative, « base d'une gestion prudente des deniers publics ». De son côté, le ministère fait appel à la collaboration de l'industrie privée pour étudier les moyens de remédier, dans la mesure du possible, à la crise économique congolaise. La plupart des desiderata de l'AICB seront entendus, les droits de sortie grevant les produits végétaux étant supprimés et les frais de transport sur tous les réseaux de la colonie étant réduits dans des proportions variant de 25 à 75 %.

À dire le vrai, l'AICB constitue un groupe de pression d'autant plus puissant que le capitalisme privé joue un rôle tout à fait prépondérant dans le développement économique et dans l'industrialisation de la colonie¹⁴⁴. Ainsi en décembre 1948, l'AICB, qui n'est pas à l'initiative et qui n'a pas à proprement parler participé à l'élaboration du projet qui intéresse le secteur public¹⁴⁵, est-elle néanmoins invitée par l'administration coloniale à formuler ses remarques au sujet du *Plan décennal pour le développement économique et social du Congo belge* que vient de lancer le ministre des Colonies Pierre Wigny¹⁴⁶. L'AICB est ainsi invitée à fournir des indications chiffrées sur les prévisions de production au cours de la décennie 1949-1959, les besoins prévus en main-d'œuvre indigène, les besoins en énergie et les besoins éventuels en capitaux nouveaux¹⁴⁷. Dans ce cadre, l'association se concentre tout particulièrement sur les améliorations à apporter aux services ferroviaires, fluviaux, routiers et aériens et sur les moyens de favoriser l'extension du réseau des transports congolais¹⁴⁸. À la même époque, l'AICB est aussi sollicitée par le ministère des Colonies pour l'examen des conditions d'application au Congo et au Ruanda-Urundi des aides fournies à la Belgique dans le cadre du plan Marshall¹⁴⁹. De même fournit-elle des indications sur les besoins du Congo

¹⁴⁴ J.-P. Peemans, « Capital Accumulation in the Congo under Colonialism. The Role of the State », in P. Duignan et L. H. Gann (dir.), *Colonialism in Africa (1870-1960)*, vol. 4, *The Economics of Colonialism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1975, pp. 165-212.

¹⁴⁵ Le 25 mai 1948, Pierre Wigny informe cependant Adolphe Ruwet, président de l'AICB, sur l'état d'avancement des travaux préparatoires au plan décennal. Cf. Kadoc, Fonds A. Dequae, dossier n°500, Lettre personnelle de P. Wigny à A. Ruwet, Bruxelles, 25 mai 1948, 2 p.

¹⁴⁶ G. Vanthemsche, « Genèse et portée du Plan décennal du Congo belge (1949-1959) », in *Mémoire de l'Académie royale des sciences d'outre-mer*, t. 51, fasc. 4, 1994, pp. 14 et suiv.

¹⁴⁷ Archives générales du royaume (AGR), Fonds Union minière du Haut-Katanga, dossier n°541, Lettre d'É. Descamps aux adhérents de l'AICB, Bruxelles, 19 juillet 1948, 3 p. ; AGR, Fonds Union minière du Haut-Katanga, dossier n°541, Réponse de l'AICB au questionnaire du ministère des Colonies relatif au plan décennal, Bruxelles, 11 octobre 1948, 8 p.

¹⁴⁸ AGR, Fonds Union minière du Haut-Katanga, dossier n°541, Lettre de F. Van der Linden et d'A. Ruwet aux membres de l'AICB, Bruxelles, 14 janvier 1949, 2 p.

¹⁴⁹ L. Bruneel, *op. cit.*, p. 47.

en matériel, en équipement, en outillage industriel, agricole ou de transport et sur les matières premières. Au début des années cinquante, en sa qualité de nouveau membre de la Chambre de commerce international, l'AICB est également invitée à participer à certaines réunions internationales telle que la Conférence du travail dans les plantations à Bandoeng et à la conférence des Nations unies sur le commerce international et l'emploi de La Havane en 1947-1948.

L'implication de l'AICB dans la vie de la colonie après la Seconde Guerre mondiale est telle qu'elle n'hésite pas à prendre publiquement position à l'égard de certains projets touchant à la politique étrangère. Les contacts sont alors fréquents avec les experts du ministère des Colonies qui s'efforcent de répercuter les positions des patrons coloniaux auprès des acteurs diplomatiques belges. C'est notamment le cas en 1954 quand l'AICB manifeste son opposition à l'inclusion du Congo dans la Communauté politique européenne envisagée par les Six dans la foulée du projet d'armée européenne. Deux ans plus tard, c'est la négociation du Marché commun qui fournit une nouvelle fois aux patrons coloniaux belges l'occasion de faire connaître leur point de vue. Réagissant sans tarder aux ambitions françaises visant à inclure les territoires d'outre-mer dans la Communauté économique, ils fustigent toute forme de système autarcique et répètent qu'en raison du régime commercial très libéral de la porte ouverte que le Congo pratique déjà la Belgique doit plutôt obtenir que les pays européens ménagent un régime préférentiel d'importation à tous les TOM des pays membres à condition toutefois que cela ne se traduise pas par une hausse discriminatoire des tarifs à l'encontre des pays tiers et par une obligation pour les Six de s'approvisionner dans ces territoires d'outre-mer¹⁵⁰. Ensemble avec les dirigeants de la FIB, l'AICB n'hésite cette fois plus à intervenir directement auprès des membres de la délégation belge aux négociations de Val Duchesse pour faire valoir ses arguments. On peut aussi noter que ces débats au sujet des problèmes posés par l'association PTOM-CEE conduisent l'AICB à intensifier ses contacts avec les représentants du Comité d'études et de liaison du patronat de l'Union française (CELPUF) et de la Ligue européenne de coopération économique (LECE).

¹⁵⁰ AMAEB-AA, Fonds L. Bruneel, dossier 3814/31, Sous-groupe d'étude des problèmes d'intégration. Relance européenne et territoires d'outre-mer. Réunion du 24 août. Compte rendu, Bruxelles, 28 août 1956, 6 p.

4. Les autorités militaires

Après la Seconde Guerre mondiale, l'urgente nécessité qu'éprouvent les leaders des puissances coloniales de réorganiser la défense de leurs territoires d'outre-mer dans le contexte menaçant de la Guerre froide conduit les autorités militaires de ces pays à s'impliquer davantage que par le passé dans les débats de nature coloniale. C'est particulièrement vrai dans le cas de la Belgique où l'on voit vite dans la possession du Congo un élément décisif pour assurer la présence du pays dans le monde nouveau et une garantie pour l'avenir. C'est l'époque où l'on défend l'idée selon laquelle le Congo et la Belgique forment un tout organique en matière de défense et de stratégie militaire. Conseillées par des experts américains qui réclament des garanties sur les livraisons d'uranium, les autorités belges dégagent des priorités en ce qui concerne la situation militaire et politique au Congo face aux menaces intérieures et extérieures. C'est à cette période aussi qu'apparaît dans les notes de l'état-major le concept de « réduit national » en vertu duquel le Congo doit servir de base de repli aux organes de souveraineté au cas où le territoire de la métropole serait détruit ou envahi par les armées du bloc soviétique. Parallèlement, sont aussi examinés des plans de coopération militaire intercoloniale en Afrique centrale.

Ces plans prévoient notamment l'installation de soldats de l'armée belge dans la colonie et la construction de bases stratégiques. Tous postulent en tout cas une plus grande coopération entre l'armée belge et la Force publique du Congo. Ces divers éléments nécessitent, on s'en doute, une réorganisation des structures décisionnelles dans le domaine de la défense. C'est la raison pour laquelle, créé en 1950 sous l'autorité du Premier ministre dans le contexte de la guerre de Corée, le Comité ministériel de défense (CMD) devient vite l'organe où s'exposent et se définissent les grandes orientations du pays en matière de sécurité intérieure et extérieure. Pour l'assister, le CMD se voit bien vite flanqué d'une Commission pour les problèmes internationaux de défense (CPID) et d'une Commission pour les problèmes nationaux de défense (CPND). C'est là que sont par exemple examinés tous les besoins militaires du Congo, les plans d'évacuation des autorités dans la colonie, la création des Forces métropolitaines d'Afrique ou l'organisation des stocks de matières premières stratégiques. Sur place, des comités de liaison sont créés pour coordonner avec le gouverneur général les activités de la Force publique et des éléments de l'armée belge répartis sur le territoire.

C'est dans ce contexte qu'en 1950 est déposé par la France le projet de Communauté européenne de défense (CED) qui vise à créer une armée européenne rattachée à des institutions politiques à créer. Le débat qui s'amorce entre les Six mobilise tant le ministère de la Défense nationale que celui des Colonies qui ne manque d'ailleurs pas de pointer la situation particulière du Congo et la nécessité pour la métropole de pouvoir mobiliser des contingents sous commandement national en-dehors de la Communauté pour faire face à ses propres responsabilités outre-mer. Des garanties politiques sont expressément réclamées. La crainte est grande en effet, tant dans les états-majors que dans les milieux coloniaux belges, de voir la coopération européenne se transformer en une menace larvée pour la sécurité du pays en Afrique, là-même où les Belges croient encore leur position solide. Ce qu'on redoute surtout c'est qu'une participation à l'armée européenne nuise aux efforts que les Belges, déjà engagés dans l'OTAN, poursuivent depuis la fin de la guerre en faveur d'une plus grande implication du pays dans la défense armée de sa colonie.

CHAPITRE 2

QUELLE AFRIQUE POUR UNE EUROPE UNIE ? LA BELGIQUE FACE À L'IDÉE D'EURAFRIQUE AVANT 1945

« Une solution du problème colonial international impliquant une redistribution des colonies où le Congo belge serait englobé de près ou de loin a toujours été jugée inadmissible par le gouvernement belge et, j'ai à peine besoin de l'ajouter, jamais il ne l'admettra ! » (Paul van Zeeland, 1936)¹⁵¹

Si l'idée d'Eurafrrique ou à tout le moins le thème de l'interpénétration Europe-Afrique rencontre après la Seconde Guerre mondiale un succès incontestable dans certains milieux pro-européens, voire même dans des sphères gouvernementales directement confrontées à la recherche d'une articulation difficile entre l'héritage colonial et le processus de construction européenne, elle n'est à l'époque pas neuve pour autant. Pour s'en convaincre, il suffit en effet de se pencher sur les projets d'unité européenne qui prolifèrent dans la période de l'entre-deux-guerres et qui témoignent de la récurrence de ce thème sous la plume de personnalités politiques, diplomatiques ou journalistiques parfois de premier plan. À l'époque, l'agrégation du domaine colonial est étroitement liée à ces projets d'Europe unie. Motivée par la conviction que la situation économique et politique de l'Europe appelle des réponses concrètes et immédiates, l'idée d'Eurafrrique a pour principal objectif de rendre possible la création progressive d'un grand marché et la participation de toutes les industries européennes, sur un pied d'égalité, au développement de l'Afrique. Les avantages présumés d'une telle formule étant aussi, voire surtout, de dynamiser l'économie du Vieux continent, de favoriser l'émigration européenne outre-mer, de renforcer la présence de l'Europe sur la scène mondiale ou encore d'assurer durablement la sécurité collective en donnant satisfaction aux revendications coloniales de certains pays européens. Décrite en termes de complémentarité et parée de toutes les vertus, l'idée d'Eurafrrique semble ainsi résoudre la quadrature du cercle. Ce qui explique qu'elle soit présentée par ceux qui s'en font les défenseurs comme une option moderne, rationnelle et pragmatique destinée à rompre avec les pratiques et les divisions du passé.

¹⁵¹ AGR, Fonds Comité ministériel de défense, dossier n°67, « Rappel des interventions du gouvernement belge dans les intrigues menées au sujet du Congo pendant l'entre-deux-guerres », Bruxelles, 1949, p. 4.

Censé faire disparaître une source de tensions importante en Europe, un tel programme ne manque pas bien sûr de retenir l'attention de pays qui, tels que l'Allemagne, l'Italie ou même la Pologne, s'efforcent de faire valoir avec insistance leurs prétentions territoriales en Afrique. On trouve là des propagandistes qui ne se privent pas de répéter que la réalisation de l'Europe unie est aussi l'occasion d'accorder aux ressortissants des pays dénués de colonies un accès libre et de droit égal aux territoires africains qui possèdent et produisent d'importantes matières premières. L'argument étant que faute d'un tel arrangement la production et le commerce des pays sans colonies se feront dans des conditions à tel point inférieures à celles des puissances coloniales que tout effort d'établir des relations commerciales en Europe, sans tarifs douaniers, se brisera à cette inégalité des exigences fondamentales de la vie économique. De telles revendications ne manquent bien sûr pas d'alerter les chancelleries des métropoles que l'on sait fort peu enclines à partager leurs responsabilités et leurs privilèges coloniaux. À leurs yeux, l'idée d'Eurafrrique devient vite suspecte. La multiplication des projets eurafricains démontre en tout cas que, pour leurs auteurs, il ne peut être question de simples utopies généreuses. Et il ne s'agit pas davantage de fantaisies individuelles et dispersées : on se trouve bien ici face à un véritable courant de pensée relativement cohérent.

Pour la plupart d'entre elles, les publications qui se prévalent de l'idée eurafricaine poursuivent l'objectif de montrer combien la gestion en commun des territoires coloniaux serait à même de satisfaire les besoins courants de l'Europe de l'Ouest. Mais qu'en est-il réellement de cette idée d'Eurafrrique qui, comme on va le voir, est très tôt promise à connaître des acceptions multiples selon la conjoncture et les circonstances ? Quels en sont, dans l'entre-deux-guerres, les partisans les plus actifs ? Comment cette idée est-elle accueillie en Belgique qui bien que prédisposée sans doute à accueillir favorablement les projets d'Europe unie n'en conçoit pas moins sa vocation coloniale comme une œuvre nationale ? Et qu'en est-il finalement des éventuelles ruptures ou continuités avec la période qui va suivre la Seconde Guerre mondiale ? Voilà rapidement formulées quelques-unes des questions abordées dans ce deuxième chapitre.

1. L'Acte général de Berlin et le régime de la « porte ouverte » : un acte fondateur pour la politique extérieure du Congo

D'une manière générale, on peut considérer que l'idée qui consiste à faire du centre de l'Afrique que les récentes explorations ont ouverte à la pénétration européenne une vaste colonie favorable au développement de la libre concurrence économique et de la civilisation trouve sa source à la fin du XIXe siècle. À l'époque, le projet novateur d'internationalisation du continent noir apparaît déjà comme un moyen privilégié de mettre un terme à la course effrénée au clocher et de satisfaire les appétits impérialistes de puissances européennes attirées par l'expansion outre-mer. La neutralisation de certaines régions et l'exploitation économique conjointe des territoires coloniaux apparaît en effet comme susceptible d'apporter un remède aux antagonismes qui opposent entre eux les impérialismes. En d'autres termes, s'impose progressivement l'idée libérale selon laquelle il faut substituer à la rivalité politique des puissances une saine compétition économique internationale¹⁵². Nombreux alors sont les juristes qui, guidés par des considérations d'équilibre des puissances, pointent les inconvénients du monopole par un seul pays du commerce et de la navigation en Afrique subsaharienne. Certains remettent au goût du jour des principes hérités du congrès de Vienne sur le régime des fleuves internationaux. Saisi du problème, l'Institut de droit international vote en 1883 une résolution dans laquelle il exprime le vœu que le principe de la liberté de navigation soit appliqué au fleuve Congo et à ses affluents et que toutes les puissances s'entendent sur des mesures propres à prévenir les conflits entre nations civilisées en Afrique équatoriale. On insiste aussi sur la nécessité de promouvoir le règlement des conflits par la médiation ou l'arbitrage. Enfin, dans les chancelleries européennes s'exprime la volonté d'empêcher l'établissement d'un régime exclusif, au profit d'une seule puissance, à l'embouchure du fleuve Congo et d'assurer la liberté de commerce dans les territoires de l'Afrique centrale¹⁵³.

En ce qui le concerne, l'objectif du roi Léopold II est surtout d'obtenir des puissances européennes la reconnaissance de l'Association internationale du Congo (AIC) et des

¹⁵² R. Yakemtchouk, « Le bassin conventionnel du Congo », in *Cahiers économiques et sociaux*, décembre 1968, n°3-4, pp. 347-378.

¹⁵³ É. Deschamps, « L'Afrique explorée et civilisée : Gustave Moynier, compagnon genevois du projet colonial du roi Léopold II », projet colonial du roi Léopold II », in R. Durand et F. Bugnion (dir.), *Destins croisés-Vies parallèles. L'actualité d'Henry Dunant et de Gustave Moynier*. Actes du colloque de Genève (14-16 octobre 2010) [sous presse].

frontières des zones géographiques qu'elle contrôle. Mais il comprend vite qu'il ne pourra obtenir ce résultat qu'en contrepartie d'une liberté commerciale absolue, de l'égalité de traitement et de la neutralité de son domaine africain. C'est dans ce contexte politique et juridique que l'Acte général de la Conférence de Berlin du 26 février 1885 établit le régime dit « de la porte ouverte » dans le bassin conventionnel du Congo (y compris les façades maritimes vers l'Atlantique et vers l'Océan indien) impliquant la liberté de commerce et de navigation sur les fleuves Congo et Niger à l'exclusion de tout monopole ou privilège en matière commerciale, taxes, droits d'entrée, établissement, etc¹⁵⁴. En pratique, cela signifie que les marchandises importées dans le bassin conventionnel doivent, quel que soit leur lieu d'origine, entrer en franchise ou acquitter des taxes rémunératoires égales pour tous ; les navires de tous les États doivent avoir libre accès aux ports maritimes et au réseau fluvial intérieur ; les Européens qui désirent s'établir dans la région doivent avoir les mêmes droits pour l'acquisition de terres ou pour l'exercice de leurs activités commerciales. Mais cela signifie aussi que l'État indépendant du Congo (EIC), qui succède à l'AIC que le souverain a fait antérieurement reconnaître par divers traités bilatéraux, ne peut en principe accorder aucun privilège ou monopole économique aux citoyens belges en dépit de ses droits de souveraineté. L'EIC s'engage également à accepter les règles selon lesquelles les territoires compris dans le bassin conventionnel peuvent être placés sous un régime de neutralité, en temps de paix et même en temps de guerre, ainsi que le recours à la médiation ou à l'arbitrage en cas de désaccord au sujet ou dans les limites de ces territoires¹⁵⁵. Certes Léopold II va-t-il mener une politique constamment inspirée par la volonté de réduire à leur interprétation la plus stricte les stipulations restrictives de ses droits de souveraineté. Il n'en reste pas moins que les dispositions appliquées dans le bassin conventionnel vont jusqu'en 1960 profondément influencer le développement économique de l'EIC puis du Congo belge et peser lourdement sur la conduite de la politique extérieure du territoire. Il faut dire que ce régime extrêmement libéral s'applique aussi bien aux échanges avec la métropole qu'à ceux des autres pays. Il vaudra en tout cas au Congo un développement rapide et relativement équilibré, faisant bientôt de la colonie belge une terre de concurrence largement ouverte à tous les courants d'échanges étrangers et bénéficiant, en fonction de ses besoins propres, de tous les avantages du multilatéralisme des échanges à l'échelle mondiale.

¹⁵⁴ M. F., « Le bassin conventionnel du Congo », in *Revue du Touring Club du Congo belge*, avril 1949, n°4, pp. 37-39.

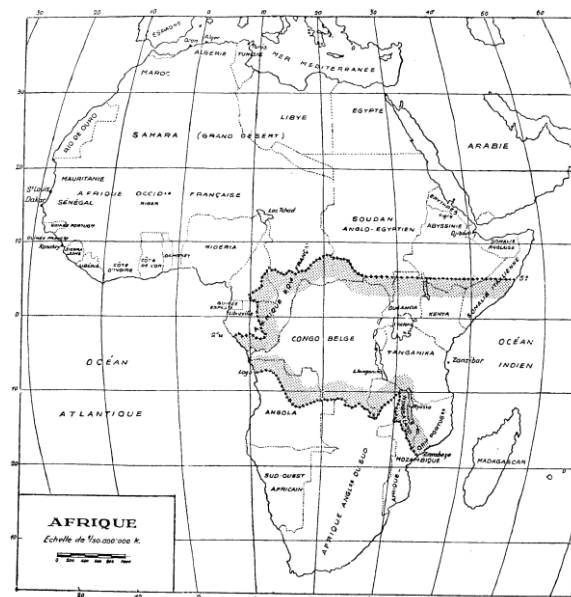
¹⁵⁵ F. Muûls, « Le régime international du bassin conventionnel du Congo », in *Mélanges offerts à Ernest Mahain*, t. II : *sciences juridiques*, Paris, Sirey, 1935, pp. 216-227.

Le système de la porte ouverte établi par l'Acte de Berlin ne présente néanmoins pas que des côtés positifs pour les métropoles auxquelles il s'applique. En effet, il apparaît vite que sous peine de voir échouer la mission coloniale des pays possessionnés dans la région, il est indispensable de permettre à ces États de se procurer par des taxes douanières modérées les ressources qui leur sont nécessaires pour faire face aux dépenses qu'imposent l'organisation des territoires qu'ils administrent. On décide donc de modifier légèrement le régime de liberté commerciale et d'égalité de traitement. C'est ainsi que l'Acte général de la Conférence de Bruxelles admet le 2 juillet 1890 l'instauration dans le bassin conventionnel du Congo de certains droits d'entrée de 10 % maximum sur les marchandises (hormis les spiritueux) sans traitement différentiel. Dès la reprise en 1908 du Congo par la Belgique, le pays qui veut faire du Congo une colonie modèle s'engage certes à respecter toutes les obligations nées de l'Acte de Berlin. Mais l'attachement des Belges à la notion de libre-échange ne les empêche pas de considérer que le régime mis en place apporte à l'exercice de leur souveraineté nationale dans le bassin conventionnel des restrictions qui pèsent sur le développement de la colonie. Mais il y a pire à leurs yeux : ils répètent en effet que le régime de la porte ouverte est susceptible de fournir un prétexte à des interventions étrangères dans l'administration intérieure de la colonie. Et ce qu'ils considèrent désormais comme une servitude internationale apparaît d'autant plus injuste et intolérable aux Belges que les autres métropoles coloniales possessionnées ailleurs en Afrique en sont exemptées. Dans le même esprit, ils se mettent à combattre activement certaines tendances doctrinales et les interprétations maximalistes de l'Acte de Berlin qui, régulièrement, tendent à présenter le Congo comme une colonie internationale¹⁵⁶.

C'est la Première Guerre mondiale qui va fournir aux autorités belges l'occasion de modifier cette situation pour obtenir une solution jugée plus équitable du problème colonial. Soucieux de se ménager de nouveaux débouchés commerciaux, les Belges plaident aussi pour l'extension du régime de la porte ouverte en tout ou partie à d'autres régions de l'Afrique. En vérité, cette proposition revêt surtout un caractère tactique : conscients qu'elle sera très probablement repoussée, les Belges entendent prendre prétexte de ce refus pour justifier les modifications substantielles qu'ils désirent voir apporter à l'Acte de Berlin. Dès 1916, des experts du ministère des Affaires étrangères et du ministère des Colonies prennent la décision de considérer comme éteintes vis-à-vis des puissances ennemies les clauses de l'Acte de

¹⁵⁶ J. Stengers, « Les cinq légendes de l'Acte de Berlin », in *Un siècle de documentation africaine (1885-1985)*, Bruxelles, Ministère des Affaires étrangères/INBEL, 1985, pp. 11-19.

Berlin concernant le commerce et la navigation. Ils s'entendent aussi pour dénoncer le régime de liberté commerciale et fixer un statut général pour l'ensemble des colonies africaines. Ils insistent notamment sur les compensations auxquelles le pays peut prétendre compte tenu du rôle qu'il a joué dans la campagne militaire ayant abouti à la conquête de l'Afrique orientale allemande. En accord avec les autorités françaises et bientôt britanniques, les Belges admettent le maintien, mais désormais au profit des seules puissances alliées, de la liberté et de l'égalité commerciales¹⁵⁷. Et s'ils reconnaissent qu'aucun traitement différentiel ne pourra être appliqué aux marchandises provenant des pays alliés, ils entendent bien abolir la limitation au taux de 10 % *ad valorem* des droits d'entrée à percevoir¹⁵⁸. Enfin, outre les questions commerciales, les Belges se présentent en 1919 à la conférence de la paix avec l'intention de rectifier la frontière du Bas-Congo et de procéder avec les Portugais à des échanges territoriaux. Les Belges, qui craignent le voisinage d'une grande puissance européenne en Angola au cas où le Portugal en serait écarté, cherchent en effet à s'assurer la complète maîtrise des bouches du Congo vers l'Océan atlantique et l'extérieur en acquérant par échange la rive gauche du fleuve ainsi que la petite enclave de Cabinda.



Carte politique du continent africain indiquant, en gris, la localisation du bassin conventionnel du Congo tel que défini depuis 1885 par l'Acte général de la conférence de Berlin.

Source : M. Van de Velde, *Économie belge et Congo belge*, Anvers, Éd. du Lloyd anversois, 1936.

¹⁵⁷ AGR, Fonds O. Louwers, dossier 173, « Politique du département en matière coloniale depuis l'armistice », Bruxelles, 8 avril 1939, pp. 1-9.

¹⁵⁸ A. Stenmans, « Le statut international et les lois fondamentales du Congo », in *L'ordre juridique colonial belge en Afrique centrale*, Bruxelles, ARSOM, 2004, p. 9 et suiv.

S'ils n'obtiennent pas satisfaction à la conférence de Versailles en ce qui concerne la cession des rives du Bas-Congo, les Belges reçoivent en revanche un mandat sur deux territoires limitrophes de l'ancien Est-Africain allemand, le Ruanda et l'Urundi. Par ailleurs, faute d'avoir pu obtenir des puissances victorieuses l'abrogation pure et simple de l'Acte de Berlin, les Belges obtiennent que la convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919 modifie l'Acte de Berlin sur deux points principaux¹⁵⁹. D'une part, sont désormais seuls bénéficiaires de la convention et du régime d'égalité commerciale les États signataires, à savoir la Belgique, la France, les États-Unis, le Royaume-Uni, le Portugal, l'Italie, le Japon et les États parties à l'Acte de Berlin (sauf l'Allemagne vaincue). D'autre part, la convention permet aux États exerçant la souveraineté sur les territoires situés dans le bassin conventionnel du Congo de fixer librement des droits d'entrée sous la réserve qu'ils frappent d'une manière égale les marchandises de tous les pays bénéficiaires de la convention. Pour le Congo, cette disposition revêt une importance capitale puisqu'il se trouve ainsi dégagé de l'interdiction de percevoir des droits d'entrée supérieurs à 10 %. Il lui est donc désormais permis de disposer de ressources suffisantes pour renforcer son appareil administratif et développer ses activités économiques. Par ailleurs, les Belges se félicitent aussi de ce que l'égalité politique n'ait pas été consacrée : l'État souverain a en effet le droit de recruter son personnel de fonctionnaires comme il l'entend, c'est-à-dire en donnant la préférence absolue à ses ressortissants nationaux.

En réalité, malgré les efforts constants de la diplomatie belge pour contrer les thèses qui, elle en est convaincue, s'obstinent à voir dans l'Acte de Berlin l'origine du principe des sphères d'influence en Afrique centrale et la source de l'idée selon laquelle, on l'a dit, le Congo serait une sorte de colonie internationale, le Congo belge va vivre jusqu'en 1960 dans un climat permanent d'insécurité. Petite puissance, la Belgique voit le Congo comme une proie tentante et facile. A de nombreuses reprises elle sent ses positions territoriales menacées en Afrique. Elle craint surtout un nouveau partage colonial au détriment du Congo. Toujours sur le qui-vive, les Belges qui font de l'intégrité du Congo et de l'intangibilité des frontières coloniales un axiome de leur politique étrangère, et notamment européenne, redoutent donc les interventions extérieures et développent une mentalité de forteresse assiégée qui n'est bien sûr pas étrangère au caractère nationaliste qu'ils impriment à leur « œuvre » coloniale. De même s'efforceront-ils de faire du Congo une colonie modèle afin de ne pas prêter le flanc à

¹⁵⁹ O. Louwers, *La révision de l'Acte de Berlin et la convention de Saint-Germain-en-Laye*, Bruxelles, Institut colonial international, 1920, 82 p.

la critique. La priorité étant en effet de se montrer en toutes circonstances à la hauteur de la tâche, quitte à en éprouver des sentiments de fierté mêlés d'une extrême susceptibilité. Analysant dans un essai passionnant les innombrables déclarations et travaux suscités à travers le monde par le centenaire de la conférence de Berlin, Jean-Luc Vellut a bien montré à quel point la zone du bassin conventionnel a conservé « le statut peu enviable de constituer une zone de compromis possibles en cas de tension internationale »¹⁶⁰. Aussi la Belgique n'aura-t-elle de cesse, on va le voir, de se mobiliser contre le moindre projet, réel ou supposé, d'élargissement de la portée de l'Acte de Berlin ou contre toute tentative de redécoupage de l'Afrique centrale¹⁶¹. De même, répétant inlassablement qu'ils n'ont jamais usé de la faculté qui leur était pourtant reconnue d'établir des discriminations tarifaires et douanières entre les États bénéficiaires de la convention de Saint-Germain et ceux qui ne le sont pas, les Belges vont jusqu'à la fin de l'empire colonial en 1960 se targuer d'appliquer avec une rigueur irréprochable la politique de la porte ouverte tout en réclamant, à défaut d'avoir pu la supprimer, son élargissement aux territoires voisins. On voit ainsi la nature de l'argumentation : éviter de nouvelles répartitions territoriales et conserver intacte la souveraineté politique en accordant des facilités économiques qui permettent de faire participer à la mise en valeur commerciale de l'Afrique les puissances dépossédées de leurs colonies par le traité de Versailles. On est loin dès lors de ce que d'aucuns s'efforceront bientôt d'obtenir à travers la formule eurafricaine.

2. L'Eurafrique comme instrument de pacification européenne

À vrai dire, c'est surtout dans le contexte des débats sur l'unité européenne que se développe, au tournant des années 1920-1930, le concept d'Eurafrique. En effet, c'est bien dans la mesure où elle prévoit une mise en pool des colonies européennes d'Afrique que l'idée séduit vite un grand nombre de militants européens¹⁶². Comment en effet concevoir l'unité de

¹⁶⁰ J.-L. Vellut, *Un centenaire (1885-1985). Les relations Europe-Afrique au crible d'une commémoration*, Leyde, Institute for the History of European Expansion, 1992, p. 63.

¹⁶¹ J.-L. Vellut, « L'ombre de la Conférence et de l'Acte de Berlin sur l'histoire internationale du Zaïre à l'époque coloniale », in *L'Afrique noire depuis la Conférence de Berlin (1885-1985)*, Paris, CHEAM, 1985, pp. 71-89.

¹⁶² L'historiographie relative à l'âge d'or du militantisme européen entre les deux Guerres mondiales est aujourd'hui extrêmement abondante. On verra prioritairement les synthèses suivantes : C. Pegg, *Evolution of the European idea (1914-1932)*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1983, 228 p. ; P. Stirr, *European Unity in Context: the interwar period*, Londres-New York, Pinter Publishers, 1989, 225 p. ; Y. Muet, *Le débat européen dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Économica, 1997, 158 p. ; J.-L. Chabot, *Aux origines intellectuelles de l'Union européenne. L'idée d'Europe unie de 1919 à 1939*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, 353 p. ; S. Schirmann, *Crise, coopération économique et financière entre*

l'Europe, même sous la forme de groupements régionaux basés sur des cartels industriels ou sur des unions douanières, en faisant abstraction des prolongements africains des puissances coloniales ? Automatiquement se pose la question pratique des moyens permettant d'organiser une Europe embrassant des territoires qui lui sont géographiquement extérieurs. Dès cette époque, là où maints observateurs, retenant surtout les aspects juridiques et institutionnels, voient dans la question coloniale un obstacle majeur à la constitution d'une Europe unie, d'autres en revanche mettent en avant les avantages économiques pour déceler dans les prolongements africains de certains pays européens si pas une solution-miracle à tout le moins un levier efficace pour la création d'une Europe toujours à la recherche des moyens pouvant lui permettre de défendre ses intérêts et son influence sur la scène mondiale¹⁶³. D'abord minoritaires, ces arguments gagnent bien vite du terrain. Annonçant des thèmes que l'on retrouvera parfois dans les années cinquante, nombreux et variés sont en effet les projets qui, déplorant notamment l'impuissance de la Société des nations (SDN), vantent le grand intérêt que présentent la colonisation et le développement économique de l'Afrique du point de vue européen. Il ne peut bien sûr pas être question de les examiner tous ici en détail¹⁶⁴. Aussi seules seront examinées les initiatives les plus symptomatiques et les plus représentatives d'un mouvement général qui, on le verra, dépasse bien souvent les frontières et les clivages politiques ou idéologiques traditionnels. Au moins ces projets d'Eurafrrique partagent-ils un point commun : tous en effet situent le Congo et l'Afrique centrale au cœur de leur dispositif géopolitique¹⁶⁵. Loin d'être anecdotiques, ces plans se révèlent au contraire importants dans la mesure où, on va le voir, ils vont conforter les autorités belges dans l'idée selon laquelle la réalisation d'une Europe unie constitue une menace potentielle pour la situation coloniale du pays.

États européens (1919-1933), Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2000, 401 p.

¹⁶³ D. van Laak, « Detours around Africa. The connection between Developing Colonies and Integrating Europe », in A. Badenoch et A. Fickers (dir.), *Materializing Europe. Transnational Infrastructures and the Project of Europe*, Palgrave, Macmillan, 2010, pp. 27-43.)

¹⁶⁴ La littérature consacrée aux responsabilités et à l'action de la SDN dans les questions coloniales est immense. On en trouvera néanmoins une bonne synthèse récente dans l'ouvrage de M. D. Callahan, *A Sacred Trust. The League of Nations and Africa (1929-1946)*, Brighton, Sussex Academic Press, 2004, 308 p.

¹⁶⁵ Pour un aperçu relativement complet, on verra R. Ageron, « L'idée d'Eurafrrique et le débat colonial franco-allemand dans l'entre-deux-guerres », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. XXII, juillet-septembre 1975, pp. 446-475 ; É. Deschamps, « Quelle Afrique pour une Europe unie ? L'idée d'Eurafrrique à l'aube des années trente », in M. Dumoulin (dir.), *Penser l'Europe à l'aube des années trente. Quelques contributions belges*, Louvain-la-Neuve/Bruxelles, Nauwelaerts, 1995, pp. 95-150.

Au premier rang des champions de l'idée européenne sensibles à la dimension africaine figure le comte Richard Coudenhove-Kalergi. Vivement alarmé par l'affaiblissement mondial de l'Europe au sortir de la Grande Guerre, il se passionne pour la civilisation et pour le destin du continent. C'est qu'à ses yeux, seule l'entente européenne permettra d'éviter le déclin de l'Occident prophétisé dès avant 1920 par des intellectuels de premier plan tels que le philosophe allemand Oswald Spengler ou l'écrivain français Paul Valéry. Fortement influencé par la pensée et par les projets géopolitiques élaborés déjà avant-guerre par certains pacifistes allemands et autrichiens, Coudenhove-Kalergi publie en 1923 à Vienne son fameux livre programme *Paneuropa*. Dans cet ouvrage, rapidement traduit dans plus de quinze langues, il dresse un diagnostic réaliste et parfois prophétique de la crise européenne tout en développant un ambitieux schéma global pour une Europe unie qu'il situe dans une perspective qui se veut à la fois historique, géographique et culturelle. Son constat est celui d'une Europe plus cloisonnée que jamais du fait de l'apparition de nouveaux États, de nouvelles frontières et de nouvelles barrières douanières. S'en prenant directement à la politique du « chacun pour soi », Coudenhove-Kalergi fait du dépassement du nationalisme la condition *sine qua non* de la préservation de la paix. C'est dans ce cadre qu'il prône l'établissement rapide d'une confédération de tous les États démocratiques européens, la Paneurope. C'est pour lui rien moins qu'une nécessité vitale. Fondée avant tout sur la réconciliation franco-allemande comme préalable à la paix, la Paneurope se verrait dotée d'institutions communes en matière de commerce, de monnaie et de sécurité extérieure, ainsi que dans les domaines de la protection des minorités et de l'arbitrage des différends entre gouvernements. À ses yeux, c'est à ce prix que l'Europe pourra vraiment construire une paix durable, soutenir la concurrence américaine et faire face à la menace idéologique représentée par le régime de Moscou. En tant que président de l'Union paneuropéenne, Coudenhove-Kalergi développe une intense activité de propagandiste cosmopolite. S'adressant principalement aux élites, et en particulier aux dirigeants économiques et politiques de l'Europe, il prône une réforme de la SDN sur des bases régionales¹⁶⁶. Marqué par les théories du « panisme continental » développées par les géographes et les scientifiques qui insistent sur la verticalité du système international et sur la conjugaison des continents¹⁶⁷, il en vient à

¹⁶⁶ L. Jilek, « La réforme de la Société des nations dans les options de Coudenhove », in S. Schirmann (dir.), *Organisations internationales et architectures européennes (1929-1939)*, Metz, Centre de recherche Histoire et civilisation de l'Université de Metz, 2003, pp. 93-115.

¹⁶⁷ J. O'Loughlin et H. van der Wusten, « Political Geography of Panregions », in *The Geographical Review*, janvier 1990, vol. 80, n°1, pp. 1-20.

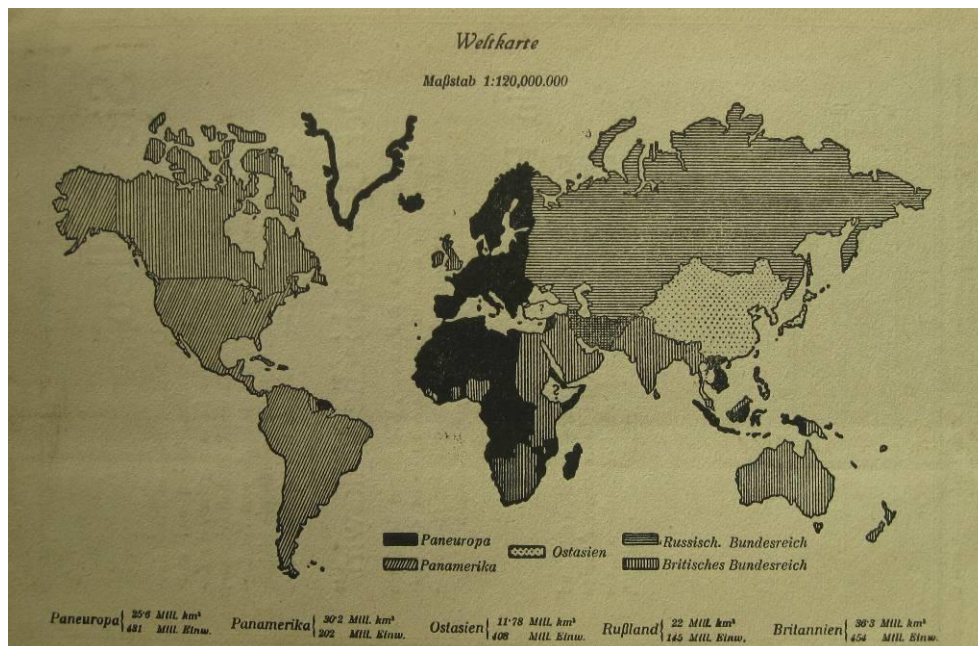
envisager la création de grands blocs mondiaux (*Kraftfelder*) : la Panamérique, l'Union soviétique, l'Empire britannique, la Panasie et la Paneurope¹⁶⁸.

Favorable à l'adhésion à la Paneurope de tous les États européens, hormis l'URSS bolchevique et la Grande-Bretagne insulaire qu'il juge trop fortement liée à son Empire, Coudenhove ne néglige pas, on l'a dit, la problématique coloniale. La Paneurope, il la voit en effet comme un grand espace sans frontières s'étendant du cap Nord au bassin du Congo. Ainsi développe-t-il le concept central d'Eurafrique, terme dont il semble bien par ailleurs être le père putatif si pas l'inventeur. C'est que si Coudenhove voit certes l'Europe comme la fille de l'Asie et comme la mère de l'Amérique, il la voit aussi comme la maîtresse de l'Afrique. En d'autres mots, liée par la destinée à l'Afrique, l'Europe doit faire du problème africain un problème européen. Mais Coudenhove va bien plus loin que la doctrine de la SDN qui, cherchant à réparer les erreurs de 1919, voudrait pouvoir assouplir ou étendre le système des mandats à toutes les colonies. À vrai dire, Coudenhove défend l'idée d'une mise en valeur commune, au bénéfice exclusif de l'Europe unie, des colonies africaines des pays dits « possessionnés » en Afrique. Aussi réclame-t-il l'égalité des droits économiques pour tous les pays européens dans les colonies¹⁶⁹. Coudenhove part en effet du principe que l'Europe a besoin de l'Afrique dans laquelle il voit son complément tropical et le champ encore vierge et tout désigné de sa mission civilisatrice. L'Afrique est dès lors présentée comme un gage de survie pour l'Europe. Mais, explique-t-il, la pérennité de la grande action coloniale que l'Europe doit mener postule son unité. Ainsi l'activité poursuivie par les Européens en Afrique appelle-t-elle une coordination harmonieuse des doctrines, des pratiques et des programmes de mise en valeur systématisée d'après les besoins des deux continents ainsi devenus solidaires.

¹⁶⁸ Sur le Mouvement paneuropéen, on lira L. Jilek, « Paneurope dans les années vingt : la réception du projet en Europe centrale et occidentale », dans *Relations internationales*, 1992, n°72, pp. 409-432 ; A.-M. Saint-Gille, *La Paneurope. Un débat d'idées entre les deux guerres*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2003, 390 p. ; A. Ziegerhofer-Prettenthaler, *Botschafter Europas. Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi und die Paneuropa-Bewegung in den zwanziger und dreißiger Jahren*, Vienne, Böhlau, 2004, 584 p.

¹⁶⁹ A. Fleury, « Paneurope et l'Afrique », in M.-T. Bitsch et G. Bossuat (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la convention de Lomé I*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 35-56.

Carte illustrant les théories géographiques de R. Coudenhove-Kalergi



Source : *Paneuropa*, octobre-novembre 1932, n°8-9, p. 296.

Pour Coudenhove, c'est donc par un travail de coordination et de coopération que l'Afrique deviendra un élément d'unité de l'Europe. Son credo est simple : seule la Paneurope pourra vraiment tirer parti des richesses africaines grâce à la réalisation de grands travaux tels que l'irrigation des déserts, l'assèchement des marais, l'extinction de la maladie du sommeil et la mise en coupe des forêts vierges. Dans son esprit, un tel partage des tâches répond à plusieurs objectifs. Il doit tout d'abord permettre de renforcer la présence et l'autorité européennes en Afrique face à l'émergence de nouvelles puissances mondiales, États-Unis et Japon en tête. D'autre part, une Afrique libérée des nationalismes occidentaux doit, explique encore Coudenhove, ouvrir ses bras aux nations européennes jusque-là exclues du débat et de l'activité coloniale. Plutôt que d'être un motif de querelles, l'Afrique doit au contraire constituer un champ d'activité commune générateur d'harmonie. C'est que la solution coloniale paneuropéenne offre l'avantage de faire taire *de facto* les tensions séparant toujours la France, l'Italie et l'Allemagne sur des questions territoriales¹⁷⁰. Seule l'ouverture de

¹⁷⁰ C. Metzger, « L'Allemagne : un pays sans colonies (1919-1926) », in C. Carlier-G.-H. Soutou (dir.), *1918-1925 : comment faire la paix ?*, Paris, Economica, 2001, pp. 243-254.

l'Afrique à tous les pays européens permettra, répète-t-il, d'assurer une mise en valeur optimale du continent noir ainsi transformé en grenier de l'Europe¹⁷¹.

Il ne faut pas longtemps pour que Coudenhove précise mieux encore la mission eurafricaine qu'il entend assigner à l'Europe unie. Excluant toujours de la Paneurope les Britanniques et leur Empire, Coudenhove n'envisage dans un seul tenant trois fois grand comme l'Europe que les territoires de l'Afrique centrale et occidentale¹⁷². Considérant l'Afrique comme un vaste continent sous-peuplé, il la présente aussi comme le complément naturel et idéal de l'Europe par-delà la Méditerranée. À ce propos, il note que « l'Afrique pourrait offrir à l'Europe des matières premières pour son industrie, des produits alimentaires pour sa population, des possibilités de travail pour ses chômeurs, des marchés pour la vente de ses produits »¹⁷³. C'est ainsi que le destin économique de l'Europe se voit intimement lié à l'avenir de l'Afrique. On l'a dit, pour Coudenhove-Kalergi le thème de l'Eurafricaine est d'autant plus important que la question coloniale tiraille en Europe les pays possessionnés en Afrique et ceux qui sont dépourvus d'extensions outre-mer. Parfaitement conscient que la question coloniale ne cesse, suite à l'application des clauses du traité de Versailles, de semer la discorde entre une Allemagne vaincue et dépouillée de ses possessions africaines et les nations alliées victorieuses dédommagées des souffrances de la guerre par un accroissement substantiel de leur domaine colonial, il fait de l'ouverture du domaine colonial à tous les Européens un des grands objectifs à poursuivre car, martèle-t-il, « ce travail en commun tendrait et unirait les forces les meilleures de l'Europe au-dessus de tous les conflits mesquins de la mère-patrie »¹⁷⁴. Estimant que les « puissances qui [...] ne prirent pas part au partage des continents extra-européens [...] trouveraient dans l'empire colonial africain un vaste champ d'activité où dépenser leur énergie », Coudenhove-Kalergi affirme même que ces pays « aideraient la Belgique et le Portugal dans la mise en valeur de leurs colonies, ces deux puissances ne pouvant qu'incomplètement les exploiter »¹⁷⁵. De plus en plus convaincu que la paix passera en Europe par de nouvelles règles internationales, y compris en matière coloniale, il va même en 1930 dans son ambitieux projet de Pacte paneuropéen jusqu'à faire de l'Acte de Berlin un modèle à suivre : « le maintien de la paix exige [...] qu'on adopte de nouveau les principes

¹⁷¹ R. Coudenhove-Kalergi, *Paneurope*, Vienne-Paris, Éditions paneuropéennes, 1927, p. 139.

¹⁷² R. Coudenhove-Kalergi, *Paneurope. Questions et réponses*, Vienne, Éditions paneuropéennes, 1931, pp. 23-24.

¹⁷³ R. Coudenhove-Kalergi, « L'Afrique », in *Paneurope*, 1929, n°1-3, p. 12.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 27.

¹⁷⁵ R. Coudenhove-Kalergi, *Paneurope*, Vienne-Paris, Éd. paneuropéennes, 1927, p. 139.

des Actes du Congo [sic] en accordant à tous les citoyens européens l'égalité économique dans les territoires de l'Afrique tropicale produisant des matières premières ». Faisant, consciemment ou non, écho aux arguments de la diplomatie belge quand elle vante les mérites du régime commercial de la porte ouverte, il ajoute que « les métropoles de ces colonies auraient le plus grand profit à une pareille exploitation commune de leurs colonies [...] Une coopération européenne dans l'Afrique tropicale pourrait évoluer en un lien de solidarité entre les peuples de l'Europe et transformer ainsi en élément conciliatoire l'élément de discordance que forment actuellement les colonies »¹⁷⁶.

L'Union paneuropéenne n'est pas, loin s'en faut, le seul mouvement européiste à faire de la question coloniale un des points récurrents de son programme. C'est notamment le cas du Mouvement pour la création des États-Unis des Nations européennes, fondé à Roskilde en 1924 par Christian Frederik Heerfordt. Dans son premier livre *Une Europe nouvelle*, publié à Copenhague la même année, Heerfordt préconise lui aussi une réforme de la SDN par la création en son sein d'une Confédération européenne. Comme il l'explique à de nombreuses reprises, le plan d'Heerfordt vise à créer un super État politico-militaire à même d'assurer la paix en Europe et de remédier à toutes les difficultés financières auxquelles elle est confrontée. Mais il s'agit aussi de permettre à l'Europe de reconquérir un rôle mondial. Plus large que la structure proposée au même moment par le comte Coudenhove-Kalergi, la Confédération que propose le Dr Heerfordt entend en effet associer, sans exception aucune, toutes les nations européennes, par nature ou par colonisation, c'est-à-dire également les États américains du nord et du sud. Dans ces conditions, l'initiative scandinave ne peut pas ignorer la question coloniale proprement dite. À cet égard, Heerfordt en appelle à la formation des « États-Unis anglo-européens, comprenant tous les États de l'Europe avec leurs colonies, y compris les colonies autonomes »¹⁷⁷. Pour Heerfordt, il n'y a guère de doute en effet que tous les territoires africains sous tutelle occidentale doivent faire partie intégrante du nouvel ensemble géopolitique qu'il appelle de ses vœux. Contrairement à Coudenhove, il se montre donc favorable à une participation du Royaume-Uni et, dans son sillage, de tous les dominions britanniques qui à leur tour entraîneront, pense-t-il, l'adhésion du continent américain. Mais se voulant rassurant à l'égard de Londres, qu'il sait extrêmement réticente à partager sa souveraineté dans l'Empire, Heerfordt précise que

¹⁷⁶ R. Coudenhove-Kalergi, *La lutte pour l'Europe*, Vienne, 1931, Éd. paneuropéennes, 1931, pp. 99-100.

¹⁷⁷ C.F. Heerfordt, « Une Europe nouvelle », in M. Dumoulin et Y. Stelandre, *L'idée européenne dans l'entre-deux-guerres*, Louvain-la-Neuve, Academia, 1992, p. 63.

« par la nature même des choses, un État fédéral européen ne peut s'organiser sans que la Confédération assure à chaque membre la conservation de ses colonies. Sans doute une telle garantie ne saurait guère s'obtenir sans que les sujets des autres nations confédérées reçoivent en même temps l'assurance d'une suffisante liberté d'action économique dans les colonies à la protection desquelles ils devront participer, et de même les administrations coloniales seront tenues à certaines obligations quant au mode de gouvernement des colonies. [...] Mais, conclut-il, on ne saurait prétendre que ces conditions soient de nature à rebuter l'Angleterre dont le régime colonial libéral satisfait déjà pour l'essentiel aux exigences qu'on pourrait formuler »¹⁷⁸.

3. L'Eurafrrique comme remède à la crise économique en Europe

Souvent présentée comme une utopie chère aux cercles pacifistes, l'idée d'Eurafrrique devient aussi, au début des années trente, un argument important pour les penseurs qui face à la récession économique s'efforcent de proposer des solutions concrètes pour moderniser l'économie via l'intervention directe des États et des pouvoirs publics. L'époque, il est vrai, est propice à l'éclosion de projets vantant les mérites des grands espaces territoriaux (le *Grossraum* cher à Carl Schmitt et Ferdinand Fried) et des groupements régionaux de pays proches par la géographie et le niveau de développement économique¹⁷⁹. Mais si l'objectif est bien d'apporter une réponse européenne à la crise économique qui frappe le Vieux continent, il convient aussi, explique-t-on, de ne pas oublier l'apport des territoires d'outre-mer dans une politique d'ensemble. L'Assemblée de la SDN n'est d'ailleurs pas en reste puisqu'au cours de sa session de septembre 1931, alors même que finit de s'activer la Commission d'étude pour l'Union européenne créée à Genève dans la foulée du plan Briand pour une union fédérale de l'Europe, elle vote une résolution aux termes de laquelle elle considère que

« parmi les mesures de solidarité internationale propres à atténuer les effets de la dépression économique et à contribuer à la reprise d'une activité intéressant les travailleurs de tous les

¹⁷⁸ C.F. Heerfordt, *Une Europe nouvelle. Premier essai*, Paris, Les Éditions du monde moderne, 1926, p. 95.

¹⁷⁹ Sur les projets de groupements économiques régionaux en Europe, on verra plus particulièrement M. Dumoulin, « La réflexion sur les espaces régionaux en Europe à l'aube des années trente », in S. Schirmann (dir.), *Organisations internationales et architectures européennes (1929-1939)*, Metz, Centre de recherche Histoire et civilisation de l'Université de Metz, 2003, pp. 17-33 ; É. Bussière, « Premiers schémas européens et économie internationale durant l'entre-deux-guerres », in *Relations internationales*, 2005, n°3, pp. 51-68 ; É. Bussière, « La France et les premiers projets d'organisation économique de l'Europe (1925-1930) », in J. Bariéty (dir.), *Aristide Briand, la Société des nations et l'Europe (1919-1932)*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, pp. 300-309.

pays, il convient d'envisager l'exécution de grands travaux publics entrepris en commun par des collectivités publiques ou privées sur les territoires européens ou extra-européens »¹⁸⁰.

Tandis que la mystique des États-Unis d'Europe reste forte, la crise des années 1930 et la fermeture des marchés qu'elle entraîne renforcent les convictions de ceux qui plaident pour une organisation régionale de l'Europe. Rompant avec l'approche libérale et anticipant déjà ce que seront les théories de type keynésien, une nouvelle génération d'auteurs qui se définissent eux-mêmes comme des « réalistes » et des « modernisateurs » se passionne pour la question de l'économie dirigée et planifiée inspirée en grande partie de la rationalisation américaine¹⁸¹. Mais ceux-ci jugent aussi incontournable la nécessité de bâtir une union européenne : la création d'une fédération européenne leur apparaît en effet comme un levier possible pour une réforme de l'État. C'est dans ce cadre précis qu'il faut comprendre leur argumentation en faveur d'un outillage à grande échelle du continent africain. Ou la transformation du Sahara en une terre cultivable. L'objectif est bien la lutte contre la crise économique qui frappe alors l'Europe. De même ces projets d'équipements doivent-ils donner aux régions où ils seront entrepris une plus-value économique qui couvrira largement, par une fiscalité appropriée, les charges d'intérêts et d'amortissement des capitaux engagés. Basés enfin sur l'idée selon laquelle la souveraineté nationale dans les colonies est une notion périmée, des plans simultanés de valorisation coloniale et de collaboration européenne voient le jour et donnent bientôt corps à cette théorie qui, en pratique, postule la subordination de « l'Afrique-colonie » à « l'Europe-métropole »¹⁸².

C'est un article pionnier qu'Henry de Jouvenel fait paraître en 1930 qui sans doute fournit une des premières illustrations de ce programme d'inspiration technocratique. Sénateur républicain de la Corrèze, cet ancien haut-commissaire dans les territoires sous mandat du Levant (Liban-Syrie) présente en effet l'Eurafrrique comme la solution idéale aux problèmes européens. Lui aussi très inquiet du déclin de l'Europe en Asie et en Afrique, il en appelle à la disparition du nationalisme colonial, affirmant à ce propos que « nous ne maintiendrons désormais notre autorité que par nos services, et à la condition de ne pas donner aux Africains le spectacle de nouvelles rivalités entre Européens. Les Européens ont besoin de s'entendre

¹⁸⁰ J. Goudal, *Destin de l'Afrique*, Paris, Librairie Valois, 1933, p. 176.

¹⁸¹ O. Dard, « Les économistes des années 20 aux débuts de la construction européenne », in G. Bossuat (dir.), *Inventer l'Europe. Histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'unité européenne*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2003, pp. 143-155.

¹⁸² G. Hardy, « Eurafrique 1933 », in *La Revue africaine*, t. LXXIV, n°356, 1933, pp. 193-207.

pour organiser en commun l'Afrique »¹⁸³. À vrai dire, c'est dans leur supériorité industrielle et technologique que réside pour Jouvenel la justification de la domination des Européens en Afrique. Ne voyant en somme dans l'Afrique qu'une simple succursale de l'Europe et de ses capitaux, il s'écarte des propositions de Coudenhove-Kalergi en ce qu'il reconnaît à l'Angleterre un rôle essentiel à jouer dans un tel programme de mise en valeur de l'Afrique. En fin de compte, bien que parfaitement conscient des difficultés à réaliser rapidement l'Europe unie sur le Vieux continent, Jouvenel tient l'Afrique pour un terrain d'expériences fécond et prometteur :

« les thèses de liberté douanière que nous avons soutenues à Genève et qui risquent de demeurer longtemps assez platoniques en Europe, trouvent hors d'Europe des applications plus faciles et qui ne manquent pas de tenter les Allemands et les Italiens, pour ne parler que des peuples les plus prompts aux occasions »¹⁸⁴.

À peu de choses près, son fils Bertrand de Jouvenel ne dit guère autre chose quand, examinant quelques mois plus tard les conditions d'une sortie de crise et d'un rapprochement franco-allemand, il s'intéresse lui aussi à la question de la valorisation coloniale à travers la collaboration européenne¹⁸⁵. Déjà connu pour son plaidoyer fédéraliste en faveur des États-Unis d'Europe, le jeune Bertrand de Jouvenel préconise surtout une transformation de la SDN et la révision du traité de Versailles dont il dénonce les travers¹⁸⁶. Mais désormais, convaincu que la France seule n'est pas en mesure d'exploiter toutes les potentialités économiques de son Empire, il fait également siennes certaines des idées que diffuse alors le financier allemand Hjalmar Schacht au sujet de grandes compagnies coloniales à charte dont le capital serait avancé par les gouvernements européens¹⁸⁷. Dans le plan qu'il propose, la valorisation de l'Afrique est en effet reliée, d'une part, au problème de l'or, de l'autre à celui de la collaboration économique européenne. Décidé à voir grand, l'objectif de Jouvenel est la mise en place d'organismes de compensation et d'indemnisation afin d'octroyer des crédits aux colonies pour les substituer aux débouchés défailants de l'Europe. Il défend aussi l'idée plus

¹⁸³ H. de Jouvenel, « Bloc africain et fédération européenne », in *La Revue des Vivants*, n°1, janvier 1930, p. 5.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 7.

Ces idées sur les relations Europe-Afrique, Henry de Jouvenel les défendra à nouveau dans son livre *La paix française. Témoignage d'une génération* qu'il publie à Paris en 1932.

¹⁸⁵ B. de Jouvenel, « Un plan de valorisation coloniale et de collaboration européenne », in *Les Cahiers bleus*, n°99, 28 mars 1931, pp. 27-30.

¹⁸⁶ O. Dard, *Bertrand de Jouvenel*, Paris, Perrin, 2008, pp. 55-61.

¹⁸⁷ F. Clavert, *Hjalmar Schacht, financier et diplomate (1930-1950)*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2009, pp. 120-121.

classique selon laquelle c'est à travers l'outillage massif de l'Afrique que l'Europe trouvera un facteur puissant d'activités qui réveilleront ses industries. Concrètement, il propose d'utiliser une partie des réserves en or de la Banque de France pour soutenir une grande société de financement qui se proposerait d'assurer la mise en valeur de l'Afrique. Grâce à l'établissement d'un plan systématique, les producteurs européens se répartiraient les commandes par ententes internationales : ces ententes devraient être l'occasion pour les différentes industries européennes d'opérer une rationalisation d'ensemble selon une méthode de quotas. Ainsi, la mise en valeur des colonies favoriserait une rationalisation européenne. Telle qu'elle est prévue, la société de financement accepterait en effet des souscriptions de tous les États dont l'industrie travaillerait pour le plan et des intérêts privés déjà implantés en Afrique. Il en résulterait que ces diverses entreprises privées travailleraient sous le contrôle d'une entreprise régulatrice.

Le plan de Bertrand de Jouvenel, cantonné on le voit sur le plan financier, trouve un utile complément technique dans le système que propose presque simultanément le syndicaliste Georges Valois, connu notamment pour avoir créé en 1925 le Faisceau, premier mouvement fasciste français. Adeptes déclarés des projets d'États-Unis d'Europe, il esquisse lui aussi un schéma d'ensemble pour une mise en valeur rationnelle de l'Afrique à travers une collaboration très large des États européens. Conçu comme un moyen de surmonter la crise économique, le plan Valois cherche aussi à fournir une réponse à l'affaiblissement de l'Europe sur la scène mondiale. Faisant en quelque sorte écho au fameux slogan *Lâchons l'Asie, gardons l'Afrique* cher au géographe français Onésime Reclus, Valois met le doigt sur la nécessité pour l'Europe de concentrer ses efforts communs sur l'Afrique au lieu de les disperser dans le monde entier. Il n'y a là pour lui qu'une question de bon sens : il considère en effet que l'intérêt bien compris de l'Europe est de développer l'Afrique pour y créer des débouchés permanents. L'industrie européenne pourra ainsi se procurer à bon compte les matières premières et les ressources énergétiques dont elle a tant besoin. Insistant sur l'idée selon laquelle une organisation économique du monde rend la guerre impossible puisqu'elle exige que chaque action économique s'accomplisse aux moindres frais et pour le plus grand rendement, Valois prétend aussi qu'elle transcende les frontières qui créent des secteurs économiques fermés. Or, explique-t-il, pour sortir de la crise l'Europe ne doit pas se replier sur des positions périmées mais elle doit au contraire gagner les positions de demain dans un monde qui sera dominé par de grands ensembles articulés et plus ou moins autarciques (le système néocapitaliste américain, le régime collectiviste soviétique et l'Eurafricaine). Aussi

voit-il dans l'Afrique tropicale une planche de salut pour l'Europe et la pièce capitale de l'économie eurafricaine. A condition toutefois que celle-ci soit abordée non comme un marché ni comme une terre d'émigration mais comme un chantier collectif à équiper mécaniquement. D'où la formule à succès : l'Afrique chantier de l'Europe¹⁸⁸.

C'est ainsi que Valois insiste sur la nécessité d'exécuter des grands travaux d'infrastructure qui tous nécessitent un outillage et d'importants capitaux hors de portée des seules métropoles coloniales : équipements des ports, construction des routes et des voies ferrées, jonction des lignes télégraphiques et téléphoniques, coordination des travaux d'irrigation et d'électrification ou encore construction de barrages. En soi, l'idée n'est pas vraiment originale puisqu'au même moment l'économiste Francis Delaisi par exemple, opposant à l'« Europe du cheval de trait » celle du « cheval-vapeur », suggère lui aussi l'adoption de plans décennaux de travaux publics afin de relier entre elles les Europes centrale, occidentale et méridionale. Toutefois, très confiant dans les vertus du progrès technique, Valois se montre encore plus convaincu de l'urgence qu'il y a à introduire le machinisme en Afrique. C'est ce qui l'incite à penser que l'Afrique dépend davantage des ingénieurs et des médecins que des généraux et ou des politiciens européens. Ce programme détaillé, Valois n'entend pas qu'il reste lettre morte. Il présente alors les contours institutionnels de la Commission économique internationale eurafricaine qui sera chargée de la mise en place en Afrique et du financement de ce qui s'apparente à une sorte de plan Marshall avant l'heure. À ce moment alors, l'Afrique intégrée dans l'économie de l'Europe ne formera plus avec elle qu'un seul et même continent, l'Eurafrique, qui fera disparaître les antagonismes nationaux en Europe¹⁸⁹.

Se rattachent bientôt à ce mouvement d'idées des déclarations et des résolutions du Bureau international du travail (BIT) qui invite les pays membres de la SDN qui possèdent des colonies à les ouvrir aux chômeurs des autres pays européens. Et à l'été 1931, dans la foulée du plan Briand, c'est en tant que président à Genève du BIT que l'ancien ministre français Albert Thomas propose de lancer un vaste programme de travaux publics européens en réponse à la crise économique. Il insiste alors sur la nécessité de déplacer les capitaux oisifs des pays développés vers les régions en retard de développement¹⁹⁰. Pour Thomas, il s'agit

¹⁸⁸ G. Duchenne, « Georges Valois, l'Europe et la Belgique (1930-1933) », in O. Dard (dir.), *Georges Valois, itinéraire et réceptions*, Berne, Peter Lang, 2011, pp. 129-137.

¹⁸⁹ G. Valois, « L'Afrique, chantier de l'Europe », in *Les Cahiers bleus*, n° 111, 27 juin-4 juillet 1931, pp. 3-24.

¹⁹⁰ O. Feiertag, « Humaniser la crise économique (1929-1934) : l'expertise du BIT dans la crise de mondialisation des années 1930 », in A. Aglan, O. Feiertag et D. Kevonian (dir.), *Humaniser le travail*.

autant de créer des emplois que de créer une dynamique européenne, même si la crise doit être à ses yeux appréhendée à l'échelle mondiale. C'est qu'à ses yeux une politique interventionniste et planifiée visant à créer des réseaux transnationaux (réseaux routiers, réseaux électriques, réseaux ferroviaires, réseaux fluviaux, ...) va de pair avec celle de la construction européenne¹⁹¹. Décidé à profiter des circonstances de la crise économique pour présenter la désorganisation de l'Europe comme un facteur majeur de chômage, il insiste sur l'idée selon laquelle la coopération technique internationale et l'équipement de l'Afrique peuvent être la source d'une nouvelle ère de prospérité. Convaincu que la main-d'œuvre et les matières premières sont mal réparties dans le monde, Thomas répète qu'il faut rapprocher dans une collaboration rationnelle et durable les hommes, les terres disponibles et les capitaux. Dans un rapport remis par le BIT à la sous-commission du chômage du comité d'études pour l'union européenne, il insiste aussi sur la nécessité de développer l'outillage et l'activité économique des colonies. Et Thomas d'exhorter une nouvelle fois les États qui possèdent des colonies à les mettre à la disposition économique des nations frappées par le chômage afin, explique-t-il, de consolider la paix. En vérité, son crédo est qu'on ne pourra créer l'Europe « qu'en l'attachant à une œuvre commune, pour laquelle tous travailleront et dont tous bénéficieront. Cette œuvre, ce pourrait être l'équipement général de l'Europe et même, dans une certaine mesure, l'équipement de l'Afrique. Est-ce qu'en associant l'Allemagne à la mise en valeur du continent nord-africain, par exemple, on ne dissoudrait pas l'aigreur du problème colonial ? »¹⁹²

Ces idées généreuses, le normalien Jacques Goudal va s'empresser de les diffuser à son tour en les approfondissant dans un ouvrage paru en 1933 dans la collection « Crises et plans » des éditions que dirige Georges Valois¹⁹³. Fidèle collaborateur d'Albert Thomas au BIT où il se montre très actif dans le domaine du travail indigène, Goudal fonde sa réflexion sur la conviction que l'effort des puissances coloniales est resté très dispersé, chacune n'agissant finalement que pour son propre compte. En d'autres termes, alors qu'elle forme un continent physiquement très compact, jamais l'Afrique n'a été considérée comme un tout. Au contraire, précise Goudal, l'Europe a même transporté outre-Méditerranée ses particularismes et ses

Régimes économiques, régimes politiques et Organisation internationale du travail (1929-1969), Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2011, pp. 19-38.

¹⁹¹ D. Guérin, « Albert Thomas, inlassable promoteur de l'intégration européenne », in É. Bussière et M. Dumoulin (dir.), *Milieus économiques et intégration européenne en Europe occidentale au XXe siècle*, Arras, Artois Presses Université, 1998, pp. 307-326.

¹⁹² Cité dans Y. Montarsolo, *L'Eurafrique contrepoint de l'idée d'Europe. Le cas français de la fin de Deuxième Guerre mondiale aux négociations des traités de Rome*, Aix-en-Provence, Publications de l'Université de Provence, 2010, p. 21.

¹⁹³ J. Goudal, *Destin de l'Afrique*, Paris, Librairie Valois, 1933, 236 p.

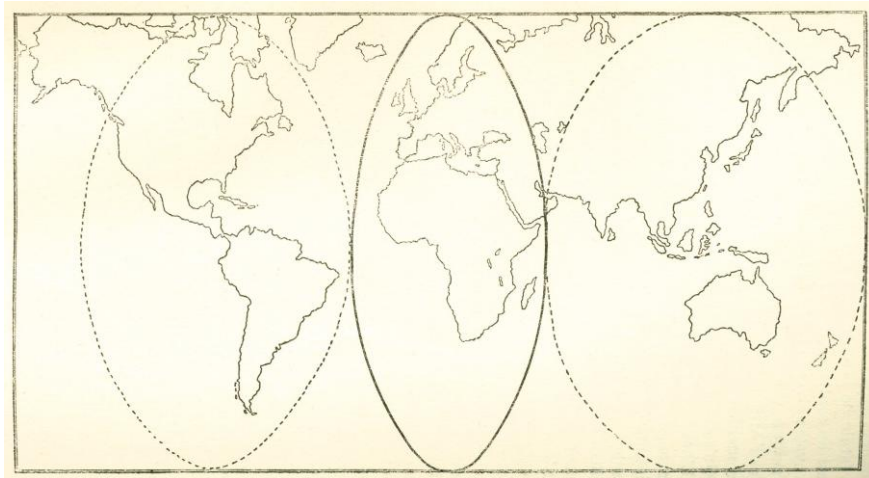
rivalités. D'où un gaspillage de capitaux et des divisions qui minent la prospérité des puissances coloniales. Or pour Goudal, une coordination des efforts s'impose pour poursuivre la mise en valeur de l'Afrique à travers une politique d'outillage ordonné et de grands travaux d'utilité publique, notamment dans le domaine des transports ferroviaires. Celle-ci doit passer, explique Goudal, par une coordination intercoloniale que chaque métropole devra ensuite prolonger et élargir en Afrique par une loyale collaboration internationale. Forcée par la crise économique mondiale et par la fermeture des marchés américains et asiatiques, l'Europe pourra ainsi organiser les investissements productifs en Afrique et assurer de nouveaux débouchés à ses industries.

D'autres enfin insistent surtout sur les questions de main-d'œuvre et sur les perspectives d'émigration de travailleurs européens. Ainsi le publiciste colonial français Eugène Guernier se fait-il remarquer dès 1930 par ses écrits nombreux en faveur de la constitution rapide de l'Eurafrique. Persuadé que l'Europe pourra envoyer dans une Afrique dûment équipée quinze à vingt millions d'individus, ce qui lui assurera plusieurs dizaines d'années de paix et de prospérité, il en conclut immédiatement que « l'Afrique sera intégrée dans l'économie de l'Europe et ne fera plus avec elle qu'un seul continent, l'Eurafrique »¹⁹⁴. Fervent adepte de la théorie selon laquelle la maximisation des échanges commerciaux doit s'obtenir au sein de fuseaux longitudinaux comparables aux fuseaux horaires, il assure en effet que l'Europe et l'Afrique peuvent former un vaste fuseau d'harmonie économique particulièrement apte à un développement prospère à la suite d'une réorganisation appropriée. Convaincu de la nécessité d'accroître la pénétration européenne dans une Afrique qu'il présente comme un grand espace libre et comme une terre rédemptrice, Guernier ne manque d'ailleurs aucune occasion de rappeler que cette dernière offre l'avantage d'une sorte de raccourci naturel de la vie terrestre par la position de l'Équateur en son milieu¹⁹⁵. C'est ainsi qu'il assure que l'amélioration progressive des conditions climatiques permettra de trouver en Afrique un immense champ d'action féconde qui n'existe plus dans une Europe en proie au marasme. Ainsi seulement la solidarité politique et économique entre l'Europe et l'Afrique pourra-t-elle conduire à la création d'un bloc autarcique pouvant les garantir de la concurrence des masses asiatique et américaine qui forment étau à l'Est et à l'Ouest. Ainsi l'Eurafrique se trouverait-

¹⁹⁴ E. Guernier, *L'Afrique, champ d'expansion de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 1933, p. 271.

¹⁹⁵ E. Guernier, « Les grands courants modernes d'expansion de l'Europe », in *La Quinzaine coloniale*, t. XXXIV, n° 579, 10 novembre 1930, pp. 854-855; 25 novembre 1930, pp. 584-586 ; 10 décembre, pp. 609-611.

elle solidement intégrée, du Cap Nord au Cap de Bonne-Espérance, dans l'économie mondiale, pour le plus grand bien de la paix universelle.



Souvent repris ensuite par certains géopoliticiens et activistes pro-européens, les travaux d'Eugène Guernier sont les premiers à développer dès le début des années trente la théorie des fuseaux économiques à l'échelle mondiale.

Source : E. Guernier, *L'Afrique, champ d'expansion de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 1933, p. 277.

D'un point de vue colonial, Guernier voit en Europe trois zones distinctes : d'une part, les pays à capitaux, riches en colonies mais pauvres en main d'œuvre d'exportation (Angleterre, France, Belgique) ; d'autre part, les pays à émigration, pauvres ou dénués de colonies, riches en main-d'œuvre (Allemagne, Italie, Pologne) ; et enfin les pays pauvres en capitaux, riches en main-d'œuvre et en colonies (Portugal). Et c'est sur la base de ce constat qu'il réclame la mise en place d'un mouvement d'émigration massif de l'Europe vers l'Afrique et une meilleure répartition des capitaux et des matières premières. Séduit lui aussi par les projets de fédération européenne, il s'efforce donc de démontrer que les procédés anciens d'exploitation coloniale doivent être abandonnés. Et il plaide pour la création rapide d'une Conférence internationale des intérêts africains composée d'un « Grand Conseil » composé des représentants des puissances tutélaires auxquelles seraient ensuite associés les représentants de tous les pays d'Europe, sans distinction.

4. La réception de l'idée d'Eurafrique en Allemagne et en Italie

Sans réelle surprise, les idées tournant autour de l'Eurafrique jouissent rapidement d'une écoute favorable dans les pays qui, à travers une politique qui repose sur le révisionnisme des traités de paix, déploient dans l'Europe de l'entre-deux-guerres des efforts de propagande pour modifier une situation coloniale dont la SDN se porte garante. Même s'il s'agit souvent de publicistes sans réelles responsabilités politiques, nombreux sont alors ceux qui, en Allemagne surtout, vont instrumentaliser le concept eurafricain dans lequel ils détectent vite un moyen commode de revenir sur le « diktat » imposé en 1919 par la conférence de Versailles en donnant à peu de frais satisfaction aux revendications territoriales du Reich. C'est par exemple le cas de la revue *Zeitschrift für Geopolitik* fondée en 1924 par les géopoliticiens Karl Haushofer et Erik Obst. Élargissant à l'Afrique les théories en vogue sur l'organisation d'un espace vital (*Großraumplanung*), Haushofer défend en effet l'idée d'Eurafrique en tant que zone géographique autarcique regroupant les continents européen et africain et dont l'Allemagne pourrait constituer une puissance dominante. De son côté, Obst développe lui aussi sa réflexion géopolitique sur deux fronts : l'Europe et l'Afrique. En 1924 déjà, très tôt séduit par l'idéal paneuropéen de Coudenhove-Kalergi, il considère même que la construction d'une Europe unie devait constituer « la tâche par excellence de [sa] génération ». Mais il réclame aussi la rétrocession des anciennes colonies allemandes à travers sa chronique *Berichterstattung aus Europa und Afrika* (1927-1931) dans la *Zeitschrift für Geschichte* et dans plusieurs autres textes dont en 1932 l'article-manifeste *Der Kontinent Afrika und seine geopolitische Gliederung* publié sous la direction d'Haushofer¹⁹⁶.

En 1929, le publiciste colonial Alfred Zintgraff, ancien membre actif du département colonial du ministère allemand des Affaires étrangères, fixe à nouveau les termes du débat eurafricain. Considérant que les territoires africains les plus favorables à la colonisation blanche se situent à l'ouest du continent, Zintgraff préconise une collaboration étroite des pays européens pour renforcer la colonisation de l'Afrique. Pour y parvenir, il ne voit qu'une issue : abandonner les frontières nationales qui, jugées artificielles et inéquitables, découpent le continent africain. Mais il estime aussi, à l'instar notamment de Coudenhove-Kalergi, que seule une

¹⁹⁶ À ce sujet, on renverra le lecteur à Hans-Adolf Jacobsen, « Kampf um Lebensraum. Zur Rolle des Geopolitikers Karl Haushofer im Dritten Reich », in *German Studies Review*, vol. 4, n°1, 1981, pp. 79-104 ; H. Heske, « German geographical research in the Nazi period: a content analysis of the major geography journals (1925-1945) », in *Political Geography Quarterly*, vol. 5, n°3, juillet 1986, pp. 267-281 ; M. Korinman, *Quand l'Allemagne pensait le monde. Grandeur et décadence d'une géopolitique*, Paris, Fayard, 1990, pp. 159-184, 202-233.

immigration massive d'Allemands, d'Italiens et de ressortissants de certains pays d'Europe orientale pourrait résoudre le problème de la colonisation et de la mise en valeur effective de l'Afrique¹⁹⁷. A plusieurs reprises, des intellectuels de la gauche allemande relaient ce type de discours. Ainsi, par exemple le statisticien socialiste Wladimir Woytinsky, membre de l'Union paneuropéenne, qui en 1927 fait paraître en français un essai fouillé intitulé *Les États-Unis d'Europe*. Dans ce livre, publié à Bruxelles par la maison d'édition officielle du Parti ouvrier belge (POB), Woytinsky ne néglige pas la question coloniale car, estime-t-il, « l'économie européenne sans une base coloniale est une impossibilité ». L'Union douanière qu'il veut voir établie en Europe devra, pense-t-il, conduire à « l'unification de la politique coloniale des pays d'Europe. Toutes les colonies des membres de l'Union doivent devenir des colonies de l'Union ». « D'ailleurs, poursuit-il, le développement historique dicte l'impérieuse nécessité de l'internationalisation de l'économie et de la politique coloniale de l'Europe, afin d'éviter les excès et les conflits coloniaux ». En conclusion, Woytinsky n'hésite pas à résumer le problème en termes d'alternative : « à défaut de l'internationalisation, les peuples européens se verront menacés de perdre leurs colonies »¹⁹⁸.

Dans un document publié en réponse au questionnaire établi en septembre 1929 à Zurich par l'assemblée générale de la Fédération des comités de coopération européenne, la section allemande présidée par le pacifiste Wilhelm Heile insiste elle aussi sur la nécessité d'une internationalisation des colonies africaines. Elle propose même une solution globale au problème :

« les ressortissants des pays européens dénués de colonies, tels que les États baltiques, scandinaves et balkaniques, la Tchécoslovaquie, la Pologne, la Hongrie, l'Autriche, la Suisse et le Reich allemand, doivent avoir un accès libre et de droit égal aux régions possédant les matières premières que représentent ces colonies ; sinon la production et le commerce des pays sans colonies se feraient dans des conditions à tel point inférieures à celles des autres pays que tout effort d'établir des relations commerciales en Europe, sans tarifs douaniers, se briserait à cette inégalité des exigences fondamentales de la vie économique »¹⁹⁹.

¹⁹⁷ A. Zintgraff, « Die Besiedlungsfähigkeit Afrikas », in *Paneuropa*, décembre 1929, n° 10-12, pp. 24-36.

¹⁹⁸ W. Woytinsky, *Les États-Unis d'Europe*, Bruxelles, L'Églantine, 1927, p. 147.

¹⁹⁹ Texte traduit et reproduit par l'ancien président du Conseil et membre du comité paneuropéen français Edouard Herriot dans son livre *Europe*, Paris, Rieder, 1930, p. 63.

Ce thème est à nouveau évoqué en 1932 par le diplomate allemand Albrecht Mendelssohn-Bartoldy, professeur de droit à l'Université d'Hambourg, qui fait un exposé très remarqué à Rome sur le thème des mandats communs européens dans le centre de l'Afrique lors du congrès Volta qu'organise l'Académie royale d'Italie sous les auspices du gouvernement fasciste²⁰⁰. Et puis en 1933, c'est le journaliste autrichien Anton Zischka qui se fait l'avocat d'un plan particulièrement audacieux élaboré par l'architecte bavarois Herman Sörgel. Celui-ci nourrit en effet le projet de ce qu'il appelle l'Atlantropé afin de réaliser une Europe gigantesque et unie grâce à des territoires artificiellement créés. Alors que Coudenhove considère la Méditerranée comme le lac intérieur et naturel de son Eurafrique, Sörgel envisage de son côté de relier les continents européen et africain en comblant purement et simplement la Méditerranée²⁰¹. Il prévoit ensuite la création de trois mers intérieures dans le bassin du Congo, dans celui du Tchad et au sud des chutes Victoria. Concrètement, Sörgel propose pas moins de déniveler la Méditerranée sur une hauteur de 100 à 200 mètres afin d'irriguer le Sahara grâce aux eaux ainsi accumulées. La dénivellation maritime doit permettre la construction d'un barrage qui, explique-t-il, « ne donnerait pas seulement de grands avantages économiques (récupération de terres, extension des cultures), il aurait un but bien plus élevé, d'une portée politique mondiale ». C'est que Sörgel se montre aussi animé par des motivations géopolitiques :

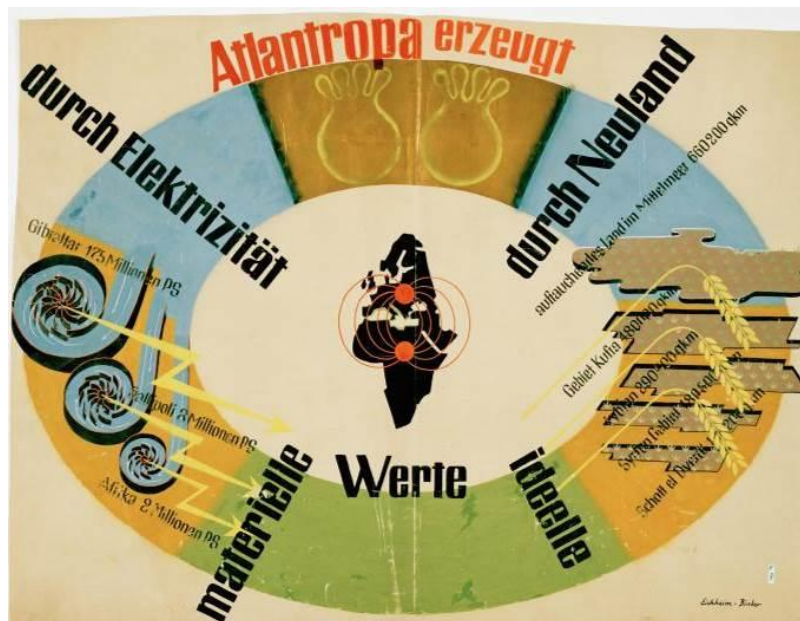
« tous les calculs, estime-t-il, indiquent que la petite Europe entre l'Amérique, l'Asie et l'Afrique ne tardera pas à être écrasée si elle ne se pacifie pas à temps. Pour guérir, il ne faut pas recourir à de faibles médicaments. L'Europe a besoin d'une base toute nouvelle ».

Et Sörgel de poursuivre :

« l'Europe, qui est la région la plus industrialisée du monde, doit s'assurer la maîtrise de l'Afrique, le pays le plus vierge de la terre, en jetant un pont en quelque sorte territorial comme le prévoit le projet « Atlantropé » ... Un simple pont et l'union de l'Europe à l'Afrique peut nous faire revivre ».

²⁰⁰ A. Mendelssohn-Bartoldy, « Europäische Mandatgemeinschaft in Mittelfrika », in *Convegno di scienze morali e storiche (14-20 novembre 1932)*, vol. I, Rome, Académie royale d'Italie, 1933, pp. 454-469.

²⁰¹ A. Gall, *Das Atlantropa-Projekt. Die Geschichte einer gescheiterten Vision. Herman Sörgel und die Absenkung des Mittelmeers*, Francfort, Campus-Verlag, 1998, 187 p. ; W. Voigt, « Le plus grandiose projet des temps modernes. Herman Sörgel et le projet Atlantropa (1927-1951) », in J.-L. Cohen, *Américanisme et modernité. L'idéal américain dans l'architecture*, Paris, EHESS-Flammarion, 1993, pp. 375-384.



En 1932, Herman Sörgel diffuse cette affiche qui fait du cœur de l’Afrique un des pôles de son Atlantrope

© Deutsches Museum, Munich

Il est vrai qu’à travers son plan, Sörgel entrevoit à moyen terme l’apparition de changements climatiques devant permettre le développement de l’agriculture sur des terres cultivables gagnées sur les déserts et l’établissement de populations européennes dans tout le bassin du Congo. Farouche défenseur de la restitution au IIIe Reich des anciennes possessions allemandes, Sörgel envisage finalement de confier la gestion de ce nouveau supercontinent à une Maison de l’Atlantropa, organisme supranational devant être installé à Genève. Loin de considérer ce plan comme une abstraction utopiste ou digne des romans de science-fiction, Zischka estime au contraire qu’il s’agit d’un « plan à quoi il est permis de croire et pour lequel il serait profitable de combattre [car] ce qui paraît encore aujourd’hui fantastique est demain très compréhensible »²⁰².

Dans ces conditions, il est assez aisé de comprendre les raisons pour lesquelles la question des relations Europe-Afrique suscite aussi un vif intérêt en Italie. Loin d’être un nouveau fond de commerce pour quelques penseurs allemands nostalgiques de la *Mittelafrika*, la promotion d’une ambition eurafricaine constitue en effet un des thèmes favoris des thuriféraires du régime mussolinien et de sa politique étrangère. Dès le début des années

²⁰² A. Zischka, *Le monde en folie*, Paris, Les éditions de France, 1933, pp. 240-245.

trente, de plus en plus nombreux sont les publicistes et les géographes philo-fascistes qui, prompts à exalter la romanité italienne et la renaissance de la Rome impériale, font un usage courant du concept d'Eurafrique dans leurs écrits et leurs programmes respectifs²⁰³. Puisant au mythe de la Rome antique et soucieux de lui donner une consistance matérielle, ils ne manquent aucune occasion de rappeler dans leur propagande coloniale que l'Empire romain avait largement fondé sa domination sur la mer. On ne s'étonne dès lors pas de voir un auteur aussi prolifique que Paolo d'Agostino Orsini di Camerota insister à son tour sur la nécessaire fusion des deux continents voisins et présenter systématiquement l'Eurafrique comme un fait géographique avant d'être une construction économique et politique²⁰⁴.

Pour autant, il ne peut pas être question à ses yeux d'un rapport paritaire entre les deux continents. Auteur de plusieurs travaux sur la colonisation au Congo belge où il a d'ailleurs passé de nombreuses années, d'Agostino Orsini di Camerota ne considère en effet l'Afrique que comme un appendice, une réserve de vitalité et une source d'espaces et de matières premières au service exclusif de l'Europe. Adepte des théories de l'espace vital, il voit aussi dans le continent africain des possibilités presque illimitées d'émigration, notamment dans la zone équatoriale du Congo. Mais comme la majorité de ses compatriotes, il se démarque des européistes et des auteurs français ou allemands en concentrant son attention sur la vocation méditerranéenne de l'Italie²⁰⁵. C'est que s'il est lui aussi convaincu de la nécessité d'une révision des équilibres internationaux, d'Agostino Orsini di Camerota entend surtout utiliser l'Eurafrique et le mythe de la *Mare Nostrum* pour donner à l'Italie mussolinienne la possibilité de penser sa politique étrangère en termes d'expansion et de puissance nationaliste. Il n'en faudra pas plus pour que cet objectif soit une des constantes du discours géopolitique en Italie jusqu'à la fin du régime fasciste²⁰⁶.

²⁰³ Ainsi, à titre d'exemples, « La collaborazione delle nazioni europee in Africa », in *L'Oltremare*, novembre 1932, n°11, pp. 431-432 ; « Eurafrika e sempre Eurafrika », in *La rivista d'Oriente*, novembre 1934, n°11, pp. 238-240 ; « La collaborazione europea in Africa », in *L'Oltremare*, mai 1933, n°5, pp. 183-184.

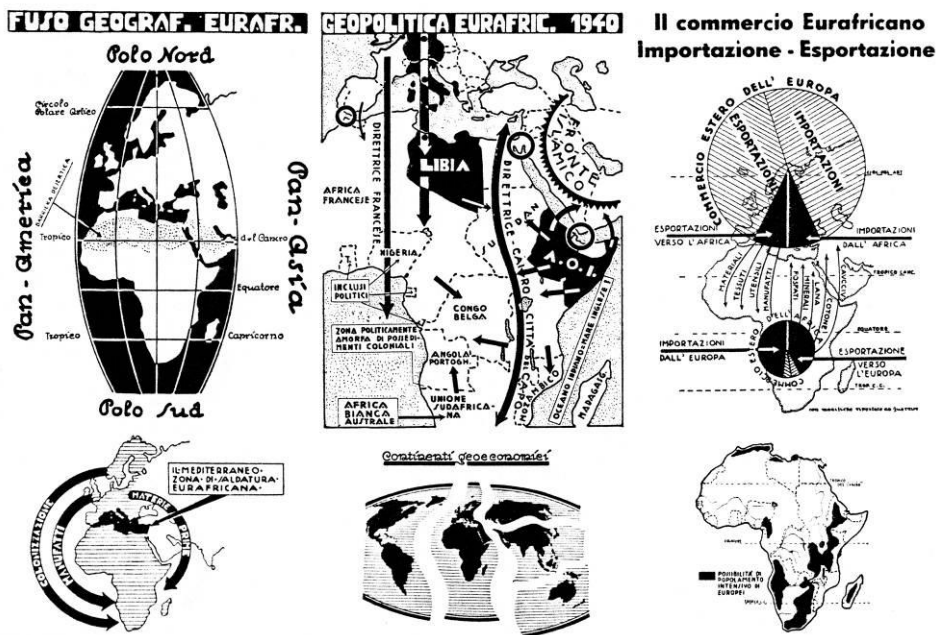
²⁰⁴ P. d'Agostino Orsini di Camerota, « Uno sguardo all'Africa. Paneuropa e Africa », in *Antieuropa*, 15 novembre 1929, pp. 625-629.

²⁰⁵ P. d'Agostino Orsini di Camerota, *Eurafrika. L'Europa per l'Africa. L'Africa per l'Europa*, Rome, Cremonese, 1934, pp. 4-5.

²⁰⁶ D. Atkinson, « Geopolitics, cartography and geographical knowledge: envisioning Africa from fascist Italy », in M. Bell, R. Butlin et M. Hefferman (dir.), *Geography and Imperialism (1820-1940)*, Manchester, Manchester University Press, 1995, pp. 265-297; M. Antonsich, « Eurafrika, dottrina Monroe del fascismo », in *Limes*, n°3, 1997, pp. 261-266.

L'EURAFRICA

Continente Geopolitico in divenire e spazio vitale per i grandi popoli dell'Europa



Dans les années trente et au début de la Seconde Guerre mondiale, les géopoliticiens fascistes italiens développent abondamment le thème du fuseau géographique symbolisant la complémentarité économique entre les continents européen et africain.

Source : *L'Italia coloniale*, mai 1941, n°5, p. 55.

5. De rares partisans belges de l'idée d'Eurafrrique

Si l'idée d'Europe trouve dans l'entre-deux-guerres un terreau particulièrement fertile en Belgique où nombreux sont ceux qui, suite surtout aux accords de Locarno en 1925, mettent en avant la vocation particulière de cette « terre d'entre-deux » en tant qu'élément essentiel de l'équilibre européen ou comme un trait d'union entre ses grands voisins²⁰⁷, rares cependant sont ceux qui, même parmi les militants pro-européens les plus en pointe, soutiennent franchement les thèses eurafricaines. C'est ainsi par exemple que l'Institut d'économie européenne, qui depuis 1932 produit pourtant à Bruxelles des travaux sur les échanges internationaux et des plans de réorganisation économique de l'Europe, n'hésite pas

²⁰⁷ M. Dumoulin, « Les 'Europe' de quelques Belges au XXe siècle », in R. Girault et G. Bossuat (dir.), *Les Europe des Européens*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1993, pp. 97-111 ; G. Duchenne, « Regards sur l'engagement européen dans la Belgique d'entre-deux-guerres », in *Les Cahiers de l'IRICE. Le militantisme pour l'Europe*, n°1, 2008, pp. 17-33.

à dire du plan Valois qu'il lui paraît à tout le moins peu réaliste. Sceptique, l'IEE préfère en effet limiter le champ des possibles à travers l'idée d'une collaboration accrue entre tous les pays européens ayant déjà des responsabilités outre-mer²⁰⁸. Ainsi s'ils se montrent certes prêts à faire bien des efforts en faveur de la construction d'une Europe unie, la plupart des européistes belges ne sont pas disposés à sacrifier les intérêts politiques du pays en Afrique centrale. Ici encore, le rappel d'une extension du système de la porte ouverte constitue la riposte habituelle. Il ne peut dès lors pas être question d'une quelconque forme d'Eurafrrique ouverte à des pays tels que l'Allemagne et l'Italie.

Une fois ce constat établi, il ne faudrait pas pour autant passer sous silence les positions adoptées çà et là par quelques observateurs qui n'hésitent pas à se déclarer, de part et d'autre de l'échiquier politique, favorables à une internationalisation du système colonial²⁰⁹. Ces prises de position, pour marginales qu'elles soient, méritent en effet qu'on s'y arrête car elles pèseront lourd, on va le voir, dans l'hypothèque qui parfois jusqu'à l'époque des indépendances va peser sur les projets d'Eurafrrique. Ainsi faut-il épingler le cas de Louis Habran qui, à travers ses brochures sur la politique internationale, soutient très tôt l'idée d'une plus grande collaboration européenne en Afrique. Pour autant, l'ancien officier des troupes coloniales belges qu'est Habran n'envisage pas d'ouvrir le continent africain aux ressortissants allemands même si, paradoxalement, il prône l'abandon des « points de vue étroits et un peu égoïstes ». Considérant que les métropoles du Vieux Continent ont partie liée en Afrique, le publiciste colonial s'interroge : « parce qu'il faut être bon Européen, parce que la colonisation et la géographie ont rapproché [ces États], ne serait-il pas permis de penser et de dire que les États-Unis d'Europe pourraient étendre leur action à l'Afrique, et que le Portugal et la Belgique auraient à jouer dans cette œuvre de solidarité un rôle fécond que retiendrait l'Histoire ? »²¹⁰.

Encore plus généreuse est la thèse défendue à l'époque par l'ancien ministre socialiste Jules Destrée, vice-président du comité belge de Paneurope. En 1929, s'inspirant manifestement du programme eurafrrique de Coudenhove-Kalergi, il énonce en effet l'idée de faire de l'Afrique une colonie ouverte à tous les ressortissants européens. Sans exception de nationalité. Pour y

²⁰⁸ Archives du Palais royal (Bruxelles), Secrétariat de Léopold II (comte Capelle), Fonds 123/5 IEE, Conférences données à l'Institut d'économie européenne (1932-1933), p. 3.

²⁰⁹ Sur ce point, on se rapportera notamment à la thèse de G. Duchenne, *Esquisses d'une Europe nouvelle. L'euroépisme dans la Belgique de l'entre-deux-guerres (1919-1939)*, PIE-Peter Lang, 2008, pp. 292-298.

²¹⁰ L. Habran, « Pour l'unité européenne en Afrique », in *L'Essor colonial et maritime*, 8 septembre 1927, p. 2.

parvenir, il envisage la mise sur pied d'un « comité fédéral de gestion » européen ainsi que la création d'une « qualité de citoyen africain, qualité accordée à tous les Anglais, Français, Belges, Portugais, Italiens, leur donnant des droits identiques dans toute l'étendue des colonies fédérées »²¹¹. Mais Destrée va beaucoup plus loin encore quand, en 1930, il se déclare carrément favorable à une rétrocession de certains territoires africains à l'Allemagne : « je ne vois, écrit-il, aucune raison pour exclure l'Allemagne d'une œuvre européenne de colonisation ». Ardent pacifiste, il s'en explique aussitôt :

*« ce n'est pas parce que ce grand pays nous a fait une guerre abominable que nous pouvons songer à le rayer de la carte de l'Europe. Son existence est un fait, et rien ne sert de le nier, à moins de prétendre vouloir rester perpétuellement dans l'esprit de guerre et de se refuser à travailler pour la paix. Ce n'est pas faire preuve de patriotisme éclairé que d'appeler sur son pays de nouvelles catastrophes. Il faut, au contraire, avoir le courage de sacrifier ses rancunes les plus légitimes et comprendre que nous ne trouverons la paix, la sécurité et la prospérité que dans l'abandon des pensées qui divisent pour celles qui unissent »*²¹².

Soutenue par une partie de la gauche pacifiste²¹³, l'idée d'Eurafrique est également bien accueillie par certains publicistes de la droite belge. Ainsi ce n'est pas le moindre des paradoxes de l'idée européenne que de parvenir dans les années trente à séduire en même temps des leaders internationalistes et des théoriciens dont certains, favorables à tout prix à une réconciliation avec l'Allemagne, choisiront plus tard la voie de la collaboration avec l'occupant dans l'espoir d'instaurer une « Europe nouvelle » selon le modèle fasciste ou nazi. Tel est notamment le cas emblématique de Pierre Daye. Dès 1929, ce journaliste et écrivain catholique, convaincu de la nécessité d'une internationalisation des colonies, explique en effet à ce propos que

*« ce serait une grande garantie de paix pour l'Europe que d'être assurée que l'Allemagne, au même titre que la France, que l'Angleterre, que l'Italie, que la Hollande, que la Belgique prend sa part des charges que nous assumons en Afrique et en Asie »*²¹⁴.

²¹¹ J. Destrée, « L'Afrique, colonie européenne ». Article paru le 12 juin 1929 dans le quotidien bruxellois *Le Soir* et reproduit in M. Dumoulin et Y. Stelandre, *L'idée européenne dans l'entre-deux-guerres...*, p. 85.

²¹² J. Destrée, « Les États-Unis d'Europe », in *Pour en finir avec la guerre par une organisation fédérative de l'Europe, la constitution d'une police internationale et la reconnaissance pour les citoyens du droit de refuser le service militaire pour le crime de la guerre d'agression*, Bruxelles, L'Églantine, 1931, p. 56.

²¹³ E. Schandevyl, *Tussen revolutie en conformisme: het engagement en de netwerken van linkse intellectuelen in België (1918-1956)*, Bruxelles, Academic and Scientific Publishers, 2011, pp. 54-55.

²¹⁴ P. Daye, *Congo et Angola*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1929, p. 161.

Pourtant, alors qu'il ne fait pas mystère de sa sympathie à l'égard du mouvement paneuropéen, Daye formule bientôt des réserves à l'égard de l'Eurafrique car, prévient-il, le lien entre une Europe fédérée et ses colonies « ne sera peut-être pas éternel et le jour où ses colonies se sépareraient, tout le bloc européen s'en trouverait disloqué »²¹⁵. Mais les hésitations de Daye sont passagères. Car peu de temps après, révisant à nouveau son jugement, il expose dans l'organe des jeunes catholiques *L'Esprit nouveau* les avantages qu'offre vraiment à ses yeux le remède eurafricain :

« L'Europe évolue dans la lenteur et dans la peine vers son unification. L'Afrique, dont nous ne sommes séparés que par un vaste lac, deviendra le prolongement de l'Europe. Elle sera tout à la fois notre verger, notre champ de matières premières, notre grenier. Sans l'Afrique liée à elle, l'Europe est un corps desséché, voué à l'atrophie et à la mort... ».

Évoquant ensuite les visées territoriales allemandes, Daye précise d'ailleurs :

« des États réclament des colonies, qui n'en possèdent pas. Une Europe plus unifiée ne pourrait songer à conserver intangibles des colonies « nationales ». Un organisme central, en Europe, qui répartirait les mandats de gestion [...], qui contrôlerait l'ensemble et qui, en quelque sorte, sanctionnerait cette internationalisation, ne paraît pas invraisemblable dans l'avenir. Une égalité de droits, pour toutes les nations, dans toutes les colonies, serait, en attendant, un premier pas dans cette voie »²¹⁶.

On terminera ce rapide tour d'horizon en se penchant sur les écrits du polémiste Robert Ketels qui en 1932 signe un article intitulé *Rendons à l'Allemagne sa place dans le monde colonial*. Ses colonies peuvent être un gage qu'il fait aussitôt parvenir au ministre des Affaires étrangères Paul Hymans. Déjà connu pour ses écrits farouchement antisémites ou ses appels en faveur d'une suprématie de la race blanche, animateur des éditions du « Racisme paneuropéen », Ketels défend dans ce texte l'idée selon laquelle « c'est l'intérêt de l'Europe d'unir les pays européens par l'extérieur, vis-à-vis d'un monde colonial où nos divisions ruinent notre prestige, et aussi vis-à-vis de l'URSS. De plus, ces colonies pourraient contribuer à acquitter la dette allemande. Elles ne seraient rendues intégralement seulement

²¹⁵ P. Daye, « L'Europe en morceaux (V). Continent uni ? », in *Le Flambeau*, février 1930, n° 3-4, p. 215.

²¹⁶ P. Daye, « Ces colonies que nous avons », in *L'Esprit nouveau*, juillet 1932, p. 4.

quand la dette serait acquittée. En attendant, l'Allemagne elle-même n'aurait pas de part directe dans l'administration »²¹⁷.

Si la plupart des projets d'unité européenne élaborés à l'aube des années trente présente la question coloniale comme un problème secondaire, Ketels en fait au contraire une condition préalable essentielle. Plaidant pour une gestion en commun des territoires africains, il insiste en effet pour faire de l'idée eurafricaine non pas un rêve mais « un but possible [car] elle unit par l'extérieur les pays; elle pose immédiatement la question européenne telle qu'elle doit l'être à l'extérieur, et par déduction à l'intérieur, en élevant la pensée politique et en facilitant l'examen d'autres questions. Celles-ci apparaissent alors sous un aspect presque subsidiaire, en tout cas avec leur importance réelle, sous le critérium de l'ensemble mondial ». Pour Ketels, il ne fait en effet guère de doutes que « l'union extérieure est plus facile à envisager que l'union intérieure; et si étrange que cela paraisse, peut donc la précéder [car] aux colonies, le Blanc se trouve en face de son vrai caractère mondial, face aux autres races ». Aussi propose-t-il de coordonner les efforts de tous selon certaines modalités pratiques : « il s'agirait, explique-t-il, d'établir la comptabilité de ce que les pays possèdent déjà, pour établir leur quote-part de droits dans l'ensemble de la colonie et de sa gestion, et chercher des compensations. Si ce qu'ils possèdent déjà est nul ou minime, il faudrait faire intervenir un facteur européen représentant, d'une part un certain droit naturel, d'autre part la valeur de l'intérêt commun; et par lesquels: A) les pays qui n'ont aucune colonie obtiendraient ipso facto une certaine quotité [...] B) la quotité d'autres pays pourrait être accrue, en tenant compte de la combinaison des facteurs: population et territoire actuels »²¹⁸.

6. La crispation des autorités belges face aux revendications territoriales en Afrique

Dans la mesure où elle postule forcément une profonde révision de la situation coloniale, on comprend que les autorités belges voient d'un fort mauvais œil l'idée d'Eurafrique. Il faut dire que celle-ci n'est pas faite pour dissiper une germanophobie restée très vivace dans le pays. La plupart des responsables belges ne peuvent pas en effet s'empêcher d'interpréter l'Eurafrique comme un projet d'inspiration allemande ou comme une opération à peine

²¹⁷ Article partiellement reproduit dans R. Ketels, *Révision des idées ! et souvenirs (1914-1951)*, Bruxelles, Éd. Le Racisme paneuropéen, 1953, p. 152.

²¹⁸ *Ibidem*, pp. 213-214.

déguisée d'internationalisation dont le Congo ferait immanquablement les frais. Comment s'en étonner quand on sait qu'à de nombreuses reprises dans l'entre-deux-guerres, les Belges s'alarment des revendications territoriales des pays qui tels que l'Allemagne, l'Italie et même la Pologne se montrent mécontents de leur sort outre-mer ? Situation tendue que la guerre d'Éthiopie ne manquera d'ailleurs pas d'exacerber²¹⁹. Bientôt alertées par la multiplication des plans eurafricains, les autorités belges ne tardent pas à réagir²²⁰. Décidées à ne s'expliquer directement qu'auprès des représentants officiels des gouvernements intéressés à la question coloniale, les autorités belges ne manquent pourtant aucune occasion de dénoncer les intrigues en répétant que le Congo fait partie intégrante du territoire national. Et qu'elles sauront défendre celui-ci avec fermeté. Fidèles, on l'a dit, à l'idée selon laquelle l'extension du régime de la porte ouverte en Afrique constitue la meilleure garantie contre de nouvelles exigences territoriales, les Belges se montrent même favorables à l'établissement d'une sorte de « Locarno colonial ». On notera à ce propos que dans le rapport qu'il rédige en 1937 à la demande des gouvernements de Paris et de Londres sur les moyens susceptibles de réduire les obstacles au commerce international, le Premier ministre Paul van Zeeland préconise une nouvelle fois une généralisation du système de la porte ouverte telle qu'elle régit la zone du bassin conventionnel du Congo²²¹. Pour les Belges, il ne peut en tout cas pas être question de rechercher à travers des concessions coloniales une formule d'*appeasement* avec l'Allemagne hitlérienne et l'Italie fasciste²²². Il faut dire que si l'extension de l'égalité économique est considérée à Bruxelles comme un moyen efficace de satisfaire la soif des puissances dépourvues de colonies, c'est sans doute parce que cette formule pratique apparaît susceptible d'ouvrir de nouveaux débouchés à la production métropolitaine sans que cela implique pour le Congo aucun sacrifice politique ni aucune obligation nouvelle. Il ne s'agirait somme toute que d'étendre à de nouveaux territoires un régime contractuel auquel le Congo est déjà soumis.

²¹⁹ É. Deschamps, « L'Afrique entre la Belgique et l'Italie: le Congo belge face à la guerre d'Éthiopie (1935-1936) », in F. Balace, A. Ciampani, M. Dumoulin, P. Tilly, D. Vanysacker, A. Varsori et V. Viaene (dir.), *Italie et Belgique en Europe depuis 1918*, Bruxelles/Rome, Institut historique belge de Rome, 2008, pp. 293-313.

²²⁰ Sur les ambitions coloniales allemandes et les efforts de certains responsables britanniques pour y donner une éventuelle satisfaction au sein de la SDN, on verra l'ouvrage récent de S. Pedersen, *The Guardians. The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford University Press, 2015, pp. 325-355.

²²¹ Archives UCL-CEHEC, Fonds PVZ, dossier n°1518, *Rapport présenté par Paul van Zeeland aux gouvernements de Sa Majesté dans le Royaume-Uni et de la France sur la possibilité d'obtenir une réduction générale des obstacles au commerce international*, Londres, 1938, pp. 15 et 34.

²²² Sur la mission van Zeeland, voir M. Dumoulin, « La mission van Zeeland. Essai de clearing diplomatique de l'*appeasement* (1937-1938) », in *Relations internationales*, n°39, automne 1984, pp. 355-372.

Convaincue du bien-fondé de ses arguments, la Belgique n'entend pas pour autant laisser accroire en Allemagne ou en Italie à un infléchissement de sa volonté basée sur la défense de l'intégrité territoriale de ses possessions africaines²²³. Promptes à dénoncer les publicistes qui à leurs yeux échafaudent des projets eurafricains sur le dos des métropoles coloniales, les autorités belges s'efforcent de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour que rien ne soit changé au statut politique des territoires où sont leurs intérêts. C'est ainsi que réagissant vigoureusement dès 1927 à des campagnes lancées dans la presse anglo-saxonne afin de justifier la rétrocession à l'Allemagne de ses anciennes colonies, le ministre des Affaires étrangères Émile Vandervelde juge nécessaire d'adresser aux ambassadeurs belges en poste à l'étranger un mémorandum dans lequel il rappelle la nécessité de faire savoir partout « qu'entretenir un état d'esprit qui pourrait pousser l'Allemagne à accentuer ses revendications coloniales au détriment de puissances comme la Belgique n'est pas un bon moyen de favoriser la paix. On créerait, au contraire, un grave conflit si jamais on voulait passer aux actes. La question des mandats doit être envisagée à part ; elle ne peut être résolue que par l'accord unanime des Puissances intéressées ; la Belgique en est. Mais ici encore, elle n'est pas disposée à faire ce que d'autres ne consentiraient pas à faire eux-mêmes »²²⁴.

Un an plus tard, en accord avec le Premier ministre et ministre des Colonies Henri Jaspar, son successeur Paul Hymans réaffirme la volonté du gouvernement belge de ne transiger en aucun cas sur la question des mandats : « quelles que soient les campagnes qui puissent être faites à l'étranger contre l'œuvre coloniale de la Belgique, quelques sympathies que certains puissent éprouver pour les revendications coloniales de l'Allemagne, le Congo belge ne courra aucun danger si la Belgique manifeste sans équivoque sa volonté de ne pas se laisser dépouiller de son Empire colonial, dût-elle, à cet effet, défendre ses possessions par les armes ». Et le ministre des Affaires étrangères de conclure en exhortant les diplomates belges à « ne pas manquer d'insister, chaque fois que l'occasion s'en présentera, sur cette idée, la reprendre, la faire devenir une notion familière à toutes les chancelleries des pays où s'agitent ces questions, c'est la meilleure façon de couper court à toute velléité qu'on pourrait y avoir de remettre en question le statut de la Belgique en Afrique »²²⁵.

²²³ AGR, Fonds Octave Louwers, farde n°172, Note « La politique du département en matière coloniale depuis 1922 », novembre 1938, pp. 36-57.

²²⁴ Cité par O. Louwers, *Le problème colonial du point de vue international*, Bruxelles, Van Campenhout, 1936, p. 124.

²²⁵ AGR, Fonds CMD, dossier 67, *Rappel des interventions du gouvernement belge dans les intrigues menées au sujet du Congo pendant l'entre-deux-guerres*, 1949, p. 3.

Les archives belges gardent la trace d'un épisode qui, s'il est relativement marginal, traduit pourtant bien les crispations que suscitent dans les milieux officiels belges toute idée de mise en commun du patrimoine africain de l'Europe. En 1932, l'avocat bruxellois Henri Masson publie une brochure dans laquelle il développe des thèses en tous points semblables à celles défendues depuis longtemps par le mouvement paneuropéen. Masson, très proche du mouvement *Jeune Europe* et de Paneurope, insiste tout particulièrement sur la question coloniale dans le cadre d'une Europe fédérée. Se faisant l'écho des revendications territoriales allemandes et italiennes, cet éminent avocat d'affaires considère en effet qu'il « n'est pas douteux que les différents peuples européens sont loin d'être également partagés. Quelques-uns disposent de territoires immenses hors d'Europe; d'autres en ont beaucoup moins, d'autres encore n'en ont pas du tout »²²⁶. À ses yeux, la recherche de la paix en Europe nécessite donc d'urgence une modification de la situation coloniale internationale car si, écrit-il, « sacrifiant un peu de leur amour propre sur l'autel de la Concorde universelle des peuples, celles des nations européennes qui possèdent des colonies en apporteraient tout au moins la jouissance, l'utilisation à la communauté européenne, on se demande vraiment ce qui pourrait encore provoquer des conflits ou des antagonismes graves »²²⁷.

Néanmoins, parfaitement informé des fortes réticences des différentes métropoles coloniales à le suivre sur ce terrain, Masson cherche à se faire rassurant quand il explique « qu'il va de soi que [les États pourvus de domaines coloniaux] en conserveraient l'administration ; ils garderaient ou leurs nationaux garderaient aussi toutes les mines, factoreries, plantations ou établissements qu'ils ont fondés ; ils pourraient comme avant y obtenir des concessions et leurs nationaux pourraient s'y installer librement »²²⁸. Il faut dire que Henri Masson ne considère pas le plan eurafricain comme une grande renonciation de la part des puissances « possessionnées » pour lesquelles « le seul amendement à l'état des choses actuel serait le droit acquis à tous les autres peuples de [se rendre dans les colonies] sans devoir demander à cet égard aucune autorisation, d'y réclamer des concessions, d'y apporter le bénéfice de leurs initiatives ». Au contraire, poursuit-il, car « les nations colonisatrices acquerraient comme toutes les autres le droit d'entrée dans les colonies nouvellement apportées à l'Union »²²⁹. Concluant son plaidoyer, l'avocat rappelle enfin l'importance cruciale qu'il accorde au

²²⁶ H. Masson, *Pour la paix définitive*, Bruxelles, Imprimerie Dereepere, 1932, p. 9.

²²⁷ *Ibidem*, p. 14.

²²⁸ *Ibidem*, pp. 14-15.

²²⁹ *Ibidem*, p. 15.

partage des colonies pour parvenir à l'unification de l'Europe : « une Fédération européenne sans l'apport de colonies est une utopie parce qu'elle laisse intacts tous les malentendus, toutes les récriminations. Au contraire, l'apport sincère des colonies serait un gage d'union complète et sans arrière-pensée »²³⁰.

C'est fort de ses convictions personnelles qu'Henri Masson écrit, le 16 septembre 1932, à Paul Hymans, ministre belge des Affaires étrangères. Par cette lettre, l'avocat fait connaître aux autorités du pays son intention de participer au troisième congrès paneuropéen organisé à Bâle, au début du mois d'octobre de la même année. Bien que Coudenhove-Kalergi n'ait pas invité le gouvernement à prendre officiellement part à cette manifestation, Masson demande au ministre de lui reconnaître la « qualité de délégué officieux » et de lui donner « quelques directives générales » en échange d'un rapport « très exact et complet » dudit congrès²³¹. Confirmant les avis d'Eugène Carpentier de Changy, chef du protocole au ministère des Affaires étrangères, et du directeur général de la politique Pol Le Tellier qui tous deux estiment qu'il n'y a pas lieu de donner suite à la demande de Masson « notamment parce que le but poursuivi par ce congrès fait en quelque sorte double emploi avec les initiatives de la Société des nations »²³², Hymans, en accord avec le Premier ministre Jules Renkin, estime également qu'il ne faut désigner « ni délégué officiel, ni délégué officieux »²³³. Par cette décision, le ministre libéral reste somme toute fidèle aux positions antérieures du département qui, depuis mars 1931, refuse d'assurer la distribution d'une brochure de Coudenhove-Kalergi, *Panurope. Questions et réponses* pour la raison, explique-t-on, que l'auteur, après avoir réclamé l'égalité des droits économiques pour tous les Européens dans les colonies européennes, recommande l'exploitation commune de ces colonies²³⁴.

Mais il en faut manifester plus pour décourager Masson qui, non content de se rendre malgré tout à Bâle, y prend la parole, parvenant même à faire inscrire dans la résolution finale de la commission pour l'organisation de la paix un paragraphe qui précise que « l'usage de toutes les colonies européennes serait apporté à la Fédération par chacun des pays qui en

²³⁰ *Ibidem*, p. 18.

²³¹ AMAEB, dossier 11. 440 I, farde 2 (1932-1945), lettre d'Henri Masson à Paul Hymans, Bruxelles, 16 septembre 1932, n° d'ordre 492.

²³² AMAEB, dossier 11. 440 I, farde 2 (1932-1945), lettre d'Eugène Carpentier de Changy à Joseph Mélot, Bruxelles, 20 septembre 1932.

²³³ AMAEB, dossier 11. 440 I, farde 2 (1932-1945), lettre de Joseph Mélot à Eugène Carpentier de Changy, Genève, 22 septembre 1932.

²³⁴ AMAEB, dossier 11. 440 I, farde 2 (1932-1945), note d'Edmond Boseret, Bruxelles, octobre 1932, p. 2.

possèdent » avant même d'ajouter qu'en vertu du traité de Berlin la Belgique « n'hésiterait pas à admettre que le Congo soit considéré comme faisant lui-même partie de la Fédération »²³⁵. C'est là bien plus que ce que le ministère des Affaires étrangères peut accepter. Aussi les collaborateurs de Paul Hymans jugent-ils urgent d'intervenir auprès de Masson afin de couper court à tout malentendu à l'égard de la politique extérieure coloniale du pays et de lui rappeler que ses déclarations ne rendent pas « avec exactitude ni les faits ni le droit »²³⁶. À nouveau sollicitées par le comte Coudenhove-Kalergi, les autorités belges auront l'occasion de rappeler en 1935, non sans euphémisme, qu'en ce qui concerne les questions coloniales « les idées des milieux paneuropéens au point de vue colonial ne correspondent pas toujours aux vues du gouvernement belge »²³⁷.

Sans doute cette affaire suffit-elle à démontrer la méfiance avec laquelle les officiels belges considèrent le volet colonial du programme de Paneurope qu'ils jugent trop favorable aux revendications territoriales allemandes. Tout au plus considèrent-ils qu'une collaboration de tous les pays ayant déjà des responsabilités en Afrique s'impose pour pouvoir décider et prendre des mesures d'ensemble dans les domaines des transports, de l'hygiène, de l'éducation des peuples autochtones ou de la formation des administrateurs territoriaux. En revanche, on l'a vu, la Belgique n'entend pas transiger sur sa souveraineté politique en Afrique centrale. Prudents, les dirigeants belges préfèrent éluder soigneusement tout acte ou parole susceptibles d'introduire une confusion préjudiciable au regard de la sécurité politique coloniale du pays. Ainsi se tiennent-ils volontairement hors de la mêlée pour éviter d'alimenter la polémique sur ce sujet même s'il leur faut parfois s'activer pour couper court à toute proposition jugée contraire aux intérêts nationaux. C'est notamment le cas en 1933 quand Albert Sarraut relance publiquement l'idée d'une collaboration eurafricaine lors de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements à la SDN. A cette occasion, le ministre français des Colonies se déclare à nouveau favorable à la participation de l'industrie allemande au développement en commun de l'économie africaine. Idée que Sarraut répète bientôt à la tribune de l'*African Society* de Londres avant de la développer aussi dans les colonnes du journal italien *L'Azione coloniale*. Toutes ces déclarations, faut-il le dire,

²³⁵ AMAEB, dossier 11. 440 I, farde 2 (1932-1945), lettre d'Henri Masson à Paul Hymans, Bruxelles, 6 octobre 1932, n° d'ordre 492, p. 2.

²³⁶ AMAEB, dossier 11. 440 I, farde 2 (1932-1945), lettre d'Edmond Boseret à Henri Masson, Bruxelles, 28 octobre 1932, n° d'ordre 492-6844, p. 2.

²³⁷ AMAEB, dossier AÉ - II 3034-1894, lettre de Paul van Zeeland à Edmond Rubbens, Bruxelles, 13 avril 1935, n° d'ordre 452-3146.

reçoivent un accueil enthousiaste dans les milieux coloniaux allemands et italiens. En Belgique en revanche, les autorités politiques et coloniales s'en émeuvent au point de charger Edmond de Gaiffier d'Hestroy, l'inamovible ambassadeur de Belgique en France, de faire part de leurs vives inquiétudes auprès du Quai d'Orsay. Soucieux de maintenir de bonnes relations avec le gouvernement de Bruxelles, les services diplomatiques français se veulent rassurants et font savoir qu'« en tenant ce langage qu'avaient tenu avant lui plusieurs autres ministres français, des Colonies ou des Affaires étrangères, [A. Sarraut] n'a certes pas voulu présager une redistribution des territoires africains au bénéfice de l'Allemagne. Il a offert à cette dernière la seule fiche de consolation qu'on puisse opposer à ses revendications coloniales : la participation à l'activité économique sur le territoire d'autrui, c'est à dire une formule libérale d'égalité économique »²³⁸. Ce qui n'empêche pas le baron de Gaiffier de signaler à Sarraut que les thèses qu'il défend :

« encouragent les convoitises de l'Allemagne et de l'Italie sur les colonies belge et portugaises ; elles permettent à l'Angleterre de se libérer de la préoccupation de devoir, un jour, restituer à l'Allemagne les colonies qui furent confisquées à son profit après la guerre [...] Elles font naître et fortifient l'idée que certains pays, notamment la Belgique et le Portugal, possèdent des territoires en-dehors de toute proportion avec l'étendue de la métropole, qu'ils sont incapables de les mettre en valeur et que ces territoires offrent un dédommagement tout indiqué à l'Allemagne pour la privation de ses colonies ».

À vrai dire, Edmond de Gaiffier semble surtout craindre que l'Allemagne soit le seul pays bénéficiaire du système proposé par Sarraut car « supérieure aux autres par la puissance de son industrie et la valeur de ses techniciens, l'Allemagne ne tarderait pas à les supplanter. Elle créerait partout des intérêts afin de se réserver le plus de motifs possibles d'intervention. Bientôt les pays suzerains ne seraient plus maîtres chez eux »²³⁹.

Longtemps confidentielles et réservées aux canaux diplomatiques, les réclamations belges connaissent en 1936 un tour nouveau. Réagissant cette fois aux propos tenus à la Chambre des Communes par l'ancien Premier ministre britannique Lloyd George au sujet d'une

²³⁸ AMAEB, dossier AÉ - II 2909 (1) - 343, note du comte René de Saint-Quentin, sous-directeur d'Afrique et du Levant, au baron Edmond de Gaiffier d'Hestroy, Paris, 4 avril 1933, n° d'ordre 2402 -2925.

²³⁹ AMAEB, dossier AÉ - II 2909 1/A, lettre d'E. de Gaiffier d'Hestroy à Paul Hymans, Paris, 4 août 1933, n° d'ordre 11-997-5005, 5 p.

possible restitution au Reich de ses anciennes colonies, le Premier ministre et ministre des Affaires étrangères Paul van Zeeland s'empresse en effet de rétorquer à la tribune du Parlement qu'une « solution du problème colonial international impliquant une redistribution des colonies où le Congo belge serait englobé de près ou de loin a toujours été jugée inadmissible par le gouvernement belge et, j'ai à peine de l'ajouter, jamais il ne l'admettra. Cette colonie, notre pays la doit au génie d'un de ses rois. La Belgique y a accompli une œuvre qui suscite l'admiration de tous ceux qui la connaissent. Son intégrité est un principe fondamental de la politique belge. Le gouvernement a trop de confiance dans l'esprit d'équité et dans le sens politique des gouvernements intéressés pour penser que l'intégrité du territoire colonial puisse être mise en question. Si elle l'était jamais, le gouvernement la défendrait par tous les moyens en son pouvoir, sans exception »²⁴⁰. Invité à s'exprimer en mai 1936 à Londres devant le prestigieux Institut royal pour les affaires internationales (Chatham House) au sujet des revendications coloniales de certains pays européens, l'ancien diplomate belge Pierre Orts – qui préside alors à Genève la Commission permanente des mandats au sein de la SDN – insiste lui aussi sur les avantages pratiques que représenterait à ses yeux l'extension à toutes les colonies du système de la porte ouverte²⁴¹. Paul-Henri Spaak ne dira pas autre chose en juillet 1936 quand, s'adressant à l'Union de la presse étrangère, il expliquera que « nous n'avons aucune ambition autre que celle de rester ce que nous sommes. Au-delà de nos frontières mêmes, nous n'avons pas de grands intérêts politiques à faire valoir ou à défendre sauf bien entendu ceux de notre colonie auxquels nous ne permettrons pas qu'on touche »²⁴².

7. L'hostilité persistante des milieux coloniaux à l'égard de l'Eurafrrique

Les milieux officiels ne sont pas, loin s'en faut, les seuls à s'alarmer en Belgique des projets eurafricains. Nombreux en effet sont à l'époque les commentateurs qui, dans le pays, reprochent aux mouvements pro-européens de ne représenter en définitive qu'eux-mêmes, de chercher une entente à tout prix avec l'Allemagne et d'aller en quelque sorte au-devant des revendications allemandes et italiennes en matière coloniale. C'est notamment le cas du journaliste maurassien Fernand Neuray qui depuis sa création s'oppose vivement à la

²⁴⁰ *Annales parlementaires. Sénat*, séance du 25 février 1936.

²⁴¹ P. Orts, « The Claim for Colonies: a Belgian View », in *International Affairs*, vol. 16, n°2, mars-avril 1937, pp. 201-217.

²⁴² AGR, Fonds CMD, dossier 67, *Rappel des interventions du gouvernement belge dans les intrigues menées au sujet du Congo pendant l'entre-deux-guerres*, 1949, p. 5.

Panurope de Coudenhove-Kalergi. Craignant que les projets paneuropéens ne favorisent un retour du Reich au cœur de l'Afrique, Neuray présente en effet le « Prussien aussi différent du Français et du Belge qu'un Asiatique d'un Européen » avant de conclure que « les mêmes mots n'ont pas, pour les Allemands et pour nous, le même sens. 'Collaboration' est, pour eux, dans tous les domaines, synonyme de domination »²⁴³.

Au sein du groupe colonial, apparaissent également de vives craintes à l'égard des visées coloniales allemandes ou fascistes. Ainsi est-ce notamment le cas en 1931 de l'ancien ministre des Colonies Henri Carton de Tournai qui, lors de l'inauguration de la section belge à l'Exposition coloniale internationale de Vincennes, affirme qu'« il n'y a pas si longtemps on entendait chuchoter autour de nous que le Congo était bien grand pour un si petit pays. Dans le domaine international, les droits des pays colonisateurs exigent une vigilance avertie et constante. L'occasion nous est offerte de montrer devant le monde que la petite Belgique sera toujours capable de faire face aux tâches qu'elle assume »²⁴⁴. Bien qu'il soit favorable à une collaboration accrue entre les puissances coloniales, Carton s'élève en revanche contre les « idéologues désireux d'étendre à toutes les colonies un système de contrôle international imaginé pour les colonies à mandat » et répète « qu'une colonie n'a pas nécessairement besoin, pour prospérer, du contrôle de ceux qui, n'ayant pas été à la peine, n'ont ni titre, ni compétence pour intervenir dans la direction d'une entreprise humanitaire et économique qui exige avant tout, pour réussir, l'esprit de décision, la continuité et le sentiment de la sécurité. Il en est de la colonisation comme de toute les institutions : elles sont fortes quant à leurs titres juridiques, elles peuvent ajouter leurs mérites incontestés »²⁴⁵.

Très anti-allemande, l'opinion générale ainsi exprimée prévaut également dans la presse coloniale. À titre d'exemple, on épinglera l'hebdomadaire conservateur *L'Essor colonial et maritime* qui en 1931 se réjouit de publier un article du sénateur français Maurice Ordinaire. C'est qu'Ordinaire, qui préside le Comité de l'Afrique française, s'en prend lui aussi à l'idée d'Eurafrique : « les leçons de l'histoire, déplore-t-il, même la plus proche ne servent pas à tout le monde. Une théorie nouvelle, inspirée visiblement des idées internationalistes [...] reparait à la surface du monde étonné ». Sceptique, il poursuit : « il s'agit de transporter hors d'Europe

²⁴³ F. Neuray, *Panuropa et Boubouroche*, dans *La Nation Belge* du 31 mars 1924, reproduit dans *Regards sur l'Europe*, Bruxelles, Nouvelle société d'éditions, 1934, p. 136.

²⁴⁴ *L'Exposition coloniale de Vincennes*, in *Le Courrier d'Afrique*, 22 mai 1931, p. 5.

²⁴⁵ H. Carton, « La signification de la participation belge à l'Exposition coloniale internationale », in *Le Livre d'or de l'Exposition....*, pp. 244-245.

la plante fédéraliste qui n'a pas pu prendre racine en Europe. Selon les protagonistes du plan nouveau, l'Afrique a été créée et mise au monde pour sauver le vieux continent de sa misère. Ses divisions politiques, aussi bien que ses maladies économiques, doivent trouver au continent noir le remède vainement cherché en Europe même. Il suffit pour cela de transporter les projets de coopération industrielle et commerciale dont l'Europe n'a pas voulu chez elle ». Et il conclut : « cette idée de collaboration n'est pas nouvelle. Il y a, dans l'histoire moderne, de remarquables exemples de tentatives de coopération politique ou économique, parfois les deux, car l'une n'est guère séparable de l'autre, et toujours, sans exceptions, elles ont fini en catastrophes »²⁴⁶. Dans le même ordre d'idées, la manière dont *Le Courrier d'Afrique* commente en 1936 le plan d'Atlantropie d'Herman Sörgel est elle aussi on ne peut plus éloquente. Évoquant une « élucubration funambulesque », le quotidien de Léopoldville n'hésite en effet pas à dire tout le mal qu'il pense « d'un de ces projets mirifiques et gigantesques tels que seule une cervelle germanique peut en concevoir »²⁴⁷.

Le prolifique chroniqueur colonial qu'est Christian Monheim s'oppose également à toute forme d'atteinte au *statu quo* colonial en Afrique. L'Eurafrrique ne peut en tout cas pas être instrumentalisée pour assurer une redistribution des territoires d'outre-mer et ainsi spolier les métropoles. Le Congo est tout simplement inaliénable. Vantant les efforts accomplis par l'administration belge au Congo et au Ruanda-Urundi, il réaffirme après d'autres que « ces territoires, nous les avons conquis. Nous en avons assuré l'occupation durant les heures pénibles où un ennemi implacable occupait nos foyers; ils nous ont été confiés par ceux en faveur de qui l'Allemagne avait renoncé à leur possession; notre droit fut solennellement reconnu et proclamé par la Société des nations; nous lui avons apporté la paix et nous travaillons depuis plus de dix ans à la civilisation et au bien-être de ses habitants. Jamais, sous aucun prétexte, nous n'admettrons qu'on nous les enlève »²⁴⁸. Enfin, relevons ce qu'en dit aussi le publiciste André L'Hoist. S'exprimant dans *L'Essor colonial et maritime*, celui-ci décrit en effet l'Eurafrrique comme une idée « née peu après la guerre quand l'Allemagne se vit expulsée de ses colonies et que ceux des pays qui n'avaient pas eu les charges des 'white man's burden' s'aperçurent que les sacrifices des autres s'avéraient rémunérateurs ». Et L'Hoist d'enchaîner aussitôt : « inutile de dire qu'en Allemagne et en Italie les adeptes de ces idées eurafricaines sont légion ; inutile aussi de rappeler qu'elles plaisent fort à tous les pays

²⁴⁶ M. Ordinaire, « La collaboration eurafricaine », in *L'Essor colonial et maritime*, 18 mai 1931, pp. 1-2.

²⁴⁷ « Un projet 'Kolossal' », in *Le Courrier d'Afrique*, 21 mars 1936, p. 1.

²⁴⁸ C. Monheim, *Les revendications coloniales allemandes*, Louvain, Aucam, 1931, p. 31.

qui n'ont pas de possessions africaines ». À l'instar d'une majorité des membres du lobby colonial belge, L'Hoist s'en remet donc au système éprouvé de la porte ouverte en matière commerciale. Jugeant ce système comme la meilleure base d'un accord européen, L'Hoist suggère en effet « à MM. Sarraut et Caillaux en France, tout comme aux Italiens partisans de l'Eurafrrique d'employer sans tarder aucunement tous leurs efforts pour que soient étendues à toute l'Afrique et toutes les colonies les dispositions de l'Acte de Berlin, en en restreignant les avantages aux seuls peuples européens »²⁴⁹.

Sans surprise, les milieux d'affaires actifs au Congo sont exactement sur la même longueur d'onde. Ils vivent dans la crainte que les grandes puissances demandent à la Belgique de faire des concessions au Congo pour sauvegarder la paix à laquelle elle se montre si attachée. Dénonçant le fait que le Portugal refuse toujours d'appliquer à la Belgique le régime de la porte ouverte en Angola alors qu'il en bénéficie au Congo, les patrons coloniaux sont régulièrement amenés à répéter que l'ouverture de l'Afrique à la libre concurrence, au libre trafic et à l'égalité de traitement pour le commerce d'importation serait bien plus profitable aux nations qui ne possèdent pas de colonies que l'octroi à celles-ci de quelques portions de territoire africain. Tout comme pour les autorités politiques et diplomatiques du pays, l'extension à toutes les colonies africaines de l'égalité de traitement prévue par la convention de Saint-Germain est à leurs yeux la seule solution pratique pour assurer la paix en enlevant toute valeur aux revendications contre les monopoles des puissances colonisatrices. Là est bien le leitmotiv des patrons coloniaux belges : puisque le pays entend bien continuer à diriger les destinées du Congo, il faut instaurer une internationalisation économique, et non pas politique, de l'Afrique. Ce système permettrait en effet aux pays européens de se procurer, en échange des produits de leurs industries exportatrices, les devises et les matières premières dont ils disent avoir besoin. Président de l'influente Association des intérêts coloniaux belges, le général Georges Moulaert en veut d'ailleurs pour simple preuve que les régions d'Afrique qui appliquent déjà l'égalité de traitement figurent parmi les plus prospères du continent. Partant du principe que les revendications coloniales de l'Allemagne et de l'Italie reposent essentiellement sur des motivations économiques, notamment en ce qui concerne l'accès aux matières premières, il rappelle aussi qu'il suffirait pour les satisfaire que

²⁴⁹ A. L'Hoist, « Eurafrrique », in *L'Essor colonial et maritime*, 25 juin 1933, p. 7.

les droits d'entrée et de sortie dans les colonies soient égaux pour tous les pays d'Europe, sans aucun monopole de pavillon ou de préférence²⁵⁰.

8. La Seconde Guerre mondiale, la Belgique occupée et l'idée d'Eurafrique

Les deux premières années de la guerre offrent aux discours sur l'Eurafrique et à certains de ses promoteurs une occasion unique de se faire entendre. Ainsi l'idée d'une économie eurafricaine intégrée figure-t-elle en bonne place dans l'argumentaire européiste des « années noires » et de la période d'Occupation. Cela est d'autant moins surprenant qu'il ne s'agit pas seulement d'opportunisme ou d'un subit accommodement aux circonstances et aux événements militaires. Application, on l'a vu, des théories à la mode sur l'organisation des grands espaces autarciques et des blocs continentaux, la réalisation de l'Eurafrique ne semble-t-elle pas en effet à portée de main sous la conduite énergique des puissances de l'Axe qui, les collaborationnistes ralliés au projet d'Europe nouvelle s'en disent convaincus, vont enfin pouvoir construire un nouvel ordre continental qui, à en croire Hitler, est destiné à durer au moins mille ans ? Ainsi, ne faut-il pas voir dans le triomphe du nazisme les promesses d'un internationalisme européen ? En tout cas, les espoirs entretenus par nombre d'européistes de la première heure ne font plus désormais figure de chimère ; ils s'apparentent plutôt aux yeux de certains « Nouveaux Messieurs » à une fatalité rendue possible seulement par l'Europe allemande. Il faut dire que les premiers mois du conflit, marqués par les victoires fulgurantes de la Wehrmacht en Europe et en Afrique du Nord, modifient radicalement les données géopolitiques du problème des relations Europe-Afrique. Et alors que l'Eurafrique n'avait été depuis le début des années trente qu'un argument de discours facile outre-Rhin, il s'agit désormais de planifier un programme économique et politique réalisable, semble-t-il, à plus ou moins brève échéance.

Faisant en la matière preuve d'une étonnante continuité de pensée, bien des partisans de l'Europe allemande adaptent aux goûts de l'époque leurs idées locarniennes et d'avant-guerre. Si bien qu'au sein des milieux de la collaboration intellectuelle, l'idée d'Eurafrique est véhiculée par des hommes venant d'horizons divers de gauche et de droite, les uns aveuglés par un pacifisme intégral et un anti-bolchévisme radical, les autres séduits par des

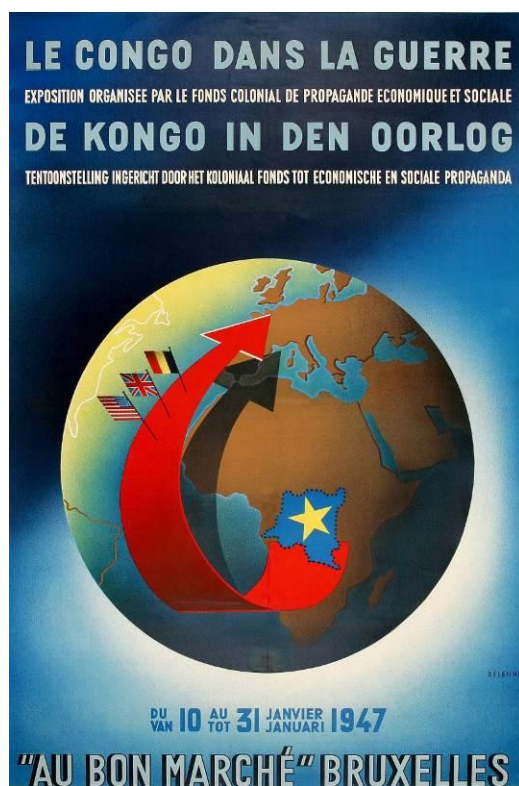
²⁵⁰ G. Moulaert, « La politique de la porte ouverte dans les colonies africaines », in *La Dépêche coloniale belge*, 12 décembre 1936, pp. 1-2 ; « Politique de la porte ouverte dans les colonies et principalement dans les colonies africaines », in *Problèmes coloniaux d'hier et d'aujourd'hui*, Bruxelles, L'Édition universelle, 1938, pp. 293-299.

solutions autoritaires et animés par la volonté farouche de rompre avec le parlementarisme et la politique des partis. Ravis de voir leurs idées au pouvoir, tous expriment en tout cas une volonté réformatrice de faire l'Europe envers et contre tout. Mais en Belgique occupée, évoquer l'Eurafrrique future présente aussi l'avantage théorique de laisser aux adeptes d'une politique de présence l'espoir de prendre part à ce plan dans un sens qui sera, ils en font le pari, relativement favorable au pays et à sa vocation coloniale. Sous contrôle de l'Allemagne, l'Eurafrrique ne pourrait-elle pas être exploitée par l'intermédiaire de « satellites » comme la Belgique ? Il s'agit donc bien de réserver l'avenir en misant sur une division rationnelle des tâches en Europe et en Afrique. C'est ainsi que d'un point de vue européen, l'Eurafrrique apparaît dans les métropoles occupées comme un thème de propagande apparemment plus porteur et mobilisateur que celui plus restrictif d'une Afrique allemande - résurgence de l'ancienne *Mittelafrika* d'avant Versailles - dont auraient été écartées dans les faits les anciennes puissances coloniales. Il s'agit enfin de s'opposer aux vues des « ploutocraties anglo-saxonnes » et à la politique pro-Alliée que mène depuis Londres le gouvernement belge partiellement reconstitué après la défaite.

C'est qu'au cours de l'été 1940, grandement aidés dans la colonie par le gouverneur général Pierre Ryckmans, les responsables politiques belges exilés à Londres entraînent le Congo dans le camp des Alliés au titre de l'effort de guerre. En opposition avec l'entourage du roi Léopold III – resté volontairement à Bruxelles auprès de son peuple et de son armée – qui insiste sur la nécessité pour le Congo d'observer une stricte neutralité et de maintenir pour tous le régime commercial de la porte ouverte²⁵¹, le gouvernement de Londres et les dirigeants des grandes sociétés coloniales poussent en effet à la conclusion en juillet 1940 d'un accord aux termes duquel le ministre des Colonies Albert De Vleeschauwer met à la disposition de la Grande-Bretagne toute la production du Congo, et notamment l'or, utile à la poursuite du conflit jusqu'à la victoire finale sur l'Allemagne. Pour les milieux d'affaires, ce choix stratégique est d'ailleurs facilité par le fait que certains, anticipant habilement sur le cours des événements, ont déjà déplacé une partie de leurs avoirs en territoire allié. En janvier 1941, un nouvel accord commercial et financier prévoit enfin l'insertion de la colonie dans la zone sterling. A sa manière, le Congo belge devient dès lors un belligérant actif avant même que les succès militaires du Japon dans le Pacifique, privant les Américains et les Britanniques des réserves de matières premières dans les Indes néerlandaises, la Malaisie et la

²⁵¹ J. Velaers et H. Van Goethem, « Léopold III en Belgique, sous l'Occupation », in M. Dumoulin, M. Van den Wijngaert et V. Dujardin (dir.), *Léopold III*, Bruxelles, Complexe, 2001, pp. 141-172.

Birmanie, fassent de la colonie belge et des richesses de son sous-sol un enjeu économique et stratégique de première importance²⁵².



Dès la libération de la Belgique, les autorités du pays vont organiser plusieurs expositions vantant l'effort de guerre du Congo au service de la cause alliée.

Source : Coll. privée de l'auteur

Pour les autorités belges en exil à Londres, c'est l'engagement du Congo dans le conflit puis la mise à disposition des ressources de la colonie au bénéfice des Alliés dans le cadre de l'effort de guerre qui figure au cœur des préoccupations immédiates. Il s'agit aussi de trouver aux produits congolais de nouveaux débouchés. Cela n'empêche pourtant pas certains diplomates belges présents auprès du gouvernement Pierlot de réfléchir à la position internationale du Congo après la guerre, témoignant au passage leur confiance dans une défaite finale de l'Allemagne. Si on s'interroge beaucoup sur les éventuelles conséquences des prises de position des États-Unis à l'égard des questions coloniales, rien en revanche ne

²⁵² Voir à ce propos J.C. Willame, « Le Congo dans la guerre : la coopération économique belgo-alliée de 1940 à 1944 », in *Le Congo belge durant la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, Académie royale des Sciences d'outre-mer, 1983, pp. 213-252 ; J. Vanderlinden, *Pierre Ryckmans (1891-1959). Coloniser dans l'honneur*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1994, pp. 419-591 ; G. Vanthemsche, *La Belgique et le Congo. Empreintes d'une colonie (1885-1980)*, Bruxelles, Complexe, 2007, pp. 125-142.

pointe au sujet de l'avenir du Congo dans l'hypothèse d'une intégration régionale de l'Europe occidentale. Mise sur pied par le gouvernement de Londres en mars 1941, la Commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre (CEPAG) établit plusieurs rapports qui examinent notamment les problèmes dominants de la vie internationale. Placés sous l'autorité directe du Premier ministre, y sont notamment associés des fonctionnaires, des diplomates, des représentants du monde syndical et des milieux économiques. En ce qui concerne le Congo, la prudence semble pourtant l'emporter. Si le premier rapport de la CEPAG évoque certes l'éventualité d'une réorganisation du régime colonial, c'est en vain que ses membres appellent de leurs vœux la mise à l'étude des questions coloniales. Le Congo serait-il un domaine réservé ? La lecture du cinquième rapport de la CEPAG, en août 1943, révèle en tout cas que c'est à la demande du gouvernement en exil que ne sont pas abordées les questions liées à la situation du Congo²⁵³.

En Belgique, résolument hostile au gouvernement Spaak dont il ne reconnaît d'ailleurs pas la légalité, *Le Pays réel*, organe du parti rexiste, ne tarde pas à exprimer tous les espoirs qu'il place dans l'Allemagne volontiers présentée comme le nouveau champion de la cause européenne :

« L'Europe, la Paneurope est en train de se faire sous nos yeux. De se faire au prix d'une révolution qui atteint non seulement la structure de tous les États, mais encore la structure même de tout notre continent (...). Le jour n'est pas loin où l'Europe continentale toute entière sera ralliée à la même forme politique. Ce jour-là, l'adaptation sera facile et la Paneurope sera bien près d'être faite... »²⁵⁴.

Comme autre exemple éloquent de cet espoir en l'Europe allemande, on peut encore évoquer le cas de l'ancien vice-Premier ministre Henri De Man. Se définissant lui-même comme un théoricien du fascisme de gauche, il considère lui aussi l'union de l'Europe comme l'objectif à atteindre avant de tendre vers la paix mondiale. Mais pour fixer cette solidarité européenne, il faut, explique-t-il, faire disparaître la source perpétuelle de conflit que constitue à ses yeux le système colonial en vigueur. Favorable à un nouveau mode de gestion coloniale, l'ex-président du Parti ouvrier belge (POB) ne voit que deux types de solution possibles : soit céder le gouvernement des affaires coloniales de l'Europe à une autorité politique commune,

²⁵³ *Rapports de la Commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre (1941-1944)*, s.l., 1945, p. 123.

²⁵⁴ Éditorial « Faire l'Europe », in *Le Pays réel*, 22 octobre 1940, p. 1.

sous la forme d'un condominium européen ; soit considérer plus simplement qu'une métropole ne pourra plus désormais conférer à ses propres ressortissants nationaux aucun droit qu'elle ne reconnaîtrait également à tout citoyen d'un autre État européen. L'objectif devant être la création d'une citoyenneté eurafricaine. Pour De Man, il faut en tout cas offrir un accès égal à tous les Européens outre-mer afin d'exploiter les ressources coloniales « à compte commun »²⁵⁵.

La défense et la promotion d'un nouvel ordre européen (*Neue Ordnung*), d'une grande Europe organique et fédérée, c'est-à-dire respectueuse des entités nationales, va on va le voir mobiliser bien des énergies et justifier, aux yeux des partisans belges d'une Allemagne forte, une collaboration franche et active avec l'occupant²⁵⁶. Car l'Europe future, quel que soit le camp choisi, reste de toute façon l'affaire de tous :

*« l'avenir des nations victorieuses est autant que celui des autres lié à l'établissement d'un ordre qu'éliminera tout risque de nouvelle guerre européenne et qui, par la solidarité continentale, permettra à tous les peuples de réaliser les conditions indispensables à leur existence. [...] Vainqueurs comme vaincus ne peuvent que trouver profit dans une organisation rationnelle de l'économie continentale et une exploitation en commun du réservoir africain »*²⁵⁷.

Et cela d'autant plus que la volonté de l'Allemagne d'unifier l'Europe ne semble pas devoir être mise en doute, comme le prédit ouvertement Pierre Daye :

*« aujourd'hui, une puissance exerce sur presque toute l'Europe un pouvoir qui, cette fois, n'est plus de l'utopie. Il dépend d'elle de réaliser cette vaste confédération d'États ; et les paroles du Führer indiquent que, plus que nul autre, il sent la nécessité de créer une union qui pourra « pour mille ans », comme il dit, assurer le jeu des institutions nouvelles issues du mouvement révolutionnaire d'aujourd'hui »*²⁵⁸.

Deux ans plus tard, l'ancien parlementaire rexiste dont on sait qu'il est un membre actif depuis longtemps de la section belge des mouvements Paneurope et Jeune Europe, insiste de

²⁵⁵ H. De Man, *Réflexions sur la paix*, Bruxelles, Éditions de la Toison d'Or, 1942, pp. 56-58.

²⁵⁶ J. Willequet, « Opinions belges sur l'avenir de l'Europe (1940-1945) », in A. Miroir (dir.), *Pensée et construction européennes. Hommage à Georges Goriély*, Bruxelles, E. Van Balberghe, 1990, pp.133-145.

²⁵⁷ J. Streeel, *La Révolution du vingtième siècle*, Bruxelles, Nouvelle Société d'Éditions, 1942, pp. 202-203.

²⁵⁸ P. Daye, « Faire l'Europe », in *Le Nouveau Journal*, 18 novembre 1940, p.3.

nouveau sur la nécessité lucide de confier à l'Allemagne hitlérienne la tâche historique de réaliser l'unité de l'Europe. Dès lors, écrit-il :

« l'espérance que nous arriverons à réaliser une forme organique du continent reste enracinée en notre cœur. Et peut-être, si nous savons la saisir, jamais une aussi belle opportunité ne s'est-elle offerte à nous que celle que nous procure la révolution nationale-socialiste. Et si c'est l'Allemagne qui est devenue le pôle d'attraction de tout notre continent, nous avouons que la Providence l'a voulu ainsi. Si elle réussit la tâche où tant d'autres à travers les siècles ont échoué, alors qui ne crierait de bon cœur : 'Vive l'Allemagne !' ? »²⁵⁹

L'entrevue du Brenner d'octobre 1940 entre Hitler et Mussolini et le programme géopolitique qui en résulte sont bien sûr commentés dans la presse collaborationniste, visiblement inquiète du déclin de l'Europe sur la scène mondiale, et plus particulièrement en Extrême-Orient²⁶⁰. Il ne reste par conséquent plus qu'à bâtir au plus vite l'Eurafricaine afin de permettre à l'Europe enfin unifiée, et inéluctablement dégagée de ses responsabilités en Asie, en Amérique et en Océanie, de récupérer sa juste position et son prestige d'antan dans un monde désormais restructuré en grandes zones d'influence. Pierre Daye entrevoit à ce propos la constitution prochaine d'un groupe asiatique conduit par l'allié japonais de l'Axe, un groupe anglo-saxon mené par les États-Unis, un ensemble russo-soviétique et un complexe eurafricain dirigé par l'Allemagne. L'autarcie bicontinentale de l'Eurafricaine prend ainsi tout son sens en permettant à l'Europe « toujours incapable de se suffire à elle-même de trouver des ressources nouvelles. Dès lors, poursuit-il, s'impose la conception d'une Afrique qui pourra fournir tous les produits qui lui manquent en même temps qu'elle sera capable d'absorber une grande partie de sa fabrication industrielle. Si l'Europe sort de la guerre sous forme d'une fédération, on peut tout de suite concevoir que ce vaste condominium pourra établir, par la mise ensemble de ses domaines africains et de leur production, une unité économique de tout premier ordre : l'Afrique, grenier de l'Europe »²⁶¹. Robert Poulet, écrivain et rédacteur en chef du *Nouveau Journal* abonde en ce sens et pronostique à son tour une « redistribution rationnelle des espaces métropolitains et coloniaux, comprenant d'une part l'Europe, l'Afrique, le Proche-Orient, d'autre part les Amériques, d'autre part encore la zone de l'Asie

²⁵⁹ P. Daye, *L'Europe aux Européens*, Bruxelles, Nouvelle Société d'Éditions, 1942, pp. 111-112.

²⁶⁰ Voir notamment « Ce que le Führer et le Duce ont décidé... Révélations italiennes sur l'entrevue du Brenner: 'Toute l'Europe sera groupée en un seul système, l'Eurafrica' », in *Le Pays réel*, 11 octobre 1940, p.1.

²⁶¹ P. Daye, « Conception d'un monde nouveau. Vers l'Eurafrica », in *Le Nouveau Journal*, 12-13 octobre 1940, p.3. On retrouve les mêmes arguments de Pierre Daye dans son article « Autarcie de l'Europe et de l'Afrique unies », in *La Gerbe*, 21 mai 1942, pp. 1-2.

orientale ; chacun de ces espaces demeurant séparément exploitable et défendable »²⁶². L'Eurafrrique comme aboutissement économique et politique de l'Europe unifiée séduit aussi José Streeel, théoricien rexiste, qui la considère pour sa part comme une unité spatiale « pouvant se suffire à elle-même, dont les éléments sont unis par des rapports étroits d'interdépendance et qui, au contraire, à l'égard du reste du monde, jouit d'une assez considérable autonomie »²⁶³. Car en effet, il s'agit bien de faire de l'Europe rassemblée et rattachée à son prolongement africain un rempart efficace contre les éventuelles menaces extérieures et les risques d'étranglement économique.

Mais la donne va bientôt changer. À partir de 1942, la tournure des événements militaires sur le front de l'Est puis le débarquement allié en Afrique du Nord et les difficultés de Rommel et de l'*Afrika Korps* obligent les chantres de l'idéal eurafricain à moduler quelque peu leurs propos. Le rôle conducteur dévolu jusque-là à l'Allemagne nationale-socialiste dans l'édification de l'Eurafrrique perd ainsi, on le devine, de sa pertinence théorique et de son caractère prioritaire. Les stratèges allemands en reviennent alors à l'idée classique d'une expansion naturelle de l'Europe nouvelle vers les plaines fertiles d'Europe centrale plus aisément accessibles. Automatiquement reléguée au second plan des préoccupations immédiates par la propagande nazie, le prophétique programme eurafricain de l'Axe n'est dès lors plus défendu que par les plus ardents collaborationnistes dans les États déjà possessionnés en Afrique.

Ce glissement du discours eurafricain suite au retournement de situation militaire sur le terrain ressort très clairement d'une lettre envoyée en décembre 1942 par Joachim Moras qui dirige à Berlin la rédaction de l'*Europäische Revue*. Ayant demandé à Pierre Daye de rédiger un article sur la question coloniale européenne, il n'hésite pas en effet à lui suggérer d'y apporter des modifications avant sa publication :

« J'ose attirer votre attention, explique Moras, sur un point délicat qui pourrait peut-être donner occasion à des malentendus. Comme vous savez, on a, en Allemagne aussi, beaucoup écrit sur le problème 'Eurafrika'. On en parle beaucoup moins depuis que les données de ce problème se sont un peu modifiées. À ce point de vue, je regrette un peu que vous insistiez si fort sur la nécessité absolue pour l'Europe future de réaliser l'union des continents blanc et

²⁶² R. Poulet, « Faits et idées du jour. Une question de bon sens », in *Le Nouveau Journal*, 4 février 1942, p.1.

²⁶³ J. Streeel, *La Révolution du vingtième siècle*, Bruxelles, Nouvelle Société d'Éditions, 1942, p.198.

noir, sans prendre en considération l'Est, cet autre grenier de l'Europe. Je me rends bien compte qu'il vous serait sans doute très difficile de vous prononcer là-dessus, toutefois je vous serais très reconnaissant si vous vouliez bien ajouter une phrase au début de l'article, laissant entrevoir le caractère complexe de cette alternative et justifiant votre point de vue par votre préoccupation si compréhensible en tant que Belge. Autrement, on pourrait peut-être conclure à une tendance un peu hors de saison de la revue même »²⁶⁴.

Sans traîner, et presque sous la dictée, Pierre Daye s'exécute. D'où ce nouveau passage dans la version finale de son texte publié en février 1943 :

« Il est vrai que le problème de l'élargissement du territoire européen a de nombreuses facettes et qu'il ne se limite pas seulement à l'Afrique. Il touche également l'Est qui, grâce à l'avancée victorieuse des armées allemande et européenne, a pris un intérêt primordial. Nous ne parlons bien sûr que d'une expansion en direction du Sud qui en premier lieu ne concerne naturellement que les peuples qui comme la Belgique, l'Italie, la France, l'Espagne et le Portugal possèdent des colonies en Afrique »²⁶⁵.

L'entrée en guerre du Congo belge aux côtés des Alliés suscite, on le devine, la colère chez ceux qui, en Belgique, ont choisi d'épouser la cause allemande en cédant à l'illusion d'une Europe unie par la force des armées du Reich. Pierre Daye, encore lui, ne manque ainsi pas de s'insurger contre une politique qui ruine toute ambition de faire de la colonie belge un modèle réduit de l'Eurafrrique au centre du continent noir. Car pour nombre de collaborationnistes belges, le Congo est extrêmement important puisqu'il apparaît comme un gage ou comme une porte ouverte sur l'avenir. La colonie est en effet présentée comme une carte diplomatique et politique majeure. À leurs yeux, le Congo fournit l'espoir qu'au sortir de la guerre, la Belgique pourra se ménager une place et prétendre récupérer un rang estimable au sein de l'Europe Nouvelle. Amputée du Congo, la Belgique, par contre, perdrait immédiatement une part immense de son prestige international que rien ne pourrait par la suite restaurer. C'est ce qui explique que quelqu'un comme Daye ne reconnait au gouvernement belge de Londres aucun droit à disposer de la colonie :

²⁶⁴ Lettre de Joachim Moras à Pierre Daye, Berlin, 5 décembre 1942, dans Musée de la Littérature (Bruxelles), Fonds Pierre Daye, M.L.2570 (II), Bibliothèque royale Albert Ier, Bruxelles.

²⁶⁵ P. Daye, « Afrikanische Perspektiven », in *Europäische Revue*, février 1943, p. 64.

« il est certain, soutient-il, que le Congo appartient à la Belgique et, par conséquent, dépend du gouvernement régulier belge. Et ce n'est point une raison, parce que, de façon momentanée, nous sommes matériellement empêchés de communiquer avec notre grande colonie, ou parce que des hommes qui ont trahi croient pouvoir en disposer à leur gré, pour que les droits de la Belgique se trouvent abrogés. Les Londoniens, sans autre mandat que celui qu'ils se sont attribué, sans l'assentiment du Roi, ne peuvent en rien disposer d'un territoire belge. Le droit international nous conserve celui-ci, même séparé, même occupé, jusqu'au jour où interviendraient de nouveaux arrangements entre les Puissances et nos mandataires réguliers »²⁶⁶.

En fait, fondant ses prédictions sur la base d'un affaiblissement espéré de l'Empire britannique sur l'échiquier international, Daye redoute bien davantage une mainmise américaine sur le Congo dont il apparaît, dans ces circonstances de guerre, qu'il sera autrement plus difficile de se défaire au profit de l'Europe organisée. Comment, dans ces conditions, peut-on même encore envisager une quelconque Eurafrique ? Dès lors, la solution préconisée consiste en une sorte de compromis acceptable, pense-t-on, tant pour l'Europe continentale que pour les États-Unis. Et Daye d'envisager un démembrement de l'Empire anglais dont les possessions africaines reviendraient, bien sûr, à l'Eurafrique alors que les Américains pourraient se satisfaire des dominions américains. Pourquoi, en définitive, ne pas s'entendre pour gouverner le monde ? Daye ne voit-là rien d'utopique :

« l'hypothèse d'une Europe unifiée, ou plus exactement fédérée, avec même en Angleterre un gouvernement dans les lignes nationales-socialistes, n'est plus un pur jeu de l'imagination, pas plus que celle d'un monde où les dépouilles du "plus grand empire qui fut jamais" seraient partagées entre la Fédération européenne elle-même (pour ce qui concerne l'Afrique), et l'Amérique du Nord et l'Asie »²⁶⁷.

Il n'en reste pas moins qu'au-delà des mises en garde, le statut du Congo belge dans ces différentes conjectures n'est jamais très clairement défini. Si l'idéal eurafricain autorise certes des observateurs germanophiles à plaider pour une défense conjointe et immédiate du continent africain contre une présence extérieure jugée subversive, on préfère quand même

²⁶⁶ P. Daye, « Retour vers l'Afrique. Convoitises autour du Congo », in *Le Nouveau Journal*, 28 octobre 1941, p. 3.

²⁶⁷ P. Daye, « Conception du monde nouveau. Du sort de l'Empire britannique », in *Le Nouveau Journal*, 15 octobre 1940, p. 3. On verra aussi P. Daye, *Der Imperialismus der Vereinigten Staaten und Europa*, in *Europäische Revue*, mars 1942, pp. 120-124.

répéter à Bruxelles qu'une fois débarrassé du contrôle anglo-saxon, le Congo verra son sort lié à l'attitude loyale du pays dans le cadre de la solidarité continentale autour de l'Allemagne. Il ne dépend donc que de la Belgique de collaborer à l'œuvre commune afin de conserver, en tout ou en partie, ses droits historiques sur le Congo. Cette souveraineté future et espérée doit dès lors se mériter, comme l'exprime sans détour José Streel : « les colonies seront pour les peuples jeunes, vigoureux, disciplinés et intégrés dans la structure de la solidarité européenne. Nous avons à faire la preuve que nous sommes, ou au moins que nous pouvons devenir, un tel peuple »²⁶⁸. En fait, Pierre Daye est à nouveau le plus disert et le plus explicite sur ce point. Bien qu'il se soit, depuis très longtemps déjà, fait l'avocat de l'idée eurafricaine en Belgique, cet européiste de la première heure n'entend pourtant pas abandonner le Congo aux mains d'une puissance étrangère. On ne s'étonne donc pas de le voir plaider avant comme pendant la guerre en faveur de l'élargissement à toute l'Afrique de la formule appliquée depuis 1885 dans le bassin conventionnel du Congo. Aimant à répéter qu'en fin de compte ce sont surtout les terres des plaines d'Europe centrale qui intéressent l'Allemagne, Daye peut ainsi expliquer que seule la Belgique collaborationniste peut prétendre traiter les affaires africaines du pays :

« on a peut-être un peu galvaudé le mot nouveau d'Eurafrique. N'empêche qu'il résume assez bien une réalité dans laquelle nous avons l'espoir de voir un jour nos compatriotes jouer le rôle de premier plan pour lequel, en un court espace de cinquante ans de vie coloniale, ils se sont montrés tout à fait dignes »²⁶⁹.

Conclusion

Très marquée par la pensée géopolitique de son temps, l'idée d'Eurafrique jouit d'un incontestable succès autour de la période charnière des années 1920-1930. De concept elle devient alors slogan. Si l'aspect économique de la collaboration Europe-Afrique est systématiquement souligné, le souci de favoriser une paix durable en Europe est lui aussi omniprésent. C'est que l'Eurafrique permet à ses promoteurs d'entrevoir avec plus de confiance l'avenir de l'Europe. Pour autant, ce qui semble surtout caractériser l'idée eurafricaine, ce n'est pas tant la vogue dont elle jouit à l'aube des années trente que sa

²⁶⁸ J. Streel, « Le destin de l'Empire », in *Le Pays réel*, 26 mars 1942, p.1.

²⁶⁹ P. Daye, « Du sort des colonies. L'appropriation de l'Afrique », in *Le Nouveau Journal*, 3 avril 1942, p. 3.

plasticité et sa permanence dans une plus longue durée. Ainsi c'est sans doute grâce à sa capacité d'adaptation que l'idée d'Eurafrique pourra se maintenir aussi longtemps et être avancée tantôt par les avocats d'un internationalisme généreux et pacifique, tantôt par les partisans d'une Europe forte et unie par l'Allemagne nazie face aux menaces du monde extérieur. Dès lors, il conviendrait peut-être d'évoquer désormais non plus l'Eurafrique mais bien les Eurafrique(s) aux définitions, aux inspirations et aux motivations diverses. Aussi bien, une Eurafrique plurielle offre-t-elle le grand avantage théorique de répondre en même temps au problème du sous-développement de certaines régions du continent noir, d'apaiser les tensions nées d'une inégale répartition de la manne coloniale, d'éloigner le spectre de l'érosion de la suprématie européenne dans le monde, d'offrir une solution à la croissance démographique de certains États ou encore de favoriser l'accès aux matières premières pour toute l'industrie continentale.

En Belgique comme ailleurs, l'idée eurafricaine connaît avant 1945 des fortunes diverses. Mais elle laisse en tout état de cause peu d'observateurs indifférents. Certes le pays se sait situé au cœur de l'espace européen et directement dépendant de l'équilibre du continent. Mais dans cette métropole plus qu'ailleurs on a aussi pleinement conscience de l'extrême difficulté à maintenir sa souveraineté sur un territoire jaloué par de grands voisins européens. Aussi, le plus souvent perçue comme une menace très sérieuse pour la souveraineté coloniale du pays en Afrique centrale, l'Eurafrique n'est-elle défendue que par des auteurs avant tout intéressés par l'unification européenne, fut-ce même au prix de la collaboration avec l'Allemagne. Certes l'idée d'Eurafrique n'est plus une nouveauté au début de la guerre mais aux yeux des sympathisants de l'Ordre nouveau et de la victoire finale allemande, l'Europe unie apparaît soudainement réalisable. La domination du Reich ne donne-t-elle pas en effet une réalité physique et matérielle à la théorie des grands espaces ? Pour ceux qui analysent la situation de l'Europe et du pays à l'aune de ce qu'ils pensent être du réalisme politique, la réorganisation nouvelle du continent semble une fois pour toutes, et cela après des années de vains discours, en voie de réalisation. L'occasion semble donc inespérée. Aussi le thème européen fait-il rapidement office de faire-valoir commode pour beaucoup de collaborationnistes qui, minorité agissante, n'hésitent pas à user de cet argument pour justifier leur attitude. L'idée d'Eurafrique surfe fort logiquement sur ce courant européiste. Et elle est d'autant plus débattue en Belgique que le pays attache une très grande importance à son domaine colonial. C'est que la dimension africaine du pays constitue, soutient-on alors, le moyen le plus sûr et le plus juste d'occuper, dans la future Europe une position avantageuse.

La Belgique coloniale se sait désirable et on n'hésite pas à tirer profit de cette situation, tant à Londres auprès des Alliés que dans la Belgique occupée. En cela on voit que le caractère un peu fourre-tout et polymorphe du concept d'Eurafrique lui permet de s'adapter aux circonstances et aux diverses situations coloniales nationales. Pendant une partie de la guerre, le projet est ainsi défendu tout à la fois en Allemagne, en Italie, en Belgique ou en France, même si en réalité chacun n'y voit en fin de compte que ce qu'il veut bien y voir. Mais les temps vont vite changer. Le recul des forces de l'Axe sur le front nord-africain, l'extension mondiale du conflit et l'amère désillusion sur le front russe rendent en effet l'idée d'une Eurafrique sous la conduite allemande forcément caduque. À la Libération, celle-ci n'est déjà plus qu'un souvenir, un projet avorté et momentanément discrédité.

CHAPITRE 3

ALLIÉS OBJECTIFS OU FRÈRES ENNEMIS EN AFRIQUE CENTRALE ? JALONS POUR UNE HISTOIRE DE LA COOPÉRATION COLONIALE TECHNIQUE FRANCO- BELGE (1945-1960)

« On ne peut jamais oublier [...] la solidarité qui unit colonies françaises et belges d'Afrique. Malgré de passagers nuages, dans l'ordre économique, entre nos deux pays, il faut espérer qu'un rapprochement, une collaboration dans tous les domaines pourront s'accroître. Prenez un atlas, regardez la carte de l'Europe et de l'Afrique. Quel admirable bloc forment la Belgique, la France, les colonies nord-africaines, le Sahara, les colonies équatoriales françaises, le Congo belge ! Un seul bloc, en effet, et qui va d'un seul tenant des bouches de l'Escaut aux rives du Zambèze ! Un admirable domaine, dont les éléments pourraient être mieux soudés dans une collaboration féconde ... Il faut y réfléchir (Pierre Daye, 1935) »²⁷⁰.

Après la Seconde Guerre mondiale, la coopération entre les puissances européennes en Afrique noire, longtemps organisée sur une base presque exclusivement bilatérale, fait progressivement place à une nouvelle approche multilatérale. Le but des métropoles est d'harmoniser leur politique coloniale dans des secteurs, essentiellement techniques et scientifiques, où des problèmes et des enjeux similaires se posent. En outre, rompant avec l'habitude qui veut que les relations entre les puissances coloniales transitent par la voie diplomatique classique, les administrations locales en Afrique et les experts de chaque pays vont peu à peu s'efforcer de correspondre directement entre eux.

Il importe de se pencher sur les raisons de ce changement de perspective. Quels furent les enjeux, les étapes et la portée de cette nouvelle coopération coloniale ? Quel fut son impact sur les relations entre les puissances administrantes, et singulièrement entre la Belgique et la France ? Que peut-on en déduire en termes d'organisation du voisinage ou d'effets de complémentarité ou de concurrence transnationale en Afrique centrale ? Telles sont, rapidement exprimées, les questions auxquelles ce chapitre tentera d'apporter des éléments de réponse. Car en effet si l'histoire des relations économiques, politiques, culturelles ou militaires entre la France et la Belgique a déjà fait l'objet de nombreux travaux²⁷¹, force est de constater que la dimension coloniale des relations franco-belges demeure étonnement

²⁷⁰ P. Daye, *Problèmes congolais*, Bruxelles-Paris, Les Écrits, 1943, p. 288.

²⁷¹ À ce sujet, on verra le livre récent de R. Yakemtchouk, *La Belgique et la France. Amitiés et rivalités*, Paris, L'Harmattan, 2010, 301 p.

méconnue au-delà de certains travaux pionniers consacrés aux relations entre la France et l'Association internationale du Congo (AIC), créée en 1882 par le Roi Léopold II, ou des fameux arrangements d'avril 1884 et de décembre 1908 relatifs au droit de préemption et de préférence de la France sur les territoires de l'État indépendant du Congo²⁷².

1. La fin de l'isolement colonial

En réalité, cette coopération coloniale entre Européens ne va pas du tout de soi, même s'il est de bon ton dans la plupart des discours de l'époque de proclamer que la maladie, le climat ou les famines ne connaissent pas de frontières tandis que les limites administratives des grands espaces africains sont reconnues comme étant le plus souvent des compartimentages artificiels et arbitraires. Le régime du bassin conventionnel du Congo qui, via le système de la « porte ouverte », établit depuis 1885 l'égalité de traitement et la liberté de navigation et de commerce pour les fleuves Niger et Congo et leurs affluents, est d'ailleurs présenté par beaucoup comme un modèle à suivre. Appliqué à l'ensemble des colonies d'Afrique, il pourrait en effet éviter les discriminations et les positions de monopole entre les ressortissants des États signataires de l'Acte de Berlin puis du traité de Saint-Germain-en-Laye (1919). L'appel restera vain.

Déjà au début des années vingt, la France et la Belgique examinent la possibilité de constituer des sociétés financières mixtes pour réaliser en commun des grands travaux publics (ports, chemins de fer, exploitations minières) pouvant offrir aux industries métropolitaines de nouveaux débouchés en Afrique centrale. Mesures également motivées par la proximité géographique des territoires africains belges et français. En septembre 1930, lors de l'Exposition internationale organisée à Liège pour fêter le centenaire de l'indépendance de la Belgique, la section coloniale du congrès de l'entente franco-belge préconise une collaboration poussée entre les deux métropoles pour l'exploitation en commun d'une liaison

²⁷² F. Bontinck, « L'entente entre la France et l'Association internationale du Congo à la lumière des premières négociations », in *Études d'histoire africaine*, 1971, t. 2, pp. 29-81 ; J. Stengers, *Congo. Mythes et réalités. 100 ans d'histoire*, Paris/Louvain-la-Neuve, Duculot, 1989, pp. 41-78. Pour la période coloniale belge, on consultera cependant J. Willequet, *Le Congo belge et la "Weltpolitik"*, Bruxelles, Presses universitaires de l'ULB, 1962, 500 p. Voir aussi P. van Zuylén, *L'Échiquier congolais ou le secret du Roi*, Bruxelles, Dessart, 1959, 515 p. ; P. Joiris, *Les relations franco-belges (janvier 1945-mai 1947)*, Université catholique de Louvain, mémoire de licence inédit en histoire, 1988, pp. 125-127 ; A. Stenmans, « Le statut international et les lois fondamentales du Congo », in *L'ordre juridique colonial belge en Afrique centrale*, Bruxelles, Arsom, 2004, pp. 14-15 ; J.-L. Vellut, « La stratégie africaine des grandes puissances. De la drôle de guerre au coup gaulliste à Brazzaville », in *De Gaulle, la Belgique et la France libre*, Bruxelles, Centre de recherches et d'études historiques de la Seconde Guerre mondiale, 1991, pp. 47-77.

postale Belgique-France-Congo-Madagascar. Le 23 mai 1930, une convention aérienne pour l'Afrique est d'ailleurs signée à Bruxelles entre les gouvernements français et belge. Quelques mois plus tard, un comité franco-belge d'études coloniales est créé à Paris qui permet de confronter les conséquences de la crise économique dans les colonies et d'examiner les moyens d'y faire face ensemble²⁷³. Les domaines de coopération les plus souvent cités sont le chemin de fer de Matadi à Léopoldville et de Pointe-Noire à Brazzaville, les communications télégraphiques, le Transafricain, l'aviation de tourisme, l'extension des débouchés européens des produits africains, l'enseignement colonial, les stages de fonctionnaires territoriaux, la lutte sanitaire ou encore la police fluviale²⁷⁴. Tout au long des années trente, à travers toutes les déclinaisons de l'idée d'Eurafrique puis avec la montée des revendications coloniales de l'Allemagne et de l'Italie notamment et les risques de redistribution des cartes territoriales, les puissances installées prennent peu à peu conscience de la précarité de leur position en Afrique et de la nécessité d'une entente face aux menaces extérieures. Elles sentent confusément que l'isolement a fait son temps et qu'il est sans doute plus prudent de mettre en avant ce qu'elles ont en commun plutôt que ce qui les sépare. Un événement médiatisé comme l'Exposition coloniale internationale de Paris-Vincennes en 1931 fournit à de nombreux commentateurs l'occasion de reprendre en cœur des slogans en faveur d'une plus grande solidarité européenne en Afrique²⁷⁵. Régulièrement depuis la fin du XIXe siècle, les travaux de l'Institut colonial international s'efforcent aussi de développer une approche de colonisation comparée. Mais rien pourtant n'y fait. Les particularismes locaux et les susceptibilités nationales s'avèrent particulièrement tenaces. Et les puissances coloniales ne parviennent pas à surmonter les réactions très vives de méfiance réciproque héritées d'un temps où la compétition impérialiste orientait l'aventure coloniale européenne et nourrissait le fameux *scramble for colonies*. Dans la grande majorité des cas, les colonies apparaissent toujours comme un archipel d'îlots mal reliés les uns aux autres. De leur côté, bien des théoriciens de la colonisation ne se privent pas d'établir un palmarès colonial et ne manquent aucune occasion d'insister sur les différences d'esprit et de méthodes entre les

²⁷³ Comité franco-belge d'études coloniales, *La crise économique au Congo belge et en Afrique-Équatoriale française*, Paris, 1931, 50 p.

²⁷⁴ R. Antonetti, « L'avenir de l'Afrique centrale et la coopération franco-belge », in *Bulletin périodique de la Société belge d'études et d'expansion*, n°53, décembre 1925, pp. 431-434 ; L. Lejeune, « Solidarité coloniale franco-belge », in *Revue internationale des produits coloniaux*, n°63, mars 1931, pp. 96-104.

²⁷⁵ É. Deschamps, *La participation de la Belgique à l'Exposition coloniale internationale de Paris-Vincennes 1931. L'affirmation d'une politique coloniale sur la scène internationale*, Mémoire de licence inédit en Histoire, Université catholique de Louvain, 1994, pp. 150-152 et, du même, « Quelle Afrique pour une Europe unie ? L'idée d'Eurafrique à l'aube des années trente », in M. Dumoulin (dir.), *Penser l'Europe à l'aube des années trente. Quelques contributions belges*, Louvain-la-Neuve/Bruxelles, Collège Érasme/Nauwelaerts, 1995, pp. 95-150.

expériences européennes de gouvernement indigène : l'*indirect rule* et le *self-government* chers à Lord Lugard s'opposent à l'assimilation et à la centralisation ; celles-ci se différencient du paternalisme qui lui-même se distingue de la ségrégation ou de la miscégenation²⁷⁶. Les disparités parfois très marquées entre les niveaux de développement social, économique et politique entre les territoires africains ne facilitent pas davantage les comparaisons²⁷⁷.

La Seconde Guerre mondiale va pourtant, dans ce domaine comme dans bien d'autres, marquer une césure capitale. Engagés dans le camp allié, l'Afrique-Équatoriale française (AEF) et le Cameroun participent activement à l'effort de guerre avec le Congo belge et les territoires britanniques. En mai 1940, les gouverneurs généraux français et belges se rencontrent pour harmoniser leurs politiques militaire et économique. À l'époque, l'AEF offre au gouverneur général du Congo Pierre Ryckmans le seul canal de communication praticable avec le gouvernement belge réfugié au Havre²⁷⁸. Sans tarder, des fonctionnaires anglais travaillent comme officiers de liaison dans les territoires français et des fonctionnaires français visitent les territoires britanniques. Dans le cadre de la campagne d'Abyssinie, des soldats de la Force publique du Congo belge combattent les troupes italiennes aux côtés des forces britanniques et une brigade expéditionnaire de la colonie se tient prête à intervenir en Égypte. Les territoires de l'Afrique-Occidentale française (AOF) et le Togo vont bientôt rejoindre la lutte commune. Dans le même temps, en Afrique du Sud, le maréchal Smuts favorise l'émancipation africaine et réclame avec force la création en Afrique de nouveaux groupements territoriaux et régionaux pour des raisons d'économie et d'efficacité. Les contacts directs entre les gouverneurs généraux et les hauts commissaires des territoires voisins se multiplient. Une solidarité se crée. Aussi l'idée est-elle discrètement émise dans certains milieux coloniaux qu'il serait utile de voir les gouvernements européens ayant des

²⁷⁶ Voir la thèse de Véronique Dimier qui, pour les cas français et britannique, analyse les enjeux et les acteurs du débat sur les différences ou les similarités entre les politiques et les méthodes d'administration coloniales européennes, *Le gouvernement des colonies. Regards croisés franco-britanniques*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, 288 p. ; A. Keese, *Living with Ambiguity: Integrating an African Elite in French and Portuguese Africa (1930-1961)*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2007, 344 p. ; J. Frémaux, « Les Empires français et britannique. La pratique », in M. Vaïsse et R. Tombs (dir.), *L'Histoire coloniale en débat en France et en Grande-Bretagne*, Bruxelles, André Versaille éditeur, 2010, pp. 87-103.

²⁷⁷ J. Dresch, « Méthodes coloniales au Congo belge et en Afrique-Équatoriale française », in *Politique étrangère*, mars 1947, n°1, pp. 77-89.

²⁷⁸ J. Vanderlinden, « Le rôle du Congo belge dans le ralliement de l'AEF à la France libre en 1940 », in *Le général Lecleq et l'Afrique française libre (1940-1942)*, Paris, Fondation Maréchal Lecleq de Hauteclouque, 1988, pp. 491-520 et, du même, « L'appel du 18 juin et le Congo belge », in *De Gaulle, la Belgique et la France libre*, Bruxelles, Centre de recherches et d'études historiques de la Seconde Guerre mondiale, 1991, pp. 79-88.

responsabilités politiques et économiques en Afrique établir entre eux des rapports étroits en vue de se documenter réciproquement et d'harmoniser leur politique dans les secteurs où des problèmes identiques se posent²⁷⁹. C'est ainsi qu'en 1943, le colonel Oliver Stanley, ministre britannique des Colonies, évoque une « regional collaboration among the colonial powers directly interested in the dependent territories of the region »²⁸⁰. Sur le plan commercial, les difficultés croissantes qui surviennent dans l'approvisionnement des colonies africaines influencent fortement la production locale et entraînent le développement des échanges entre certains territoires à production différenciée.

Après le conflit, la nécessité se fait aussi sentir d'ajuster et de coordonner les plans nationaux d'équipement et les grands programmes économiques et sociaux que les métropoles s'approprient à appliquer dans leurs territoires respectifs²⁸¹. En effet, malgré certaines différences en termes de méthode, tous ces plans de développement tendent à augmenter le rendement du travail et la production afin d'élever le niveau de consommation de la population autochtone via notamment l'augmentation des exportations des produits de base²⁸². Publics et mis en œuvre par les gouvernements qui se concentrent sur l'amélioration des infrastructures, ces plans présument tous que c'est l'entreprise privée qui continuera à fournir les capitaux nécessaires au développement de l'agriculture, des industries extractives et manufacturières. Mais les économies d'échelle et les enjeux de bonne gouvernance ne sont pas tout. Comme souvent, l'impulsion décisive viendra de la pression extérieure. Les puissances concernées voient en effet dans une collaboration renforcée le meilleur moyen de contrer les accusations de plus en plus vives du fait colonial à l'Organisation des Nations unies (ONU) et aux États-Unis²⁸³. En l'espace de quelques années, les déclarations anticolonialistes du président Roosevelt²⁸⁴, le développement des mouvements nationalistes en Asie et en Afrique, le succès des slogans panafricanistes, l'attitude critique de l'Union

²⁷⁹ P.-A. Martel, « La coopération africaine internationale », in *Cahiers du monde nouveau*, n°43, 1950, pp. 55-59.

²⁸⁰ Cité dans « La Commission de coopération technique en Afrique au Sud du Sahara », in *Chronique de politique étrangère*, vol. XI, n°4-6, juillet-novembre 1958, p. 413.

²⁸¹ AMAEB, dossier 18729/I, « Note sur la collaboration économique avec les territoires d'outre-mer », Bruxelles, décembre 1948, p. 3.

²⁸² M. Masoin, « L'avenir de l'Europe est en Afrique », in *Le Soir*, 16 janvier 1948, pp. 1 et 2.

²⁸³ J. Kent, « The United States and the Decolonization of Black Africa (1945-1963) », in D. Ryan-V. Pungong, *The United States and Decolonization. Power and Freedom*, New York, St. Martin's Press, 2000, pp. 168-187 ; G. T. Mollin, *Die USA und der Kolonialismus. Amerika als Partner und Nachfolger der belgischen Macht in Afrika (1939-1965)*, Berlin, Akademie Verlag, 1996, pp. 188-207.

²⁸⁴ J. J. Sbraga, « The Anticolonial Policies of Franklin D. Roosevelt. A Reappraisal », in *Political Science Quarterly*, 101/1, printemps 1986, pp. 65-84.

soviétique ou encore l'entrée dans le concert international de nations nouvellement indépendantes et généralement hostiles à la politique coloniale des Européens favorisent incontestablement la naissance d'un sentiment de communauté d'intérêts²⁸⁵. Minoritaires au sein des Nations unies, les puissances coloniales ne peuvent s'opposer à la création du Conseil de tutelle auquel elles doivent fournir un rapport annuel sur la situation des territoires dont elles ont la responsabilité. Placé sous l'autorité de l'Assemblée générale, le Conseil de tutelle s'intéresse particulièrement aux progrès réalisés par les populations dans les domaines politique, économique, social et dans celui de l'instruction. En accord avec les « puissances administrantes », il envoie régulièrement des experts dans les territoires dépendants et formule des rapports à l'attention de l'Assemblée générale qui peut formuler des recommandations.

De même le 20 janvier 1949, au point IV de son discours d'investiture devant le Congrès américain, le président Truman insiste sur la nécessité, par l'intermédiaire des Nations unies, de mettre en place une coopération économique mondiale pour faire bénéficier les « pays sous-développés » des découvertes scientifiques et industrielles. L'objectif de la nouvelle administration démocrate, qui ne fait pas mystère des retombées économiques qu'elle escompte d'une telle opération stratégique, est d'étendre à toutes les nations défavorisées l'aide technique qui jusqu'alors a été accordée aux pays d'Amérique latine. Cette annonce, qui marque une étape nouvelle dans la conception des relations internationales, est largement évoquée dans les métropoles coloniales. Le point IV est une preuve supplémentaire de la puissance américaine et porte un coup sérieux au crédit de la colonisation. En pleine Guerre froide, il inaugure en tout cas une nouvelle ère dans l'histoire des politiques de développement vis-à-vis de ce que le démographe français Alfred Sauvy appellera bientôt le « Tiers Monde ». L'initiative américaine donne en tout cas une impulsion décisive à la création d'institutions entièrement consacrées à la promotion du développement dans les rapports Nord/Sud²⁸⁶. C'est notamment le cas du programme élargi d'assistance technique (PEAT) que le Conseil économique et social de l'ONU adopte en novembre 1949 en faveur

²⁸⁵ J. Kent, « United States Reactions to Empire, Colonialism and Cold War in Black Africa (1949-57), in *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 33, n°2, mai 2005, pp. 195-220.

²⁸⁶ G. Rist, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996, pp. 116-132.

des pays sous-développés. Un Fonds spécial des Nations unies pour le développement économiques (SUNFED) est également bientôt mis en place²⁸⁷.

La multiplication d'initiatives de ce genre ne manque bien sûr pas d'alarmer les puissances coloniales²⁸⁸. Pour y faire face, elles ne cesseront plus d'invoquer le paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte aux termes duquel les Nations unies ne peuvent intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État membre²⁸⁹. Les Belges n'hésitent pas davantage à faire savoir aux Américains, pourtant très intéressés par l'accès aux matières premières stratégiques du Congo, que leur prises de position anticolonialistes constitue un facteur d'instabilité en Afrique et que l'affaiblissement des puissances administrantes ne profitera qu'au bloc soviétique, en contradiction avec la politique américaine de soutien à l'unification européenne. Ils pointent aussi l'incohérence de la politique de Washington qui consiste à fortifier les puissances atlantiques en Europe tout en affaiblissant leur autorité dans leurs bases d'Afrique par leur attitude à l'ONU. Mais rien n'y fait. Aussi les tendances manifestées par certains comités spéciaux et institutions spécialisées des Nations unies (l'Organisation mondiale de la santé, l'Unesco, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation internationale du travail) d'agir directement en Afrique ou de créer des organismes régionaux tels que la Commission des Caraïbes et la Commission du Pacifique Sud créés en 1946 et 1947, amènent les puissances coloniales, de plus en plus sur la défensive, à donner des gages et à prendre les devants en créant leur propre organisme régional²⁹⁰.

C'est que sur le plan international, les Belges et les Français considèrent que leur souveraineté politique est directement menacée par certaines résolutions de l'ONU qui n'ont, à leurs yeux, d'autre but que de multiplier les contrôles internationaux dans les territoires non autonomes et de renforcer les obligations des puissances administrantes. Or, ces résolutions que Paris et Bruxelles jugent discriminatoires et vexatoires leur paraissent, on l'a vu, aller bien au-delà des termes de la Charte de San Francisco et des accords de tutelle qui seuls les

²⁸⁷ Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC/Tervuren), Fonds Cediom, « Note sur la coopération internationale en matière de développement des régions sous-développées », 1952, 4 p.

²⁸⁸ G. Bossuat, *La France, l'aide américaine et la construction européenne (1944-1954)*, t. 1, Paris, Comité pour l'histoire économique et financières de la France, 1997, pp. 591-595.

²⁸⁹ P. Gerbet, M.-R. Mouton et V.-Y. Ghébal, *Le rêve d'un ordre mondial de la SDN à l'ONU*, Paris, Imprimerie nationale, 1996, pp. 204 et suiv.

²⁹⁰ J. Kent, *The Internationalization of Colonialism. Britain, France and Black Africa (1939-1956)*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 200 et suiv.

lient juridiquement²⁹¹. En février 1948, Octave Louwers, l'influent conseiller colonial du ministère des Affaires étrangères, le dit sans ambages à son ministre en constatant que « les Nations unies grignotent à belles dents la souveraineté des puissances coloniales. On ne peut nier le fait ». Dressant ensuite la liste des premières décisions de l'ONU jugées contraires aux intérêts des puissances administrantes, le diplomate explique que la Charte de San Francisco n'évoque que des « territoires non autonomes » pour désigner les colonies « le mot lui-même étant considéré comme attentatoire à la moralité internationale ». Très favorable à l'harmonisation des positions belges, françaises et britanniques sur les questions coloniales et opposé à la communication à l'ONU de renseignements à caractère politique, il soutient pleinement l'attitude de la délégation belge à New York qui consiste à « opposer un *non possumus* aux empiètements des Nations unies sur le terrain colonial et s'en tenir à la Charte ». Avant de conclure « toute la Charte, mais rien que la Charte »²⁹². Un an plus tard, Louwers insiste certes sur l'importance pour les puissances coloniales de ne pas donner l'occasion d'être accusées de vouloir soustraire les richesses coloniales à la coopération européenne. Mais précisant sa pensée, il ajoute : « il s'agit seulement d'éviter que des organisations internationales, composées en majeure partie de puissances qui n'ont aucune responsabilité ni expérience coloniales, ne jettent leurs filets sur l'Afrique et ne l'enserrent de leur influence souvent désordonnée et parfois loufoque, au grand dam des puissances coloniales et de leurs populations. On ne peut céder sur ce point »²⁹³.

2. L'Afrique, banc d'essai de la collaboration européenne

Sans tarder, des actes concrets sont posés. Déjà en décembre 1944, Albert De Vleeschauwer, ministre belge des Colonies, avait manifesté à ses interlocuteurs français son désir de développer en Afrique une politique coloniale belge étroitement associée à celle de la République, tout en plaidant pour un rapprochement parallèle avec la Grande-Bretagne et le Portugal²⁹⁴. Trois semaines plus tard, commentant une intervention de De Vleeschauwer

²⁹¹ La Charte des Nations unies signée à San Francisco le 26 juin 1945 est applicable au Congo belge bien que ce territoire n'y soit pas partie.

²⁹² Note d'O. Louwers à P.-H. Spaak, Bruxelles, 3 février 1948 reproduite dans J. Vanderlinden, *Documents diplomatiques belges (1941-1960). De l'indépendance à l'interdépendance*, t. VIII, *Territoires d'outre-mer* Bruxelles, Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique, 2004, pp. 381-385.

²⁹³ AMAEB, dossier 3047/liasse 1111, « Note d'O. Louwers pour R. Ockrent, secrétaire général de l'Administration belge de coopération économique », Bruxelles, 11 juillet 1949, p. 2.

²⁹⁴ Télégramme de R. Brugère, ambassadeur de France à Bruxelles, à Maurice Bidault, ministre français des Affaires étrangères, Bruxelles, 21 décembre 1944 reproduit dans *Documents diplomatiques français : 1944*, t. II (9 septembre-31 décembre), Paris, Imprimerie nationale, 1996, pp. 482-483.

devant les commissions coloniales de la Chambre et du Sénat, Raymond Brugère, ambassadeur de France à Bruxelles, notait à nouveau la volonté du ministre belge de faire pièce aux idées, notamment américaines, d'internationalisation des colonies en accentuant la collaboration en Afrique des puissances européennes intéressées²⁹⁵. À Bruxelles, on fait vite savoir que la collaboration souhaitée doit également comporter un volet militaire. Les contacts sont alors renforcés entre les états-majors et des manœuvres communes sont bientôt organisées en Afrique entre les forces armées. On décide d'un programme d'assistance matérielle en cas de conflit et on examine ensemble les chances d'implantation de certaines formes d'industrie de l'armement. Enfin, un plan aérien est mis au point qui prévoit notamment le droit de survol et d'atterrissage des territoires belges et français²⁹⁶. Sur le plan économique, la coopération franco-belge porte sur les secteurs de l'énergie, sur les transports et la navigation fluviale et sur l'approvisionnement alimentaire entre Léopoldville et Brazzaville.

Paris et Bruxelles s'entendent pour inscrire la coopération technique franco-belge en Afrique dans un cadre contractuel. Pour les deux métropoles, il s'agit explicitement de définir une unité de vues et d'action face aux attaques orientées contre leur politique coloniale dans certains forums internationaux. Il s'agit aussi d'intensifier et de codifier les relations personnelles déjà anciennes entre fonctionnaires et techniciens du Congo belge et de l'AEF voisine²⁹⁷. L'une et l'autre riveraine du fleuve Congo et désireuses d'accroître les ressources de leurs territoires africains, la Belgique et la France examinent ensemble les modalités d'une coopération économique. L'objectif étant notamment d'éviter les doubles emplois et les suréquipements inutiles dans certains secteurs. Assez vite, les échanges entre les deux métropoles portent sur une série de sujets parmi lesquels les transports occupent une place de choix. Des points de convergence sont vite identifiés. Ainsi est-il envisagé de mener une action commune dans le bassin du fleuve Congo, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la voie fluviale et du balisage du Congo et de l'Oubangui. Sur le plan ferroviaire, un accord intervient pour que des tonnages importants de cuivre du Haut-Katanga destinés à la France empruntent le chemin de fer du Congo-Océan au lieu de la voie habituelle de Léopoldville à Matadi vers l'océan Atlantique. Enfin, d'un point de vue

²⁹⁵ Télégramme de R. Brugère à M. Bidault, Bruxelles, 18 janvier 1945 reproduit dans *Documents diplomatiques français : 1945*, t. I (1^{er} janvier-30 juin), Paris, Imprimerie nationale, 1998, pp. 54-55.

²⁹⁶ Kadoc, Archives A. Dequae, dossier 154, « Collaboration sur le plan militaire entre la France et la Belgique en Afrique », s.d., 2 p.

²⁹⁷ L'AEF regroupe les territoires du Gabon, du Moyen-Congo, du Tchad et de l'Oubangui-Chari.

énergétique, une interconnexion des réseaux électriques est mise à l'étude²⁹⁸. Cela dit, les bonnes intentions ne suffisent pas toujours. À plusieurs reprises la rupture est même évitée de peu. C'est encore le cas en 1951 quand Robert Schuman n'hésite pas à alerter l'ambassadeur de France à Washington. Informé du désir qu'ont les Belges de solliciter auprès du gouvernement américain un prêt pour financer la construction à Banane d'un wharf afin d'accélérer la rotation des navires et de désengorger le port commercial de Matadi, Schuman insiste auprès du représentant français pour qu'il intervienne immédiatement auprès du département d'État. Avec pour mission de convaincre les autorités américaines qu'il serait préférable de faire pression sur les autorités belges pour que celles-ci acceptent enfin de faire transiter les marchandises à destination du Congo par le port français de Pointe-Noire puis par le chemin de fer du Congo-Océan²⁹⁹.

3. L'échec de la coopération aéronautique franco-belge en Afrique

Dans l'immédiat après-guerre, les décideurs français croient trouver dans le secteur aéronautique un terrain très favorable pour une coopération avec la Belgique de part et d'autre du fleuve Congo. Dès 1946, les autorités coloniales de l'AEF approchent Eugène Jungers, le nouveau gouverneur général du Congo belge, en vue de permettre une utilisation en commun des aérodromes de Léopoldville et de Brazzaville. L'accord intervenu en 1946 entre la France et la Suisse au sujet de l'exploitation conjointe de l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse est souvent cité comme un exemple à suivre. La création d'un organisme mixte dans lequel les Belges et les Français seraient placés sur un pied d'égalité est envisagée à Paris qui permettrait notamment de mutualiser les prévisions météorologiques, le contrôle du trafic aérien et les informations en vol³⁰⁰. Mais dans un premier temps, il s'agit surtout d'autoriser l'atterrissage au Congo belge de certains avions d'Air France assurant la liaison entre Paris et Brazzaville où d'importants travaux d'équipement et de modernisation doivent être entrepris d'urgence. Pour l'administration aéronautique civile française, il convient également d'éviter les frais énormes auxquels chaque pays s'exposerait par la construction

²⁹⁸ Pour un rapide panorama de la coopération économique franco-belge en Afrique, voir P. Staner, « L'avenir des échanges entre l'Union française et le Congo belge », in *Revue congolaise du bâtiment et de l'industrie*, 18 avril 1956, n°8, pp. 16-19.

²⁹⁹ ANOM, Fonds 1 Aff. pol. 2179/5, Lettre de R. Schuman à Henri Bonnet, Paris, 13 décembre 1951, 4 p.

³⁰⁰ Archives départementales de l'Aveyron (Rodez), Fonds Paul Ramadier, dossier 52 J 84, « Collaboration aéronautique franco-belge dans la région du Congo », Paris, 8 août 1949, 10 p.

d'une deuxième piste parallèle destinée à servir de piste de réserve³⁰¹. À Bruxelles, le projet français est vite épinglé par le baron François-Xavier van der Straten-Waillet, ministre du Commerce extérieur, qui s'inquiète auprès du ministre des Colonies Pierre Wigny du préjudice qui pourrait être porté, en raison des avantages du change, à l'exploitation par la Sabena de la traditionnelle liaison Belgique-Congo (LBC). Les formalités douanières et de contrôle d'identité des passagers au moment du débarquement sur le territoire congolais sont également relevées. Très préoccupé par les risques d'immigration européenne incontrôlée vers l'Afrique centrale, le gouvernement belge veut à tout prix éviter que Paris devienne, au détriment de Bruxelles, un centre de trafic de passagers désirant rejoindre le Congo belge³⁰².

Dûment documenté par le gouverneur général Jungers, Wigny ne partage pourtant pas ses inquiétudes. Il estime au contraire important, en permettant l'utilisation par Air France des facilités de l'aéroport de Léopoldville, de poser un « geste de courtoisie [...] envers une colonie avec laquelle le Congo belge entretient des rapports de bon voisinage »³⁰³. D'ailleurs, pour le ministre des Colonies, exiger de la compagnie Air France qu'elle reconduise elle-même ses passagers sur la rive française du fleuve Congo pourrait être considéré comme une mesure vexatoire que les autorités françaises risqueraient à leur tour d'appliquer aux avions belges faisant escale à Brazzaville si la Sabena devait, le cas échéant, faire atterrir certains de ses appareils en AEF³⁰⁴. Wigny n'est pas totalement isolé. À peine entré en fonction, le nouveau ministre du Commerce extérieur Georges Moens de Fernig plaide lui aussi pour la conclusion rapide d'un accord franco-belge destiné à augmenter la sécurité de la navigation aérienne en Afrique centrale. Il estime en effet que seule une étroite collaboration entre les services aéronautiques de Léopoldville et de Brazzaville permettra l'application cohérente des nouvelles réglementations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) née de la convention de Washington de décembre 1944³⁰⁵.

³⁰¹ AMAEB-Archives africaines (AMAEB-AA), dossier AE/II 671 (2943), Lettre d'Émile Gorlia, secrétaire général du ministère des Colonies, à E. Jungers, Bruxelles, 20 février 1948, p. 1.

³⁰² AMAEB-AA, dossier AE/II 671 (2943), Lettre de O.M. Gérard, secrétaire général du ministère du Commerce extérieur, à Pierre Wigny, Bruxelles, 3 juillet 1948, p. 1.

³⁰³ AMAEB-AA, dossier AE/II 671 (2943), Lettre d'É. Gorlia à F.-X. van der Straten-Waillet, Bruxelles, 14 septembre 1948, p. 2.

³⁰⁴ AMAEB-AA, dossier AE/II 671 (2943), Lettre d'É. Gorlia à F.-X. van der Straten-Waillet, Bruxelles, 29 octobre 1948, p. 1.

³⁰⁵ AMAEB-AA, dossier AE/II 671 (2943), Lettre de R. Coene, consul général, au baron J. Guillaume, ambassadeur de Belgique à Paris, Bruxelles, 1948, p. 1.

Pour autant, malgré ces signes encourageants, la collaboration aéronautique franco-belge dans les territoires d'outre-mer ne va pas de soi. Il faut dire que les enjeux économiques et politiques qu'une telle entente soulève sont très importants. Et les ambitions des autorités belges dans le domaine aérien sont particulièrement grandes. On sait par exemple que dès le printemps 1948, le ministère des Colonies envisage, grâce en partie aux crédits fournis à la Belgique au titre du plan Marshall, de faire du Congo une plate tournante des lignes internationales d'aviation en Afrique³⁰⁶. Un an plus tard, le plan décennal pour le développement économique et social du Congo belge prévoit d'affecter pas moins de 50 % de son budget aux transports, dont 4 % au seul secteur de l'aviation commerciale. Le montant total des investissements prévus à la charge de l'État frise alors le milliard de francs belges. Ces crédits doivent notamment permettre de moderniser la flotte aérienne, de construire des nouveaux aéroports dans le pays, d'améliorer les infrastructures existantes pour les adapter aux normes internationales de sécurité et d'étendre les pistes d'envol et d'atterrissage pour le trafic des appareils les plus modernes. Un an plus tard, évoquant des raisons de sécurité nationale, le Comité ministériel de défense (CMD) évoque à son tour l'idée de créer au Congo une industrie de constructions aéronautiques³⁰⁷. Ce faisant, les Belges confirment leur volonté de faire de l'aéroport situé à l'est de Léopoldville non seulement le cœur du réseau congolais mais aussi le centre du trafic international aérien passant par l'Afrique centrale³⁰⁸.

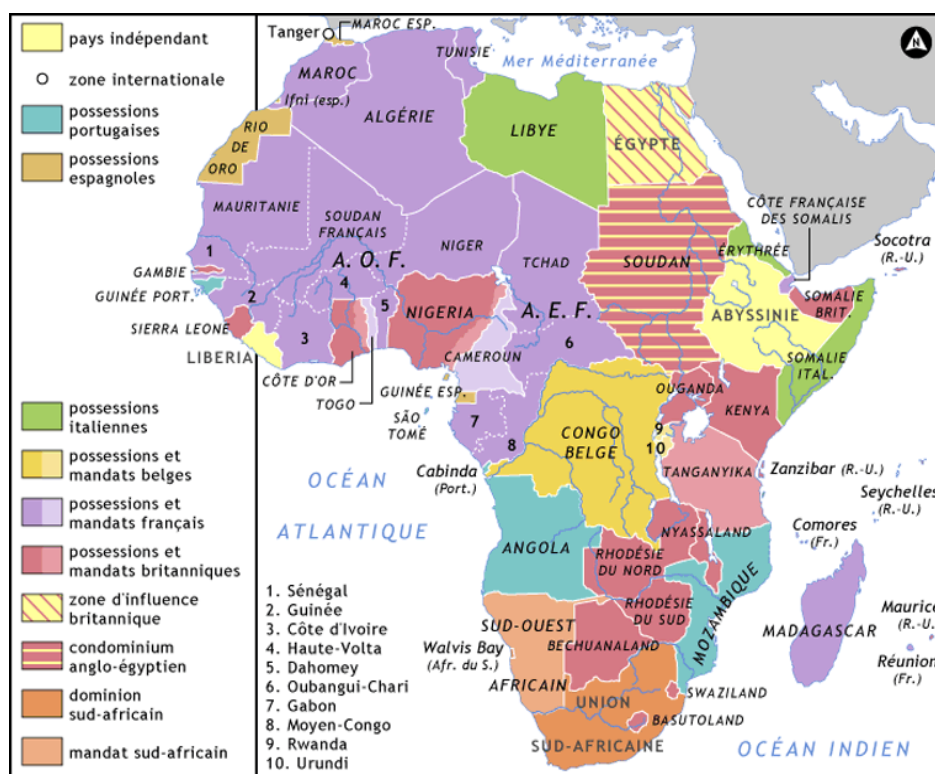
Mais pour les Belges, c'est bien la Sabena qui doit être la première, si pas l'unique, bénéficiaire de cette politique volontariste. En Afrique, la montée en puissance de la compagnie, dont l'État belge demeure le principal actionnaire public, est particulièrement visible depuis la Seconde Guerre mondiale. Il faut dire qu'ayant été forcée d'interrompre ses activités en Europe dès 1940, les avions de la Sabena ont pu rallier le Congo à partir duquel ils sillonneront pendant quatre ans le ciel africain à travers notamment la mise en service d'une liaison vers l'Afrique du Sud et vers Lagos, en Nigérie britannique. Mais dès la Libération, la ligne régulière Bruxelles-Léopoldville est rétablie. Le succès commercial est alors immédiat, la ligne Belgique-Congo devenant du même coup l'activité phare et la plus rentable de la compagnie. Et cela d'autant plus que les pouvoirs publics s'efforcent de

³⁰⁶ Kadoc, Archives A. Dequae, dossier 111, Note de P. Wigny sur le plan Marshall dans la colonie, Bruxelles, 13 mai 1948, p. 2.

³⁰⁷ AMAEB, dossier CAB 4732, Lettre de Joseph Van der Meulen, secrétaire du CMD, à A. Dequae, ministre des Colonies, Bruxelles, 12 août 1950, 1 p.

³⁰⁸ Ministère des Colonies, *Plan décennal pour le développement économique et social du Congo belge*, Bruxelles, Ed. De Visscher, 1949, pp. 221-236.

protéger la Sabena de la concurrence directe en Afrique centrale en limitant au maximum l'octroi de libertés commerciales à des flottes étrangères.



Carte représentant les différentes possessions européennes en Afrique après la fin de la Seconde Guerre mondiale.

© Guillaume Balavoine, Paris

Tout est ainsi fait par la Belgique pour avantager son champion national et protéger ses parts de marché, qu'il s'agisse du trafic des voyageurs ou du fret. C'est que les avions de la Sabena deviennent un symbole de la présence belge en Afrique centrale. De plus en plus nombreuses, les demandes d'implantation au Congo de compagnies étrangères sont systématiquement repoussées. Bien qu'elle pratique des tarifs comparativement plus élevés que ceux de ses principaux concurrents, la Sabena profite à plein du monopole de fait sur cette liaison intercontinentale et désormais sans escale³⁰⁹. Au Congo même, la compagnie exploite d'ailleurs un réseau aérien qui, s'étendant sur plus de 25.000 km, devient bientôt le plus

³⁰⁹ Sur les activités de la Sabena en Afrique, on verra prioritairement l'ouvrage très complet de G. Vanthemsche, *L'aviation commerciale belge : la Sabena (1923-2001). Des origines au crash*, Bruxelles, De Boeck, 2002, pp. 122-125 ; J. Naveau, *La décolonisation aéronautique du Congo. Essai sur l'expérience Sabena-Air Congo dans la perspective des relations Europe-Afrique*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 3-8 ; *Le progrès venait du ciel. Histoire de la Sabena*, Gand, Éd. Borgeroff/Lamberigts, 2011, pp. 40-47.

dense de toute l'Afrique. Dans ces conditions, on ne s'étonne pas que l'ancien aérodrome de Léopoldville se sente rapidement à l'étroit. La construction d'un nouvel aéroport de grand standing international s'impose. Au-delà des objectifs commerciaux, les travaux sont d'autant plus nécessaires que les autorités belges envisagent très sérieusement de faire du Congo un nouveau réduit national. Au début des années cinquante, le gouvernement et l'état-major prévoient en effet qu'en cas de conflit en Europe les avions de la Sabena seront mobilisés pour évacuer le roi et ses ministres et les placer en sécurité dans la colonie. La construction d'un nouveau terminal à Léopoldville s'impose donc aussi comme une dépense de souveraineté qui ne se prête guère à une collaboration internationale. Pour des raisons de prestige, il est en effet exclu que le roi doive atterrir sur un aéroport étranger pour se rendre au Congo (voir chapitre 5).

Bien que parfaitement informé des ambitions belges, l'ambassade de France à Bruxelles lance un nouvel appel au gouvernement belge en faveur d'une solution concertée. C'est que les Français redoutent l'incidence du futur aéroport de Léopoldville, dont il est prévu que la piste d'atterrissage et de décollage soit la plus longue du monde, sur le développement de celui de Brazzaville en tant que centre de communications aériennes en Afrique centrale. Mais rien n'y fait et les pourparlers marquent le pas. Plutôt que de chercher à collaborer avec les autorités de l'AEF, les responsables coloniaux belges s'empressent au contraire de favoriser la construction près de Léopoldville d'un aéroport strictement national. Dès le mois de janvier 1950, le gouverneur général Jungers impose sa décision d'entamer sans tarder l'adjudication publique et les travaux d'aménagement dans la plaine de la rivière N'Djili, à une vingtaine de km au sud-ouest de la capitale congolaise³¹⁰. Côté français, la réaction ne se fait bien sûr pas attendre : « il est estimé dans la colonie française que le nouveau terrain de Léo reviendra extrêmement cher vu la nature du sous-sol de la région qui a dû être retenue faute d'emplacement meilleur. On y déplore que les sommes qui devront de ce fait être dépensées ne soient pas utilisées à édifier, à frais communs, un pont sur le fleuve, le terrain de Maya-Maya devenant un terrain mixte dont nous aurions repris la moitié des frais de construction ». Mais ce sont-là des arguments dont les Belges n'ont cure. Ils estiment plus que jamais que le dossier de l'aéroport de N'Djili, qui renvoie à la souveraineté du pays en Afrique et à une affaire de prestige pour une capitale congolaise qui aspire à jouer les premiers rôles en Afrique, ne fournit pas matière à négociation. À Bruxelles, les sollicitations

³¹⁰ ANOM, Fonds 1 Aff. pol. 2179/3, Lettre de M. de Saint-Martin, consul général de France au Congo belge, à R. Schuman, ministre français des Affaires étrangères, Léopoldville, 26 janvier 1950, 2 p.

répétées des Français incitent au contraire à la fermeté : « on ne peut que féliciter chaleureusement le gouverneur général de sa décision ferme en cette matière ». Et de conclure : « gardons encore longtemps cette frontière »³¹¹.

Visiblement, la décision belge est irréversible. C'est bien ce que confirme le ministre des Affaires étrangères Paul van Zeeland au comte Jean de Hautecloque, ambassadeur de France en Belgique. En signe de bonne volonté, il lui précise néanmoins que « les plaines de Brazzaville et de Léopoldville constitueront un ensemble complémentaire ; il est en effet du plus haut intérêt qu'un aéroport à piste unique puisse être secondé par un aéroport voisin, ce qui sera vraisemblablement fréquent si, comme tout permet de l'espérer, le trafic se développe en Afrique centrale »³¹². Mais pour Paris, la décision belge sonne bel et bien comme une fin de non recevoir. Cette décision formelle déçoit d'autant plus qu'elle semble en opposition flagrante avec la politique de rapprochement que les deux pays s'efforcent de mener en Europe. Hautecloque ne cache en tout cas pas son amertume quand il confie à van Zeeland que la proposition française « avait principalement pour but de transposer sur le plan de la coopération coloniale l'esprit du pacte de Bruxelles qui, en ce qui concerne nos territoires métropolitains, a déjà eu d'heureux effets pratiques. Je regrette un peu, pour ma part, que cet esprit de collaboration qui avait, dans tous les sens du terme, un magnifique « terrain » d'application en Afrique, rencontre plus d'obstacles sur les rives du Congo qu'à nos frontières mêmes ». Mais l'ambassadeur se veut conciliant et croit devoir assurer au ministre belge que « le gouvernement de l'Afrique-Équatoriale française sera toujours prêt à envisager dans l'esprit le plus amical les offres de collaboration qui pourront lui être faites de la part de l'administration du Congo belge. Je peux espérer, en effet, que l'un des arguments mis en avant il y a quelques mois par un haut fonctionnaire de votre gouvernement général pour écarter le projet de mise en commun de l'aéroport de Brazzaville, à savoir que la Belgique et la France, en cas de difficultés internationales, pourraient de pas être dans le même camp, est une simple boutade qui ne correspond en rien aux intérêts si étroitement unis de nos deux pays »³¹³.

³¹¹ AMAEB-AA, dossier AE/II 671 (2943), Note anonyme « Rapport de Paris. Nouveau terrain de Brazzaville », Bruxelles, 19 janvier 1950, p. 1.

³¹² ANOM, Fonds 1 Aff. pol. 2179/3, Lettre de P. van Zeeland à J. de Hautecloque, Bruxelles, 7 juin 1950, p. 1.

³¹³ ANOM, Fonds 1 Aff. pol. 2179/3, Lettre de J. de Hautecloque à P. van Zeeland, Bruxelles, 9 juin 1950, p. 1.

Quoi qu'il en soit, les Français ne semblent pas encore prêts de désarmer. À peine nommé, Guy Quoniam de Schompré, le nouveau consul général de France au Congo belge, relance l'idée d'une collaboration franco-belge autour des aéroports voisins de Léopoldville et de Brazzaville. Sans tarder, il informe le vice-gouverneur général Henri Cornelis, directeur général des Affaires économiques du Congo belge, de son désir d'offrir à Brazzaville l'hospitalité aux appareils de la Sabena pendant la durée des travaux en cours à l'aéroport de Léopoldville. Mais là encore, demeurant inflexibles, les Belges déclinent la proposition française. Cornelis ne cache d'ailleurs pas à son interlocuteur que les autorités belges font de cette affaire une question d'orgueil national. Le fait de devoir recourir à des installations étrangères pour se rendre au Congo serait en effet ressenti comme une humiliation. Dans ces conditions, les Français s'efforcent de trouver une solution de rechange. Puisqu'il s'avère politiquement impossible de construire un seul aéroport franco-belge sur les rives du fleuve Congo, ne pourrait-on pas en effet imaginer d'affecter l'un des deux terrains d'aviation au seul trafic civil et faire de l'autre un aéroport militaire franco-belge ? Pour Paris, où on se montre convaincu que l'aéroport de Brazzaville doit demeurer un terrain civil, une telle solution offre de grands avantages. Elle aurait notamment pour effet de rassurer les Belges toujours très inquiets de la concurrence commerciale que la compagnie Air France pourrait faire à la Sabena à partir du territoire aérien. Par la même occasion, l'aéroport de Brazzaville resterait le seul aéroport civil de classe internationale en Afrique centrale. Et en installant sa base d'aviation d'Afrique centrale à Léopoldville, l'état-major français pourrait enfin acquérir un droit de regard automatique sur les moyens de défense de la colonie belge³¹⁴.

Sans tarder, Robert Schuman fait savoir à son collègue François Mitterrand, ministre de la France d'outre-mer, tout le bien qu'il pense de cette solution³¹⁵. Mitterrand se montre à son tour enthousiaste. S'il estime certes qu'il appartient désormais au gouvernement belge de prendre l'initiative officielle, il pense en effet que l'installation d'appareils militaires belges et français à Léopoldville s'inscrit idéalement dans le cadre de la collaboration militaire prévue par le pacte de Bruxelles³¹⁶. Le ministère français de la Défense nationale est aussitôt saisi de la proposition de répartition. Mais celui-ci se montre beaucoup plus dubitatif. Pour le

³¹⁴ ANOM, Fonds 1 Aff. pol. 2179/3, Lettre de G. Quoniam de Schompré à R. Schuman, Léopoldville, 26 octobre 1950, 5 p.

³¹⁵ ANOM, Fonds 1 Aff. pol. 2179/3, Lettre de R. Schuman à F. Mitterrand, Paris, 6 novembre 1950, 1 p.

³¹⁶ ANOM, Fonds 1 Aff. pol. 2179/3, Note de R. Delavignette, directeur des Affaires politiques du ministère de la France d'outre-mer, à M. le directeur des Affaires militaires (Bureau Défense-Organisation), Paris, 8 décembre 1950, 2 p.

général de brigade Adolphe Vézinet, secrétaire général adjoint de la Défense nationale, l'utilisation du terrain de N'Djili par l'aviation militaire française ne présente en effet que de faibles avantages en regard des difficultés qu'elle comporte. Il juge d'ailleurs préférable de laisser s'exercer une concurrence qui, selon lui, joue en la faveur de l'aéroport de Brazzaville tant que celui de Léopoldville ne sera pas terminé³¹⁷. De son côté, le général Jean-Étienne Valluy, inspecteur des forces terrestres d'outre-mer, s'oppose à toute formule de compromis estimant lui aussi que l'aéroport de Brazzaville peut supporter un important trafic civil sans être gêné par celui de l'aviation militaire³¹⁸.

Même s'il reconnaît que la contre-partie militaire du projet aérien pose une série de questions épineuses, notamment en ce qui concerne l'exercice du commandement, les mesures de sécurité et l'installation matérielle d'une force aérienne en territoire étranger, Mitterrand ne tarde pas à souligner les avantages d'une reprise des conversations franco-belges sur un plan strictement commercial. A condition, précise-t-il, de conclure un arrangement qui réservera à l'aérodrome de Maya-Maya la totalité du trafic jusqu'alors partagé entre les deux terrains d'aviation³¹⁹. Quelques jours plus tard, évoquant à nouveau la construction du nouvel aéroport de Léopoldville, il confiera même à Jules Moch, ministre de la Défense nationale, « qu'il y a lieu de faire notre possible pour qu'un tel projet soit abandonné »³²⁰. Pour les Français, il faut donc agir au plus vite pour empêcher les Belges d'entrer dans la compétition. Tranché, le point de vue de Mitterrand est partagé par le gouverneur général de l'AEF, Bernard Cornut-Gentille. Celui-ci estime en effet que la nécessité de grouper les moyens d'entretien du matériel volant, l'organisation des services administratifs et techniques des compagnies aériennes, le coût des mesures de sécurité et les exigences des correspondances entre les vols long courrier ne manqueront pas de provoquer bientôt une concentration du trafic sur l'un ou l'autre des deux aéroports. Aussi est-il jugé important de renforcer sans délai l'équipement de l'aéroport de Maya-Maya afin de fixer définitivement les compagnies internationales qui y font déjà escale et d'amorcer ainsi la concentration du trafic aérien au

³¹⁷ Archives du Service historique des Armées (Vincennes), dossier 14 H 86, Lettre de J. Moch (ministre de la Défense nationale), à Robert Schuman, Paris, 1^{er} février 1951, 2 p.

³¹⁸ Archives du Service historique des Armées (Vincennes), dossier 14 H 86, Note de J.-E. Valluy, Paris, 15 février 1951, 2 p.

³¹⁹ Archives du Service historique des Armées (Vincennes), dossier 14 H 86, « Note pour Monsieur le directeur des Affaires militaires », Paris, 11 janvier 1951, p. 1.

³²⁰ Archives du Service historique des Armées (Vincennes), dossier 14 H 86, Lettre de F. Mitterrand à J. Moch, Paris, 26 janvier 1951, p. 1.

profit de l'aéroport français³²¹. C'est ce qui conduit François Mitterrand à insister auprès du ministre des Travaux publics, des Transports et du Tourisme pour que ses services accélèrent les travaux de modernisation de l'aéroport de Brazzaville³²². Sans doute est-il déjà trop tard. Car la stratégie française se solde par un échec. Les autorités de Paris et de Brazzaville ne parviennent en effet pas en effet à empêcher les Belges de construire leur nouvel aéroport dans la plaine de N'Djili. Il est inauguré en 1953 comme la plateforme de correspondance de la Sabena en Afrique. Cette affaire montre en tout cas qu'au début des années cinquante, le nationalisme économique reste la règle dans les territoires coloniaux alors qu'au même moment les pays européens s'efforcent de mener sur le Vieux continent une politique de rapprochement.

4. Vers une politique européenne des investissements en Afrique ?

Les discussions au sein du comité des territoires d'outre-mer de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), créé en mars 1949, conduisent d'ailleurs les Belges et les Français à mieux coordonner en Afrique leurs politiques d'investissement afin d'éviter les double emploi inutiles³²³. Un comité central d'études franco-belges pour l'Afrique, qui regroupe des fonctionnaires et des industriels, sera même créé en juin 1952³²⁴. Le programme des discussions est varié : examen des problèmes fluviaux et de la répartition du balisage, création en commun de cimenteries et d'usines de pâte à papier, libération des échanges, exportation de produits miniers, confrontation des moyens de recherche et des résultats en matière météorologique, sanitaire et agronomique, développement de la pêche maritime et problèmes de répartition entre les deux pays des produits de la pêche ou encore les échanges d'énergie sur les deux rives du fleuve Congo. Les débuts de la construction européenne offrent, il est vrai, un terrain d'essai privilégié pour une coopération coloniale franco-belge. Du plan de Strasbourg destiné, en 1952, à améliorer les relations économiques entre les pays du Conseil de l'Europe et certains pays d'outre-mer au régime d'association des PTOM à la Communauté économique européenne (CEE) en 1957 en passant, en 1953-1954, par le projet

³²¹ ANOM, Fonds 1 Aff. pol. 2179/3, Lettre de B. Cornut-Gentile à F. Mitterrand, Brazzaville, 21 mai 1951, 2 p.

³²² ANOM, Fonds 1 Aff. pol. 2179/3, Lettre de F. Mitterrand à A. Pinay, Paris, 20 juin 1951, 2 p.

³²³ AMAEB-AA, dossier AE/II, n°2944/679, « Note de Jacques Lefebvre pour la 1ère direction générale. Coordination pratique des plans du Congo belge et de l'AEF », Bruxelles, 3 septembre 1951, 1 p.

³²⁴ AMAEF-DE/CE, Fonds J. Bruneau, dossier n°912, note de René Hoffherr, directeur des Affaires économiques et du plan au ministère de la France d'outre-mer, « Le problème de la coopération franco-belge en Afrique », Paris, 4 août 1952, 45 p.

de Communauté politique européenne (CPE), nombreuses sont les occasions pour les décideurs politiques et économiques de Paris et de Bruxelles de préparer ensemble leur programme d'action outre-mer³²⁵. Face à l'anticolonialisme de Washington, la France cherche d'ailleurs à présenter à l'opinion américaine et mondiale une politique africaine susceptible de recueillir la même approbation que la politique de rapprochement européen. Pour renforcer ses positions et faire cesser son isolement, Paris estime « indispensable de réaliser l'unité de vue en Europe sur le problème colonial ». Aussi voit-elle dans l'Eurafrique, à condition qu'elle ne soit pas ressentie comme exclusive à l'égard des pays tiers et tout particulièrement des États-Unis, un élément utile pour contribuer à créer une atmosphère favorable à ses vues³²⁶.

Très vite, les conférences coloniales bilatérales ou internationales se succèdent à un rythme soutenu. En juin 1946 déjà, la Direction d'Afrique-Levant du Quai d'Orsay, en plein accord avec le ministère de la France d'outre-mer, informe l'ambassade de France à Bruxelles de sa « préoccupation d'établir une coopération coloniale aussi étroite que possible entre nos territoires africains et leurs voisins »³²⁷. Le 11 octobre 1946, l'ambassadeur Brugère informe officiellement Robert Godding, ministre belge des Colonies, du souhait de Paris d'engager des conversations sur les problèmes coloniaux d'intérêt commun. La France, qui tient au caractère confidentiel de ces contacts, insiste en outre sur l'importance de mener les discussions au niveau ministériel afin de donner aux décisions qui seront prises la plus grande autorité politique même si elles seront ensuite mise au point en Afrique par des techniciens des deux pays. Pour les responsables de la rue Oudinot, la voie de la collaboration est précise et clairement balisée. Il s'agit en effet de limiter la coopération franco-belge aux questions techniques en évitant toute discussion de caractère politique. De même à Bruxelles manifeste-t-on une forte réticence à un rapprochement colonial trop étroit en raison notamment des vives inquiétudes, souvent exprimées alors, qu'inspire l'orientation de la politique coloniale

³²⁵ G. Georges-Picot, « De la coopération franco-belge en Afrique », in *Comptes rendus des travaux de la Société royale d'économie politique de Belgique*, janvier 1955, n°232, pp. 3-24.

³²⁶ AMAEF-DE/CE, Fonds J. Bruneau, dossier n°886, note « Problèmes politiques de l'Afrique française sur la scène internationale. Attitude des États-Unis », Paris, 16 juin 1952, pp. 4-5. Sur l'Eurafrique et ses nombreuses implications, on verra M.-T. Bitsch et G. Bossuat (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrique à la convention de Lomé I*, Bruxelles, Bruylant, 2005, 471 p.

³²⁷ AMAEF-DE/CE, Fonds J. Bruneau, dossier n°887, note « Coopération technique franco-belge en Afrique » de Raymond Bousquet, ambassadeur de France à Bruxelles, à Maurice Couve de Murville, ministre français des Affaires étrangères, 17 novembre 1958, p. 2.

française jugée trop libérale et totalement inadaptée à la situation congolaise³²⁸. Celle-ci se traduit notamment par la création, en octobre 1946, de l'Union française qui entend rénover la nature des liens entre la France et son ancien Empire colonial. Pour les autorités françaises, il s'agit surtout de substituer au pouvoir fondé sur la conquête le libre consentement des populations à travers, notamment, le principe de l'autonomie administrative et la participation de représentants de ces populations à l'Assemblée constituante³²⁹. Les Belges y voient une politique très hardie. D'une façon générale, depuis la conférence de Brazzaville, les Belges redoutent que l'assouplissement politique en AEF ait un effet contagieux dans leur colonie. Car s'ils aiment certes répéter que les Congolais connaissent une situation matérielle plus confortable que celle de leurs voisins d'AEF, les Belges ne peuvent pourtant pas s'empêcher de craindre que les Congolais prennent l'habitude de regarder ce qui passe au-delà du fleuve Congo. C'est ainsi que la divergence des formules politiques au Congo et dans les territoires français rend difficile tout accord politique tandis qu'un accord sur des questions plus techniques apparaît comme souhaitable et immédiatement réalisable.

Conforme à son programme, la conférence de Bruxelles de janvier 1947 jette les bases de la coopération technique franco-belge en Afrique. Elle réunit des hauts fonctionnaires du ministère de la France d'outre-mer, emmenés par le gouverneur Henri Laurentie, directeur des affaires politiques, et une délégation du ministère belge des Colonies et du ministère des Affaires étrangères, emmenée par le gouverneur général honoraire Pierre Ryckmans qui, depuis 1946, représente la Belgique au Conseil de tutelle et au Comité des renseignements sur les territoires non autonomes de l'ONU. La rencontre permet notamment de comparer les méthodes d'administration dans les colonies françaises et au Congo belge. Le principe est acquis d'un échange permanent d'informations entre les administrations métropolitaines et

³²⁸ En octobre 1955, la direction générale de la Politique du ministère belge des Affaires étrangères adressera encore à ses agents diplomatiques un rapport extrêmement critique à l'encontre de la politique française en Algérie. Celle-ci est en effet qualifiée d'« incohérente » parce qu'« hésitant pendant plus d'un siècle entre la colonisation, l'assimilation et l'autonomie ». Très détaillé, le rapport traduit la peur d'une contagion indépendantiste au Congo. Bien qu'il soit présenté comme « très secret », ce rapport parvient aux services du contre-espionnage français (SDECE) qui s'empressent de le transmettre à l'Élysée, à Matignon, au Quai d'Orsay, au cabinet du ministre de l'Intérieur et au gouverneur général de l'Algérie. Cf. ANOM, dossier 81 F/20, Note « Le problème algérien », Bruxelles, 3 octobre 1955, 86 p.

³²⁹ B. Droz, « L'impossible réforme de l'Union française », in P. Cauchy, Y. Combeau et J.-F. Sirinelli (dir.), *La Quatrième République et l'outre-mer français*, Paris, Publications de la Société française d'histoire d'outre-mer, 2009, pp. 27-39 ; J. Frémaux, « L'Union française : le rêve d'une France unie (1946-1960) », in P. Blanchard, S. Lemaire et N. Bancel (dir.), *Culture coloniale en France. De la Révolution française à nos jours*, Paris, CNRS Éditions, 2008, pp. 401-409 ; H. Grimal, *La décolonisation de 1919 à nos jours*, Bruxelles, Complexe, 1985, pp. 110-114 ; P. Isoart, « L'élaboration de la Constitution de l'Union française : les Assemblées constituantes et le problème colonial », in C.-R. Ageron (dir.), *Les chemins de la décolonisation de l'Empire français (1936-1956)*, Paris, CNRS, 1986, pp. 15-31.

locales belges et françaises³³⁰. Les Belges expriment néanmoins leur désir d'éviter les contacts entre autochtones qui risqueraient de faire ressortir aux yeux des populations noires du Congo belge les avantages politiques dont jouissent les ressortissants de l'Union française. Ryckmans s'oppose d'ailleurs catégoriquement à la suggestion de faire participer des Africains aux conversations transcoloniales³³¹.

À l'issue de la conférence, il est décidé d'établir entre la France et la Belgique, tant sur le plan des métropoles qu'au niveau des territoires ultramarins, une coopération approfondie sur des sujets d'ordre technique ayant pour but final l'élévation du standard de vie des habitants de ces territoires. Favorables à un rapprochement toujours plus grand avec la Grande-Bretagne et avec les autres puissances coloniales africaines sur ces questions, Bruxelles et Paris plaident pour la mise en place d'une action coordonnée des deux ministères des Affaires africaines par le moyen d'instructions parallèles établies après contacts des services techniques intéressés³³². Sont surtout visés : la formation du personnel colonial et médical, l'enseignement indigène, l'agriculture, l'élevage, la sylviculture, la protection du sol, des cultures, de la flore et de la faune, la lutte anti-acridienne, le contrôle phytosanitaire, la lutte contre la lèpre, la santé et les contrôles phytosanitaires, les transports ferroviaires et les communications fluviales, les échanges commerciaux et les pratiques administratives³³³.

Mais face à la tournure des débats et à la multiplication des résolutions de nature coloniale à l'Assemblée générale des Nations unies, Pierre Ryckmans insiste aussi sur la nécessité de constituer un front commun des puissances coloniales. Car il s'agit bien pour la Belgique, pour la France et pour la Grande-Bretagne de rester « maîtres chez soi »³³⁴. René Massigli, ambassadeur de France à Londres, ne dit pas autre chose lui qui, en janvier 1947, insiste auprès de Georges Bidault, ministre français des Affaires étrangères, sur l'urgence d'une ligne de défense coloniale face aux initiatives des Nations unies et sur la nécessité de préparer

³³⁰ « Une conférence coloniale franco-belge », in *Le Soir*, 29 janvier 1947, p. 3.

³³¹ AMAEF-DE/CE, Fonds J. Bruneau, dossier n°887, note « Coopération technique franco-belge en Afrique » de Bousquet à Couve de Murville, s.d., p. 10.

³³² MRAC, Fonds Cediom, « Collaboration coloniale africaine », Bruxelles, 14 décembre 1949, pp. 1-2.

³³³ AMAEB-AA, dossier AE/II, n°2944/679, « Conclusions adoptées au cours des échanges de vues coloniaux franco-belges tenus au ministère des Colonies à Bruxelles du 27 au 30 janvier 1947 », 7 p.

³³⁴ AMAEB, dossier 18729/I, « Note sur la collaboration coloniale tripartite », Bruxelles, 2 juillet 1948, p. 5.

des prises de position « qui ne peuvent être abordées de façon satisfaisante que dans le cadre d'une étroite collaboration franco-anglaise sinon même franco-anglo-belge »³³⁵.

5. Vers la création d'un front commun des puissances coloniales

La priorité est donc d'élargir et de renforcer le front défensif³³⁶. En réalité, les Belges et les Français voient aussi d'un très bon œil la participation du Portugal aux entretiens intercoloniaux. La République de Salazar ne fait en effet pas encore partie de l'ONU, ce qui offre l'éventuel avantage de soustraire à son appréciation certains aspects coloniaux « tout en favorisant la présentation d'un front commun de toutes les puissances à intérêts coloniaux en Afrique le jour où le Portugal obtiendrait un siège à l'ONU »³³⁷. Aussi, pour éviter que la Belgique soit peut-être tenue à l'écart par Paris ou par Londres, Spaak fait aussitôt pression sur ses partenaires pour associer le Portugal aux pourparlers³³⁸. Il est vrai qu'en dépit de son régime politique dont le caractère antidémocratique est dénoncé, le Portugal est vu à Bruxelles comme un pays atlantiste et comme un allié sûr dans la lutte contre le communisme en Afrique. Même s'il faut certes déplorer l'absence de travaux scientifiques sur l'histoire des relations belgo-portugaises dans la seconde moitié du XXe siècle³³⁹, on sait néanmoins qu'en temps que voisins en Afrique, les Belges et les Portugais sont habitués aux échanges entre l'Angola et l'ouest du Congo, où vit d'ailleurs une importante communauté portugaise³⁴⁰. Massivement établis au Congo dès avant la fin du XIXe siècle, les commerçants portugais se

³³⁵ *Documents diplomatiques français, 1947*, t. I (1^{er} janvier-30 juin), « Lettre de R. Massigli sur la collaboration coloniale franco-anglaise », Paris, 30 janvier 1947, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2007, p. 242.

³³⁶ C. Hodeir, *Stratégies d'Empire. Le grand patronat colonial face à la décolonisation*, Paris, Belin, 2003, p. 245.

³³⁷ AMAEB, dossier 13736/3, lettre du baron Jules Guillaume, ambassadeur de Belgique à Paris, à Paul-Henri Spaak, ministre des Affaires étrangères, Paris, 21 février 1947. Reproduit dans J. Vanderlinden, *Documents diplomatiques belges (1941-1960)*..., p. 69.

³³⁸ AMAEB, dossier 18729/I, lettre de Spaak au baron Joseph van der Elst, ambassadeur de Belgique au Portugal, Bruxelles, n° d'ordre 308, 31 mars 1947, 4 p.

³³⁹ À défaut d'une étude spécifique qui permettrait de mieux connaître la nature des relations politiques et diplomatiques entre la Belgique et l'*Estado Novo* portugais dans le contexte de la Guerre froide, on verra le portrait élogieux que l'ancien représentant permanent de la Belgique auprès de l'OTAN dresse de Salazar dans ses Mémoires. A. de Staercke, *Tout cela a passé comme une ombre. Mémoires sur la Régence et la Question royale*, Bruxelles, Racine, 2003, pp. 31-32 ; 284-296.

³⁴⁰ En 1950, avec près de 3500 personnes recensées, les Portugais représentent 5,89 % de la population blanche du Congo belge, soit la deuxième communauté blanche après les Belges (74,43 %). Les Portugais devançant de loin les Britanniques (2,96 %) et les Français (1,47 %). Données chiffrées tirées du *Rapport sur l'administration de la colonie du Congo belge pendant l'année 1950 présenté aux Chambres législatives*, Bruxelles, 1951, p. 23.

montrent particulièrement actifs dans le secteur des petites et moyennes entreprises, notamment dans le domaine de l'exploration huilière³⁴¹.

Ceci étant dit, la Belgique et le Portugal entretiennent une coopération coloniale poussée dans des domaines aussi variés que le transit des voyageurs et l'interconnexion des réseaux routiers, le transfert des devises, la médecine tropicale et les programmes sanitaires, la politique indigène, la coordination des travaux publics, la recherche en agriculture et la coopération militaire entre leurs territoires africains pour assurer notamment la défense de l'embouchure du fleuve Congo³⁴². De nombreux accords et des conventions ont ainsi été conclus, dès la période de l'entre-deux-guerres, entre la Belgique et le Portugal au sujet notamment du tracé des frontières et des échanges de territoires en Afrique ou de la navigation sur le fleuve Congo et de certains de ses confluent. Il faut dire à ce propos que la Belgique n'a jamais cessé d'espérer pouvoir élargir au Congo sa façade et ses débouchés sur l'Atlantique. Dans le but avoué d'assurer à sa colonie l'entière et exclusive possession de la dernière section du Bas-Congo. Ce qui éviterait aussi qu'une partie du trafic maritime sur le fleuve emprunte des chenaux contrôlés par les Portugais. Aussi la Belgique rêve-t-elle d'obtenir du Portugal la cession de la rive méridionale du fleuve dont le lit délimite, malgré son caractère mouvant, la frontière entre le Congo et l'Angola. L'objectif étant de développer la navigation, d'améliorer les communications vers l'extérieur par voies ferrées et de créer sur l'Océan Atlantique un port en eau profonde. Les Belges s'efforcent de la même manière

³⁴¹ L'histoire des relations entre l'État indépendant du Congo puis le Congo belge avec le Portugal reste à écrire. À titre documentaire, pour la période qui court du XIXe siècle aux années 1980, on trouvera quand même quelques indications dans le livre abondamment illustré de V. Guerreiro, *Os Portugueses no Zaire, Cascais*, 1992, 183 p. Sur les aspects plus spécifiquement diplomatiques de la fixation des frontières en Afrique centrale, l'ouvrage de F. Latour da Veiga Pinto, *Le Portugal et le Congo au XIXe siècle. Étude d'histoire des relations internationales*, Paris, PUF, 1972, demeure indispensable. Pour une analyse des relations belgo-portugaises à travers le prisme particulier des relations Congo-Angola dans l'œuvre du publiciste Pierre Daye, on verra M. Quaghebeur, « Mutations et constantes de l'image du Portugal en Belgique, dans les années 20, chez Georges Eekhoud et Pierre Daye », in A. Fernandes (dir.), *Visão do Portugal por estrangeiros*, Viseu, Centro de literatura portuguesa e brasileira, 2003, pp. 27-43. On trouvera d'intéressants développements sur les relations économiques qui, à travers l'action de grands groupes tels que la Société générale de Belgique, Petrofina et la Banque de Bruxelles, lient le Congo belge à l'Angola dans W. G. Clarence-Smith, « Les investissements belges en Angola (1912-1961) », in Laboratoire « Connaissance du Tiers-monde » (dir.), *Entreprises et entrepreneurs en Afrique (XIXe-XXe siècles)*, t. 1, Paris, L'Harmattan, 1983, pp. 423-441. On trouvera aussi quelques bribes d'informations sur les prises de participations de sociétés belges dans les colonies portugaises d'Afrique dans M. C. Lourenço Cardoso, « Investisseurs et investissements belges au Portugal (1884-1914) », in M. Dumoulin et E. Stols (dir.), *La Belgique et l'étranger aux XIXe et XXe siècles*, Louvain-la-Neuve/Bruxelles, Collège Érasme/Éd. Nauwelaerts, 1987, pp. 7-35. Mais on trouvera surtout l'état le plus complet de la question dans l'article que J.-L. Vellut a consacré à « La communauté portugaise du Congo belge (1885-1940) », in J. Everaert et E. Stols (dir.), *Flandre et Portugal. Au confluent de deux cultures*, Anvers, Fonds Mercator, 1991, pp. 315-345.

³⁴² AMAEB, dossier 18729/I, « Mémoire. Entretiens coloniaux luso-belges tenus à Bruxelles les 28, 29 et 30 avril 1948 », 10 p.

d'obtenir la cession de tout ou partie de l'enclave portugaise de Cabinda. La chose n'est pourtant pas simple. Car Belges et Portugais doivent s'entendre sur des compensations équitables. C'est la raison pour laquelle, au sortir de la Première Guerre mondiale, les territoires que les Belges occupent dans l'Est africain allemand constituent à leurs yeux un gage utile pour obtenir le concours des Britanniques et amener leurs traditionnels alliés portugais à faire des concessions territoriales dans la région de Matadi. C'est bien dans cet état d'esprit que la Belgique participe aux travaux de politique africaine de la conférence de la paix à Paris en 1919. En marge des accords Orts-Milner du 30 mai 1919, Londres entame des pourparlers avec Lisbonne. Mais l'affaire échoue. Aussi, faute d'un accord avec le Portugal, la Belgique obtient définitivement un mandat de la Société des nations (SDN) sur le Ruanda et sur l'Urundi³⁴³.

Après la Seconde Guerre mondiale, Bruxelles et Lisbonne s'entendent secrètement pour lutter ensemble contre l'influence de la propagande communiste en Afrique³⁴⁴. Mais aussi contre des visées, supposées ou réelles, d'ingérence ou d'extension d'influence « sous des prétextes de sécurité en Afrique » de la part de la Grande-Bretagne et de l'Afrique du Sud³⁴⁵. Les Belges et les Portugais craignent de faire les frais d'un remaniement territorial en Afrique centrale. En réalité, depuis la fin de la Première Guerre mondiale et la disparition de l'Empire colonial allemand, les Belges considèrent que leurs territoires et les colonies portugaises de l'Angola et du Mozambique ont partie liée. Un axe Bruxelles-Lisbonne se crée. Les possessions belges et portugaises constituent pour les deux pays des éléments d'équilibre par rapport aux empires britannique et français et face aux appétits territoriaux à peine dissimulés de l'Afrique du Sud. De par sa position centrale en Afrique, le Congo constitue ainsi une clé de voûte importante de tout l'édifice colonial. Et la pérennité de l'Empire colonial portugais dans ses frontières en Afrique centrale devient un axiome de la politique coloniale belge. De même que le maintien de la balance égale entre les puissances, tant en Afrique qu'en Europe, constitue un principe récurrent de la politique étrangère du pays. Car ce que les Belges redoutent plus que tout c'est de voir une grande puissance s'établir sur la rive gauche du

³⁴³ J. Vangansbeke, « *Comrades in arms ? Het diplomatieke steekspel tussen België en het Britse Empire in Afrika tijdens de Grote Oorlog* », in *Revue belge d'histoire contemporaine*, t. XXXVIII, n°1-2, 2008, pp. 131-158.

³⁴⁴ AMAEB, dossier AF/II, « Problèmes de politique étrangère concernant le Congo belge », Bruxelles, 6 mai 1955, 18 p.

³⁴⁵ CEGES, Fonds Jacques Delvaux de Fenffe, Dossier AA 669/22, « Traité de Saint-Paul de Loanda », Bruxelles, 14 avril 1958, 3 p.

fleuve Congo au détriment du Portugal³⁴⁶. Ce qui explique l'étroitesse des relations entre la Belgique et le Portugal, les Belges étant depuis longtemps convaincus que la bonne santé économique et politique du Portugal en Afrique subsaharienne renforce aussi leurs propres positions³⁴⁷. La pénétration des investissements belges, qui dominant peu à peu mais discrètement l'économie angolaise (secteur minier, plantations de café, prospection pétrolière, industrie alimentaire, ...), est d'ailleurs souvent présentée comme une simple extension des activités économiques au Congo. En ce qui les concerne, les autorités portugaises qui sentent leur colonie convoitée se satisfont, faisant contre mauvaise fortune bon cœur, de trouver dans la Belgique un allié somme toute rassurant. Après la guerre, des accords militaires seront conclus entre les deux pays pour assurer la défense de l'embouchure du fleuve Congo. Et en 1959 encore, commentant la possibilité de mettre sur pied une commission consultative politique réunissant tous les trois mois des fonctionnaires coloniaux britanniques, français, belges et portugais, Jacques Delvaux de Fenffe, directeur général de la politique au ministère belge des Affaires étrangères - et ancien ambassadeur de Belgique à Lisbonne - insiste auprès de son ministre Pierre Wigny sur l'absolue nécessité de s'assurer préalablement de la position portugaise pour pouvoir peser utilement face aux deux autres délégations³⁴⁸.

Dès les débuts de l'après-guerre, Ryckmans plaide activement pour que les futures conversations techniques prennent un caractère tel qu'elles puissent être présentées comme des conférences régionales à tout organisme international qui chercherait à imposer aux États coloniaux des mesures en vue de limiter leur souveraineté. Ce n'est rien d'autre qu'une politique du fait accompli. Ryckmans considère en effet que ces conférences régionales permettront de répondre aux « accusations des États anticolonialistes qui portent sur l'inconvénient de frontières politiques artificielles »³⁴⁹. L'argument porte indubitablement. Il ne faudra en effet pas longtemps avant que les autorités coloniales françaises, britanniques et belges se revoient de façon officieuse à Paris afin de se concerter avant la première réunion à New York du Conseil de tutelle. Les 10, 11 et 12 mars, la délégation belge insiste à nouveau pour voir le Conseil de tutelle maintenu dans le rôle strict que la Charte des Nations unies lui

³⁴⁶ AGR, Fonds O. Louwers, dossier 172, « La politique du département en matière coloniale depuis 1922 », Bruxelles, novembre 1938, pp. 13-14.

³⁴⁷ P. Daye, *Congo et Angola*, Paris, La Renaissance du Livre, 1929, pp. 125, 135-136 et 143-148.

³⁴⁸ CEGES, Fonds Jacques Delvaux de Fenffe, Dossier AA 669/22, « Note pour Monsieur le ministre des Affaires étrangères », Bruxelles, 13 mai 1959, 3 p.

³⁴⁹ AMAEF-DE/CE, Papiers J. Bruneau, dossier n°887, note « Coopération technique franco-belge en Afrique » ..., p. 10.

reconnaît³⁵⁰. La fermeté de la diplomatie belge ne doit pas faire oublier qu'au sujet de sa politique africaine, le pays se trouve par rapport à l'ONU dans une double position. D'une part la Belgique doit se soumettre au contrôle du Conseil de tutelle pour sa gestion du territoire sous mandat du Ruanda-Urundi. Ce qui signifie qu'elle reçoit chaque année une mission de visite des Nations unies qui se rend compte sur place des progrès accomplis. En revanche, en ce qui concerne le Congo, elle se trouve dans une position beaucoup plus facile. Elle se borne en effet à remettre devant le Comité spécial des renseignements de nature statistique, économique, sociale et culturelle³⁵¹.

Vues sous l'angle belge, les consultations entre Paris et Bruxelles mettent aussi en lumière les tensions récurrentes entre le ministère des Colonies et celui des Affaires étrangères pourtant seul compétent, en vertu de l'article 28 de la Charte coloniale de 1908, pour les relations de la Belgique avec les puissances étrangères au sujet de la colonie³⁵². Dès les premières rencontres franco-belges, Octave Louwers s'oppose fermement à l'établissement d'une liaison directe entre le ministère de la France d'outre-mer et le ministère belge des Colonies³⁵³. Invoquant la Charte coloniale, Paul-Henri Spaak ne manque pas non plus de rappeler son collègue Godding à l'ordre. S'il tolère certes l'échange d'informations et de documentation entre la Place royale et la rue Oudinot et entre les administrations territoriales, « il doit être entendu que pour toute question de principe, toute question importante ou toute question à caractère politique, il convient de s'en tenir à la voie diplomatique normale »³⁵⁴. Répondant, le 21 mars 1947, à la décision du gouvernement de nommer Constant Dupont, chef du service des Affaires politiques au ministère des Colonies, comme agent chargé de centraliser à Bruxelles les questions touchant à la coopération technique franco-belge en Afrique et d'assurer la liaison directe avec le ministère de la France d'outre-mer, les Affaires étrangères s'empressent d'informer le Quai d'Orsay que, sauf pour les cas purement

³⁵⁰ AMAEB-AA, dossier AE II 347 B, note de C. Dupont, directeur au ministère des Colonies, « Entretien de Paris les 10, 11 et 12 mars 1947 », Bruxelles, 19 mars 1947, p. 2.

³⁵¹ P. Struye, « Palabres à l'ONU. Un anticolonialisme qui devient maladif », in *La Libre Belgique*, 5 décembre 1949, p. 1 ; Y. Philip, « Malaise aux Nations unies. Comment les questions coloniales belges sont traitées à l'ONU », in *La Libre Belgique*, 4 juillet 1952, p. 3 ; A. Durieux, « La colonie et l'Organisation des Nations unies », in *Journal des tribunaux d'outre-mer*, 15 janvier 1953, n°31, pp. 1-3.

³⁵² Sur la « Loi sur le gouvernement du Congo belge », voir J. Stengers, *Belgique et Congo. L'élaboration de la Charte coloniale*, Bruxelles, La Renaissance du livre, 1963, 251 p.

³⁵³ AMAEB, dossier 18729/I, « Note sur les conversations coloniales franco-belges les 27, 28 et 29 janvier 1947 », Bruxelles, 4 février 1947, p. 3. Voir aussi, pour une brève mise au point, G. Van Pottelbergh, *Octave Louwers (1978-1959). « Éminence grise » van het Belgische koloniaal establishment. Een studie naar de netwerken en denkbeelden in het koloniaal milieu*, Vrije Universiteit Brussel, Mémoire de licence inédit en histoire, 2005, pp. 136-138.

³⁵⁴ AMAEB, dossier 18729/I, lettre de Paul-Henri Spaak à Robert Godding, Bruxelles, 15 février 1947, 1 p.

techniques et administratifs prévus par le mémorandum franco-belge de janvier 1947, la voie diplomatique restera la règle dans les relations entre les deux gouvernements concernant les affaires coloniales³⁵⁵. En sens inverse, le ministère des Colonies s'oppose catégoriquement à la suggestion d'un représentant de la rue de la Loi d'associer des indigènes aux conversations et aux conférences franco-belges³⁵⁶. En réalité, il y a longtemps déjà que les Affaires étrangères sont agacées par le fait que, pour des raisons de facilité, les autorités des territoires voisins du Congo ont de plus en plus souvent tendance à se passer de l'intermédiaire des représentants diplomatiques ou consulaires belges et à entrer directement en contact avec les autorités territoriales de Léopoldville. À Bruxelles, chacun des deux départements est très jaloux de ses prérogatives. Ainsi les fonctionnaires du ministère des Colonies n'hésitent-ils pas à reprocher au ministère des Affaires étrangères de n'avoir pas été associés à la préparation de certaines négociations internationales où des intérêts coloniaux étaient pourtant en jeu. Ils leur reprochent aussi d'ignorer certaines réalités africaines et de sacrifier parfois les intérêts de la colonie à des fins diplomatiques. Les conflits de pouvoirs et de compétences sont fréquents.

Faisant suite à une série de conversations bilatérales discrètes entre Belges, Britanniques et Français, une conférence tripartite est organisée au Quai d'Orsay du 20 au 22 mai 1947³⁵⁷. Si les trois délégations jugent utile la tenue d'une telle réunion interafricaine, les Britanniques soulignent aussi combien il est important d'éviter de donner à la rencontre et aux décisions des Trois l'apparence d'un « complot colonial ». C'est d'ailleurs la raison pour laquelle est vite abandonnée l'idée de réaliser un film en commun entre les Belges, les Britanniques et les Français montrant l'action civilisatrice des puissances coloniales en Afrique. Dans le mémorandum qu'il adresse à ses collègues du gouvernement britannique, le ministre des Colonies Arthur Creech Jones définit précisément les objectifs de la coopération en Afrique. Présentant la coopération coloniale comme une application directe de l'esprit du traité de Dunkerque signé le 4 mars 1947 entre la France et le Royaume-Uni en matière d'assistance militaire, Creech Jones insiste sur l'opportunité d'associer aux discussions les administrations territoriales et les représentants du Portugal, de l'Afrique du Sud et de la Rhodésie. Mais il

³⁵⁵ AMAEF-DE/CE, Papiers J. Bruneau, dossier n°887, note « Coopération technique franco-belge en Afrique » ..., p. 10.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 11.

³⁵⁷ « Vers une coopération technique en Afrique », in *La Nation belge*, 25 mai 1947, p. 3 ; « Une conférence anglo-franco-belge étudie les modalités d'une politique de coopération en Afrique occidentale », in *Le Soir*, 22 mai 1947, p. 1.

fait surtout de l'amélioration du bien-être des populations locales une condition essentielle pour justifier aux yeux de l'opinion internationale le maintien du régime colonial et la coordination des politiques menées par les métropoles³⁵⁸.

Invitant à la prudence, les représentants des puissances administrantes ne diront pas vraiment autre chose en 1950 en insistant sur le fait que « la nécessité d'opposer un front commun [...] ne s'impose que dans les cas où sont impliquées des questions de principe. Il est même préférable que dans des questions d'importance secondaire les votes des puissances administrantes se partagent pour éviter l'accusation de "faire bloc" »³⁵⁹. De même, évoquant les contacts préliminaires nécessaires entre Bruxelles, Paris et Londres avant de mener des conversations avec le département d'État américain sur des questions coloniales, l'ambassade de Belgique en France estime préférable que ces contacts aient lieu en Europe « pour éviter ingérence presse américaine et interprétation peut-être fâcheuse d'opinion publique européenne »³⁶⁰. Pour les Belges, qui tiennent les Américains pour des partenaires peu compétents dans les questions coloniales, il importe vis-à-vis des États-Unis de maintenir le plus possible une attitude commune avec la France, avec la Grande-Bretagne et éventuellement avec le Portugal. Aussi sont-ils peu enclins à traiter séparément des questions qui se posent au Conseil de tutelle avec Washington. En préparant la position de la délégation française à la Conférence des Trois qui doit se tenir à Londres au début du mois de mai 1950, le Quai d'Orsay confirme qu'« il existe dans la politique des États-Unis vis-à-vis des peuples coloniaux une contradiction profonde : ils espèrent juguler le communisme en octroyant, ou en poussant à octroyer, le maximum de concessions aux aspirations nationalistes. Ils affaiblissent ainsi la position de leurs alliés occidentaux et, par voie de conséquence, la leur propre »³⁶¹.

Afin d'éviter une trop grande immixtion des institutions et des organes spécialisés de l'ONU dans les territoires dépendants en Afrique, la France propose quant à elle de prendre les devants via la création de bureaux régionaux spécialisés et permanents pour les questions

³⁵⁸ Archives nationales britanniques (Kew), dossier CAB 129/19, « Anglo-French-Belgian Collaboration in Africa », Londres, 30 juin 1947, 9 p.

³⁵⁹ PV d'une réunion des puissances administrantes tenue le 14 novembre 1950 à New York, reproduite dans J. Vanderlinden, *Documents diplomatiques belges (1941-1960)*..., p. 73.

³⁶⁰ Télégramme du baron Jules Guillaume à P.-H. Spaak, Paris, 6 juin 1950 reproduit dans J. Vanderlinden, *Documents diplomatiques belges (1941-1960)*..., p. 70-71.

³⁶¹ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2224/3, Note du Quai d'Orsay, Paris, 5 mai 1950, p. 1.

techniques³⁶². Paris souhaite en effet placer son action sur le seul terrain technique « pour éviter des ingérences politiques sous le prétexte d'offres d'assistance ou d'enquête »³⁶³. La rue Oudinot considère d'ailleurs « que ce sera servir des buts généraux de propagande internationale que d'agir ensemble sans attendre l'invitation ou l'assistance d'organismes internationaux nourrissant naturellement certains préjugés sur l'œuvre européenne en Afrique tropicale et équatoriale »³⁶⁴. Convaincus que ce n'est qu'à la condition que l'organisation de la coopération tripartite bénéficie aux populations africaines que les résultats obtenus pourront être présentés à l'opinion publique internationale³⁶⁵, les Belges ne cachent pas non plus la signification politique de la conférence « qui prouve la cordialité des rapports qui existent entre ces puissances et la confiance qu'elles s'accordent mutuellement »³⁶⁶. En ce qui concerne les Nations unies et ses institutions spécialisées, les Trois décident de coordonner leur action afin de ne pas « laisser dévier les débats vers le terrain politique »³⁶⁷. Ils s'engagent à fournir à leurs délégués dans les institutions spécialisées de l'ONU des instructions précises et identiques. Ils s'entendent aussi pour éventuellement inviter des représentants des institutions spécialisées à certaines conférences techniques et pour transmettre à l'ONU des renseignements accompagnés de commentaires réduits à ce qui est absolument nécessaire pour en faire comprendre la portée et la signification exacte. Bien conscients des risques d'ingérence onusienne, les Belges, les Britanniques et les Français voient malgré tout dans cette politique prudente un moyen d'éviter les inconvénients qu'ils redoutent d'une immixtion des institutions spécialisées dans leur domaine africain. Il s'agit en effet d'éviter de donner à la coopération interafricaine l'allure d'une défense contre l'ONU et d'empêcher l'opposition des États-Unis qui voient avec une certaine sympathie les efforts des puissances coloniales en faveur des populations autochtones. Les Trois décident aussi de chercher à substituer préventivement leurs bureaux communs et permanents en Afrique aux organes spécialisés que l'ONU chercherait à créer elle-même au sud du Sahara³⁶⁸.

³⁶² AMAEB, dossier AF 1/1 (1955), « Problèmes de politique étrangère concernant le Congo belge », Bruxelles, 6 mai 1955, p. 9.

³⁶³ AMAEB-AA, dossier AE II 347/B, note du ministère de la France d'outre-mer, « Création d'organismes régionaux de coopération en Afrique », Paris, 1947, p. 2.

³⁶⁴ *Idem.*

³⁶⁵ AMAEB-AA, dossier AE II 347/B, « Mémoire des conversations franco-anglo-belges des 20, 21, 22 mai 1947. Procès verbal provisoire », Bruxelles, p. 2.

³⁶⁶ AMAEB-AA, dossier AE II 347/B, note de P.-H. Spaak, « Circulaire d'information n°13. Conférences coloniales anglo-belge-françaises, Paris, mai 1947 », Bruxelles, 6 juin 1947, p. 3.

³⁶⁷ AMAEB-AA, dossier AE II 347/B, note d'Octave Louwers, « Conférence africaine anglo-franco-belge tenue à Paris du 20 au 22 mai 1947 », Bruxelles, 2 juin 1947, p. 6.

³⁶⁸ *Idem.*

Les Trois retiennent enfin l'idée d'un organisme de coopération à l'échelon africain et de rencontres plus fréquentes entre fonctionnaires territoriaux et des ministères des Affaires étrangères et des Colonies. Comme précédemment, il est prévu de faire entrer aussi rapidement que possible le Portugal dans le club pour participer à la coopération intercoloniale européenne³⁶⁹. D'où l'ouverture à Londres, dès le mois de décembre 1947, de discussions anglo-portugaises. De même, sur l'insistance de la délégation britannique, les Trois acceptent l'idée de faire participer l'Union sud-africaine à certains travaux interafricains. La direction des Affaires politiques du Quai d'Orsay n'y voit en tout cas rien d'embarrassant pour autant que la coopération s'exerce sur un plan technique bien déterminé puisque la politique raciale de Pretoria ne permet pas à la France de se lier plus étroitement avec l'Union sud-africaine³⁷⁰.

Deux mois plus tard, les 3, 4 et 5 mai 1948, se retrouvent à Paris les représentants du ministère belge des Colonies et du ministère de la France d'outre-mer qui prévoient notamment l'intensification des échanges d'élèves-administrateurs, de médecins et de responsables de l'enseignement. Mais la conférence fournit aussi l'occasion d'arrêter le principe d'une préparation en commun, au sommet et en Afrique, de toutes les conférences ou commissions internationales touchant aux intérêts des deux pays³⁷¹. Les Belges et les Français ajoutent à leurs conversations un volet économique et examinent ensemble la possibilité de coordonner dans leurs territoires la politique des cours de change, le développement des voies de communication et des ports et le commerce intercolonial. C'est dans ce contexte qu'il faut considérer le projet de certains hauts fonctionnaires coloniaux qui plaident à l'époque pour la création en Afrique d'un Comité africain de coopération économique et sociale pour pallier les lacunes du comité TOM de l'OECE dont la mission essentielle est en effet de collaborer aux plans de relèvement européen sans toujours aborder les problèmes économiques et sociaux sous l'angle spécifiquement colonial³⁷².

³⁶⁹ AMAEB, dossier 18729/II, « Mémoire du *Colonial Office* sur la coopération technique en Afrique », septembre 1949, p. 4.

³⁷⁰ *Documents diplomatiques français, 1947*, t. I (1^{er} janvier-30 juin), Note « La conférence franco-anglo-belge concernant la coopération technique en Afrique », Paris, 23 mai 1947 [?], Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2007, p. 895.

³⁷¹ AMAEF-DE/CE, Papiers J. Bruneau, dossier n°887, note « Coopération technique franco-belge en Afrique », *op. cit.*, p. 18-19.

³⁷² AMAEB, dossier 3047/1111, Lettre de M. Van den Abeele à P. A. Forthomme, Bruxelles, 28 juillet 1949, 2 p.

Dans la logique des projets de Bevin, les Britanniques cherchent aussi les voies et moyens de favoriser la collaboration en Afrique avec la France. En février 1948, des conversations bilatérales ont lieu à Londres. En fait, les représentants du *Colonial Office* voient même dans l'extension de l'entente coloniale franco-anglaise un corollaire à l'aide économique américaine fournie dans le cadre du plan Marshall et de sa contre-valeur dans les territoires d'outre-mer. Sans doute offre-t-elle aussi, avec le soutien des États-Unis, un levier pour activer un *leadership* franco-britannique en Europe occidentale autant que pour le conserver en Afrique³⁷³. En ce qui concerne la coopération économique, Londres et Paris songent notamment à un rapprochement de la politique des prix des produits coloniaux sur les marchés mondiaux, à la coordination des plans de production et à une approche conjuguée des voies de communication et des ports africains. La création d'un *Anglo-French Colonial Committee* est même évoquée. Pour autant, le *Colonial Office* n'entend pas exclure les Belges ou les Portugais des discussions. Sur le plan militaire, les chefs d'états-majors français et britannique multiplient les rencontres sur les moyens de renforcer la sécurité de l'Afrique de l'Est et de l'Ouest et s'interrogent sur l'éventuelle liaison entre la défense interalliée de l'Afrique et celle de l'Europe. Rapidement, les Belges, les Néerlandais et les Luxembourgeois sont informés de ces questions³⁷⁴. Mais il est finalement décidé de multiplier les contacts bilatéraux pour éviter de créer en Europe une nouvelle structure institutionnelle « which would not only excite to an even greater degree the suspicions of African opinion, but would almost certainly lead to requests for participation from other powers, including immediately the Union of South Africa and possibly the United States and even Soviet Russia »³⁷⁵.

En parallèle aux discussions politiques entre les administrations gouvernementales, diverses initiatives moins officielles témoignent elles aussi de l'évolution des esprits dans les milieux coloniaux en Europe. A preuve la conférence internationale d'études sur les territoires d'outre-mer de l'Europe occidentale organisée en juin 1948 à Amsterdam par l'Institut des

³⁷³ A. S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe (1945-1951)*, Londres, Routledge, 1992, pp. 61-66 ; C. Sanderson, *France, Grande-Bretagne et défense de l'Europe (1945-1958). L'impossible alliance ?*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003, pp. 116-126.

³⁷⁴ J. Kent- J. W. Young, « The Western Union concept and British Defence Planning (1947-1948) », in R. Aldrich (dir.), *British Intelligence, Strategy and the Cold War (1945-1951)*, Londres, Routledge, 1992, pp. 166-192 ; C. Sanderson, « La Grande-Bretagne et l'Eurafrrique au début de la guerre froide. Le cas de la préparation des conversations d'état-major de Dakar en 1950 », in M.-T. Bitsch-G. Bossuat (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrrique à la convention de Lomé I*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 165-184.

³⁷⁵ « The Anglo-French colonial talks, 17-20 Feb. Minute by Sir S. Caine, 24 March 1948 », in R. Hyam (dir.), *British documents on the End of Empire, Series A. Volume 2, The Labour Government and the End of Empire (1945-1951)*, Part II, *Economic and International Relations*, Londres, HMSO, 1994, p. 426.

Indes. S'y retrouvent plusieurs dizaines de hauts fonctionnaires et d'experts belges, britanniques, français, néerlandais et portugais qui échangent leurs idées sur les méthodes coloniales et sur l'avenir de la colonisation³⁷⁶.

On l'a vu, pour le *Foreign Office*, il ne fait pas de doutes que la création d'une Europe occidentale appelle une action parallèle en Afrique. Dans cette perspective, Londres craint d'ailleurs que si les puissances coloniales ne se montrent pas capables d'organiser leur coopération en Afrique, les autres États européens entreront dans la danse et prendront les choses en mains. Au risque d'un retour au pacte colonial et de voir les intérêts économiques immédiats de l'Europe, notamment dans l'exploitation des matières premières, l'emporter sur les besoins des populations autochtones. Qu'elles le veuillent ou non, les métropoles se sentent donc placées sur la sellette et soumises à une obligation de résultat. Aussi est-ce la raison qui les pousse à tenter de sortir de leur politique défensive pour reprendre enfin l'initiative sur la scène internationale. Autant que possible sur la base de projets qui couvriraient à la fois les aspects techniques, économiques voire même politiques ou militaires. Pendant plusieurs années, ces questions sont au cœur des discussions qui se poursuivent entre les administrations coloniales européennes. C'est en tout cas l'objectif que poursuit Pierre Wigny quand il se rend à Londres en janvier 1950 pour rencontrer Arthur Creech Jones et les plus hauts responsables du Colonial Office. Au-delà d'une amélioration des aspects techniques tels que les transports, la recherche agronomique et l'information médicale, le ministre belge tient en effet à renforcer la coopération coloniale pour permettre aux puissances concernées de mieux encadrer, voire de mieux s'opposer à l'interventionnisme américain en Afrique³⁷⁷.

6. Une contre-offensive institutionnelle. La Commission de coopération technique en Afrique au Sud du Sahara

À partir de 1948, le lancement par l'ONU d'un plan d'assistance technique aux pays sous-développés influence définitivement la coopération technique en Afrique et provoque le passage progressif d'une approche bilatérale à une approche multilatérale. Les Belges, les Britanniques et les Français sont aussi très inquiets des projets du Comité économique et

³⁷⁶ « Note de BEF Gage à E. Bevin: International study conference on overseas territories of Western Europe. Amsterdam, 9-12 June 1948 », in R. Hyam (dir.), *British documents on the End of Empire...*, pp. 431-435.

³⁷⁷ Archives nationales britanniques (Kew), dossier CO 936/62/11, Note de Sir George Rendel, « Belgian Colonial Minister's Visit (January 23rd-25th, 1950) », Bruxelles, 19 janvier 1950, 3 p.

social de l'ONU (Ecosoc) qui envisage de faire adopter à sa session de l'été 1949 une résolution sur la création d'un organisme régional africain³⁷⁸. C'est la raison pour laquelle ils décident d'associer enfin le Portugal à leurs efforts et de présenter à l'ONU un plan d'action et de coopération avec les institutions existantes à travers leur propre organisme qu'ils entendent créer en Europe³⁷⁹. Mais pour prévenir tout reproche de colonialisme, la France insiste aussi sur la création en Afrique d'un bureau régional de ce futur organisme³⁸⁰. Il s'agit de pouvoir riposter aux projets de l'ONU par une déclaration commune constatant l'existence d'un organisme permanent comparable à celui que les Nations unies se proposent de créer. Dans un premier temps, les Belges, les Britanniques et les Français envisagent de recourir au Comité des territoires d'outre-mer dont l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) s'est dotée en 1949. Projet qui ne tarde pas pourtant à soulever plusieurs objections. Car ce comité regroupe cinq pays (Belgique, France, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni) dont les Pays-Bas qui ne possèdent pas de territoires en Afrique. Et alors même qu'à Bruxelles on se plaint régulièrement du peu d'empressement que manifestent les Néerlandais à soutenir la Belgique dans son combat à l'égard du comité des renseignements des Nations unies.

Le moins qu'on puisse dire est en effet que l'attitude des Néerlandais à New York dans le domaine colonial fait l'objet au ministère belge des Affaires étrangères de commentaires peu amènes. Ce qui est jugé d'autant plus regrettable que les deux pays partagent par ailleurs, notamment à travers le Benelux, de très nombreux intérêts communs. Ainsi, évoquant en 1955 encore les désaccords entre les Belges et les Néerlandais en matière coloniale, Luc Smolderen, attaché à la délégation permanente de la Belgique auprès de l'ONU, n'hésite pas à déplorer que « l'attitude des Pays-Bas aux Nations unies est faite de concessions et de compromissions, au détriment bien souvent de la collaboration si souhaitable entre puissances administrantes en général, et de la collaboration belgo-néerlandaise en particulier, lesquelles font pourtant l'objet de nombreuses réunions de coordination avant chaque session

³⁷⁸ J. Gérard, « Inquiétudes au sujet du Congo. Le plan décennal sera-t-il réalisé par les Américains ? », in *La Libre Belgique*, 10 janvier 1950, p. 1.

³⁷⁹ AMAEB, dossier 18729/II, « Aide-mémoire sur les échanges de vues qui ont eu lieu entre Belges, Britanniques et Français concernant le développement de la coopération technique en Afrique », Bruxelles, 31 mai 1949, 2 p.

³⁸⁰ AMAEB, dossier 18729/II, « Réunion tenue au ministère des Colonies le 31 mai 1949 en vue de discuter le projet de création d'un bureau technique africain destiné à prévenir une initiative identique émanant de l'ONU », Bruxelles, 3 juin 1949, p. 6.

importante »³⁸¹. Le ministère de la France d'outre-mer soulève d'autres difficultés. Le comité TOM de l'OECE n'est en effet compétent que pour des questions économiques et sociales. Par ailleurs, parmi les dix-neuf pays de l'OECE, il n'y en a que cinq qui ont des responsabilités outre-mer. Enfin, on craint que les États-Unis ne se servent de l'aide Marshall en Afrique pour s'immiscer dans les affaires coloniales des pays bénéficiaires³⁸². Ainsi le Quai d'Orsay pointe-t-il le danger qu'il y aurait à voir le Comité TOM « saisi par le représentant américain [...] d'un vaste plan d'aménagement et de coordination des transports en Afrique noire dont la réalisation serait confiée à des entreprises et à des techniciens américains »³⁸³.

Face à ces difficultés et poussées dans le dos par l'urgence, la France, la Grande-Bretagne et la Belgique décident en 1952 d'établir des contacts toujours plus réguliers en vue d'établir une politique commune par rapport aux sujets coloniaux évoqués à l'ONU. Des réunions sont alors organisées annuellement qui permettent aux délégués des trois puissances d'échanger leurs points de vue sur les questions intéressant l'Afrique et qui figurent à l'ordre du jour de la prochaine Assemblée générale. Mais peu à peu, l'habitude se prend aussi d'évoquer mutuellement des questions africaines sans rapport direct avec celles traitées à New York ou à Genève. Avec l'adhésion en 1955 du Portugal aux Nations unies, les conversations désormais quadripartites abordent en effet des questions économiques ou la lutte contre les activités dites subversives en Afrique. C'est ainsi que la modification progressive du but initial de ces réunions permet l'examen de presque tous les problèmes ayant trait au continent africain³⁸⁴.

Rapidement, cette lente activité politique se double d'une coopération scientifique. Rien qu'en 1948, on recense ainsi près d'une dizaine de rencontres internationales. En janvier, se tient à Brazzaville la première conférence interafricaine sur la maladie du sommeil. Un mois plus tard, c'est au Nigéria qu'a lieu la première conférence africaine du travail bientôt suivie

³⁸¹ AMAEB, dossier AE 3283/liasse 1801 ter, « Note pour Monsieur le ministre. Attitude des Pays-Bas et de l'Italie en matière coloniale », Bruxelles, 7 septembre 1955, p. 1.

³⁸² R. Schreurs, « Un plan Marshall pour l'Afrique ? Le Comité des territoires d'outre-mer et les origines de la coopération européenne en Afrique », in R. Griffiths (dir.), *A la découverte de l'OECE*, Paris, OCDE, 1997, pp. 91-103.

³⁸³ Cité dans C. H. Davis, « L'internationalisation de la coopération scientifique et technique en Afrique coloniale », in *Relations internationales*, n°46, été 1986, pp. 227-248.

³⁸⁴ CEGES, Fonds Jacques Delvaux de Fenffe, Dossier AA 669/22, « Conversations portant sur les problèmes africains », Bruxelles, 13 mai 1959, 3 p.

à Nairobi par la conférence interafricaine sur la peste bovine ou par la conférence africaine des sols à Goma, au Congo belge. Ces conférences internationales donneront ensuite naissance à un Bureau permanent interafricain pour la tsé-tsé et la trypanosomiase, à un Bureau interafricain des épizooties et à un Bureau interafricain des sols et de l'économie rurale. Mais ces nouvelles structures scientifiques n'ont malgré tout qu'un caractère empirique. C'est la raison pour laquelle la Belgique, la France et la Grande-Bretagne en viennent à envisager une institutionnalisation de leur coopération intercoloniale³⁸⁵.

Après une première réunion à Londres en septembre 1949 - au cours de laquelle les représentants des Trois s'entendent pour réclamer ensemble l'élection de membres européens au Conseil de tutelle de l'ONU³⁸⁶ - une première session de ce qui deviendra la Commission de coopération technique en Afrique au Sud du Sahara (CCTA) est organisée à Paris du 11 au 14 janvier 1950 afin d'en définir les statuts et de préciser les vues des gouvernements des pays fondateurs : Belgique, France, Grande-Bretagne, Portugal, Rhodésie du Sud et l'Union sud-africaine. Très vite, le cas de l'Italie pose problème. Certains s'interrogent en effet sur l'opportunité de l'associer aux travaux de la CCTA. Mais la Belgique et la France s'y opposent catégoriquement. Les Belges craignent en effet que l'Italie ne profite de son admission à une structure telle que la CCTA pour faire valoir ses revendications permanentes en matière d'émigration de la main-d'œuvre en Afrique. De son côté, la France prend elle aussi une position en flèche³⁸⁷. Après avoir pourtant soutenu en 1948 et 1949 les efforts des Italiens aux Nations unies pour obtenir la tutelle sur leurs anciennes colonies, le Quai d'Orsay pointe les divergences de vues entre Rome et Paris en matière coloniale³⁸⁸. C'est qu'après le rejet en mai 1949 par l'Assemblée générale de l'ONU du projet de résolution italo-britannique relative au statut de la Libye, de la Somalie, de l'Éthiopie, de l'Érythrée occidentale et orientale, de la Cyrénaïque, de la Tripolitaine et du Fezzan, les Italiens virent de bord. Ne conservant que pour dix ans la tutelle sur le territoire somalien, ils semblent

³⁸⁵ Voir D. Van Gansen, *De interkoloniale samenwerking in zwart Afrika. Het ontstaan en de groei van de technische coöperatie in koloniale Afrika na de Tweede Wereldoorlog*, Katholieke Universiteit Leuven, mémoire de licence inédit en histoire, 2000, 142 p.

³⁸⁶ Lettre d'O. Louwers à Walter Loridan, directeur général de la Politique au ministère belge des Affaires étrangères, Bruxelles, 30 septembre 1949, reproduite dans J. Vanderlinden, *Documents diplomatiques belges (1941-1960)*..., p. 104.

³⁸⁷ P. Guillen, « Le vicissitudini dei rapporti franco-italiani dall'incontro di Cannes (dicembre 1948) a quello di Santa Margherita (febbraio 1951) », in A. Varsori (dir.), *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, Milan, Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto, 1993, pp. 258-259.

³⁸⁸ P. Guillen, « Une menace pour l'Afrique française. Le débat international sur le statut des anciennes colonies italiennes (1943-1949) », in C.-R. Ageron (dir.), *Les chemins de la décolonisation de l'Empire français*, Paris, CNRS, 1986, pp. 69-81.

désormais bien décidés à se rapprocher du camp anticolonialiste et n'hésitent dès lors plus à soutenir les indépendances africaines. Ainsi la coopération internationale sous l'égide de l'ONU et l'établissement de relations privilégiées avec les nouveaux régimes africains apparaît à Rome comme le meilleur moyen de sauvegarder les intérêts des ressortissants italiens en Afrique et de favoriser l'installation outre-mer des surplus de main-d'œuvre du *Mezzogiorno*. La nouvelle politique philo-arabe de la diplomatie italienne, du moins en ce qui concerne l'Égypte, ne manque bien sûr pas d'irriter le Quai d'Orsay qui, invoquant un manquement à la nécessaire solidarité méditerranéenne, voit dans cette attitude une menace directe pour la stabilité de l'Algérie³⁸⁹. Dans ces conditions, la France ne peut que s'opposer à la participation de l'Italie à la CCTA et à toute forme de collaboration intercoloniale.

En qualifiant leur coopération en Afrique de « technique », les Six entendent faire savoir au monde que les activités de la CCTA ne sont ni économiques ni politiques³⁹⁰. À ce stade, la CCTA n'est encore qu'un arrangement *ad hoc* qui repose sur un accord intergouvernemental. Constituant un canal pour des échanges de renseignements, elle ne prend pas de décision. Elle ne formule que des recommandations. De plus, la règle de l'unanimité fait que l'accord des Six se réalise le plus souvent au niveau du plus petit commun dénominateur. Autrement dit, la CCTA se présente comme une conférence périodique des représentants des pays membres à tour de rôle dans chacune des capitales des Six. Elle regroupe les bureaux scientifiques récemment créés en Afrique et n'a pas de programme d'action directe financé sur ses propres ressources. Mais sur le plan du droit international, la CCTA n'a pas de personnalité juridique. Elle ne dispose d'ailleurs pas d'un secrétariat permanent qui impliquerait un financement conjoint. C'est donc avant tout un centre de promotion et de coordination pour les gouvernements membres. En pratique, c'est le conseiller colonial de l'ambassade de Belgique à Londres qui est chargé, avec l'aide d'un fonctionnaire du *Colonial Office*, d'assurer la gestion intérimaire du secrétariat de la CCTA. En vérité, pressés par l'urgence internationale, les gouvernements estiment qu'il vaut mieux que la CCTA s'affirme comme une institution vivante et efficace avant d'établir trop tôt une structure compliquée dont l'approbation aurait requis de longs débats devant les instances parlementaires des pays membres. Sans tarder, la

³⁸⁹ B. Bagnato, « La politica "araba" dell'Italia vista da Parigi (1949-1955) », in *Storia delle relazioni internazionali*, 1989, n°1, pp. 115-155 ; B. Bagnato, « The Decline of the Imperial Role of the European Powers. France, Italy and the Northern Africa », in A. Varsori (dir.), *Europe 1945-1990s. The End of an Era ?*, Londres, St. Martin's Press, 1995, pp. 182-197.

³⁹⁰ E. T. Verdier, « CCTA-CSA and International Cooperation in the Field of Education », in *Civilisations*, n°2, 1960, pp. 201-208.

CCTA organise de nombreuses conférences techniques qui réunissent des experts sur des sujets scientifiques tels que la mouche tsé-tsé et la trypanosomiase, la peste bovine, les sols, le paludisme, l'habitat tropical, la nutrition, l'économie rurale indigène, l'enseignement médical, les statistiques, la sylviculture, la protection de la faune et de la flore, les sociétés coopératives, l'urbanisation, etc...³⁹¹

Mais l'anticolonialisme des Nations unies ne faiblit pas. Ce qui conduit certains hauts fonctionnaires coloniaux à considérer l'ONU comme « an ideal forum for dressing up anti-Colonialism in quasi-juridical form »³⁹². C'est qu'il semble de plus en plus probable que l'Ecosoc instaure une Commission économique pour l'Afrique. L'affaire ne tarde pas en effet à se concrétiser. Ainsi les 29 avril et 2 mai 1958, le Conseil économique et social vote les résolutions créant la Commission économique pour l'Afrique et qui définissent son mandat, sa compétence et sa composition. Elle tiendra sa première réunion à Addis-Abeba en janvier 1959³⁹³.

Pour les Européens, la création de la Commission économique pour l'Afrique rend plus nécessaire encore la coordination des positions belges, françaises et néerlandaises pour s'opposer aux attaques dont pourrait encore faire l'objet le régime d'association des PTOM à la Communauté économique européenne (CEE)³⁹⁴. Aussi, pour affirmer davantage l'existence de la CCTA sur la scène internationale, une convention est signée le 18 janvier 1954 à Londres par les représentants des gouvernements belge, français, portugais, britannique, de la Fédération de la Rhodésie et du Nyassaland (depuis 1953) et de l'Union de l'Afrique du Sud³⁹⁵. Elle réunit en un seul texte juridique les dispositions du statut ainsi que

³⁹¹ AAD, dossier 154, note de Jean De Koninck, secrétaire d'administration, « La coopération technique en Afrique », Bruxelles, 7 novembre 1952, 2 p.

³⁹² « Colonial questions in the United Nations : report by CO of Anglo-French-Belgian talks held in London on 1 and 2 Oct. 1956 » in D. Goldsworthy (dir.), *British documents on the End of Empire*, Series A. Volume 3, *The Conservative Government and the End of Empire (1951-1957)*, Part I, *International Relations*, Londres, HMSO, 1994, p. 412.

³⁹³ G. Migani, « La Communauté économique européenne et la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU. La difficile convergence de deux projets de développement pour le continent africain (1958-1963) », in *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, vol. 13/1, 2007, pp. 133-146.

³⁹⁴ AMAEF-DE/CE, Papiers J. Bruneau, dossier n°865, Lettre de C. Pineau sur la Commission économique africaine, Paris, 6 décembre 1958.

³⁹⁵ Le texte de la convention portant création de la Commission de coopération technique en Afrique au Sud du Sahara (18 janvier 1954) est reproduit dans *La documentation française. Notes et études documentaires*, 22 avril 1954, n°1864, p. 3.

les divers arrangements et recommandations adoptés ultérieurement³⁹⁶. La Belgique refuse toutefois de reconnaître à la CCTA les privilèges et les immunités habituellement consentis aux organisations internationales afin de pouvoir opposer le même refus aux institutions spécialisées des Nations unies³⁹⁷. La CCTA se dote néanmoins d'un secrétariat permanent à Londres qui sert surtout d'office de liaison. Paul-Marc Henry, ancien fonctionnaire à la Direction économique du Quai d'Orsay chargé de la mise en œuvre de la collaboration coloniale interafricaine³⁹⁸, en devient le premier secrétaire général avant de céder, fin 1957, la place à Claude Cheysson également issu du Quai d'Orsay³⁹⁹. Le siège africain du secrétariat de la CCTA et du Conseil scientifique pour l'Afrique (CSA) est fixé à Bukavu, au Congo belge⁴⁰⁰. Les bureaux et les comités techniques se multiplient rapidement : Bureau interafricain des sols et de l'Économie rurale (BIS), Bureau interafricain sur les épizooties (IBED), Service pédologique interafricain (SPI), Comité interafricain des statistiques (CIE), Centre interafricain d'information et de liaison sur le bien-être rural (CIBER), Comité interafricain du logement, Comité interafricain sur la mécanisation de l'agriculture, ... Enfin, en 1958, la CCTA crée un Fonds pour l'assistance mutuelle en Afrique (FAMA) qui s'efforce de concentrer les offres et les demandes d'assistance.

Les Six n'ignorent bien sûr pas que la CCTA apparaît pour beaucoup comme un club colonial fermé dont la vocation réelle serait de permettre aux puissances blanches de maintenir leur suprématie politique en Afrique⁴⁰¹. Club par ailleurs jaloux de son indépendance puisqu'il se garde bien d'établir le moindre lien légal reconnu avec les Nations unies ou avec les institutions onusiennes spécialisées. Et cela malgré le fait que certains plaident encore à la fin des années cinquante pour que la CCTA obtienne un statut d'observateur auprès de la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU. Tout ceci explique sans doute que la

³⁹⁶ *Annales parlementaires de Belgique. Chambre des Représentants. Session 1954-1955*, n°236/1, 24 février 1955, 8 p.

³⁹⁷ AMAEF-DE/CE, Papiers J. Bruneau, dossier n°887, note « Coopération technique franco-belge en Afrique » de Bousquet à Couve de Murville, Bruxelles, 17 novembre 1958, p. 22.

³⁹⁸ P.-M. Henry, « Une expérience de coopération internationale en Afrique : la CCTA (Commission de coopération technique en Afrique au Sud du Sahara) », in *Comptes rendus trimestriels des séances de l'Académie des sciences d'outre-mer*, t. XXXII, n°3-4, 1972, pp. 517-523.

³⁹⁹ C. Cheysson, « Œuvre de la Commission de coopération technique africaine », in *Afrique et monde*, 6 novembre 1958, pp. 1 et 4.

⁴⁰⁰ F. Van Langenhove, « Le Congo dans le monde », in *Livre blanc. Apport scientifique de la Belgique au développement de l'Afrique centrale*, t. I, *Introduction. Sciences morales et politiques*, Bruxelles, Académie royale des sciences d'outre-mer, t. 1, 1962, p. 172.

⁴⁰¹ D. Vigier, « La Commission de coopération technique en Afrique du Sud du Sahara », in *Politique étrangère*, n°3/19, 1954, p. 348.

CCTA soit parfois frappée d'anathème dans certains milieux⁴⁰². C'est notamment le cas de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de plusieurs fédérations syndicales. L'intérêt que porte l'OIT aux conditions de travail dans les territoires du continent africain date du début des années cinquante. Ce faisant, l'OIT ne tarde pas à entrer en concurrence directe avec l'Institut africain du travail (ALI) créé en 1951 à Brazzaville par les États membres de la CCTA. Ceux-ci sont divisés quant à l'attitude à adopter. Tandis que les Britanniques estiment qu'il est prudent de collaborer avec l'OIT, qui regroupe des représentants patronaux, syndicaux et gouvernementaux, les Français, les Portugais et les sud-Africains entendent au contraire tenir l'OIT à l'écart de l'Afrique. Ou à tout le moins minimiser son champ d'action potentiel. Les Belges, qui n'autorisent pas la présence de syndicats au Congo belge avant 1956, sont sur la même ligne défensive. Aussi ces pays insistent-ils pour que l'OIT fasse de l'ALI son seul « bras africain ». Quitte à ce que celui-ci se dote de nouvelles compétences telles que l'encadrement des travailleurs migrants, la formation professionnelle ou l'amélioration de la productivité⁴⁰³. La Confédération internationale des syndicats libres (CISL) figure également au rang des adversaires déclarés de la CCTA. Décidée à contrer en Afrique l'influence politique de la Fédération mondiale des syndicats, émanation de l'Union soviétique et des Républiques populaires, la CISL manifeste rapidement sa sympathie à l'égard des mouvements d'émancipation et du combat des peuples pour l'indépendance. Sur leur garde, les pays membres de la CCTA ont à nouveau des difficultés à adopter une position commune. Si certains veulent purement et simplement interdire la présence des représentants de la CISL dans leurs territoires, d'autres estiment que cette mesure ne fera qu'amplifier les revendications syndicales⁴⁰⁴.

7. Le plan de Colombo pour l'Afrique

Pour certains observateurs, la CCTA n'est qu'un organisme intergouvernemental, se limitant à du travail de seconde main qui s'exerce dans l'indifférence générale des populations

⁴⁰² P.-M. Henry, « La Commission de coopération technique au Sud du Sahara », in *Revue juridique et politique de l'Union française*, n°3, juillet-septembre 1953, p. 286.

⁴⁰³ « Relations with the International Labour Office in regard to activities in Africa. CO memorandum on relations between the ILO and the CCTA. May 1952 », in D. Goldsworthy (dir.), *British documents on the End of Empire*, Series A. Volume 3, *The Conservative Government and the End of Empire (1951-1957)*, Part. III, *Economic and Social Policies*, Londres, HMSO, 1994, pp. 356-361.

⁴⁰⁴ « Anti-colonial attitude of the ICFTU. Letter from CF. Heron to A. Greenhough, ministry of Labour end National Service. 15 July 1952 », in D. Goldsworthy (dir.), *British documents on the End of Empire*, Series A. Volume 3, *The Conservative ...*, pp. 361-362.

intéressées⁴⁰⁵. Sentant que cette situation risque fort d'être reprochée aux Six, les Belges s'interrogent sur l'opportunité politique et sur la possibilité d'adapter la CCTA en élargissant son aire géographique pour permettre l'adhésion d'autres États africains et obtenir la reconnaissance de l'ONU en tant qu'organisation régionale répondant aux objectifs de la Charte de San Francisco⁴⁰⁶. C'est ainsi que les fonctionnaires du ministère belge des Colonies et de la France d'outre-mer conviennent que si l'ancien condominium anglo-égyptien du Soudan, très vaste territoire devenu république indépendante en 1956, manifeste son intention de rejoindre la CCTA, alors limitée à l'aire géographique fixée par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), il conviendra de marquer « une période d'observation bienveillante et constructive ». Cela tient surtout au fait que Bruxelles et Paris voient dans le Soudan un territoire charnière en Afrique qui, compte tenu de sa position géographique à l'Est du continent, peut assez rapidement devenir « soit l'élément avancé du panislamisme vers l'Afrique noire, soit le premier bastion de l'Afrique noire en face de convoitises égyptiennes ou asiatiques »⁴⁰⁷. Aussi est-il envisagé de recommander aux ministères des Affaires étrangères de renforcer les légations belges et françaises au Soudan, de s'informer de ses besoins en techniciens et, chaque fois qu'il sera possible, de mettre à la disposition du pays des techniciens occidentaux dont l'influence pourra, espère-t-on, se manifester favorablement pour stabiliser son régime politique.

À Bruxelles, les départements des Affaires étrangères et des Colonies manifestent aussi leur désir de voir la CCTA élargir ses champs de compétences dans la mesure où beaucoup de problèmes techniques ont des incidences politiques dont il faut tenir compte. Mais les Britanniques s'y opposent, redoutant que la qualité des travaux de la CCTA s'en ressente, tandis que la France n'entend pas donner à la CCTA la moindre compétence pour ses territoires de l'Afrique du Nord⁴⁰⁸. En 1957 pourtant, s'inspirant directement du plan de Colombo pour le développement économique et social de l'Asie du Sud-Est mis en place en 1950 dans le cadre du Commonwealth puis étendu aux États-Unis et à tous les pays non communistes situés à l'Est de l'Océan indien, la CCTA lance un plan de Colombo pour

⁴⁰⁵ AMAEB, dossier 18729/II, « La CCTA. Un effort de coopération intergouvernementale à partir des réalités africaines », Bruxelles, printemps 1953, p. 2.

⁴⁰⁶ D. Denuit, « L'activité de la Commission de coopération technique en Afrique au sud du Sahara », in *Le Soir*, 14 mai 1958, pp. 1 et 6.

⁴⁰⁷ Archives historiques de l'Union européenne (AHUE), Fonds MAEF-DE/CE, dossier 631, Télégramme de Bernard Dufournier, chargé d'affaires à l'ambassade de France en Belgique, au Quai d'Orsay, n°d'ordre 233, 25 mai 1956, p. 2.

⁴⁰⁸ AMAEB, dossier 3283/liasse 1801 ter, « Attitude de la Belgique à l'ONU en matière coloniale », Bruxelles, 4 juin 1956, pp. 13-17.

l'Afrique dans le but de favoriser la mise en commun de projets locaux et des moyens financiers⁴⁰⁹. En réalité, c'est dès 1953 que le Quai d'Orsay songe à reproduire en Afrique le modèle du plan de Colombo. Une conférence organisée à Alger pour définir la compétence et les moyens d'une organisation à laquelle les États-Unis et certains gouvernements de l'Europe des Six pourraient être éventuellement associés est même envisagée⁴¹⁰. Pour la France, il importe en effet de saisir toutes les occasions pour maintenir l'influence des puissances occidentales dans les pays en voie d'accéder à leur indépendance. Mais l'impulsion tarde à se manifester.

Trois ans plus tard, la nouvelle organisation, censée dépasser les limites géographiques de la CCTA en s'étendant à tous les États exerçant une souveraineté ou une responsabilité en Afrique du Nord et du Nord-Est (Libéria, Espagne, Italie, Maroc, Tunisie, Libye, Soudan et Éthiopie), se présente comme une synthèse des plans nationaux de développement économique et social de la région africaine. Sa mission serait en effet d'indiquer les besoins en capitaux et les ressources à dégager en ce qui concerne les experts et le matériel. Basé sur le respect des souverainetés nationales, le plan ne modifierait pas les relations commerciales ou monétaires des membres avec les pays européens. L'organisation pourrait même solliciter par étapes une aide extérieure (États-Unis ou Allemagne). Bien qu'il soit porté par Paul-Marc Henry, le projet n'enthousiasme guère le Quai d'Orsay. C'est que la diplomatie française voit surtout dans le plan de Colombo un projet d'origine britannique pouvant offrir au Royaume-Uni la possibilité d'exercer le *leadership* d'un effort international de financement public des investissements en Afrique. Aussi le Quai d'Orsay insiste-t-il sur la nécessité d'établir une distinction très nette entre les programmes d'assistance technique et les programmes d'investissements. Paris reproche aussi à la CCTA de feindre d'ignorer la diversité des régimes politiques sous lesquels vivent les pays africains, diversité qui se traduit par un enchevêtrement de systèmes économiques et techniques, soit douaniers soit monétaires⁴¹¹. La France voit enfin dans le plan de Colombo pour l'Afrique une menace directe pour le régime d'association des PTOM à la CEE : « s'inspirant d'une entreprise à laquelle sont d'ores et déjà associés des pays notoirement anticolonialistes et qui est destinée principalement au

⁴⁰⁹ AMAEF-DE/CE, Papiers J. Bruneau, dossier n°909, note « Un plan de Colombo pour l'Afrique. Rôle que la CCTA pourrait jouer dans son élaboration. Suggestions présentées par le secrétaire général du secrétariat conjoint CCTA/CSA », Londres, 15 avril 1957, 25 p.

⁴¹⁰ Archives municipales de Marseille, Fonds G. Defferre, dossier 100 II 313, « Note sur l'assistance technique en Afrique, 22 décembre 1953, p. 1.

⁴¹¹ A. Blanchet, « Un plan de Colombo pour l'Afrique », in *Le Monde diplomatique*, n°38, juin 1957, p. 8.

développement de pays autonomes et indépendants, un plan de Colombo pour l'Afrique répondrait, compte tenu en outre du nombre et de la diversité des pays donateurs, au souci de nos partenaires de la CEE de ne point paraître s'associer à un effort de caractère colonial en vue du développement des TOM ; d'autre part, il ne serait pas sans attrait pour les territoires de l'Union française aspirant à une large autonomie et pour les États souverains de la zone franc (Maroc, Tunisie) désireux d'éviter que leur développement ne dépende par trop exclusivement de l'octroi sur un plan bilatéral de crédits publics d'origine française »⁴¹².

La Place royale, siège du ministère des Colonies depuis 1924, ne voit pas les choses très différemment. Elle craint en effet « une manœuvre britannique destinée à priver les territoires coloniaux d'Afrique du bénéfice du Marché commun ». Le ministère belge des Colonies pointe également le danger politique qu'il y aurait à regrouper dans un même organisme des pays africains politiquement très différents alors même que le plan de Colombo ne concerne que des États indépendants. D'où l'opposition de Bruxelles à l'extension du plan aux autres régions de l'Afrique, singulièrement à l'Afrique du Nord en proie à des difficultés politiques plus vives que jamais. Les Belges insistent enfin sur la nécessité de limiter strictement le rôle de l'organisme envisagé à l'assistance mutuelle⁴¹³. Toutefois, enclin à penser que le projet de la CCTA finira par s'imposer, le département estime que la Belgique ne peut pas se dérober et qu'il y aurait même intérêt à ne pas négliger l'occasion de prendre, en accord avec le ministère des Affaires étrangères, une certaine initiative dans ce domaine en tenant compte de ce que les États-Unis sont décidés à intervenir en vue d'accorder leur aide aux pays d'Afrique nouvellement indépendants. Initiative belge empreinte d'une grande réserve « en raison des perturbations d'ordre politique que la réalisation du plan pourrait susciter et qui pourraient affecter la stabilité sociale actuelle de nos territoires d'outre-mer »⁴¹⁴.

À Bruxelles, le plan de Colombo pour l'Afrique ne rencontre pas davantage de succès au ministère des Affaires étrangères. Le directeur général de la politique Jacques Delvaux de Fenffe, que l'on sait très attaché au principe d'indépendance nationale, écrit même à ce propos que « notre époque est fertile en plans internationaux et communautaires. Il semble

⁴¹² AMAEF-DE/CE, dossier n°389, Note « Éventuel plan de Colombo pour l'Afrique », Paris, 12 juillet 1957, pp. 2-3.

⁴¹³ MRAC, Fonds Cediom, C. Dupont, directeur général des Affaires politiques, « Avis de l'inspecteur royal des Colonies », Bruxelles, 5 juin 1957, p. 2.

⁴¹⁴ MRAC, Fonds Cediom, J. Strubbe, directeur d'administration, « Note pour Monsieur le ministre », Bruxelles, 5 juin 1957, pp. 3-4.

qu'il y ait dans cette multiplication de plans de l'espèce une magie de mots plus que de réalités. Le développement économique du territoire n'est pas une affaire administrative ou purement technique. C'est une affaire de gouvernement et d'autorité. Par conséquence, c'est une affaire beaucoup plus politique qu'économique ». Il ne doute pas en effet que la Belgique se suffise largement à elle-même au Congo. Estimant par ailleurs qu'il est proprement impossible d'appliquer à toute l'Afrique un programme unique de développement, Delvaux de Fenffe préconise plutôt de faire de la CCTA un organisme intermédiaire pour permettre aux puissances européennes ou occidentales susceptibles de s'intéresser à l'Afrique d'apporter une assistance bilatérale ou multilatérale à des pays ayant acquis ou étant en voie d'acquiescer l'indépendance tels que le Maroc, la Tunisie, la Libye, le Soudan et le Ghana. Il voit ainsi un moyen de mieux canaliser l'aide américaine en Afrique et de donner vraiment une forme concrète à la coopération entre l'Europe et l'Afrique⁴¹⁵. Sollicité par Richard Sykes, attaché à l'ambassade de Grande-Bretagne à Bruxelles, le conseiller colonial Georges Grojean fait également part de ses réserves. Il estime en effet qu'en défendant un projet tel que le plan de Colombo pour l'Afrique, la Belgique et la France risquent de semer la confusion et de rendre plus difficile la mise en œuvre du régime d'association des PTOM à la Communauté économique européenne (CEE). Répondant ensuite à un aide-mémoire du gouvernement britannique qui insiste surtout sur l'idée d'organiser l'assistance technique au profit des États africains sous l'égide de la CCTA, le ministère belge des Affaires étrangères fait simplement savoir que la suggestion d'établir pour l'Afrique un plan semblable à celui de Colombo nécessite un examen très approfondi avant de se prononcer sur l'opportunité de sa réalisation⁴¹⁶.

Ces réactions très prudentes permettent sans doute de mieux comprendre le silence officiel qui entoure à Bruxelles les propos de Jef Van Bilsen qui, dans la foulée de son fameux *Plan de trente ans pour l'émancipation politique de l'Afrique belge*, insiste en mars 1956 sur la nécessité « de faire appel aux capitaux européens, surtout publics, en partie à fonds perdus, pour développer l'Afrique en tant que telle » à travers un « plan de Colombo africain ». Ce qui postule à ses yeux que « les barrières qui en Afrique entravent les échanges entre colonies soient écartées, que les pays coloniaux renoncent réellement à toute forme de « pacte

⁴¹⁵ CEGES, Fonds Jacques Delvaux de Fenffe, Dossier AA 669/22, « Plan de Colombo pour l'Afrique », Bruxelles, 27 mai 1957, pp. 2 et 3.

⁴¹⁶ Archives nationales britanniques (Kew), dossier FO 371/125323, liasse J 1104/42, Communiqué de la Direction générale de la politique du ministère belge des Affaires étrangères et du Commerce extérieur à l'ambassade de Grande-Bretagne, Bruxelles, 14 juin 1957, 1 p.

colonial » même déguisé et qu'en même temps les pays colonisateurs puissent conserver en mains la tutelle administrative de leurs colonies non encore émancipées ». Mais Van Bilsen va plus loin quand il propose la création d'un Fonds d'assistance aux pays sous-développés africains administré par tous les pays européens et tous les pays africains, y compris les pays indépendants tels que l'Égypte, la Libye, le Libéria, l'Éthiopie, le Soudan et bientôt le Maroc, la Tunisie, la Gold Coast et le Nigéria⁴¹⁷.

Face aux réticences de certains de ses membres européens, la CCTA doit rapidement faire machine arrière et conclure à l'impossibilité immédiate de réaliser une coordination étroite de la politique d'investissements en Afrique subsaharienne en raison notamment des différences dues à la diversité des zones monétaires et commerciales dans la région⁴¹⁸. Nombreux en effet sont ceux qui, à l'instar d'Eric Louw, le ministre sud-africain des Affaires extérieures, s'opposent à ce que les États-Unis ou les agences spécialisées des Nations unies s'immiscent dans les affaires de la CCTA⁴¹⁹. Ainsi le ministère belge des Colonies qui estime « qu'il importe que la CCTA conserve la haute main sur les organisations qu'elle a créées et consolide son unité plutôt que de s'aventurer dans des chemins encore obscurs »⁴²⁰. Enfonçant le clou, Marcel Van den Abeele, administrateur général des Colonies, recommande à la délégation belge de ne prendre aucun nouvel engagement étant entendu que le pays interviendra financièrement au bénéfice des territoires sous-développés dans le cadre du Marché commun⁴²¹. Aussi, plutôt que d'envisager la création d'un nouvel organisme, la CCTA estime-t-elle préférable de modifier les statuts et d'étendre le mandat de la Fondation interafricaine pour l'échange de chercheurs et de techniciens. Ce qui donnera naissance en février 1958 à la Fondation pour l'aide mutuelle en Afrique (FAMA)⁴²². Celle-ci a pour objet de rassembler et de diffuser toutes informations relatives aux offres et aux demandes d'assistance technique dans la région, d'encourager le développement de l'assistance technique, en facilitant à la demande des parties intéressées la conclusion d'arrangements

⁴¹⁷ AGR, Fonds Pierre Ryckmans, dossier 94, Note de J. Van Bilsen « L'avenir des institutions politiques de l'Afrique belge dans la perspective du statut futur du Congo belge et du Ruanda-Urundi », Bruxelles, 24 mars 1956, p. 3.

⁴¹⁸ MRAC, Fonds Cediom, Note du secrétariat de la CCTA/CSA, « Un plan de Colombo pour l'Afrique », Londres, 13 juillet 1957, 5 p.

⁴¹⁹ MRAC, Fonds Cediom, Dépêche du secrétariat de la CCTA/CSA, « Un plan de Colombo pour l'Afrique », Londres, 14 août 1957, p. 1.

⁴²⁰ MRAC, Fonds Cediom, J. Strubbe, « Note pour M. le ministre », Bruxelles, 19 septembre 1957, p. 2.

⁴²¹ MRAC, Fonds Cediom, M. Van den Abeele, « Note pour M. le ministre », Bruxelles, 24 septembre 1957, 1 p.

⁴²² C. Cheysson, « Un plan de Colombo pour l'Afrique », in *Afrique et monde*, 30 janvier 1958, p. 3.

entre contributeurs et bénéficiaires et d'entretenir des relations de travail avec les différentes organisations qui mettent en œuvre des programmes d'assistance technique au bénéfice de l'Afrique au Sud du Sahara. La FAMA a aussi pour mission de gérer un fonds spécial, amorce d'un système multilatéral, destiné à faciliter la réalisation des programmes d'assistance technique établis sur une base bilatérale. Certains veulent encore y croire. La meilleure preuve en est que dans une recommandation qu'elle adopte à peine trois mois plus tard, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe – dont on sait qu'elle prête depuis le fameux « plan de Strasbourg » en 1952 un intérêt permanent pour ces questions - préconise d'utiliser conjointement la CCTA et la FAMA pour développer la contribution européenne dans le domaine de l'assistance technique à l'Afrique⁴²³.

Mais il est de toute façon déjà trop tard. Car tout s'enchaîne très vite, avant et après la grande vague des indépendances nationales en 1960. Le Ghana, le Libéria, la Guinée et la Cameroun adhèrent à la CCTA entre 1957 et 1960. En 1959, le bureau central de la CCTA sera transféré de Londres à Lagos, au Nigéria. Et en 1963, la CCTA comptera en son sein pas moins de vingt-trois pays africains. Le vent a définitivement tourné. La France, la Belgique, la Grande-Bretagne et l'Afrique du Sud quittent alors la CCTA qui se coulera ensuite dans l'Organisation de l'unité africaine (UOA) après avoir exclu le Portugal⁴²⁴.

Conclusion

Entamée seulement au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la collaboration intercoloniale scientifique et technique en Afrique ne permet pas d'enrayer l'anticolonialisme ni la montée des revendications indépendantistes. Longtemps concurrentes et refermées sur leur pré carré colonial, les métropoles toujours plus affaiblies ne réussissent pas davantage à surmonter l'ambiguïté qui ne cesse de caractériser et d'hypothéquer leur rapprochement outre-mer. Appelées à collaborer en Europe dans un contexte de Guerre froide et de construction européenne, l'attitude des puissances coloniales reste en effet très marquée en Afrique par une méfiance née de la compétition coloniale héritée du XIX^{ème} siècle. Ainsi, sous ses aspects scientifiques et humanitaires, la coopération technique cache mal ses considérations de politique internationale. C'est qu'il apparaît vite que la coopération

⁴²³ AMAEB, dossier 3049/liasse 1128, Conseil de l'Europe. Comité des ministres. Recommandation 159 (1958) relative au développement de l'Afrique, Strasbourg, 8 juillet 1958, p. 7.

⁴²⁴ Sur la création de la CCTA et ses vicissitudes, voir J. Kent, *The Internationalization of Colonialism. Britain, France and Black Africa (1939-1956)*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 263-285.

technique en Afrique peut parfois servir d'outil pour la politique extérieure des membres fondateurs de la CCTA. La Belgique et la France ne font pas exception. Les plans pour une plus grande coopération sont certes légion. Mais qu'il s'agisse de coopération économique, technique ou militaire, il y a pourtant loin des discours aux réalisations et à leurs effets pratiques. En ce sens, l'étude des efforts de collaboration européenne en Afrique fait bien apparaître le décalage entre les réalités géopolitiques internationales et la capacité des puissances coloniales à y répondre à temps et de manière adaptée. Sans doute les puissances coloniales ne prennent-elles que trop tard la mesure exacte de l'interdépendance qui est désormais la leur en Afrique subsaharienne. Pourtant, si elle est, à bien des égards, l'histoire d'un échec politique, l'histoire de la coopération coloniale technique franco-belge après la Seconde Guerre mondiale ne saurait négliger les initiatives scientifiques qui, bien avant la mise en œuvre d'une politique européenne de développement, ont favorisé une meilleure connaissance des problèmes propres aux régions tropicales et l'échange international de solutions.

CHAPITRE 4

LE CONGO BELGE FACE AUX PREMIERS PROJETS D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE DE L'EUROPE (1948-1952)

« Ne nous faisons plus d'illusion, l'Afrique est appelée à devenir de plus en plus un champ d'activités internationales. Il sera fort difficile, dans un avenir proche, de lui conserver le caractère qu'elle a eu jusqu'à présent, de chasse gardée au profit de quelques puissances européennes. D'ailleurs, l'union européenne en gestation postule une certaine internationalisation, à tout le moins économique, de l'Afrique et l'inclusion de ce continent dans la sphère d'influence de l'union projetée » (Octave Louwers, 1950)⁴²⁵

Au sortir immédiat de la guerre, le concept d'Eurafrique n'a pas bonne presse. Il pâtit en effet d'être associé au souvenir encore très vif de la Collaboration et des projets d'« Europe nouvelle » soutenus dans les pays occupés par beaucoup de sympathisants de l'Allemagne nazie et de la *Pax germanica*. Variante de l'idée d'Europe, l'Eurafrique en porte donc aussi les stigmates. Pour un temps, l'idée d'Europe unie entre aussi dans une certaine concurrence avec les idéaux mondialistes à l'œuvre au moment de la création de l'Organisation des Nations unies (ONU). Mais la suspicion qui entoure l'idée eurafricaine sera de courte durée. C'est que très vite, nécessité fait loi. Sortant du purgatoire sous la pression des événements internationaux, et en premier lieu de la Guerre froide qui dès 1946 sépare l'Europe de part et d'autre du rideau de fer, le projet retrouve vite de son actualité. La perception de la menace soviétique et les pressions américaines pour plus d'unité en Europe occidentale démontrent l'urgence de l'unité européenne. C'est dans ce contexte que l'union entre l'Europe à construire et l'Afrique coloniale s'impose à nouveau comme un lieu commun dans bien des plans de relèvement économique du Vieux Continent. Comme dans les années trente, l'Afrique est alors présentée comme le continent complémentaire d'une Europe unifiée. Il faut dire que le moment est propice. À la fin des années quarante, l'occasion est belle en effet de mettre à l'étude les principaux problèmes économiques posés par l'union de l'Europe et de remettre au goût du jour certains projets eurafricains déjà agités, on l'a vu, dans les milieux européens au cours de la période de l'entre-deux-guerres. La chose est d'autant plus aisée que les premiers signes de la décolonisation ne tardent pas à se manifester et que, dans le même temps, les nouveaux mouvements militants pro-européens, brillamment patronnés, qui émergent à l'issue du conflit ont incontestablement le vent en poupe. Pendant quelques

⁴²⁵ AGR, Fonds Comité ministériel de défense, dossier n°67, Note d'Octave Louwers à P. van Zeeland, Bruxelles, 17 novembre 1950, p. 5.

années, alors que le rideau de fer s'abat sur l'Europe, ils semblent même être en mesure de peser sur les décisions des gouvernements et des institutions européennes naissantes et, peut-être, d'infléchir leur politique en faveur de la création d'une communauté Europe-Afrique. En vérité qu'il s'agisse des programmes des mouvements européens, de l'application du plan Marshall, de la négociation du plan Schuman, de la publication du plan de Strasbourg ou encore de l'émergence de projets pour la création d'une banque européenne pour l'Afrique, toutes ces initiatives privées ou publiques comportent, à des degrés divers, un volet colonial et paraissent admettre comme un fait acquis, inscrit à la fois dans la géographie et dans l'histoire, la réalité de l'existence d'une sorte de troisième bloc constitué de l'Europe et de l'ensemble des territoires d'outre-mer (TOM) qui en dépendent. Pour tenter d'y voir un peu plus clair, on dressera dans les pages qui suivent un panorama de ces différents projets d'unification économique de l'Europe en ce qu'ils concernent également l'avenir des relations Europe-Afrique et suscitent, en Belgique et en France notamment, des réactions diverses et variées. Car dans ces pays, c'est avec un scepticisme teinté d'une méfiance manifeste que les autorités coloniales observent les prises de position eurafricaines des mouvements européens qu'elles jugent volontiers fantaisistes. À Bruxelles, ces prises de position sont également ignorées par les milieux officiels qui se gardent bien de les commenter sur la place publique. Il est vrai que toutes ravivent les symptômes d'une tendance parfois ancienne et plus ou moins avouée à vouloir partager les responsabilités coloniales entre tous les Européens.

1. Les mouvements européens et les relations économiques Europe-Afrique

Parmi les diverses associations privées qui, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, militent activement en faveur de l'unité européenne, ce sont assurément les groupes d'inspiration fédéraliste qui adoptent les positions les plus en flèche au regard des relations entre l'Europe à construire et l'Afrique⁴²⁶. Ce sont aussi ceux qui prêtent le plus d'attention aux modalités politiques de l'Eurafrrique qu'ils appellent de leurs vœux. Souvent ils mettent en avant l'idée que la mise en valeur du continent africain constitue une des premières tâches collectives de la fédération européenne. Néanmoins, même s'il ne s'agit pas ici de recenser de

⁴²⁶ À ce propos, on trouvera une première série d'indications dans J.-M. Palayret, « Les mouvements proeuropéens et la question de l'Eurafrrique, du congrès de La Haye à la convention de Yaoundé (1948-1963) », in M.-T. Bitsch et G. Bossuat (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrrique à la convention de Lomé I*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 185-229.

façon exhaustive toutes les initiatives qui vont dans ce sens tant elles sont souvent redondantes, il importe de noter que pratiquement toutes les organisations qui bientôt se trouveront réunies au sein du Mouvement européen partagent l'opinion que l'intégration des TOM dans un ensemble européen constitue un problème particulièrement compliqué à résoudre en raison notamment de la diversité des statuts de ces territoires⁴²⁷. Mais il en faut plus pour décourager les velléités portées par l'atmosphère d'enthousiasme européiste du moment. Au mois d'août 1947 déjà, lors de son premier grand congrès à Montreux où elle présente un programme complet de réorganisation de l'Europe et des pays qui la composent, l'Union européenne des fédéralistes (UEF) lance le mouvement en adoptant une motion de politique économique aux termes de laquelle les pouvoirs qui pourraient être délégués à une autorité fédérale européenne doivent couvrir le droit de traiter toutes les questions économiques relatives aux groupes associés d'outre-mer ne possédant pas le statut d'État souverain⁴²⁸.

En février 1948, c'est le comité français de la Chambre de commerce internationale (CCI) qui adopte à son tour une déclaration significative en ce qui concerne l'unification économique de l'Europe et ses conséquences outre-mer. Convaincue que les projets de relèvement européen ne sauraient négliger les débouchés et les sources d'approvisionnement traditionnelles de l'Europe outre-mer, la CCI pointe en effet les avantages d'une plus grande interpénétration économique entre l'Europe et l'Afrique, qu'il s'agisse de la réduction de l'aide américaine au Vieux Continent, de l'extension des débouchés ou du placement de capitaux européens en Afrique. Mais pour la CCI, les problèmes spéciaux que posent les régimes préférentiels entre certains pays d'Europe et les territoires extra-européens qui leur sont rattachés sur le plan politique ou économique doivent être abordés de front. Elle se montre en effet convaincue que ces difficultés peuvent être résolues sans compromettre les progrès de l'Europe vers son unité économique ni les intérêts intrinsèques des TOM⁴²⁹. Au même moment, dans un rapport préparatoire établi par la délégation française pour le fameux congrès de l'Europe organisé à La Haye en mai 1948 par le Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne, l'économiste libéral Daniel Serruys, président de la section française de la Ligue indépendante de coopération économique

⁴²⁷ G. Vélaire, « De noodzakelijkheid van Eurafrika », in *Het Keerpunt*, décembre 1946, n°1, pp. 42-49.

⁴²⁸ *Rapport du premier congrès de l'UEF (Montreux, 27-31 août 1947)*, Genève, novembre 1947, p. 130.

⁴²⁹ Archives de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), fonds I-7.40 (1), « Relèvement européen. Déclaration du comité exécutif de la CCI (25 février 1948) », Paris, p. 9.

(LICE), va plus loin encore en prononçant l'arrêt de mort de l'économie de l'Europe si elle devait être livrée à elle-même et amputée de ses prolongements dans les territoires d'outre-mer que l'on sait grands pourvoyeurs de matières premières. À ses yeux, il n'est en effet pas douteux que « ce serait bouleverser les courants séculaires établis entre les cinq parties du monde que de priver l'Europe et les territoires dépendants des liens qui, sous des formes différentes et en vertu de statuts disparates, les unissaient »⁴³⁰.

Très favorable à une unification des marchés européens mais bien conscient de l'impossibilité économique et juridique d'intégrer tels quels les territoires africains dans un grand marché eurafricain, Serruys préconise donc une forte limitation des régimes préférentiels accordés à la plupart des métropoles pour leurs importations et leurs exportations avec leurs TOM. À La Haye, lors des débats de la commission économique et sociale que préside l'ancien Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de Belgique Paul van Zeeland, Serruys aura bientôt l'occasion de répéter que « l'Europe n'est pas viable sans les prolongements d'activités et de ressources qu'elle s'est créées outre-mer au cours des siècles. Ce serait d'abord pour les peuples associés à son effort un désastre si elle s'en retirait [...]. D'autre part, l'Europe elle-même doit se rendre compte que, sans vouloir rétablir un pacte colonial définitivement aboli, elle doit continuer à exploiter et à faire fructifier les grands courants du monde dont l'abolition ne pourrait que créer un grand désordre [...]. On ne peut pas du jour au lendemain détourner ces courants, renoncer à cette clientèle, pirater dans d'autres continents, sans créer un désordre profond »⁴³¹.

Au même moment, dans le projet de résolution qu'il présente à La Haye devant la commission politique dont il est d'ailleurs le président, Paul Ramadier insiste également sur la nécessité de trouver une formule qui permette de maintenir les liens existants entre les États européens et leurs TOM même si, précise aussitôt l'ancien président du Conseil des ministres français, l'Union européenne fera obligation à chaque métropole « d'employer son influence au développement économique, politique, culturel et social des pays d'outre-mer et s'engage réciproquement à lui prêter son concours pour atteindre ce but »⁴³². Devant cette

⁴³⁰ Archives départementales de l'Aveyron (Rodez), Fonds Paul Ramadier, dossier 52 J 121, D. Serruys, « Les relations de l'Europe avec les territoires d'outre-mer », in *Congrès de l'Europe (La Haye, mai 1948). Documents annexes au Rapport économique et social (délégation française)*, 1948, p. 19.

⁴³¹ Archives du Mouvement européen international (Bruxelles), *Congrès de l'Europe. Verbatim Report III : commission économique et sociale (8 mai 1948)*, La Haye, 1948, p. 8.

⁴³² Archives départementales de l'Aveyron (Rodez), Fonds Paul Ramadier, dossier 52 J 121, « Rapport sur le projet de résolution politique », mai 1948, p. 7.

même commission politique, le professeur René Courtin, délégué général du Conseil français pour l'Europe unie, insiste sur l'importance toute particulière qu'accorde la délégation française à ce que les TOM, quel que soit leur statut juridique, fassent partie de la future Union européenne⁴³³. Au-delà des disputes récurrentes entre les « fédéralistes » et les « unionistes » sur la nature institutionnelle de l'unité européenne, le congrès de l'Europe est donc bien le théâtre d'un débat entre militants sur les relations Europe-Afrique. Les appels répétés des participants français seront d'ailleurs entendus. Dans sa résolution économique et sociale, le congrès de La Haye considère en effet que l'union économique de l'Europe « implique le maintien et l'adaptation progressive des liens économiques qui unissent aujourd'hui aux métropoles européennes les dominions, les États associés ou les territoires dépendants d'outre-mer » tandis que sa résolution politique déclare que « l'Union [européenne] ou la Fédération devra contribuer à assurer le progrès économique, politique, social et culturel des populations dans les territoires qui lui sont associés outre-mer, sans préjudice des liens particuliers qui unissent aujourd'hui ces pays aux nations européennes »⁴³⁴. À peine rentré des Pays-Bas où il a participé au congrès, le futur chancelier allemand Konrad Adenauer affirme lui aussi sa foi dans la vocation économique d'une Fédération européenne qui regrouperait les pays d'Europe occidentale et les colonies belges, françaises et même néerlandaises⁴³⁵.

Un mois à peine après le congrès de La Haye, le Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe, qui ne cache pas ses convictions anticoloniales et son attachement au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, convoque à Puteaux, dans la région parisienne, un congrès des peuples d'Europe, d'Asie et d'Afrique. Des délégués africains et asiatiques, qui représentent surtout les territoires de l'Union française, participent activement aux débats qui se révèlent vite houleux. L'objectif initial des organisateurs est, il est vrai, particulièrement ambitieux : il s'agit en effet de « trouver un terrain d'entente entre les mouvements d'émancipation indigène et les mouvements révolutionnaires européens »⁴³⁶. Partant du principe que l'Europe fédérale n'est qu'une première étape vers la future fédération mondiale

⁴³³ Archives du Mouvement européen international (Bruxelles), *Congrès de l'Europe. Verbatim Report II : commission politique (8 mai 1948)*, La Haye, 1948, p. 4.

⁴³⁴ Congrès de l'Europe (La Haye. Mai 1948), *Résolutions*, Paris/Londres, Comité international de coordination des mouvements pour l'unité européenne, 1948, pp. 8 et 6.

⁴³⁵ H. Pütz (dir.), *Konrad Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone (1946-1949)*, Bonn, Fondation Konrad Adenauer/Eichholz Verlag, 1975.

⁴³⁶ « Note sur la question coloniale et le congrès de Puteaux (16-21 juin 1948), in *Bulletin de l'Union européenne des fédéralistes*, n°2, 1948, pp. 2-3 ; M. Pivert, « D'un congrès à l'autre. De La Haye à Puteaux », in *L'Aveyron libre*, 29 mai 1948, pp. 1-2.

à laquelle les peuples et les nations d'outre-mer pourront librement s'associer, le MSEUE insiste sur la double nécessité pour les pays européens et africains de rechercher les modalités d'une coopération sur le plan de leur indépendance économique et de concilier cette coopération économique avec le principe d'une égalité politique absolue⁴³⁷. Officieusement associée à la préparation du congrès de Puteaux dont elle regrette néanmoins l'esprit, la Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO) entend bien poursuivre la réflexion de son côté. La meilleure preuve en est qu'au printemps 1949, elle consacre une semaine d'étude à l'unification de l'Europe et que les problèmes de l'outre-mer sont confiés à une commission spéciale que préside le conseiller de l'Union française Paul Alduy.



Créé à Tunis le 22 décembre 1951, le mouvement pour l'Eurafrique milite activement pour un rapprochement politique et économique entre l'Europe en construction et le continent africain.

Source : collection privée de l'auteur

Prenant volontairement le contre-pied des positions jugées trop radicales du congrès de Puteaux où se manifestent ouvertement des revendications indépendantistes, les socialistes français préconisent au contraire l'inclusion des territoires dépendants dans une Fédération de l'Europe et des États d'outre-mer dépendants ou associés⁴³⁸. Avec l'appui de Diop Ousmane Socé, sénateur du Sénégal et délégué de la France à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, Alduy montre bientôt pourquoi l'Eurafrique, en laquelle il voit la troisième

⁴³⁷ Archives UCL-CEHEC, Fonds R. Rifflet, dossier 64, Rapport économique du Congrès des peuples d'Europe, d'Asie et d'Afrique, juin 1948, p. 4.

⁴³⁸ P. Alduy, « La participation des peuples et des nations d'outre-mer à la future confédération des États-Unis d'Europe », in *Bulletin intérieur du Parti socialiste SFIO*, avril-mai 1949, pp. 13-14.

puissance mondiale, doit à ses yeux s'imposer d'urgence : « l'Afrique est pour l'Europe une nécessité vitale, la condition *sine qua non* de son relèvement ou de sa survie. L'Europe est pour l'Afrique la moins mauvaise des options : moins dangereuse qu'une indépendance factice permettant une colonisation massive des Asiatiques ou une exploitation forcenée de certaines richesses par les Américains »⁴³⁹. Pour autant, ce qu'Alduy qualifie d' « États-Unis d'Eurafrique » ne peut pas se réaliser à n'importe quelle condition⁴⁴⁰. Il s'agit en effet de renforcer l'autonomie interne des TOM afin de définir une association équitable et librement consentie des peuples qui mettront leurs ressources en commun pour le bien-être et pour la sécurité de tous les associés, la primauté des intérêts autochtones devant constituer la règle dans les TOM. En d'autres mots, totalement acquis aux principes de la planification et de la coopération internationale, Alduy propose de faire des anciens peuples colonisés des collaborateurs actifs de la construction de l'Eurafrique conçue comme le premier stade d'une Fédération mondiale des peuples. D'un point de vue spécifiquement économique, la SFIO défend enfin l'idée d'un grand marché eurafricain où tous les pays européens et tous les TOM pourraient acheter ou exporter, aux taux des cours mondiaux, leurs biens de consommation et d'équipement sans être gênés par aucun protectionnisme, par aucune barrière douanière et par aucune forme d'autarcie nationale⁴⁴¹.

Le projet d'une Fédération européenne figure une nouvelle fois au cœur des débats du congrès que l'Union parlementaire européenne (UPE) organise à Interlaken en septembre 1948. Sont réunis à cette occasion près de deux cent cinquante parlementaires de douze pays européens. S'interrogeant sur les moyens de convoquer une Assemblée européenne et de faire adopter par les États ouest-européens une Constitution fédérale, les élus présents n'en négligent pas moins les enjeux coloniaux de l'unité de l'Europe. D'un point de vue politique, le plan adopté est particulièrement ambitieux. Un premier projet de Constitution européenne prévoit en effet que la Fédération des États-Unis d'Europe « aura tout pouvoir pour édicter toute loi propre à assurer la paix, l'ordre et le gouvernement judiciaire de tous les territoires d'outre-mer [...] et elle s'efforcera d'assurer le bien-être matériel et le progrès social des habitants de ces territoires. En élaborant la législation destinée aux territoires d'outre-mer, la Fédération s'inspirera du principe que le bien-être et le développement de ces populations

⁴³⁹ D. O. Socé et P. Alduy, « Rapport sommaire sur les conditions d'établissement d'une confédération d'Europe et d'Afrique », in *Bulletin intérieur du Parti socialiste SFIO*, novembre 1950, pp. 43.

⁴⁴⁰ P. Alduy, « Vers les États-Unis d'Europe en Afrique », in *Les Cahiers socialistes*, mars 1950, n°25, p. 54.

⁴⁴¹ D. O. Socé et P. Alduy, « Rapport sommaire... », pp. 41-46.

constituent une tâche sacrée de la Fédération ». La perspective de l'indépendance des TOM n'est d'ailleurs pas exclue puisque, selon les animateurs de l'UPE du comte Coudenhove-Kalergi, la Fédération « aura pour but de donner aux populations de ces territoires – dès qu'il sera raisonnable de le faire – la possibilité de se gouverner eux-mêmes au moyen d'une Constitution établie sur des principes démocratiques de telle sorte que ces TOM puissent se constituer en États indépendants au sein de la Fédération ou en-dehors »⁴⁴².

On le voit, la nature des relations économiques et politiques entre l'Europe à construire et l'Afrique est un aspect non négligeable des débats qui mobilisent les organisations militantes pro-européennes d'après-guerre. D'ailleurs, en février 1949, lors de son premier congrès à Bruxelles, le Mouvement européen dont la vocation est de rassembler et de coordonner ces différentes organisations adopte une résolution dans laquelle il est dit que toute forme d'union en Europe devra tenir compte des liens particuliers qui unissent certains États avec les pays d'outre-mer. Plus précisément, il est établi que les territoires coloniaux, que l'Europe doit aider activement à évoluer vers un régime d'autonomie, « doivent être admis à participer pleinement aux avantages et aux responsabilités politiques, économiques et sociaux de l'association européenne, et à être représentés dans les organismes européens suivant les règles constitutionnelles de chaque pays »⁴⁴³. À Paris, le comité exécutif français du Mouvement européen saisit la balle au bond. Il met aussitôt sur pied une commission des TOM qui réunit des parlementaires de la métropole et d'outre-mer, des hauts fonctionnaires et des experts coloniaux. Appelé à présider cette commission des TOM, Georges Le Brun Kéris, conseiller de l'Union française et membre des Nouvelles équipes internationales (NEI), se montre convaincu que « plus l'Europe progressera dans la voie de l'organisation et de la fédération, plus il deviendra nécessaire de rassurer certains inquiétudes qui ont pu naître à cette occasion dans les territoires d'outre-mer »⁴⁴⁴. Tous les points de vue s'expriment mais on privilégie la recherche d'une solution souple, les membres de la commission estimant qu'il faut exclure la thèse de la libération totale comme celle de l'intégration automatique des TOM dans la fédération européenne. De même on s'entend prudemment pour éviter que

⁴⁴² Archives départementales de l'Aveyron (Rodez), Fonds Paul Ramadier, dossier 52 J 121, « Projet de mémorandum relatif à la constitution d'États-Unis d'Europe à soumettre à l'examen des membres de l'Union parlementaire européenne à leur conférence d'Interlaken (1^{er} au 5 septembre 1948) », pp. 7-8.

⁴⁴³ « Résolutions du congrès de Bruxelles », in *Nouvelles de l'Europe*, n°1, 1949, p. 13.

⁴⁴⁴ AHUE, Fonds Mouvement européen, dossier ME 458, « Mouvement européen. Comité exécutif français. Commission des TOM. Réunion préparatoire : séance du 1^{er} mars 1949 », p. 1.

l'Europe en construction ne vienne dépouiller les métropoles de leur autorité politique sur les colonies.

En réalité, la commission des TOM de la section française du Mouvement européen connaîtra une existence assez éphémère puisqu'elle ne se réunit pas plus d'une dizaine de fois entre février 1949 et mars 1950. Son action, essentiellement de nature technique, se révèle néanmoins précieuse lors de la préparation de la grande conférence économique que le Mouvement européen organise en avril 1949 à Westminster et au cours de laquelle Paul van Zeeland joue assurément les vedettes. Si l'un des objectifs principaux de la conférence est certes de tenter de concilier les thèses socialistes et libérales, il faut toutefois relever que les relations Europe-Afrique figurent cette fois au cœur même du programme puisqu'une commission des relations avec les TOM, présidée par le sénateur néerlandais Pieter Kerstens, est spécialement créée pour la conférence⁴⁴⁵. À Paris, à peine ce comité *ad hoc* est-il mis sur les rails que la commission des TOM du comité exécutif français sollicite ses membres qui se mettent au travail pour préparer des rapports⁴⁴⁶. C'est notamment le cas de Pierre Pagès, ancien gouverneur des Colonies, de Georges Rey, gouverneur de la France d'outre-mer et président de l'Association pour l'étude des problèmes d'outre-mer, et d'Henri Saurin, administrateur de nombreuses sociétés coloniales. Tous trois étroitement liés au grand patronat colonial, et notamment à la Société financière française et coloniale (SFFC) que dirige Edmond Giscard d'Estaing, ils se focalisent logiquement sur les aspects économiques et commerciaux des problèmes eurafricains. Convaincus d'œuvrer pour la paix dans le monde, tous pointent les avantages pour l'Europe unie et pour les TOM d'une association commune sous l'égide des métropoles co-contractantes. Estimant que « le développement des TOM sera fonction en grande partie de l'aide de l'Europe » et qu'il est « susceptible d'apporter à la prospérité de celle-ci et du monde une importante contribution », Pagès plaide pour une suppression graduelle des systèmes autarciques et des régimes tarifaires inspirés des préférences impériales. Il fixe pour objectif aux futures institutions de l'Union européenne de dresser des inventaires de la capacité de production et d'exportation de chaque pays de façon à ce que chacun des pays contractants puisse de façon rationnelle exporter vers les TOM sa

⁴⁴⁵ P. Kerstens, « La nouvelle Europe et ses perspectives d'outre-mer », in *Synthèses*, n°5, 1949, pp. 143-147.

⁴⁴⁶ Voir, à ce sujet, l'essai de C. Hodeir, *Stratégies d'Empire. Le grand patronat colonial face à la décolonisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 271-281.

production et que chaque TOM fournisse à tous les pays de l'Union européenne l'excédent de ce qui ne lui sera pas strictement indispensable⁴⁴⁷.

S'il se montre très favorable au développement des échanges commerciaux et à l'établissement d'une union douanière entre l'Europe occidentale et l'Afrique, Georges Rey insiste davantage sur la nécessité de trouver une formule institutionnelle permettant aux métropoles de continuer à assurer la gestion et l'administration des territoires dont elles sont responsables. C'est la raison pour laquelle il écarte résolument la conception d'un organisme commun de gestion des TOM. Tout au plus évoque-t-il la possibilité d'une coopération accrue entre les métropoles pour coordonner leurs décisions dans les secteurs de la production, de l'équipement, du développement économique et des transports maritimes et aériens en Afrique⁴⁴⁸. Henri Saurin va incontestablement dans le même sens quand il soutient à son tour que « la continuation de l'œuvre civilisatrice doit être assurée par ceux qui l'ont commencée, à l'exclusion pour l'instant de tout organisme fédéral centralisateur qui porterait atteinte aux initiatives nationales ». Pour autant, Saurin estime que l'Union européenne ne peut être réalisée que par le groupement simultané des métropoles et de leurs clientèles d'outre-mer dans la mesure où « la suppression des concurrences excessives permettra à l'Europe de fournir plus facilement et à meilleur compte aux TOM les biens de consommation et d'équipement qui leur font défaut en même temps que les investissements en capitaux »⁴⁴⁹.

Si toutes les recommandations des experts français ne sont pas directement suivies d'effets, la conférence économique de Westminster adopte néanmoins une importante résolution sur les relations avec les pays d'outre-mer. Basée sur la conviction que doivent être éliminées les restrictions qui entravent le commerce entre l'Europe, les territoires associés d'outre-mer et le reste du monde, cette résolution formule aussi le vœu que la politique économique des pays européens à l'égard des TOM élèvera le niveau de vie et améliorera la condition sociale des populations indigènes. Afin de promouvoir les intérêts de l'union économique européenne, les congressistes jugent également indispensable d'étendre sur une base réciproque aux autres

⁴⁴⁷ AHUE, Fonds Mouvement européen, dossier ME 1143, Rapport de P. Pagès sur « Les conditions de l'intégration économique des territoires d'outre-mer à l'Union européenne », Paris, 1949, 6 p.

⁴⁴⁸ AHUE, Fonds Mouvement européen, dossier ME 1143, Rapport de G. Rey sur « Les échanges commerciaux entre les territoires d'outre-mer et l'Union européenne », Paris, 1949, 15 p.

⁴⁴⁹ Archives UCL-CEHEC, Fonds PVZ, dossier n°1343, Rapport d'H. Saurin sur « Union européenne et territoires d'outre-mer », Paris, 1949, pp. 3 et 4.

États membres de l'union les avantages dont jouissent les partenaires impliqués dans des systèmes préférentiels. Mais ils n'ignorent pas que les avantages de pareille extension des régimes préférentiels seraient annulés si des États non-européens pouvaient réclamer des avantages similaires en vertu de la clause de la nation la plus favorisée. C'est pourquoi la résolution de Westminster, aussitôt présentée officiellement aux gouvernements des pays d'Europe occidentale, recommande que des négociations soient rapidement entamées, par l'intermédiaire de l'Organisation internationale du Commerce (OMC), pour obtenir un assouplissement de la règle de la nation la plus favorisée et des obligations contractuelles similaires⁴⁵⁰.

En octobre 1949 enfin, c'est au tour de l'Union européenne des fédéralistes (UEF) d'adopter à Paris un projet de Pacte fédéral qu'elle entend soumettre à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. Partant du principe que l'époque où les territoires coloniaux étaient pour certains une propriété nationale est définitivement révolue, l'UEF plaide au contraire pour une politique commune des Européens afin de développer ensemble l'économie du continent africain dont la bonne santé apparaît vitale pour le relèvement de l'économie européenne⁴⁵¹. Assurément, on retrouve là des accents, certes plus modérés, de la proposition particulièrement radicale d'Alexandre Marc à l'occasion du congrès de l'UEF à Rome en novembre 1948. Pour ce fédéraliste intégral, il s'agit ni plus ni moins de mettre effectivement en place une « troisième force eurasiaticaine ». Favorable à une européanisation immédiate de tous les territoires coloniaux auxquels il promet une autonomie complète, Marc plaide pour une redistribution équitable et rationnelle des territoires non-européens, d'une union économique de ces territoires avec l'Europe et d'une substitution de l'autorité fédérale aux souverainetés nationales. En d'autres mots, Marc voit dans la mise en place d'un *trusteeship* européen pour l'Afrique et d'un conseil permanent de contrôle pour la gestion au niveau fédéral des TOM la solution aux principaux problèmes des relations Europe-Afrique⁴⁵². Tous les projets émanant des cercles fédéralistes ne vont cependant pas aussi loin. Ainsi, si dans l'article qu'il consacre encore à cette question en janvier 1950, le prolifique journaliste français Jean-Pierre Gouzy fait à la fois de l'Afrique la belle aventure d'une génération, la

⁴⁵⁰ AHUE, Fonds Mouvement européen, dossier ME 1137, Conférence économique de Westminster (19-25 avril 1949). Résolution sur les territoires d'outre-mer adoptée en séance plénière, 24 avril 1949, 2 p.

⁴⁵¹ AHUE, Fonds Union européenne des fédéralistes, dossier UEF 95, « From the Powerless Consultative Assembly to a Federal Pact », octobre 1949, pp. 8-9.

⁴⁵² « Projet relatif à l'organisation d'une troisième force eurasiaticaine recommandé à l'étude des congressistes réunis à Puteaux par quelques militants de l'UEF », in *Bulletin de l'Union européenne des fédéralistes*, n°2, 1948, pp. 5-6.

meilleure chance de l'Europe et une réplique à son profit du Far Ouest américain ou de la Sibérie soviétique qu'une politique de grands travaux et qu'une mécanisation poussée permettront de mettre en valeur, il ne remet pas pour autant en cause la légitimité des métropoles coloniales. Mais il les invite à constituer les « États-Unis d'Afrique » sur la base d'une politique économique et de défense commune⁴⁵³.

En Belgique, les idées de groupes tels que le MSEUE et l'UEF ne rencontrent qu'un écho très limité. À cet égard, les *Cahiers socialistes* font assurément figure d'exception. Se présentant comme une revue indépendante de critique sociale, cette publication émane d'un groupe de jeunes intellectuels proches de l'Université libre de Bruxelles qui, tout en conservant leur autonomie par rapport au Parti socialiste belge, propagent leurs idées en faveur du fédéralisme européen⁴⁵⁴. C'est notamment le cas de Raymond Rifflet qui milite au sein de plusieurs mouvements pro-européens. Si les *Cahiers socialistes* font de l'unité européenne un de leurs chevaux de bataille, la politique coloniale retient aussi l'attention de l'équipe éditoriale. Au point de consacrer en 1947 un numéro spécial au Congo. Même si les questions économiques et sociales représentent la majeure partie des contributions, on s'en voudrait de ne pas relever ici l'appel qui est très tôt lancé en faveur d'une Eurafrique à travers « le rapprochement et la fusion des races dans un ensemble eurafricain dont tous les blocs continentaux qui se constituent aujourd'hui semblent démontrer qu'étant nécessaire à l'Afrique, pour son progrès, il ne le sera pas moins pour l'Europe, pour son élargissement et son salut »⁴⁵⁵. Ce thème, les *Cahiers socialistes* y reviennent quand, lançant une enquête sur l'unité de l'Europe qu'ils adressent aux décideurs politiques, ils posent la question suivante : « sur quelles bases estimez-vous que devraient être organisés les domaines coloniaux des divers pays européens au cas où ceux-ci se fédéreraient ? »⁴⁵⁶. Les réponses reçues par la rédaction ne laissent guère de doutes quant aux priorités des animateurs des *Cahiers socialistes* : « l'Europe sans les territoires d'outre-mer qui lui sont actuellement rattachés n'est pas viable » ; « les peuples de couleur sont les meilleurs alliés naturels de l'Europe de demain »⁴⁵⁷.

⁴⁵³ J.-P. Gouzy, « L'Eurafrique est-elle possible ? », in *Fédération*, n°60, janvier 1950, pp. 45-51.

⁴⁵⁴ E. Schandevyl, « Intellectuels belges en quête d'un nouveau socialisme : l'aventure des *Cahiers socialistes* (1944-1953) », in *European Review of History*, vol. 13, n°1, mars 2006, pp. 67-82.

⁴⁵⁵ R. Piron, « La politique coloniale », in *Les Cahiers socialistes*, n°9, janvier 1946, p. 34.

⁴⁵⁶ « Confrontation. Questionnaire », in *Les Cahiers socialistes*, n°22, décembre 1948, p. 3.

⁴⁵⁷ Réponses respectivement d'Henri Fresnay (p. 5) et de Marceau Pivert (p. 17).

2. L'impact du plan Marshall sur le Congo belge

Si toutes les initiatives des mouvements européens favorisent certes la réflexion et multiplient les pistes pour dégager une solution applicable à l'épineux problème des relations Europe-Afrique, il n'en reste pas moins qu'aucun de ces projets ne parvient à dépasser le stade de l'incantation ou du concours d'idées. D'ailleurs, aucune de ces propositions n'est relayée par les autorités officielles ou par les gouvernements des métropoles qui, jalousement cramponnées à leur souveraineté outre-mer, les observent avec mépris ou avec une réserve prudente et pour tout dire négative. À Bruxelles, tant au niveau des organes gouvernementaux qu'au sein des partis politiques dont certains membres sont pourtant actifs dans les mouvements pro-européens, on continue à ne voir dans les interventions répétées des associations militantes que des initiatives privées, voire des intrigues plus ou moins fantaisistes qui n'engagent que leurs auteurs. Aussi répète-t-on qu'elles ne justifient pas la riposte du gouvernement même si celui-ci est bien résolu, le cas échéant, à se montrer ferme et catégorique dans le refus de laisser porter atteinte à l'intégrité de la souveraineté du pays au Congo ou aux intérêts essentiels qui y sont engagés. Deux ans après la fin de la guerre, le plan Marshall change donc profondément la donne puisque désormais, certes sur l'insistance américaine, les perspectives d'un développement économique des territoires européens d'outre-mer se font beaucoup plus concrètes⁴⁵⁸. Ici encore le bilan historiographique demeure contrasté. Car bien que les recherches sur l'aide américaine au relèvement économique de l'Europe occidentale et orientale soient particulièrement nombreuses, l'histoire des retombées du plan Marshall sur l'économie du Congo belge n'a quant à elle jamais été écrite. Étonnement, aucun des (rares) travaux consacrés à l'application du plan Marshall en Belgique ne prend en compte la dimension coloniale du problème⁴⁵⁹. De même, les

⁴⁵⁸ J. Kent, « United States Reactions to Empire, Colonialism and Cold War in Black Africa (1949-1957) », in *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 33, n°2, mai 2005, pp. 195-220.

⁴⁵⁹ En ce qui concerne l'histoire des négociations et de la mise en œuvre du plan Marshall en Belgique, les travaux de Ginette Kurgan-van Hentenryk demeurent tout à fait irremplaçables. Bien qu'une grande synthèse sur le sujet fasse encore défaut, on verra surtout ses articles « La Belgique et le plan Marshall ou les paradoxes des relations belgo-américaines », in *Revue belge de philologie et d'histoire*, t. LXXI, 1993, pp. 290-353 et « La Belgique et le plan Marshall. Les négociations belgo-américaines (juin 1947-juillet 1948) », in *Le plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1993, pp. 69-86 ; « Le plan Marshall et le développement économique de la Belgique », in E. Aerts, B. Henau, P. Janssens et R. Van Uytven (dir.), *Studia Historia Economica. Liber Amirocum Herman Van der Wee*, Louvain, Leuven University Press, 1993, pp. 157-172 ; « Le plan Marshall ou les paradoxes de la collaboration belgo-américaine à la reconstruction de l'Europe », in É. Remacle et P. Winand (dir.), *America, Europe, Africa/L'Amérique, l'Europe, l'Afrique (1945-1973)*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2009, pp. 57-66.

publications plus récentes sur l'histoire des relations belgo-américaines au Congo ne fournissent guère d'indications très précises sur ce point⁴⁶⁰. Pourtant, on le verra, rendu public le 5 juin 1947 à l'occasion d'un discours historique que prononce le secrétaire d'État américain George Marshall à l'université d'Harvard (Massachusetts), le programme américain d'assistance économique à l'Europe constitue pour les contemporains, tant dans les milieux politiques qu'économiques, une occasion idéale de s'interroger aussi sur la nature des relations entre l'Europe en construction et l'Afrique coloniale. Sans prétendre dresser ici un bilan définitif de la question tant les données chiffrées et la documentation disponible en Belgique semblent dispersées, voire lacunaires, il semble néanmoins possible de poser les premiers jalons d'un examen qui renvoie à la fois à la politique de Washington vis-à-vis de l'Europe et à la pénétration des capitaux américains en Afrique belge⁴⁶¹.

Pour ce qu'il en est de la mise en œuvre de la campagne pour l'accroissement de la productivité et la modernisation de la culture industrielle en Belgique, on verra aussi K. Bertrams, « Productivité économique et paix sociale au sein du plan Marshall. Les limites de l'influence américaine auprès des industriels et syndicats belges (1948-1960) », in *Cahiers d'histoire du temps présent*, 2001, n°9, pp. 191-236.

⁴⁶⁰ On songe surtout aux travaux, par ailleurs remarquables et souvent très complémentaires, des historiens allemand G. T. Mollin, *Die USA und der Kolonialismus. Amerika als Partner und Nachfolger der belgischen Macht in Afrika (1939-1965)*, Berlin, Akademie Verlag, 1996, 544 p. et américain J. Helmreich, *United States Relations with Belgium and the Congo (1940-1960)*, Newark/Londres, University of Delaware Press/Associated University Presses, 1998, 289 p.

⁴⁶¹ Si cette problématique a été laissée en friche dans le cas du Congo, les cas français et néerlandais sont heureusement mieux connus. Pour la France, on verra les travaux de Gérard Bossuat dont on lira tout particulièrement *L'Europe occidentale à l'heure américaine (1945-1952)*, Bruxelles, Complexe, 1992, pp. 146-155 et 195-197 ; « La contre-valeur de l'aide américaine à la France et à ses territoires d'outre-mer. La mesure des rapports franco-américains », in *Le plan Marshall et le relèvement économique de l'Europe*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1993, pp. 177-199 et *La France, l'aide américaine et la construction européenne (1944-1954)*, t. 1, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1997, pp. 237-246, 591-611. Plus récemment, l'historien canadien Samir Saül a étudié les conditions dans lesquelles les mines de plomb et de zinc de Zelligja, au Maroc, ont reçu une importante assistance technique et financière d'entreprises américaines à travers le plan Marshall : « La Société des mines de Zelligja apprivoise l'américanisation », in D. Barjot et C. Réveillard (dir.), *L'américanisation de l'Europe occidentale au XXe siècle. Mythe et réalité*, Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 2002, pp. 173-194.

En ce qui concerne les Pays-Bas, plusieurs travaux relativement récents examinent l'impact du plan Marshall sur l'indépendance de l'Indonésie. On signalera notamment P. van der Eng, « Marshall Aid as a Catalyst in the Decolonization of Indonesia (1947-1949) », in *Journal of Southeast Asia Studies*, vol. 19, n°2, septembre 1988, pp. 335-352 ; G. Homan, « The Netherlands, the United States and the Indonesian Question, 1948 », in *Journal of Contemporary History*, vol. 25, n°1, 1990, pp. 123-141 ; C. Wiebes-B. Zeeman, « United States "Big Stick" Diplomacy. The Netherlands between Decolonization and Alignment (1945-1949) », in *International History Review*, 1992, n°14, pp. 45-70 et F. Gouda-T. B. Zaalberg, *American Visions of the Netherlands East Indies/Indonesia. US Foreign Policy and Indonesian Nationalism (1920-1949)*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002, p. 142 et suiv.

- **Les ambitions politiques et économiques du plan Marshall**

En réalité, comme l'explique clairement le général Marshall dans son intervention, l'objectif du plan qui porte son nom est à la fois politique et économique. En application directe de la doctrine du président Truman de *containment* qui vise à barrer la route au communisme dans le monde, le gouvernement des États-Unis propose aux pays européens de les aider temporairement à reconstruire leur économie et à rééquilibrer leur balance des paiements avec l'hémisphère occidental. Dans un contexte de Guerre froide qui s'affirme chaque jour un peu plus, cette intervention financière apparaît aux yeux des Américains comme un ballon d'oxygène pour assurer la stabilité politique et sociale de l'Europe. Et, par la même occasion, de renforcer le bloc occidental à travers une forme de *pax americana*⁴⁶². Mais la justification d'une aide temporaire et exceptionnelle se fonde aussi sur la crainte qu'ont les États-Unis d'une dislocation, voire d'une destruction du système économique de l'Europe, résultat de la préparation intense au conflit mondial et de l'incorporation brutale de tous les secteurs de l'économie dans une guerre totale⁴⁶³. Il faut dire que faute de monnaies convertibles, l'Europe risque d'être acculée à l'arrêt de ses importations en provenance de la zone dollar dans la mesure où ses réserves en devises fortes sont très inférieures à ses besoins. Ainsi, la reconstruction économique de l'Europe et la création progressive d'un grand marché doivent-elles permettre d'éloigner le spectre de l'inflation et de la surproduction aux États-Unis, de favoriser la poursuite des exportations américaines et d'empêcher les populations d'Europe en voie de paupérisation de basculer, par un dangereux effet de domino, dans le camp communiste⁴⁶⁴. La restauration des institutions libres et la prospérité retrouvée en Europe doivent donc être garantes de la paix conformément à l'esprit de la charte des Nations unies⁴⁶⁵.

⁴⁶² M. P. Leffler, « The United States and the Strategic Dimension of the Marshall Plan », in *Diplomatic History*, n°12, 1988, pp. 277-306 ; W. Hitchcock, « The Marshall Plan and the creation of the West », in M. P. Leffler et O. A. Westad (dir.), *The Cambridge History of the Cold War*, vol. 1: *Origins*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 154-174.

⁴⁶³ P. Mélandri, « Le rôle de l'unification européenne dans la politique extérieure des États-Unis (1948-1950) », in R. Poidevin (dir.), *Histoire des débuts de la construction européenne (mars 1948-mai 1950)*, Bruxelles/Milan/Paris/Baden-Baden, Bruylant/Giuffrè/LGDJ/Nomos Verlag, 1986, pp. 25-45.

⁴⁶⁴ F. Romero, « U.S. Attitudes towards Integration and Interdependence: The 1950s », in J. Gillingham et F. Heller (dir.), *The United States and the Integration of Europe. Legacies of the Postwar Era*, New York, St. Martin's Press, 1996, pp. 103-121.

⁴⁶⁵ J.-F. Crombois, « Le Fonds monétaire international, le plan Marshall et la reconstruction des économies européennes (1946-1951) », in *Revue belge de philologie et d'histoire*, 2004, vol. 82, n°4, pp. 995-1019.

Pour autant, deux après la fin de la Seconde Guerre mondiale, il n'est plus question pour Washington de continuer à assister individuellement chaque pays européen, aussi affaibli soit-il. Il s'agit au contraire d'offrir une aide globale à l'Europe permettant d'envisager le relèvement de l'économie allemande et une atténuation du régime des réparations. Aussi les Américains posent-ils comme condition préalable à l'aide substantielle qu'ils sont prêts à apporter une action coordonnée des Européens pour dresser eux-mêmes l'inventaire de leurs ressources et de leurs besoins financiers. C'est donc ensemble que les Européens qui auront répondu favorablement à la proposition Marshall doivent établir un programme de redressement économique et veiller à sa mise en œuvre effective. Pour les Américains, qui se montrent décidés à couvrir le déficit des pays européens vis-à-vis de la zone dollar, cette planification à grande échelle doit conduire à une plus grande libération des échanges intra-européens et à un accroissement de la productivité⁴⁶⁶. En concordance avec l'accord du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) d'octobre 1947 qui vise à rétablir le caractère multilatéral des échanges commerciaux au niveau mondial, l'application du *European Recovery Program* (ERP) doit favoriser la formation en Europe d'un marché commun à l'intérieur duquel les contingentements, les barrières monétaires et la limitation des flux de paiements devront disparaître. Enfin, il s'agit de s'assurer que les crédits Marshall seront répartis de façon efficace entre les pays européens bénéficiaires, notamment dans les secteurs agricoles et industriels⁴⁶⁷.

- **La situation économique avantageuse de la Belgique**

Hormis la Finlande, les pays baltes et les pays d'Europe centrale et orientale qui, sous la pression de l'Union soviétique, se voient contraints de refuser l'aide Marshall, la réponse positive des pays ouest-européens ne se fait pas longtemps attendre. À Bruxelles pourtant la proposition américaine est accueillie avec circonspection par le gouvernement Spaak déjà empêtré dans des difficultés politiques intérieures liées à la « question royale ». Bien sûr, Paul-Henri Spaak, qui en plus de sa fonction de Premier ministre détient aussi le portefeuille des Affaires étrangères, ne ménage pas ses efforts en faveur de l'idée de coopération européenne. Mais il n'ignore pas pour autant que comparativement à ses voisins européens, la

⁴⁶⁶ J. Lefebvre, « Le plan Marshall dans les textes », in *Belgique coloniale et commerce international*, n°VI-VII, juin-juillet 1949, pp. 401-420.

⁴⁶⁷ J.-E. Mertens, « Plan Marshall et mouvements internationaux de capitaux », in *La vie économique et sociale*, janvier-mars 1949, pp. 21-45.

Belgique se trouve au lendemain de la guerre dans une conjoncture très particulière qui ne la condamne pas à adopter une position de demandeur. À Bruxelles, on se plaint en effet à répéter que grâce à son relèvement rapide et à sa politique énergique d'assainissement, la Belgique peut se passer d'aide extérieure extraordinaire si les échanges internationaux se font normalement.

D'un point de vue économique, le pays fait effectivement figure d'exception dans l'Europe de la fin des années quarante. Jouissant d'un climat social stable, qui permet de contenir l'influence du communisme, la Belgique connaît une situation économique globalement favorable puisque sa balance des comptes se trouve rapidement créditrice. La poursuite des opérations militaires après la Libération fait en effet du pays une zone d'armée jusqu'à l'été 1945, ce qui entraîne une remise en route précoce de l'appareil industriel. L'approvisionnement des troupes alliées procure des devises en quantité importante. Ces devises permettent d'importer massivement les biens nécessaires au relèvement du niveau de vie de la population. Engagé victorieusement dans la bataille du charbon, le pays dispose en outre d'un appareil industriel relativement épargné par les destructions et par les bombardements alliés. Spécialisée dans la production de biens tels que l'acier, le verre ou le ciment indispensables à la reconstruction de l'Europe, la Belgique voit donc ses exportations reprendre rapidement. Au risque sans doute de négliger les investissements pour moderniser ses infrastructures, la Belgique libérée peut mettre vite fin au rationnement et aux restrictions inhérentes à l'économie de guerre en privilégiant au contraire un retour à l'économie de marché via des mesures de production à outrance, le renforcement des exportations et la relance de la consommation⁴⁶⁸. De telles mesures expliquent que le pays soit parvenu, vingt-quatre mois à peine après la fin des hostilités, à rattraper son niveau de production industrielle d'avant-guerre. Et que la stabilité interne des prix soit restaurée dès la fin de 1948. Après avoir accumulé d'importantes réserves monétaires durant la guerre, le Congo peut lui aussi financer son propre développement. Rapidement redevenue le premier partenaire commercial du Congo, la Belgique peut profiter pour sa reconstruction des approvisionnements en provenance de sa colonie, ce qui lui évite de devoir puiser dans ses réserves de devises étrangères⁴⁶⁹.

⁴⁶⁸ R. Vandeputte, *L'histoire économique de la Belgique (1944-1990)*, Bruxelles, Labor, 1993, pp. 19-43 ; A. Mommen, *The Belgian Economy in the Twentieth Century*, Londres/New York, Routledge, 1994, pp. 75-98.

⁴⁶⁹ Archives de l'État (Louvain), Fonds Gaston Eyskens, dossier n°2612, « Note du cabinet du ministre des Finances sur les relations Belgique/Congo, Bruxelles, 17 décembre 1947, 7 p.

Enfin, alors que l'opération Gutt lui a déjà permis en 1944 d'assainir sa monnaie – la plus forte d'Europe après le franc suisse – par un blocage drastique de la circulation fiduciaire et des comptes en banque, la Belgique apparaît comme le créancier de presque tous les pays d'Europe ravagés par la guerre et, en tout cas, comme le seul pays sans dettes de guerre vis-à-vis des États-Unis. La position du franc belge reste d'ailleurs ferme vis-à-vis du dollar. À l'époque, il ne fait donc pas de doute que le « miracle belge » nourrit un sentiment d'autosatisfaction assumé⁴⁷⁰. Enfin, dans ce pays économiquement audacieux que des observateurs avertis outre-Atlantique et outre-Manche n'hésitent pas à qualifier de « paradis de fous »⁴⁷¹ tant l'euphorie économique dénote avec le délabrement de certaines structures lourdes, l'interventionnisme d'État fait rapidement place à l'initiative privée. La plupart des secteurs d'activités économiques sont vite libéralisés. Dans de telles conditions de prospérité, la priorité pour les Belges est avant tout d'obtenir des Américains des informations complémentaires sur la portée exacte de la proposition Marshall, notamment en ce qui concerne la répartition des crédits parmi les différents États européens. D'un point de vue tactique, les experts belges jugent préférable de témoigner leur intérêt pour des mesures de secours susceptibles de renflouer les caisses des clients européens de la Belgique plutôt que de présenter celle-ci comme un bénéficiaire éventuel d'une aide directe des États-Unis⁴⁷².

Dans le même temps, certains à Bruxelles s'interrogent sérieusement sur l'opportunité pour la Belgique de s'associer à des pays européens encore instables et dont la situation économique et financière traverse une crise profonde. C'est qu'après avoir épuisé une grande partie de leurs moyens de paiement pour s'approvisionner outre-Atlantique, les voisins de la Belgique commencent à entamer leurs dernières réserves et voient arriver le moment où, faute de dollars et d'or, ils devront interrompre une partie de leurs acquisitions de denrées et de matières premières, notamment en provenance de la Belgique. Pour les Belges, la difficulté

⁴⁷⁰ L'ampleur de la réussite économique de la Belgique et la rapidité de son relèvement suscitent l'admiration de nombreux observateurs qui, au passage, ne manquent pas de souligner la place spéciale que le pays et sa colonie paraissent occuper dans le processus de reconstruction de l'économie européenne. On en trouvera un parfait exemple dans l'article enthousiaste de l'économiste français Édouard Silz, « La Belgique, exception dans la conjoncture européenne », in *Politique étrangère*, 1947, vol. 12, n°4, pp. 421-448.

⁴⁷¹ F. Baudhuin, *Histoire économique de la Belgique (1945-1956)*, Bruxelles, Bruylant, 1958, p. 84.

⁴⁷² On notera que, malgré une rapide détérioration, la bonne santé relative de l'économie belge à la fin des années quarante a pu servir d'argument à un historien tel qu'Alan Milward qui, à la suite de son fameux livre *The Reconstruction of Western Europe (1945-1951)* publié en 1984 n'a pas hésité, dans un article volontairement provoquant par rapport aux interprétations classiques, à remettre en question la notion de crise en 1947-1948 et à avancer la thèse selon laquelle le plan Marshall n'avait en fait pas réellement favorisé le redressement économique de l'Europe occidentale puisque celle-ci avait déjà comblé une large part de son niveau économique d'avant-guerre : A. Milward, « Was the Marshall Plan Necessary ? », in *Diplomatic History*, n°13/2, 1989, pp. 231-253.

est double. Le marché national étant saturé, les industriels doivent exporter suffisamment pour compenser les importations. Mais les Belges exportent principalement vers des pays en Europe dont les monnaies sont inconvertibles et les balances des comptes en déficit. Leurs exportations vers les États-Unis sont, quant à elles, rendues très difficiles en raison de tarifs douaniers élevés et d'obstacles administratifs. En sens inverse, les Belges importent surtout de pays dont les devises sont rares ou faibles. Parfaitement conscients des risques d'insolvabilité de leurs partenaires commerciaux et inquiétés par la perspective de devoir prélever sur les réserves d'or et de dollars pour poursuivre leurs achats hors des frontières nationales, les Belges font donc de l'assainissement des finances intérieures et de la résolution du problème monétaire en Europe leurs priorités principales⁴⁷³. Ils y voient les conditions essentielles du maintien et du développement de leur prospérité⁴⁷⁴. C'est la raison pour laquelle Hubert Ansiaux, directeur à la Banque nationale de Belgique et proche conseiller financier de Spaak, élabore un plan ambitieux de multilatéralisation des paiements intra-européens à travers un système de transférabilité des monnaies entre elles et leur convertibilité en or ou en dollars. En d'autres termes, il propose d'effectuer une compensation automatique et intégrale de toutes les créances résultant de paiements courants que les pays européens ont les uns avec les autres⁴⁷⁵. Sensibles à l'évolution de la situation politique internationale, les Belges s'inquiètent enfin de ce que le plan Marshall pourrait irrémédiablement provoquer une rupture spectaculaire avec l'Europe de l'Est et constituer un bloc occidental totalement soumis à l'influence américaine. Mais en février 1948, le « coup de Prague » puis, deux mois plus tard, le début du blocus de Berlin par les Soviétiques auront définitivement raison de ces dernières préventions.

Sans tarder, convaincus qu'ils sont de l'importance de jouer la carte Benelux que les Américains considèrent comme la pierre de touche de la coopération européenne, les gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois procèdent à des échanges de vues pour

⁴⁷³ On trouvera d'utiles observations sur l'impact macro-économique du plan Marshall en Belgique dans I. Cassiers, « "Belgian miracle" to slow growth: The impact of the Marshall Plan and the European Payments Union », in B. Eichengreen (dir.), *Europe's Postwar Recovery*, Cambridge University Press, Cambridge/New York, 1995, pp. 271-291.

⁴⁷⁴ « Comment fonctionne le plan Marshall ? La position de la Belgique », in *La Libre Belgique*, 18 janvier 1948, pp. 1-2.

⁴⁷⁵ H. Ansiaux, « Le plan Marshall dans ses rapports avec les problèmes monétaires européens », in *Comptes rendus des travaux de la Société d'économie politique de Belgique*, avril 1948, n°179, pp. 5-23.

Sur les projets monétaires d'Ansiaux, on verra S. Godts-Peters, « Le rôle des Belges dans l'élaboration d'un système de paiements en Europe de 1947 à l'Union européenne des paiements », in M. Dumoulin (dir.), *La Belgique et les débuts de la construction européenne. De la guerre aux traités de Rome*, Louvain-la-Neuve, Ciaco, 1987, pp. 87-102.

dégager une position commune. Face à l'activisme de la France et du Royaume-Uni, il importe en effet pour les trois petits pays de participer directement aux négociations qui s'annoncent et à la prise de décisions relatives à la reconstruction économique du continent. C'est avec la ferme volonté de suivre cette stratégie que les pays du Benelux participent activement aux travaux du Comité européen de coopération économique (CECE) lors de la conférence des Seize qui se réunit à Paris du 12 juillet au 22 septembre 1947 puis aux pourparlers diplomatiques qui aboutissent à la signature, le 16 avril 1948 à Paris, de la convention instituant l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) dont le Conseil est aussitôt présidé par Spaak. En octobre 1948, dans un long mémorandum commun, les trois pays du Benelux présentent les lignes selon lesquelles ils envisagent d'atteindre les objectifs proposés par l'OECE grâce à un effort coordonné. L'objectif du mémorandum est à la fois de renforcer le prestige des pays du Benelux à l'égard des autres pays européens et de donner aux Américains une image concrète et efficace de collaboration internationale. Évoquant la pénurie de dollars en Europe, les Trois rappellent leur attachement au régime de la porte ouverte appliqué outre-mer et précisent que l'exportation des produits des TOM pourra contribuer sensiblement à une amélioration du bilan-dollar. Prévoyants, ils insistent aussi sur l'ouverture économique de ces territoires, notamment en matière d'investissements, et sur la nécessité de poursuivre les efforts d'équipement⁴⁷⁶.

Entre-temps, adoptée le 3 avril 1948 par le Congrès américain, la loi de coopération économique qui instaure l'ERP pour une durée de quatre ans (1948-1952) prévoit la signature d'accords bilatéraux entre les États-Unis et chaque pays européen bénéficiaire de l'aide Marshall. Après avoir d'abord envisagé de ne pas faire appel aux crédits américains, le gouvernement belge décide finalement, sous la pression des représentants des États-Unis à Bruxelles et face à la difficulté d'équilibrer la balance dollars du pays, de reconsidérer sa position. Comme l'écrit fort à propos Ginette Kurgan-van Hentenryk, sans renoncer à l'espoir d'obtenir partiellement satisfaction sur le plan économique, l'adhésion de la Belgique au plan Marshall relève essentiellement « de motifs d'ordre politique dans la mesure où l'initiative américaine [offre] une perspective de relance de la coopération européenne sur les limites de laquelle on ne se [fait] guère d'illusions »⁴⁷⁷.

⁴⁷⁶ « Mémorandum général sur le programme économique à long terme des pays de Benelux », in *Chronique de politique étrangère*, vol. 1, n°6, novembre 1948, pp. 124-131. Sur ce point, on verra aussi la thèse inédite de J.W.L. Brouwer, *Divergences d'intérêts et mauvaises humeurs. La France et les pays du Benelux devant la construction européenne (1942-1950)*, Université de Leyde, 1997, pp. 220-224.

⁴⁷⁷ G. Kurgan-van Hentenryk, « La Belgique et le plan Marshall. Les négociations ... », p. 86.

Quoi qu'il en soit de ces motivations, les enjeux sont jugés à ce point importants à Bruxelles que des organes administratifs *ad hoc* sont mis en place. Après avoir institué en janvier 1948 un éphémère Comité de coordination interdépartemental pour l'étude du plan Marshall, le gouvernement crée en mai 1948 l'Administration belge de coopération économique (ABCE). Placée sous la direction énergique de son secrétaire général Roger Ockrent, ancien chef de cabinet du Premier ministre Spaak, l'ABCE assiste le ministre chargé de la Coordination des problèmes relatifs à la coopération économique et assure la liaison quotidienne avec tous les services publics, avec les entreprises concernées par la mise en œuvre du plan Marshall, avec la mission spéciale de l'*European Co-operation Administration* (ECA) à Bruxelles puis bientôt avec l'OECE à Paris⁴⁷⁸. À Washington, le contact avec les services centraux de l'ECA que dirige Paul Hoffman est assuré par la Mission économique belge. Mais c'est sous la supervision conjuguée de l'ABCE, intégrée au ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, et du Comité ministériel de coordination économique (CMCE), piloté par le cabinet du Premier ministre et par le ministère de la Coordination économique, que s'activent les différents départements potentiellement concernés qui ont pris connaissance des intentions américaines. C'est surtout le cas des ministères de la Coordination économique et du Rééquipement national, de la Reconstruction, du Ravitaillement et des Importations, des Affaires économiques, des Finances, de l'Agriculture, des Communications, des Affaires étrangères et du Commerce extérieur sans oublier le concours de la Banque nationale. En revanche, rien dans les archives consultées n'indique que le bureau colonial de l'Office belge du Commerce extérieur (OBCE), installé à Léopoldville depuis 1948 pour renforcer la présence de l'industrie belge sur le marché congolais, ait joué le moindre rôle dans cette affaire.

En ce qui le concerne, le ministère des Colonies ne reste pas inactif. Il est lui aussi très impliqué dans ces préparatifs et pleinement associé aux travaux du CMCE. Il faut dire que plusieurs signaux inquiétants l'incitent à suivre les choses de fort près. Déjà en juillet 1947, le ministre britannique des Affaires étrangères Ernest Bevin avait fait savoir à Spaak qu'il serait du plus haut intérêt que la délégation belge à la conférence des Seize à Paris fournisse à ses

⁴⁷⁸ R. Ockrent, « Le plan Marshall et la coopération économique européenne », in *Comptes rendus des travaux de la Société d'économie politique de Belgique*, juin 1949, n° 189, pp. 5-22.

On trouvera quelques éléments d'information sur le fonctionnement de l'ABCE dans les Mémoires de l'ancien premier conseiller Étienne Sadi Kirschen, *Autobiographie d'un mandarin*, Bruxelles, Vander, 1988, pp. 109-112.

partenaires des statistiques détaillées sur la production de matières rares au Congo⁴⁷⁹. En septembre 1947, lors d'un bref passage en Belgique, le comité que préside le sénateur républicain Christian Herter venu enquêter sur les besoins européens dans les domaines du ravitaillement et du rééquipement rencontre le ministre des Colonies Pierre Wigny et ses plus proches conseillers. Assez bref, l'entretien porte sur les relations économiques entre la Belgique et sa colonie, sur les possibilités d'investissements étrangers au Congo mais surtout sur la production de matières premières et de produits tropicaux⁴⁸⁰.

- **Toujours plus de produits congolais pour le *stockpile* américain ?**

Assurément, l'intérêt du comité Herter pour l'exploitation minière au Congo est symptomatique des objectifs américains qui demeurent dominés par les nécessités stratégiques. Incontestablement, des considérations militaires, techniques, politiques, stratégiques et économiques concourent en effet à faire de l'Afrique une des préoccupations majeures de la politique américaine d'après-guerre. Un plan d'études régionales pour l'Afrique est d'ailleurs mis sur pied à la suite d'un accord entre le Département d'État et les différentes universités américaines. Et en novembre 1947, c'est Arthur Vandenberg, l'influent président de la commission des Affaires étrangères du Sénat, qui se demande si l'uranium congolais ne devrait pas servir de monnaie d'échange pour l'aide Marshall fournie à la Belgique⁴⁸¹. Mais la meilleure preuve de la convoitise américaine pour les ressources africaines est apportée fin 1947 à travers la publication du rapport du secrétaire au Commerce Averell Harriman qui, à la demande de la Maison-Blanche, étudie les effets économiques et politiques du plan Marshall. Le rapport Harriman prévoit en effet que les États-Unis demanderont aux pays européens de leur faciliter l'accès aux produits et aux matières premières stratégiques dont ils disposent en contrepartie de l'aide financière consentie par Washington au titre de l'ERP⁴⁸². En ce qui concerne la valeur de la production annuelle supplémentaire de matières premières qu'il serait possible aux pays concernés de fournir aux États-Unis, le rapport Harriman avance même les chiffres suivants :

⁴⁷⁹ AMAEB, dossier AE 5352, Lettre de Sir Hughe Knatchbull-Hugessen, ambassadeur du Royaume-Uni, à P.-H. Spaak, Bruxelles, 9 juillet 1947, 1 p.

⁴⁸⁰ AMAEB, dossier AE 5352, « Conference at the Ministry of Colonies », novembre 1947, 2 p.

⁴⁸¹ « Uranium in return for US Aid ? », in *Examiner*, 15 novembre 1947, p. 1.

⁴⁸² AGR, Fonds Sibéka, dossier n°2048, « La constitution des stocks de matières premières stratégiques. Bulletin d'information n°51 de la CCCI », 18 novembre 1948, pp. 2-5.

Grande-Bretagne :	119,8 millions \$
Pays-Bas et colonies :	48,6
Belgique et colonies :	33,1
France et colonies :	11,5
Autres régions :	10,1
Total :	223,1 millions \$

Évoquant encore en janvier 1948 l'acquisition par les États-Unis de certains produits déficitaires, le *Select Committee on Foreign Aid* qu'anime précisément Christian Herter recommande lui aussi la négociation d'accords bilatéraux avec les puissances coloniales européennes pour obtenir à des prix et à des conditions raisonnables des tonnages annuels de matières de base.

En ce qui concerne le Congo, le groupe Herter pointe particulièrement l'intérêt de matériaux précieux tels que le cobalt, les diamants industriels, le cadmium, les minerais de tantale et de colombite ou encore des métaux non-ferreux comme le cuivre, le plomb, l'étain et le zinc⁴⁸³. Au même moment, alors qu'elle presse le gouvernement Spaak de définir une politique de commercialisation des produits stratégiques d'origine congolaise, la Mission économique belge à Washington attire l'attention des autorités de Bruxelles sur les ambitions qu'ont les Américains de sécuriser leurs accès aux ressources rares et de favoriser, grâce aux dollars ECA, la production outre-mer de matières hautement stratégiques⁴⁸⁴. A cette fin, ils seraient déjà prêts à échanger des surplus agricoles avec les puissances coloniales et à leur proposer l'aide de techniciens pour accélérer la mise en exploitation des sites miniers et évacuer les matières premières qui font défaut. Au cours de l'été 1948, le géologue Evan Just, directeur de la division des matériaux stratégiques à l'ECA, parcourt l'Europe pour prospecter les surplus de minéraux à acheter. Cette attitude américaine ne va bien sûr pas sans provoquer à Bruxelles des crispations qui s'expliquent grandement par le fait que les produits miniers représentent traditionnellement le principal secteur d'exportation du Congo. À vrai dire, les sociétés congolaises voient dans la politique de Washington autant une opportunité qu'une menace. C'est que dans les milieux coloniaux, quelques-uns s'avouent de plus en plus tentés de croire que les États-Unis sont plus désireux de faire un profit immédiat en mettant la main

⁴⁸³ AMAEB, dossier AE 5352, Lettre du baron Robert Silvercruys au baron François-Xavier van der Straten-Waillet, Washington, 11 février 1948, 2 p.

⁴⁸⁴ AMAEB, dossier AE 5352, Lettre de Pierre Jaspar au baron Georges Moens de Fernig, Washington, 19 juin 1948, 3 p.

sur les richesses du sous-sol du Congo qu'ils ne se montrent soucieux de son développement structurel, de la bonne santé de son économie ou du maintien des relations commerciales de la colonie avec la métropole.

À l'évidence, et les Belges en sont bien conscients, les demandes américaines pour augmenter la productivité et favoriser l'approvisionnement en matières premières s'inscrivent dans une politique très volontariste mise en place dès la fin de la Seconde Guerre mondiale⁴⁸⁵. En juillet 1946, le président Truman signe en effet le *Strategic and Critical Materials Stockpiling Act* qui, amendant le *Strategic Materials Act* de 1939, reconnaît la dépendance des États-Unis vis-à-vis de l'étranger pour certains matériaux déficitaires et le caractère précaire de certaines routes d'acheminement en cas de nouveau conflit. Or il s'agit de prendre des mesures énergiques de planification pour éviter que des insuffisances d'approvisionnement puissent nuire à la sécurité nationale ou se transformer en goulet d'étranglement pour l'expansion économique des États-Unis. Le *Stockpiling Act* fait donc de la prospection et de la constitution, à l'écart des installations portuaires, de réserves de produits critiques immédiatement disponibles un objectif permanent et prioritaire. En vertu de cette loi, une ligne de crédit de plus de trois milliards de dollars est ouverte pour le financement d'un programme qui doit s'étendre sur une période de cinq ans. Des agences paraétatiques spécialisées sont créées qui, libres d'adopter des mesures conservatoires, ont pour mission de protéger le pays contre les risques d'épuisement des ressources disponibles et contre un possible renchérissement des prix qui pourrait menacer le standard de vie de la population américaine. Des mécanismes financiers sont également mis sur pied pour garantir les industriels américains contre les aléas qu'offrent les investissements à l'étranger, notamment en ce qui concerne l'impossibilité de rapatrier des revenus non convertibles et les risques d'expropriation. Enfin, un système d'allocations est créé en vue d'assurer une distribution efficace des ressources stockées en période de guerre ou de pénurie. En dépit de ces mesures, il faudra toutefois attendre la fin de l'année 1948 pour voir le *Stockpiling Act* produire tous ses effets, les autorités américaines ayant en effet voulu éviter, par des achats massifs à l'étranger de matériaux déjà frappés par la pénurie, de retarder la reconversion de l'économie mondiale en favorisant une trop forte hausse des prix. Signé à Washington en janvier 1950, l'Accord d'aide pour la défense mutuelle (MDAP) prévoira encore le transfert

⁴⁸⁵ Sur l'importance des matières premières, notamment en provenance d'Afrique, pendant la guerre froide, on verra la contribution récente de D. S. Painter, « Oil, resources, and the Cold War (1945-1962) », in *The Cambridge History of the Cold War*, vol. 1: *Origins*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 486-507.

aux États-Unis de certaines matières premières qui pourraient être disponibles en Belgique ou dans les territoires placés sous sa souveraineté⁴⁸⁶.

Pour les Américains, il ne fait pas de doute que le problème des matières premières doit être considéré sous un angle mondial et englober toutes les nations du monde libre⁴⁸⁷. Et cela d'autant plus que l'essentiel des produits concernés proviennent d'Afrique et d'Asie. On comprend donc les raisons pour lesquelles dans le cadre du plan Marshall, tous les territoires ultramarins de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas et du Portugal sont potentiellement concernés⁴⁸⁸. Dans l'esprit des Américains, les TOM doivent en tout cas jouer le rôle de territoires annexes de l'économie européenne. Et ce n'est pas sans raison qu'ils agitent l'idée d'une aide réciproque. Ils ont en effet la conviction que les régions d'Afrique, riches en matériaux rares mais relativement peu développées, ne pourront que profiter d'une politique qui leur permettra d'obtenir des dollars avec lesquels elles pourront acquérir en grande quantité le matériel de base dont elles ont tant besoin pour activer leur propre développement économique⁴⁸⁹. C'est bien ce qu'Abbot Low Moffat, qui dirige la mission de l'ECA à Londres, aura plus d'une fois l'occasion d'expliquer aux dirigeants britanniques⁴⁹⁰. Aux yeux des Américains, un des objectifs du plan Marshall doit être l'augmentation de la production dans les territoires d'outre-mer de marchandises exportables en Europe où elles pourront remplacer les produits importés de la zone dollar, c'est-à-dire payables en dollars. Mais une partie de cette production accrue doit aussi pouvoir être exportée vers la zone dollar afin de combler le déficit en dollars (*dollar gap*) dont souffre l'Europe et ainsi lui permettre d'acheter les matières premières et les machines dont elle a besoin pour se reconstruire. Ce faisant, l'accroissement des exportations coloniales susceptibles de procurer des dollars doit contribuer à stimuler un commerce triangulaire : les

⁴⁸⁶ Voir « Accord d'aide pour la défense mutuelle entre la Belgique et les États-Unis d'Amérique », in *Chronique de politique étrangère*, vol. III, n°2, mars 1950, pp. 278-282.

⁴⁸⁷ R. E. Wood, « From the Marshall Plan to the Third World », in M. P. Leffler et D. S. Painter (dir.), *Origins of the Cold War. An International History*, Londres, Routledge, 1994, pp. 239-250.

⁴⁸⁸ On lira pour s'en convaincre deux articles très détaillés que le Prof. John E. Orchard, conseiller spécial pour les territoires d'outre-mer d'Averell Harriman, représentant en Europe de l'administration du plan Marshall, consacre à cette question : « Le programme de l'ECA pour le développement des territoires d'outre-mer », in *Politique étrangère*, 1950, vol. 15, n°2, pp. 153-164 ; « ECA and the Dependent Territories », in *Geographical Review*, n°1, janvier 1951, vol. 41, pp. 66-87.

⁴⁸⁹ S. Nocentini, « Building the Network. Raw Materials Shortages and the Beginning of the Cold War (1948-1951) », in *Business and Economic History*, vol. 2, 2004, 16 p. Article librement consultable à l'adresse Internet suivante : <http://www.thebhc.org/publications/BEHonline/2004/Nocentini.pdf>

⁴⁹⁰ Archives nationales britanniques (Kew), dossier FO 371/80148, « The Marshall Plan and British Africa », Londres, 13 juillet 1950, 5 p. (le texte d'A. L. Moffat est reproduit dans *African Affairs*, n°49, 1950, pp. 302-308).

TOM pourront utiliser le pouvoir d'achat en dollars qu'ils se seront procurés par des exportations accrues, en partie pour satisfaire leurs propres besoins de produits provenant de la zone dollar et en partie en transférant ce pouvoir d'achat en Europe. Pratiquement, afin que l'aide aux TOM ne soit pas limitée à la fraction des fonds de contrepartie dont la métropole pourrait disposer en faveur de ses colonies, l'ECA constitue à l'intention spéciale des TOM des pays bénéficiaires du plan Marshall un *Special Reserve Funds for Overseas Territories Development*. Plutôt que d'être répartis en quotas alloués individuellement à chacun des TOM, les fonds libérés sont mis en pool où les territoires intéressés viennent puiser.

Dans le cas de la Belgique, l'insistance de Washington pour accéder prioritairement aux richesses du sous-sol congolais s'inscrit aussi dans la continuité de l'effort de guerre du Congo aux côtés des Alliés⁴⁹¹. La colonie belge constitue, il est vrai, une zone extrêmement importante d'un point de vue stratégique pour les Américains qui ne cachent d'ailleurs pas leur volonté de s'assurer pour les années futures, même en considérant un avenir assez éloigné, les matières premières qui leur font cruellement défaut⁴⁹². Certains à Washington, évoquant ce qui s'est passé en 1942 lorsque les territoires des Indes néerlandaises, de la Malaisie et de la Birmanie ont été occupés par les Japonais, craignent de voir disparaître les approvisionnements en provenance de l'Extrême-Orient en cas de nouveau conflit mondial. Ainsi ressort l'importance stratégique du continent africain. Mais pour les États-Unis, qui cherchent à diversifier leurs fournisseurs de matériaux déficitaires, le Congo offre aussi l'énorme avantage de compter avec la Belgique parmi les rares pays qui vivent sous le régime d'une économie libre.

Disposés à apporter au Congo une aide technique et financière, les Américains créent un *Incentive Fund* de plusieurs dizaines de millions de dollars dont l'objectif est à la fois de garantir les investissements américains au Congo, surtout en ce qui concerne la transférabilité des intérêts et le remboursement du principal, et d'aider les entreprises coloniales belges à la recherche de capitaux frais en leur accordant des dons sans contrepartie pourvu qu'ils servent à intensifier la prospection et la production de certaines matières rares⁴⁹³. Et à plusieurs

⁴⁹¹ P. Lagrou, « US Politics of Stabilization in Liberated Europe. The View from the American Embassy in Brussels (1944-1946) », in *European History Quarterly*, vol. 25, 1995, pp. 209-246.

⁴⁹² G. T. Mollin, *Die USA und der Kolonialismus. Amerika als Partner und Nachfolger der belgischen Macht in Afrika (1939-1965)*, Berlin, Akademie Verlag, 1996, pp. 222-229.

⁴⁹³ AGR, Fonds Finoutremer, dossier 836, Note d'Edgar Van der Straeten sur sa conversation avec M. Eric L. F. Archdeacon, Bruxelles, 10 janvier 1949, 1 p.

reprises des groupes privés américains manifestent leur désir de prendre une participation dans certaines sociétés coloniales. C'est notamment le cas au printemps 1949 quand Winthrop W. Aldrich, qui préside à New York la puissante Chase National Bank, rencontre à Bruxelles les dirigeants des principaux holdings belges (Société générale, Brufina, Solvay, Société belge de Banque, Sofina, Electrorail) afin de les inciter, avec l'aval du Premier ministre Gaston Eyskens et du gouverneur de la BNB Maurice Frère, à favoriser l'investissement de capitaux américains au Congo dans le secteur stratégique des matières premières⁴⁹⁴. Au fur et à mesure de leurs discussions avec les Belges, les fonctionnaires américains ne cessent d'allonger la liste des matériaux stratégiques qu'ils souhaitent se voir livrer : huile de palme, cobalt, mica, quinine, caoutchouc, pyrèthre, manganèse, chrome, amiante, nickel, diamants industriels, cassitérite, bismuth, tungstène, palladium, bauxite, ...⁴⁹⁵. Ces négociations sont marquées de la plus haute confidentialité. À la demande de Washington, la liste des produits visés ne peut d'ailleurs pas être publiée ni diffusée. À ce propos, il est particulièrement significatif de remarquer que c'est sur l'insistance personnelle de Marshall et de son principal collaborateur politique George Kennan, qui tous deux invoquent la nécessité de conserver certaines données secrètes, que l'uranium n'apparaît nulle part sur les listes officielles des produits que les États-Unis souhaitent obtenir de la Belgique dans le cadre de l'ERP et stocker pour leurs propres besoins⁴⁹⁶. On notera que l'uranium n'apparaît pas davantage dans les statistiques du commerce extérieur du Congo belge.

À Bruxelles, cette fringale américaine de matières premières industrielles et alimentaires en provenance d'Afrique nourrit des inquiétudes de plus en plus perceptibles. Dans les cercles concernés, on aime en effet répéter que l'activité économique du Congo est directement dépendante de la possibilité d'écouler ces produits à des prix rentables sur les marchés étrangers. La méfiance à ce sujet est d'autant plus grande que les autorités militaires du pays commencent elles aussi à envisager la possibilité de constituer des stocks stratégiques de produits congolais pour les besoins d'une éventuelle mobilisation mais aussi pour servir de monnaie d'échange en vue d'obtenir d'autres matières rares provenant de pays étrangers⁴⁹⁷.

⁴⁹⁴ Archives de l'État (Louvain), Fonds Gaston Eyskens, dossier n°2615, Lettre de W. Aldrich à Albert-Édouard Janssen (Société belge de Banque), New York, 20 juillet 1949, 3 p.

⁴⁹⁵ AGR, Fonds Finoutremer, dossier 836, Note pour Monsieur le gouverneur Gillet, Bruxelles, 12 janvier 1949, p. 2.

⁴⁹⁶ J. Helmreich, *United States Relations with Belgium and the Congo (1940-1960)*, Newark/Londres, University of Delaware Press/Associated University Presses, 1998, p. 92.

⁴⁹⁷ AMAEB-AA, dossier CAB 4732, « Note sur la constitution de stocks de matériaux stratégiques », Bruxelles, s.d., 1 p.

Comme l'expliquera encore en 1950 la section politique du ministère des Affaires étrangères, « plus nous ferons appel au concours américain, moins libres deviendrons-nous pour résister à son emprise ». Et d'en conclure : « nous avons d'excellentes raisons pour ne pas solliciter l'aide américaine, pour la décliner même au besoin »⁴⁹⁸. Les Belges sont donc partagés entre la nécessité de disposer de capitaux étrangers dans la colonie pour assurer son développement, notamment dans le domaine de l'industrie extractive, et le souci constant de ne pas se laisser déposséder de leur influence économique et politique au Congo. D'autres s'inquiètent plutôt du risque pour les Européens de voir leur prestige diminuer aux yeux des populations africaines si celles-ci venaient à prendre conscience de l'importance de l'intervention financière américaine. En recourant à l'aide Marshall, les Belges craignent aussi de voir le pays confronté à une application arbitraire des contrôles d'importation et d'exportation. Fondamentalement, pour les Belges la menace est double. Ils redoutent de voir les aides américaines se diriger prioritairement vers les marchés plus prometteurs du Congo. Mais ils craignent aussi d'être soumis à des mesures de réquisition unilatérale de matériaux africains à des fins de Guerre froide et de lutte contre le communisme. À l'été 1950, la guerre de Corée viendra encore renforcer cette tendance à la course aux matières premières. C'est ainsi qu'au début de l'année 1951, inquiets du retard que prennent les livraisons de cobalt et de manganèse en provenance du Katanga, les Américains n'hésiteront pas à faire appel à l'ECA pour financer des travaux permettant d'améliorer les infrastructures portuaires pour les dépôts de transit situés à Lobito à la frontière angolaise⁴⁹⁹.

Il faut dire que, commandé par la Maison-Blanche pour faire le point sur la sécurité des approvisionnements en ressources naturelles et énergétiques dans le monde occidental, l'important rapport Paley prévoit un accroissement très fort des besoins dans le prochain quart de siècle. Aussi préconise-t-il l'établissement de contrats internationaux pour augmenter les achats et le stockage aux États-Unis de produits stratégiques coloniaux en vue d'alléger l'effort financier et économique nécessaire en temps de guerre. Prêtes à pratiquer une politique d'autarcie économique en cas de conflit armé, les autorités américaines saisissent l'occasion pour augmenter leurs capacités de production et constituer, en provenance des régions les plus menacées, des réserves de matières stratégiques suffisantes pour une utilisation rapide. Décidés à renforcer l'industrie de l'armement et à s'assurer contre la pénurie de guerre, les Américains poussent aussi les recherches destinées à créer des

⁴⁹⁸ AGR, Fonds CMD, dossier n°67, « Note pour Monsieur le ministre », Bruxelles, 17 novembre 1950, p. 4.

⁴⁹⁹ R. Brion et J.-L. Moreau, *De la mine à Mars. La genèse d'Umicore*, Tielt, Lannoo, 2006, p. 263.

substitués à des matières premières telles que les diamants industriels, l'amiante, l'étain ou le plomb⁵⁰⁰.

Malgré les discours qui se veulent rassurants des autorités américaines, les inquiétudes des Belges se révèlent *a posteriori* tout à fait fondées. Bien que rien dans les archives n'indique que les autorités de Bruxelles en aient eu connaissance à l'époque, plusieurs rapports hautement confidentiels démontrent en effet que les Américains font du Congo une cible de choix dans leur stratégie de ratissage. En juin 1948, dans une note interne du département d'État sur l'acquisition de matériaux dits sensibles par les services de l'ECA, la colonie belge apparaît comme la région du monde dans laquelle les États-Unis pourront le plus aisément s'approvisionner en *crushing boart* c'est-à-dire en poudre de diamant broyé indispensable pour la fabrication d'instruments abrasifs et d'outils de précision très prisés dans l'industrie mécanique des forages et de l'armement⁵⁰¹. Or à l'époque, la plus grande partie du diamant industriel importé sur le marché américain provient déjà du Congo belge qui occupe d'ailleurs la première place parmi les producteurs mondiaux avec 75 % de la production totale⁵⁰². Quatre mois plus tard, faisant état de conversations informelles avec des fonctionnaires coloniaux belges, un rapport des services de renseignements américains à l'étranger précisément intitulé *The Belgian Congo as a Possible Recipient of ECA Loans* confirme que les États-Unis envisagent très sérieusement de privilégier le Congo dans l'octroi des aides Marshall à la Belgique compte tenu du fait que la métropole, qui ne dispose pas de ressources naturelles importantes, est un pays économiquement très développé dont la production industrielle est surtout destinée au marché européen tandis que le Congo, dont le développement nécessite toujours plus d'investissements étrangers, est un grand exportateur de matières premières stratégiques⁵⁰³. Au printemps 1950, dressant un panorama des relations économiques et politiques belgo-américaines, le département d'État expliquera encore que

⁵⁰⁰ *Resources for Freedom*, vol. II, *The Outlooks for key commodities*. A report to the President by the President's materials policy commission, Washington, juin 1952, 5 vol.

⁵⁰¹ « Acquisition of Strategic Materials Under ECA », Washington, 21 juin 1948, in *FRUS 1948*, vol. I, *General. The United Nations*, Part. 2, Washington, US Government Printing Office, 1976, pp. 580-583.

⁵⁰² O. De Bruyn, *Histoires de diamants. La Société minière du Bécéka au Congo*, Bruxelles, Racine, 2006, p. 133.

⁵⁰³ « The Belgian Congo as a Possible Recipient of ECA Loans (Preliminary Draft). OIR Report n. 4787 (October 25, 1948), 24 p. », in *Office of Strategic Services (OSS) State Department Intelligence and Research Reports*, Washington, University Publications of America, *Part XIII : Africa (1941-1961)*, bobine 7/11.

l'objectif prioritaire des États-Unis au Congo doit être de favoriser le développement de la production de matières premières exportables outre-Atlantique⁵⁰⁴.

- **Le gouvernement belge divisé sur la participation du Congo au plan Marshall**

Au moment où Marshall rend publique sa proposition d'aide économique à l'Europe, Pierre Wigny, qui est ministre des Colonies depuis mars 1947, planche déjà avec les services du gouverneur général à Léopoldville sur un ambitieux projet de plan décennal pour le développement économique et social du Congo belge qui tient compte des transformations profondes que la guerre a apportées aux conditions économiques mondiales. Fondamentalement, le plan Wigny s'inspire de l'optique selon laquelle l'État a des responsabilités propres et doit laisser à l'initiative privée ses responsabilités particulières. En vertu de ce principe, les pouvoirs publics s'attachent surtout à réaliser au Congo l'équipement général de base qui dépasse souvent les possibilités du secteur privé. Mais le plan décennal traduit aussi la volonté d'une coopération étroite avec l'entreprise privée. Partant du constat que l'économie du pays traverse une crise de croissance et que le Congo dépend dangereusement de la bonne santé de l'activité économique mondiale puisqu'il vit essentiellement de ses exportations minières et agricoles, le ministre Wigny veut favoriser dans la colonie la création d'un marché intérieur plus large et plus actif. Afin d'assurer une mise en valeur plus rationnelle du territoire, le plan décennal poursuit à la fois l'objectif de moderniser l'équipement du Congo, d'augmenter le bien-être indigène, de pousser la recherche scientifique, de stimuler l'apparition d'une agriculture intensive et de transformer les infrastructures industrielles en développant les transports et la production d'énergie électrique⁵⁰⁵.

⁵⁰⁴ « Relations of the United States with Belgium. Policy Statement Prepared in the Department of State », Washington, 8 mai 1950, in *FRUS 1950*, vol. III, *Western Europe*, Washington, Government Printing Office, 1977, p. 1348.

⁵⁰⁵ L'histoire de l'élaboration et de la mise en place du plan décennal au Congo a fait l'objet de plusieurs travaux importants de Guy Vanthemsche dont on lira surtout : *Genèse et portée du plan décennal du Congo belge (1949-1959)*, Bruxelles, Académie royale des sciences d'outre-mer, 1994, 90 p. ; « Une politique de développement économique colonial : le plan décennal du Congo belge (1949-1959) », in E. Aerts, B. Henau, P. Janssens et R. Van Uytven (dir.), *Studia Historiae Economicae. Liber Amirocum Herman Van der Wee*, Louvain, Leuven University Press, 1993, pp. 337-355 ; « Le plan décennal et la modernisation du Congo belge (1949-1959) », in J.-L. Vellut (dir.), *La mémoire du Congo. Le temps colonial*, Tervuren, Ed. Snoeck, 2005, pp. 104-107.



Réunion de travail des membres du cabinet de Pierre Wigny, ministre belge des Colonies, en octobre 1949.

De g. à dr. : Pierre Deschamps (attaché de cabinet), Alfred Claeys-Boûûaert (chef de cabinet), le vicomte Jean le Hardy de Beaulieu (secrétaire de cabinet), Pierre Wigny, Julien Strubbe (chef de cabinet adjoint) et Gustave Goethals (secrétaire de cabinet).

© Musée royal de l'Afrique centrale, Tervuren

Mais l'exécution du plan décennal requiert des investissements importants, de l'ordre de plusieurs milliards de francs belges. Évoquant les emprunts à émettre et les lourds capitaux à lever sur les marchés bancaires internationaux pour financer son programme, le ministère des Colonies ne manque toutefois pas de marteler que « nous ne tolérerons aucune ingérence étrangère dans l'administration de la colonie et refuserons toute offre de concours qui serait subordonnée à des conditions pouvant impliquer pareille ingérence »⁵⁰⁶. Cela est si vrai qu'en janvier 1949, quand il sera approché par le ministre des Finances Gaston Eyskens en vue d'une éventuelle participation avec la métropole à un emprunt de 100 millions de dollars auprès de l'*Export-Import Bank* américaine (Eximbank) et de 50 millions auprès de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (*BIRD*), Wigny préférera éluder la participation du Congo pour la raison qu'il ne peut accepter une des conditions de l'emprunt selon laquelle celui-ci doit être destiné à financer l'achat aux États-Unis de biens d'investissements⁵⁰⁷. Parallèlement, évoquant les compétences du comité des TOM qui vient d'être créé par l'OECE, l'ancien ambassadeur Pierre Forthomme, alors chef de cabinet du

⁵⁰⁶ *Plan décennal pour le développement économique et social du Congo belge*, Bruxelles, De Visscher, 1949, p. 505.

⁵⁰⁷ AMAEB-AA, dossier PD 1535, « Note relative au financement du plan décennal », Bruxelles, 11 avril 1949, p. 37.

ministre du Commerce extérieur Georges Moens de Fernig, croit important de rappeler à Roger Ockrent que « vouloir ouvrir les territoires coloniaux à nos partenaires de l'OECE sans restriction et sans compensation serait dangereux », ajoutant toutefois « qu'il ne faudrait pas donner l'occasion d'être accusé de vouloir soustraire les richesses coloniales à la coopération européenne »⁵⁰⁸. Ceci montre à quel point est périlleux l'exercice qui consiste pour les Belges à faire appel aux marchés financiers belges et étrangers tout en s'efforçant, comme ils en ont l'habitude, d'établir un équilibre des influences étrangères au Congo⁵⁰⁹.

Au même moment, remettant au goût du jour certaines idées déjà développées au cours des années trente pour encourager l'utilisation en Belgique des produits congolais de préférence aux produits étrangers, on cherche aussi à Bruxelles les moyens de renforcer l'« interpénétration » économique de la métropole et de sa colonie dans le but principal de favoriser les exportations belges au Congo de produits industriels, de machines, de textiles ou de produits de luxe tout en permettant à la Belgique de négocier comme une entité économique plus large et d'apparaître ainsi plus puissante sur la scène internationale. Pour les autorités coloniales, l'économie du Congo et celle de la Belgique se complètent en effet d'une façon très heureuse, la Belgique étant dotée d'une industrie transformatrice et importatrice de ressources minérales tandis qu'en sens inverse le Congo exporte des matières premières et importe surtout des produits finis. En réalité, l'objectif que poursuit la Belgique directement confrontée au manque de moyens de paiement de ses clients européens est de rechercher de nouveaux débouchés et d'augmenter les exportations à destination de la colonie qui, malgré leur augmentation notable depuis la fin de la guerre, continue à acheter proportionnellement moins dans la métropole qu'à la fin des années trente. Par la même occasion, on ne manque pas en effet d'indiquer que la guerre, qui a rendu impossible quatre ans durant toute relation commerciale entre la Belgique et le Congo, a surtout bénéficié aux États-Unis et à la Grande-Bretagne qui, profitant aussi de la mise hors jeu temporaire de l'Allemagne et du Japon, sont devenus pour un temps les premiers fournisseurs du Congo. En d'autres mots, il s'agit pour les décideurs belges d'intéresser les industriels nationaux au marché congolais en les incitant à adapter la production aux besoins congolais afin de récupérer leur position dominante d'avant-guerre. Aussi l'industrialisation de la colonie est-elle souvent présentée comme le moyen le plus efficace d'augmenter le niveau de vie des

⁵⁰⁸ AMAEB, dossier AE II 3047, liasse 1111, Lettre de P. Forthomme à R. Ockrent, Bruxelles, 11 juillet 1949, p. 1.

⁵⁰⁹ AMAEB, dossier AF-I-1 (1950-1952), note d'O. Louwers sur « La Hollande et le Congo », Bruxelles, 13 octobre 1951, p. 3.

indigènes et de lutter contre la concurrence étrangère. Pour autant, les motivations politiques ne sont pas à négliger. Car il s'agit bien, à travers l'accroissement des relations économiques belgo-congolaises, de consolider l'avenir politique de la Belgique au cœur de l'Afrique en évitant la désaffection des populations locales à l'égard de la métropole. D'ailleurs, le Congo n'est-il pas le gage le plus solide du relèvement de la Belgique après les désastres de la guerre ? L'ensemble de la colonie avec toutes ses matières premières ne pourrait-il pas assurer l'indépendance économique de la mère-patrie ? À Bruxelles, on aime alors rappeler les mots célèbres de Léopold II qui, parlant de son entreprise congolaise, la présentait déjà comme « une œuvre de prévoyance et peut-être de salut ».

C'est bien dans cet esprit que Wigny détaille au CMCE et à son collègue Paul De Groot, ministre de la Coordination économique et du Rééquipement national, les voies et les moyens d'améliorer les relations commerciales et financières belgo-congolaises. Partant de la constatation que la Belgique se trouve à la veille de difficultés nouvelles dans son commerce d'exportation et que, dans la foulée de la guerre, le Congo continue à passer aux États-Unis des commandes qui vident son portefeuille en dollars alors qu'elles pourraient être adressées à la métropole, Wigny insiste surtout sur les problèmes monétaires, sur la production de l'or et sur la nécessité d'augmenter les investissements publics et privés au Congo⁵¹⁰. Réaliste, le ministre des Colonies n'ignore pourtant pas que le Congo ne pourra remplacer que dans une modeste mesure la clientèle étrangère défaillante de la Belgique alors que celle-ci ne bénéficie dans sa colonie d'aucun régime préférentiel en raison du statut international du bassin conventionnel du Congo. À la même époque, commentant les enjeux du plan Marshall en Belgique, le jeune économiste Jacques Van Offelen, qui sans doute influencé par son expérience au sein du cabinet du ministre libéral des Colonies Robert Godding en 1946-1947, insiste lui aussi sur la nécessité de renforcer les échanges économiques entre la Belgique et le Congo afin de réduire le déficit commercial qui affecte la métropole et la colonie vis-à-vis de la zone dollar⁵¹¹.

⁵¹⁰ Kadoc, Fonds A. Dequae, dossier 111, Note du ministère des Colonies au CMCE, Bruxelles, 23 janvier 1948, 18 p.

⁵¹¹ J. Van Offelen, *Chronique du plan Marshall*, Anvers, Institut de documentation économique, 1949, pp. 23-27, 29-32, 85-86, 165-169.

Chiffres des importations du Congo belge

	1937		1946		1947		1948	
	En milliers de francs	En % du total	En milliers de francs	En % du total	En milliers de francs	En % du total	En milliers de francs	En % du total
<i>Europe</i>								
Allemagne	55.863	4,91	—	—	57	—	48.259	0,58
Belgique	503.261	44,26	695.778	21,33	1.802.146	29,69	3.068.472	36,6
France	21.369	1,88	51.560	1,58	153.394	2,53	94.645	1,13
Pays-Bas	19.139	1,68	36.928	1,13	82.311	1,36	146.426	1,75
Roy.-Uni	82.356	7,24	405.793	12,44	522.929	8,62	852.851	10,17
<i>Afrique</i>								
Rhodésie	19.554	1,72	76.033	2,33	83.320	1,37	80.990	0,96
Union sud-africaine	22.177	1,95	279.455	8,57	331.237	5,46	377.175	4,50
<i>Amérique</i>								
Antilles NL	29.471	2,59	93.723	2,87	109.921	1,81	37.189	0,44
États-Unis	97.045	8,53	1.185.523	36,34	2.314.313	38,13	2.586.091	30,85
<i>Asie</i>								
Inde	10.024	0,88	60.441	1,85	81.756	1,35	146.579	1,75
Japon	160.246	14,08	10	—	1.415	0,02	58.672	0,70
Total	1.137.092	100,00	3.262.163	100,00	6.069.045	100,00	8.383.140	100,00

Source : R. Pulinckx, « Les échanges belgo-congolais », in *Industrie*, n°5, mai 1949, p. 337.

En vérité, ce n'est réellement qu'à partir du printemps 1948 que le ministère des Colonies se penche sérieusement sur les éventuelles incidences du plan Marshall sur l'économie congolaise. Wigny y est d'ailleurs fortement invité par son collègue le baron François-Xavier van der Straten-Waillet, ministre du Commerce extérieur qui, au mois de mars, attire une nouvelle fois son attention sur l'intérêt que portent décidément les Américains aux matières

premières et aux produits de base en Afrique avant de conclure : « vous apprécierez comme moi toute l'importance que revêt la participation du Congo au programme de reconstruction de l'Europe »⁵¹². À plusieurs reprises, le CMCE souligne lui aussi combien est importante la position du Congo dans le cadre de l'application du plan Marshall, estimant au passage qu'on ne peut laisser la Banque du Congo belge accumuler des réserves en dollars alors même que la Belgique doit s'en procurer au moyen d'un endettement à l'étranger ou en procédant à des ventes d'or⁵¹³. Abondant dans le même sens, l'influent secrétaire général du ministère des Affaires économiques, Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, s'empresse d'informer son collègue Gaston Craen « qu'à la suite d'une intervention de M. le ministre des Colonies auprès de moi et d'accord avec M. le ministre des Affaires économiques, il a été convenu que dans toutes les questions d'application du plan Marshall et des travaux de la Commission de l'Organisation européenne de coopération économique, le ministère des Affaires économiques verrait à maintenir un contact étroit avec le ministère des Colonies. Ceci est particulièrement nécessaire dans les secteurs des matières premières produites par la colonie, dans le domaine des problèmes de balance commerciale et de balance des paiements et dans le domaine des machines, particulièrement des machines agricoles »⁵¹⁴. Forte est donc, on le voit, la conviction dans les milieux économiques que le Congo doit être associé à la Belgique dans les calculs liés à l'aide Marshall de même que devraient être coordonnés les programmes d'investissements de la métropole et de la colonie⁵¹⁵. À partir de ce moment-là, les choses s'accélérent. Si bien qu'une commission d'études du plan Marshall est créée au sein du département des Colonies et placée sous la direction du nouveau secrétaire général Marcel Van den Abeele⁵¹⁶.

⁵¹² « Lettre de F.-X. van der Straten-Waillet à P. Wigny, Bruxelles, mars 1948 », in G. Kurgan-van Hentenryk et I. Sirjacobs, *Documents diplomatiques belges (1941-1960). De l'indépendance à l'interdépendance*, t. IV, *Europe : aspects économiques*, Bruxelles, 2001, pp. 155-156.

⁵¹³ AMAEB, dossier AE 5352, PV du Comité ministériel de coordination économique. Séance du 14 mai 1948, Bruxelles, p. 8.

⁵¹⁴ Cité dans V. Dujardin et M. Dumoulin, *Jean-Charles Snoy et d'Oppuers. Homme dans la Cité, artisan de l'Europe (1907-1991)*, Bruxelles, Le Cri, 2010, p. 251.

⁵¹⁵ Archives de l'État (Louvain), Fonds Gaston Eyskens, dossier n°2612, « Note du cabinet du ministre des Finances sur les relations Belgique/Congo, Bruxelles, 17 décembre 1947, p. 5.

⁵¹⁶ Kadoc, Fonds A. Dequae, dossier 111, Note de P. Wigny pour M. Van den Abeele, secrétaire général du ministère des Colonies, Bruxelles, 13 mai 1949, 1 p.

- **Le Congo belge et le problème dollar**

Les discussions qui s'engagent aussitôt au niveau politique montrent que pour les milieux coloniaux belges, le rôle que les territoires d'outre-mer peuvent jouer dans la mise en œuvre de la coopération européenne par rapport au problème dollar est triple⁵¹⁷. D'une part, les TOM doivent permettre aux métropoles d'économiser des dollars en leur fournissant plus de produits achetés antérieurement dans la zone dollar. Ils doivent ensuite procurer des devises fortes aux pays européens en leur fournissant des minerais et des métaux réexportables outre-Atlantique après avoir subi une transformation ou en développant directement leurs exportations vers les États-Unis. Enfin, les TOM doivent fournir aux industriels d'Europe tous les éléments d'informations qui leur sont nécessaires pour produire les biens de consommation et d'équipement que les territoires coloniaux doivent le plus souvent importer de pays situés dans la zone dollar⁵¹⁸. Dans le cas spécifique du Congo, les experts économiques dressent un diagnostic simple. Alors que la Belgique demeure le premier marché d'exportation du Congo, il est important que la colonie vende toujours plus de marchandises sur le marché américain, notamment des produits miniers et agricoles, tout en augmentant la part d'achats du Congo en Belgique qui, précisément après les États-Unis, demeure son second fournisseur. Il faut dire qu'alors que les exportations congolaises vers les États-Unis ont permis à la colonie d'accumuler pendant la guerre d'importants soldes favorables en dollars, pour la plupart mis à la disposition du gouvernement belge de Londres, la situation se renverse dès 1946 au moment où le Congo se met à acheter outre-Atlantique de grandes quantités de produits alimentaires et d'équipement que la métropole n'est pas encore en mesure de lui fournir. Et c'est désormais à la Banque nationale de Belgique qu'il revient de faire face à la pénurie de dollars de la colonie par des cessions de devises fortes à la Banque du Congo belge. C'est ainsi qu'à partir du printemps 1946, la Banque nationale de Belgique (BNB) reçoit plusieurs tonnes d'or de la colonie vis-à-vis de laquelle elle s'engage à rétrocéder des francs belges ou des devises étrangères⁵¹⁹.

⁵¹⁷ « La contribution des territoires d'outre-mer à la solution du problème dollar », in *Bulletin de la Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi*, n°1, janvier 1953, pp. 1-10.

⁵¹⁸ AGR, Fonds Finoutremer, dossier 836, Note confidentielle de l'Association des intérêts coloniaux belges (AICB) sur le plan Marshall, Bruxelles, 1949, p. 1.

⁵¹⁹ Archives de la BNB, dossier A 250, « Ressources en dollars procurées par le Congo belge à l'Union économique belgo-luxembourgeoise », Bruxelles, 25 septembre 1947, 4 p.

Dans ces conditions, on voit que le plan Marshall appliqué à la Belgique soulève aussi la question délicate des relations entre le franc belge et le franc congolais qui, en application des accords de Bretton-Woods, a quitté en 1944 la zone sterling à laquelle il avait été rattaché trois ans plus tôt. Délicate, la question l'est assurément. Car toutes ces discussions se déroulent sur fond de tensions entre le ministère des Colonies, d'une part, et le ministère des Finances et la BNB d'autre part. Fondamentalement, le désaccord porte sur l'autonomie de la monnaie congolaise et sur la nature de l'accord financier qui pourrait intervenir entre l'État belge, la colonie, la Banque du Congo belge et la BNB. Depuis la fin de la guerre, certains dirigeants de la BNB insistent en effet auprès du ministère des Colonies pour arrêter un règlement définissant clairement la position du franc congolais par rapport au franc belge et aux autres monnaies étrangères. L'objectif avoué étant à la fois que les francs belge et congolais ne forment plus qu'une seule et même monnaie réunie dans une zone monétaire belge et qu'une collaboration sous des principes communs s'organise entre les institutions monétaires belge et congolaise. Il s'agit pour les experts de la BNB, qui invoquent les liens économiques entre les deux territoires, d'une condition indispensable pour parvenir à coordonner la politique monétaire entre la Belgique et le Congo. Soutenue par les grands patrons belges, la BNB cherche aussi à éviter que le franc congolais s'apprécie trop, au point de rendre très chères les matières premières de la colonie si nécessaires aux industries de transformation de la métropole⁵²⁰. Mais l'opération vise aussi à couler dans un texte qui lierait les deux parties le *gentlemen's agreement* en vertu duquel la Banque du Congo belge, après avoir satisfait les besoins propres de la colonie et compte tenu d'un fond de roulement nécessaire, place ses liquidités en francs belges ou en dollars en compte courant à la BNB ou en certificats de trésorerie émis par l'État belge. En d'autres termes, l'idée qui guide la BNB est d'aboutir à un accord qui lui assure, en échange de son engagement de mettre en toutes circonstances ses ressources en devises étrangères à la disposition de la colonie, le bénéfice du surplus éventuel de la balance des paiements du Congo.

Partant du principe que la Belgique a investi depuis plusieurs dizaines d'années des capitaux considérables au Congo, les dirigeants de la BNB estiment qu'elle est désormais en droit de demander une reconnaissance des services rendus et qu'il n'est pas raisonnable d'imaginer que la colonie puisse refuser de vendre l'excédent de sa production d'or ou ses excédents en

⁵²⁰ H. van der Wee, « La création d'un système bancaire congolais sous le régime colonial », in M. Merger et D. Barjot (dir.), *Les entreprises et leurs réseaux : hommes, capitaux, techniques et pouvoirs (XIXe-XXe siècles)*, Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 1998, pp. 472-484.

devises à la métropole⁵²¹. Dans une lettre qu'il adresse en janvier 1946 à Robert Godding, ministre des Colonies, le gouverneur de la BNB Maurice Frère n'hésite d'ailleurs pas à préciser qu'on « ne pourrait concevoir que la colonie puisse, d'une part, suivre une politique monétaire propre sans un contrôle des changes en tous points semblable à celui de la Belgique ou conserver, d'autre part, la possibilité de s'approvisionner sans limite en monnaies étrangères auprès de la Banque nationale de Belgique alors qu'elle ne lui apporterait qu'avec réticence les excédents en or ou en monnaies étrangères dont elle pourrait disposer »⁵²². Pour Godding, qui estime au contraire que dans le domaine financier le Congo aide plus largement la Belgique que celle-ci n'aide le Congo, l'insistance de la BNB pour constituer un pool des deux monnaies placé sous sa direction est proprement inacceptable. Alors que les ministères des Colonies et des Finances rencontrent de grandes difficultés pour dégager un arrangement financier permettant de rembourser les dépenses de guerre au Trésor colonial, Godding voit l'autonomie relative (en fait surtout théorique) du franc congolais comme un corollaire nécessaire à l'autonomie financière dont jouit le Congo en vertu de la Charte coloniale de 1908. Il justifie aussi la séparation des deux monnaies dans l'hypothèse, déjà deux fois réalisées lors des Première et Seconde guerres mondiales, d'une séparation de fait du Congo et de la métropole. Mais Godding pointe aussi un élément politique : si la métropole peut certes revendiquer la récompense légitime des services qu'elle a rendus au Congo, elle ne peut pas pour autant prétendre s'enrichir aux dépens de celui-ci. Car en s'exposant au soupçon de vouloir exploiter à son profit la richesse des territoires africains dont elle a la garde, la Belgique ne mettrait-elle pas en péril sa souveraineté sur ces territoires ?⁵²³

Alors qu'elle suit évidemment de près les travaux que mène à Paris le CECE, l'administration coloniale se montre particulièrement vigilante au sujet du placement des produits congolais d'exportation, du maintien des sources d'approvisionnement du Congo et de l'estimation de ses ressources financières en devises étrangères. De son côté, la délégation belge à Paris se demande aussi s'il ne conviendrait pas d'inciter le Congo à acheter certaines marchandises, notamment les produits textiles et pharmaceutiques, en Europe plutôt qu'aux États-Unis afin

⁵²¹ Archives de la BNB, dossier A 250, « Note au ministre des Finances sur les relations monétaires entre la Belgique et la colonie », Bruxelles, 7 décembre 1948, 5 p.

⁵²² Archives de la BNB, dossier A 250, Lettre de M. Frère à R. Godding, Bruxelles, 29 janvier 1946, p. 3.

⁵²³ Archives de la BNB, dossier A 250, Lettre de R. Godding à M. Frère, Bruxelles, 7 février 1946, pp. 1-2.

d'épargner ses réserves en dollars⁵²⁴. Assurément, les difficultés rencontrées en Europe en raison des destructions et de la désorganisation des régions industrielles ne se posent pas en tant que telles en Afrique. Au ministère des Finances, alors qu'on s'interroge sur le problème de la liquidation des dépenses de souveraineté engagées par la colonie pendant la guerre on ne manque d'ailleurs pas une occasion de rappeler que le Congo est sorti renforcé du conflit grâce à un équipement économique fortifié, à des avoirs en or et en devises plantureux et à une dette publique allégée⁵²⁵. Il n'empêche que le Congo doit résoudre sans tarder une série de problèmes qui lui sont particuliers. On songe notamment au renouvellement de son outillage prématurément usé par un effort de guerre intensif, à la réorganisation de son système de transports intérieurs et maritimes, à la réorganisation de son administration publique et à son déséquilibre financier dans les échanges commerciaux d'après-guerre qui oblige la colonie à recourir, notamment pour la zone dollar, à des versements de devises fortes par la métropole. Parallèlement, en s'inspirant des premières orientations générales du plan Marshall, le ministère des Colonies examine aussi les moyens d'intensifier la production des principales matières premières minières et agricoles, d'augmenter les exportations congolaises vers les États-Unis, de favoriser le tourisme américain au Congo et de faire de celui-ci la plaque tournante du trafic aérien et des communications entre l'Atlantique et l'Océan indien et entre l'Afrique du Nord et l'Afrique australe⁵²⁶. Craignant que les difficultés monétaires des pays européens ne viennent affecter les courants traditionnels du commerce d'exportation du Congo, les autorités coloniales ne manquent pas de rappeler à qui veut les entendre qu'en maintenant au bénéfice de tous le régime de la porte ouverte le Congo montre l'exemple en Afrique d'une politique libérale et généreuse qu'il aimerait se voir appliquer en retour⁵²⁷.

Pressé par plusieurs membres du gouvernement de prendre position par rapport à l'initiative américaine, Pierre Wigny ne tarde pas à communiquer à Paul-Henri Spaak ses premières impressions. Sa position est on ne peut plus claire : il faut tenir le Congo en dehors des engagements qui résulteront pour la Belgique de l'application de l'ERP. Pour le ministre des Colonies, il n'est en effet que trop évident qu'en tant que producteur de matières premières le

⁵²⁴ AGR, Fonds Cabinets des Affaires économiques (1944-1952), dossier 2007, Note de P. Wauters au ministre des Affaires économiques, août 1948, p. 3.

⁵²⁵ Archives de l'État/Louvain, Fonds Gaston Eyskens, dossier n°2612, Note de Maurice Masoin sur « L'évolution du Congo belge au cours de la guerre », Bruxelles, 9 juin 1947, 8 p.

⁵²⁶ Kadoc, Fonds A. Dequae, dossier 111, Plan pour M. le secrétaire général, Bruxelles, 13 mai 1948, 2 p.

⁵²⁷ AMAEB, dossier AE 5356, Lettre de Maurice Van Hecke au baron Georges Moens de Fernig, Bruxelles, 16 juillet 1948, 2 p.

Congo sera bientôt appelé à augmenter ses fournitures aux États-Unis et pourra ainsi se procurer les moyens de paiement qui peuvent faire défaut en Europe. Or, si ces livraisons étaient effectuées par la colonie tandis que la métropole bénéficierait de prêts américains, il faudrait craindre que des compensations soient imposées tôt ou tard entre la créance de l'une et la dette de l'autre en privant l'une et l'autre du précieux avantage des règlements en dollars dont ces livraisons peuvent être l'occasion. Prudent, Wigny insiste donc auprès de Spaak pour que les rapports entre le Congo et les États-Unis fassent l'objet d'un accord bilatéral particulier qu'il appartiendrait au ministère des Affaires étrangères de négocier avec les Américains pour compte et avec la collaboration de l'administration coloniale. Mais à la double condition, prévient-il, que cet accord soit un accord de fournitures coloniales plutôt que d'aide américaine et que le Congo soit envisagé vis-à-vis du plan Marshall comme un pays quelconque fournisseur de matières premières. Convaincu que si la Belgique et le Congo sont considérés comme une seule entité vis-à-vis du plan Marshall ils se trouveront exposés à donner plus qu'à recevoir vu l'importance respective de l'aide allouée à la métropole et des commandes passées à la colonie, Wigny en tire la conclusion que « selon la solution qui lui sera donnée, l'aide américaine à l'Europe sera pour l'une et l'autre la meilleure ou la pire des choses »⁵²⁸.

- **La valse hésitation et la marche arrière forcée de Pierre Wigny**

Bien qu'elle soit solidement argumentée, la position en flèche de l'administration coloniale ne cadre pas du tout avec les objectifs de la diplomatie belge ni avec les premières orientations du CMCE qui juge politiquement impossible pour la Belgique de se dérober aux sollicitations américaines. Pour Ockrent et pour ses collaborateurs, qui estiment qu'il serait dangereux pour le pays de s'installer dans une attitude de refus systématique de toute collaboration avec les États-Unis au Congo, il convient plutôt de faire des propositions concrètes afin de canaliser les interventions américaines dans des formes et dans des limites qui s'harmonisent au mieux avec les principes de la politique économique et sociale de la colonie⁵²⁹. Mais pour l'ABCE, à qui il appartient de justifier auprès des Américains l'emploi

⁵²⁸ AMAEB-AA, dossier AE II 3047(liasse 1112), Lettre de P. Wigny à P.-H. Spaak, Bruxelles, 24 mai 1948, p. 2.

⁵²⁹ Dans une interview accordée en 1971 à l'historien américain Theodore A. Wilson, Ockrent expliquera que les États-Unis se sont certes beaucoup intéressés aux ressources du Congo avec lequel ils entretenaient une relation très particulière depuis l'effort de guerre mais que jamais ils n'ont, selon lui, tenté de déloger la Belgique du centre de l'Afrique. La retranscription de cette interview est désormais librement consultable à l'adresse suivante : <http://www.trumanlibrary.org/oralhist/ockrent.htm>

des fonds ERP mis à la disposition du pays, la participation du Congo au plan Marshall répond aussi à une autre priorité. Craignant qu'un éventuel recul des importations belges en provenance des États-Unis entraîne une diminution automatique des aides conditionnelles et une réduction du montant des droits de tirages accordés par la Belgique aux autres pays européens bénéficiaires du plan Marshall (c'est à dire la possibilité pour les débiteurs d'utiliser le franc belge pour payer leurs importations en provenance de la Belgique), l'ABCE estime en effet très utile de pouvoir ajouter aux chiffres des importations belges ceux du Congo estimées à 10 % du montant de l'aide américaine. C'est la raison pour laquelle elle prévoit d'imputer les importations congolaises aux autorisations d'achats (*Procurement Authorizations*) de marchandises et de produits que la Belgique est autorisée à acheter outre-Atlantique (et dont le coût sera remboursé au moyen de dollars mis à sa disposition par l'aide conditionnelle) afin de gonfler le niveau des exportations américaines à destination de la Belgique et maintenir ainsi à un niveau au moins égal la quote-part du pays dans l'allocation en dollars⁵³⁰.

Dans de telles conditions, on comprend que le ministre Wigny ne puisse pas longtemps faire traîner les choses en campant sur une position intransigeante. Face aux fortes pressions de certains de ses collègues et de l'ABCE, Wigny ne peut pas faire autrement que d'opérer une courbe rentrante et s'aligner sur la position du gouvernement. Il faut dire que ses réticences sont bientôt mises en cause jusqu'au sein de son propre parti dont la commission des Affaires étrangères souligne à l'été 1948 qu'en ce qui concerne l'application du plan Marshall en Belgique « il est peut-être regrettable d'avoir omis volontairement dans les programmes de mentionner les besoins d'équipement du Congo belge »⁵³¹. Mis en minorité, Wigny doit lâcher du lest et revoir sa copie. Le ministre ne manque cependant pas de répondre. Pendant les semaines qui vont suivre, plusieurs réunions entre les responsables de l'ABCE et des représentants du ministère des Colonies sont nécessaires pour que celui-ci se résigne à faire machine arrière et infléchisse radicalement sa position. Les membres de l'Association des intérêts coloniaux belges (AICB), qui depuis le début du siècle regroupe les patrons des grandes entreprises actives au Congo, sont même fermement sollicités par le ministère des Colonies pour fournir sans tarder une réponse chiffrée à un questionnaire du CMCE portant

⁵³⁰ AGR, Fonds Finoutremer, dossier 836, « Note concernant la justification des allocations accordées à la Belgique dans le cadre du plan Marshall », Bruxelles, 16 mai 1949, 2 p. ; « Note concernant l'application du plan Marshall à la colonie », Bruxelles, 17 mai 1949, 2 p.

⁵³¹ Kadoc, Fonds Cepess, dossier 2.4.7.19, PV de la réunion du 19 juillet 1948 de la commission des Affaires étrangères/sous-commission du plan Marshall, Bruxelles, p. 3.

sur les prévisions de production et sur les besoins du Congo en matériel, en équipement, en outillage industriel, agricole ou de transport et sur les matières premières nécessaires aux entreprises congolaises pour la période s'étendant du 1^{er} juillet 1948 au 1^{er} juillet 1949⁵³². En l'espace de quelques semaines, l'administration coloniale est donc contrainte d'accepter que le Congo soit associé au plan Marshall même si elle tient à subordonner cette participation à des conditions très strictes.

La perspective des négociateurs belges s'en trouve totalement inversée. Évoquant en effet des « raisons d'intérêt supérieur », le ministère des Colonies s'oppose dorénavant à ce que le Congo soit dissocié de la Belgique dans sa participation au programme américain de relèvement européen. Pour le ministère des Colonies, il doit être également admis qu'à l'issue de négociations périodiques entre les parties intéressées, le Congo pourra recevoir une part équitable des dons ou des prêts américains réservés à la zone monétaire belge sur la base d'une convention à établir entre la métropole et la colonie. Aussi prévoit-on l'ouverture d'un compte spécial au nom de la Banque du Congo belge à la Banque nationale de Belgique pour recevoir la part des crédits américains réservée à la colonie. Enfin, au cas où les obligations du Congo se concrétiseraient effectivement par des fournitures de produits stratégiques, le ministre Wigny estime qu'elles devront nécessairement être payées en dollars.

Mais l'administration coloniale va plus loin. Saisie depuis le mois de mai du projet américain d'accord bilatéral de coopération économique, elle établit un avant-projet de protocole qui servira de base aux relations entre la Belgique et le Congo pour l'application du plan Marshall. Le département des Colonies insiste d'ailleurs auprès des négociateurs belges pour que certaines de ces dispositions soient inscrites dans l'accord qui doit intervenir au plus tard début juillet entre la Belgique et les États-Unis. On pense notamment à l'obligation pour les Américains de fournir, à leurs frais, l'équipement nécessaire au Congo pour assurer la fourniture outre-Atlantique de certaines matières premières qui, comme on le répète à Bruxelles, ne pourront en tout cas que s'ajouter aux courants commerciaux normaux. Enfin, insistant sur la nécessaire participation de l'administration coloniale aux négociations ayant pour objet l'aide économique à l'Europe, le ministère des Colonies pose comme condition que le Congo ne soit pas engagé par les arrangements que la Belgique a pris ou pourrait

⁵³² AGR, Fonds Union minière du Haut-Katanga, dossier n°541, Lettre d'A. Ruwet à MM. les membres de l'AICB, Bruxelles, 23 juin 1948, 1 p.

prendre avec des pays tiers en vue de céder directement ou indirectement à ceux-ci tout ou partie du produit de l'aide Marshall⁵³³.

Entamées à la hâte en juin 1948, les négociations sur l'accord de coopération économique belgo-américain s'avèrent assez difficiles, les points de vue entre Bruxelles et Washington étant parfois en contradiction. Les Belges, qui craignent d'être pénalisés par rapport à d'autres pays européens, se plaignent notamment de ce que le critère du déficit dollar soit pratiquement le seul utilisé par l'administration américaine pour calculer la répartition de l'aide Marshall. Et ils n'hésitent pas à protester contre cette conception qu'ils considèrent erronée de la division de l'aide américaine. Ils estiment en effet que le critère du déficit dollar encourage la position débitrice des pays bénéficiaires de l'aide Marshall et, par conséquent, un état inflationniste de leur économie interne⁵³⁴. Les Belges répètent aussi qu'il leur est indispensable de pouvoir exporter une partie importante de leur production aux États-Unis ou dans la zone dollar pour éviter d'augmenter le caractère autarcique de l'économie européenne déjà entravée par une accumulation de traités bilatéraux et par des règles compliquées qui régissent le système des contingentements, des licences et des permis de change. Mais ce n'est pas tout. Certaines implications du projet d'accord sont en effet de nature à inquiéter plus encore le ministère des Colonies. Songeant sans doute aux efforts considérables auxquels le Congo a déjà consentis pendant la guerre au service des Alliés, les représentants du ministère des Colonies expriment surtout leurs réticences par rapport aux demandes américaines de livraison prioritaires de certaines matières premières. Ils y voient à la fois un risque d'interventionnisme économique et des prétentions difficilement admissibles au regard de la souveraineté belge. Même si la question doit encore être soumise aux sociétés coloniales actives dans le secteur minier, il faut au minimum éviter que de nouveaux sacrifices soient imposés au Congo sans contreparties suffisantes. Du point de vue de la balance commerciale du Congo, l'administration coloniale répète enfin que la colonie n'a aucun intérêt à obtenir la couverture de son déficit éventuel sous la forme de prêts américains qu'elle aurait à rembourser en dollars alors qu'elle jouit déjà de la possibilité de se procurer ces dollars auprès de la Banque nationale de Belgique en utilisant une partie des avoirs importants dont elle dispose en or et en francs belges⁵³⁵.

⁵³³ AMAEB, dossier AE 5352, Lettre de P. Wigny à P.-H. Spaak, Bruxelles, 14 juin 1948, 2 p.

⁵³⁴ Kadoc, Fonds A. Dequae, dossier 111, Note « Plan Marshall. Projet de développement et construction de routes au Congo belge ». Lettre de R. Ockrent à P. Wigny, Bruxelles, 11 mai 1950, p. 1.

⁵³⁵ AMAEB-AA, dossier AE II 3047 (liasse 1112), « Position à prendre par le département vis-à-vis de la Belgique dans le cadre de l'OECE (Plan Marshall) », Bruxelles, 19 juin 1948, p. 1.

Dans de pareilles conditions, on comprend que l'administration coloniale se refuse à accepter sans rechigner des dispositions dont il lui est parfois difficile de mesurer le contenu et la portée. Le ministère des Colonies, qui s'interroge depuis plusieurs mois sur l'opportunité de solliciter un emprunt auprès de la BIRD pour financer une partie du plan décennal du Congo, demande donc des garanties écrites pour que soit sauvegardée la liberté d'action du pays en Afrique pour l'utilisation des sommes qui seraient versées. Les autorités coloniales belges ne manquent en effet pas de critiquer les établissements de crédits internationaux qui, de plus en plus souvent, posent comme condition que les emprunts qu'ils octroient soient dépensés en biens d'équipement ou en services en provenance de la zone dollar⁵³⁶. Certains voient aussi dans l'accord avec les Américains une contradiction flagrante avec le statut juridique du bassin conventionnel du Congo qui, on le sait, postule la non-discrimination commerciale. D'autres enfin s'interrogent davantage sur les capacités réelles dont dispose le gouvernement belge pour jouer les bons offices et enjoindre éventuellement les sociétés de droit colonial à augmenter la production minière pour garantir le transfert des surplus vers les États-Unis⁵³⁷. En réalité, le fait que les négociations belgo-américaines commencent lorsque sont déjà terminées celles qui ont été menées peu auparavant par les États-Unis avec la France et avec la Grande-Bretagne constitue pour la Belgique un avantage et un inconvénient. Il y a en effet un avantage certain à profiter des résultats connus des négociations poursuivies par d'autres pays européens mais un réel inconvénient à voir les États-Unis se refuser à toute nouvelle modification du texte même de l'accord qui sert de base aux négociations.

- **Le Congo et l'accord bilatéral belgo-américain du 2 juillet 1948**

Signé à Bruxelles le 2 juillet 1948 et approuvé le 29 juillet à une large majorité (121 votes positifs sur les 137 votes exprimés) au Parlement après deux jours d'un débat marqué par une forte opposition des députés communistes, l'accord qui comprend douze articles et une quinzaine de notes interprétatives fixe les conditions et les modalités pratiques grâce auxquelles l'assistance américaine pourra compléter ou seconder l'effort entrepris par la Belgique pour assurer sa restauration ou son essor économique⁵³⁸. Aux termes de l'accord,

⁵³⁶ AMAEB, dossier AE 5356, « Réponse du Congo belge à la quatrième partie du memorandum OECE sur les investissements étrangers », Bruxelles, 25 avril 1950, 1 p.

⁵³⁷ AMAEB, dossier AE 5352, PV de la réunion du comité administratif de coordination pour la coopération économique du plan Marshall, Bruxelles, 31 mai 1948, pp. 9-10.

⁵³⁸ On trouvera le texte complet de l'accord bilatéral reproduit dans le projet de loi portant sur son approbation in *Documents parlementaires. Sénat de Belgique. Session de 1947-1948*, n°438, séance du 13 juillet 1948,

l'intervention en dollars peut prendre cinq formes différentes qui dépendent de la situation financière et économique et du degré de relèvement qu'a atteint le pays bénéficiaire. Il peut s'agir de dons gratuits, de prêts à taux faible, d'aides conditionnelles subordonnées à l'octroi entre pays bénéficiaires d'un montant équivalent de crédits en monnaies nationales dans le cadre d'accords de paiement (fonds de contre-valeur), de fonds d'encouragement qui octroient des garanties à des entreprises américaines désireuses d'investir dans un pays participant au plan Marshall ou dans ses territoires d'outre-mer ou, plus rarement, d'une assistance technique⁵³⁹. Dans le cas particulier de la Belgique, dont on sait que sa dette extérieure et que le déficit global de sa balance des paiements à l'égard de la zone dollar sont relativement peu importants, l'assistance américaine se traduit essentiellement par des prêts consentis pour une durée de vingt ans et remboursables en nature par la fourniture de produits stratégiques et par des aides qui, à condition pour le gouvernement de placer à la Banque nationale leur contre-valeur exprimée en francs belges à la disposition des pays européens qui leur sont débiteurs, permettent d'acheter sur le marché américain des vivres, des biens d'équipement et des marchandises de première nécessité⁵⁴⁰. Un système d'autorisations d'achats en dollars pour des produits déterminés que délivre régulièrement l'ECA aux importateurs des pays bénéficiaires de l'aide Marshall est également mis en place sur la base de formalités administratives extrêmement précises⁵⁴¹.

Malgré ses appréhensions initiales, l'administration coloniale éprouve finalement de bonnes raisons de se montrer satisfaite des résultats engrangés à l'issue des négociations. Elle estime en effet que les stipulations de l'accord bilatéral respectent pratiquement toutes ses exigences. Tout d'abord, les négociateurs ont obtenu que l'accord s'applique à la Belgique entendue comme un ensemble comprenant la métropole et les territoires placés sous son administration, c'est-à-dire le Congo et les territoires du Ruanda-Urundi (article 11). Ensuite, en ce qui concerne la possibilité qu'auront les États-Unis de s'approvisionner en matières

21 p. et dans le *Bulletin officiel du Congo belge*, n°12, 15 décembre 1949, pp. 1960-1984. Pour une description générale de l'accord belgo-américain, on lira aussi *Chronique de politique étrangère*, vol. II, 1949, pp. 397-401.

⁵³⁹ AGR, Fonds Finoutremer, dossier 836, Note de la Compagnie du Congo pour le commerce et l'industrie (CCCI) concernant le fonctionnement du plan Marshall, Bruxelles, 7 février 1949, 2 p.

⁵⁴⁰ Les mécanismes et les modalités de l'aide financière fournie par les États-Unis à la Belgique dans le cadre de l'ERP sont bien exposés par l'ABCE dans sa brochure *La Belgique et le plan Marshall*, Bruxelles, Goemaere, 1949, 39 p.

⁵⁴¹ En 1951, la Banque de la Société générale de Belgique publie d'ailleurs une brochure explicative pour aider les industriels et les importateurs belges à s'y retrouver et à remplir au mieux les obligations administratives fixées par l'ECA. Cf. *La Belgique et le plan Marshall*, 15 avril 1951, 28 p.

premières pour la constitution de stocks de sécurité, les Belges s'engagent non seulement à ne pas interdire l'exportation de ces produits mais à en faciliter au contraire le transfert sur le sol américain. Ils obtiennent néanmoins l'assurance qu'il ne s'agira pas de dons et que toutes les fournitures seront payées en dollars sur la base d'accords *ad hoc* respectant des conditions raisonnables de vente, d'échange ou de troc pendant une période et en des quantités à déterminer d'un commun accord entre les deux pays (article 5). Suite à une première démarche personnelle de Spaak, qui songe bien évidemment aux accords sur l'uranium qui sont très critiqués au Parlement par l'opposition communiste⁵⁴², les Américains acceptent que le texte ne fasse pas explicitement référence à des matières stratégiques précises mais qu'il se borne plus prudemment à évoquer « certains produits [...] dont les États-Unis ont besoin par suite de l'insuffisance effective ou éventuelle de leurs propres ressources »⁵⁴³. Mais une note interprétative jointe à l'accord précise à ce sujet que les accords particuliers qui seront conclus devront être conformes aux règles du GATT (note 9) et qu'ils ne pourront pas porter préjudice aux relations juridiques existant entre la Belgique et le Congo ou les territoires du Ruanda-Urundi, allusion évidente au principe de la séparation des patrimoines institué en 1908 par la Charte coloniale (note 14).

En ce qui concerne les obligations générales résultant pour le Congo de l'accord belgo-américain, les experts du ministère des Colonies répètent qu'il est essentiel pour eux de pouvoir participer aux discussions préparatoires aux futurs accords sur la fourniture de matières premières aux États-Unis. Prenant prétexte des déclarations qui s'avèreront erronées d'Hubert Ansiaux, directeur de la Banque nationale de Belgique, sur les surplus de cuivre que le Congo pourrait livrer aux Américains, ils estiment indispensable que le département soit systématiquement consulté et participe à l'étude des objectifs de production industrielle et agricole au Congo qui pourraient être fixés par l'ABCE ou dans le cadre de l'OECE et de son futur comité des territoires d'outre-mer. Les experts coloniaux se montrent en fin de compte convaincus que la colonie retirera de grands avantages d'un développement des échanges de marchandises et de services entre les Seize et de l'augmentation des possibilités d'investissements outre-mer⁵⁴⁴.

⁵⁴² P. Buch et J. Vanderlinden, *L'uranium, la Belgique et les puissances. Marché de dupes ou chef d'œuvre diplomatique ?*, Bruxelles, De Boeck, 1995, p. 72.

⁵⁴³ Archives de la Fondation Paul-Henri Spaak (FPHS), n°2632 (CD n°11), Lettre de Hugh Millard, chargé d'affaires à l'ambassade américaine à Bruxelles, à P.-H. Spaak, Bruxelles, 26 janvier 1948, 2 p.

⁵⁴⁴ Kadoc, Fonds A. Dequae, dossier 111, Note de M. Van den Abeele à P. Wigny, Bruxelles, 27 juillet 1948, 5 p.

- **Les programmes de financement du ministère des Colonies**

Après que l'administration coloniale ait pendant quelques mois adopté pour principe de renoncer au bénéfice des dons, des prêts et des aides spéciales disponibles pour le Congo dans le cadre de l'ERP, les fonctionnaires du ministère des Colonies, fortement sollicités par les représentants de l'ECA à Bruxelles et par l'ABCE, en viennent peu à peu à formuler des suggestions pratiques. Invité à se pencher sur les conditions d'utilisation des capitaux étrangers pour financer le plan décennal, Philippe Van der Planck, le conseiller financier du ministère des Colonies, écrit d'ailleurs au printemps 1949 « qu'en fait le Congo profite déjà de l'aide Marshall générale, notamment de l'aide indirecte, puisque celle-ci permet au complexe Belgique-Congo de maintenir ses exportations vers les pays à devises faibles »⁵⁴⁵. Et tous les experts coloniaux admettent que, dans la foulée du plan décennal, le Congo a besoin de techniciens spécialisés et de capitaux importants pour développer rapidement ses infrastructures et augmenter la production de biens d'exportation ou nécessaires à son marché intérieur. En réalité, comme le reconnaît le directeur général Marcel Van den Abeele, « il existe un intérêt réel, à la fois économique et politique, à ne pas refuser entièrement toute aide » de même qu'il serait sans doute très difficile de faire appel à des capitaux américains en-dehors du plan Marshall compte tenu des montants fort importants que le gouvernement de Washington mobilise pour renforcer le développement coordonné de l'Europe et de l'Afrique⁵⁴⁶.

Dans ces conditions, on ne s'étonne pas de constater que la quasi-totalité des requêtes d'intervention avancées par l'administration coloniale concerne des domaines politiquement neutres et favorables au bien-être des populations locales dans la droite ligne des recommandations formulées par les Nations unies. C'est ainsi qu'en février 1949, Pierre Staner, directeur des questions agricoles, s'intéresse à l'aide technique que le plan Marshall pourrait apporter au Congo dans le domaine du développement médical et scientifique. Il suggère en effet d'utiliser les crédits américains pour créer dans la colonie un Institut africain de recherche sur la nutrition. Mais l'idée est rapidement abandonnée parce que l'Institut pour la recherche scientifique en Afrique centrale (IRSAC) qui vient d'être créé s'occupe déjà de

⁵⁴⁵ AMAEB-AA, dossier PD 1535, « Note relative au financement du plan décennal », Bruxelles, 11 avril 1949, p. 36.

⁵⁴⁶ AMAEB-AA, dossier AE II 3047(liasse 1112), Mémoire sur l'aide ERP et les projets de demandes, Bruxelles, 1^{er} février 1949, p. 3.

toutes les questions intéressant la nutrition pour autant qu'elles restent dans le domaine de la recherche fondamentale. Staner évoque alors la possibilité d'utiliser l'aide Marshall pour mener des recherches dans le domaine des maladies tropicales. Il s'agit notamment d'améliorer la prophylaxie contre les transmetteurs d'endémies graves comme la trypanosomiase et la malaria qui, trop souvent, minent le rendement économique et agricole de la colonie. Pour Staner, l'aide Marshall offrirait ainsi l'opportunité de financer une partie du plan décennal qui, à travers l'action du Fonds du bien-être indigène, prévoit déjà l'organisation de campagnes contre ces maladies⁵⁴⁷. Peu de temps après, c'est à l'équipement des laboratoires du Musée colonial de Tervuren que songent les délégués du ministère des Colonies qui entendent bien obtenir une partie des crédits américains qui ont été promis pour moderniser les universités belges, notamment dans le secteur de l'agronomie et de la médecine tropicale⁵⁴⁸.

Très vite, les demandes se font plus nombreuses, les projets d'équipement et de transports se taillant la part du lion⁵⁴⁹. Certains travaux d'ailleurs sont déjà programmés et prévus au budget du plan décennal qui, on l'a vu, repose essentiellement sur des mesures d'autofinancement et d'emprunts contractés par le Congo en son nom propre⁵⁵⁰. Après avoir limité les possibilités d'aide et d'assistance technique aux projets de recherche scientifique, le ministère des Colonies envisage favorablement la possibilité de demander une intervention en dollars pour des fournitures de matériel lourd pour la construction et l'entretien des routes⁵⁵¹. L'ECA insiste néanmoins pour que cet équipement soit entièrement de fabrication américaine. À ce propos, certains au sein du ministère des Colonies s'interrogent sur la possibilité d'obtenir, dans le cadre d'adjudications publiques, une priorité pour des commandes placées aux États-Unis par des firmes coloniales déjà engagée dans des programmes d'équipement avec du matériel américain⁵⁵². En juin 1950, sur proposition de Pierre Wigny, le Conseil des ministres approuve à la fois le principe d'un emprunt par la

⁵⁴⁷ AMAEB-AA, dossier AE II 3047(liasse 1112), Note d'Albert Duren, conseiller médical, pour la 2^e Direction générale, Bruxelles, 16 février 1949, 2 p.

⁵⁴⁸ AMAEB, dossier AE 5352, Lettre de M. Van den Abeele à F.-X. van der Straten-Waillet, Bruxelles, 29 juillet 1949, 1 p.

⁵⁴⁹ Ministère des Colonies/Service des études économiques, *La situation économique du Congo belge en 1950*, Dison, Imprimerie disonaise, 1951, pp. 107-108 (« Aides américaines »).

⁵⁵⁰ « L'aide américaine à la Belgique et au Congo belge », in *Le Courrier d'Afrique*, 9 mars 1953, p. 3.

⁵⁵¹ Kadoc, Fonds A. Dequae, dossier 111, « Plan Marshall. Projet de développement et construction de routes au Congo belge. Lettre de R. Ockrent à P. Wigny », Bruxelles, 11 mai 1950, 4 p.

⁵⁵² AMAEB-AA, dossier PD 1535, Note « Compte rendu succinct de la réunion tenue à l'ABCE le jeudi 11 octobre 1951 », 2 p.

métropole à l'ECA pour le compte du Congo et la rétrocession du produit d'émission à la colonie moyennant engagement de celle-ci à pourvoir aux charges contractuelles⁵⁵³. En mai 1951, des emprunts – dont les remboursements pourront s'effectuer en matières premières choisies de commun accord – sont contractés par la Colonie pour un montant de plus de quinze millions de dollars⁵⁵⁴. Des chantiers routiers se mettent en place. Une partie de ces emprunts doit aussi servir au paiement du fret maritime pour le transport de l'outillage. Mais certains projets prennent du retard en raison des difficultés que rencontrent les entreprises à engager de la main-d'œuvre africaine en suffisance. Des experts américains sont dès lors envoyés au Congo pour encadrer les techniciens appelés à utiliser et à entretenir les machines fournies⁵⁵⁵.

Suivront bientôt des demandes d'aides pour des projets de plus en plus variés : construction de centrales hydroélectriques, entretien des voies d'eau et aménagement de voies navigables, outillage des ports d'escale, développement de la flottille pour le service du fleuve et de ses affluents, aménagement des installations portuaires et de la voie de chemin de fer Léopoldville-Matadi, jonction des voies du Chemin de fer du Congo supérieur aux Grands Lacs africains (CFL) et du Bas-Congo au Katanga (BCK), construction de téléphériques, électrification de la région de Stanleyville, prospection pétrolière, achat de matériel de sondage pour créer un réseau de puits et d'adduction d'eau potable, construction de logements neufs dans les centres urbains, mécanisation agricole, élaboration d'une carte géologique et géodésique de l'Afrique centrale, lutte pour la conservation des sols, amélioration des conditions culturelles et du conditionnement du maïs et des agrumes, création d'un centre de recherche parasitologique ou encore création de laboratoires astronomiques et géophysiques. Dans la foulée, des vétérinaires belges sont envoyés aux États-Unis pour étudier les techniques d'élevage intensif en zone tropicale et des agronomes y séjournent pour étudier des questions telles que l'irrigation et l'érosion des sols⁵⁵⁶. En 1950, trois cent cinquante millions de francs belges (sept millions de dollars) sont octroyés à la colonie par le ministère du Commerce extérieur sur les crédits versés à la Belgique et affectés

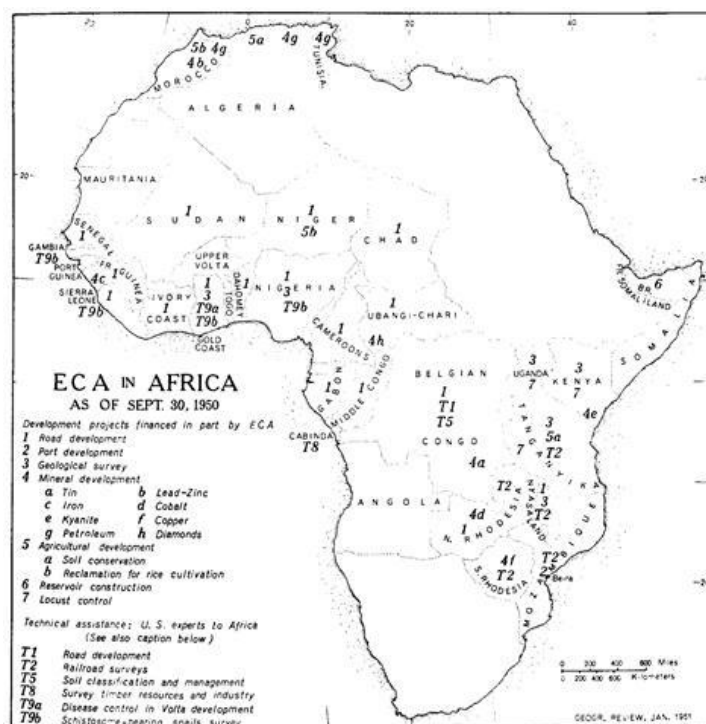
⁵⁵³ AGR, Bruxelles, « Conseil des ministres du 23 juin 1950. PV n°4 », p. 7. Librement consultable à l'adresse Internet <http://arrow.arch.be/ddd/chronolog.htm>

⁵⁵⁴ AMAEB-AA, dossier AE II 3047(liasse 1112), Note de C. Dupont à Paul van Zeeland, Bruxelles, 27 février 1953, 4 p.

⁵⁵⁵ « À propos du prêt Marshall au Congo », in *Agence économique et financière*, 29-30 juin 1951, p. 2.

⁵⁵⁶ AMAEB-AA, dossier AE 609/2940, « Projets du Congo belge en vue du financement par l'ECA », Bruxelles, 5 juillet 1950, 1 p.

au projet de liaison ferroviaire Kabalo-Kamina en vue de créer un important nœud de communication autour de la base militaire de Kamina⁵⁵⁷.



Source : *Geographical Review*, n°1, janvier 1951, vol. 41, p. 77.

En 1951, le ministère des Colonies introduit une demande d'assistance technique pour la mise en valeur de la vallée de la rivière Ruzizi, à l'ouest du Ruanda. À la même époque, l'ECA envoie au Congo une équipe d'une dizaine d'experts agricoles pour intensifier les travaux sur l'alimentation des végétaux entrepris par l'Institut national d'étude agronomique au Congo (INEAC) et déterminer les moyens d'obtenir des moissons plus abondantes dans les régions les plus sous-développées du pays à des prix de revient les plus bas. L'accroissement de la production alimentaire étant considérée comme nécessaire pour diversifier et maintenir la production industrielle, notamment dans la zone du Bas-Congo, l'objectif des Belges et des Américains est de mettre mieux en valeur de vastes étendues du sol tropical⁵⁵⁸. Enfin, en novembre 1950, c'est l'ambassadeur américain à Bruxelles Robert Murphy qui effectue un voyage au Congo belge. Il est accompagné de William Moran, chef adjoint de la mission spéciale de l'ECA à Bruxelles, et du général Charles Lanham, délégué américain au plan

⁵⁵⁷ Kadoc, Fonds A. Dequae, dossier 43.6, PV de la séance du 15 décembre 1950 du CMCE, Bruxelles, 16 décembre 1950, p. 6.

⁵⁵⁸ « Le Congo belge et les USA coopèrent pour découvrir les secrets du sol tropical », in *L'Avenir colonial belge*, 23 juillet 1951, p. 1.

d'aide militaire. Pendant vingt jours, sous la conduite d'Alfred Claeys Bouúaert, chef de cabinet du ministre Wigny, ils visitent les principaux centres d'activité économique du pays dont plusieurs exploitations minières. Évoquant devant plusieurs personnalités officielles les possibles interventions américaines au Congo en application du plan Marshall, Murphy évoque à la fois la construction de la route qui relie Léopoldville à Matadi, qui figure déjà parmi les projets du plan décennal, l'amélioration du rendement agricole et la production d'énergie⁵⁵⁹.

Exemples d'interventions américaines (en dollars) au Congo belge :

Année	Nature du projet	Montant
1950	Travaux pour la liaison ferroviaire Kabalo-Kamina	7.000.000
1950	Prêt pour le financement de l'acquisition de matériel d'équipement et de l'assistance technique pour des chantiers routiers	1.778.000
1950	Don pour le tournage d'un film de propagande au Congo	163.134
1950	Assistance technique à l'INEAC	41.000
1950	Couverture des frais de voyage et de séjour au Congo d'experts américains dans le domaine de la conservation des sols	90.000
1950	Financement d'une mission de trois experts belges au États-Unis dans le domaine de la cartographie des sols, l'analyse physico-chimique des sols et l'alimentation des végétaux	7.558
1951	Prêt à la société Géomines pour le développement de ses installations minières	1.700.000
1951	Financement du programme de développement du Congo belge (entretien des routes, amélioration des voies navigable, travaux d'électrification)	15.500.000

Bien sûr, la multiplication des grands projets déposés par le ministère des Colonies et établis parfois plusieurs années auparavant ne signifie pas que l'application du plan Marshall au Congo se déroule sans heurts. Elle est au contraire émaillée de tensions avec l'ECA, volontiers jugée tatillonne. Mais elle provoque aussi des tiraillements au sein de l'administration belge. Ainsi dès la fin de l'année 1949, des réunions doivent être organisées à Bruxelles entre des représentants du ministère des Colonies, de l'ABCE et de la mission de l'ECA qui, évoquant le contrôle très sévère qu'effectue le Congrès américain sur l'affectation des fonds Marshall, estiment que les dossiers qui sont introduits par les Belges sont trop

⁵⁵⁹ « L'intérêt des Américains pour notre colonie », in *La Libre Belgique*, 4 novembre 1950, p. 4.

souvent improvisés ou construits sur des bases économiques et statistiques trop incomplètes pour pouvoir être instruits et acceptés tels quels. Il est donc demandé au ministère des Colonies de fournir de nouvelles données chiffrées sur la portée économique et sur l'urgence des projets qu'il rentre⁵⁶⁰. Au sein du gouvernement belge, la portée de l'article 5 de l'accord bilatéral de coopération économique est aussi source de tensions palpables. C'est ainsi par exemple que le nouveau ministre des Colonies André Dequae, qui craint une réaction courroucée des fonctionnaires de l'ECA, doit fermement insister auprès du ministre du Commerce extérieur Joseph Meurice pour que celui-ci délivre les licences d'exportation et donne enfin son aval à des demandes d'emprunt américain formulées par des sociétés congolaises productrices de matières premières⁵⁶¹.

Mais ce n'est pas tout. Apparaît à plusieurs reprises chez Roger Ockrent la crainte que l'ABCE soit court-circuitée par l'administration coloniale. Dans sa gestion, il s'efforce aussi de masquer les querelles entre administrations métropolitaines et coloniales afin de ne pas fournir aux partenaires américains des justifications à une éventuelle ingérence dans les affaires intérieures congolaises ou à des contacts trop directs avec les industriels actifs au Congo. Aussi Ockrent doit-il remettre les pendules à l'heure et exiger une meilleure coordination entre les intérêts du Congo et ceux de la métropole. Il doit enfin, non sans mal, faire admettre qu'après concertation seuls les services de l'ABCE seront habilités à négocier directement avec les représentants de l'ECA⁵⁶². Au Congo, l'application sur le terrain des procédures imposées par l'ECA ne se fait pas non plus de façon parfaite. À un point tel qu'un conseiller de l'ABCE doit être envoyé pendant dix jours à Léopoldville pour éclaircir des imprécisions statistiques, aplanir les difficultés administratives et aider les fonctionnaires territoriaux à mettre en place les formalités relatives à la réception du produit des emprunts Marshall⁵⁶³.

⁵⁶⁰ AMAEB, dossier AE 5356, Lettre de R. Verbraeken, conseiller-adjoint, à M. le secrétaire général, Bruxelles, 28 décembre 1949, 2 p.

⁵⁶¹ AMAEB-AA, dossier PD 1535, Lettre d'A. Dequae à J. Meurice, Bruxelles, 16 mai 1951, 1 p.

⁵⁶² AMAEB, dossier AE 5356, Note de R. Ockrent à F.-X. van der Straten-Waillet, Bruxelles, 6 juin 1950, 1 p. ; AMAEB-AA, dossier AE II 3047(liasse 1112), Lettre de R. Ockrent à M. Van den Abeele, Bruxelles, 18 juillet 1951, 2 p.

⁵⁶³ AMAEB, dossier AE 5356, Lettre d'André Vlerick, premier conseiller à l'ABCE, à F.-X. van der Straten-Waillet, Bruxelles, 23 août 1951, 2 p.

- **Des industriels coloniaux résolument sur leur garde**

Après que l'ECA ait, en novembre 1948, consenti à la Belgique un prêt de 48 millions de dollars à des conditions très favorables pour permettre de lutter contre le chômage via l'exécution de grands travaux publics, le rééquipement de certains charbonnages et l'amélioration du réseau routier et des ports, le ministère des Colonies change d'attitude. Il ne tarde pas en effet à inviter les patrons des grandes entreprises privées groupées au sein de la puissante AICB à examiner de près les opportunités qui pourraient s'offrir à elles au Congo grâce aux crédits américains⁵⁶⁴. Des discussions ont alors lieu sous l'égide du ministère entre des hauts fonctionnaires et les représentants des principales sociétés productrices de matières premières au Congo. Certes, il s'agit pour les milieux coloniaux d'arrêter une stratégie en ce qui concerne l'utilisation des crédits américains au Congo. Mais il s'agit aussi d'intervenir rapidement pour éviter que des contacts directs entre les gouvernements ne mettent les entreprises coloniales devant une situation qui pourrait nuire à leurs intérêts commerciaux. Après avoir passé au crible les différentes modalités de l'aide américaine, tous conviennent en tout cas que l'octroi de dons est à bannir car il risquerait de placer les producteurs sur un pied d'inégalité selon qu'ils recourent ou non à ce mode de financement qui pourrait, de surcroît, donner lieu à des discussions sans fin.

Afin de réserver l'avenir, les industriels et l'administration coloniale en arrivent donc à marquer leur nette préférence pour l'obtention de crédits à très faible taux d'intérêt en vue de moderniser les moyens de transport et de permettre d'abaisser les tarifs. L'accent est mis sur le développement des voies de communication en raison de la situation géographique du Congo où beaucoup d'exploitations sont situées très loin de l'Océan et de ses ports d'embarquement⁵⁶⁵. Les autorités se montrent aussi favorables à la conclusion d'arrangements en vertu desquels les Américains s'engageraient à acheter tout de suite, mais à des prix à convenir, des quantités de matières premières au moins égales à celles dont ils voudraient s'assurer la production en cas de conflit. Dès janvier 1949, les dirigeants de la Compagnie du Congo pour le commerce et l'industrie (CCCI), important actionnaire de l'Union minière du Haut-Katanga (UMHK) elle-même contrôlée par la Société générale de

⁵⁶⁴ AGR, Fonds Finoutremer, dossier 836, Note d'Edgar Van der Straeten : « Réunion au ministère des Colonies au sujet du plan Marshall, le 4 janvier 1949 à 11 heures », Bruxelles, 2 p.

⁵⁶⁵ AGR, Fonds Finoutremer, dossier 836, Note d'Edgar Van der Straeten : « Réunion au ministère des Colonies le 26.1.1949 », Bruxelles, 26 janvier 1949, 1 p.

Belgique, font en tout cas état de contacts réguliers avec les services de la mission spéciale de l'ECA à Bruxelles, et notamment avec Eric Archdeacon qui à l'ambassade américaine est spécialement chargé des relations du plan Marshall avec le Congo.

Les industriels coloniaux ne sont néanmoins pas disposés à tout accepter. À l'instar de beaucoup de patrons en Belgique qui s'inquiètent de la concurrence et du dirigisme américains, des dangers d'une surindustrialisation sans rapport avec les possibilités réelles du marché et des risques de détournement des courants d'échanges commerciaux traditionnels en Europe⁵⁶⁶, les dirigeants des grandes sociétés minières du Congo se méfient eux aussi du plan Marshall et de ses possibles conséquences sur les cours des matières premières particulièrement sensibles aux aléas de la conjoncture internationale et, plus généralement, sur l'avenir de l'économie congolaise. Craignant d'être privés des avantages d'un marché libre basé sur la loi de l'offre et de la demande, ils s'inquiètent des demandes spéciales américaines qui, à leurs yeux, n'ont pas pour but de satisfaire les besoins réels de la consommation. Aussi cherchent-ils un moyen de se prémunir contre les risques d'écrémage anti-économique des gisements les plus prometteurs et contre les risques de surproduction susceptible d'hypothéquer, à terme, la rentabilité de l'activité minière et la sécurité des producteurs. Les industriels coloniaux redoutent aussi que se constituent bien à l'abri sur le territoire américain des réserves de produits rares qui pourraient exercer une pression à la baisse sur les cours mondiaux et concurrencer dangereusement leur exploitation au Congo si ces stocks non commerciaux devaient un jour faire l'objet d'une liquidation sur les marchés internationaux. Enfin, ils craignent, en cas de renversement de la conjoncture, de ne pas pouvoir écouler le supplément de production ni d'amortir les investissements qui auraient été faits. C'est la raison pour laquelle ils cherchent tellement à obtenir la conclusion de contrats de fournitures à long terme et assurant une stabilité raisonnable des prix et des niveaux de production⁵⁶⁷.

En dépit de ces précautions, alléchées par la perspective d'acquérir facilement des dollars, les entreprises coloniales belges se montrent prêtes à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour maintenir les équipements à la hauteur des besoins américains. Cela ne les empêche pas

⁵⁶⁶ R. Brion et J.-L. Moreau, *La Société générale de Belgique (1822-1997)*, Anvers, Fonds Mercator, 1998, pp. 363-366 ; R. Brion et J.-L. Moreau, *Fabrimétal. 50 ans au cœur de l'industrie. Chronique d'une Fédération*, Bruxelles, Racine, 1996, p. 96.

⁵⁶⁷ AMAEB-AA, dossier CAB 4732, « Mémoire concernant la conclusion de contrats à long terme pour l'achat de matières premières congolaises », Bruxelles, s.d., 3 p.

d'exprimer parfois de réelles inquiétudes par rapport aux difficultés qu'elles commencent à rencontrer pour certaines exportations. C'est notamment le cas de l'huile de palme que les États-Unis utilisent à des fins industrielles (laminage des aciers) et alimentaires. Or les entrepreneurs du Congo, qui éprouvent déjà des difficultés à écouler leur production dans des pays d'Europe qui manquent de liquidités, ne comprennent pas l'attitude paradoxale des Américains qui poussent le Congo à produire plus alors qu'ils ferment simultanément des débouchés en créant de nouvelles barrières douanières aux États-Unis et en achetant de plus en plus d'huile de palme en provenance de Sumatra. Les Américains ne devraient-ils pas au contraire reprendre leurs achats à la cadence suivie jusqu'en 1948 et aider les producteurs congolais de matières grasses à écouler leur production dans le plus grand nombre possible de pays ?⁵⁶⁸ Les industriels du Congo attirent en tout cas l'attention sur les dangers qui menaceraient les entreprises productrices de matières premières stratégiques et l'économie congolaise en général si les accords que les Américains leur proposent de passer ne comportaient pas d'engagement formel et précis des acheteurs de permettre aux vendeurs, en contrepartie des sacrifices que ceux-ci seront de nouveau amenés à consentir, d'appliquer une politique de prix minima. Il leur paraît en effet impossible de se lier pour des quotas déterminés si les Américains ne sont pas disposés à se lier pour des prix préalablement négociés. Afin de stabiliser les prix, les producteurs belges ont donc pour priorité permanente de parvenir à un équilibre à long terme entre la consommation et la production de matières premières coloniales.

L'attitude des dirigeants de l'Union minière, dont le moins qu'on puisse dire est qu'ils ne manifestent pas spontanément un grand enthousiasme, est à cet égard très symptomatique. Instruits sans doute par l'expérience de la livraison forcée et pratiquement exclusive depuis la guerre de l'uranium du Katanga aux Américains, les responsables de la société vivent dans la hantise d'une ingérence américaine dans leurs affaires. Ils sont pourtant bien décidés à faire comprendre à leurs interlocuteurs étrangers leur intention de rester maîtres chez eux. Anxieux à l'idée de devoir peut-être conclure des contrats au rabais qui les obligeraient à pousser la production de façon irrationnelle, ils refusent de se voir imposer une politique de production ou de prix. Ainsi s'explique leur attitude pragmatique qui consiste à ne pas solliciter les aides disponibles dans le cadre du plan Marshall s'il leur apparaît que les intérêts politiques du pays pourraient être mis à mal. Dans ces conditions, les crédits Marshall et leur contre-valeur

⁵⁶⁸ AGR, Fonds Finoutremer, dossier 836, Note générale, Bruxelles, janvier 1949, 3 p.

ne peuvent venir qu'en appoint à des investissements au Congo sur lesquels les Belges veulent garder la haute main. Ils ne souhaitent pas non plus se lier trop étroitement avec des trusts américains, préférant se retrancher derrière les contrats existants pour n'avoir pas à ouvrir de nouvelles négociations avec les autorités de Washington. Face aux peurs que manifestent les Belges, les Américains multiplient certes les discours rassurants. À l'occasion d'un voyage dans la colonie visant à dresser l'inventaire des produits dits « sensibles », le général Thomas B. Wilson, qui dirige la troisième région (Europe, Moyen-Orient et Afrique) de la *Defence Materials Procurement Agency*, affirmera encore en 1952 que « notre politique n'est pas intéressée à acheter des actions de compagnies belges, à tâcher de les diriger ou à les forcer à manger leurs ressources. Nous voulons bâtir au contraire un système d'échanges profitables pour les deux parties. Si la Belgique nous vend telles matières premières, elle reçoit en échange telles ou telles commodités sans parler de l'équipement militaire que nous lui envoyons depuis un certain temps »⁵⁶⁹.

En fait, d'une façon générale, les dirigeants de l'Union minière estiment que la situation économique très florissante du Congo ne permet pas d'espérer l'octroi de crédits massifs dans le cadre du plan Marshall. Ils se plaisent d'ailleurs à répéter que le développement de la production minière dans la colonie dépend bien plus des possibilités de recrutement de la main-d'œuvre locale, souvent très limitées, de leur encadrement et de leur ravitaillement que de nouveaux investissements. C'est la raison pour laquelle ils sondent les Américains sur la possibilité de subventionner la création d'entreprises d'élevage peu payantes mais pourtant indispensables pour pouvoir augmenter la production⁵⁷⁰. Ils redoutent enfin que les pays européens bénéficiaires de l'aide Marshall réduisent leurs commandes de matières premières au Congo pour s'approvisionner désormais aux États-Unis⁵⁷¹. Parmi les secteurs les plus directement concernés, deux sont particulièrement symptomatiques : l'étain et les diamants industriels.

⁵⁶⁹ « Un général américain parle du Congo et des États-Unis », in *Le Courrier d'Afrique*, 12-13 juillet 1952, p. 12.

⁵⁷⁰ AGR, Fonds Finoutremer, dossier 836, Note d'Edgar Van der Straeten : « Visite avec M. Sengier chez MM. Blaine et Archdeacon, le 26 janvier 1949 », Bruxelles, 26 janvier 1949, p. 1.

⁵⁷¹ R. Brion et J.-L. Moreau, *De la mine à Mars. La genèse d'Umicore*, Tielt, Lannoo, 2006, pp. 258-259.

- **L'étain du Congo au cœur des relations belgo-américaines et du plan Marshall**

Les préoccupations des grands patrons coloniaux n'interdisent évidemment pas, on l'a vu, que des contacts puissent se nouer avec les représentants de l'ECA ou, dans son sillage, avec des hommes d'affaires américains. C'est notamment le cas dans le secteur hautement stratégique des minerais stannifères. Cela s'explique aisément. Se prêtant à de multiples usages et entrant dans la composition de nombreux alliages, l'étain est particulièrement prisé dans les industries électrique, chimique, pharmaceutique et mécanique⁵⁷². Sa consommation est d'ailleurs en croissance constante après la guerre. Les États-Unis en sont les principaux consommateurs : en 1949, ils reçoivent en effet 68 % des exportations mondiales d'étain et 38 % des exportations mondiales des concentrés d'étain. Deux semaines à peine après la signature à Bruxelles de l'accord bilatéral, en marge d'une réunion à Washington du Groupe international d'études de l'étain et du caoutchouc, des fonctionnaires du département d'État américain approchent directement Marcel Spreutels, directeur au ministère des Affaires étrangères et représentant du gouvernement belge, et l'informent de l'intention qu'ont les États-Unis de négocier avec la Belgique la fourniture de minerai d'étain congolais dans le cadre du plan Marshall. Mais à la condition, précisent-ils aussitôt, que les industriels américains reçoivent l'autorisation d'exploiter eux-mêmes de nouvelles mines au Congo pour hâter la constitution des stocks de guerre outre-Atlantique⁵⁷³.

Pour les États-Unis, dont l'approvisionnement est tout entier dépendant de l'étranger, l'objectif est parfaitement clair : il faut à tout prix empêcher que le marché international de l'étain soit verrouillé et contrôlé par une sorte de cartel des pays producteurs qui pourraient restreindre leurs approvisionnements non commerciaux. Un bras de fer s'engage alors entre pays consommateurs et producteurs. En tant que principal pays consommateur, les États-Unis veulent augmenter la production d'étain au Congo — qui n'atteint alors que 8 à 9 % du total mondial — pour diversifier leurs sources d'importations dangereusement dépendantes du Sud-Est asiatique qui, à l'époque, fournit encore les deux tiers de la production mondiale d'étain de première fusion. Et cela d'autant plus que le rythme de production dans les mines de la Malaisie britannique peine à retrouver sa cadence d'avant-guerre et que le basculement

⁵⁷² En fait, il aura fallu attendre le courant des années trente pour voir, notamment à travers les activités de l'Union minière du Haut-Katanga, le Congo prendre une place significative parmi les pays producteurs d'étain. À ce propos, on verra J. Hillman, « Chartered companies and the development of the tin industry in Belgian Congo (1900-1939) », in *African Economic History*, 1997, n°25, pp. 149-173.

⁵⁷³ AMAEB, dossier AE 5356, Note de Marcel Spreutels à Walter Loridan, Bruxelles, 14 juillet 1948, p. 3.

de la Chine dans le camp communiste immédiatement suivi par l'indépendance de l'Indonésie renforcent en 1949 l'insécurité des approvisionnements libres en provenance de l'Extrême-Orient et obligent les dirigeants de Washington à intégrer l'Afrique dans leur stratégie mondiale. Les tensions internationales rendent donc les mines d'étain du Congo et de la Nigérie plus indispensables que jamais malgré des coûts de revient très élevés qu'expliquent les distances importantes qui séparent les gisements de la mer et des voies d'exportation. Mais à Washington on voit grand. On souhaite en effet s'assurer un approvisionnement égal à la consommation des États-Unis pendant les cinq années de guerre (1941-1945), déduction faite de la part de la production propre au continent américain (Bolivie).

Côté belge, le malaise est perceptible. Il est en effet manifeste que la manière de fonctionner du Groupe international d'études de l'étain (GIEE) n'incite pas à la confiance. Créé en avril 1947 à Bruxelles pour prolonger l'action des *Combined Raw Materials Boards* constitués pendant la guerre pour répartir les matières premières à un prix forfaitaire entre pays alliés, le GIEE a pour mission de préparer un nouvel accord international de produit de base tel que ceux qui seront prévus par la Charte de La Havane signée le 24 mars 1948 par les représentants des États participants à la conférence des Nations unies sur le commerce et sur l'emploi. À ce titre, le GIEE est aussi chargé d'établir des statistiques et de faire des recommandations non contraignantes aux gouvernements. Mais les pressions qu'exercent les Américains à travers le GIEE pour organiser le commerce mondial de l'étain via un nouvel organisme au sein duquel seraient associés, sur une base paritaire et avec voix délibérative, les gouvernements des pays producteurs et des pays consommateurs alarme les industriels belges. Ceux-ci craignent en effet que les États-Unis abusent de leur statut de premier pays consommateur pour se comporter en maîtres absolus du marché de l'étain et imposer leurs vues aux pays producteurs. Plus précisément, alors qu'ils sont déjà contraints de s'engager dans une politique d'investissements très lourds que rendent nécessaires l'épuisement rapide des meilleures réserves, le renouvellement du matériel et l'amélioration des conditions de vie de la main-d'œuvre indigène, les producteurs congolais redoutent que les Américains instaurent un nouveau régime international d'allocations ou de réquisitions et fixent un prix arbitraire de l'étain qui, en contradiction avec la lettre et l'esprit de la Charte de La Havane que Washington refuse d'ailleurs de ratifier, ne leur permettrait pas d'obtenir des compensations suffisantes aux sacrifices consentis autrefois pour l'effort de guerre.

Craignant d'être pénalisés par de telles mesures, les industriels belges se mobilisent immédiatement contre le projet américain de création d'un *Combined Tin Committee* auquel ils prêtent l'intention de prendre d'autorité le contrôle de la production et de la vente du précieux métal. À ce propos, un acteur aussi averti que le géologue Victor Brien, président de la Société belge industrielle et minière du Katanga (Simkat), n'hésite pas à interpeller directement les autorités politiques belges afin d'expliquer les raisons pour lesquelles les producteurs d'étain ont l'impression très nette qu'ils sont dépossédés, par la volonté d'une puissance étrangère, d'une partie de leurs droits de propriété. Pour les Belges, il n'est en effet que trop évident que si les producteurs d'étain acceptaient de s'engager dans la voie tracée par les Américains, ils ne seraient bientôt plus libres de régler à leur guise les standards de production pour pouvoir les adapter aux besoins de la consommation mondiale. Ils ne seraient plus libres non plus de constituer comme ils l'entendent un stock de battement ou de prendre toute autre mesure destinée à réguler les prix. Mais il n'y a pas que l'aspect commercial de la manœuvre américaine qui dérange. Comme l'exprime sans ambages Brien, « il est clair que c'est surtout leur puissance politique qui permet aux États-Unis de traiter les producteurs d'étain avec pareille désinvolture [...]. Ceux-ci ont l'impression très nette qu'ils ont perdu toute liberté d'action, qu'ils dépendent du bon plaisir d'une grande puissance étrangère et qu'ils n'ont plus qu'à se plier à ses volontés »⁵⁷⁴.

À partir de ce moment, les producteurs privés ne vont plus cesser d'harcéler les administrations coloniale et diplomatique belges pour obtenir un soutien inconditionnel dans les négociations internationales qui s'annoncent. Ils ne cessent en effet de répéter que leurs intérêts, presque entièrement tournés vers l'exportation, sont en même temps ceux du pays. Aussi appellent-ils les hauts fonctionnaires qui doivent les représenter à la plus grande vigilance malgré l'étroitesse évidente de leur marge de manœuvre : « Nous ne nous dissimulons pas, bien entendu, que la tâche de ces délégués est fort délicate. Ils ne peuvent évidemment dans les réunions internationales parler avec la liberté que nous avons prise nous-mêmes pour exprimer notre propre opinion. Ils ne peuvent ni faire de l'opposition systématique ni moins encore paraître suspecter la pureté des intentions d'une grande nation amie. Mais ils peuvent sans doute en premier lieu s'efforcer de faire la conviction des délégués des autres pays producteurs de façon que, tout au moins, une certaine unité de vue règne parmi eux. Ils peuvent peut-être aussi essayer de faire comprendre aux représentants

⁵⁷⁴ AMAEB-AA, dossier 1927, « Note sur l'International Tin Study Group », Bruxelles, 23 juillet 1948, p. 3.

des États-Unis que cette contrainte exercée par leur pays sur d'autres n'est justifiée par aucun intérêt supérieur, qu'elle est très pénible à tous ceux qui s'en sentent l'objet et qu'elle est en contradiction avec ces principes de liberté que tous les grands citoyens américains défendent partout avec tant d'éloquence »⁵⁷⁵.

L'appel à l'aide des industriels congolais ne reste pas longtemps sans écho, Pierre Jaspar, qui dirige la Mission économique belge à Washington, et Marcel Van den Abeele ne manquant pas une occasion de procéder à des démarches diplomatiques pour protester auprès des autorités américaines et faire valoir les arguments qu'avancent les producteurs du Congo. Au projet américain de *Combined Tin Committee* qu'ils récusent, les Belges opposent avec constance celui d'un *Commodity Agreement*. Celui-ci offre en effet un dispositif régulateur largement inspiré de l'ancien Comité international de l'étain qui, fonctionnant comme un cartel, a contrôlé dans les années trente jusqu'à 90 % de la production mondiale avec pour objectif de proportionner la production au marché et d'assurer une rentabilité suffisante aux producteurs par une stabilisation des prix à un niveau par eux fixé⁵⁷⁶. La priorité est d'assurer la stabilité et la transparence du marché. Aussi, quand en mars 1949 les Américains sollicitent officiellement les Belges pour ouvrir des discussions bilatérales relatives à une augmentation de la production d'étain et de cassitérite au Congo à destination du stock stratégique qu'ils sont en train de constituer sur leur territoire, la réaction ne se fait pas attendre. Traditionnellement hostile à toute forme de dirigisme pour les entreprises privées, l'AICB tire immédiatement la sonnette d'alarme et monte au créneau par la voix de son vice-président Henri Depage, administrateur-délégué de la société Symetain, active depuis 1932 dans la région minière du Maniéma (Kivu). Prenant appui sur l'article 5 de l'accord de coopération économique du 2 juillet 1948, l'ambassade américaine évoque ouvertement la conclusion d'un contrat de vente d'étain congolais au *Federal Supply Service*⁵⁷⁷. Sur instruction du ministère des Colonies, c'est le Comité des producteurs d'étain du Congo belge et du Ruanda-Urundi, que vient de constituer Depage pour fédérer les principaux acteurs du secteur, qui est désigné pour participer aux pourparlers qui s'ouvrent en avril à Bruxelles dans l'ambiance de suspicion qu'on imagine.

⁵⁷⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁵⁷⁶ Sur l'évolution du Comité international de l'étain, se reporter à l'ouvrage de J. Hillman, *The International Tin Cartel*, Londres, Routledge, 2010, 484 p.

⁵⁷⁷ AMAEB-AA, dossier 1927, Message de l'ambassade américaine au ministère des Affaires étrangères, Bruxelles, 15 mars 1949, 5 p.

Entre-temps, la commission des mines de l'AICB a déjà pu prendre position. À ce propos, les archives du ministère belge des Colonies démontrent, une nouvelle fois, l'influence qu'exercent les milieux patronaux du Congo sur l'administration coloniale et sur certains milieux politiques belges⁵⁷⁸. Les archives attestent en effet que c'est bien l'AICB qui dicte pratiquement au ministre Wigny la ligne de conduite à suivre dans cette affaire. Exposant les conditions auxquelles les producteurs d'étain du Congo estiment devoir subordonner leur adhésion aux demandes américaines, l'AICB définit même la stratégie de la négociation. Convaincus que les Américains chercheront à remplacer les négociations multilatérales initialement envisagées par des négociations bilatérales conduites simultanément et séparément avec les gouvernements belge, britannique et néerlandais, les producteurs du Congo insistent sur la nécessité impérieuse d'ouvrir dans le plus bref délai possible les discussions avec le gouvernement de Washington pour que des résultats précis puissent être acquis avant que celui-ci soit en possession d'offres meilleur marché émanant des Pays-Bas ou de la Grande-Bretagne. Si la question se pose de la capacité réelle des industriels belges à formuler des telles offres, il n'en demeure pas moins qu'ils s'efforcent d'attirer l'attention du gouvernement de Bruxelles sur le danger de fixer un programme croissant de production d'étain de façon officielle et sous une forme qui engagerait la Belgique. Ils estiment en effet que les conditions du marché permettent de satisfaire les exigences de fourniture des États-Unis sans que le Congo doive augmenter sa production annuelle. D'un point de vue tactique, l'AICB souhaite enfin que les négociations avec les Américains soient, au premier stade, menées du côté belge par les producteurs eux-mêmes afin de conserver l'avantage d'une intervention éventuelle du gouvernement belge pour le cas où les négociations arriveraient à une impasse. Les producteurs congolais se disent en effet persuadés que cette manière de procéder facilitera, si besoin, la présentation d'une solution transactionnelle et confèrera au gouvernement belge une position plus confortable d'arbitre.

Joignant le geste à la parole, il ne faut que quelques jours à l'AICB pour transmettre au ministère des Affaires étrangères un projet de réponse au mémorandum de l'ambassade américaine. Réponse en vertu de laquelle le gouvernement belge désigne Henri Depage, qui préside déjà la Compagnie financière africaine (FINAF), pour l'ouverture immédiate de négociations libres qui, précise le communiqué, se dérouleront « dans un esprit de

⁵⁷⁸ On lira à ce propos l'étude de J.-L. Vellut, « Articulations entre entreprises et État. Pouvoirs hégémoniques dans le bloc colonial belge (1908-1960) », in C. Coquery-Vidrovitch (dir.), *Entreprises et entrepreneurs en Afrique (XIXe et XXe s.)*, t. 2, Paris, L'Harmattan, 1983, pp. 49-79.

coopération, de bonne volonté et de compréhension réciproque »⁵⁷⁹. Cherchant à définir les instructions à envoyer aux délégués belges pour la prochaine conférence internationale sur le commerce de l'étain, le CMCE est saisi deux mois plus tard du projet de Pierre Wigny qui traduit fidèlement la position des producteurs du Congo. Le texte adopté prévoit en effet la nécessité d'obtenir des Américains qu'ils ne modifient pas arbitrairement le prix payé pour l'étain de provenance belge pendant toute la durée au cours de laquelle sera maintenu le système des allocations organisé par le *Combined Tin Committee*. Il rappelle également le souhait du gouvernement belge de voir règlementée la production d'étain afin d'atténuer le trouble que le déséquilibre du marché ne manquerait pas d'imposer à l'économie des régions africaines productrices des minerais étant donné la reprise de la production qui se confirme dans diverses parties du monde⁵⁸⁰.

Entamées officiellement en avril 1949, les négociations n'apportent pas satisfaction aux Belges. Recevant, sept mois plus tard, les propositions américaines en vue de l'achat d'étain pour le stock stratégique – soit 13.000 tonnes de métal et 6000 tonnes de minerais pour les années 1950 et 1951 selon un prix calculé sur une période de référence trimestrielle – les producteurs du Congo ne peuvent que répéter que le système qui leur est proposé a pour but de permettre aux États-Unis d'acheter l'étain qu'ils souhaitent acquérir dans des quantités convenues d'avance et en dessous des prix du marché sans qu'ils soient pour autant garantis d'un prix minimum. Très indisposés par les pressions en provenance de Washington pour qu'ils ne vendent pas d'étain à l'Union soviétique ou à ses pays satellites, les industriels belges évoquent même la possibilité d'en appeler aux tribunaux pour obtenir des États-Unis une juste indemnité au moins égale au prix officiel auquel ils disent pouvoir prétendre⁵⁸¹.

Il faut attendre novembre 1949 pour que le *Combined Tin Committee* cesse d'exercer son action sur le marché. Un mois plus tard, le gouvernement américain décide d'abolir les restrictions à la vente et à la consommation de l'étain aux États-Unis. Et en mars 1951, le gouvernement confie à la *Reconstruction Finance Corporation* le monopole des importations

⁵⁷⁹ AMAEB-AA, dossier 1927, Fourniture d'étain et de cassitérite aux USA. Projet de réponse au mémorandum de l'ambassade des États-Unis en date du 15 mars 1949, Bruxelles, 30 mars 1949, p. 1.

⁵⁸⁰ AMAEB-AA, dossier 1924, PV de la 102^e réunion du CMCE qui s'est tenue le vendredi 20 mai 1949, Bruxelles, 28 mai 1949, pp. 5-8.

⁵⁸¹ AMAEB-AA, dossier 1925, Arguments opposés par les Belges aux propositions d'achat américaines d'étain pour le *stockpile*, Bruxelles, 14 novembre 1949, p. 1.

et du commerce de l'étain aux États-Unis⁵⁸². À cette époque d'ailleurs, après la dévaluation de la livre sterling, les prix de l'étain s'affaissent, menaçant même de s'effondrer. En moins de quatre mois, ils perdent près d'un tiers de leur valeur. Mais cette situation inquiétante ne dure heureusement pas. C'est que l'aggravation du climat de Guerre froide modifie radicalement la situation. Les importants programmes de réarmement qu'appliquent les pays membres du Pacte atlantique et les besoins nouveaux nés de la guerre de Corée intensifient grandement la demande de produits stratégiques tels que l'étain sur les marchés mondiaux dès le second trimestre 1950, provoquant du même coup une hausse spectaculaire des cours au *London Metal Exchange*. Une réaction internationale s'impose. Dès octobre 1950, le secrétariat général de l'ONU convoque à Genève une nouvelle conférence internationale de l'étain. Mais les vues américaines en ce qui concerne la question du prix et le sort d'un stock de battement s'avèrent vite inconciliables avec celles des pays producteurs C'est que pour les Américains, l'existence d'un stock stratégique répond désormais à des considérations supérieures qui doivent avoir le pas sur toute autre considération d'ordre économique.

Exaspérés par l'attitude de Washington dont l'ambition est de rétablir très rapidement un système international d'allocations de l'étain pour remplacer les marchés libres, les Belges dénoncent les prétentions dirigistes américaines. Évoquant au printemps 1951 devant le Cercle royal africain les discussions interminables avec Washington au sujet de l'étain du Congo, Henri Depage n'hésite pas à fustiger l'ignorance des Américains pour les aspects actuels de la colonisation « qui n'a aucun rapport avec les méthodes dont leurs ancêtres avaient usé à l'égard des Peaux-Rouges » et à affirmer que « lorsque le *State Department* s'occupe des matières premières, ce n'est pas le point IV du programme du président Truman qui est le principal moteur psychologique mais bien « l'anticolonialisme » et « l'antibritannisme » [sic] qui palpète dans l'esprit de tout Américain et qui se trouve ici, étrangement, stimulé par le fait que 75% des importations américaines sont originaires des territoires coloniaux et que toute réduction des prix des matières premières d'origine coloniale a une incidence directe sur l'économie américaine »⁵⁸³. En définitive, le problème du commerce international de l'étain ne sera réglé qu'en mars 1954 quand le Groupe international d'études de l'étain établira à Londres un accord international sur l'étain afin d'obvier aux fluctuations excessives du prix de l'étain, d'assurer à long terme un équilibre

⁵⁸² AGR, Fonds Finoutremer, dossier n°1123, « Symetain. Assemblée générale du 28 juin 1950. Rapport du conseil d'administration et du collège des commissaires », Bruxelles, 1950, pp. 3-4.

⁵⁸³ AMAEB-AA, dossier 1927, Note d'H. Depage sur « L'étain, les Américains et le Congo belge », Bruxelles, 17 mai 1951, 16 p.

entre l'offre et la demande, de protéger les gisements contre un gaspillage inconsidéré ou un abandon prématuré, de stabiliser les recettes d'exportation des pays producteurs et de réduire l'offre sur le marché en créant un stock régulateur de plusieurs milliers de tonnes. C'est à cette occasion que sera également créé le Conseil international de l'étain qui, agissant comme un cartel qui fixe des quotas de production et un objectif de prix, régularise le marché en y intervenant à travers le stock régulateur⁵⁸⁴.

Les récriminations des industriels congolais, pour vives qu'elles soient, n'empêchent pas la conclusion de certains contrats approuvés par le gouvernement belge. C'est ainsi qu'en juin 1950, au moment même où est déclenchée la guerre de Corée qui permet aux Américains de jouer sur la corde de la solidarité occidentale, la Compagnie géologique et minière des ingénieurs et industriels belges (Géomines), qui occupe au Congo le deuxième rang des producteurs d'étain, peut annoncer qu'elle vient de contracter auprès de l'ECA un emprunt de 1.700.000 de dollars au taux d'intérêt de 4 % qu'elle remboursera par la délivrance de matériaux stratégiques (étain, colombite et tantale) au gouvernement américain⁵⁸⁵. Pour la Géomines, active depuis les années trente dans la région de Manono dans le nord du Katanga, cette avance en devises au titre de l'assistance technique doit permettre d'acheter outre-Atlantique du matériel d'équipement nécessaire à l'augmentation de la production⁵⁸⁶. En réalité, le plan Marshall apparaît ici comme une opportunité qui tombe à point nommé dans la mesure où la société est déjà engagée dans un vaste programme d'investissements et s'emploie à augmenter son capital. Répondant deux ans plus tôt à une enquête du ministère des Colonies sur les perspectives de production minière dans le cadre du plan décennal, la Géomines prévoyait déjà des investissements devant lui permettre de renouveler le matériel fatigué par l'effort de guerre et de décupler sa production de cassitérite⁵⁸⁷. C'est que l'amenuisement des réserves en minerais facilement exploitables conduit la direction de la Géomines à considérer l'exploitation des importantes réserves de minerais d'étain en roches dures. Aussi l'acquisition de matériel neuf pour l'extraction et le traitement de ce gisement et

⁵⁸⁴ Sur l'évolution du commerce mondial de l'étain, on verra P. Legoux, « L'étain et l'Accord international sur l'étain », in *Tiers-Monde*, t. XVII, n°66, avril-juin 1976, pp. 419-432 ; W. L. Baldwin, *The World Tin Market. Political Pricing and Economic Competition*, Durham, Duke University Press, 1983, pp. 65-102.

⁵⁸⁵ AMAEB-AA, dossier AE II 3047(liasse 1112), Note de l'ABCE à M. Van den Abeele. Programme de développement des ressources de matériaux stratégiques, Bruxelles, 13 juillet 1951 ; « Marshall Plan to aid Belgian Congo tin mines », in *Rocks and Minerals*, septembre-octobre 1950, n°9-10, p. 463.

⁵⁸⁶ AMAEB, dossier AE 5356, Lettre de R. Ockrent au baron Georges Moens de Fernig, Bruxelles, 10 mai 1950, 2 p.

⁵⁸⁷ AGR, Fonds Union minière du Haut-Katanga, dossier n°541, Réponse de l'AICB au questionnaire du ministère des Colonies relatif au plan décennal, Bruxelles, 11 octobre 1948, p. 2.

l'augmentation des moyens de production d'énergie hydro-électrique sont-elles considérées comme prioritaires⁵⁸⁸.

- **Le plan Marshall, une menace pour les diamants industriels du Congo ?**

L'étain n'est pas, loin s'en faut, l'unique matériau stratégique ciblé par les demandes américaines en marge du plan Marshall. On l'a dit, les diamants industriels fournissent un autre exemple de la politique de ratissage systématique que Washington entend mettre en œuvre dans les territoires d'outre-mer de certains pays bénéficiaires de l'ERP. À l'époque, la demande en outils à concrétion diamantée est, il faut le dire, en constante augmentation. Dès le printemps 1948, les Américains sollicitent l'aide des Belges pour constituer une réserve stratégique de 20 à 25 millions de carats de *crushing boart*, soit l'équivalent de la consommation normale du marché mondial pendant quatre ou cinq ans. Au mois de juin 1948, des contacts sont pris à ce sujet à Bruxelles entre l'administration coloniale belge et la direction de la Société minière du Bécéka, active depuis le début du siècle dans la province du Kasai et volontiers présentée comme le « coffre-fort » de la Société générale de Belgique. Mais d'emblée, Alfred Moeller de Laddersous, membre du comité permanent de la société - qui occupe désormais le premier rang des producteurs de diamants industriels naturels au Congo et dans le monde - fait part de ses fortes réticences.

Dans une note qu'il adresse directement à Pierre Wigny, l'ancien vice-gouverneur général du Congo met le ministre des Colonies en garde contre la constitution outre-Atlantique d'une « mine artificielle » dont la concurrence serait redoutable pour le marché le jour où il serait disposé des stocks non consommés. Que se passerait-il en effet si, les dangers d'une nouvelle guerre étant écartés ou après un conflit plus court que prévu, les autorités américaines décidaient de supprimer ces stocks superflus et de les replacer sur le marché libre ? Nul doute, explique Moeller, que le marché mondial des diamants s'en trouverait vite saturé et totalement désorganisé, entraînant une inévitable détérioration des cours et une longue période de chômage pour les mines congolaises. Par ailleurs, comment être sûr que, malgré les contrôles en vigueur, certains acheteurs ne seront pas tentés de pratiquer le *picking* dans la

⁵⁸⁸ AGR, Fonds Finoutremer, dossier n°784, « Géomines. Note documentaire n°1 (4^e série). Confidentiel », Bruxelles, 15 janvier 1954, p. 8.

marchandise pour prélever et conserver clandestinement les meilleures pierres ?⁵⁸⁹ Énumérant ces différents points, Moeller estime qu'il serait utile de faire inscrire dans les éventuels contrats une clause en vertu de laquelle les États-Unis s'engagent, en cas de liquidation ultérieure des stocks non commerciaux, à offrir par priorité aux producteurs congolais une option de rachat sur les diamants industriels à concurrence des quantités livrées par eux et au prix auquel le gouvernement américain les a payés. Aussi le gouvernement de la colonie est-il invité à s'engager à mettre à la disposition des sociétés concernées les devises nécessaires pour ce rachat. Enfin, Moeller fait valoir la nécessité qu'il y aurait à inscrire dans le contrat une clause indiquant que celui-ci prendra fin si, pour une cause quelconque, des entraves étaient apportées à l'accès au marché américain des productions congolaises⁵⁹⁰.

Convaincu que les mesures de mécanisation déjà adoptées par les entreprises du Congo et le projet de construction d'une centrale hydroélectrique sur les chutes de Tshala pour développer les nouveaux gisements récemment découverts dans le pays entraîneront bientôt une progression méthodique de la production, Moeller avoue franchement sa crainte d'un retour au régime d'exception tel que celui mis en œuvre en Afrique pendant la guerre. Pour les Belges, il faut en effet éviter de devoir prendre des mesures comparables à celles qui, six ans auparavant, ont conduit les producteurs congolais à intensifier artificiellement les cadences d'extraction et la livraison du précieux *crushing boart* aux Alliés à des prix inférieurs à ceux pratiqués avant la guerre, et cela malgré la hausse constante des prix de revient et en dépit du prix élevé de l'équipement qui a dû être commandé aux États-Unis pour l'exécution de ces programmes. Mais pour les industriels du Congo, il ne faut pas davantage laisser la porte ouverte à des missions étrangères qui s'immisceraient inmanquablement dans la gestion des affaires. En d'autres termes, prévient Moeller, qui préside depuis la fin de la guerre le Fonds colonial de propagande économique et sociale, « il est de l'intérêt de l'économie congolaise, et par conséquent aussi de nos finances publiques, d'asseoir la prospérité des mines sur un programme méthodique sans à-coups et sans risque de chômage ultérieur, plutôt que de les charger d'une activité factice pendant quatre à cinq ans »⁵⁹¹. Certes, du point de vue du gouvernement belge, il pourrait paraître séduisant d'obtenir

⁵⁸⁹ AGR, Fonds Sibéka, dossier n°2042, « Projet de note verbale qui pourrait être remise au représentant des États-Unis à l'occasion de la réunion à Bruxelles du groupe d'études de l'étain », Bruxelles, 1948, p. 2.

⁵⁹⁰ AGR, Fonds Sibéka, dossier n°2042, « Aide-mémoire en vue de la réunion du 9 juillet 1948 », Bruxelles, 8 juillet 1948, p. 4.

⁵⁹¹ AGR, Fonds Sibéka, dossier n°2039, Lettre d'A. Moeller de Laddersous à Pierre Wigny, Bruxelles, 17 juin 1948, p. 1.

pendant quelques années des rentrées supplémentaires de plusieurs millions de dollars grâce à des ventes directes aux États-Unis. Mais il ne faut pas perdre de vue, précise aussitôt Moeller, que les fournitures de diamant brut par Londres au marché d'Anvers assurent déjà à la Belgique des rentrées de devises fortes autrement plus intéressantes, les pierres taillées à Anvers étant en effet massivement réexportées vers les États-Unis⁵⁹².

C'est dans ce climat de méfiance que, le 28 juin 1948, s'ouvrent à Bruxelles des négociations auxquelles participent des représentants du ministère des Colonies (Marcel Van den Abeele), les Américains Donald Kennedy, directeur général au *State Department*, et Hugh Millard, conseiller économique à l'ambassade des États-Unis, ainsi qu'Alfred Moeller de Laddersous, chargé de représenter les sociétés productrices de diamant du Congo. Évoquant des difficultés relatives au recrutement de la main-d'œuvre et au logement, au ravitaillement et à l'encadrement des ouvriers au Kasai, Moeller explique aux officiels américains l'impossibilité dans laquelle se trouvent les industriels congolais de doubler immédiatement leur production pour alimenter le *stockpile* stratégique auquel le Pentagone donne la priorité. Et cela d'autant plus que les installations minières du Bécéka tournent déjà à pleine capacité. Ce qui signifie que seule une mécanisation poussée, qui exigera d'importantes mobilisations d'actifs, permettra une augmentation notable de la production. Bien que les échanges soient tendus, les Belges cherchent à donner des gages de bonne volonté et s'efforcent de rechercher dans quelle mesure il sera possible de satisfaire aux demandes de Washington. C'est ainsi qu'ils promettent à leurs partenaires de faciliter la visite que souhaite effectuer Thomas Murdoch, conseiller minier au consulat américain de Léopoldville, dans les installations diamantifères du Kasai⁵⁹³. Mais importunés par les pressions de plus en plus fortes qu'exercent les délégués américains, les Belges ne s'en montrent pas moins décidés à faire preuve de fermeté. C'est en tout cas l'impression qui ressort des mises au point qu'opèrent ensemble l'administration coloniale et les producteurs congolais.

En octobre 1948, Wigny convoque à son cabinet une nouvelle réunion qui fournit aux représentants de la Minière du Bécéka l'occasion de rappeler qu'ils ne s'engageront dans cette affaire que s'ils y sont invités par le gouvernement belge qui, cherchant à faire rentrer des dollars, se montre soucieux de satisfaire les autorités américaines en apportant une

⁵⁹² *Ibid.*, p. 2.

⁵⁹³ AGR, Fonds Sibéka, dossier n°2039, « Confidentiel. Mémoire d'une conférence tenue le 28 juin 1948 au département des Colonies avec MM. Van den Abeele, Kennedy, Millard, Heyse, De Backer et Frédéricq », Bruxelles, 28 juin 1948, 4 p.

réponse concrète à l'article 5 de la convention belgo-américaine. Ils n'escomptent pas faire un quelconque profit commercial puisqu'il leur est demandé de vendre une matière rare pour la constitution d'un stock qui risque de se retourner un jour contre leurs propres intérêts. Aussi est-ce la raison pour laquelle ils jugent prudent de transformer cette éventuelle opération en une vente à réméré en bloquant la totalité du produit de la transaction, en dollars, sur un compte spécial ouvert à la Banque du Congo belge pour un éventuel rachat ultérieur⁵⁹⁴. Enfin, convaincus que les garanties qu'offrent les Américains au sujet de l'éventuelle liquidation du *stockpile* sont insuffisantes, les industriels congolais entendent bien leur vendre le *crushing boart* au prix du marché et en y ajoutant un surprix qui tiendra compte à la fois de l'effort de surproduction qui leur est demandé dans un délai très court, de l'accumulation de diamants de joaillerie comme conséquence de cette surproduction et des risques que comportent l'évolution des marchés et les fluctuations des monnaies. De son côté, le ministre Wigny n'entend pas davantage sacrifier le programme social de la colonie au programme de production industrielle. Autrement dit, il ne peut pas à ses yeux être question d'une politique de production de guerre en temps de paix. En conséquence, aucune dérogation ne sera donnée par l'administration à la politique de recrutement et aux conditions de travail des indigènes⁵⁹⁵.

Le 30 mai 1949, confortée par la promesse du gouvernement belge de mettre à sa disposition tous les dollars nécessaires au rachat des stocks de diamants en cas de mise en liquidation⁵⁹⁶, la Société minière du Bécéka consent finalement à signer à Bruxelles un contrat de vente avec les autorités américaines pour une période cinq ans (1949-1953)⁵⁹⁷. Une copie du contrat est immédiatement adressée au ministre des Affaires étrangères et à son collègue des Colonies qui, tous deux, s'empressent d'assurer que le gouvernement belge donne son accord pour qu'il soit mis en exécution compte tenu des engagements pris via le fameux article 5 de l'accord de coopération économique belgo-américain du 2 juillet 1948.

Alors que les besoins courants du marché sont évalués à cinq millions de carats par an, le Bécéka s'engage par ce contrat à livrer chaque année deux millions de carats de *crushing*

⁵⁹⁴ Appliquée surtout dans le secteur de l'immobilier, la vente à réméré est une pratique commerciale qui garantit au vendeur la faculté de racheter son bien ultérieurement moyennant la restitution du prix principal et le remboursement de frais éventuels.

⁵⁹⁵ AGR, Fonds Sibéka, dossier n°2039, « Entretien du 14 octobre 1948 avec M. le ministre des Colonies, MM. Bruneel, Van den Abeele, Frederick et Baudine », Bruxelles, 14 octobre 1948, 2 p.

⁵⁹⁶ AGR, Fonds Sibéka, dossier n°2050, « Contrat pour la fourniture de *crushing boart* au *stockpile* américain (1949-1950) », Bruxelles, s.d., 2 p.

⁵⁹⁷ On trouvera une copie du contrat de onze pages libellé SCM-TS-14952 dans le dossier 2041 du Fonds Sibéka conservé aux AGR.

boart auxquels s'ajoutent les excédents de production non absorbés par le marché. Le Bécéka garantit même que cette production excédentaire ne sera pas inférieure à 1.500.000 carats en 1949, à 2.500.000 carats en 1950 et à deux millions pendant les années 1951, 1952 et 1953. En tout état de cause, le maximum à livrer en vertu du contrat ne pourra pas dépasser 20.000.000 millions de carats. Mais alors que les diamants industriels seront facturés pendant les deux premières années au prix du marché au moment de la livraison - bien qu'il ne puisse être supérieur à 1,50 dollar le carat - le contrat prévoit que pour la fourniture des diamants des productions de 1951, 1952 et 1953, le prix d'achat sera négocié chaque année entre le Bécéka et le gouvernement américain. Parallèlement au contrat du 30 mai, un échange de notes entre Bruxelles et Washington viendra bientôt prévoir une consultation réciproque entre les deux gouvernements en cas de liquidation du *stockpile* si les Belges n'exercent pas leur option de rachat et la suspension des livraisons au cas où des obstacles législatifs ou judiciaires étaient mis à la distribution commerciale de la production du Bécéka aux États-Unis⁵⁹⁸.

- **Un film du plan Marshall pour intéresser le public américain au Congo belge ?**

L'intérêt très particulier que portent les Américains au Congo se manifeste parfois sous des formes surprenantes. En Europe, une propagande spécifique au plan Marshall se met en place. Dans ce but, un service cinématographique est créé à Paris dès 1948⁵⁹⁹. Mais dans le cas de la Belgique, c'est la mission de l'ECA à Bruxelles qui, en octobre 1950, annonce le tournage prochain d'un film documentaire dont le but est, ainsi que le prévoit la convention, de « dépeindre l'assistance apportée par le plan Marshall au Congo belge et les effets de l'aide américaine sur l'économie de la colonie et sur celle de l'Afrique centrale en général ». En pratique, le film que les Américains commandent doit mettre en lumière les changements qui s'opèrent dans la région à travers l'équipement et l'enseignement des techniques modernes apportés aux populations autochtones⁶⁰⁰. Pour les commanditaires, le film doit en effet « exposer au moyen d'acteurs indigènes ce que le gouvernement du Congo fait pour européeniser, moderniser et développer cette immense colonie ». C'est la raison pour laquelle l'ECA insiste pour que le film montre comment un Congolais « évolué » aide ses

⁵⁹⁸ AGR, Fonds Sibéka, dossier n°2041, « Note pour le conseil d'administration du 20 décembre 1948 », Bruxelles, s.d., p 2.

⁵⁹⁹ Sur l'action de l'unité cinématographique du plan Marshall, on verra l'article pionnier d'A. Hemsing, « The Marshall Plan's European Film Unit (1948-1955). A Memoir and Filmography », in *Historical Journal of Film, Radio and Television*, 1994, vol. 14, n°3, pp. 269-297.

⁶⁰⁰ CEGES, Archives André Cauvin, dossier AA 1940/15, Contrat entre l'ECA et André Cauvin. Annexe A, 6 octobre 1950, p. 1.

compatriotes à améliorer leur niveau de vie et joint, dans ce but, ses efforts à ceux des autorités belges. Les moyens mis en œuvre sont importants puisque le budget alloué est de pas moins de 35.464.000 de francs français (soit approximativement l'équivalent de 163.134 dollars)⁶⁰¹ et que la plus grande partie du matériel nécessaire pour le tournage, prévu dans la région de Stanleyville, est directement importée des États-Unis. Le film 35 mm sera en outre présenté comme un des premiers en Afrique à être tourné en couleur avec le tout nouveau procédé belge Gevacolor.

Pour réaliser ce film de propagande, l'ECA fait appel au cinéaste André Cauvin⁶⁰². Assurément, le choix d'un tel réalisateur ne doit rien au hasard. L'homme est en effet tout sauf un inconnu des services américains. Réputé depuis 1939 pour ses courts-métrages sur la peinture flamande, projetés à l'Exposition internationale et universelle de New York, et sur le Congo pour l'Exposition internationale de l'eau à Liège, Cauvin a été chargé à Londres en 1942 par Paul-Henri Spaak – avec lequel il est resté lié depuis qu'ils ont, dix ans plus tôt, plaidé ensemble certains procès au tribunal correctionnel de Bruxelles – d'une mission de propagande cinématographique en direction des États-Unis. C'est ainsi que lui est commandé le tournage d'un film consacré aux réalisations belges au Congo et à l'effort de guerre de la colonie au service des Alliés⁶⁰³. Distribué par la *20th Century Fox Film Corporation* et par la *Warner Bros Associated*, le film *Congo* est nommé aux *Academy Awards* en 1944 et jouit d'une diffusion mondiale. Quatre ans plus tard, Cauvin reçoit une importante commande du Fonds colonial de propagande économique et sociale pour réaliser un film touristique et ethnographique sur le Congo à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la Sabena. Distribué par la *20th Century Fox*, *L'Équateur aux cents visages* reçoit en 1949 le Prix international du documentaire à la Biennale de Venise.

Pour le plan Marshall, Cauvin emprunte une autre voie en tournant une fiction originale. Il imagine en effet un scénario qui comporte des éléments d'intérêt dramatique devant

⁶⁰¹ C'est avec les services d'information du représentant spécial en Europe de l'ECA basé à Paris qu'André Cauvin passe directement contrat. C'est ce qui explique qu'il soit libellé en FF.

⁶⁰² AMAEB, dossier AF/I/1 (1950), « Nouvelles du plan Marshall. Un cinéaste belge va tourner un film en couleur au Congo belge », Bruxelles, 1950, 2 p.

⁶⁰³ Cauvin gagnera définitivement ses galons de « cinéaste officiel » de la colonisation belge en 1955 en réalisant pour le ministère des Colonies le documentaire *Bwana Kitoko* sur le premier voyage officiel du roi Baudouin au Congo et au Ruanda-Urundi. Sur Cauvin et ses activités cinématographiques et photographiques au Congo, on lira F. Gillet, « La mission Cauvin. La propagande coloniale du gouvernement belge aux États-Unis pendant la Seconde Guerre mondiale », in *Cahiers d'histoire du temps présent*, n° 15, 2005, pp. 357-383 et, du même auteur, *André Cauvin, portrait d'un cinéaste*, Bruxelles, Ministère de la Communauté française, 2006, 104 p.

permettre au spectateur de suivre les aventures d'un homme à travers le Congo pour retrouver la femme qu'il aime et des éléments d'intérêt pittoresque en mettant en scène un mariage indigène et une chasse aux éléphants. Tourné en 1952 avec des comédiens congolais amateurs, *Bongolo et la princesse noire* narre en effet l'histoire d'un amour contrarié entre un jeune assistant médical élevé en ville, Bongolo, et la fille d'un chef de tribu qui vit en brousse à l'écart de la civilisation. Allégoriquement, Cauvin fixe sur la pellicule la dualité de l'Afrique à un moment-charnière de son évolution entre la tradition ancestrale et un avenir transformé par la modernité occidentale. Pour rassurer l'administration américaine qui s'inquiète quelque peu des aspects mélodramatiques du film, Cauvin s'engage aussi à ce que des objets et du matériel clairement estampillés ECA apparaissent très visiblement dans plusieurs scènes. De même insère-t-il le passage d'un discours du président Truman sur le point IV, relatif à l'assistance technique aux pays sous-développés, dans le générique de fin. Retenu pour la sélection officielle du Festival de Cannes en avril 1953⁶⁰⁴, le film est distribué par la *20th Century Fox* qui lui assure une diffusion à travers les États-Unis et dans tous les pays de l'OECE. D'abord prévue pour soixante minutes, la durée du film est finalement portée à quatre-vingt-cinq pour se transformer en un long métrage plus conforme au format de diffusion dans les salles de cinéma. Acheté par la grande chaîne de télévision NBC, il jouit aussi de plusieurs passages aux heures de grande écoute touchant ainsi des millions de foyers américains dont on ne connaît malheureusement pas la réaction.

- **Le plan Marshall : une bonne affaire pour le Congo belge ?**

Indéniablement, les indices sont nombreux qui attestent des implications économiques et techniques du plan Marshall au Congo belge. En juin 1953, dans le rapport de la commission sénatoriale qu'il préside au sujet de l'exécution et des résultats de l'aide ERP en Belgique, le comte Harold d'Aspremont Lynden apporte la preuve qu'au regard des dépenses administratives occasionnées par le fonctionnement du plan Marshall, le ministère des Colonies se situe en troisième position, soit tout de suite après le ministère des Affaires économiques et celui des Affaires étrangères et du Commerce extérieur à travers l'action de l'ABCE. En termes de frais engagés pour assurer le suivi de l'aide américaine,

⁶⁰⁴ On trouvera une description du séjour, d'ailleurs vivement critiqué dans la presse coloniale belge, du jeune acteur congolais Joseph Lifela à Bruxelles et à Cannes en compagnie d'André Cauvin pour la promotion du film dans l'article récent de L. Engelen, « Een congolees aan de Franse Riviera. Het succesverhaal van *Bongolo en de negerprinses* (1952) », in V. Viaene, D. Van Reybrouck et B. Ceuppens (dir.), *Congo in België. Koloniale cultuur in de metropool*, Louvain, Universitaire Pers Leuven, 2009, pp. 253-270.

l'administration coloniale se place donc bien avant d'autres départements importants tels que ceux de l'Agriculture, des Finances ou des Communications⁶⁰⁵. Le rapport du Sénat démontre également qu'en ce qui concerne les crédits accordés par l'ECA ou par la *Mutual Security Agency* (MSA) - qui lui succède à partir d'octobre 1951 – à des pays participants au plan Marshall en vue d'effectuer des achats en Belgique, les paiements pour des livraisons (matières premières et produits semi-finis) effectuées par le Congo belge s'élèvent, sur un total cumulé de 73.084.000 dollars, à 7.775.000 dollars⁶⁰⁶. À quelques nuances près, les chiffres auxquels aboutissent les historiens Gérard Bossuat, Jonathan E. Helmreich et Ginette Kurgan-van Hentenryk à partir du croisement de sources françaises et américaines établissent à 570.000.000 de dollars le montant total de la part belge dans l'aide Marshall, soit moins de 5 % du total de l'intervention américaine en Europe⁶⁰⁷. En dons directs, la part belge ne s'élève pas à plus de 32 millions tandis que les Pays-Bas en perçoivent 800 millions... Comparativement, le Royaume-Uni, la France et l'Italie apparaissent comme les grands bénéficiaires du plan Marshall puisque ces pays reçoivent respectivement 24, 21 et 11 % de l'ensemble de l'aide américaine. Certes la part ristournée au Congo (17,6 millions de dollars) représente à peine plus de 3 % de l'aide accordée à la Belgique. Mais le bilan des aides spéciales accordées aux territoires d'outre-mer montre quant à lui que, proportionnellement, la Belgique reçoit davantage pour le seul Congo que des métropoles telles que la France (50,8 millions), la Grande-Bretagne (36,1 millions) ou le Portugal (4 millions) pour leurs propres colonies.

Malheureusement, mesurer avec exactitude l'impact direct de l'aide américaine sur l'économie congolaise pendant la période de quatre ans sur laquelle s'est étendu le plan Marshall n'est pas chose aisée. Les calculs sont difficiles, voire carrément impossibles. Les indications qui, de façon éparse, figurent à ce sujet dans les archives belges sont en effet

⁶⁰⁵ *Documents parlementaires. Sénat de Belgique. Session de 1952-1953, n°415, Séance du 24 juin 1953, « Rapport de la commission spéciale de coopération économique sur l'exécution et les résultats du plan Marshall », pp. 24-26.*

⁶⁰⁶ *Ibid.*, p. 30.

⁶⁰⁷ G. Bossuat, *L'Europe occidentale ...*, p. 139 ; G. Kurgan-van Hentenryk, « Le plan Marshall ou les paradoxes de la collaboration ... », p. 66 ; J. E. Helmreich, *United States Relations with Belgium...*, p. 114. Ces chiffres corroborent ceux qui figurent dans les documents établis en 1967 par l'agence américaine pour le développement international (USAID) et dont certains sont désormais librement consultables en ligne sur le site Internet de la Fondation George C. Marshall (http://www.marshallfoundation.org/library/doc_marshall_plan_aid.html).

assez peu précises et manquent souvent de caractère comparable. Ainsi les données statistiques relatives à la situation de la Belgique ou de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) ne contiennent-elles pas toujours une rubrique spécifique sur le commerce colonial. Libellées tantôt en francs belges tantôt en dollars, les chiffres évoqués ne séparent pas de façon systématique les investissements publics des investissements et des contrats privés. De même la distinction ne ressort-elle pas toujours clairement entre les différentes interventions financières : dons, prêts, aides conditionnelles, fonds d'incitation ou assistance technique. Et il se révèle souvent incertain de faire la part des choses entre les promesses d'engagement financier et les versements effectifs, autrement dit entre les projets et les réalisations. Enfin, il est clair que la plupart des investissements relatifs aux équipements ne connaissent pas une rentabilité immédiate et qu'ils ne font sentir leurs effets qu'à long terme, soit bien au-delà de la stricte période d'application du plan Marshall et des mesures qui l'accompagnent. Dans l'état actuel de nos connaissances, une vue d'ensemble demeure donc difficile à établir. Nul doute que des recherches plus poussées, à la fois dans les archives d'entreprises coloniales belges et dans les archives publiques américaines, permettront de pousser plus loin l'analyse et d'en affiner les résultats, tant en ce qui concerne la ventilation des investissements que leur impact sur les entreprises concernées.

Pour autant, il est indéniable que dans le cas du Congo, l'aide Marshall est absolument indissociable de la politique américaine de stockage des matières premières stratégiques pour parer à l'éventualité d'un nouveau conflit mondial⁶⁰⁸. Coupés d'une partie importante de leurs approvisionnements en Asie, les États-Unis concentrent désormais toute leur attention sur le continent africain. Il n'y a là rien de très étonnant. Pour les Américains, l'Afrique apparaît en effet comme le continent où l'application technique des moyens modernes est la plus susceptible de donner des résultats rapides et encourageants. Des considérations militaires, politiques et économiques concourent donc à faire de l'Afrique une des préoccupations majeures de la politique de Washington. Sans doute peut-on même avancer l'hypothèse selon laquelle les Américains font de la livraison de ces matériaux présents en grande quantité au Congo et susceptibles d'un développement spectaculaire un corollaire, si pas une condition, à l'octroi à la Belgique d'une partie des crédits affectés à l'Europe occidentale en exécution du plan Marshall. Dans ce cas, loin d'être une conséquence indirecte de l'aide fournie à la métropole, la livraison aux États-Unis de matières coloniales

⁶⁰⁸ « L'aide américaine et le Congo belge », in *Chronique de politique étrangère*, vol. IV, n°2, mars 1951, pp. 196-205.

prioritairement affectées au réarmement constitue bel et bien un des principaux objectifs de la politique américaine. Les enjeux des relations belgo-américaines prennent alors le pas sur les enjeux strictement européens du plan Marshall. Et l'on voit l'anticolonialisme, supposé ou réel, des Américains s'effacer devant les nécessités stratégiques du moment.

Face à pareille demande, la situation de la Belgique est singulière à double titre. D'une part, la position relativement favorable de sa balance des paiements vis-à-vis de la zone dollar ne fait pas, *a priori*, du pays un grand bénéficiaire de l'aide directe liée au plan Marshall. Mais dans le même temps, la richesse reconnue du sous-sol congolais rend la Belgique plus que jamais indispensable aux yeux des Américains. On a vu à quel point l'éventuelle participation du Congo au plan Marshall fait débat au sein du gouvernement belge dont on sait que plusieurs ministres voient dans le commerce d'exportation du Congo une source supplémentaire de dollars pour la métropole et un moyen de réduire le déficit de sa balance commerciale avec les États-Unis. Alors même que ces dollars, en raison de la situation économique de la métropole, risquent bien de lui être refusés par les administrateurs de l'ECA. En réalité, c'est à reculons et sous la pression de l'administration américaine que le ministère des Colonies et les milieux financiers coloniaux, habitués à l'autofinancement et naturellement méfiants vis-à-vis des investisseurs étrangers dont on redoute les pressions et l'éventuelle ingérence, acceptent d'inscrire le Congo belge dans le programme d'aide à l'Europe. Mais à partir de ce moment, des voix se font entendre au sein de l'administration coloniale pour utiliser les dollars Marshall comme une contribution à la mise en œuvre de l'ambitieux plan décennal pour le développement économique et social du Congo. Dans le secteur public, l'aide Marshall est essentiellement affectée aux chantiers routiers et aux programmes agricoles. Des ingénieurs américains participent à des travaux au Congo tandis que des techniciens belges suivent des sessions de formation aux États-Unis. À l'occasion d'une tournée de conférence sur le Congo outre-Atlantique pour le compte de l'Institut international des civilisations différentes (INCIDI), Wigny ne manquera d'ailleurs pas de remercier en 1952 les Américains pour leur aide dans ce domaine lors du discours qu'il prononce à la Chambre de commerce belgo-américaine⁶⁰⁹. Entrent ensuite en scène les industriels actifs au Congo. Regroupés au sein de l'AICB, ils entendent bien saisir l'occasion

⁶⁰⁹ Archives UCL-CEHEC, Fonds P. Wigny, boîte C4, « Speech to be made at the Belgian-American Chamber of Commerce », 24 mars 1952, p. 8. Voir aussi É. Deschamps, « De la propagande aux *Public Relations* pour la défense du Congo belge : la mission de Pierre Wigny aux États-Unis en 1952 », in V. Dujardin et P. Tilly (dir.), *Hommes et réseaux : Belgique, Europe et Outre-Mers. Liber Amicorum Michel Dumoulin*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2013, pp. 241-248.

pour moderniser les infrastructures sans pour autant se laisser déposséder ou dicter une quelconque marche à suivre par les Américains. Ce qui peut expliquer l'attitude pragmatique et parfois ambivalente des sociétés extractives et hautement capitalisées dans des secteurs d'exportation tels que ceux des minerais d'étain et des diamants industriels.

Valeur des exportations du Congo vers les États-Unis (en milliers de FB)

Année	Valeur	% des USA dans le total des exportations	% de la Belgique dans le total des exportations
1947	1.175.720	15,3 %	58,7 %
1948	773.764	7,1 %	50,5 %
1949	1.266.628	11,3 %	55,5 %
1950	1.688.670	12,4 %	57,5 %
1951	2.621.037	13 %	57,2 %
1952	2.601.240	12,7 %	56,5 %
1953	1.807.616	8,7 %	39,6 %

Source : *Annuaire statistique de la Belgique et du Congo belge*

Aux yeux des Américains, les richesses du sous-sol congolais et l'ordre que la Belgique maintient dans sa colonie créent au cœur de l'Afrique centrale un foyer de stabilité politique et économique propice à l'investissement des capitaux. La preuve en est qu'entre 1948 et 1952, les capitaux d'origine américaine investis au Congo passent de 440.000 FB à 5.497.000 FB avec un pic à plus de 17.500.000 FB pour la seule année 1951. Mais l'importance relative de ses chiffres ne doit pas faire illusion. Les capitaux américains ne représentent en effet jamais plus de 0,5 % du total des apports annuels de capitaux étrangers au Congo. Ils restent donc très inférieurs aux capitaux souscrits à la même période dans la colonie et en Belgique qui demeure, de très loin, la première source d'investissements au Congo. Il n'en reste pas moins qu'entre 1948 et 1952, la valeur des exportations congolaises vers les États-Unis augmente de 336 %, sans même prendre en compte les réexportations outre-Atlantique depuis la Belgique et le Royaume-Uni effectuées pour compte du Congo. Et dans le même temps, bien qu'il soit hasardeux d'établir une corrélation directe avec les commandes résultant du plan Marshall, la part des produits miniers dans le total des exportations du Congo vers les États-Unis fait plus que doubler, au point de représenter en 1952 près de 60 % du total des produits exportés par le Congo. Autrement dit, s'il apparaît que le plan Marshall ne modifie pas fondamentalement la donne en ce qui concerne le modèle de développement économique du Congo, le programme ERP permet néanmoins aux États-Unis de conforter, tant en termes

d'importations que d'exportations, leur position de client important et de premier partenaire commercial étranger de la colonie belge.

3. Le Congo belge face au plan Schuman

Si les relations Europe-Afrique représentent un enjeu fort important du plan Marshall et donc du partenariat transatlantique, c'est pourtant la Déclaration Schuman qui dès mai 1950 fait concrètement rebondir le débat à l'échelle cette fois de la « petite Europe ». C'est que dans son fameux discours au salon de l'Horloge du Quai d'Orsay, le ministre français des Affaires étrangères ne manque pas de suggérer que la création du pool charbon-acier « permettra à l'Europe de poursuivre, avec des moyens accrus, la réalisation de l'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain »⁶¹⁰. Assurément ce passage n'est pas anodin bien qu'aucun des projets successifs de la déclaration, que Schuman a secrètement préparés avec Jean Monnet et ses très proches collaborateurs du Commissariat au plan, ne comporte la moindre allusion aux territoires d'outre-mer⁶¹¹. À Bonn et à Rome, nombreux sont ceux qui voient dans la Déclaration Schuman une légitimation officielle de l'idée d'Eurafrique. Aussi les industriels allemands et italiens vont-ils fonder de grands espoirs sur la coopération eurafricaine. Les diplomates délégués par Bonn et par Rome ne manqueront d'ailleurs pas de le rappeler souvent à leurs homologues français lors des négociations du traité qui, moins d'un an plus tard, instituera la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)⁶¹².

En réalité, ce sont les membres africains de l'Assemblée nationale qui sont les premiers à réagir. Et plutôt vivement. Le 16 mai 1950, le député sénégalais Léopold Sédar Senghor adresse à Jean Letourneau, ministre de la France d'outre-mer, le texte de la motion votée la veille à l'unanimité par le Groupe interparlementaire des indépendants d'outre-mer (IOM) qu'il préside et qui, depuis deux ans, réunit la majorité des élus africains à l'Assemblée

⁶¹⁰ En ce qui concerne la vision géopolitique de Schuman sur la place de l'Afrique par rapport à l'Europe en construction, nous nous permettons de renvoyer à notre article « Robert Schuman, un apôtre oublié de l'Eurafrique ? », in S. Schirmann (dir.), *Quelles architectures pour quelle Europe ? Des pères fondateurs à l'Union européenne (1945-1992)*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2011, pp. 75-92.

⁶¹¹ Les neuf versions préparatoires de la déclaration Schuman, s'étalant du 16 avril au 6 mai 1950, sont intégralement reproduites in H. Rieben, M. Nathusius, F. Nicod et C. Camperio-Tixier, *Un changement d'espérance. La déclaration du 9 mai 1850. Jean Monnet-Robert Schuman*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe/Centre de recherches européennes, 2000, pp. 114-152.

⁶¹² On en trouvera un exemple dans l'article « Amerika, Afrika und der Schuman-Plan », in *Das Parlament*, 9 janvier 1952, n°2, p. 6.

nationale, au Conseil de la République et à l'Assemblée de l'Union française. S'ils se montrent en principe favorables à une association économique plus intime entre l'Europe et l'Afrique, les parlementaires français d'outre-mer repoussent en revanche toute forme d'accord européen qui ferait de l'Afrique une sorte de colonie internationale. Faisant explicitement référence à la déclaration Schuman, ils tiennent à préciser que « l'Eurafrique, que nous croyons nécessaire et possible, ne saurait être conçue que sous la forme d'une association de caractère économique, librement conçue sur un pied d'égalité, où les intérêts présents et futurs de l'Afrique seront sauvegardés dans les mêmes conditions que ceux de l'Europe. L'envisager, comme semble le faire le projet de pool franco-allemand du charbon et de l'acier, sous l'aspect d'une domination de l'Europe sur l'Afrique, même habilement dissimulée, conduirait inévitablement à l'échec car on peut tenir pour certain que, maintenant ou plus tard, l'Afrique n'acceptera pas de devenir un appendice de l'Europe, son réservoir de matières premières et un débouché pour les excédents de sa production »⁶¹³. Forts de cette prise de position, les élus d'outre-mer demandent au gouvernement français d'ouvrir sans tarder un débat sur les incidences en Afrique du plan Schuman.

Informant le président du Conseil Georges Bidault ainsi que Schuman, Letourneau insiste sur la nécessité de tenir le plus grand compte des réactions des parlementaires d'outre-mer dans les négociations internationales et dans les communiqués publiés à l'issue de celles-ci⁶¹⁴. Dans le même temps, il s'empresse de rassurer Senghor. Compte tenu de la structure institutionnelle de la République et de la répartition des compétences coloniales, il lui promet que « rien ne pourra être fait contre les Africains pour la raison que rien ne pourra être fait sans eux ». Mais il précise également à son interlocuteur que s'il est vrai que l'Europe trouvera un marché en Afrique et que l'Afrique trouvera un marché en Europe, la nature des échanges évoluera au fur et à mesure de l'évolution interne des territoires africains, ceux-ci devant être progressivement amenés à transformer leurs produits de base pour construire une économie de plus en plus complexe. Pour les experts de la rue Oudinot, siège du ministère de la France d'outre-mer, il est en effet extrêmement important de ne pas figer *ne varietur* l'économie africaine à un stade déterminé par certaines productions. Mais il convient au contraire de favoriser l'expansion des territoires africains dans la double voie du développement quantitatif et qualitatif des activités existantes et de la création continue

⁶¹³ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2224/2, « Résolution du Groupe interparlementaire des indépendants d'outre-mer », Paris, 15 mai 1950, pp. 1-2.

⁶¹⁴ ANOM, Fonds 1 Affaires économiques, dossier 752, Lettres de J. Letourneau à G. Bidault et à R. Schuman, Paris, 9 juin 1950, 1 p.

d'activités économiques nouvelles⁶¹⁵. De son côté, Schuman ne tarde pas à marteler lui aussi la ferme volonté de la France « de ne pas laisser saper [son] autorité en Afrique sans pour autant écarter une coopération étrangère à la mise en valeur de nos territoires »⁶¹⁶.

À peine l'acceptation de la proposition Schuman par les gouvernements allemand, belge, italien, luxembourgeois et néerlandais est-elle acquise sur le principe que l'équipe qu'anime Monnet se met au travail. C'est ainsi qu'est évoquée la création d'un « Fonds européen pour le développement économique et social de l'Afrique » afin de financer le développement de la recherche scientifique et la réalisation d'ensembles industriels et agricoles. On s'interroge aussi sur l'opportunité d'étendre aux TOM le régime préférentiel appliqué aux produits houillers et sidérurgiques européens. Mais le problème de l'éventuelle inclusion des territoires extra-européens dans la future CECA est surtout envisagé en fonction de la diversité des statuts juridiques de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie et de la nécessité d'assurer le développement économique et l'élévation du niveau de vie des populations locales. On ne néglige pas non plus la différence des conditions de production et notamment les conditions sociales très différentes dans les TOM de celles qui existent en Europe. Conscients sans doute des éventuelles répercussions de l'intégration européenne sur l'économie du Congo, les Belges notent en tout cas que si les TOM sont « non soumis à la Haute Autorité, notamment quant à la production (cas du Maroc), ils devront cependant faire partie de la zone libre de pénétration de l'acier et du charbon ». Et de préciser aussitôt : « il reste d'ailleurs à définir (cela intéressera sans doute principalement les Pays-Bas) ce que l'on entend par les territoires d'outre-mer »⁶¹⁷.

Entre-temps, Paul-Henri Spaak, qui est loin d'ignorer que l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe qu'il préside depuis août 1949 a déjà adopté une recommandation sur le développement des relations économiques entre l'Europe et l'Afrique⁶¹⁸, publie simultanément dans les quotidiens *Le Monde* et *Le Soir* une tribune dans laquelle il salue les promesses du plan Schuman en précisant à son tour qu'un des objectifs du pool charbon-acier est bien de permettre à l'Europe d'assurer le développement économique de l'Afrique : « M.

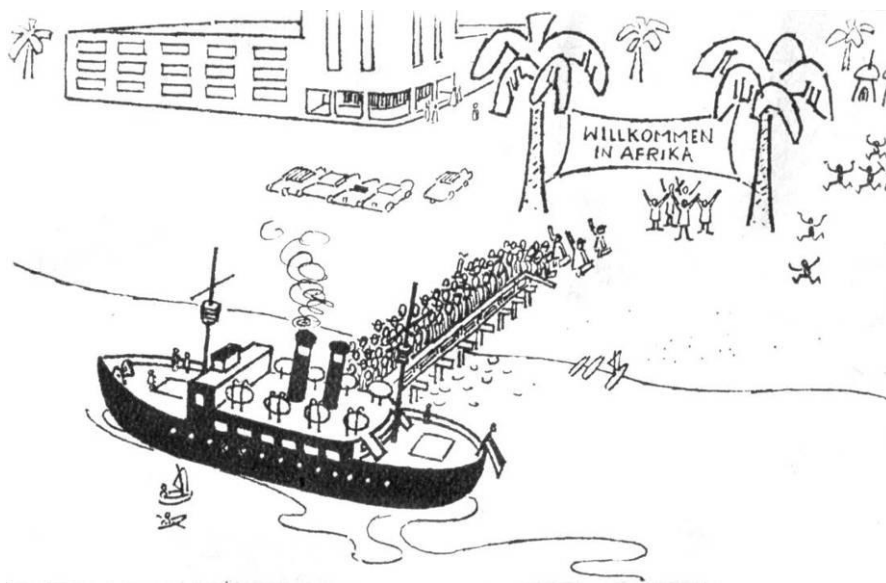
⁶¹⁵ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2224/2, Lettre de J. Letourneau à L. S. Senghor, Paris, 9 juin 1950, pp. 1-2.

⁶¹⁶ ANOM, Fonds 1 Affaires économiques, dossier 752, Lettre de R. Schuman à J. Letourneau, Paris, 16 juin 1950, p. 2.

⁶¹⁷ AMAEB, Fonds CECA, dossier général 5216, Note de la délégation belge sur les conversations de Paris, 27 juin 1950, p. 8.

⁶¹⁸ « Il Consiglio d'Europa per i paesi d'oltremare », in *Eurafrica*, mai 1953, n°1, p. 8.

Schuman est bien inspiré en se ralliant au quatrième point de la doctrine Truman, en rappelant et en soulignant que l'un des moyens de conduire l'Europe au salut c'est la mise en valeur par elle de certaines régions économiquement peu développées. C'est la combinaison de ces deux idées essentielles, l'organisation européenne et le développement de l'Afrique qui peut nous donner pour longtemps la paix et la prospérité »⁶¹⁹. Si elle est certes symptomatique, cette prise de position de Spaak n'est néanmoins pas autre chose qu'un jugement personnel qui n'engage en aucune manière le gouvernement belge ni le ministre des Affaires étrangères Paul van Zeeland.



En 1952, dans la brochure à fort tirage *Was bringt dir der Schumanplan ?*, le caricaturiste Hans Kossath jette un regard décalé sur les espoirs eurafricains que la Déclaration Schuman et la mise en place de la Communauté européenne du charbon et de l'acier font naître dans les milieux économiques ouest-allemands.

© Droits réservés

La preuve en est que lorsqu'ils sont saisis par la délégation française d'un questionnaire concernant la possibilité d'appliquer aux TOM, du point de vue douanier, les dispositions du plan Schuman, les Belges s'évertuent à répéter les arguments qui, depuis la période de l'entre-deux-guerres, fondent la doctrine des gouvernements successifs du royaume : associer le Congo au pool européen n'est décidément pas à l'ordre du jour. À Bruxelles, où dans l'entourage de van Zeeland on ne se montre pas prêt à signer un chèque en blanc en faveur

⁶¹⁹ P.-H. Spaak, « Le plan Schuman. Un événement historique », in *Le Monde*, 8 juin 1950, p. 3 et *Le Soir*, 8 juin 1950, pp. 1-2.

d'une communauté supranationale, l'affaire ne sera d'ailleurs pas examinée plus avant. Il est en effet rappelé aux Six que le commerce extérieur du Congo et du Ruanda-Urundi est régi par les dispositions de la convention de Saint-Germain-en-Laye qui, depuis 1919, interdit toute discrimination entre les pays signataires. Pour les Belges, le régime de la porte ouverte, qui n'établit pas d'assimilation au territoire douanier de la métropole ni un traitement préférentiel en faveur des produits belges, leur interdit donc d'envisager un régime préférentiel en faveur des seuls États membres de la future CECA. De même, répètent-ils, en matière de restrictions quantitatives à l'égard du charbon et de l'acier provenant de pays tiers, aucune mesure n'est pratiquée dans les territoires africains dépendants de la Belgique. Certes les mesures de restrictions quantitatives ne sont pas à proprement parler exclues, spécialement quand il s'agit de défendre la monnaie, mais rien à cet égard n'est à envisager pour le moment. Les Belges estiment en effet que ce problème est sans rapport avec les dispositions élaborées dans le cadre du plan Schuman. Enfin, les Belges insistent sur le fait qu'en ce qui les concerne, la question de l'exportation ne se pose pas puisque ni le Congo ni le Ruanda-Urundi ne sont producteurs de charbon et d'acier⁶²⁰.

Au même moment, on l'a dit, l'idée corollaire d'une coopération européenne pour favoriser le développement de l'Afrique rencontre un vif succès en Allemagne⁶²¹. Constatant que l'industrie française peut difficilement assurer dans tous les domaines et à brève échéance l'équipement de ses propres TOM, certains commentateurs estiment que celui-ci serait grandement facilité si l'Allemagne pouvait librement leur fournir des marchandises et du matériel. En réalité, s'il ne peut plus être question pour l'Allemagne d'agiter des revendications territoriales en matière coloniale, la possibilité d'écouler des produits allemands sur les marchés africains est parfois présentée outre-Rhin comme une compensation pratique pour la perte après-guerre des marchés en Europe orientale⁶²². En d'autres termes, l'ouverture de l'Afrique aux Européens apparaît comme un moyen de rendre plus stable l'économie de la République fédérale. L'argument régulièrement avancé par une partie de l'industrie est que si l'on poursuit l'intégration européenne et le renversement des

⁶²⁰ Fondation Jean Monnet pour l'Europe (FJME), Fonds plan Schuman, AMG 7/2/11, « Questionnaire relatif à l'application aux territoires d'outre-mer des dispositions adoptées pour la Communauté européenne charbon-acier. Réponse de la délégation belge », Paris, 24 juillet 1950, 1 p.

⁶²¹ AMAEF-DE/CE, Papiers Jacques Bruneau, dossier n° 866, « L'Allemagne et la mise en valeur de l'Afrique française », 7 juillet 1952, 8 p.

⁶²² A. Wilkens, « Vom Rhein bis zum Kongo. Französisch-deutsche Wirtschaftsjunkte und Politik in Afrika (1950-1959) », in *Revue d'Allemagne*, n°31, 1999, pp. 481-496 ; S. Lefèvre-Dalbin, « L'idée d'Eurafrrique dans les années 1950. L'exemple des projets économiques franco-allemands », in B. Bruneteau et Y. Cassis (dir.), *L'Europe communautaire au défi de la hiérarchie*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2007, pp. 81-96.

barrières qui existent sur le continent européen, il faut aussi logiquement s'efforcer d'amener la disparition des mêmes barrières dans les territoires d'outre-mer. C'est en tout cas dans cet esprit que des contacts se nouent, dès l'été 1950, entre des représentants des milieux économiques allemands et des industriels français pour étudier ensemble la mise en valeur de certains gisements de matières premières situés en Afrique du Nord⁶²³.

L'argument de l'immigration outre-mer d'une main-d'œuvre excédentaire en Europe est lui aussi souvent avancé. Mais au ministère de la France d'outre-mer, on craint que la Haute Autorité de la CECA, dont l'objectif est notamment de contribuer au développement de l'emploi dans les pays participants, cherche à favoriser l'envoi sans contrôle par la France de main-d'œuvre allemande et italienne. La formation professionnelle de la main-d'œuvre africaine se verrait ainsi retardée dans le secteur de l'industrie minière et de la métallurgie légère. Ce point est au cœur des négociations qui s'établissent entre la France et l'Italie. Les négociations entre Paris et Rome achoppent d'ailleurs sur l'intransigeance du ministère de la France d'outre-mer qui met en avant l'hostilité des Assemblées locales effrayées par une immigration massive d'Européens susceptible, expliquent-elles, de maintenir pour longtemps les autochtones dans des tâches subalternes. Les experts coloniaux rappellent en outre que des jeunes Français très qualifiés éprouvent déjà des difficultés à émigrer dans les TOM et qu'il convient de leur réserver une priorité. Enfin, tandis que la France est de plus en plus confrontée en métropole à un afflux de main-d'œuvre algérienne, qui dispose de la citoyenneté française, il est exclu, pour des raisons avant tout politiques, d'envisager un renforcement de la présence italienne en Afrique du Nord et en Afrique noire. Pour Paris, le problème de la main-d'œuvre en Europe ne saurait être en tout cas résolu par la liberté de circulation outre-mer sous peine de provoquer en Afrique un désordre social et politique préjudiciable à tous.

Il y a enfin un troisième élément qui monopolise les débats, celui des mines d'Algérie. Pendant les neuf mois que dure la difficile négociation du traité de Paris, les délégués transalpins se concentrent en effet sur l'approvisionnement des industries sidérurgiques italiennes en charbon et en minerai de fer du Nord de l'Afrique, voire de l'Afrique-

⁶²³ « Télégramme du Haut-Commissaire français A. François-Poncet à R. Schuman (6 avril 1951) », in H. Möller et K. Hildebrand, *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich: Dokumente (1949-1963)*, vol. 2, *Wirtschaft*, Munich, K. G. Saur, 1997, pp. 165-166.

occidentale française (AOF)⁶²⁴. Ils insistent beaucoup pour que les mines de l'Afrique du Nord soient désormais gérées en commun dans le cadre du pool européen⁶²⁵. La demande pressante des Italiens s'explique par le fait que depuis la fin des années trente, l'Algérie constitue le premier fournisseur en minerai de fer des usines sidérurgiques de Lombardie et de Ligurie. Il faut dire que les faibles coûts de transport maritime des importations via le port de Gènes rendent le minerai de fer algérien particulièrement attractif pour les producteurs régionaux par rapport aux produits similaires acheminés par voie ferroviaire depuis les bassins de la Lorraine ou de la Ruhr. Aussi est-ce la raison pour laquelle les lobbys industriels et les diplomates italiens réclament l'élargissement qui leur paraît logique de la CECA aux territoires français du Maghreb⁶²⁶. En réalité, pour le gouvernement De Gasperi, l'approvisionnement régulier en minerai nord-africain est indispensable au programme de réorganisation de la sidérurgie italienne afin de permettre à celle-ci de faire face à la concurrence accrue que ne va pas manquer de provoquer le marché commun. Aussi l'industrie italienne doit-elle être assurée d'obtenir les tonnages nécessaires à des prix équitables. À Rome, on estime également nécessaire que les investissements qui pourraient conduire à l'implantation ou au développement d'une industrie sidérurgique sur les bords de la Méditerranée fassent l'objet d'une certaine coordination pour ne pas ruiner la fragile industrie italienne par l'introduction d'acier nord-africain sur le marché national⁶²⁷.

Au Quai d'Orsay, où l'on se sent forcé de réagir tandis que le projet d'union douanière franco-italienne s'enlise chaque jour un peu plus, l'embarras est palpable. Et l'affaire provoque des remous au sein même du gouvernement. De leur côté, les producteurs miniers français habitués au confort qu'assure le régime protectionniste qui, on le sait, caractérise l'économie de l'Union française ne manifestent aucune volonté de satisfaire les industriels italiens qui, répètent-ils, jouissent déjà d'une aide importante de leurs pouvoirs publics via le plan Sinigaglia pour la restructuration de la sidérurgie nationale⁶²⁸. Les sidérurgistes français,

⁶²⁴ R. Ranieri, « The Italian Steel Industry and the Schuman Plan Negotiations », in K. Schwabe (dir.), *The Beginnings of the Schuman-Plan (1950-51)*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1988, pp. 345-356.

⁶²⁵ Lettre du 29 mai 1950 de P. Quaroni à C. Sforza reproduite in P. L. Ballini et A. Varsori, *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, t. 1, Rome, Istituto Luigi Sturzo-Rubbettino, 2004, pp. 91-95.

⁶²⁶ E. Serra, « Dall'Unione doganale italo-francese alla CECA », in K. Schwabe (dir.), *The Beginnings of the Schuman-Plan (1950-51)*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1988, p. 180.

⁶²⁷ FJME, Fonds plan Schuman, AMG 18/6/4, « Projet de directives. Étude des modalités d'inclusion des territoires d'outre-mer dans le plan Schuman », Paris, 30 octobre 1950, 2 p.

⁶²⁸ P. Tedeschi, « Aux origines de l'intégration européenne. Les Afl Falck, les industriels italiens de l'acier et la création de la CECA », in M. Dumoulin (dir.), *Réseaux économiques et construction européenne. Economic Networks and European Integration*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2004, pp. 189-214.

qui dans l'ensemble rechignent à ce que la France apporte son Empire colonial en dot à l'Europe alors que celle-ci n'a pas encore fait ses preuves, protestent contre l'ouverture sans droits de douane du marché de ses territoires d'outre-mer aux produits sidérurgiques des Six. Opposés à ce que la France généralise à cinq autres pays un avantage préférentiel, ils s'insurgent devant la perspective de perdre un marché qui leur a été jusque-là réservé. Il n'empêche que pour le Quai d'Orsay, un échec des négociations est impensable. Aussi Schuman s'efforce-t-il de satisfaire les demandes italiennes, mais en dehors de la voie communautaire. C'est que pour Paris, le fait de placer la production des TOM sous l'autorité des institutions de la CECA soulève des questions de caractère général qui touchent au statut de l'Union française. Or tout porte à croire qu'aucune de ces questions ne saurait être résolue sans poser de grandes difficultés juridiques et politiques, sans compter l'intervention probable du Parlement en la matière. Mais les Italiens répètent que la France renie sa parole en maintenant artificiellement l'Algérie en-dehors du pool charbon-acier. Pour appuyer les revendications italiennes, le comte Carlo Sforza, ministre des Affaires étrangères, fait même entendre à Schuman que l'Italie pourrait ne pas signer le traité instituant la CECA si elle n'obtenait pas satisfaction. En réalité, ce n'est qu'en février 1951 que Schuman et Sforza tomberont enfin d'accord sur les conditions d'approvisionnement de minerai algérien. Des lettres non annexées au traité sont ainsi échangées entre la France et l'Italie pour garantir des prix compétitifs et pour assurer que le traité CECA, qui n'est applicable qu'aux territoires européens, ne portera nulle atteinte aux statuts actuels ou futurs des territoires extra-européens soumis à la juridiction des hautes parties contractantes⁶²⁹.

4. Le Congo belge face au plan de Strasbourg

Déjà abondamment évoquée pendant la période de l'entre-deux-guerres, la question de l'organisation des investissements publics en Europe, y compris dans les territoires africains, acquiert après la Seconde Guerre mondiale une importance primordiale⁶³⁰. Le développement économique et social de l'Afrique exige en effet des moyens financiers colossaux. Partout la question des flux financiers entre les pays riches et les régions en retard de développement fait l'objet d'un examen approfondi. Y compris aux Nations unies et au sein de la Chambre

⁶²⁹ ANOM, Fonds 1 Affaires économiques, dossier 752, « Interprétation de l'article 79 du traité instituant une Communauté européenne du charbon et de l'acier », Paris, 13 juillet 1951, p. 3.

⁶³⁰ Voir, à ce sujet, M. Dumoulin, « La naissance d'une institution : d'un fonds européen d'investissement à la Banque européenne d'investissement », in É. Bussière, M. Dumoulin et É. Willaert (dir.), *La banque de l'Union européenne. La BEI (1958-2008)*, Luxembourg, BEI, 2008, pp. 23 et suiv.

de commerce internationale. À peine mis en place, l'OECE et le Conseil de l'Europe se saisissent aussi du problème et multiplient les initiatives. Sans doute n'y a-t-il là rien de très étonnant puisque l'article 2 de la convention de coopération économique européenne, signée le 16 avril 1948 à Paris, stipule précisément que « les parties contractantes s'engagent à promouvoir [...] le développement de la production, par l'utilisation des ressources dont elles disposent dans la métropole comme dans les territoires d'outre-mer et par la modernisation progressive de leur équipement et de leurs techniques, dans les conditions les mieux appropriées à la réalisation du programme commun de relèvement »⁶³¹. Dès le mois d'octobre 1948, le comité exécutif de l'OECE décide de créer un groupe de travail des territoires d'outre-mer pour l'étude du programme de relèvement à long terme. Et en mars 1949, alors qu'il insiste sur la nécessité de développer les projets d'investissement et de modernisation en Europe, le Conseil de l'OECE souligne aussi l'importance et l'urgence particulière que revêtent les investissements dans les territoires d'outre-mer⁶³².

C'est à ce moment précis qu'est créé le comité des territoires d'outre-mer (CTO). Composé des seuls représentants de la Belgique, de la France, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni, ce comité spécial s'ajoute aux nombreux comités techniques déjà créés au sein de l'OECE. Organe purement délibératif et consultatif, le CTO concentre exclusivement, au cours des années cinquante, son activité sur la préparation d'études consacrées aux moyens d'améliorer le développement économique et social des TOM (aide aux pays en voie de développement, problèmes de la main-d'œuvre et de l'immigration, résolution du déficit dollar, développement des ressources énergétiques, problèmes agricoles, commercialisation des produits tropicaux, mesures de fiscalité différenciée, ...). D'une façon générale, le CTO souligne la nécessité, en vue d'assurer un développement économique sain des TOM, de maintenir un équilibre entre les investissements productifs et les dépenses d'équipement et d'encourager en conséquence les investissements privés en s'assurant le concours de capitaux étrangers⁶³³. À la même époque, en automne 1949, Maurice Petsche, ministre français des Finances et des Affaires économiques, présente devant le groupe consultatif des ministres de l'OECE un ambitieux programme pour la création d'un grand marché européen. Favorable à

⁶³¹ « Convention de coopération économique européenne », in *Chronique de politique étrangère*, vol. 1, n°3, mai 1948, p. 124.

⁶³² FJME, Fonds R. Marjolin (ARM), OEEC, Consultative Group of Ministers, Proposal's on the Organisation's Plan of Action for 1949-1950, 8 mars 1949, p. 9, CGM (49) 8 (final).

⁶³³ R. Schreurs, « Un plan Marshall pour l'Afrique ? Le comité des territoires d'outre-mer et les origines de la coopération européenne en Afrique », in R. Griffiths (dir.), *A la découverte de l'OECE*, Paris, OCDE, 1997, pp. 92-103.

une libération aussi large que possible des échanges de marchandises par la suppression des restrictions quantitatives et convaincu de la nécessité d'une convertibilité générale des monnaies européennes entre elles, il insiste aussi sur la coordination des politiques économiques et financières des pays participants. Mais pour Petsche, c'est la création d'une banque pour les investissements qui apparaît comme le meilleur moyen de réaliser la coordination des investissements et des politiques industrielles en Europe. Évoquant la dimension coloniale de certains pays membres, il en conclut qu'elle ne peut en aucun cas les empêcher de dégager des solutions qui tiennent compte à la fois de leurs intérêts en Europe et outre-mer⁶³⁴. Enfin, en août 1951, l'OECE fait paraître un rapport très complet sur le problème des investissements dans les territoires d'outre-mer en Afrique au sud du Sahara. Destiné à décrire les conditions, les méthodes et les sources de financement des investissements en Afrique, le rapport détermine aussi l'ordre de grandeur des capitaux nécessaires à la poursuite du développement économique et social de ces territoires au cours des dix prochaines années⁶³⁵.

En ce qui concerne le Conseil de l'Europe, c'est son Assemblée consultative qui, dès sa première session ordinaire en août-septembre 1949, adopte une recommandation dans laquelle les délégués demandent au Comité des ministres de poursuivre les travaux déjà entrepris par l'OECE en vue de libéraliser le commerce intereuropéen. Ils insistent aussi pour que soient poursuivies toutes les études relatives aux relations économiques de l'Europe avec les pays associés et territoires d'outre-mer et que l'on prépare une union économique élargie maintenant les systèmes préférentiels et les liens économiques existants entre certains pays européens et leurs territoires d'outre-mer. L'Assemblée consultative suggère enfin de convoquer une conférence économique avec les peuples associés et les TOM⁶³⁶. À n'en pas douter, l'Assemblée, que préside alors Paul-Henri Spaak, fonde sa politique sur la conviction qu'une association étroite et que le développement des échanges mutuels entre les régions d'Europe, essentiellement spécialisées dans la production industrielle, et celles qui en Afrique tirent leur principale force économique de leur production de matières premières contribuera à améliorer le niveau de vie des populations de ces deux groupes de pays et à résoudre le

⁶³⁴ Le texte du discours prononcé par M. Petsche le 29 octobre 1949 à Paris est intégralement reproduit dans le recueil de G. Bossuat, *D'Alger à Rome (1943-1957). Choix de documents*, Louvain-la-Neuve, CIACO, 1989, pp. 93-102.

⁶³⁵ *Les investissements dans les territoires d'outre-mer en Afrique au Sud du Sahara*, Paris, OECE, 1951, 110 p.

⁶³⁶ *Le Conseil de l'Europe et le plan Schuman*, Strasbourg, Direction de l'Information du Conseil de l'Europe, 1952, p. 28.

problème récurrent de la balance des paiements auxquels ils sont confrontés. Pour de nombreux délégués à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, le problème est d'une particulière importance car de sa solution peuvent dépendre à la fois la mise en valeur des TOM, une collaboration féconde entre les pays européens et la disparition du déficit dollar dont ceux-ci souffrent depuis plusieurs années. Mais ils voient aussi dans ces mesures un moyen d'atténuer les fluctuations excessives de l'activité économique et une réponse aux préoccupations que causent, dans la période de boom consécutive à la guerre de Corée, la pénurie de matières premières et la hausse des prix qui en sont la conséquence.

En mai 1951, à la suite d'un débat consacré aux relations économiques avec les pays membres du Commonwealth, l'Assemblée de Strasbourg rappelle la nécessité d'élaborer un rapport sur ce thème. Mais bien décidée à ne pas laisser à la seule OECE la mission d'explorer les moyens d'améliorer les relations économiques Europe-Afrique, elle confie en novembre 1951 au secrétariat général la tâche de constituer un groupe de travail chargé de dégager les méthodes propres à réaliser une coordination plus étroite entre les économies des États membres du Conseil de l'Europe et celles des pays d'outre-mer avec lesquels certains d'entre eux ont des liens constitutionnels. Un comité *ad hoc* est aussitôt mis sur pied sous la présidence de Sir Cecil Kisch, spécialiste des finances de l'Empire britannique. En font partie une dizaine d'experts indépendants parmi lesquels le journaliste financier Paul Bureau, rédacteur en chef adjoint du quotidien londonien *News Chronicle*, Ronald Brech, rédacteur en chef du journal *The Economist*, des experts français de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), Robert Lemaigen, président de la Société commerciale d'affrètements et de combustibles (SCAC), Maurice Masoin, conseiller économique du Premier ministre belge Joseph Pholien, et l'Allemand Johannes Semler, membre de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée consultative et spécialiste des questions économiques et coloniales au sein du parti *Christlich-Soziale Union* (CSU).

Pour les auteurs du rapport, bientôt connu sous le nom de « plan de Strasbourg », la seule attitude que puisse adopter l'Europe pour faire face à la persistance de son déficit en dollars est de développer sur son sol ou sur celui de ses territoires ultramarins la production de matières premières et de biens qui doivent être importés de la zone dollar ou qui sont susceptibles d'y être exportés. C'est pour ces experts le meilleur moyen de constituer entre l'espace soviétique et la zone dollar une troisième zone économique capable d'équilibrer ses échanges. Néanmoins ils insistent aussitôt sur les risques qu'il y aurait à faire de cette entité

une zone fermée⁶³⁷. Car il ne s'agit pas à leurs yeux de tendre vers une autarcie mais bien de corriger un déséquilibre symbolisé par l'influence dominante qu'exerce l'économie américaine sur l'économie du reste du monde. En d'autres mots, l'objectif essentiel du plan de Strasbourg est de développer les ressources de l'Europe métropolitaine et de ses prolongements d'outre-mer afin de diminuer leur dépendance vis-à-vis de la zone dollar et de fournir aux États-Unis les matières premières et les marchandises dont ils ont de plus en plus besoin⁶³⁸. Convaincus de la nécessité de favoriser une plus grande division géographique du travail au sein de la zone Europe-Afrique, ils plaident cependant pour un meilleur équilibre de la structure économique des TOM à travers l'implantation de certaines industries de transformation et de biens de consommation, l'objectif étant de créer dans les TOM les conditions de leur développement futur. En matière de politique commerciale, le plan de Strasbourg fait enfin de l'abaissement des tarifs et de l'extension de la zone Europe-Afrique dans laquelle les échanges multilatéraux pourront s'effectuer sans restrictions quantitatives et sans discrimination entre pays européens deux objectifs majeurs⁶³⁹.

5. Une banque européenne pour l'Afrique ?

Le rapport multiplie ensuite les propositions pratiques. On songe notamment à la mise en place d'un programme de grands travaux d'aménagement public, à la constitution de sociétés internationales associant les capitaux de plusieurs pays, à la coordination région par région et produit par produit des plans nationaux de développement en Afrique, à l'augmentation des investissements privés en Afrique, aux garanties de débouchés réguliers dans tous les pays européens pour les produits tropicaux, à l'installation dans les TOM d'une main-d'œuvre européenne qualifiée, à la coordination de la recherche tropicale ou encore à l'équipement statistique des TOM. Mais la principale proposition du plan de Strasbourg, qui affirme que les métropoles seules ne peuvent pas fournir la totalité des efforts qu'exigent les circonstances politiques et économiques, réside assurément dans la création d'une banque européenne des investissements. De l'avis de l'Assemblée consultative, c'est en effet dans l'investissement de fonds privés et publics par les pays non métropolitains que réside le

⁶³⁷ G. Vedovato, « Europa-Africa. Il piano di Strasburgo », in *Affrica. Rivista mensile di interessi africani*, n°7-8, juillet-août 1954, pp. 191-195.

⁶³⁸ J. Semler, « Le Plan de Strasbourg », in *Nouvelle revue de l'économie contemporaine*, novembre 1952, n°35, pp. 1-3.

⁶³⁹ *Le Plan de Strasbourg. Pour une amélioration des relations économiques entre les États membres du Conseil de l'Europe et les pays d'outre-mer avec lesquels ils ont des liens constitutionnels*, Strasbourg, Secrétariat général du Conseil de l'Europe, 1952, 209 p.

principal espoir d'accélérer de façon substantielle le rythme de développement des TOM. Habilitée à répartir de façon rationnelle les investissements publics entre l'Afrique et l'Europe, une banque européenne devrait aussi permettre à tous les pays membres du Conseil de l'Europe de participer au développement des TOM dans des conditions économiquement équitables. Concrètement, largement inspiré de la BIRD, cet organisme devrait fonctionner comme un intermédiaire entre les fournisseurs de capitaux et les pays de destination afin de dénationaliser ces capitaux étrangers et de supprimer toute objection politique de la part des pays bénéficiaires⁶⁴⁰. On voit là un moyen de garantir aux puissances dépourvues de responsabilités coloniales mais susceptibles de fournir des capitaux ou du matériel des facilités d'approvisionnement et un certain pourcentage des produits de base africains⁶⁴¹.

L'idée, on l'a vu, n'est pas totalement neuve. Avant même la publication du plan de Strasbourg, le Quai d'Orsay n'a en effet pas manqué de s'interroger sur l'opportunité économique et politique de créer un Fonds européen d'investissements pour le développement des pays d'outre-mer. Et au Commissariat général au Plan, c'est au moment où est lancé le plan Schuman que l'on a examiné de près une telle option. C'est que la France estime elle aussi qu'un appel à des capitaux étrangers est devenu indispensable pour pallier les insuffisances de la métropole et des finances des territoires ultramarins. Le but de l'opération étant d'obtenir à la fois des capitaux étrangers privés et publics, l'élément essentiel serait « un Fonds d'investissements alimenté par des subventions de chacun des États membres de la Communauté qui prendrait en charge les équipements de base non directement productifs nécessaires à la réalisation, par l'initiative privée, d'une exploitation déterminée »⁶⁴². Et en contrepartie de la contribution qu'ils apporteraient au Fonds, les États verraient s'ouvrir des débouchés nouveaux pour leurs industries nationales, des possibilités d'émigration pour leurs techniciens ou pour la main-d'œuvre et des investissements rentables pour leurs capitaux privés nationaux⁶⁴³.

Accueilli très favorablement par l'Assemblée consultative qui, le 25 septembre 1952, l'adopte à l'unanimité moins six abstentions, le rapport fait l'objet de la recommandation 26

⁶⁴⁰ R. Foch, « Intégration européenne et territoires d'outre-mer. Le plan de Strasbourg », in *Droit social*, février 1953, n°1, pp. 134-139.

⁶⁴¹ G. Leduc, « Une banque européenne des investissements ? », in *Banque*, septembre 1953, n°87, pp. 549-553.

⁶⁴² AMAEF-DE/CE, Papiers Jacques Bruneau, dossier n° 866, « Projet de création d'un Fonds européen d'investissements pour le développement des pays d'outre-mer », 8 janvier 1952, p. 2.

⁶⁴³ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2316/4, « Note sur la création d'une banque européenne pour les territoires d'outre-mer », Paris, 17 décembre 1952, 16 p.

qui en reprend les principaux éléments et qui est immédiatement adressée au Comité des ministres. Une directive complémentaire est également adoptée sur l'opportunité d'étendre la coopération économique entre les États membres du Conseil de l'Europe et les pays du Commonwealth britannique. Les gouvernements sont enfin invités à engager des conversations pour traduire ce projet dans les actes⁶⁴⁴. Bien qu'il demeure en fait un travail de nature théorique, le plan de Strasbourg est loin de passer inaperçu en Belgique. Il fait bondir les milieux coloniaux qui craignent que la mise en œuvre du plan n'entraîne, tôt ou tard, la création d'un organisme international ayant droit de regard sur la direction de la politique coloniale des pays membres. Dans la presse, on reproche ouvertement au rapporteur de la commission des Affaires économiques Johannes Semler, dont certains commentateurs se plaisent à rappeler avec insistance qu'il est Allemand, et plus généralement au Conseil de l'Europe de vouloir déposséder la Belgique de ses territoires en Afrique. On craint en effet que le pays soit pressenti afin de rétrocéder à l'Allemagne certains droits sur le Ruanda-Urundi⁶⁴⁵. Le quotidien conservateur *La libre Belgique* enfonce le clou en expliquant que la mise en pool des territoires africains suppose des sacrifices fort inégaux. Et qu'en tout état de cause, le plan de Strasbourg ne pourra se réaliser que si on donne aux métropoles coloniales toutes les garanties nécessaires pour que leur souveraineté soit pleinement respectée⁶⁴⁶. Le rapprochement politique et économique entre l'Allemagne et l'Italie, symbolisé en septembre 1952 à Bonn par la rencontre, ostensiblement placée sous le signe de l'Europe, entre le chancelier Konrad Adenauer et le président du Conseil italien Alcide De Gasperi, alimente des spéculations alarmistes sur un retour à la politique de l'Axe et sur de possibles visées territoriales en Afrique. Certains laissent même entendre que l'Allemagne et l'Italie, privées de colonies, voient dans l'organisation de l'Europe la possibilité de se ménager des accès à des espaces plus vastes et de partager avec des puissances mieux nanties l'exploitation des territoires d'outre-mer dont elles disposent⁶⁴⁷. D'autres pointent à ce propos les risques de voir ressusciter un Pacte colonial au profit de l'Europe.

⁶⁴⁴ *Le plan de Strasbourg. Pour une amélioration des relations économiques entre les États membres du Conseil de l'Europe et les pays d'outre-mer avec lesquels ils ont des liens constitutionnels*, Strasbourg, Secrétariat général du Conseil de l'Europe, 1952, 209 p.

⁶⁴⁵ J. Gyselinx, « Le Congo est à nous et nous le garderons », in *La Métropole*, 8 octobre 1952, pp. 1-2.

⁶⁴⁶ « Le plan de Strasbourg. Le problème monétaire et la mise en valeur de l'Afrique », in *La libre Belgique*, 5 octobre 1952, p. 8.

⁶⁴⁷ On notera que le plan de Strasbourg suscite des réactions effarouchées très comparables à Paris comme à Londres. Cf. J. Kent, *The Internationalization of Colonialism. Britain, France and Black Africa (1939-1956)*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 303 et suiv.

En poste à Bonn, l'ambassadeur Fernand Muûls tente de calmer le jeu. Mais il attire lui aussi l'attention du ministre des Affaires étrangères Paul van Zeeland sur l'intérêt qui continue à se manifester dans la presse allemande au sujet des questions coloniales et envers une participation du pays à l'exploitation et à la mise en valeur du continent africain. Il précise même que régulièrement les Allemands se plaignent des lenteurs qui empêchent la mise en œuvre effective du développement en commun de l'Afrique tel qu'évoqué par Robert Schuman dans sa déclaration du 9 mai 1950. Rappelant aussi que les tentatives visant à établir de nouveaux postes diplomatiques et consulaires allemands en Afrique centrale ainsi que des comptoirs commerciaux se sont jusqu'à présent soldées par des échecs, Muûls explique qu'il ne faut pas s'étonner de voir que les débats autour du plan de Strasbourg suscitent en Allemagne un intérêt croissant. Dans ces conditions, suggère le diplomate, ne serait-il pas prudent pour un petit pays comme la Belgique de chercher à déterminer, par des accords bilatéraux et moyennant des contreparties suffisantes, les avantages économiques qui, à l'instar de ce qui fut pratiqué pendant l'entre-deux-guerres, pourraient en Afrique être consentis à des puissances non possessionnées ?⁶⁴⁸

Du côté des pouvoirs publics, qui sont soulagés par le caractère très intergouvernemental des propositions contenues dans le plan de Strasbourg, la réaction face à ce qui est quand même présenté comme une volonté de créer une Eurafrique est également immédiate⁶⁴⁹. De nombreux échanges de vues ont lieu à ce sujet entre les différents ministères concernés⁶⁵⁰. Lors de ces discussions, on s'empresse notamment d'expliquer que la Belgique est certes disposée à admettre tout ce qui tend à faciliter et à accroître son expansion économique et celle de sa colonie, mais à la condition absolue qu'il n'en résulte pas pour le Congo de conséquences politiques⁶⁵¹. Pour les Belges, il ne saurait en effet être question de donner à un organisme, fût-il européen ou international, une quelconque influence sur la direction politique des territoires d'outre-mer et de leurs services publics. Pour Jacques Delvaux de Fenffe, le respecté directeur général de la Politique au ministère des Affaires étrangères, le plan de Strasbourg présente aussi le défaut de favoriser bien plus les pays de l'Europe que ceux de l'Afrique. Il lui reproche aussi de ne pas tenir compte de la mission civilisatrice des

⁶⁴⁸ AMAEB, dossier AE/II 3049 (1128), Lettre de F. Muûls à P. van Zeeland, Bonn, 16 octobre 1952, 5 p.

⁶⁴⁹ AMAEB, dossier AF/I/1 (1955-1956), « Relations entre le Conseil de l'Europe et les territoires d'outre-mer. Le plan de Strasbourg », s. d., p. 1.

⁶⁵⁰ AMAEB, dossier AE/II 3049 (1128), Lettre de L. Scheyven, directeur général, à A. Dequae, Bruxelles, 10 mars 1953, 1 p.

⁶⁵¹ AMAEB, dossier AE/II 3049 (1128), Lettre de G. Grojean, conseiller colonial, à A. Dequae, Bruxelles, 5 novembre 1952, 3 p.

puissances administrantes : « on veut, en d'autres mots, permettre aux nations non coloniales de bénéficier de la colonisation sans encourir les charges ni les responsabilités que l'administration de vastes territoires entraîne fatalement »⁶⁵². Les Belges expliquent également que l'Assemblée consultative fait fausse route en s'imaginant que les TOM peuvent absorber sans discernement tous les millions de francs ou de dollars qu'on jugera utile d'y investir pour augmenter la production des matières premières. En pratique, outre les facilités qui pourraient être accordées pour leur installation dans les pays d'outre-mer aux ressortissants et aux entreprises de pays n'ayant pas de responsabilités coloniales, c'est surtout la suggestion de créer une « Banque européenne pour le développement des territoires d'outre-mer » qui focalise toutes les critiques. Le 27 novembre 1952, Albert-Édouard Janssen, ministre des Finances, intervient directement dans le débat en adressant à van Zeeland et à André Dequae, ministre des Colonies, une longue lettre expliquant les raisons pour lesquelles il estime qu'une telle institution est à la fois inutile pour atteindre l'objectif proposé et même indésirable au point de vue particulier de la Belgique et du Congo. Étant donné qu'en vertu du régime de la porte ouverte que la Belgique applique scrupuleusement il n'existe pas d'obstacle discriminatoire à l'entrée au Congo de capitaux autres que belges, il n'y a aux yeux de Janssen aucun besoin de dénationaliser les capitaux publics ou privés qui s'orientent vers la colonie.

Mais il y a plus que cela. Janssen estime en effet impossible pour la Belgique de participer au capital de la banque européenne envisagée compte tenu des participations importantes que le pays a déjà fournies pour la constitution de la BIRD et du Fonds monétaire international (FMI) et en raison des sommes considérables immobilisées dans l'Union européenne des paiements (UEP) et de l'effort financier fourni dans le cadre de l'OTAN. Or le risque est grand de voir l'influence de la Belgique strictement proportionnée à l'importance de sa souscription au capital de la nouvelle banque. Comment, dans de telles conditions, s'assurer que la banque européenne ne sera pas tentée de mener une politique dictée par les pays membres les plus importants et dont les intérêts particuliers pourraient être loin de coïncider avec ceux de la Belgique et du Congo ? Partant du principe que la plupart des organisations internationales ont facilement tendance à surestimer les possibilités financières de la Belgique et, par voie de conséquence, à vouloir lui imposer des contributions importantes à la

⁶⁵² CEGES, Archives Jacques Delvaux de Fenffe, dossier AA 669/16, Note « Problèmes de politique étrangère concernant le Congo belge », Bruxelles, 6 mai 1955, p. 13.

constitution de tous les fonds communs comme à lui ouvrir très parcimonieusement l'accès à l'utilisation de ces fonds, Janssen en conclut qu'il est fort à craindre qu'il en sera de même en ce qui concerne l'attribution au Congo de prêts à consentir par la banque européenne et, qu'en définitive, les contributions que la Belgique aura versées resteront supérieures à l'aide éventuelle que la colonie pourra en obtenir⁶⁵³.

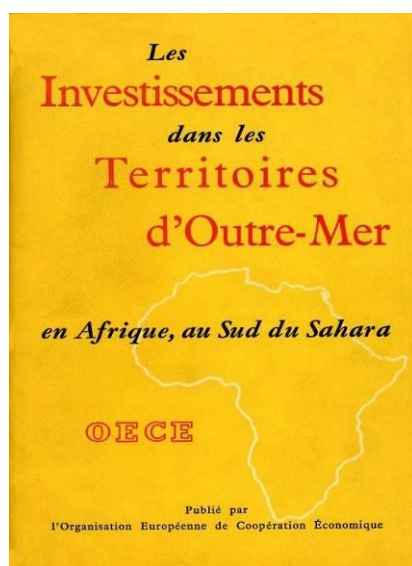
Pour ce qui le concerne, le ministère des Colonies ne ménage pas non plus sa peine pour développer une série d'arguments économiques, juridiques et politiques contre le plan de Strasbourg, répétant que le Congo n'a rien de plus à offrir à ses partenaires européens que ce qui leur a toujours été offert en vertu du traité de Saint-Germain-en-Laye. Autrement dit, les pays signataires bénéficiant déjà au Congo d'un régime identique à celui de la Belgique, il convient de ne prendre aucune nouvelle mesure pour permettre aux pays européens de participer au développement de ses possessions d'Afrique. Mais on répète aussi que toute activité du Conseil de l'Europe en faveur du développement des TOM ne doit pouvoir s'exercer qu'à la demande expresse et selon les modalités et les limites fixées par l'autorité responsable et sous son contrôle. Pour Jacques Lefebvre, directeur du service des études économiques, les discussions en cours dans plusieurs instances internationales au sujet d'une complémentarité économique entre l'Europe et les TOM posent de toute façon de sérieux inconvénients au Congo. D'un point de vue commercial, il estime en effet qu'un des travers du plan de Strasbourg est de poser le problème des relations entre l'Europe et l'Afrique d'une manière bien trop unilatérale puisque les questions qu'il soulève relèvent de nécessités presque exclusivement européennes⁶⁵⁴. Pour les Belges, le plan de Strasbourg n'envisage les rapports avec l'Afrique que sous l'aspect de l'exploitation et du peuplement. De même ne cherche-t-il à résoudre que des problèmes européens sous la fausse apparence de vouloir apporter une solution aux difficultés des TOM. Or, comme n'hésite pas à le répéter le ministre Dequae, les intérêts africains ne sont pas nécessairement solidaires des intérêts européens⁶⁵⁵. Et il ne fait pas de doute que le plan de Strasbourg fait fausse route quand il propose d'établir une préférence secondaire en faveur de l'Europe dans les relations commerciales avec les TOM, laissant à la métropole la possibilité de jouir d'une préférence première. C'est que dans le cas du Congo belge, qui s'enorgueillit d'appliquer pleinement le

⁶⁵³ AMAEB, dossier AE/II 3049 (1128), Lettre d'A.-É. Janssen à P. van Zeeland et à A. Dequae, Bruxelles, 27 novembre 1952, 3 p.

⁶⁵⁴ AMAEB, dossier AE/II 3049 (1128), Note de J. Lefebvre à M. Van den Abeele, Administrateur général des Colonies, Bruxelles, 15 janvier 1953, p. 1.

⁶⁵⁵ AMAEB, dossier AE/II 3049 (1128), Lettre d'A. Dequae à P. van Zeeland, Bruxelles, 21 avril 1953, p. 2.

régime de la porte ouverte, ce système aurait pour conséquence que toute concession d'un pays européen en faveur d'un échange commercial en provenance d'un TOM ne se ferait que moyennant une contrepartie équivalente de la part du TOM. Or, si un tel principe devait être admis, le Congo se trouverait automatiquement placé dans une position défavorable étant donné qu'il lui est juridiquement impossible d'accorder une quelconque concession. C'est pour ces raisons que les autorités belges préconisent invariablement une extension aux territoires français et britanniques du régime de liberté et de non-discrimination commerciale.



En 1951, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) publie un ambitieux rapport sur les problèmes d'investissements dans les territoires d'Afrique au Sud du Sahara placés sous la responsabilité de certains de ses États membres.

Quant à la banque européenne d'investissements en Afrique, comment s'assurer qu'elle ne fera pas double emploi avec la BIRD ? Et en l'absence des États-Unis et de la Suisse, comment pourra-t-elle se procurer suffisamment de devises fortes pour être efficace ? Enfin, le recours à un tel organisme européen ne risque-t-il pas d'affaiblir les liens particuliers entre la métropole et ses territoires d'outre-mer ?⁶⁵⁶ De façon plus générale, les experts du ministère des Colonies estiment qu'une pareille institution n'offrira aucun nouvel avantage par rapport à la situation présente du Congo étant entendu qu'en raison de sa situation économique favorable celui-ci a déjà accès à tous les marchés étrangers de capitaux pour placer ses emprunts à des conditions intéressantes et que rien n'empêche à ces capitaux d'y

⁶⁵⁶ F. Van der Linden, « Les territoires d'outre-mer et la communauté européenne », in *Mémoires de l'institut royal colonial belge. Section des sciences morales et politiques*, t. XXXI, fasc. 3, 1953, p. 16.

être investis librement. Aussi la proposition du Conseil de l'Europe n'aurait-elle comme conséquence concrète que de limiter l'action individuelle du Congo pour l'obtention de crédits, des pressions politiques ne manquant pas de se manifester pour que les opérations d'emprunts coloniaux transitent par le seul canal de ladite banque. Dans les faits, la position du Congo serait donc pénalisée puisque le pays ne se verrait octroyer que des devises faibles et serait assez vite ramené au plus petit commun dénominateur, un traitement identique devant sans doute être appliqué à tous les emprunteurs sans réelle prise en compte des réalités économiques locales.

Face au projet du Conseil de l'Europe dont ils mettent en garde contre la vocation essentiellement politique, les Belges ne peuvent que répéter que c'est aux seules puissances coloniales qu'il revient de fixer les modalités et les limites des activités européennes pour le développement des territoires africains et qu'en tout état de cause, la seule option possible dans l'intérêt du Congo est que la question des relations économiques entre l'Europe et l'Afrique soit traitée exclusivement au sein du comité des TOM de l'OECE auquel plusieurs fonctionnaires du ministère des Colonies participent systématiquement⁶⁵⁷. Ils n'auront pas à attendre longtemps puisqu'un groupe d'experts composé de représentants des milieux d'affaires d'Europe et des États-Unis et de la BIRD est déjà en place depuis le mois de mai 1952 au sein du comité des TOM de l'OECE. Rendant son rapport public en décembre 1952, il recommande lui aussi la création d'une institution financière privée européenne ayant pour but de drainer les capitaux disponibles vers les TOM pour les activités du secteur productif et les travaux d'intérêt collectif⁶⁵⁸. Le 7 mai 1953, le comité des ministres du Conseil de l'Europe décide de transmettre le plan de Strasbourg pour étude à l'OECE. Mais ce n'est qu'un an plus tard, le 27 avril 1954, que le Conseil de l'OECE rend ses observations publiques.

Si l'organisation constate avec satisfaction que les objectifs énoncés par l'Assemblée consultative concordent dans une large mesure avec ceux que se sont fixés les pays membres de l'OECE, elle se montre néanmoins très critique à l'égard de la philosophie économique qui sous-tend le plan de Strasbourg. Jugé trop ambitieux, il est aussi reproché au plan de

⁶⁵⁷ AMAEB, dossier AE/II 3049 (1128), « Mémoire sur les recommandations du Conseil de l'Europe au sujet des relations économiques avec les territoires d'outre-mer », Bruxelles, 11 mars 1953, 3 p.

⁶⁵⁸ FJME, Fonds R. Marjolin, ARM 4/11/1, « Commentaires du comité des TOM sur le rapport présenté par le groupe d'experts privés chargé de l'étude des investissements privés dans les TOM », Paris, 10 décembre 1952, p. 6.

Strasbourg de chercher à constituer un programme d'action régionale destiné à être mis en œuvre de façon unilatérale par les pays membres du Conseil de l'Europe. C'est que si l'OECE consacre certes une grande partie de ses activités à l'action régionale, elle estime que celle-ci ne saurait à elle seule résoudre les problèmes économiques européens qui, tels ceux des échanges internationaux et du déséquilibre des paiements en dollars, sont étroitement dépendants de l'action des États-Unis et des liens avec l'Amérique du Nord. Très attachés au principe de l'unité économique du monde occidental, les experts de l'OECE répètent que seule une coopération s'étendant aux États-Unis et au Canada, membres associés de l'organisation, permettra de résoudre les problèmes des pays ouest-européens et de leurs TOM et d'assurer leur plein développement économique. L'OECE n'est pas davantage favorable à l'institution d'un système de préférences à base de réciprocité tel qu'envisagé dans le plan de Strasbourg. Pour les observateurs de l'organisation, ce système discriminatoire ne peut en effet que conduire à l'établissement d'un bloc discriminatoire à l'égard de la zone dollar et accroître ainsi les obstacles au commerce international au lieu de les réduire. Le système préférentiel Europe-Afrique apparaît dès lors sans fondement concret et incompatible avec les efforts faits par l'OECE pour étendre la libération des échanges et des paiements multilatéraux à une zone aussi large que possible.

Les experts de l'OECE concentrent ensuite leurs critiques sur le projet de Banque européenne pour l'Afrique. Même s'ils en jugent l'idée plutôt séduisante à première vue, ils pointent aussi vite les difficultés d'ordre financier, économique et politique qu'elle soulève. En réalité, les divergences de vues sur l'opportunité d'une institution financière européenne tiennent à des différences d'opinion profondes sur les rôles respectifs à assigner aux mécanismes privés et aux institutions publiques dans le développement des mouvements internationaux de capitaux. Insistant sur les risques de double emploi avec la BIRD, ils doutent aussi de la capacité de dégager en Europe une épargne supplémentaire pour l'investir outre-mer ou de détourner une partie de l'épargne de son utilisation courante au profit des TOM. Craignant qu'une nouvelle banque internationale entraîne la dispersion des ressources financières de l'Europe, ils doutent aussi de la possibilité d'obtenir le concours des gouvernements métropolitains et des autorités locales pour organiser l'utilisation dénationalisée des fonds recueillis. En d'autres termes, l'OECE conclut à l'impossibilité pratique et politique de créer

une Banque européenne pour le développement des pays d'outre-mer étant donné les profondes différences d'opinion entre les gouvernements intéressés⁶⁵⁹.

Les critiques radicales que l'OECE formule au printemps 1954 contre le plan de Strasbourg sonnent le glas des projets eurafricains du Conseil de l'Europe. Il faut dire qu'entre-temps, les problèmes qui avaient justifié les principes d'action figurant dans la Recommandation 26 ont perdu beaucoup de leur acuité⁶⁶⁰. La fin de la guerre de Corée s'est en effet traduite par un tassement considérable des prix des matières premières. Et le déficit dollar dont a tellement souffert l'Europe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale s'est partiellement comblé suite au gonflement des dépenses militaires américaines et à l'accroissement des réserves monétaires des pays membres de l'Union européenne des paiements (UEP). Enfin, la situation politique dans le Sud-Est asiatique accapare l'attention mondiale, faisant passer au second plan les relations entre l'Europe et l'Afrique. Dans ces conditions, les efforts du Conseil de l'Europe pour promouvoir le développement économique et social de l'Afrique s'enlisent irrémédiablement. Certes pendant plusieurs années les études et les recommandations, même limitées aux territoires situés au sud du Sahara, se poursuivent mais elles ne parviennent plus à dépasser le stade des débats académiques en raison surtout du peu d'intérêt manifesté par les gouvernements métropolitains⁶⁶¹.

Conclusion

Après la Seconde Guerre mondiale, la plupart des projets favorables à une plus grande coopération, voire à une intégration, dans le domaine économique en Europe de l'Ouest contiennent un volet sur l'Afrique. Les arguments économiques qui sont alors régulièrement avancés sont bien connus : dépréciation continue des exportations européennes, nécessité pour l'Europe de s'approvisionner en matières premières, complémentarité supposée entre les produits agricoles européens et africains, insuffisance des marchés intérieurs africains et niveau de vie peu élevé des populations autochtones, déficit de la balance des paiements des pays européens et pénurie de dollars, manque chronique de l'Afrique en investissements extérieurs ou encore problèmes de main-d'œuvre et de migration. Alors que s'impose la

⁶⁵⁹ OECE, *Commentaires sur le plan de Strasbourg*, Paris, 1954, 37 p.

⁶⁶⁰ R. Saller, « Integrazione Europa-Africa. L'evoluzione del piano Strasburgo », in *Africa*, n°6, juin 1954, pp. 149-152.

⁶⁶¹ AMAEB, dossier AF-I-1 (1955-1956), « Relations entre le Conseil de l'Europe et les territoires d'outre-mer. Plan de Strasbourg », Bruxelles, 19 février 1957, 7 p.

guerre froide, des arguments liés à la sécurité, à la défense du territoire et à la « grandeur » des nations sont également mis en avant. Si les idées développées par les mouvements pro-européens parfois d'inspiration fédéraliste demeurent souvent bloquées à un niveau théorique, la mise en œuvre du plan Marshall permet en revanche d'impliquer concrètement les territoires coloniaux des pays bénéficiaires de l'aide américaine dans le relèvement économique de l'Europe. Incontestablement des considérations militaires, techniques, politiques, stratégiques et économiques concourent à faire de l'Afrique une des préoccupations majeures de la politique américaine d'après-guerre. Pour les dirigeants des États-Unis, il ne fait pas de doute que le problème des matières premières doit être considéré sous un angle mondial et englober toutes les nations du monde libre. Dans l'esprit des Américains, les TOM doivent en tout cas jouer le rôle de territoires annexes de l'économie européenne. Cette conception des choses ne va cependant pas sans créer des crispations dans les métropoles coloniales restées fidèles au principe du pré carré et ô combien méfiantes à l'égard de tout ce qui pourrait nuire au maintien outre-mer de leur souveraineté nationale.

C'est particulièrement le cas au Congo où la politique de Washington est vue, non sans ambiguïté, comme une opportunité et comme une menace. Parfaitement conscients de l'intérêt très vif que portent les États-Unis à certaines matières premières africaines, surtout après le déclenchement de la guerre de Corée, les Belges sont certes désireux de recueillir des investissements américains dans la colonie. Mais cela ne les empêche pas d'être parfois enclins à penser que les États-Unis sont plus désireux de faire un profit immédiat que d'assurer le développement structurel du Congo ou de contribuer pour l'avenir au maintien des relations commerciales belgo-congolaises. La méfiance des Belges est d'autant plus grande que les autorités militaires du pays commencent elles aussi à envisager la possibilité de constituer des stocks stratégiques de produits congolais pour les besoins d'une éventuelle mobilisation mais aussi pour servir de monnaie d'échange en vue d'obtenir d'autres matières rares provenant de pays étrangers. Pour certains diplomates, plus il sera fait appel aux investissements américains au Congo moins la Belgique sera libre d'agir comme elle l'entend dans sa propre colonie. Les risques d'ingérence étrangère dans l'administration du Congo sont clairement évoqués.

Pareilles réactions permettent de mieux comprendre les raisons pour lesquelles le gouvernement belge se montre au départ divisé sur l'attitude à prendre à l'égard des crédits Marshall qui pourraient être octroyés au Congo. C'est en effet à reculons et sous la pression

de l'administration américaine que le ministère des Colonies accepte d'inscrire le Congo belge dans le programme d'aide à l'Europe. Après avoir pendant quelques mois choisi de renoncer au bénéfice des dons, des prêts et des aides spéciales pourtant disponibles pour l'outre-mer dans le cadre de l'aide Marshall, l'administration coloniale en vient finalement à admettre que, dans la foulée du plan décennal pour le développement économique et social du Congo, la colonie a besoin de techniciens spécialisés et de capitaux importants pour développer rapidement ses infrastructures et augmenter la production de biens d'exportation ou nécessaires à son marché intérieur. C'est en grande partie ce qui explique que la quasi-totalité des demandes d'intervention financière concerne des domaines favorables au bien-être des populations indigènes, notamment en matière de transports, de logement et d'énergie ou dans le domaine médical, scientifique et agricole. Les milieux patronaux actifs au Congo ne sont pas tenus à l'écart : regroupés au sein de l'Association des intérêts coloniaux belges (AICB), ils saisissent l'occasion pour signer de nouveaux contrats et moderniser les infrastructures de production, notamment dans le secteur si important de matières premières telles que l'étain ou les diamants industriels. Il est vrai que dans le cas du Congo, l'aide Marshall demeure indissociable de la politique américaine de stockage de produits stratégiques pour parer à l'éventualité d'un nouveau conflit mondial. Ainsi l'opération Marshall permet-elle aux Américains de conforter leur position de client important et de premier partenaire commercial étranger de la colonie belge.

À l'échelle européenne, c'est la Déclaration Schuman qui, en mai 1950, relance le débat des relations économiques Europe-Afrique. Le projet français prévoit en effet que la création du pool charbon-acier permettra à l'Europe unie de stimuler le développement du continent africain. En Allemagne et en Italie, beaucoup voient dans la Déclaration Schuman une promesse d'Eurafrique dans le cadre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Côté belge en revanche, on s'évertue à répéter les arguments qui, depuis la période de l'entre-deux-guerres, fondent la doctrine des gouvernements successifs du royaume : associer le Congo au pool européen n'est pas à l'ordre du jour. Particulièrement inquiets des éventuelles conséquences d'une plus grande intégration Europe-Afrique du point de vue de l'immigration au Congo, les Belges rappellent que le régime de la porte ouverte appliqué scrupuleusement dans la colonie depuis le 19^{ème} siècle interdit l'introduction d'un régime préférentiel en faveur des seuls États membres de la future CECA.

Concentrant au même moment son attention sur la question des investissements et des flux financiers entre les pays européens et les régions en retard de développement, le Conseil de l'Europe cherche à dégager des méthodes propres à réaliser une coordination plus étroite entre les économies de ses États membres et celles des pays d'outre-mer avec lesquels certains d'entre eux ont des liens constitutionnels. Les efforts de cette organisation se traduisent notamment dans le « plan de Strasbourg » qui vise à développer les ressources de l'Europe métropolitaine et de ses prolongements ultramarins en vue de diminuer leur dépendance vis-à-vis de la zone dollar et de fournir aux États-Unis les matières premières et les marchandises dont ils ont de plus en plus besoin. Convaincus de la nécessité de favoriser une plus grande division géographique du travail au sein de la zone Europe-Afrique, le Conseil de l'Europe fait de l'abaissement des tarifs et de l'extension de cette zone dans laquelle les échanges multilatéraux pourront s'effectuer sans restrictions quantitatives et sans discrimination entre pays européens deux objectifs majeurs. D'un point de vue pratique, sont envisagées des mesures telles que la mise en place d'un programme de grands travaux d'aménagement public, l'augmentation des investissements privés en Afrique, l'installation massive dans les territoires d'outre-mer d'une main-d'œuvre européenne qualifiée et la création d'une banque européenne des investissements. On voit là un moyen de garantir aux puissances dépourvues de responsabilités coloniales mais susceptibles de fournir des capitaux ou du matériel des facilités d'approvisionnement et un certain pourcentage des produits de base africains.

En Belgique, ces propositions faisant parfois écho aux idées avancées à Paris par l'Organisation européenne de coopération économique scandalisent les milieux coloniaux qui craignent à nouveau que la mise en œuvre d'un tel programme n'entraîne la création d'un organisme international ayant droit de regard sur la direction de la politique coloniale des pays membres. La question de la souveraineté nationale outre-mer est une nouvelle fois posée. Ici encore, on martèle que le Congo n'a rien de plus à offrir à ses partenaires européens que ce qui leur a toujours été offert en vertu du traité de Saint-Germain-en-Laye. C'est ainsi que les efforts du Conseil de l'Europe pour promouvoir le développement économique et social de l'Afrique ne parviennent pas à dépasser le stade des débats académiques en raison surtout du peu d'intérêt manifesté par les gouvernements métropolitains qui, s'ils mesurent bien les avantages d'une plus grande coopération économique ou financière dans le complexe Europe-Afrique, ne peuvent pas admettre que l'on touche aux questions politiques.

CHAPITRE 5

LE CONGO, LA POLITIQUE BELGE DE SÉCURITÉ EXTÉRIEURE ET LE PROJET D'UNE DÉFENSE EUROPÉENNE (1945-1955)

« Le rôle joué par le Congo pendant la guerre a démontré l'importance qu'il a prise sur les destinées de la Mère-Patrie. Malgré l'occupation du territoire, la souveraineté belge s'est maintenue au Congo, ce qui a permis à la Belgique de participer activement, en pleine indépendance, à la lutte commune des Alliés contre l'envahisseur. Son rôle, tant au point de vue international qu'au point de vue belge, s'annonce comme devant prendre une importance croissante » (Prince royal Baudouin, février 1951)⁶⁶²

Avec l'avènement d'une Europe bipolaire après la fin de la Seconde Guerre mondiale, les questions de sécurité prennent un caractère prioritaire pour les Européens comme pour les Américains. Les débuts de la guerre de Corée en juin 1950 et la nécessité d'envisager un réarmement de l'Allemagne donnent aussi une dimension nouvelle à la nécessité de trouver une solution pratique au problème de la défense de l'Europe occidentale. Dès le mois d'août 1950, l'ancien président du Conseil des ministres français Paul Reynaud exhorte les pays membres du Conseil de l'Europe à mieux organiser leur défense commune. Deux jours plus tard, c'est l'ancien Premier ministre britannique Winston Churchill qui propose à l'Assemblée consultative du même Conseil de l'Europe la création d'une armée européenne. Une motion est alors adoptée à Strasbourg qui recommande la création immédiate d'une armée européenne unifiée et placée sous l'autorité d'un ministre européen de la Défense lui-même soumis au contrôle démocratique d'une assemblée européenne. Quelques jours plus tard, le général de Gaulle déclare à la presse qu'il faut créer un système européen de défense commune dont la France doit tracer le plan et désigner le chef sous une direction suprême assumée par un Conseil des puissances et son état-major combiné. Sous la pression des États-Unis et par souci d'efficacité, les pays membres de l'OTAN paraissent eux aussi de plus en plus décidés à accepter un réarmement de l'Allemagne. Fin septembre, c'est d'ailleurs le Conseil de l'OTAN qui annonce à New York l'institution d'une force atlantique unifiée ainsi

⁶⁶² Cité dans F. Vandewalle, *Étude au point de vue militaire du Congo belge dans le cadre de l'Afrique. Importance dans le conflit USA-URSS*, Thèse déposée en vue de l'obtention du brevet d'état-major de l'École de Guerre, Bruxelles, 1951, p. 1.

qu'un accord sur le principe de la contribution allemande à la mise en état de la défense de l'Europe occidentale. Ainsi les initiatives se multiplient.

Contrainte de prendre officiellement position bien qu'elle juge le débat prématuré compte tenu des retards qu'accuse l'Europe politique, la France décide de prendre les devants en espérant garder le bénéfice de son initiative. C'est ainsi qu'en octobre 1950, le président du Conseil René Pleven propose à l'Assemblée nationale la création, pour la défense commune, d'une armée européenne rattachée à des institutions politiques de l'Europe unie. Ce qui est mis sur la table par Pleven est ni plus ni moins que ce qu'on appellera bientôt le projet de Communauté européenne de défense (CED) largement inspiré par son ami Jean Monnet qui, au même moment, préside justement à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)⁶⁶³. Incontestablement, la CED se présente comme une contribution importante à la défense occidentale aussi loin que possible à l'Est dans le cadre de l'OTAN. Mais aussi comme une formule permettant d'incorporer des unités allemandes sans créer outre-Rhin une armée nationale et autonome. Les sentiments négatifs à l'origine de la CED, la peur de l'Union soviétique et d'une armée nationale allemande, se doublent donc d'un sentiment positif, construire l'Europe. Mais en dépit de ses mérites, l'accueil réservé en Europe à la proposition du gouvernement français est très contrasté. Immédiatement s'ouvre en effet une bataille acharnée entre cédistes et anticédistes au sujet de l'armée européenne. Cette querelle ne prendra fin qu'en août 1954 avec le rejet, par l'Assemblée nationale française, du traité CED signé à Paris le 27 mai 1952 au lendemain de la conclusion à Bonn des accords contractuels mettant fin au régime d'occupation alliée en Allemagne de l'Ouest.

En Europe, parmi les Six, la crainte de voir renaître le militarisme allemand est vive. Les restrictions à la conception intégrale de la souveraineté nationale et la question du degré de supranationalité des institutions prévues par le traité CED divisent également. Il est vrai que l'idée d'une armée européenne renvoie directement aux symboles de l'unité nationale. Car comme on l'expliquera encore en 1953 au plus haut sommet de l'armée belge, « notre défense métropolitaine est noyée dans un problème de défense commune qui dépasse largement les initiatives gouvernementales. Elle se pose sous la forme d'une participation à

⁶⁶³ P. Vial, « Jean Monnet, un père pour la CED ? », in R. Girault et G. Bossuat (dir.), *Europe brisée, Europe retrouvée. Nouvelles réflexions sur l'unité européenne au XXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1994, pp. 197-262 ; P. Vial, « De la surenchère atlantiste à l'option européenne : Monnet et les problèmes du réarmement occidental durant l'été 1950 », in G. Bossuat et A. Wilkens (dir.), *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la Paix*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999, pp. 307-342.

un effort commun et elle réclame surtout de la part des autorités responsables – politiques et militaires – de tenir des engagements. La défense de nos territoires d’outre-mer dépend au contraire à l’heure actuelle de bout en bout des seules autorités nationales »⁶⁶⁴. Mais le projet de CED éveille encore bien d’autres inquiétudes. Pour la Belgique comme pour la France, engagée dans la guerre d’Indochine et bientôt dans la guerre d’Algérie, se pose notamment la question très sensible des troupes nationales stationnées outre-mer et affectées à la défense des colonies. Ainsi les possibles répercussions coloniales de la CED sont-elles montrées du doigt. On s’interroge notamment sur les conséquences d’une éventuelle européanisation de la défense en Afrique et sur la capacité matérielle du pays à pouvoir assumer simultanément l’effort de réarmement européen et la défense des territoires d’outre-mer⁶⁶⁵. Et cela alors même que l’idée se répand auprès d’une partie non négligeable de l’état-major de l’armée belge et de la Force publique du Congo que la coopération européenne en matière militaire doit aussi passer par une meilleure organisation entre les nations coloniales pour assurer la défense de leurs territoires d’Afrique.

De nouveaux espaces stratégiques font ainsi leur apparition dans les discours sur la sécurité du Vieux Continent. De nombreux militaires en Belgique, en France et en Grande-Bretagne partagent en effet l’idée que l’Europe doit être défendue en Afrique aussi bien qu’en Europe⁶⁶⁶. Cette idée devient même une des pierres angulaires de la pensée et du discours stratégiques de ces pays. L’argument tient essentiellement au fait que les nations coloniales prennent conscience qu’une nouvelle guerre moderne dans laquelle elles seraient entraînées en Europe aura le caractère d’un conflit mondial et que l’Afrique y sera inévitablement entraînée. D’où la nécessité de faire du continent africain le dernier rempart de l’Occident et de relever la protection armée des territoires d’outre-mer à la hauteur des enjeux⁶⁶⁷. Cette nouvelle vision stratégique se traduit bientôt par la multiplication des rencontres et des échanges entre des officiers belges, britanniques, français et portugais issus des troupes

⁶⁶⁴ Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Archives Cabinet MDN 1953, dossier 50/boîte 44, « Note sur la défense du Congo », Bruxelles, 26 septembre 1953, p. 2.

⁶⁶⁵ Sur les liens entre le projet de CED et les ambitions impériales de la France, on verra, malgré ses nombreuses imperfections, J. Aimaq, *For Europe or Empire? French Colonial Ambitions and the European Army Plan*, Lund, Lund University Press, 1996, pp. 179-228.

⁶⁶⁶ P. Deloge, *Une coopération difficile. Belgique et Grande-Bretagne en quête de sécurité à l’aube de la guerre froide*, Bruxelles, Musée royal de l’armée, 2000, 396 p.

⁶⁶⁷ Sur ce point, on verra particulièrement l’étude de John Kent qui, s’il n’évoque guère les projets d’une coopération entre les puissances coloniales en Afrique subsaharienne, décrit néanmoins l’évolution des concepts stratégiques britanniques pendant la Guerre froide notamment en ce qui concerne prioritairement la défense du Moyen-Orient : J. Kent, « The Foreign Office and Defence of the Empire », in *Imperial Defence. The Old World Order (1856-1956)*, Londres, Routledge, 2008, pp. 50-70.

coloniales au début des années cinquante. Cette problématique, il faut le noter, n'a guère inspiré la curiosité des historiens belges. Et dans son étude pionnière sur l'histoire de l'armée belge, le général Wanty n'en dit rien non plus⁶⁶⁸. Pourtant on le verra, le dossier de la CED est d'autant plus délicat qu'après 1945 le Congo occupe une place déterminante dans les plans relatifs à la sécurité militaire de la Belgique et à la défense atlantique. En effet, l'idée de réorganiser les rapports structurels entre la Belgique d'Europe et la Belgique d'Afrique en matière de défense gagne progressivement les plus hautes sphères militaires et politiques de l'État. Une nouvelle doctrine prend ainsi corps qui veut faire du complexe Belgique-Congo une entité géostratégique à l'échelle du monde. En ce qui les concerne, les Américains attachent aussi à la défense de la colonie, et tout particulièrement la province du Katanga qui regorge de matières premières stratégiques, une importance particulière.

1. Le Congo, un « réduit » national belge ?

Au lendemain du second conflit mondial, la Guerre froide et la nouvelle situation géopolitique qui en découle en Europe obligent la Belgique à revoir radicalement sa politique de sécurité et de défense⁶⁶⁹. Fidèle à l'adage selon lequel l'armée est l'instrument de la politique étrangère, la Belgique doit à l'instar de tous ses voisins ajuster sa situation militaire à la nouvelle donne internationale⁶⁷⁰. Persuadée que l'Europe est engagée dans une compétition planétaire, la Belgique doit au plus vite se donner les moyens de répondre aux défis du monde contemporain. Des réformes s'imposent donc au pays pour prendre les mesures appropriées à sa défense. Celle-ci passe notamment par une politique d'alignement et de « dépendance mutuelle ». La Belgique sait en effet qu'elle ne peut plus mener une politique de neutralité et d'indépendance dite des « mains libres » comparable à celle qu'elle s'était efforcée de mener à la fin des années trente en réponse à la faillite des accords de Locarno et de la Société des nations (SDN). À la recherche de nouvelles ententes internationales qui garantissent l'intervention des grandes puissances alliées en cas d'agression, elle se montre fermement décidée à prendre place dans un système de coalition

⁶⁶⁸ É. Wanty, *Le milieu militaire belge de 1914 à nos jours*, t. 2, Bruxelles, Musée royal de l'armée et d'histoire militaire, 1989, pp. 303-304.

⁶⁶⁹ On trouvera un aperçu des positions belges par rapport aux enjeux militaires internationaux au tournant des années quarante et cinquante dans L. De Vos et J.-M. Sterkendries, « Außenpolitik und Atlantische Politik Belgiens (1949-1956) », in N. Wiggershaus et W. Heinemann (dir.), *Nationale Außen- und Bündnispolitik der NATO-Mitgliedstaaten*, Oldenbourg, Oldenbourg Verlag, 2000, pp. 177-194.

⁶⁷⁰ F. Govaerts, « Belgium, Holland and Luxembourg. The Road toward alignment », in O. De Raeymaeker (dir.), *Small Powers in alignment*, Louvain, Leuven University Press, 1974, p. 295 et suiv.

militaire à l'échelle européenne et atlantique⁶⁷¹. C'est que face aux deux Grands, la Belgique réalise qu'elle n'a décidément pas les moyens de jouer cavalier seul ni de faire respecter sa neutralité. Placée au cœur de l'Europe occidentale, elle prend définitivement conscience que la solidarité est la plus sûre garante de sa propre défense. C'est ainsi que désormais l'objectif délibéré d'une dépendance mutuelle constitue le fil conducteur de la politique étrangère belge⁶⁷².

Mais les dirigeants belges font aussi le constat unanime que face à la puissance des armées américaine et soviétique et compte tenu du déséquilibre militaire en Europe, c'est désormais à l'échelle mondiale qu'il faut envisager le rapport des forces qui s'affronteraient en cas de nouveau conflit. De même on estime généralement à Bruxelles que dans l'hypothèse d'une guerre provoquée par l'URSS, la mobilisation destinée à la reconquête de l'Europe devra s'opérer sur un front élargi, voire sur plusieurs théâtres simultanément et sur d'autres continents⁶⁷³. Pour se rassurer, le haut commandement projette de faire du Congo un « réduit » national belge⁶⁷⁴, bien que l'expression se révèle assez impropre compte tenu de la très grande superficie de la colonie. Mais peu importe. On ne cesse alors de le répéter, la Belgique c'est aussi le Congo et celui-ci doit être désormais un élément de puissance supplémentaire pour la métropole en guerre. Rompant avec la tradition qui, sur le plan militaire, faisait du Congo un élément complètement à part de la métropole, cette nouvelle conception s'accompagne aussi de la certitude qu'il est inimaginable que le gouvernement adopte pour le Congo une politique de neutralité⁶⁷⁵. En conséquence, tous les avis convergent sur ce point, les deux territoires doivent maintenant être considérés comme une entité organique : ils ne forment qu'un seul et même État qui doit être défendu sous toutes les latitudes. Les responsables militaires ne peuvent bien sûr pas l'ignorer dans leur manière de concevoir le territoire africain, son aménagement et sa défense. La théorie du réduit national impose effectivement de répartir géographiquement, en période paix, les forces de souveraineté belges en forces métropolitaines et en forces d'Afrique. Les rares voix qui

⁶⁷¹ Voir à ce propos la grille de lecture théorique qu'offre Pascal Deloge : « Quelques clés de la politique belge de sécurité extérieure depuis 1945 », in *Revue d'histoire diplomatique*, 2003, n°4, pp. 317-344.

⁶⁷² L. De Vos, « Un petit pays dans la guerre froide. Le choix entre indépendance et interdépendance », in *Cahiers du Centre de recherches et d'études historiques de la Seconde Guerre mondiale*, 1995, pp. 21-55.

⁶⁷³ FPHS, n°6077 (CD n°23), « Ministère de la Défense nationale. Note de renseignements relative à la situation politico-militaire mondiale au 15 juillet 1947. Très secret », Bruxelles, 15 juillet 1947, 15 p.

⁶⁷⁴ Voir notamment les arguments du major BEM Émile Janssens, « L'effort militaire du Congo belge », in *Revue coloniale belge*, n°23, 15 septembre 1946, pp. 165-167.

⁶⁷⁵ A. Meurice, « Belgian Congo's Role in the African Defence System », in *West African Review*, 1952, pp. 446-448.

dénoncent le mythe du réduit national dans lequel ils voient une forme de défaitisme, sont rapidement mises sous le boisseau. Car pour des raisons de prestige et de rang, il importe que le minimum indispensable soit assuré par un effort national si le gouvernement entend faire face à toutes ses responsabilités⁶⁷⁶.

Il faut dire que les dirigeants belges posent en principe que l'effort militaire que le pays accomplit au Congo sert aussi la cause européenne et atlantique⁶⁷⁷. Ils aiment répéter qu'en raison de sa situation géographique et de ses richesses géologiques, la défense du Congo revêt un intérêt qui dépasse de loin celui de la métropole et de la colonie⁶⁷⁸. Ce qui ne les empêche pas d'utiliser à foison l'argument préventif d'une meilleure défense de la colonie, expliquant qu'une improvisation sur le plan militaire sonnerait le glas de la position de la Belgique en Afrique si un nouveau conflit venait à se produire. Il apparaît de loin préférable pour les autorités belges d'arrêter à temps une position ferme plutôt que de devoir tirer un jour la leçon d'événements qui les priveraient de leur position privilégiée au coeur de l'Afrique. En réalité, il s'agit surtout de ne pas fournir des justifications à une éventuelle ingérence étrangère dans la colonie. Pour que le Congo reste incontestablement belge quelles que soient les vicissitudes d'une nouvelle guerre, il paraît en effet capital que la souveraineté du pays ne puisse être ni juridiquement ni en fait contestée par les alliés de la Belgique au cas où la métropole se trouverait une nouvelle fois coupée de sa colonie. Chargé de tous les aspects politiques des relations internationales en tant que directeur général de la Politique au ministère des Affaires étrangères, Jacques Delvaux de Fenffe — qui préside alors la Commission mixte chargée de l'étude du problème militaire — ne dira d'ailleurs pas autre chose en 1956 : « il est évident que si la Belgique se soustrayait à ses devoirs sur le plan militaire en Afrique centrale, le vide causé par semblable carence dans une partie du monde vitale pour le monde libre serait sans aucun doute comblé mais sans préparation et avec des conséquences peut-être graves pour l'intérêt général comme d'ailleurs pour nous-mêmes »⁶⁷⁹. Dorénavant, c'est donc sur le plan de la sécurité et en fonction des impératifs suprêmes de la sauvegarde du sol national contre les agressions extérieures que la nécessité primordiale de l'espace colonial est le plus fortement soulignée : ce sont la liberté et la survie du pays qui

⁶⁷⁶ AGR, Fonds CMD, dossier n°48, « Le Congo et l'effort de réarmement », s.d., 2 p.

⁶⁷⁷ A. Dequae, « The Congo in the Common Effort », in *The Statist*, juin 1951, pp. 15-16.

⁶⁷⁸ Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Archives Cabinet MDN 1953, dossier 50/boîte 42, « La défense du Congo. Étude succincte des moyens nécessaires », p. 5.

⁶⁷⁹ CEGES, Archives Jacques Delvaux de Fenffe, dossier AA 669/16 bis, Note « Exposé général de la politique étrangère de la Belgique », Bruxelles, 1956, p. 16.

sont en jeu. S'impose alors l'idée que le Congo doit jouer pour la Belgique le rôle de redoute qui serait tenue coûte que coûte en cas d'invasion, qu'elle soit équipée d'une solide garnison de sûreté. Les réflexions des militaires prennent en compte les différentes situations dans lesquelles la Belgique pourrait se trouver placée en cas de conflit Est-Ouest. Toutes confirment que l'Afrique, qui donne profondeur et ressources économiques, ne doit pas être qu'un camp retranché. Au contraire, elle doit constituer un tremplin pour la reconquête tout en servant de point d'appui pour une défense de l'Europe sur son propre sol. À Bruxelles, l'affaire ne tarde pas à être débattue au sein de l'École de Guerre où sont formés les officiers brevetés d'état-major (BEM). Plusieurs travaux de candidats officiers supérieurs sont même consacrés au problème de l'amélioration de la puissance défensive du pays en Afrique⁶⁸⁰. Il faut dire qu'il y a là un point sur lequel insiste tout particulièrement le lieutenant-colonel BEM Raymond Dinjeart dans le cours qu'il donne dès 1948 à l'École de guerre⁶⁸¹. Dinjeart, qui deviendra quelques mois plus tard l'aide de camp puis le chef de la Maison militaire du chef des armées qu'est, aux termes de la Constitution, le jeune roi Baudouin, estime en effet que « la stratégie moderne se fonde sur les espaces ; la défense de la métropole est autrement efficiente quand elle se conçoit dans le complexe Belgique-Congo »⁶⁸². Il faut dès lors peu de temps pour que la doctrine du réduit national congolais, qui constitue une réponse à la vulnérabilité du territoire métropolitain, serve de cadre aux actions de l'armée belge en Afrique.

En quelques années, les données du problème de la sécurité du pays ont, il est vrai, profondément évolué. Douloureusement instruits par les leçons de l'Histoire et par le viol encore récent de la neutralité du pays, les responsables nationaux savent trop combien la position centrale de la Belgique en Europe a souvent contribué à en faire un couloir de passage ou un champ de bataille tout désigné pour des armées étrangères. Traumatisés par le succès de l'offensive allemande en mai 1940 et par le souvenir de la campagne des 18 jours au fil desquels les lambeaux de l'armée belge ont été contraints de se replier sur une portion toujours plus étroite du territoire national, les autorités militaires font désormais de la colonie

⁶⁸⁰ On pointera notamment les dissertations inédites de F. Vandewalle, *Étude au point de vue militaire du Congo belge dans le cadre de l'Afrique. Importance dans le conflit USA-URSS*, Thèse déposée en vue de l'obtention du brevet d'état-major de l'École de Guerre, Bruxelles, 1951, 50 p. et de P. Leyder, *Le Congo belge dans un conflit entre les nations occidentales et le bloc soviétique. Les objectifs possibles et les modes d'attaques auxquels on peut s'attendre. Comment organiser la défense du Congo belge*, Thèse déposée en vue de l'obtention du brevet d'état-major de l'École de Guerre, Bruxelles, 1955, 41 p.

⁶⁸¹ R. Dinjeart, *Cours supérieur de la guerre*, Bruxelles, t. II, 1948, pp. 220-221.

⁶⁸² R. Dinjeart, « Réflexions sur les problèmes d'une défense militaire de la Force publique », in *Bulletin militaire de la Force publique*, n°51, février 1952, p. 29.

un élément majeur de leur doctrine défensive. Répétant que les moyens terrestres et aériens des belligérants sont à ce point disproportionnés qu'éviter l'invasion et l'occupation de la Belgique est illusoire, ils attachent plus que jamais une importance vitale à la possession du Congo et à ses ressources économiques. Ils ont ainsi la conviction qu'en cas d'invasion de la métropole, c'est au Congo que se jouera le destin du pays. Le Congo est alors présenté comme l'ultime recours. A l'appui de cette thèse, les Belges ne manquent pas de rappeler qu'en 1940 la colonie n'a pas capitulé puisqu'elle a échappé à l'effondrement du pays. Son sol est ainsi resté libre de l'occupation ennemie, ce qui a rendu possible sa participation massive et univoque à l'effort de guerre auprès des Alliés. Ainsi c'est le Congo qui, ayant sauvé l'honneur du pays, a le plus contribué à donner à la Belgique son rang de puissance victorieuse à la fin de la Seconde Guerre mondiale. C'est ce qui persuade les Belges que la perte de la métropole n'entraîne pas nécessairement la perte du pays. Si le rôle dévolu à l'aviation, à l'armée de terre et à la marine peut certes varier selon les interprétations, toutes s'accordent à reconnaître que la défense du pays dépasse dorénavant le cadre strict des frontières métropolitaines. On notera au passage que les plans d'urgence de l'état-major belge concordent assez bien avec les réflexions théoriques que développe le Pentagone. Quand ils envisagent le cas d'une attaque soviétique, les stratèges américains n'hésitent pas en effet à préconiser dès 1948 l'abandon de l'Europe continentale afin de mieux préparer la reconquête du territoire à partir surtout du Moyen-Orient⁶⁸³.

Dans ces conditions, la Belgique mesure plus que jamais les avantages stratégiques considérables qu'elle peut tirer du Congo. A condition néanmoins d'adapter son dispositif militaire au rôle qu'elle entend continuer à jouer sur l'échiquier africain. Le raisonnement repose sur l'idée que le continent africain dans sa portion comprise *grosso modo* entre le Golfe de Guinée et la Mer Rouge acquiert désormais une valeur stratégique exceptionnelle. Les stratèges tiennent en effet pour acquis qu'en cas de conflit entre l'Est et l'Ouest, les armées alliées opérant en Afrique occidentale et centrale ne pourront plus être ravitaillées par aucune des deux voies maritimes classiques : Océan Indien à l'Est et Mer Méditerranée à l'Ouest. Leur véritable zone de communication sera donc constituée par l'arrière-pays africain. D'où la nécessité impérieuse d'assurer la défense sur place du Congo, le transport outre-mer des troupes stationnées en Europe étant jugé impossible en cas de guerre continentale.

⁶⁸³ N. Graebner (dir.), *The National Security. Its Theory and Practice (1945-1960)*, New York, Oxford University Press, 1986, 328 p.

Sur le plan des relations étrangères, le complexe Belgique-Congo doit permettre à la métropole de prendre des dimensions d'Empire et d'entrer la tête haute dans un système d'alliance internationale⁶⁸⁴. Mais une telle défense ne peut avoir qu'une seule direction à sa tête : celle de la Belgique. La possession du Congo est en effet présentée comme un moyen pour la diplomatie belge de revendiquer une place de choix parmi les organisations alliées. Mais cela ne peut être vrai qu'à la condition de tout faire pour que chacun sache que les Belges ne restent pas inactifs, qu'ils détiennent seuls la souveraineté sur leur colonie et que rien ne peut s'y entreprendre sans leur concours et leur accord complet. Cette fermeté, répète-t-on, est d'autant plus nécessaire qu'un abandon du plein contrôle sur le plan militaire au Congo, accompagné d'un stationnement de troupes étrangères pourrait, en cas de difficultés dans la métropole, poser très rapidement le problème de la souveraineté politique et de l'existence nationale. Et l'on rappelle alors le sentiment d'humiliation qu'ont ressenti les militaires belges lorsque les Américains puis les Britanniques ont stationné, entre 1942 et 1944, des soldats près de l'embouchure du fleuve Congo⁶⁸⁵. C'est ce qui fera dire au diplomate Jacques Delvaux de Fenffe que les efforts accomplis après la guerre par la Belgique en faveur de la défense commune du monde libre à travers la défense du Congo relèvent d'une politique sage et prévoyante. Ils constituent dès lors un gage fort pour l'avenir : ils donnent tout à la fois à la Belgique les moyens de faire entendre sa voix au sein de l'Alliance atlantique, de se ménager certaines positions de négociation et d'assurer la reconnaissance et la protection de ses droits légitimes. En d'autres mots, le renforcement de sa présence militaire au cœur de l'Afrique fournit au pays des atouts sérieux « pour exiger un tabouret à la table de la conférence »⁶⁸⁶.

Mais dans la pratique la chose est loin d'être simple. Car si la colonie constitue incontestablement une fierté et un espoir pour la Belgique d'après-guerre, elle est aussi une source permanente de préoccupations pour ses dirigeants. Persuadés que le pays ne saurait rester à l'écart d'un nouveau conflit mondial, ils doivent en effet réfléchir aux moyens d'assurer la défense du Congo d'une manière suffisamment dissuasive. Et nombreux sont ceux qui répètent à ce propos que si la présence de l'uranium en territoire congolais crée un

⁶⁸⁴ F. Carondelet, « Données fondamentales du problème militaire belge en Afrique », in *Bulletin militaire de l'état-major de la Force publique du Congo belge*, n°55, octobre 1952, pp. 535-549.

⁶⁸⁵ G. T. Mollin, *Die USA und der Kolonialismus. Amerika als Partner und Nachfolger der belgischen Macht in Afrika (1939-1965)*, Berlin, Akademie Verlag, 1996, pp. 99-102.

⁶⁸⁶ CEGES, Archives Jacques Delvaux de Fenffe, dossier AA 669/16, Note « Politique militaire belge au Congo », Stockholm, 15 décembre 1957, p. 2.

problème stratégique pour les Occidentaux qui doivent en conserver l'usage et le monopole, il appartient à la Belgique seule, dans toute la mesure du possible, de le résoudre car le maintien de la souveraineté belge en Afrique est à ce prix. Mais le pays a-t-il les moyens matériels et financiers de son ambition ? En juillet 1944 déjà, Hubert Pierlot avait estimé qu'il « faut aussi assurer au Congo un minimum d'organisation défensive permanente pour le protéger contre les périls extérieurs ». Et le Premier ministre de préciser : « ce serait une grave erreur de croire que la sécurité du Congo restera assurée si nous en faisons une terre non gardée »⁶⁸⁷. La question est également débattue au sein des partis politiques. En 1945, la commission de la défense nationale du Parti social chrétien (PSC) signale ainsi l'étude de l'établissement d'une base militaire dans la colonie parmi les problèmes qui retiennent particulièrement l'attention. Et cela d'autant plus, on l'a dit, que les nouvelles infrastructures défensives que les Belges présentent comme l'ossature de la défense occidentale en Afrique ont aussi pour objectif d'enlever aux pays étrangers et alliés le prétexte d'établir au Congo des bases propres. Le sujet est soulevé à plusieurs reprises à l'occasion de l'examen du statut militaire du pays, notamment en ce qui concerne les membres du cadre permanent d'Afrique et des militaires campés au Congo qui doivent former le noyau d'une armée coloniale⁶⁸⁸.

Convaincus que le Congo peut offrir à l'entraînement des pilotes de chasse les espaces indispensables aux évolutions de la guerre moderne, la plupart des experts envisagent l'établissement définitif de l'école de la force aérienne dans la colonie. La conclusion à laquelle conduisent les échanges de vues en la matière est formelle :

« nous devons absolument adapter notre système aux nécessités et aux dimensions du temps présent. En quelques heures notre pays peut être envahi par des divisions aéroportées agissant en liaison avec des colonnes blindées rapides. Nous devons prendre des mesures pour que la Belgique, même submergée, continue à vivre par sa colonie [...] C'est sur le territoire de la colonie que doit être installée notre grande base militaire. C'est sur cette base que doivent être évacuées, dans toute la mesure du possible et dès l'imminence d'une conflagration en Europe, nos centres d'instruction, nos écoles et nos réserves de recrutement. Ce qui importe en effet c'est de sauver l'existence du pays en possédant au moment du règlement de comptes des forces maxima. Ceci implique l'évacuation rapide de nos jeunes

⁶⁸⁷ Cité dans T. Grosbois, *Pierlot (1930-1950)*, Bruxelles, Racine, 2007, p. 229.

⁶⁸⁸ Archives UCL-CEHEC, Fonds PVZ, dossier n°790, Note de la commission coloniale du PSC « Forces armées coloniales. Base de l'armée métropolitaine au Congo », Bruxelles, 1948, 3 p.

classes sur notre base congolaise où elles trouveront le nécessaire pour s'instruire, s'équiper et se ravitailler »⁶⁸⁹.

Dans la foulée, la commission des colonies du PSC qui se penche sur les réformes à apporter à l'organisation militaire du Congo déclare aussi qu'il « n'est plus possible de voir la Belgique et sa colonie établir des programmes de défense qui s'ignorent. Il faut un seul programme intégré dans la politique de guerre du gouvernement »⁶⁹⁰.

Sans tarder, partant du constat que la Belgique est un territoire exposé qui n'offre aucune possibilité de repli intérieur compte tenu de ses dimensions modestes, et que sa géographie physique ne présente aucun obstacle naturel sérieux pour une armée moderne, le commandement belge se rallie à l'idée d'installer en Grande-Bretagne mais surtout au cœur de l'Afrique, des dépôts d'armes, des bases arrière et des unités combattantes hors d'atteinte d'une menace plus directe sur le sol métropolitain, distant de plus de huit mille kilomètres⁶⁹¹. C'est une nécessité stratégique. D'autre part, forte de sa colonie, la Belgique s'enorgueillit de compter près de vingt millions d'habitants et de disposer de richesses naturelles rares sur un territoire de deux millions et demi de km². Désormais, la modernisation de la défense armée du Congo fait l'objet de toutes les attentions⁶⁹². De toutes parts, la réflexion et les travaux s'organisent.

C'est ainsi que dès la sortie du conflit, Robert Godding, ministre des Colonies, et le lieutenant-colonel BEM Raoul de Fraiteur, ministre (technicien) de la Défense nationale, mettent sur pied une commission spéciale pour la réorganisation de la Force publique qui, traditionnellement chargée de la police, du maintien et du rétablissement de l'ordre public dans la colonie, dispose de moyens essentiellement terrestres. Placée sous la présidence du lieutenant-général Joseph Beernaert et « tenant compte que pour leur défense la Belgique et le Congo belge doivent être considérés comme un tout », la commission a pour tâche d'« étudier l'organisation militaire la plus efficiente pour assurer l'ordre et la tranquillité publics au

⁶⁸⁹ Kadoc, Fonds Cepess, dossier 2.4.12.1/5, « Commission de la défense nationale. Note sur l'établissement d'une base militaire au Congo », Bruxelles, 10 août 1947, p. 1.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, p. 2.

⁶⁹¹ J. Temmerman, « Le Congo, réduit national belge », in *Recueil d'études « Congo 1955-1960 »*, Bruxelles, Académie royale des sciences d'outre-mer, 1992, pp. 413-422.

⁶⁹² Dans ses Mémoires, évoquant longuement l'installation dès 1949 de la base métropolitaine de Kamina, le général Lucien Champion rappelle les enjeux géostratégiques de la défense conjointe du Congo, de l'Afrique et de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale. Voir L. Champion, *Avant que le souvenir ne s'en perde ...*, Bruxelles, Éd. Pierre de Méyère, 1971, pp. 133-158.

Congo et en assurer la défense en fonction des moyens dont disposent la mère-patrie »⁶⁹³. Dans son rapport, la commission insiste une nouvelle fois sur le fait que la défense de la colonie « ne peut s'envisager isolément mais bien en liaison complète avec la défense de la métropole. Toute nouvelle guerre importante sera en premier lieu une lutte pour les matières premières, et en particulier l'uranium. Ceci entraînera la colonie dans la guerre et *ipso facto* la métropole et inversement ». Et les militaires d'en conclure que « la Belgique ne peut plus envisager ses problèmes de défense propre sans avoir recours à la colonie pour y établir ses bases [...]. Le Congo doit, du point de vue militaire, être par rapport à la Belgique ce que le Canada, l'Afrique du Sud, la Rhodésie et le Kenya sont par rapport à la Grande-Bretagne »⁶⁹⁴. En ce qui concerne le territoire congolais, la commission Beernaert pointe particulièrement deux zones géographiques de première importance pour son développement économique : la région minière du Katanga et le port de Matadi avec ses accès au Bas-Fleuve. Aussi la défense navale et aérienne du Bas-Congo est-elle présentée comme une priorité absolue. Les fondations théoriques de la sécurité extérieure du Congo belge sont ainsi posées. Mais cela n'empêche pas qu'au fur et à mesure que l'Europe s'enfonce dans la Guerre froide, les missions d'étude et les rapports vont se succéder à un rythme accéléré⁶⁹⁵.

2. Les travaux de la Commission militaire mixte et le Congo belge

Le 5 septembre 1946, un arrêté du régent Charles institue une Commission militaire mixte (CMM) composée à la fois de parlementaires et d'officiers supérieurs. Chargée d'étudier la mise sur pied d'un outil militaire répondant aux besoins de la Belgique, la CMM doit aussi réunir les éléments nécessaires à l'étude ultérieure du problème du statut militaire du pays⁶⁹⁶. En d'autres mots, la CMM doit rechercher les bases de la réorganisation des forces armées belges en fonction des nécessités et des impératifs, présents et à venir, créés par la position géographique et économique de l'entité Belgique-Congo dans le monde. Présidée par le vicomte Vincent Cossée de Maulde, sénateur social-chrétien, la commission tient sa séance d'installation le 24 novembre en présence du ministre de Fraiteur. Malgré les nombreuses

⁶⁹³ Archives privées du colonel Louis Marlière (officier de liaison de la Force publique), Spa, Note « Rapport de la commission Beernaert », Bruxelles, 13 mai 1946, p. 1.

⁶⁹⁴ *Ibid.*, p. 3.

⁶⁹⁵ Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC), Papiers F. Vandewalle, Note « Le Congo, réduit national », Bruxelles, 30 novembre 1946, 5 p.

⁶⁹⁶ Sur les travaux de la CMM, voir J.-M., Sterkendries, *La Belgique et la sécurité de l'Europe occidentale (1944-1955)*, Université libre de Bruxelles, Dissertation présentée en vue d'obtenir le titre de docteur en Philosophie et Lettres (Histoire), 2002-2003, vol. 1, pp. 96-101.

données inconnues relatives aux conditions d'une éventuelle Troisième Guerre mondiale, la tâche de la commission mixte est de proposer aux autorités politiques un nouveau dispositif militaire qui traduise l'affirmation de la souveraineté belge et la volonté de défendre dans toutes ses parties le sol national⁶⁹⁷. Après plusieurs mois de travail, la CMM fait rapport au ministre de la Défense en février 1948, soit un mois à peine avant la signature du traité de Bruxelles créant l'Union occidentale qui, entre les trois pays du Benelux, la France et la Grande-Bretagne, prévoit un système d'assistance mutuelle automatique en cas d'agression armée en Europe.

Considérant elle aussi que la position géographique centrale de la Belgique en fait un des points les plus névralgiques d'Europe si souvent utilisé par le passé comme un couloir d'invasion et un théâtre d'opérations, la CMM suggère de faire du Congo une base auxiliaire et un réduit national en lieu et place de la place fortifiée d'Anvers et de la Flandre occidentale (boucle de l'Yser) comme cela avait été le cas avant les deux Guerres mondiales⁶⁹⁸. À l'époque, on s'en souvient, l'idée était de préparer une position solide, un bastion où l'armée belge pourrait se replier et résister jusqu'au moment où les forces alliées seraient en mesure de riposter efficacement à l'ennemi⁶⁹⁹. Au début des années trente, le haut commandement avait imaginé de créer un réduit national autour de la zone Anvers-Ostende-Yser-Escaut. Mais après la Libération, il ne semble plus possible d'envisager la création d'une position défensive et d'un réduit national sur le sol métropolitain. L'idée paraît bel et bien définitivement périmée. Dans ces conditions, le Congo représente sans doute la meilleure alternative pour mettre, si nécessaire, les plus importants centres de décision du pays à l'abri. Chacun garde bien sûr en mémoire que par deux fois le gouvernement belge a été contraint de s'exiler en France et en Grande-Bretagne face à l'avancée puis à l'Occupation allemandes respectivement pendant la Première et la Seconde Guerre mondiales. On rappelle aussi que

⁶⁹⁷ *Rapport fait à Monsieur le ministre de la Défense nationale au nom de la Commission militaire mixte instituée par arrêté du régent en date du 5 septembre 1946*, Bruxelles, Institut géographique militaire, 1948, p. 16.

⁶⁹⁸ À propos de la ville d'Anvers, que les Belges présentent souvent avant 1914 comme la ville la mieux défendue au monde, on verra R. Gils, « Antwerpen, nationaal réduit van België (1859-1914) », in *Revue belge d'histoire militaire*, n°XXIX/7, septembre 1992, pp. 465-488, n°XXIX/8, décembre 1992, pp. 537-560 ; L. De Vos, « La résistance belge derrière l'Yser », in *14-18. Le magazine de la Grande Guerre*, 2003, n°13, pp. 26-31.

⁶⁹⁹ P. Deloge, *Une coopération difficile...*, pp. 232-234.

les autorités belges repliées à Londres n'ont pas hésité à envisager de s'installer au Congo quand les relations politiques avec les autorités britanniques se sont assombries en 1944⁷⁰⁰.

On l'a compris, l'objectif des stratèges est d'aménager hors des frontières métropolitaines de la Belgique un espace de recul et de dispersion et de créer des bases mieux à l'abri pour stocker du matériel et regrouper les forces après un premier choc. Car le rythme possible des opérations aériennes et motorisées ne permet plus de se limiter à la défense d'un territoire exigü d'à peine 30.000 km². Instruite par l'expérience du second conflit mondial et par le fait que l'Afrique a pu servir de point de départ pour la libération de l'Europe, la commission propose de faire du Congo une plate-forme pour la force aérienne et un lieu d'accueil et d'entraînement pour des éléments d'élite des forces terrestres et navales capables, en appui aux troupes indigènes modernisées, de participer à des opérations armées. En conséquence, la CMM suggère la création d'une base mixte (aviation et armée de terre) à Kamina, au sud du Katanga, et d'une base maritime à Matadi pour commander l'embouchure du fleuve Congo à la frontière angolaise. Pratiquement, il s'agit d'organiser une liaison effective entre l'armée belge et la Force publique en implantant au Congo une ou plusieurs bases destinées aux forces métropolitaines. La commission préconise d'ailleurs de préparer à l'avance des stocks et des bases de regroupement hors du territoire métropolitain en prévision d'une retraite militaire du champ de bataille en Europe. Le stationnement d'unités opérationnelles en divers points du territoire congolais apparaît enfin comme le seul moyen de surmonter les difficultés que créent les grandes distances au Congo et l'impossibilité pratique pour une réserve centralisée en un seul endroit d'intervenir à temps ailleurs dans la colonie.

Assurément, l'introduction en Afrique de forces métropolitaines dès le temps de paix constitue un événement marquant dans l'histoire du Congo⁷⁰¹. Il met fin en effet au monopole de la Force publique qui, hormis pendant les deux guerres mondiales, remplit essentiellement un rôle de police territoriale. Au sein du département de la Défense nationale, on fait valoir la nécessité de constituer au Congo des Forces belges d'intervention, prêtes à répondre à tout

⁷⁰⁰ G. Vanthemsche, *La Belgique et le Congo. Empreintes d'une colonie (1885-1980)*, Bruxelles, Complexe, 2007, 318 p.

⁷⁰¹ Curieusement, l'histoire de la présence militaire belge au Congo n'a pas encore donné lieu à des travaux scientifiques. Dans l'attente d'une synthèse originale, on lira donc la très brève analyse que livre le Prof. Luc De Vos sur la manière dont les militaires belges ont pu percevoir les populations congolaises : « Les militaires belges au Congo : un choc culturel (1885-1960) », in *La guerre et la rencontre de civilisations à partir du XVI^e siècle. Actes du XXIV^e colloque de la Commission internationale d'histoire militaire*, CPHM, Lisbonne, 1998, pp. 447-451.

instant aux ordres d'un Commandement interallié de théâtre d'opérations africain, et de Forces belges de l'intérieur chargées de défendre les lignes de communication et d'assurer la sécurité du territoire. Débattu au Parlement au printemps 1948, le rapport de la CMM y est très favorablement accueilli. Un accord de principe apparaît en effet sur la nécessité d'établir une base belge au Congo pour des raisons diverses : « d'abord pour affirmer la souveraineté belge dans la colonie. Ensuite nous croyons que le séjour dans la colonie de jeunes gens de toutes les couches de la population fera mieux connaître le Congo à nos compatriotes et facilitera les contacts entre la métropole et la colonie. Au point de vue de la stratégie mondiale actuelle, le Congo est appelé à jouer un rôle considérable, non seulement à cause de ses richesses mais à cause de sa position géographique ». C'est qu'aux yeux des députés, en cas de guerre, « la Belgique sera entraînée dans une coalition. Son territoire est exigü et ne permet pas d'assurer avec la moindre certitude une continuité dans la production, l'évacuation ou la conservation des dépôts de toute nature. Cette base ne pourra donc être constituée que comme base avancée d'une base plus stable, plus à l'abri, soit au Congo soit chez nos alliés éventuels »⁷⁰².

Bientôt, le projet est repris par une partie des officiers acquis à l'idée que le prochain conflit ne se conduira plus sur un seul front mais sur une surface s'étendant à l'ensemble des territoires alliés. Ils développent alors les idées exprimées dès le printemps 1947 par le lieutenant-colonel Edgard Pairoux qui commande la défense du Bas-Congo et qui voit la colonie comme la pièce maîtresse d'un système défensif global de l'Afrique centrale. Pairoux estime en effet que l'étendue subcontinentale du Congo est à l'échelle des armes modernes et que la colonie répond aux besoins des pays d'Europe occidentale qui y trouveront la profondeur et la zone de dispersion qui, répète-t-on, leur manquent cruellement dans les territoires métropolitains. Aussi insiste-t-il sur l'urgence de l'installation au Congo de forces armées rendant possible, en cas d'invasion de la Belgique, l'installation des organes de direction politique et de commandement militaire⁷⁰³. Et cet officier de la Force publique de préconiser ensuite le développement au Congo de nouvelles industries minières, métallurgiques, chimiques et hydro-électriques⁷⁰⁴ pour assurer au réduit national ses approvisionnements stratégiques que doit protéger une défense aérienne du territoire

⁷⁰² *Annales parlementaires de Belgique*. Travaux de la Chambre des représentants, n°70, séance du 27 mai 1948, pp. 5-6.

⁷⁰³ E. Pairoux, « Position militaire actuelle du Congo belge », in *Bulletin militaire de l'état-major de la Force publique du Congo belge*, n°21, mars 1947, p. 6.

⁷⁰⁴ E. Pairoux, « Le Congo belge, réduit national », in *L'Armée. La Nation*, juillet 1947, pp. 13-19.

(DAT)⁷⁰⁵. À l'époque, l'aviation est en effet régulièrement présentée comme la clé de voûte de la nouvelle stratégie militaire et comme un attribut essentiel de la guerre moderne. Très chers, les avions de combat doivent donc être à l'abri d'une attaque ennemie. Ce qui rend d'autant plus important le fait de conserver la liberté des accès maritimes et aériens vers le Congo via les bases installées en France, au Portugal et dans leurs possessions africaines respectives. Cette conception de la défense nationale de la Belgique et de sa colonie comme celle d'un tout indivisible devient vite un des principaux axiomes de la doctrine militaire du pays.

3. Le Pacte de Bruxelles et les territoires d'outre-mer

Déjà abondamment illustrée par de nombreux publicistes depuis la fin de la guerre, l'idée d'une coopération accrue entre l'Europe et l'Afrique trouve un nouvel élan dans le célèbre discours que prononce Ernest Bevin, secrétaire d'État britannique aux Affaires étrangères, le 22 janvier 1948 à la tribune de la Chambre des Communes. A cette occasion, Bevin livre son « grand dessein » d'une Union occidentale établie à la fois sur des bases militaires, politiques, sociales et culturelles. Il s'agit en effet pour lui de défendre une certaine forme de civilisation commune en Europe. C'est la raison pour laquelle le ministre travailliste proclame la nécessité d'étendre aux trois pays du Benelux la coopération instituée en mars 1947 entre la France et le Royaume-Uni par le traité de Dunkerque. Favorable à une collaboration aussi étroite que possible outre-mer entre le Royaume-Uni, l'Afrique du Sud, la France, la Belgique et le Portugal, il veut aussi moderniser et développer la production des territoires africains, les échanges et la répartition équitable des matières premières. Il y voit un moyen efficace d'équilibrer la balance des paiements de l'Europe occidentale en compensant les effets de la pénurie de dollars⁷⁰⁶. En contrepartie, Bevin propose d'accorder aux colonies africaines une partie des équipements et des produits de consommation de l'Europe occidentale pour stimuler leur développement économique, social et culturel selon un plan approprié. À ses yeux, il n'y a rien-là qui risque d'entrer en conflit avec les États-Unis ou avec l'Union soviétique qui possèdent en leur sein une partie de leurs propres ressources⁷⁰⁷.

⁷⁰⁵ E. Pairoux, « La défense du ciel au Congo », in *L'Armée. La Nation*, 1^{er} janvier 1953, n°1, pp. 28-30.

⁷⁰⁶ Sur les aspects techniques des imbrications entre les enjeux de la zone sterling, la balance des paiements et la politique coloniale britannique, on verra la synthèse d'A. Hinds, *Britain's Sterling Colonial Policy and Decolonization (1939-1958)*, Westport, Greenwood Press, 2001, 240 p.

⁷⁰⁷ *Parliamentary Debates. House of Commons. Official Report*, Londres, Hansard/His Majesty's Stationery Office, 5e série 1948, vol. 446, col. 398.

En fait, dès son entrée en fonction en 1945, prenant acte du déclin progressif de la puissance britannique en Asie et au Proche-Orient, Bevin insiste régulièrement sur la nécessité de renforcer la coopération anglo-française en Afrique, surtout dans le domaine économique et douanier. Coopération qui, dans son esprit, doit obligatoirement passer par un rapprochement des préférences tarifaires en vigueur dans l'Union française et des préférences impériales qui, depuis la conférence d'Ottawa en 1932, lient le Royaume-Uni aux Dominions et au pays du Commonwealth⁷⁰⁸. Ce projet ambitieux ne manque pas de heurter parfois les conceptions traditionnelles du *Colonial Office*. En fait, reprenant à son compte l'antienne de l'Eurafrrique, Bevin voit dans la coopération européenne en Afrique un moyen pratique de surmonter les difficultés que rencontrent Paris et Londres à accorder leur politique étrangère⁷⁰⁹. Il n'est en effet pas loin de penser que l'unification européenne se fera d'abord par une mise en valeur conjointe du continent africain et par la création en Afrique d'un marché commun réunissant au moins les puissances coloniales. C'est en tout cas pour Bevin le meilleur moyen de faire de l'Europe occidentale une « troisième force » et d'assurer sa capacité d'indépendance face aux deux Grands⁷¹⁰.

À Bruxelles, la réaction ne se fait pas attendre. Malgré le soulagement et l'enthousiasme personnel de Paul-Henri Spaak qui salue cet engagement européen de Bevin⁷¹¹, l'administration des Affaires étrangères ne cache pas un certain scepticisme : « organiser l'Afrique pour en faire le continent complémentaire de l'Europe est un thème facile de discours et de dissertations politiques. Dresser le plan d'application est plus compliqué »⁷¹².

⁷⁰⁸ A. S. Milward, *The United Kingdom and the European Community*, vol. 1, *The Rise and Fall of a National Strategy (1945-1963)*, Londres, Whitehall History Publishing, 2002, pp. 28-30.

⁷⁰⁹ Sur les projets eurafricains de Bevin, y compris dès la période de l'entre-deux-guerres, voir J. Kent, « Bevin's Imperialism and the Idea of Euro-Africa (1945-1949) », in M. Dockrill et J. W. Young (dir.), *British Foreign Policy (1945-56)*, Londres, Macmillan, 1989, pp. 47-76 et, du même, *The Internationalization of Colonialism. Britain, France and Black Africa (1939-1956)*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 151-199 ; A. Deighton, « Ernest Bevin and the Idea of Euro-Africa from the Interwar to the Postwar Period », in M.-T. Bitsch-G. Bossuat (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrrique à la convention de Lomé I*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 97-118 ; A. Deighton, « Entente néo-coloniale : Ernest Bevin and the proposals for an Anglo-French Third World Power (1945-1949) », in *Diplomacy and Statescraft*, vol. 17, n°4, 2006, pp. 835-852.

⁷¹⁰ D. Dilks, « Britain and Europe (1948-1950). The Prime Minister, the Foreign Secretary and the Cabinet », in R. Poidevin (dir.), *Histoire des débuts de la construction européenne (mars 1948-mai 1950)*, Bruxelles/Milan/Paris/Baden-Baden, Bruylant/Giuffrè/LGDJ/Nomos Verlag, 1986, p. 395 ; S. Greenwood, « The Third Force Policy of Ernest Bevin », in M. Dumoulin (dir.), *Plans des temps de guerre pour l'Europe d'après-guerre*, Bruxelles/Milan/Paris/Baden-Baden, Bruylant/Giuffrè/LGDJ/Nomos Verlag, 1995, pp. 419-436.

⁷¹¹ M. Dumoulin, *Spaak*, Bruxelles, Racine, 1999, pp. 412-414 ; J. Kent, *British Imperial Strategy and the Origins of the Cold War (1944-1949)*, Leicester, Leicester University Press, 1993, pp. 129-205.

⁷¹² AMAEB, dossier 3047/liasse 1111, « Note sur la collaboration économique avec les territoires d'outre-mer », Bruxelles, 10 juillet 1948, p. 2.

Au lendemain du discours de Bevin, Spaak lui-même explique aux membres de son gouvernement que si la Belgique accueille positivement l'initiative britannique, elle la juge néanmoins insuffisante si le projet de Pacte à Cinq n'est pas accompagné de la volonté réelle d'organiser une alliance militaire et une organisation économique efficaces⁷¹³. La réaction belge est d'autant plus rapide que très vite l'ambassadeur britannique à Bruxelles Sir George William Rendel contacte personnellement Spaak - avec lequel il entretient les meilleures relations⁷¹⁴ - pour lui faire part des intentions de son gouvernement d'organiser à Londres une conférence réunissant les puissances coloniales. Aussi le diplomate saisit-il l'occasion pour demander au ministre belge « d'examiner les voies et les moyens par lesquels nous pourrions utilement étendre la politique de coopération de l'Europe occidentale au continent africain ». Pour Spaak, cette sollicitation est une aubaine dans la mesure où à peine deux semaines auparavant il a encore insisté auprès d'un expert américain du *National War College* sur l'importance stratégique du Congo si l'Europe était envahie par les armées soviétiques⁷¹⁵. Insistant sur le caractère confidentiel de la démarche de Rendel, Spaak informe aussitôt son collègue Pierre Wigny de façon à ce que, autant qu'il est possible, les départements des Affaires étrangères et des Colonies adoptent une position commune⁷¹⁶. L'idée est dans l'air puisqu'au même moment, la commission de la défense nationale du Parti social chrétien reconnaît que la notion de base militaire au Congo devra être revue en tenant compte du Pacte à cinq⁷¹⁷.

Mais l'exercice s'avère difficile car si l'inamovible conseiller colonial du ministère des Affaires étrangères Octave Louwers salue lui aussi l'initiative britannique⁷¹⁸, le ministère des Colonies en revanche ne réagit guère avec enthousiasme par rapport aux plans de Bevin qu'il juge fort peu réalistes. Pour la Place royale, qui craint la résurgence de l'ancien pacte colonial, il ne saurait être en effet question de privilégier les intérêts commerciaux et

⁷¹³ AGR, « Conseil des ministres du 23 janvier 1948 à 10 h 15. PV n°49 », p. 9 [42]. Librement consultable à l'adresse internet : <http://arrow.arch.be/ddd/chronolog.htm>

⁷¹⁴ Dans ses Mémoires, Spaak trace un portrait enthousiaste de l'ambassadeur britannique et souligne leur bonne coopération. Cf. P.-H. Spaak, *Combats inachevés. De l'indépendance à l'alliance*, Paris, Fayard, 1969, pp. 255-256.

⁷¹⁵ L. Kaplan, *NATO 1948. The Birth of the Transatlantic Alliance*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2007, p. 40.

⁷¹⁶ AMAEB, dossier 3047/liasse 1111, « Politique de coopération Europe-Afrique. Lettre de P.-H. Spaak à P. Wigny », Bruxelles, 5 mars 1948, p. 3.

⁷¹⁷ Kadoc, Fonds Cepass, dossier 2.4.12.1/1, « PSC. Commission mixte colonies et défense nationale », Bruxelles, 13 avril 1948, pp. 1-2.

⁷¹⁸ AMAEB, dossier 3047/liasse 1111, « Note d'O. Louwers. Participation de l'Afrique à l'établissement de la communauté de l'Europe occidentale », Bruxelles, 24 février 1948, 9 p.

monétaires des pays d'Europe occidentale au détriment du développement économique et social à long terme des territoires d'outre-mer. Au demeurant, l'administration coloniale s'interroge sur la volonté réelle des Britanniques d'abandonner le système commercial des préférences impériales et sur la capacité des puissances coloniales d'assurer une répartition équitable de la production des colonies africaines et de leurs approvisionnements. Or justement, ce qui semble le plus urgent pour les Belges, c'est l'équilibre de la balance commerciale des pays d'Europe occidentale par rapport aux territoires africains en tenant compte de l'inconvertibilité monétaire. Et dans le cas précis du Congo qui, depuis la Libération, a diminué ses exportations vers les États-Unis pour se tourner davantage vers l'Europe, il apparaît de plus en plus clairement que son intérêt est moins d'augmenter ses soldes créditeurs dans les pays d'Europe occidentale que de les convertir en matériel d'équipement. En d'autres mots, on se demande sérieusement à la Place royale si les pays d'Europe occidentale « sont prêts à aller au-delà d'une collaboration, voire même d'une coopération, où malgré tout la participation reste encore justifiée par les avantages que chacun en retire, et d'accepter sur le plan des échanges internationaux et des règlements monétaires qui en résultent une solidarité totale ». Et l'administration coloniale d'ajouter sur un ton volontairement dubitatif : « il sera très intéressant pour les observateurs belges qui seront invités à assister aux réunions de la *British African Conference* qui se tiendront à Londres l'automne prochain, d'apprendre par quels moyens pratiques la Grande-Bretagne et ses colonies africaines réussiront à aplanir les conflits d'intérêts qui ne manqueront pas de se manifester »⁷¹⁹.

Entre-temps, les négociations du Pacte à Cinq vont bon train⁷²⁰. Le « coup de Prague » du 25 février 1948, qui impose le parti communiste au pouvoir en Tchécoslovaquie, accélère d'ailleurs les choses. Et même si elle n'en constitue pas le point central, la question des territoires d'outre-mer n'est pas totalement absente des débats. Lors d'une réunion belgo-néerlandaise-luxembourgeoise le 27 février à La Haye, les Néerlandais font part de leurs inquiétudes au sujet d'une éventuelle réaction des Indonésiens par rapport à un pacte d'assistance européen qui ne s'appliquerait qu'aux territoires métropolitains. On évoque alors la possibilité de mettre en place une procédure de consultation entre les parties contractantes dans le cas d'une agression armée contre les territoires d'outre-mer. Mais une telle

⁷¹⁹ AMAEB, dossier 3047/liasse 1111, « Note de René Duerinckx, conseiller financier au ministère des Colonies, sur la politique de coopération Europe-Afrique », Bruxelles, 2 juillet 1948, p. 4.

⁷²⁰ Sur les aspects spécifiquement militaires du traité de Bruxelles, voir P. Deloge, *Une coopération difficile...*, pp. 193-211.

formulation fait peur à certains négociateurs qui redoutent de donner au pacte l'image d'une ligue des puissances coloniales⁷²¹. Face à ces craintes, le ministère belge des Affaires étrangères fait promptement marche arrière pour considérer que si le traité de Bruxelles comporte une clause touchant aux colonies, cette clause ne pourra être que très vague⁷²². Une semaine plus tard, les représentants des trois pays du Benelux soumettent à leurs homologues français et britanniques un texte qui, s'il contient des clauses de caractère militaire, fait également allusion au développement économique des TOM. Il prévoit en effet que « dans le cadre de leurs obligations internationales [les hautes parties contractantes] faciliteront par tous les moyens appropriés les échanges commerciaux avec les territoires d'outre-mer auxquels des liens spéciaux les relient »⁷²³.

En ce qui concerne l'assistance militaire mutuelle, les trois pays du Benelux veulent au contraire éviter d'être impliqués dans un différend local en dehors de l'Europe. Ils cherchent donc à limiter l'automatisme de la défense collective aux agressions contre les territoires métropolitains des Cinq alors que les Britanniques et les Français se montrent plutôt favorables à un automatisme valable pour une attaque sur n'importe quel point du globe⁷²⁴. À titre personnel, cette position stratégique est jugée plutôt favorablement par Pierre Wigny. Elle suscite pourtant des interrogations au sein même de sa propre administration puisque le gouverneur général du Congo E. Jungers et le conseiller militaire Loots ne tardent pas à soulever la difficulté que pose le statut particulier de la Force publique congolaise — qui, on le sait, est tout à fait distincte de l'armée métropolitaine qui lui fournit néanmoins ses cadres — par rapport à l'éventuelle création d'un commandement unique pour les armées des puissances de l'Europe occidentale. Finalement, la France et la Grande-Bretagne se déclareront d'accord à limiter l'automatisme aux attaques sur le sol de l'Europe⁷²⁵. En revanche, l'article de nature commerciale Europe/outre-mer tel que proposé par le Benelux ne figurera pas dans la version finale du « traité de collaboration en matière économique, sociale

⁷²¹ L. De Vos, E. Rooms, P. Deloge et J.-M. Sterkendries, *Documents diplomatiques belges (1941-1960). De l'indépendance à l'interdépendance*, t. II, *Défense*, Bruxelles, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1998, pp. 233-234.

⁷²² AMAEB, dossier 3047/liasse 1111, « Note de C. Dupont, directeur, à P. Wigny. Afrique/Europe occidentale », Bruxelles, 10 mars 1948, p. 1.

⁷²³ AMAEB, dossier 3047/liasse 1111, « Lettre de Walter Loridan, directeur général du ministère belge des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, à Pierre Wigny », Bruxelles, 3 mars 1948, annexe 1 et « Pacte de Bruxelles. Note pour M. Dupont », Bruxelles, 17 février 1949, 1 p.

⁷²⁴ AMAEB, dossier 3047/liasse 1111, Note du commandant F. Loots pour la 1^{ère} direction générale, Bruxelles, 4 juillet 1948, 2 p.

⁷²⁵ J. Gérard-Libois et R. Lewin, *La Belgique entre dans la guerre froide (1947-1953)*, Bruxelles, Pol-His, 1992, p. 98.

et culturelle et de légitime défense collective » signé par les Cinq le 17 mars à Bruxelles pour une durée de cinquante ans. C'est que les Britanniques ont entre-temps fait valoir les difficultés que posent la structure de l'Empire et la variété des statuts des territoires visés. Le 15 mars, lors de la dernière réunion des représentants des Cinq, Rendel précise une nouvelle fois aux délégués des trois pays du Benelux qu'il faut éviter que le traité sur l'Union occidentale puisse être considéré comme visant à inclure les Dominions. Pour les Anglais, le traité de Bruxelles ne pourrait en effet s'appliquer aux TOM des parties contractantes que pour autant que celles-ci « soient responsables du gouvernement de ces territoires et pour autant que leurs relations économiques avec ces territoires aient une influence sur les territoires métropolitains ». Londres, qui estime que les relations commerciales des colonies entre elles ne peuvent pas entrer dans le cadre du traité, insiste sur la situation de certains territoires du Commonwealth et cherche à éviter que ces derniers puissent croire que les Cinq envisagent de prendre des mesures qui pourraient nuire à leurs relations économiques hors d'Europe⁷²⁶.

4. Faire entrer le Congo belge dans l'OTAN ?

On peut se demander si l'exclusion des territoires d'outre-mer du traité de Bruxelles - que certains observateurs d'alors n'hésitent parfois pas à surnommer le « Spaakistan » - ne permet pas de mieux comprendre les raisons qui poussent le ministre Spaak à tenter pendant quelques semaines de convaincre les Américains d'englober le Congo dans la zone de sécurité et d'assistance mutuelle couverte par le Pacte de l'Atlantique Nord en voie de négociation⁷²⁷. Bien sûr, Spaak n'ignore pas que nombreux sont aussi ceux qui en France considèrent les territoires africains comme la base et comme la condition de la puissance nationale. Pour bon nombre de dirigeants français, la partie de l'Afrique située entre le Golfe de Guinée et la Mer Rouge doit constituer une zone arrière des forces armées alliées stationnées au Moyen-Orient ou en Méditerranée et comme leur seule voie de ravitaillement à partir du continent américain⁷²⁸. En réalité, l'importance de la Méditerranée pour les États-

⁷²⁶ AMAEB, dossier 3047/liasse 1111, « Compte rendu de la onzième réunion des représentants diplomatiques de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, du Luxembourg et des Pays-Bas en vue de l'union et de la consolidation de l'Europe occidentale. Secret », Bruxelles, 15 mars 1948, p. 2.

⁷²⁷ J. Helmreich, *Gathering Rare Ores...*, p. 218 ; G. T. Mollin, *Die USA und der Kolonialismus. Amerika als Partner und Nachfolger der belgischen Macht in Afrika (1939-1965)*, Berlin, Akademie Verlag, 1996, pp. 256-265.

⁷²⁸ Sur les conceptions « impériales-atlantistes » des élites militaires françaises, on verra C. d'Abzac-Épezy et P. Vial, « In Search of a European Consciousness. French Military Elites and the Idea of Europe (1947-

Unis n'est pas seulement celle d'une artère vitale vers les puits de pétrole du Moyen-Orient présenté comme un des points de contact entre le monde libre et l'URSS. La Méditerranée constitue aussi une porte d'accès vers l'Afrique et toutes ses matières premières⁷²⁹.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, une grande partie de l'état-major français présente l'Afrique du Nord comme une composante majeure de la politique de défense de la France et comme une partie du système de défense de l'Europe de l'Ouest. Les responsables militaires français tiennent en effet que la sécurité de la zone d'Afrique du Nord est partie intégrante de la sécurité des pays occidentaux. Pour la France, cette question prend d'autant plus d'importance qu'elle est engagée depuis 1947 dans une guerre en Indochine qui l'oblige à envoyer ses meilleures troupes en Extrême-Orient au détriment de son déploiement militaire en Europe de l'Ouest⁷³⁰. Aux yeux des décideurs français, les départements d'Algérie et les protectorats de Tunisie et du Maroc offrent en effet une possibilité de repli pour les forces métropolitaines en cas d'attaque soviétique et la tête de pont aérien d'une contre-offensive sur le territoire national. On évoque parfois la création d'un axe eurafricain réunissant Paris à Brazzaville. L'équipement aérien du continent africain est alors vu comme un élément de la stratégie mondiale⁷³¹. Dès le mois d'avril 1947, le Conseil des ministres définit précisément la mission des forces armées françaises. Décidé à remplir les obligations internationales de la France, le gouvernement insiste notamment sur le maintien de l'intégrité des territoires de l'Union française et sur l'urgence de leur équipement. La reconnaissance de la double vocation, continentale et maritime, de la France, de ses responsabilités en Afrique et de sa contribution à la lutte contre l'influence communiste justifie pour certains experts que la France obtienne une place prépondérante dans l'organisation du commandement allié au

1954) », in A. Deighton (dir.), *Building Postwar Europe. National-Makers and European Institutions (1948-1963)*, Londres, Macmillan, 1995, pp. 1-37 ; S. Papastamkou, « La France et la défense de la Méditerranée. Vision stratégique, objectifs et contraintes », in *Les Cahiers de Mars*, n°185, 3^e trimestre 2005, pp. 103-107 ; P. Vial et C. d'Abzac-Épezy, « Les Europe des militaires : forces armées et enjeux européens sous la IV^{ème} République », in É. du Réau (dir.), *Europe des élites ? Europe des peuples ? La construction de l'espace européen (1945-1960)*, Paris, Presses de la Sorbonne nouvelle, 1998, pp. 185-204.

⁷²⁹ C'est d'ailleurs une des raisons pour laquelle les Américains, présents au Maroc depuis le débarquement de novembre 1942, décident après la guerre d'y maintenir des bases aériennes et aéronavales. Cf. E.-M. Azzou, « La présence militaire américaine au Maroc (1945-1963) », in *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2003, n°210, pp. 125-132 ; A. Lacroix-Riz, *Les protectorats d'Afrique du Nord entre la France et Washington. Du débarquement à l'indépendance. Maroc et Tunisie (1942-1956)*, Paris, L'Harmattan, 1988, p. 73 et suiv.

⁷³⁰ Sur la stratégie d'action extérieure de la France en Afrique avant 1960, on verra notamment A. Collet, *Histoire de la stratégie militaire depuis 1945*, Paris, PUF, 1994, p. 106 et suiv.

⁷³¹ Fondation Charles de Gaulle (Paris), Archives du Rassemblement du peuple français (RPF), fonds BR 661-662, Note confidentielle de Roland Pré, gouverneur des Colonies, au général de Gaulle « Équipement stratégique de l'Afrique centrale », s. d., 6 p. Je remercie beaucoup Jean-Pierre Bat de m'avoir communiqué cette note inédite.

Moyen-Orient et dans la Méditerranée occidentale. La dimension impériale du pays doit donc lui permettre d'assurer son rang au sein du concert atlantique, fut-ce au prix d'importants investissements pour l'amélioration des infrastructures militaires en Afrique et en Asie⁷³². Mais les enjeux ne sont pas que militaires. Car d'un point de vue plus politique, le développement des équipements doit contribuer à renforcer la crédibilité de la présence française en Afrique aux yeux des populations et des Alliés⁷³³.

En ce qui le concerne, très attentif, et pour cause, aux enjeux liés à la défense nationale le général de Gaulle ne dit d'ailleurs pas autre chose. Ardent défenseur de l'Union française, sans doute n'a-t-il pas oublié l'importance politique, stratégique et économique du ralliement, à l'été 1940, de plusieurs territoires de l'Empire à la France libre. Et au tournant des années 1948-1949, dans ses discours et dans ses prises de position publiques, le leader du Rassemblement du peuple français (RPF), qu'il a créé au printemps 1947, ne manque pas une occasion d'insister sur la complémentarité stratégique qui unit la « France européenne » à la « France africaine ». En vérité, cette conviction gaullienne court tout au long de la IV^e République (1946-1958)⁷³⁴. Hormis chez les militants communistes, il y a unanimité sur ce point dans les milieux militaires et politiques de l'Hexagone. Suivant cette logique, il ne faut pas attendre longtemps pour que certains responsables à Paris reconnaissent avoir commis une erreur politique en n'exigeant pas au printemps 1948 l'inclusion de l'Afrique du Nord dans la zone de couverture du traité de Bruxelles. Il convient donc d'y remédier en insistant cette fois sur le fait que l'Afrique doit constituer une des bases de la stratégie atlantique. En juin 1948, le général de Lattre de Tassigny, inspecteur général des forces armées françaises et bientôt commandant en chef à Fontainebleau des forces terrestres de l'Union occidentale, adresse d'ailleurs au ministre français de la Défense nationale Paul Ramadier une longue note sur l'organisation de la défense de l'Europe occidentale. S'il insiste sur l'importance d'une défense du bloc ouest-européen concentré autour du Rhin, l'ancien commandant supérieur des troupes françaises de Tunisie n'oublie pas pour autant de préciser qu'à ce bloc « il manque finalement un *espace* ... une base arrière (nécessité de dispersion - profondeur du système stratégique - réserve de matières premières) ... (accroissement du potentiel

⁷³² Voir à ce propos la contribution de P. Vial, « Un impossible renouveau : bases et arsenaux d'outre-mer (1945-1954) », in Comité pour l'histoire de l'armement, *Les bases et les arsenaux français d'outre-mer du Second Empire à nos jours*, Panazol, Lavauzelle, 2002, pp. 225-312.

⁷³³ Archives municipales de la Ville de Marseille (désormais AMM), Papiers G. Defferre, dossier 100 II 188, « Note sur l'équipement stratégique de l'Afrique centrale », s.d., 4 p.

⁷³⁴ F. Turpin, « Le Rassemblement du peuple français et l'outre-mer », in *Cahiers de la Fondation Charles de Gaulle*, n°13, 2004, 175 p.

sidérurgique). C'est le rôle de l'Afrique. *Donc l'objectif doit être* : défense de l'Europe occidentale appuyée sur la base Afrique, ce qui conduit logiquement à : appliquer les forces actives à la défense de l'Europe, développer les réserves du potentiel économique en Afrique ». Et Jean de Lattre d'en conclure : « pas de question : toutes nos forces à l'organisation économique Europe et Afrique »⁷³⁵. Un an plus tard, précisant sa pensée dans une note confidentielle sur la défense européenne, de Lattre répétera que c'est entre l'Arctique et le Sahara que se situe l'ensemble stratégique qui constitue désormais le théâtre d'opérations de l'Europe occidentale⁷³⁶.

C'est dans ce cadre doctrinal qu'il faut comprendre l'insistance des négociateurs français pour obtenir l'inclusion des territoires d'Afrique du Nord dans l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) qui, sous la garantie des États-Unis, doit à la fois contenir l'Union soviétique dans les frontières de son empire et prévenir un réveil éventuel de l'Allemagne comme puissance militaire indépendante⁷³⁷. Peu à peu, sous l'impulsion du ministre des Affaires étrangères Georges Bidault, la logique française se précise. Afin de rééquilibrer le centre de gravité de l'Alliance vers la Méditerranée, la France réclame d'abord l'inclusion de l'Italie. Puis en janvier 1949, le ministre des Affaires étrangères Robert Schuman peut expliquer à ses partenaires européens que le gouvernement français fait de la couverture des trois départements d'Algérie, qui font partie intégrante de la République, une condition *sine qua non* de sa participation au Pacte atlantique⁷³⁸. Il présente même la participation de l'Algérie à l'OTAN comme une exigence du Parlement et de l'opinion publique française. Le comte Jean de Hautecloque, ambassadeur de France à Bruxelles, assure aussitôt le Quai d'Orsay du soutien de la Belgique puisque celle-ci songe également à faire entrer le Congo dans le champ d'application territorial de l'OTAN⁷³⁹. Au même moment, Henri Bonnet, ambassadeur de France à Washington, ne manque pas d'expliquer lui aussi à ses

⁷³⁵ Note reproduite dans J. de Lattre de Tassigny, *Ne pas subir. Écrits (1914-1952). Textes présentés et rassemblés par É. du Réau, A. Kaspi, M. Michel, G. Pedroncini et M. Redon*, Paris, Plon, 1984, pp. 388-389.

⁷³⁶ *Ibid.*, p. 420.

⁷³⁷ J. Raflik, *Les décideurs français et l'Alliance atlantique (1947-1954)*, thèse de doctorat inédite de l'Université de Paris I, 2006, p. 150.

⁷³⁸ R. Poidevin, *Robert Schuman. Homme d'État (1886-1963)*, Paris, Imprimerie nationale, 1986, p. 301 ; J. W. Young, *France, the Cold War and the Western Alliance (1944-1949). French Foreign Policy and Postwar Europe*, Leicester, Leicester University Press, 1990, pp. 217-218 ; P. Gerbet, « Le rôle de la France dans la négociation de l'Alliance atlantique », in M. Vaisse, P. Mélandri et F. Bozo (dir.), *La France et l'OTAN (1949-1996)*, Bruxelles, Complexe, 1996, pp. 93-101.

⁷³⁹ J. Raflik, *op. cit.*, p. 150.

interlocuteurs américains que la France ne pourrait accepter que l'Alliance atlantique couvre la zone de l'océan Arctique et de l'Alaska alors qu'elle oublierait l'Algérie⁷⁴⁰.

Quoi qu'il en soit, les États-Unis et le Canada s'opposent formellement à l'exigence française. Ils craignent en effet de créer un dangereux précédent. C'est qu'ils ne veulent pas prendre le risque d'encourager d'autres pays européens, et tout particulièrement la Belgique, à réclamer à leur tour l'intégration de leurs possessions d'outre-mer dans l'Alliance atlantique. Les Américains redoutent d'ailleurs qu'un tel élargissement géographique provoque des complications auprès des membres isolationnistes du Congrès dont on connaît, notamment pour des motifs constitutionnels, les réticences à accepter l'automatisme d'un engagement d'aide et d'assistance mutuelle hors des frontières nationales⁷⁴¹. Pour le Pentagone, qui croit même que l'Afrique du Sud pourrait chercher à devenir membre de l'Alliance, il convient au contraire de restreindre la couverture géographique de l'OTAN au territoire de tous les États signataires en Europe ou en Amérique du Nord pour mieux la défendre⁷⁴². En juin 1948 déjà, Dean Acheson avoue à certains membres du Sénat américain que jamais le traité de l'Atlantique Nord ne pourrait être évoqué par la France ou par le Royaume-Uni si leurs navires de guerre étaient attaqués par des sous-marins soviétiques dans l'Océan indien⁷⁴³. Et au moment de la ratification⁷⁴⁴ du traité de l'Atlantique Nord, la commission des Affaires étrangères du Congrès américain rappellera que « le soutien que les États-Unis apporteront aux politiques coloniales de chaque État signataire dépendra entièrement de l'évaluation qui sera faite de ces politiques sans obligation des engagements prévus par le Pacte »⁷⁴⁴. Il faut donc éviter toute ambiguïté inutile et ne pas donner l'impression, notamment auprès de la communauté noire américaine, que les États-Unis cautionnent la politique coloniale des pays européens⁷⁴⁵.

⁷⁴⁰ *FRUS 1949*, vol. IV, *Western Europe*, Washington, US Government Printing Office, 1976, p. 5.

⁷⁴¹ C. Sanderson, *L'impossible alliance ? France, Grande-Bretagne et défense de l'Europe (1945-1958)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003, pp. 180-189.

⁷⁴² R. Ferrell, « The Truman Era and European Integration », in J. Gillingham et F. Heller (dir.), *The United States and the Integration of Europe. Legacies of the Postwar Era*, New York, St. Martin's Press, 1996, pp. 39-40.

⁷⁴³ C. Coker, « The Western Alliance and Africa (1949-1981) », in *African Affairs*, 1982, vol. 8/324, p. 320.

⁷⁴⁴ Passage cité en février 1957 dans une conversation entre le secrétaire d'État américain John F. Dulles et l'ambassadeur allemand en poste à Washington Heinz Krekeler. Cf. *FRUS 1955-1957*, vol. 4, *Western European Security and Integration*, Washington, Government Printing Office, 1986, p. 523.

⁷⁴⁵ J. Kent, « United States Reactions to Empire, Colonialism and Cold War in Black Africa (1949-1957) », in *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 33, n°2, mai 2005, pp. 195-220.

Face à cette fermeté de Washington, la diplomatie française doit finalement faire machine arrière et mettre les pouces. C'est la raison pour laquelle la Tunisie et le Maroc sont laissés en-dehors de la zone de couverture de sécurité collective du Pacte atlantique limitée par le tropique du Cancer. En définitive, seule l'Algérie fait exception à la règle générale⁷⁴⁶. En vertu de l'article 6 du traité, conclu initialement pour une durée de vingt ans, une attaque contre les départements français d'Algérie est expressément assimilée à une agression contre le territoire continental de la France. Pour Paris, preuve est ainsi faite que la présence française dans les départements algériens et que l'intégrité de l'Algérie sont internationalement reconnus comme un des éléments de la paix et de la sécurité du monde⁷⁴⁷. Pour autant, les Français ne s'avouent pas entièrement vaincus. En juillet 1951, en adoptant un décret interministériel relatif à la défense de l'Afrique centrale, le gouvernement français crée la Zone stratégique de l'Afrique centrale (ZSAC) et le Comité de défense de l'Afrique centrale (CODAC), organisme d'étude et de préparation des problèmes du temps de guerre dans leurs répercussions sur le plan local des territoires d'outre-mer. Et en 1952, à l'occasion des débats relatifs à l'éventuelle adhésion de la Grèce et de la Turquie à l'OTAN, la commission de la Défense de l'Assemblée nationale insistera encore, mais en vain, pour que les garanties du traité de Washington soient étendues au Maroc et à la Tunisie⁷⁴⁸.

Spaak est parfaitement informé des intentions de la diplomatie française d'obtenir des négociateurs anglo-saxons l'intégration de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie dans le Pacte atlantique. Il a d'ailleurs reçu du comte Jean de Hauteclouque, ambassadeur de France à Bruxelles, l'assurance que son pays soutiendra le gouvernement belge dans sa demande au sujet du Congo si celui-ci soutient la France dans ses démarches pour obtenir la participation de l'Algérie à l'OTAN⁷⁴⁹. Pour le Premier ministre belge, il y a là une opportunité inespérée de placer les Américains devant leurs responsabilités et de résoudre à peu de frais le problème de la vulnérabilité du Congo et de ses installations industrielles vitales. Il partage

⁷⁴⁶ A. Deighton, « Three ministers and the world they made. Acheson, Bevin and Schuman, and the North Atlantic Treaty, March-April 1949 », in J. Hanhimäki, G.-H. Soutou et B. Germond (dir.), *The Routledge Handbook of Transatlantic Security*, Londres-New York, Routledge, 2010, pp. 3-16.

⁷⁴⁷ J. Frémaux et A. Martel, « French Defence Policy (1947-1949) », in O. Riste (dir.), *Western Security: the Formative Years. European and Atlantic Defence (1947-1953)*, Oslo/New York, Norwegian University Press/Columbia University Press, 1985, p. 92 -103 ; P. Gerbet, « Le rôle de la France dans la négociation de l'Alliance atlantique », in F. Bozo, P. Mélandri et M. Vaïsse (dir.), *La France et l'OTAN (1949-1996)*, Bruxelles, Complexe, 1996, pp. 93-102.

⁷⁴⁸ *Ibid.*, pp. 343-344 ; J. de Goislard de Monsabert, « North Africa in Atlantic Strategy », in *Foreign Affairs*, avril 1953, vol. 31, n°3, pp. 418-426.

⁷⁴⁹ G. von Gersdorff, *Die Gründung der Nordatlantischen Allianz*, Munich, Oldenbourg, 2009, p. 347.

en effet l'opinion de ceux qui répètent que le « parapluie » américain doit à la fois protéger l'Europe occidentale et une partie de l'Afrique. Mais il y a plus car des considérations de politique intérieure s'ajoutent immédiatement aux objectifs stratégiques que poursuit la diplomatie belge. C'est ainsi qu'évoquant la valeur géopolitique du territoire congolais et l'importance des mines d'uranium du Katanga, Spaak explique à Alan Kirk, ambassadeur des États-Unis à Bruxelles, qu'il lui sera difficile de défendre le Pacte devant le Parlement belge si, au-delà des territoires européens, le texte devait inclure les départements français d'Algérie sans faire également référence au Congo. En novembre 1948, il écrit dans ce sens au département d'État⁷⁵⁰. Deux mois plus tard, après avoir entre-temps informé le gouvernement de la position officielle des négociateurs belges⁷⁵¹, Spaak fait à nouveau savoir à Kirk que l'on ne pourra pas faire l'impasse sur le Congo belge si le Pacte atlantique couvre la Méditerranée et inclut les territoires français d'Afrique du Nord⁷⁵².

La position belge semble ferme. Et pourtant, il ne s'agit sans doute que d'un nouveau ballon d'essai, les Belges n'étant ni en mesure ni désireux de faire capoter les négociations avec les Américains. Ce qui n'empêche pas que des discussions aient lieu quelques jours plus tard à Washington entre des membres de l'ambassade de Belgique et plusieurs diplomates américains. Forcés de réagir, ceux-ci s'empressent de rassurer les Belges sur l'importance qu'accorde le *National Military Establishment* (NME) à la défense du Congo belge qui, rappelons-le, constitue à lui seul un territoire plus vaste que celui de l'ensemble des pays d'Europe occidentale membres de l'OTAN⁷⁵³. Au point, précisent les experts américains, que cette question présente aux yeux des États-Unis plus de valeur que toute assurance particulière. En réalité, au-delà des déclarations généreuses, les Américains demeurent extrêmement prudents⁷⁵⁴. Le 10 décembre 1948, le département d'État, qui réaffirme certes son attachement à l'inviolabilité du Congo, informe l'ambassade belge à Washington qu'il n'est décidément pas favorable à l'extension de l'aire géographique du Pacte atlantique ni à

⁷⁵⁰ « Telegram by Alan G. Kirk to State Department (Brussels, 29 Nov. 1948) » in *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1948*, vol. III, *Western Europe*, Washington, US Government Printing Office, 1974, pp. 298-299.

⁷⁵¹ AGR, « Conseil des ministres du 7 janvier 1949 à 10 h 15. PV n°6 », pp. 2-3. Librement consultable à l'adresse Internet : <http://arrow.arch.be/ddd/chronolog.htm>

⁷⁵² « The Ambassador in Belgium (Kirk) to the Secretary of State (Brussels, 22 Jan. 1949) », *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1949*, vol. IV, *Western Europe*, Washington, US Government Printing Office, 1975, pp. 43-44.

⁷⁵³ FPHS, n°3253 (CD n°13), Lettre de Theodore C. Achilles, chef de la division de l'Europe occidentale, à Roger Taymans, conseiller d'ambassade, Washington, 10 décembre 1948, 1 p.

⁷⁵⁴ L. Kaplan, *NATO 1948. The Birth of the Transatlantic Alliance*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2007, p. 121.

ce qu'il englobe d'ailleurs aucun territoire situé en Afrique⁷⁵⁵. Malgré ce refus, le baron Silvercruys croit pouvoir informer Spaak que les autorités américaines sont disposées à procéder à un nouvel échange de vues avec les Belges sur le problème de la sécurité du Congo⁷⁵⁶.

À Bruxelles, les autorités responsables mettent à profit la lenteur des discussions avec les Américains pour préciser leur point de vue. Pour le baron Hervé de Gruben, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, le Congo « ne pourrait être menacé que par un bombardement aérien effectué à longue distance et éventuellement par des bombes atomiques, en particulier dans la région minière du Katanga ». Aussi estime-t-il qu'en accord avec le ministère de la Défense nationale, on pourrait envisager de demander au Pentagone la livraison d'appareils de détection au radar, d'avions ou « de projectiles du type approprié pour la défense contre les bombardiers lourds »⁷⁵⁷. Ce projet a pourtant peu de chances de se concrétiser. Car les Belges et les Américains demeurent profondément divisés sur la nature de la menace qui pourrait peser sur le Congo. Pour les Américains, une menace intérieure de type cinquième colonne n'est pas à négliger. En revanche, le danger d'un raid aérien ennemi sur le territoire congolais ne représente pour eux qu'une possibilité éloignée. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ils insistent à plusieurs reprises auprès des dirigeants de l'Union minière du Haut-Katanga pour qu'ils améliorent les standards de sécurité grâce à un nouveau système d'alerte et pour qu'ils assurent eux-mêmes la sûreté des accès routiers aux mines d'uranium de Shinkolobwe. Les Belges au contraire craignent surtout une incursion par les airs compte tenu du grand rayon d'action des derniers appareils de fabrication soviétique et des missiles balistiques intercontinentaux. Ils estiment en effet que le Katanga constitue une cible idéale pour des bombardements stratégiques ennemis, en provenance surtout des régions de la Mer Noire, puisque se concentrent dans cette province des forces armées, des lignes de communication et des sources importantes d'énergie (mines et centrales hydroélectriques). C'est ce qui explique leur insistance auprès des Américains pour obtenir de l'aide afin d'assurer la protection aérienne de la colonie. C'est en tout cas ce qui les pousse à leur demander d'insérer dans le projet d'Accord d'aide pour la défense mutuelle (MDAP) un

⁷⁵⁵ FPHS, n°3254 (CD n°13), Note « Top secret. Defense of the Belgian Congo (Washington, 10 Dec. 1948 », 1 p. Document reproduit dans *FRUS 1948*, vol. I, *General. The United Nations*, Part. 2, Washington, US Government Printing Office, 1976, pp. 791-792.

⁷⁵⁶ FPHS, n°3252 (CD n°13), « Pacte de l'Atlantique et défense du Congo belge ». Lettre de Robert Silvercruys, ambassadeur, à P.-H. Spaak, Washington, 13 décembre 1948, 1 p.

⁷⁵⁷ FPHS, n°3251 (CD n°13), Note d'H. de Gruben « Les États-Unis et la protection du Congo », Bruxelles, 4 janvier 1949, 1 p.

article qui prévoit la possibilité pour la Belgique de transférer librement au Congo du matériel militaire mis à sa disposition⁷⁵⁸. Las, ils se heurtent une nouvelle fois à un refus catégorique du département d'État. Celui-ci estime en effet ne pas pouvoir intervenir, via une aide financière directe ou la fourniture d'armes, dans les charges résultant de la défense de la colonie belge. Tout au plus les Américains pourraient-ils accepter que du matériel soit mis à la disposition de l'armée belge au Congo mais, s'empressent-ils d'ajouter, à titre temporaire et à des seules fins d'entraînement⁷⁵⁹.

Au grand regret des Belges, le MDAP signé à Washington le 27 janvier 1950 est totalement muet en ce qui concerne la défense du Congo. En son article 2, répétant une pratique déjà éprouvée dans le cadre du plan Marshall, le texte ne prévoit que le transfert au gouvernement des États-Unis de certaines matières premières qui pourraient être disponibles en Belgique ou dans les territoires placés sous sa souveraineté et dont les Américains pourraient avoir besoin⁷⁶⁰. Les Américains ne manquent d'ailleurs aucune occasion pour insister sur le caractère bilatéral de l'Accord afin de prévenir toute tentation belge de l'invoquer pour élargir au Congo la couverture militaire de l'OTAN. C'est bien ce que leur expliquera très clairement en mars 1950 le général Omar Bradley, chef d'état-major interarmes des États-Unis, quand les Belges tenteront une dernière fois d'obtenir une plus grande protection des mines katangaises à travers le *Medium Term Defence Plan* qui définit l'aide militaire de l'Alliance atlantique⁷⁶¹. Sur ce point, on peine donc à suivre Pascal Deloge quand il écrit, à propos de l'exclusion des territoires d'outre-mer de l'OTAN, que « les petits pays ne voulaient pas voir leurs engagements portés à une dimension mondiale ». Car comme on le voit dans le cas précis de la Belgique, ce sont bien les États-Unis qui se sont opposés à l'inclusion du Congo que les Belges espéraient obtenir⁷⁶².

⁷⁵⁸ G. T. Mollin, *Die USA und der Kolonialismus...*, p. 261.

⁷⁵⁹ « Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State for European Affairs (G. W. Perkins), Washington, 25 July 1952 », *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1952-1954*, vol. XI, Part. 1: *Africa and South Asia*, Washington, US Government Printing Office, 1983, pp. 406-409.

⁷⁶⁰ J. Helmreich, *Gathering Rare Ores...*, pp. 219-220. Voir « Accord d'aide pour la défense mutuelle entre la Belgique et les États-Unis d'Amérique », in *Chronique de politique étrangère*, vol. III, n°2, mars 1950, pp. 278-282.

⁷⁶¹ Voir à ce propos A. M. Johnston, « The Construction of NATO's Medium Term Defence Plan and the Diplomacy of Conventional Strategy (1949-1950) », in *Diplomacy and Statecraft*, vol. 12, n°2, 2001, pp. 79-124.

⁷⁶² P. Deloge, *Une coopération difficile...*, p. 383.

5. La base métropolitaine de Kamina

C'est dans cette ambiance internationale que s'inscrit la construction, entre 1949 et 1953, de la base militaire de Kamina (BAKA) sous l'autorité conjuguée du ministère de la Défense nationale et du gouverneur général du Congo⁷⁶³. Le chantier fait suite notamment à un lobbying efficace exercé à Bruxelles par le colonel BEM Janssens. Une mission de reconnaissance lui est personnellement confiée dès juillet 1948 par le ministre de Fraiteur, avec l'accord du gouvernement, afin de jeter les bases de l'établissement d'unités de l'armée métropolitaine sur le territoire congolais. Aux yeux des autorités belges, la création de Kamina doit faire de la colonie le centre de gravité militaire du continent africain. Pour les stratèges, la base katangaise se justifie à la fois par la nécessité de disposer des espaces pour mener la lutte et la contre-offensive, par le besoin de considérer la défense de la Belgique comme un tout indivisible et donc par l'intérêt de réaffirmer la souveraineté belge sur le Congo⁷⁶⁴. À ce propos, on répète aussi que le séjour dans la colonie de jeunes Belges issus de toutes les couches de la population fera mieux connaître le Congo dans le pays et facilitera les contacts entre la métropole et la colonie. Pour la force aérienne, la base doit constituer un point d'appui éloigné et de réserve où pourront être stationnés et déployés les éléments pondéreux de l'aviation⁷⁶⁵. Pour l'armée de terre, elle doit servir d'échelon de recueil en cas de conflit en Europe et fournir des dépôts et des ateliers spécialisés pour permettre à des unités spécialisées d'effectuer des stages et des manœuvres de tir⁷⁶⁶. Outre ses fonctions de ravitaillement, Kamina consiste en une école de pilotage, une école de saut et en une base aérienne qui rend possible le séjour en Afrique d'escadrilles belges en manœuvre, en opération de guerre ou en opération de police⁷⁶⁷. Elle accueille aussi des éléments de la force terrestre, dont des parachutistes et des commandos de l'armée belge⁷⁶⁸. Symboliquement, la création de Kamina est également très importante puisque pour la première fois le ministère

⁷⁶³ Voir l'intervention du colonel BEM Eugène De Greef, ministre (technicien) de la Défense nationale, au Cercle royal africain de Bruxelles, « Kamina, bastion idéal de notre colonie », dans *Revue congolaise illustrée*, n° 4, avril 1951, pp. 27-28.

⁷⁶⁴ Pour une description historique, on consultera J.-M. Grégoire, *Kamina base militaire. Origine et réalisation*, Knokke, 2000, 95 p. et surtout E. Marlière, *Kamina : base militaire et cité gouvernementale*, Mémoire de licence inédit en histoire, Université de Liège, 2008-2009, 122 p.

⁷⁶⁵ Major-aviateur De Rijker, « Kamina », in *Bulletin périodique du ministère de la Défense nationale*, n°12, 1953, pp. 1-11.

⁷⁶⁶ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2179/4, Note de renseignement par le capitaine Costa de Beauregard : base militaire de Kamina (Congo belge), Paris, 14 novembre 1952, p. 2.

⁷⁶⁷ « Où en est la base coloniale aérienne de Kamina ? », in *Le Courrier d'Afrique*, n°42-43, 11-12 février 1950, p. 3.

⁷⁶⁸ L. Champion, « La construction de la base de Kamina », in *L'Armée. La Nation*, 1^{er} janvier 1959, pp. 43-47.

des Colonies vend au ministère de la Défense nationale une parcelle du territoire congolais. Base métropolitaine, elle ne comporte en effet que des troupes métropolitaines⁷⁶⁹. Pour les coloniaux, Kamina est donc accueillie comme la preuve que la défense du Congo n'est plus supportée uniquement par le budget de la colonie mais bien par la nation toute entière. La visite de deux jours qu'effectue à Kamina le Premier ministre Joseph Pholien en août 1951 à l'occasion de son voyage officiel en Afrique du Sud contribue sans doute à renforcer ce sentiment national⁷⁷⁰.

Située à 1200 km de Léopoldville et à 1500 km de la côte atlantique sur un haut plateau désertique dont le relief correspond tout à fait aux besoins de l'aviation tout en étant proche d'un carrefour de voies de communication, dont le fameux chemin de fer du Bas-Congo au Katanga (BCK), la base métropolitaine de Kamina qui s'étend sur 50.000 hectares est vite présentée comme une pièce majeure de la stratégie africaine de la Belgique et comme le premier élément d'une unification des moyens militaires congolais et métropolitains⁷⁷¹. Étant la plus grande base militaire d'Afrique, elle est aussi considérée comme un chaînon d'importance capitale dans la grande ligne des bases interafricaines. L'ampleur et le coût des installations (plus de 2,5 milliards de francs) témoignent en tout cas de la volonté des Belges d'assurer leurs arrières et d'affirmer leur présence sur le long terme au cœur de l'Afrique⁷⁷². Placée sous le commandement du lieutenant-colonel Émile Janssens, vétéran des campagnes d'Afrique, la base de Kamina est d'ailleurs conçue comme « un refuge de souveraineté [...] loin des points névralgiques d'Europe »⁷⁷³. Ce qui, notons-le au passage, vaudra bientôt à la base de Kamina le sobriquet particulièrement explicite de « Couillonville » auprès de ses détracteurs et dans certains milieux coloniaux⁷⁷⁴. Prolongement en profondeur de la défense de la Belgique, Kamina est aussi, on l'a dit, un chaînon de la défense stratégique et interalliée de l'Afrique.

⁷⁶⁹ Musée royal de l'Afrique centrale (MRAC), Papiers F. Vandewalle, « Note au sujet de l'utilisation de Congolais par la base mixte armée-aviation de Kamina », Liège, 20 janvier 1949, 5 p.

⁷⁷⁰ Archives du Palais royal (Bruxelles), Fonds Joseph Pholien, dossier n°1038, « Note au sujet de la base de Kamina », 1951, 3 p.

⁷⁷¹ É. Janssens, « La base de Kamina », in *La Revue coloniale belge*, n° 186, 1^{er} juillet 1953, pp. 481-483.

⁷⁷² E. Janssens, « La base de Kamina dans la défense du continent africain », in *Bulletin de la Force aérienne*, n°50, 1950, pp. 1-2.

⁷⁷³ É. Janssens, *J'étais le général Janssens*, Bruxelles, Dessart, 1961, p. 21.

⁷⁷⁴ J. Kestergat, *Quand le Zaïre s'appelait Congo. L'aventure coloniale belge*, Bruxelles, Ed. Legrain, 1985, p. 190.

Les premiers paracommandos belges stationnés au Congo en temps de paix s'installent à Kamina en 1953⁷⁷⁵. Entre-temps, l'idée d'un réduit national en Afrique reste fermement à l'ordre du jour même si l'Afrique centrale semble plus menacée qu'auparavant. Ainsi en 1952, en pleine guerre de Corée, les militaires belges estiment que « si un conflit armé venait à éclater entre les grandes Puissances, il prendrait un caractère intercontinental. L'éloignement et l'étendue du Congo qui, jusqu'à présent, lui conféraient une certaine protection ne lui donneraient plus qu'une sécurité relative. Les progrès de l'aviation ont raccourci les distances. La dernière guerre, commencée en Pologne, a provoqué de sanglants combats en Afrique du Nord ; une nouvelle guerre ne pourrait-elle entraîner des rencontres sur l'Équateur ? »⁷⁷⁶. Mais il en faut bien davantage pour modifier les plans initiaux. Ainsi au retour trois ans plus tard d'une tournée d'inspection au Congo, une délégation de la commission sénatoriale de la Défense estimera encore que les bases d'Afrique « pourront incontestablement constituer, en cas de conflit généralisé et à la lueur des enseignements que nous a fournis la dernière guerre mondiale, un véritable camp de retranchement et de regroupement pour les forces de la métropole en cas d'invasion du territoire ». Et les parlementaires de marteler : « nous pensons qu'on ne peut séparer l'avenir du Congo de celui de la métropole et que chaque fois que nous nous préoccupons de l'organisation de la défense du territoire belge il faut du même coup transposer nos préoccupations vers le Congo »⁷⁷⁷.

Poursuivant la logique du réduit national jusqu'au bout, le ministère des Affaires étrangères réaffirme à plusieurs reprises la nécessité impérieuse de ne laisser qu'aux Belges le contrôle de la base de Kamina. C'est ainsi que les demandes de l'armée de l'Air pour permettre à des pays amis d'entraîner des pilotes au Congo afin de les familiariser au survol des régions tropicales sont systématiquement écartées. Répondant en 1954 à une sollicitation de la Force aérienne des Pays-Bas, du Danemark et de la Norvège, alliés de la Belgique dans le cadre de l'OTAN, le ministère des Colonies se montre lui aussi très ferme et attire l'attention du gouvernement sur les conséquences politiques d'une telle mesure. Convaincus que la présence d'officiers étrangers à Kamina appellera forcément la visite sur place des autorités militaires de chacun des pays concernés, les experts de la Place royale pointent

⁷⁷⁵ Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Papiers E. Janssens, document n°15, Lettre de M. Van den Abeele, secrétaire général du ministère des Colonies, au gouverneur général L. Pétilion : « Emploi des troupes métropolitaines (paracommandos) à la colonie », Bruxelles, 20 juin 1953, 2 p.

⁷⁷⁶ Archives privées du colonel Louis Marlière, Spa, « Rapport de la délégation de la commission de Défense nationale du Sénat sur la visite aux bases métropolitaines. Secret », Bruxelles, décembre 1955, p. 2.

⁷⁷⁷ *Ibid.*, p. 3.

immédiatement le danger en insistant sur les effets psychologiques qu'une telle situation ne manquera pas d'entraîner : « ces allées et venues seront commentées dans les milieux congolais évolués. La présence d'élèves-pilotes étrangers rendra encore plus sensible à ces mêmes évolués l'impossibilité où ils sont de faire partie de la Force aérienne métropolitaine ». Et le ministère des Colonies d'en conclure : « nous allons créer un précédent qui pourrait déforcer notre position si nous avons dans l'avenir à considérer une demande similaire émanant d'autres pays quels qu'ils soient : de certains pays africains par exemple »⁷⁷⁸. Le haut diplomate Jacques Delvaux de Fenffe ne peut qu'approuver cette position lui qui craint que l'utilisation du Congo comme une possible zone OTAN éveille des sentiments nationalistes chez certains Congolais hostiles à l'idée que la colonie puisse arbitrairement être attirée dans une guerre mondiale et potentiellement victime de représailles : « les anticolonialistes ne tarderaient pas à relever l'affaire et à y trouver un argument de propagande contre nous »⁷⁷⁹.

Le ministère de la Défense nationale ne rencontrera pas plus de succès quand il évoquera plus tard la création à Kamina d'un centre belgo-néerlandais d'entraînement pour pilotes en vue de rentabiliser les installations et surtout de donner une suite pratique en Afrique à l'accord de coopération militaire que la Belgique et les Pays-Bas ont signé en 1948 à La Haye. L'opposition du ministère des Affaires étrangères sera tout aussi catégorique. Car il n'y a, en l'occurrence, guère de coopération Benelux qui vaille. Ce qui fait même dire à Delvaux de Fenffe qui pointe du doigt de nouvelles formes insidieuses d'atteinte à l'intégrité des territoires congolais que « ce qu'est Benelux pour la Hollande, l'intégration européenne risque de l'être pour d'autres ; elle devrait avoir pour corollaire une certaine internationalisation, au moins économique, des colonies africaines. D'aucuns, qui ne nous ont jamais pardonné notre installation dans le centre africain, suivent avec intérêt une évolution qui permettrait peut-être de faire valoir leurs droits »⁷⁸⁰. Parce que l'argument Benelux n'est pas considéré comme suffisamment fort par les diplomates belges pour pouvoir résister aux demandes similaires pouvant émaner d'autres pays parmi lesquels les États-Unis dont on répète à Bruxelles qu'ils seraient prêts à envoyer des *Marines* au Congo pour renforcer sa

⁷⁷⁸ CEGES, Archives Jacques Delvaux de Fenffe, dossier AA 669/22, « Note sur l'entraînement d'élèves-pilotes étrangers à Kamina », Bruxelles, 1954, p. 1.

⁷⁷⁹ *Ibid.*, p. 2.

⁷⁸⁰ Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Archives Afrique, Série Congo antécédents, Boîte 76, Note de J. Delvaux de Fenffe « Le Congo belge et les grandes puissances », Bruxelles, 25 juin 1954, p. 20.

sécurité. D'une manière générale, on considère qu'accueillir des militaires étrangers à Kamina ouvrirait une brèche dangereuse dans la politique que la Belgique a constamment et soigneusement suivie dans toutes les questions qui touchent à la défense de ses territoires d'Afrique. Le raisonnement est limpide : alors même que la Constitution ne prévoit pas le stationnement de forces militaires étrangères sur le territoire congolais, toutes les mesures de sauvegarde de la souveraineté du pays doivent au contraire être prises pour permettre à la Belgique de poursuivre sa politique en Afrique. La plus grande prudence s'impose donc⁷⁸¹.

6. Les travaux du Comité ministériel de défense

Bien sûr il n'y a pas que la base de Kamina. L'explosion en août 1949 de la première bombe atomique soviétique, le déclenchement cinq mois plus tard de la guerre de Corée et l'intérêt manifeste des Alliés pour la sécurité des points stratégiques du Congo poussent en effet les Belges à accélérer les choses⁷⁸². La défense de la colonie en cas de Troisième Guerre mondiale est jugée à ce point importante par le gouvernement qu'elle fait l'objet d'un examen détaillé au sein du Comité ministériel de défense (CMD). Pendant toutes les années cinquante, le CMD constitue en effet l'enceinte dans laquelle se définissent et se décident de façon collégiale et au plus haut niveau politique les choix du pays en matière de sécurité intérieure et extérieure. Le principe de sa création est adopté en Conseil des ministres dès le 14 juillet 1950, soit trois semaines à peine après que les troupes nord-coréennes aient franchi le 38^e parallèle⁷⁸³. La mise en place du CMD est néanmoins tenue secrète afin, semble-t-il, de ne pas augmenter le sentiment de psychose qui gagne la population. L'arrêté royal du 3 août 1950 portant création du CMD n'est en effet pas publié au *Moniteur belge*. En réalité, la création en Belgique d'une cellule unique pour la définition de la politique de défense est dans l'air depuis plusieurs mois. En mai 1950, les services de la Chancellerie déplorent déjà le fait « qu'il n'existe pas, sur le plan des ministres responsables, de coordination organique de la politique générale de défense, notamment sous ses aspects internationaux. Cette lacune présente le grave inconvénient d'exposer l'attitude prise par les différents ministres responsables devant les instances internationales à l'incertitude ou à l'incohérence et, en tout

⁷⁸¹ CEGES, Archives Jacques Delvaux de Fenffe, dossier AA 669/22, « Note sur un centre hollando-belge d'entraînement pour pilotes à Kamina », Bruxelles, 1957, 3 p.

⁷⁸² Mollin G. T., *Die USA und der Kolonialismus ...*, pp. 256-273.

⁷⁸³ AGR, « Conseil des ministres du 14 juillet 1950. PV n°7 », p. 6. Librement consultable à l'adresse Internet : <http://arrow.arch.be/ddd/chronolog.htm>

cas, de priver le gouvernement belge en cette matière d'une doctrine unique et coordonnée »⁷⁸⁴. D'un point de vue pratique, le CMD a pour fonction de poursuivre l'étude des problèmes posés par la défense du pays sur les plans intérieur et extérieur, de déterminer et de coordonner toutes les mesures concernant la mobilisation de la Belgique et la protection de la population en cas de guerre. Participent aux travaux du CMD le Premier ministre (président) et les ministres des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, de la Défense nationale (vice-présidents) ainsi que les ministres des Affaires économiques et des Classes moyennes, de l'Intérieur, des Colonies, des Communications et des Finances⁷⁸⁵. Régulièrement, des représentants de la Sûreté de l'État sont aussi invités aux réunions du comité.

Pour l'aider dans sa tâche, le CMD se voit doté d'une Commission pour les problèmes internationaux de défense (CPID) et d'une Commission pour les problèmes nationaux de défense (CPND). Au total, le CMD tiendra trente et une réunions entre le 10 août 1950 et le 8 mars 1954, consacrant pas moins de neuf de ses séances de travail au rôle du Congo dans la défense de la Belgique. En collaboration avec des hauts fonctionnaires du ministère des Colonies, on se penche notamment sur la révision éventuelle du plan décennal pour le développement économique et social du Congo en vue de satisfaire les besoins de la mobilisation et dresser la liste des produits coloniaux susceptibles d'intéresser la métropole et les pays partenaires de l'OTAN⁷⁸⁶. Dès sa mise sur pied, le CMD crée en son sein un groupe de travail qui, animé par des experts coloniaux et par des représentants de l'état-major de l'armée belge, s'efforce aussi de dresser l'état des besoins militaires du Congo. Figurent au programme de ce groupe *ad hoc* l'examen du maintien de l'ordre intérieur, l'utilisation en temps de guerre des miliciens non volontaires belges sur le territoire colonial, l'étude des rapports du Congo avec les États voisins en ce qui concerne l'organisation de la défense commune, la défense des sites industriels et des mines d'uranium du Katanga, la collaboration militaire belgo-américaine, l'amélioration de la chaîne de commandement en temps de paix et en temps de guerre, la liaison entre les forces métropolitaines et la Force

⁷⁸⁴ Archives du Palais royal (Bruxelles), Fonds Joseph Pholien, dossier n°1095, Note « Très secret. Organisation interne des comités intéressant la défense nationale », Bruxelles, 15 mai 1950, p. 1.

⁷⁸⁵ Archives de l'État (Bruges), Archives Achille Van Acker, dossier n°1289, texte « secret » de l'arrêté royal portant création d'un Comité ministériel de défense, 3 août 1950, 4 p.

⁷⁸⁶ AGR, Fonds CMD, dossier n°15, « Comité ministériel de défense. PV de la réunion du 27 juin 1951, n°15 », pp. 11-14 ; Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Archives Cabinet MDN 1951, n°7, dossier 160, « Projet concernant la prospection économique de la colonie au profit des Forces armées », Bruxelles, janvier 1951, p. 11.

publique et la préparation de manœuvres d'exercice⁷⁸⁷. Des textes législatifs sont également préparés pour pouvoir être immédiatement utilisés au cas où les nécessités l'exigeraient.

Quoi qu'il en soit des solutions envisagées, les travaux du CMD ne tardent pas à mettre en évidence le caractère dépendant de la situation dans laquelle se trouve la Belgique. Qu'elles le veuillent ou non, les autorités du pays ne peuvent en effet plus envisager en pleine Guerre froide la défense du Congo sous un angle strictement national. Dans l'incapacité matérielle de soustraire la colonie à tout droit de regard étranger, les Belges sont donc bien obligés d'envisager les données du problème sous l'angle d'une certaine coopération avec leurs partenaires occidentaux. S'adressant en février 1951 au Premier ministre Joseph Pholien, Paul van Zeeland explique parfaitement la nature des difficultés à surmonter : « l'évolution économique et même politique du monde a considérablement augmenté la part de l'Afrique dans les préoccupations du monde international ; ce continent s'ouvre de plus en plus aux activités des puissances européennes et américaine, voire d'autres encore. Le moment où les territoires coloniaux vivaient en quelque sorte repliés sur eux-mêmes ou constituaient des zones réservées à l'influence exclusive des États qui les possédaient [...] est dépassé et force est à ceux-ci d'ouvrir plus largement les portes de ces territoires à des activités étrangères. La politique spécifiquement européenne, je devrais plutôt dire la politique des puissances du Pacte atlantique, postule d'ailleurs des contacts entre ces puissances de plus en plus étroits et solidaires au sujet de l'Afrique. Ceci n'est pas relevé pour diminuer la nécessité de la vigilance qui s'impose au gouvernement du roi en la matière. Bien au contraire, mon observation ne vise qu'à montrer la complexité du problème »⁷⁸⁸.

7. Les Américains et la défense du Congo

On l'a dit, les Belges ne sont en effet pas les seuls à s'inquiéter. Dès 1945, les Américains s'intéressent eux aussi à la sécurité du Congo et tout particulièrement à celle des mines d'uranium situées à Shinkolobwe, au sud de la très riche province du Katanga⁷⁸⁹. Mais l'inviolabilité du territoire congolais et de ses confins doit être assurée en accord avec les plans des stratèges américains qui répètent que l'Afrique doit devenir une position atlantique,

⁷⁸⁷ AMAEB, Microfilm P 401 III/Df 409, « Secret. Comité ministériel de défense. PV de la réunion du 17 juin 1952, n°20 », 16 p.

⁷⁸⁸ AGR, Fonds CMD, dossier n°67, Lettre de P. van Zeeland à J. Pholien, Bruxelles, 6 février 1951, p. 2.

⁷⁸⁹ A.-S. Gijs, *Le pouvoir de l'absent : les avatars de l'anticommunisme au Congo (1920-1961)*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2016, pp. 267-313.

c'est-à-dire une zone placée sous la protection militaire des États-Unis. À cet égard, les débats liés à l'utilisation au Congo d'une partie des crédits fournis à la Belgique dans le cadre du plan Marshall montreront bientôt l'importance qu'accordent les États-Unis à la sécurité de leurs approvisionnements en matières premières stratégiques d'origine coloniale. L'état-major américain ne s'en cache d'ailleurs pas. A l'été 1952, lors d'une tournée d'inspection au Congo, le général Thomas B. Wilson, directeur de la *US Defence Materials Procurement Agency*, ne se fait pas prier pour expliquer à ses interlocuteurs belges à quel point la défense du Congo constitue une priorité pour les autorités de Washington. Et il se veut particulièrement rassurant quand il affirme : « que l'ennemi éventuel sache bien qu'il n'a aucune chance de succès en cas d'agression. En d'autres termes, nous voulons créer chez tout ennemi éventuel la conviction que s'il voulait commettre une agression, il ne tenterait pas une entreprise qui implique de grands risques mais il se condamnerait tout simplement à subir inévitablement lui-même une catastrophe et une défaite sans pareilles »⁷⁹⁰. En réalité, au-delà des discours de circonstance, plusieurs scénarios sont envisagés au Pentagone. Certains stratèges américains au sein de la *Military Intelligence Division* (MID) formulent ainsi l'hypothèse d'un ennemi intérieur. Dans la ligne de la doctrine Truman de lutte contre l'expansion communiste, ils s'interrogent en effet sur la possibilité pour les Soviétiques de favoriser la subversion idéologique et de lancer des cinquièmes colonnes à travers le continent africain pour saboter les arrières⁷⁹¹. D'autres craignent plutôt que des troupes de l'Armée rouge mènent au Katanga des actions éclair comparables à l'attaque de la base navale américaine de Pearl Harbor par l'aviation japonaise en décembre 1941. Ou encore que les Soviétiques cherchent à prendre pied en Afrique pour s'accaparer les gisements de matières premières stratégiques du Congo, et en particulier les réserves d'uranium. Dont on sait qu'elles fournissent depuis 1942 la majeure partie du combustible qu'utilisent les États-Unis pour développer leur programme militaire nucléaire (voir chapitre 7, vol. 2).

Les spécialistes des questions atomiques au sein du Département d'État convainquent bientôt George Marshall de l'urgence du danger. En accord avec les Britanniques qui disposent déjà de bases militaires en Afrique, les Américains songent un temps à assurer la couverture aérienne du territoire congolais en cas d'agression extérieure. Malgré l'extrême susceptibilité des Belges qu'inquiète un interventionnisme allié trop marqué dans la colonie, la *Central*

⁷⁹⁰ « Un général américain parle du Congo et des États-Unis », in *Le Courrier d'Afrique*, 12-13 juillet 1952, p. 12.

⁷⁹¹ J. Helmreich, *United States Relations with Belgium and the Congo (1940-1960)*, Newark/Londres, University of Delaware Press/Associated University Presses, 1998, p. 152.

Intelligence Agency (CIA) est également alertée et prévoit des mesures de contre-sabotage sur les sites industriels du Katanga. Enfin, un consulat américain est bientôt ouvert à Élisabethville afin de renseigner les autorités de Washington sur l'éventuelle poussée communiste parmi les populations locales⁷⁹². Pour les autorités belges qui examinent à plusieurs reprises ces questions au sein du CMD, la protection des mines d'uranium du Katanga revêt une importance capitale pour tous les Alliés et ressort du domaine de la politique étrangère d'alliance⁷⁹³. Considérant que la défense de la riche province intéresse au premier chef les États-Unis, les Belges jugent indispensable de recourir à l'aide financière des Américains, soit de façon directe par la fourniture du matériel et des armements nécessaires, soit de façon indirecte via l'augmentation du prix de vente ou de la taxe de sortie sur l'uranium. Expliquant à l'ambassadeur américain à Bruxelles que le gouvernement belge est prêt à augmenter son effort budgétaire pour apporter son concours le plus complet à la défense commune du monde démocratique dans le cadre du Pacte atlantique, le ministre des Affaires étrangères Paul Van Zeeland n'hésite ainsi pas à répéter que le Congo peut certes fournir des matières de haut intérêt stratégique mais à la condition, ajoute-t-il aussitôt, d'augmenter dans plusieurs cas les investissements⁷⁹⁴. En réalité, l'aide matérielle directe rencontre les faveurs du ministère des Colonies qui, craignant pour la souveraineté belge, estime que la livraison de matériel militaire dans des conditions strictement précisées favorisera moins l'immixtion américaine dans les affaires intérieures du Congo⁷⁹⁵.

En 1950, dans la foulée de la réflexion lancée par le ministère de la Défense nationale, le ministère des Affaires étrangères crée une Commission belgo-américaine pour l'étude du problème de la défense du Congo qui regroupe des diplomates, des experts militaires, des fonctionnaires coloniaux et des délégués de l'ambassade américaine à Bruxelles. Elle est placée sous la présidence du conseiller de gouvernement Franz Leemans, délégué du ministre van Zeeland⁷⁹⁶. En octobre 1950, André Dequae, nouveau ministre des Colonies, convoque

⁷⁹² J. Helmreich, *Gathering Rare Ores. The Diplomacy of Uranium Acquisition (1943-1954)*, Princeton, Princeton University Press, 1986, p. 217-224.

⁷⁹³ « Le Congo est-il une terre de sécurité en cas de guerre ? », in *Le Peuple*, 15 février 1951, p. 1.

⁷⁹⁴ Archives UCL-CEHEC, Fonds Jean Duvieusart, farde n°57, « PV n°15 du Conseil des ministres du 4 août 1950 », p. 8. Document reproduit dans L. De Vos, É. Rooms, P. Deloge et J.-M. Sterkendries, *Documents diplomatiques belges (1941-1960). De l'indépendance à l'interdépendance*, t. II, *Défense*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1998, p. 447.

⁷⁹⁵ AMAEB, Microfilm P 401 III/Df 409, « Secret. Comité ministériel de défense. PV de la réunion du 17 juin 1952, n°20 », pp. 3-10.

⁷⁹⁶ Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Archives Afrique, Série Congo antécédents, Boîte 76, Compte rendu de la réunion belgo-américaine. Ministère des Affaires étrangères, 21 septembre 1950, 9 p.

ensemble ses collègues des Affaires étrangères et de la Défense nationale ainsi que l'ambassadeur des États-Unis à Bruxelles Robert D. Murphy⁷⁹⁷. La réunion fait clairement ressortir qu'il est indispensable d'assurer, en temps de guerre, la protection commune du Congo pour lui permettre de continuer à produire en grande quantité des matières premières⁷⁹⁸. De même insiste-t-on sur l'importance d'une voie routière sécurisée entre l'Est du Congo et les accès sur l'Océan Atlantique. Et l'on répète que la mine d'uranium de Shinkolobwe et les centrales hydroélectriques de Katanga sont vulnérables par la voie des airs.

Aussitôt est mise sur pied à Léopoldville, autour du gouverneur général Eugène Jungers et en liaison directe avec le major BEM Ferdinand Loots, conseiller militaire du ministre des Colonies, une commission d'experts chargée de l'étude des enjeux de la défense de la colonie en temps de paix comme en temps de guerre. Ces spécialistes doivent notamment préparer les réponses à apporter au questionnaire établi par le général américain John Taylor et par la Commission belgo-américaine au sujet de la situation militaire et politique au Congo face aux menaces intérieures et extérieures. Les interrogations américaines portent, pêle mêle, sur la présence communiste au Congo, sur les moyens dont disposent en Afrique les services de la Sûreté de l'État et du renseignement, sur les risques de sabotage économique, sur la défense des installations industrielles du Katanga, sur l'organisation, l'entraînement, les équipements et les capacités d'intervention de la Force publique congolaise et des premières forces belges métropolitaines stationnées dans la colonie, sur l'état des aérodromes et de la défense anti-aérienne ou encore sur l'état d'esprit des troupes indigènes⁷⁹⁹. Il importe de relever ce dernier point car il démontre que sur le plan politique, les risques d'un mouvement de contestation des populations locales ou des ouvriers de l'Union minière du Haut-Katanga (UMHK), les possibilités d'une grève durable et la mise hors service des usines et des mines sont pris en compte. Est même évoqué le risque d'une arrivée au pouvoir en Belgique d'un gouvernement procommuniste, même si l'on ne compte plus de ministre communiste à Bruxelles depuis

⁷⁹⁷ Archives privées du colonel Louis Marlière, Spa, Dossier P annexé au compte rendu de la première réunion plénière de la commission d'experts. Note « La défense du Congo. Point de vue de la colonie. Très secret », Léopoldville, 8 novembre 1950, p. 2.

⁷⁹⁸ Archives privées du colonel Louis Marlière, Spa, Note du général-major A. Gilliaert, commandant en chef de la Force publique, « La défense du Congo. Point de vue de la colonie. Note de la 2^{ème} section », Léopoldville, 2 novembre 1950, p. 3.

⁷⁹⁹ Archives privées du colonel Louis Marlière, Spa, Dossier Q annexé au compte rendu de la première réunion plénière de la commission d'experts. Note « Réponses au questionnaire américain dit « Questionnaire Taylor ». Très secret », Léopoldville, 8 novembre 1950, 5 p.

mars 1947⁸⁰⁰. Compte tenu des dangers identifiés, la commission d'experts admet immédiatement la possibilité pour des observateurs américains d'inspecter les infrastructures industrielles belges au Katanga et dans la région du Bas-Congo, artère vitale du pays. Il est toutefois jugé à Bruxelles « désirable de ne pas donner aux Américains l'occasion de s'imposer pour pallier une déficience belge 'absolue' ». Côté belge, on agite en effet les risques pour la stabilité de la politique indigène en rappelant les incidents créés par la présence de soldats noirs américains à Matadi et à Élisabethville en 1942 et en 1943⁸⁰¹.

Mais les choses ne traînent décidément pas. Dès le mois de novembre 1950, sous la conduite du général Thomas T. Handy, les délégués américains à la commission d'étude sur la défense de la colonie séjournent deux semaines au Congo. À bord d'un avion de la Force aérienne belge, ils visitent successivement Luluabourg, la garnison d'Élisabethville, le chantier de la base métropolitaine de Kamina, les casernes de la Force publique et les installations du gouverneur général à Léopoldville (quartier administratif de Kalina) ainsi que les unités de Stanleyville, Matadi et Banane⁸⁰². Deux mois plus tard, le nouveau secrétaire américain à la Défense George C. Marshall, informe le secrétariat d'État et les responsables de l'*Atomic Energy Commission* (AEC) des mesures qu'il compte prendre pour renforcer la sécurité des mines d'uranium au Congo et prévenir ainsi toute rupture d'approvisionnement du précieux minerai vers les États-Unis. Favorable à un accroissement des moyens militaires belges dans la région de Shinkolobwe que les Américains considèrent comme une zone « of capital importance to the free world »⁸⁰³, Marshall insiste sur la nécessité d'assurer le transit aérien entre les mines de Shinkolobwe et les ports d'embarquement situés sur l'Océan Atlantique, sur l'Océan Indien et à Capetown en Afrique du Sud. De façon plus discrète, Marshall invite aussi les services de la *Central Intelligence Agency* (CIA) à étudier les moyens de mieux lutter contre les risques de sabotage et d'infiltration de la propagande communiste auprès des indigènes. Évoquant enfin la menace d'une invasion soviétique en Europe de l'Ouest,

⁸⁰⁰ Sur la « peur du rouge » en Afrique centrale à la fin de la période coloniale, on verra avant tout A.-S. Gijs, *Le pouvoir de l'absent ...*, 2016, 2 vol.

⁸⁰¹ G. T. Mollin, *Die USA und der Kolonialismus...*, pp. 99-102.

⁸⁰² Archives privées du colonel Louis Marlière, Spa, Note de F. Leemans, « Relevé des mesures prises ou envisagées en vue de la mise en application des recommandations de la commission belgo-américaine pour la défense du Congo. Document U. Très secret », Bruxelles, 22 mars 1951, 4 p.

⁸⁰³ « Summary Re Status of Efforts To Improve Security of the Belgian Congo. Top Secret (Washington, July 6, 1951) », in *FRUS 1951*, vol. I, *National Security Affairs. Foreign Economic Policy*, Washington, Government Printing Office, 1979, p. 741.

Marshall entrevoit même la possibilité pour l'armée américaine de prendre possession du territoire congolais et d'en assurer unilatéralement le contrôle⁸⁰⁴.

Conscients de l'importance cruciale de protéger les centres économiques du Congo et ses nœuds de communication, notamment à travers une défense antiaérienne et une couverture radar à longue portée orientée contre des actions russes de bombardement sur le Katanga, les Belges s'accordent aussi à dire que cette défense ne sera vraiment efficace que si elle est « incluse dans un dispositif d'ensemble pour lequel les colonies voisines consentiraient un effort semblable au nôtre »⁸⁰⁵. Sans doute certains songent-ils sans le dire à la lenteur des discussions entamées en 1949 avec les autorités françaises pour développer une collaboration entre les aéroports voisins de Léopoldville et de Brazzaville. En matière de défense navale, il s'agirait particulièrement pour la Belgique de s'entendre politiquement avec le Portugal compte tenu du partage des droits de souveraineté à l'embouchure du fleuve Congo du fait de la division longitudinale entre le Congo belge et l'Angola. Aussi les militaires voient-ils dans la participation du Portugal au Pacte atlantique depuis sa fondation l'assurance d'un accord entre les deux pays pour réaliser une défense homogène et complète de l'embouchure du fleuve⁸⁰⁶. Ce sera chose faite en décembre 1951 avec la signature à Bruxelles d'un accord technique entre la Belgique et le Portugal pour la défense passive et active du Bas-Fleuve Congo et pour y assurer la liberté de navigation⁸⁰⁷. C'est que la Force navale belge entend que la défense de la colonie soit située dans le cadre de la défense générale de l'Atlantique. Le 15 juin 1955, par un échange de lettres la Belgique et le Portugal passeront encore un accord sur la simplification des formalités d'admission en temps de paix des unités de guerre dans les eaux et les ports de l'Angola et du Congo belge.

Aussitôt, le général-major Auguste Gilliaert, commandant en chef de la Force publique, propose d'étendre ces contacts avec les autorités françaises et britanniques, voire avec les militaires américains, pour organiser ensemble la défense du Bas-Fleuve et de la côte

⁸⁰⁴ « Memorandum by the Secretary of Defense (Marshall) to the Secretary of State and the Chairman of the United States Atomic Energy Commission (Dean) », in *FRUS 1951*, vol. I, *National Security Affairs. Foreign Economic Policy*,..., pp. 687-689.

⁸⁰⁵ Archives privées du colonel Louis Marlière, Spa, Commission d'experts militaires chargée de l'étude du problème de la défense du Congo belge. « Compte rendu succinct de la 2^{ème} réunion plénière. Très secret », Léopoldville, 10 novembre 1950, p. 6.

⁸⁰⁶ MRAC, Papiers F. Vandewalle, *Rapport sur l'évolution de la Force publique du 1.1.1945 au 1.1.1954*, Léopoldville, 1954, pp. 150-151.

⁸⁰⁷ AMAEB-AA, dossier CAB 4732, « Défense du Bas-Fleuve. Accord luso-belge », s.d., 3 p.

occidentale du Congo dans la région comprise entre Matadi et Pointe-Noire⁸⁰⁸. Cette zone constitue en effet un enjeu capital. C'est ce qui pousse les stratèges belges à envisager la création, entre Léopoldville et Brazzaville, d'une base aérienne qui serait le cœur de l'activité et de la défense aérienne de l'Afrique centrale⁸⁰⁹. Mais on fait aussi valoir la nécessité pour la Belgique de conserver la libre disposition de sa flotte civile. C'est ainsi qu'on préconise l'évacuation, via Lisbonne, de la majeure partie des compagnies civiles de transport aérien en cas de menace de guerre. Des plans de mobilisation sont mis au point. L'évacuation du personnel de la Sabena et des familles est clairement envisagée⁸¹⁰. Au même moment, Robert Lovett, sous-secrétaire d'État américain aux Affaires étrangères, et le général Lauris Norstad, commandant suprême des forces alliées de l'OTAN en Europe, décident qu'en cas d'invasion soviétique, Edgar Sengier, Herman Robiliart et leurs épouses seront évacués par avion jusqu'aux États-Unis pour y assurer le suivi des contrats passés avec la Belgique et avec l'Union minière pour la livraison de tout l'uranium katangais⁸¹¹.

8. Vers un commandement belge unique au Congo ?

En marge des discussions entre les Alliés sur la défense de l'Afrique centrale affleure également le problème d'un commandement unique au Congo⁸¹². Dès l'été 1950, le ministère de la Défense nationale et celui des Affaires étrangères manifestent leur intention d'éviter les problèmes causés par une dualité d'autorité. En termes de relations extérieures, ils y voient un moyen de faire savoir aux Alliés qui est militairement responsable au Congo et à quels services les troupes étrangères y débarquant éventuellement devront s'adresser. Ainsi se penchent-ils ensemble sur les modes de subordination à l'Exécutif des forces armées de l'État belge souverain stationnées dès le temps de paix au Congo⁸¹³. Mais la question devient surtout urgente dès lors que le CMD décide, en 1951, de renforcer la Force publique par la création de deux nouveaux bataillons. D'une façon générale, on estime à Bruxelles comme à

⁸⁰⁸ Archives privées du colonel Louis Marlière, Spa, « Compte rendu de la séance du mercredi 14 mars 1951 tenue au cabinet de M. le ministre des Colonies », Bruxelles, s.d., p. 2.

⁸⁰⁹ Archives privées du colonel Louis Marlière, Spa, colonel Michel, « Note pour le gouverneur général. Annexe F : commentaires sur le renforcement et l'emploi de l'aviation FP », Léopoldville, 31 décembre 1951, p. 2.

⁸¹⁰ AMAEB-AA, dossier CAB 4732, « Note pour le CMD. Utilisation de la flotte aérienne civile en temps de guerre », Bruxelles, 1950, 3 p.

⁸¹¹ R. Brion et J.-L. Moreau, *De la mine à Mars. La genèse d'Umicore*, Tielt, Lannoo, 2006, p. 297.

⁸¹² MRAC, Papiers F. Vandewalle, Note de P. Jolimont « Troupes blanches au Congo belge », Bruxelles, s.d., 5 p.

⁸¹³ Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Papiers E. Janssens, Note de F. Vandewalle « Force publique-Force métropolitaine (Congo 1945-1960) », janvier 1986, pp. 39-43.

Léopoldville qu'il est nécessaire de familiariser la Force publique avec les exigences de la technique militaire moderne. Pratiquement cet objectif politique se heurte toutefois à la difficulté qu'éprouvent tant l'armée belge que la Force publique à recruter ou à former suffisamment d'officiers d'active. Et ce n'est certainement pas le projet visant à permettre aux réservistes résidant au Congo d'être automatiquement mobilisés sur place dans les rangs de la Force publique qui pourrait y changer quelque chose⁸¹⁴. Ainsi se pose une question de priorité entre les besoins de la Force publique et ceux de l'armée belge⁸¹⁵. Les autorités sont face à un dilemme. Pour le ministre des Colonies André Dequae, qui insiste sans relâche sur les besoins pressants de la Force publique, il ne faut pas perdre de vue le fait que quelques unités supplémentaires et bien encadrées peuvent jouer en Afrique un rôle déterminant tandis que l'existence de quelques bataillons belges supplémentaires ne modifie guère l'équilibre des forces sur le plan européen. Il est soutenu dans ses efforts par le Premier ministre Jean Van Houtte qui, alors que le traité de CED n'est pas encore ratifié par la France et par l'Italie, se dit même prêt à demander une révision des engagements militaires de la Belgique sur le plan européen⁸¹⁶. Pratiquement, il s'agit de savoir si l'action des troupes coloniales et métropolitaines basées notamment à Kamina doit se faire sous le signe de la collaboration ou de la subordination. Mais on s'interroge aussi sur le degré et sur la nature de cette éventuelle subordination hiérarchique⁸¹⁷.

Assurément, la question est délicate. On sait en effet que la Force publique, essentiellement composée de troupes terrestres entièrement à charge du budget colonial, dépend du gouverneur général de la colonie, et les forces belges installées au Congo, qui dépendent elles du ministère belge de la Défense nationale, sont indépendantes l'une de l'autre. Au point que les officiers et les sous-officiers de la Force publique, qui ne peuvent être que des volontaires puisés dans les rangs de l'armée belge, sont placés hors cadre par le département de la Défense pour des termes de trois ans renouvelables. Composées exclusivement de Blancs, les Forces métropolitaines d'Afrique (FMA) ont pour mission de participer à la défense (danger externe ou subversion interne) de la colonie avec la Force publique, d'assurer à cette défense

⁸¹⁴ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2179/4, Note du SDECE « La Force publique et l'évolution de la doctrine stratégique au Congo belge », Paris, 6 octobre 1954, p. 5.

⁸¹⁵ Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Papiers E. Janssens, document n°18, Note de P. Ermens, « Organisation militaire de la colonie », 1952, 12 p.

⁸¹⁶ AMAEB, Microfilm P 401 III/Df 409, « Secret. Comité ministériel de défense. PV de la réunion du 8 mars 1954, n°30 », p. 5.

⁸¹⁷ Archives privées du colonel Louis Marlière, Spa, « Étude sur la subordination des troupes coloniales », s.l., s.d., 4 p.

des moyens supplémentaires (corps de la force aérienne, régiment de paracommandos, ...) et de garantir le maintien de la ligne de communication entre la Belgique et le Congo. Mais en dépit de ces différences, pour le major BEM Lucien Champion, chef d'état-major de la base de Kamina, il importe que l'emploi coordonné de toutes les forces belges au Congo soit soumis aux décisions d'un organisme directeur central interallié tel que le *Combined Chiefs of Staff* créé en 1942 par les Anglais et par les Américains⁸¹⁸.

La question suscite tellement de difficultés au sein des états-majors qu'il faut attendre jusqu'en avril 1954 pour assister à la création d'un véritable Commandement supérieur des forces métropolitaines d'Afrique (COMETRO) pour remplacer la Mission de liaison des Forces métropolitaines au Congo (LIMETRO) instituée depuis 1951 auprès du Gouverneur général. Installé à Léopoldville, COMETRO a pour fonction première d'assister le gouverneur général et de coiffer l'ensemble des bases belges au Congo. Placé sous les ordres directs du ministre de la Défense nationale, COMETRO assure en outre la liaison entre le gouverneur général, la Force publique et les éléments de l'armée belge déployés au Congo⁸¹⁹. Au même moment, on crée aussi une inspection générale des polices territoriales qui est confiée à un officier supérieur de la gendarmerie belge. Mais l'existence de ces nouvelles structures reste précaire. On en veut pour preuve le fait que dès le mois de mai 1955, s'interrogeant sur les possibilités de réaliser des économies publiques, le Parti socialiste évoque la possibilité de faire supporter par la Trésorerie de la Colonie tout ou partie des dépenses d'équipement, d'entretien et de transport des troupes métropolitaines au Congo⁸²⁰. Nombreux sont en outre les coloniaux qui craignent un éparpillement des compétences entre les différents départements ministériels et un affaiblissement des pouvoirs du gouverneur général, seul représentant du roi dans la colonie. C'est bien le sens de l'appel du lieutenant général Paul Ermens, ancien commandant en chef de la Force publique et vice-gouverneur honoraire du Congo belge, qui bientôt s'inquiète dans la presse de voir la Force publique dépossédée d'une partie de ses attributions et de ses responsabilités historiques⁸²¹.

⁸¹⁸ L. Champion, « Buts et moyens des Forces métropolitaines belges en Afrique », in *Bulletin militaire de la Force publique*, n°53, juin 1952, pp. 402-406 ; n°55, octobre 1952, pp. 550-556 ; n°56, décembre 1952, pp. 733-738.

⁸¹⁹ « Arrêté royal du 10 avril 1954 portant création du Commandement supérieur des forces métropolitaines d'Afrique et fixant les attributions du titulaire de cette fonction », in *Pasinomie*, 1954, pp. 372-373.

⁸²⁰ Institut Émile Vandervelde, Bruxelles, Fonds des PV du Bureau politique du PSB, « Note n°154 à la commission financière. Les économies à réaliser sur le budget de la Défense nationale », Bruxelles, 5 mai 1955, 2 p.

⁸²¹ P. Ermens, « Défense et tranquillité de la colonie. La sécurité du Congo exige l'unité de commandement sous l'autorité du commandant en chef de la Force publique », in *La Nation belge*, 29 février 1956, pp. 1-2.

Parfaitement conscients des inconvénients politiques et militaires qu'engendre cette situation, Auguste Buisseret, ministre des Colonies, et Antoon Spinoy, ministre de la Défense nationale, décident en juin 1955 de créer un organe unique pour coordonner et régler les problèmes de commandement des deux systèmes de forces. Il s'agit du Comité des chefs d'état-major élargi (CoCEM), auquel participe le conseiller militaire du département des Colonies, qui agit comme un conseiller technique et comme l'organe consultatif à la disposition des autorités gouvernementales pour toutes les questions touchant aux problèmes fondamentaux mettant en cause des responsabilités jointes relatives à la défense des territoires d'outre-mer. Son existence ne sera néanmoins rendue officielle qu'en janvier 1957⁸²².

En 1952, le CMD, que préside alors le Premier ministre Jean Van Houtte, examine les enjeux de la création à Kitona-Banane (forces aériennes, terrestres et navales), à l'embouchure du fleuve Congo, d'un nouveau complexe aéronaval⁸²³. Il est soutenu par le colonel De Greef, ministre (technicien) de la Défense nationale, qui rappelle combien il est important, au cas où les forces de l'OTAN ne pourraient pas tenir tête à une attaque armée russe, de disposer d'un tel atout du point de vue national que serait le Congo. D'où la nécessité impérieuse de rester maître en Afrique de bases exclusivement belges assurant le libre accès aux bouches du Bas-Congo. Et cela en pleine conformité avec les accords luso-belges de décembre 1951 sur la défense commune du Bas-Congo par des unités navales. Et Paul Van Zeeland, ministre des Affaires étrangères, de préciser à quel point il faudrait éviter que des unités alliées, notamment britanniques, prennent pied sur le sol congolais⁸²⁴. En mars 1952, un Groupe de travail pour l'étude de la défense de la colonie est mis sur pied avec pour mission d'élaborer un projet complet pour la défense antiaérienne de la colonie. C'est dans ce contexte qu'est aussi envisagée la création au Congo d'usines d'armement, notamment dans le domaine aéronautique⁸²⁵. Enfin, des listes sont établies de produits congolais stratégiques utiles au programme d'armement belge et susceptibles d'être stockés dans la colonie. Un programme

⁸²² On verra à ce propos le témoignage du Lieutenant-Colonel BEM L. Van Inthout, ancien conseiller militaire du ministre Pierre Wigny : « Le CoCEM élargi », in *Bulletin du CRAOCA*, n°3, 1986, pp. 20-22.

⁸²³ J. Delattre, « Réalisations congolaises d'intérêt militaire », in *L'Armée. La Nation*, juin 1955, pp. 2-7.

On notera que c'est sur le navire de transport auxiliaire « Kamina » qu'embarquera en décembre 1950 à Anvers le bataillon des volontaires belges pour la Corée. Le vaisseau assurera ensuite la liaison Belgique-Congo pour le transport de troupes paracommandos détachées au Congo.

⁸²⁴ Kadoc, Fonds A. Dequae, dossier 172, « Secret. PV de la réunion du Comité ministériel de défense du 2 février 1953 », Bruxelles, 11 p.

⁸²⁵ AMAEB-AA, dossier CAB 4732, Lettre de Joseph Van der Meulen, secrétaire du CMD, à A. Dequae, ministre des Colonies, Bruxelles, 12 août 1950, 1 p.

de prospection économique de la colonie au profit des forces armées est également mis au point⁸²⁶.

9. Les projets d'évacuation des autorités belges au Congo

Réduit national et pourvoyeur de matières premières, le Congo d'après-guerre offre aussi à la Belgique une solution commode au problème de la sécurité du roi. En août 1950, quatre jours à peine après sa création, les membres du CMD prennent la décision de transférer sur le sol congolais, en cas d'occupation militaire de la Belgique, les principaux organes de souveraineté. L'objectif étant de mettre la famille royale et les membres du gouvernement à l'abri et en sécurité en terre africaine. Mais il faut aussi permettre au pouvoir de fonctionner en temps de crise. Les autorités belges n'oublient pas en effet que par deux fois en l'espace d'une génération, le roi, chef de l'État et commandant en chef de l'armée, replié à l'ouest de l'Yser pendant la Première Guerre mondiale ou assigné à résidence dans son château de Laeken pendant le second conflit mondial, s'est trouvé séparé du gouvernement légal replié tantôt à Sainte-Adresse (Le Havre) sous le régime de l'extraterritorialité ou en exil à Londres. Marqués assurément par la faillite en 1914 du dogme du réduit national anversois, par une sorte de « syndrome de 1940 » puis par les convulsions encore très perceptibles de la Question royale, le personnel politique et le haut commandement de l'armée se montrent dorénavant décidés à tout faire pour éviter que de tels scénarios puissent jamais se reproduire. Il s'agit donc de ne plus être pris au dépourvu et d'assurer la continuité gouvernementale en permettant au roi et à ses ministres réunis au Congo de diriger ensemble le destin de la nation tout en ayant à leur disposition une force destinée à la défense de la colonie. Aussitôt, le CMD se charge de définir les modalités concrètes du repli, qu'il s'agisse du voyage et de l'hébergement des personnalités évacuées et du bon fonctionnement des organes politiques au Congo. Un comité d'étude pour l'installation d'une cité résidentielle et administrative dans le secteur de Kamina (« Kamina-gouvernement ») est également mis sur pied. Enfin, décision est prise de reproduire sur microfilms et en trois exemplaires les archives et la documentation confidentielles ou indispensables au bon fonctionnement de l'administration. Et des dispositions sont adoptées par les autorités pour mettre à l'abri ces documents au Congo et

⁸²⁶ AMAEB-AA, dossier CAB 4732, « Note sur la constitution de stocks de matériaux stratégiques », Bruxelles, s.d., 1 p.

dans les ambassades belges à Washington et à Londres⁸²⁷. Des copies sont également déposées à Lisbonne.

Pour les autorités belges, il faut tirer parti des progrès techniques récents de l'aviation civile et militaire qui font qu'il est désormais possible de rejoindre le centre de l'Afrique en quelques heures. Créé par arrêté royal le 23 janvier 1952, un Comité mixte aérien (Comixair) se charge de préparer les mesures de sécurité et de mobilisation de tous les services et établissements civils affectés aux transports aériens. Des plans de pont aérien et d'évacuation d'urgence sont élaborés par les services de la Sabena dont les avions se verraient, en cas de besoin, réquisitionnés. Dans ce contexte, on comprend que l'inauguration récente du nouvel aéroport de N'Djili à Léopoldville et que la sécurité de la liaison aérienne Bruxelles-Léopoldville (LBC) acquièrent une valeur stratégique tout à fait particulière. À la même époque, les dirigeants de la Banque nationale s'interrogent eux aussi sur les mesures à prendre en cas d'invasion et d'occupation du territoire par les armées soviétiques. A cette occasion, les plans élaborés en coordination avec le CMD prévoient que la direction de la Banque accompagnera le gouvernement dans sa fuite et qu'une copie de ses archives et des documents nécessaires à sa gestion quotidienne seront dorénavant stockés dans les coffres de la Banque centrale du Congo belge à Léopoldville⁸²⁸.

Le 16 novembre 1953, le CMD décide secrètement qu'en cas d'évacuation de la Belgique, le chef de l'État et les membres du gouvernement devront s'installer dans la région de Thysville-Léopoldville. Il est cependant admis que les ministres ne pourront être accompagnés que de leurs collaborateurs immédiats et strictement indispensables à l'exercice de leur fonction. Le roi et les membres de la famille royale seront quant à eux logés dans le palais du gouverneur général. Évoquant quelques mois seulement avant l'indépendance du Congo l'importance des travaux en cours dans sa résidence, le gouverneur général Henri Cornelis expliquera à ce propos au ministre De Schryver qu'en 1950, craignant les risques d'une conflagration générale, le gouvernement a bel et bien envisagé la possibilité de se replier au Congo avec la famille royale pour éviter la répétition du repli en territoire étranger. D'où l'adjonction au palais proprement dit d'une aile royale devant, le cas échéant, servir à

⁸²⁷ E. Marlière, *Kamina : base militaire et cité gouvernementale*, mémoire de licence inédit en histoire, Université de Liège, 2008-2009, pp. 84-85.

⁸²⁸ R. Brion et J.-L. Moreau, *La Banque nationale de Belgique (1939-1971)*, vol. 2, *La politique monétaire belge dans une Europe en reconstruction (1944-1958)*, Bruxelles, Banque nationale de Belgique, 2005, pp. 435-436.

héberger le roi et sa suite. Et Cornelis de préciser avec une pointe d'humour : « Tout cela explique qu'à une résidence vraiment trop étriquée [...] on soit passé, l'euphorie économique aidant, à un palais de Maharadja »⁸²⁹. Vingt-cinq ans plus tard, Léo Pétilon, gouverneur général honoraire du Congo et ancien ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi, confirmera à son tour ce projet stratégique longtemps confidentiel⁸³⁰. Mais pour l'heure, se trouvant dans l'impossibilité pratique et politique d'installer le noyau de l'administration belge – soit près de quatre mille personnes - à Léopoldville (quartier de Kalina), les autorités métropolitaines prévoient d'installer les services administratifs belges dans la région d'Élisabethville, de Jadotville et de Kolwezi, une liaison aérienne quotidienne pouvant être établie entre le Katanga et Léopoldville⁸³¹. Quelques jours plus tard, Paul van Zeeland insiste néanmoins sur la nécessité absolue de concentrer à Léopoldville tous les éléments du pouvoir exécutif pour permettre les contacts constants entre le roi et son gouvernement et pour « laisser ensemble l'image vivante de la Belgique ». Décision est aussitôt prise d'accélérer la construction du palais du gouverneur général à Léopoldville (plateau de Kalina)⁸³², où sera aussi construite une nouvelle cité administrative. Présentée comme une cité-refuge, Thysville sera quant à elle dotée de nouvelles structures hôtelières et la liaison par route entre les deux villes, distantes de 140 km, sera facilitée⁸³³. Au même moment, Edgar Sengier, administrateur délégué de la si puissante Union minière du Haut-Katanga que ceux qui n'en font pas partie l'appellent parfois le Haut- Katanga de l'Union minière, mène des pourparlers avec les responsables de la société électrique américaine Westinghouse pour construire au Congo, parce que jugé plus sûr que le territoire métropolitain, un réacteur atomique civil⁸³⁴.

10. Établir au Congo une base nationale d'opérations clandestines en temps de guerre ?

À plusieurs reprises, alors que fonctionnent déjà le Comité clandestin de l'Union occidentale (CCUO) puis le Comité clandestin de planning (CCP) créé dans le cadre de l'OTAN, le CMD

⁸²⁹ AMAEB-AA, dossier CAB B (24) 226, Lettre d'H. Cornelis à A. De Schryver, Léopoldville, 22 octobre 1959, p. 1.

⁸³⁰ L. A. Pétilon, *Récit. Congo (1929-1958)*, Bruxelles, La Renaissance du livre, 1985, p. 94.

⁸³¹ Kadoc, Fonds A. Dequae, dossier 173, « Secret. PV de la réunion du Comité ministériel restreint de défense », 16 novembre 1953, 2 p.

⁸³² Lors de son séjour au Congo en mai 1955, le roi Baudouin logera dans le palais du gouverneur général à Léopoldville.

⁸³³ Kadoc, Fonds A. Dequae, dossier 173, « Secret. PV de la réunion du Comité ministériel restreint de défense », 1^{er} décembre 1953, 7 p.

⁸³⁴ R. Brion et J.-L. Moreau, *De la mine à Mars. La genèse d'Umicore*, Tielt, Lannoo, 2006, p. 299.

souligne l'intérêt grandissant qu'il porte à la question du choix, de l'organisation et du fonctionnement d'une base nationale d'opérations clandestines en temps de guerre. Évoquant à nouveau la nécessité pour les organes de souveraineté du pays de pouvoir se réfugier au Congo en cas d'occupation du territoire métropolitain, les autorités belges concernées jugent évident que la Belgique ne pourra prétendre disposer effectivement de l'autonomie dont doit jouir un État souverain que dans la mesure où l'organisation d'une base interalliée permettra au pays de faire entendre sa voix chaque fois qu'un intérêt national essentiel sera mis en cause. Dans l'esprit de ses promoteurs, la base d'actions clandestines doit surtout permettre au gouvernement de conduire des opérations sur le sol belge et de continuer la lutte par tous les moyens en son pouvoir. S'impose donc la nécessité de situer géographiquement cette base secrète de façon telle que les communications régulières puissent être assurées avec le siège du gouvernement et le territoire occupé. Ce n'est donc pas sans raison que le CMD envisage d'installer au Congo une base à partir de laquelle pourraient s'exercer une série d'activités clandestines et non conventionnelles : actions de sabotage, infiltration et harcèlement de guérillas, service de renseignements militaires, politiques et économiques ou encore service de la guerre psychologique.

Pour autant, l'éloignement géographique de la colonie vis-à-vis du théâtre de guerre en Europe et de la métropole rend aussi indispensable la création d'un échelon avancé de la base clandestine. Très vite, le choix de l'implantation de cette tête de pont se porte sur le Portugal. Sur le plan militaire, les Belges tiennent en effet pour vraisemblable qu'en cas de défaite occidentale sur le Rhin, la péninsule ibérique constituera le centre de gravité des opérations militaires en Europe dans la mesure où cette région sera moins exposée que les îles britanniques aux attaques de l'ennemi. Sur le plan politique, les Belges estiment que leur autonomie sera d'autant mieux sauvegardée que l'échelon avancé se trouvera, au-delà des Pyrénées, sur le territoire d'un petit pays dont ils n'ont pas à craindre les visées et auquel les unissent « les liens d'une même alliance, des intérêts coloniaux parallèles et des relations d'amitié séculaires »⁸³⁵. Il est vrai que le Portugal – dont de nombreux ressortissants sont installés au Congo – est vu, tant à Bruxelles qu'à Léopoldville, comme un régime stable et atlantiste. Et nombreux sont ceux qui n'oublient pas non plus que, dès l'été 1940, Lisbonne a accueilli ou vu passer des centaines de réfugiés en provenance de la Belgique. Quoi qu'il en soit, sur le plan technique et psychologique, on estime indispensable d'établir un relais,

⁸³⁵ AGR, Fonds CMD, dossier n°61, « Très secret. Considérations sur le choix d'une base d'opérations clandestines en cas d'invasion du territoire national », s.d., p. 4.

notamment radiophonique, aérien et naval, entre le siège du gouvernement au Congo et le territoire métropolitain. Enfin, les stratèges font valoir que le Portugal se trouve dans une situation telle qu'elle permet de communiquer facilement vers la Belgique, vers l'Afrique et via ses voies de communications atlantiques, vers les États-Unis ou serait très certainement fixé le centre des activités politiques en cas de nouveau conflit mondial⁸³⁶. Le Comité ministériel restreint de défense ayant donné au printemps 1954 son feu vert à l'établissement d'une telle base d'opérations clandestines au Congo et d'un échelon avancé au Portugal, le ministère des Affaires étrangères est invité à prendre contact avec les autorités portugaises compétentes en vue d'obtenir de celles-ci un accord à condition toutefois que soient obtenues des garanties au sujet de la liberté laissée aux agents belges de remplir leur mission sans intervention étrangère et au sujet de la possibilité de disposer de certaines facilités matérielles (locaux, dépôts, usage d'un champ d'aviation, ...) ⁸³⁷.

11. Le Congo face au projet de Communauté européenne de défense

Présenté devant l'Assemblée nationale française en octobre 1950, soit quatre mois à peine après le déclenchement de la guerre de Corée, le plan Pleven de défense collective en Europe est particulièrement ambitieux. Outre le fait qu'il promeut l'unité européenne sur le plan militaire en y associant l'Allemagne tout en la neutralisant, le projet de CED établit en effet la création d'un commandement intégré et d'une armée européenne dans laquelle doivent être incorporés les contingents fournis par les pays participants au niveau de l'unité la plus petite possible. Il prévoit aussi un programme commun d'armement et d'équipement. Au-delà des réactions immédiates par rapport au réarmement de l'Allemagne cinq ans à peine après sa démilitarisation générale et à un risque de tête-à-tête franco-allemand, le projet d'armée européenne relance aussi à Bruxelles les discussions sur la place que doit occuper la colonie dans la politique de défense du pays. On répète la conception de la défense nationale qui fait du Congo un élément fondamental de la sécurité de la Belgique et qui se refuse à la sacrifier sur l'autel de l'intégration européenne. Au cours des difficiles négociations qui se déroulent à Paris pendant presque toute l'année 1951 sous la présidence énergique du diplomate français Hervé Alphand, les délégations belge et française tirent la sonnette d'alarme et font valoir la nécessité pour les métropoles de pouvoir conserver ou mobiliser des contingents sous

⁸³⁶ AGR, Fonds CMD, dossier n°61, « Très secret. Note pour le Comité ministériel restreint de défense », février 1954, 5 p.

⁸³⁷ FPHS, n°5429 (CD n°21), « Note de G. Walravens à P.-H. Spaak, Bruxelles, 6 avril 1954 », 3 p.

commandement national en-dehors de la Communauté pour faire face à leurs propres responsabilités outre-mer⁸³⁸. Des garanties politiques sont expressément réclamées⁸³⁹.

Pour la Belgique, il s'agit surtout de ne pas donner à la Communauté plus d'hommes qu'elle entend en donner sans pour autant remettre totalement en cause le principe général de l'intégration de l'ensemble des contingents nationaux dans l'armée européenne. Les délégués belges demandent donc à leurs partenaires qu'un protocole annexe au traité puisse indiquer précisément le pourcentage de l'ensemble des contingents provenant de chaque État qui, au titre de la défense des territoires d'outre-mer ou au titre de la défense intérieure, seraient maintenus hors de la CED⁸⁴⁰. L'attitude ferme de Bruxelles et de Paris est bientôt suivie d'effets. Les Belges et les Français finissent par obtenir gain de cause à travers plusieurs exceptions au principe général d'intégration⁸⁴¹. Mais si la CED est applicable aux territoires européens de ses États membres, elle n'est pour autant pas tout à fait étrangère aux territoires d'outre-mer. À tel point qu'interrogé en hiver 1953 par le quotidien gaulliste *Combat*, l'ancien Premier ministre belge Paul-Henri Spaak reconnaitra que la situation de l'Union française est « l'une des principales difficultés auxquelles se heurte la CED » même s'il estime que c'est à la France seule « de proposer de nouvelles formules pour que la CED ne se bâtisse pas au détriment de l'Union française »⁸⁴².

Les exceptions particulières sont nombreuses pour les territoires d'outre-mer dans le projet d'armée européenne. Ainsi en vertu de l'article 10 du traité de la CED, les États membres peuvent conserver, chacun en ce qui le concerne, des forces armées nationales destinées à être employées dans les territoires non européens dont ils assument la responsabilité de défense. Autorisés à recruter et à entretenir des forces répondant à des missions internationales déjà assumées ou à assumer en vertu de décisions de l'ONU ou de l'OTAN, les États membres de la CED peuvent également disposer de forces navales nationales pour la garde de territoires

⁸³⁸ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2314/3, « Les incidences de la Communauté européenne de défense sur les territoires d'outre-mer », Paris, 1952, 2 p.

⁸³⁹ L. De Vos, « La Communauté européenne de défense, une occasion manquée ? », in M. Dumoulin (dir.), *La Belgique et les débuts de la construction européenne. De la guerre aux traités de Rome*, Louvain-la-Neuve, Ciaco, 1987, pp. 103-117.

⁸⁴⁰ C. Gonfroid, *Le monde catholique belge face à la Communauté européenne de défense (octobre 1950-septembre 1954)*, t. 1, Université catholique de Louvain, Mémoire de licence inédit, 1985, p. 52.

⁸⁴¹ *Traité instituant la Communauté européenne de défense et documents annexes*, Paris, Ministère français des Affaires étrangères/La Documentation française (Recueils et monographies), 1^{er} août 1952, 78 p.

⁸⁴² « “La position française sur la CED est logique et solide et Paris doit proposer de nouvelles formules” déclare à *Combat* Paul-Henri Spaak », in *Combat*, 23 novembre 1953, p. 1.

non européens dont ils assurent la défense et pour la protection des axes de communication avec ces mêmes territoires. De même, à l'instar de la Force publique congolaise, les forces de police et de gendarmerie exclusivement préposées au maintien de l'ordre demeurent nationales (art. 11). Mais il y a plus que cela. Notamment la possibilité pour les États membres de conserver les éléments nécessaires pour assurer la garde personnelle du chef de l'État (art. 10), ce qui, on le devine aisément, intéresse directement la Belgique au regard des plans secrets d'évacuation du roi et de son gouvernement au Congo en cas d'invasion du pays.

À Bruxelles, toutes ces dispositions spécifiques du traité de Paris sont accueillies avec un réel soulagement. Dans le rapport d'ensemble qu'il remet au gouvernement en décembre 1952 sur les défis que pose la sécurité du Congo, le Groupe de travail pour l'étude de la défense de la colonie se félicite d'ailleurs des exceptions au régime communautaire que les diplomates belges et français ont pu engranger au cours de la négociation⁸⁴³. Et le 12 novembre 1953, ouvrant à la Chambre le débat de ratification du traité de CED, le ministre des Affaires étrangères Paul van Zeeland qui bien sûr n'ignore rien des réticences quasi-épidermiques qui s'expriment ouvertement dans les milieux coloniaux se veut volontairement rassurant ; il se félicite même de ce que le texte donne à la Belgique le droit de conserver une armée nationale ayant précisément pour mission de défendre le Congo⁸⁴⁴. Il n'hésitera pas à répéter quatre mois plus tard aux sénateurs que la Belgique ne doit renoncer à son armée nationale « que dans la mesure nécessaire pour assurer les buts de la Communauté. C'est pourquoi la France, la Hollande et la Belgique ont pu garder et garderont des troupes nationales pour assurer les intérêts dont ces pays ont la charge ailleurs qu'en Europe »⁸⁴⁵.

Si elles paraissent *a priori* bien adaptées à la situation très particulière des pays ayant des responsabilités au-delà des mers, certaines dispositions du traité ne tardent pourtant pas à être critiquées en Belgique, notamment dans les milieux coloniaux que l'on sait toujours très à cheval sur le respect de la souveraineté du pays en Afrique centrale⁸⁴⁶. Les exceptions et les garanties obtenues par les négociateurs belges sont bientôt jugées insuffisantes. Alors même que se poursuivent à Paris les travaux du Comité intérimaire militaire pour la CED en vue de

⁸⁴³ AMAEB-AA, dossier CAB 4732/liasse 1111, « La défense du Congo. Rapport d'ensemble. Annexes », Bruxelles, 12 décembre 1952, p. 13.

⁸⁴⁴ *Annales parlementaires. Chambre des Représentants*, séance du 12 novembre 1953, n°2, p. 7.

⁸⁴⁵ *Annales parlementaires. Sénat*, séance du 2 mars 1954, n°42, p. 947.

⁸⁴⁶ A. Leleux, « La CED et le Congo belge », in *Le Courrier d'Afrique*, 2 décembre 1953, pp. 1 et 5.

finaliser une série de protocoles additionnels⁸⁴⁷, plusieurs voix s'élèvent au Parlement pour dénoncer le risque d'abandon d'importantes prérogatives politiques. Le sénateur et ancien Premier ministre Joseph Pholien, dont on connaît le très grand intérêt qu'il porte aux problèmes congolais⁸⁴⁸, s'interroge : « bien que la CED ne doive exercer ses effets qu'au nord du tropique du Cancer, on ne peut s'abstenir d'avoir une inquiétude en songeant que la souveraineté belge sera mise en pool : n'y a-t-il pas des conséquences à craindre pour les territoires d'outre-mer ? »⁸⁴⁹. En novembre 1953, le député libéral d'Anvers Auguste Joris, président de la commission coloniale de la Chambre, met lui aussi les membres du comité permanent de son parti en garde contre les risques d'intervention d'une Communauté jugée trop supranationale dans les questions relatives à la défense du Congo⁸⁵⁰. De même, voit-on les interpellations se multiplier au Sénat au sein de la commission réunie des Affaires étrangères et de la Défense nationale : y aura-t-il une limite fixée aux forces nationales dont pourrait disposer un État membre de la CED pour la défense de ses colonies ? De quel contingent la Belgique pourra-t-elle disposer pour la défense du Congo ? Les unités de la Force publique seront-elles comprises dans ce contingent ?⁸⁵¹

Au même moment, d'autres observateurs soulignent aussi le risque pour la Belgique de devoir réduire ses moyens de défense outre-mer en raison des charges qui lui seront forcément imposées par sa participation à l'armée européenne en plus de ses engagements antérieurs envers l'OTAN. On évoque à cet égard les efforts menés depuis quelques années en Afrique subsaharienne pour créer une coopération militaire entre les puissances coloniales. Dans ces conditions, nombreux sont ceux qui redoutent que la mise en place d'une armée européenne intégrée entre en concurrence avec une défense intercoloniale qui doit encore faire toutes ses preuves. C'est en tout cas l'opinion assez tranchée de Delvaux de Fenffe qui se montre très favorable à une politique belge centrée sur l'intérêt national et qui estime qu'en raison de ses engagements budgétaires et militaires vis-à-vis de l'OTAN, la Belgique ne dispose déjà plus sous sa pleine souveraineté de forces suffisantes pour sa sécurité

⁸⁴⁷ J. Guérisse, « À propos de l'armée européenne. Une rétrospective des travaux du Comité intérimaire militaire de la CED », in *Res Publica*, 1971, n°3-4, pp. 551-576.

⁸⁴⁸ Z. A. Etambala, « Joseph Pholien et le Congo belge », in G. Janssens et F. Carton de Tournai (dir.), *Joseph Pholien. Un homme d'État pour la Belgique en crises*, Bierges, Ed. Mols, 2003, pp. 307-334.

⁸⁴⁹ Archives du Palais royal (Bruxelles), Fonds Joseph Pholien, dossier n°490, Note « Problème de la CED », Bruxelles, 1953, p. 19.

⁸⁵⁰ Archives historiques du Mouvement réformateur/Centre Jean Gol (Bruxelles), Fonds Suzanne Paquier, « Comité permanent du parti libéral (Bruxelles, 7 novembre 1953) », pp. 17-18.

⁸⁵¹ Archives du Palais royal (Bruxelles), Fonds Joseph Pholien, dossier n°486, « Document de commission n°2 Affaires étrangères-Défense nationale (Sénat de Belgique) », Bruxelles, 5 janvier 1954, p. 1.

intérieure ni pour celle de son domaine africain. Or, précise-t-il, « fasciné par des mirages étrangers, le Belge oublierait facilement qu'il lui appartient de défendre lui-même son vaste et riche territoire d'Afrique dont, par ailleurs, il est si fier »⁸⁵². Persuadé de la nécessité stratégique et politique d'envoyer davantage de troupes métropolitaines au Congo et d'y créer l'embryon d'un état-major commun entre l'armée belge et la Force publique afin de conserver les moyens de rester maître chez soi, il insiste lourdement sur les dangers qu'il y aurait pour la Belgique de se voir obligée de faire appel à des troupes étrangères au Congo sans avoir les moyens de les intégrer dans son propre système de défense⁸⁵³. Trois ans plus tard, il pointera encore les risques que ferait courir pour la souveraineté du pays l'installation au Congo de troupes étrangères : « si rien n'est prévu pour accueillir ces forces, les grandes puissances procéderont elles-mêmes à l'installation de ces troupes et nous serons contraints de leur reconnaître le contrôle des territoires où elles auront aménagé leur dispositif »⁸⁵⁴.

En attendant, on évoque aussi la durée du service militaire qui, après avoir été portée de 12 à 24 mois en mars 1951 en réponse à la guerre de Corée, a dû être ramenée à 21 mois effectifs dès le mois d'août 1952 en raison de l'hostilité des conscrits. Or, si comme le prévoit la CED, la durée du temps de service actif était harmonisée dans tous les États membres à hauteur de 18 mois, où la Belgique trouvera-t-elle encore les contingents nécessaires à la défense du Congo et à la protection des voies de communications terrestres et maritimes entre la métropole et sa colonie ? Le problème est d'autant plus grave que ni l'armée métropolitaine ni la Force publique, effectivement très limitée dans ses possibilités de recrutement, ne disposent de tous les cadres d'active dont elles auraient pourtant besoin pour répondre aux nécessités du moment. Le risque est donc grand, dénoncent les milieux coloniaux, de voir la CED accentuer la pénurie d'officiers et de sous-officiers au service de la Force publique et des troupes métropolitaines belges installées au Congo. Aux yeux d'un observateur aussi averti que l'ancien ministre des Colonies du gouvernement belge à Londres Albert De Vleeshauwer, resté très influent au sein de la commission coloniale du parti social chrétien, il ne fait pas de doute que pour remplir la mission de défendre le Congo la Belgique doit avant tout compter sur elle-même et sur ses propres moyens d'action, aussi limités soient-ils. Présentant toujours le Congo comme un morceau du patrimoine national, il répète que celui-

⁸⁵² CEGES, Fonds Jacques Delvaux de Fenffe, Dossier AA 669/17, « Révision des engagements militaires de la Belgique », Bruxelles, 14 février 1954, p. 1.

⁸⁵³ *Ibid.*, p. 2.

⁸⁵⁴ CEGES, Fonds Jacques Delvaux de Fenffe, Dossier AA 669/22, « Politique militaire belge au Congo », Stockholm, 15 décembre 1957, p. 3.

ci doit être défendu sur place par des militaires belges. S'exprimant à Bruxelles devant les officiers et les industriels réunis au sein du cercle royal « Mars et Mercure », il précise même « qu'il faut quelque part au Katanga une force extrêmement mobile, pas très nombreuse, mais capable de supporter un choc. Il faut dans le Bas-Congo un noyau analogue et un troisième noyau, d'une mobilité extraordinaire, qui puisse être transportée partout, sur l'heure [...] ». Et De Vleeschauwer de poursuivre sur un ton plus menaçant : « si nous ne défendons pas certains biens au Congo, j'en connais d'autres qui les défendront pour nous, sans attendre qu'ils soient attaqués. Et ce jour-là, nous aurons joué l'existence du Congo. Je ne suis pas prêt à faire cela. Je n'accepte pas cela. Nous avons des devoirs nationaux au Congo et devons les remplir. Avec les obligations que nous prenons, nous ne sommes plus capables de remplir ce devoir, aussi primordial que d'assister une CED quelconque [...] ». Sa conclusion est sans appel : « J'accepte la défense de l'Occident. Je suis prêt à tous les sacrifices. Mais je n'accepte pas le suicide de mon pays »⁸⁵⁵.

À Bruxelles, on s'inquiète aussi qu'en application de l'article 120 du traité, des écoles, des établissements et des centres d'entraînement de la Communauté puissent être stationnés sur les territoires d'outre-mer des États membres. On critique également la disposition qui prévoit pour les États membres la possibilité de recruter, pour les besoins du contingent qu'il fournit à la Communauté, dans des territoires situés hors d'Europe mais relevant de son autorité ou pour lesquels ils assument la responsabilité internationale. C'est qu'on s'inquiète beaucoup du côté belge sur les possibles réactions de la population congolaise si elle venait à apprendre que rien ne s'oppose théoriquement à ce que des troupes de couleur participent à l'armée intégrée européenne⁸⁵⁶. On considère en effet que ce serait une très mauvaise politique que d'envoyer des forces congolaises sur un théâtre d'opérations extra-africain si, par la suite, la Belgique se trouvait dans l'obligation de faire appel à des soldats étrangers pour défendre sa colonie. On répète qu'il est pratiquement impossible d'inclure dans une éventuelle CED une force de statut particulier et local telle que la Force publique du Congo.

Mais c'est principalement l'article 13 du traité qui est montré du doigt. Cet article prévoit en effet qu'en cas de crise grave affectant un territoire non européen à l'égard duquel un pays de la Communauté assume des responsabilités de défense, une fraction de ses contingents

⁸⁵⁵ « Pour et contre la CED », in *Mars et Mercure*, n°2, février 1954, pp. 9-10.

⁸⁵⁶ R. De Vleeschauwer, *L'intégration européenne et les territoires d'outre-mer. Traités internationaux depuis 1944-1945*, Bruxelles, Institut royal colonial belge, 1953, p. 32.

fournis aux forces européennes pourra être mise temporairement à sa disposition. Les contingents ainsi retirés perdant automatiquement leur caractère européen. Mais, prévoit le traité – et c'est bien là ce qui effraie certains observateurs belges – à la condition expresse d'en informer préalablement le Conseil des ministres de la Communauté et d'obtenir à la fois l'accord du Commandant suprême de l'OTAN en Europe et du Commissariat de la Communauté. Pour les coloniaux, cette disposition est inacceptable. En effet, ils ne peuvent admettre que des territoires qui, on l'a vu, sont dorénavant considérés par le haut commandement belge comme des bases lointaines de la défense du pays, ne puissent pas être pourvus de troupes aussi vite que le gouvernement belge le jugerait nécessaire. On répète qu'au moindre signe de tension internationale ou en cas de nécessité au Congo, des troupes d'élite et des corps expéditionnaires doivent pouvoir être envoyés d'urgence de Belgique⁸⁵⁷. Ce point très sensible est d'ailleurs expressément soulevé par l'ancien ministre des Colonies Pierre Wigny dans le rapport qu'il établit au nom de la commission spéciale instituée au sein de la Chambre des députés⁸⁵⁸. Que se passerait-il en effet si la Belgique, une fois liée par la CED, devait faire face de manière immédiate à une éventuelle insurrection comparable à celle des Mau-Mau qui, en 1952, a secoué le Kenya britannique avec, se plait-on à répéter, le soutien en sous-main des agents de Moscou ?

Dans la même veine, un chroniqueur populaire comme Jo Gérard, bien connu pour ses prises de position nationalistes, n'y va pas par quatre chemins. Horrifié à l'idée de voir la Belgique contrainte de plaider la nécessité de défendre sa colonie devant des ministres allemands, français, hollandais, italiens, luxembourgeois et néerlandais, il ne peut pas davantage admettre qu'elle doive ensuite rallier l'adhésion d'un Commissariat où siègeront des représentants des mêmes nations et enfin obtenir l'accord d'un généralissime américain. Convaincu que l'œuvre de civilisation belge au Congo ne pourra être accomplie à l'intérieur du territoire et défendue contre la menace d'emprises extérieures que par les efforts conjugués des Belges d'Europe et des Belges d'Afrique, Gérard ne peut accepter que le Parlement avalise un traité qui, à ses yeux, réduit à néant l'instrument militaire de la souveraineté belge en Afrique. Prenant l'action coloniale du roi Léopold II à témoin, il maintient que ratifier le traité instituant la CED (qu'ironiquement il traduit par un « Congo éliminé demain ») équivaldrait pour la Belgique à confier à ses grands voisins le droit de

⁸⁵⁷ L. Verniers, « La dixième session du Congrès colonial national », in *Problèmes d'Afrique centrale*, 3^e trimestre 1954, p. 253.

⁸⁵⁸ *Chambre des représentants. Rapport fait au nom de la commission spéciale par M. Wigny (3^{ème} épreuve)*, 10 septembre 1953, p. 58.

décider combien de soldats belges iront défendre le Congo, mettant ainsi un terme définitif au grand jeu que le pays pourrait encore mener en Afrique à l'abri des rapports d'influence que des puissances occidentales telles que la France ou l'Allemagne ne manqueront pas, affirme-t-il, de pratiquer⁸⁵⁹.

On le voit bien, l'éventail des réactions atteste que, dans leur quasi totalité, les milieux coloniaux se montrent hostiles à une participation du Congo à la CED. À leurs yeux, il faut en effet éviter que la coopération européenne qui est considérée comme un moyen de garantir la sécurité du pays en Europe se transforme paradoxalement en une menace pour la sécurité du pays en Afrique, là-même où les Belges croient encore leur position solide. Beaucoup regrettent aussi que la CED ne concerne pas le Portugal et la Grande-Bretagne, deux pays dont on sait à quel point l'appui est important pour la politique belge au Congo. La Belgique ne court-elle pas le risque de s'enfermer dans la petite Europe des Six et de perdre ainsi son rang de puissance africaine ? Et ce n'est certes pas la garantie britannique à l'armée européenne prévue par la convention de coopération signée en avril 1954 entre le Royaume-Uni et les États membres de la CED qui peut y changer quoi que ce soit. Au contraire, l'attitude négative des milieux coloniaux belges est bientôt renforcée par le projet de Communauté politique européenne (CPE) élaboré à Strasbourg par l'Assemblée *ad hoc* qui, on va le voir, prévoit la possibilité d'intégrer les territoires d'outre-mer dans la Communauté (voir chapitre 6). À cet égard, les positions développées par la section militaire du Congrès colonial national (CCN) qu'animent des officiers supérieurs de la Force publique du Congo se révèlent particulièrement instructives. Pendant plusieurs mois, la section militaire du CCN se demande en effet si la sécurité intérieure (maintien de la paix et de l'ordre public) et extérieure (préservation contre les dangers provenant de l'étranger) du Congo postule ou non l'intégration de la colonie dans la Communauté. D'une façon générale, le CCN estime que la garantie offerte par le traité de Paris, conclu sans clause de sécession pour une durée de cinquante ans à compter de son entrée en vigueur, aux territoires d'outre-mer en cas de danger extérieur est surtout de nature théorique car la défense du Congo par des moyens européens ne serait envisageable que si l'intérêt général des pays de la Communauté était en jeu. Farouchement attachés à la défense de la souveraineté nationale au Congo, autant que le sont les officiers belges qui s'interrogent également sur les applications pratiques de l'armée

⁸⁵⁹ J. Gérard, « On a vendu notre Congo ! », in *Europe Magazine*, n°444, 17 décembre 1953, pp. 10-12.

européenne⁸⁶⁰, les officiers coloniaux en tirent la conclusion que les inconvénients d'une intégration du Congo dans la CED sont en définitive beaucoup plus nombreux que ses hypothétiques avantages.

En vérité, au-delà du traité en tant que tel, ce que les milieux coloniaux redoutent par-dessus tout c'est que la participation de la Belgique à l'armée européenne anéantisse les efforts qu'ils poursuivent depuis la fin de la guerre en faveur d'une plus grande implication du pays dans la défense militaire de sa colonie. Ils craignent fermement que la CED n'entrave la liberté d'action de la Belgique au Congo. A leur estime, c'en serait alors fini des projets visant à faire du Congo un réduit national belge. Ils cherchent à démontrer que la Belgique ne peut pas remplir à la fois sa mission européenne et supporter la défense de sa colonie de façon efficace, celle-ci conditionnant les possibilités du pays dans le cadre de la CED. Aussi multiplient-ils les objections à la participation du Congo à la CED. Et ils ne se privent pas de répéter qu'il ne peut y avoir de projet de défense européenne viable s'il doit se réaliser au prix d'un affaiblissement de la présence militaire belge au Congo. On l'a vu, l'article 120 du traité est très critiqué. Celui-ci prévoit en effet la possible installation d'établissements militaires et de centres d'entraînement n'importe où dans tous les territoires relevant des États membres. Moyennant toutefois certaines conditions. La plus importante de ces conditions étant l'approbation parlementaire de l'État intéressé. Mais pour que cette condition puisse jouer, il faut qu'elle soit prévue par la Constitution du pays. Ce qui, précisément, n'est pas le cas en Belgique. Aussi s'inquiète-t-on dans les hautes sphères coloniales que le gouvernement belge devienne l'objet de fortes pressions internationales au sein de la Communauté afin d'obtenir l'application de l'article 120 du traité de Paris.

Mais les incidences de l'article 120 en temps de paix ne sont pas non plus oubliées. Pour les coloniaux, on l'a vu, le stationnement prolongé d'unités étrangères à l'intérieur du Congo

⁸⁶⁰ Même s'ils n'abordent pas la situation particulière du Congo dans la stratégie de défense de la Belgique, on trouvera une analyse détaillée de la conscience européenne des chefs militaires belges dans les travaux de Pascal Deloge : « Enthousiasme ou réticences ? Analyse de la conscience européenne des décideurs militaires belges durant la négociation CED (1950-1954) », in *Revue belge d'histoire militaire*, vol. 31, n°7-8, décembre 1996, pp. 177-182 ; « Les militaires belges et l'Europe : une variation sur le thème de la politique belge d'interdépendance après la Seconde Guerre mondiale », in É. du Réau (dir.), *Europe des élites ? Europe des peuples ? La construction de l'espace européen (1945-1960)*, Paris, Presses de la Sorbonne nouvelle, 1998, pp. 205-218 ; « L'armée belge et la CED », in M. Dumoulin (dir.), *La Communauté européenne de défense, leçons pour demain ? The European Defence Community, Lessons for the Future ?*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2000, pp. 161-168. On verra aussi L. De Vos, « België en het streven naar militaire integratie in West Europa (1945-1955) », in P. Lefèvre et P. de Gryse (dir.), *De Brialmont à l'Union de l'Europe occidentale*, Bruxelles, Musée royal de l'Armée et d'histoire militaire, 1988, pp. 277-303.

présente en effet plusieurs dangers politiques et psychologiques. Dont celui de faire naître chez certains Congolais les plus grands doutes en ce qui concerne la volonté affirmée par la Belgique de former et de respecter au Congo une nation prête à occuper un jour dans la communauté belgo-congolaise la place qui lui revient. En mai 1952 déjà, en prévision des travaux de la conférence des Six sur la CED, le département de la Défense nationale avait estimé qu'il n'était pas désirable de voir s'installer des écoles européennes au Congo sans le consentement du gouvernement belge⁸⁶¹. C'est que si le danger est grand en ce qui concerne le moral des effectifs d'une Force publique qui compte dans ses rangs près de 25.000 hommes, il ne l'est sans doute pas moins pour les populations locales. Dans les rangs du pouvoir, on en fait une question de prestige national. On redoute en effet que les Congolais interprètent la présence de forces étrangères lourdement armées dans le pays comme une renonciation de la souveraineté belge ou comme une mesure préparatoire à son abandon. Les populations congolaises pourraient aussi considérer cette présence militaire étrangère comme une manifestation de la faiblesse de la Belgique, au risque d'amenuiser ou d'ébranler gravement le principe même de l'autorité et le prestige de la mère-patrie.

Mais ce n'est pas tout. Pour les autorités coloniales belges, le réalisme politique incite aussi à craindre que, sous le couvert de stationnement à caractère technique militaire, ne se glissent des éléments qui, spontanément ou mandatés à cette fin, s'ingèrent dans les affaires relevant de la souveraineté belge ou aient une attitude ou une activité déguisée de caractère politique. Et cela au détriment de l'autorité de la Belgique et au bénéfice de pays étrangers. Comment, dans ces conditions, ne pas imaginer que le comportement moral des militaires européens qui seraient installés au Congo soient la source de périls d'autant plus graves pour les autorités belges que celles-ci ne disposeraient pas à l'égard de ces unités étrangères des moyens d'action ou de sanction qu'elles possèdent envers leurs propres troupes ? Par ailleurs, les Belges sont effrayés à l'idée qu'à travers la CED la création de bases européennes leur soit imposée sans tenir compte des autres impératifs du développement du Congo et du bien-être de ses habitants. Enfin, ils s'inquiètent de ce que les partenaires de la Belgique au sein de la CED, dont on sait que certains sont particulièrement intéressés par les perspectives d'immigration européenne en Afrique, puissent voir ou trouver dans le stationnement de leurs nationaux au Congo pendant la durée de leurs obligations militaires un moyen commode de

⁸⁶¹ Note du lieutenant-colonel Oscar Hartéon, secrétaire du comité permanent des chefs d'état-major, Bruxelles, 29 mai 1952, in L. De Vos, É. Rooms, P. Deloge et J.-M. Sterkendries, *Documents diplomatiques belges (1941-1960). De l'indépendance à l'interdépendance*, t. II, *Défense*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1998, p. 326.

préparer leur installation ultérieure et définitive. Auquel cas, prévient-on, leurs prises de position dans les institutions de la Communauté seraient bien plus inspirées par ce souci que par celui de la défense commune⁸⁶².

Au-delà des seules questions stratégiques et coloniales, il y a aussi pour les Belges plusieurs éléments du traité de Paris qui entrent en opposition avec des principes constitutionnels⁸⁶³. Principes qui, indéniablement, mettent l'accent sur le caractère très national de l'organisation militaire de l'État. On en veut notamment pour preuve le fait que, contrairement à ce que prévoient les droits britannique et français, seuls les citoyens belges sont admissibles aux emplois militaires (art. 6). Plus caractéristique encore du caractère national de la défense du territoire est l'interdiction constitutionnelle absolue d'admettre au service de l'État une troupe étrangère. Ce qui permet notamment d'expliquer les raisons pour lesquelles l'armée belge ne compte dans ses rangs aucune légion étrangère⁸⁶⁴. De même, une troupe étrangère ne peut-elle occuper ou traverser le territoire belge qu'en vertu d'une loi (art. 121)⁸⁶⁵. Mais on sait aussi que la Loi fondamentale attribue au roi des pouvoirs particuliers en sa qualité de chef suprême des forces de terre et de mer. Ainsi le roi a-t-il, certes en accord avec le gouvernement qui en assure la responsabilité politique, la charge des relations étrangères et de la sûreté extérieure du royaume. Dans le serment qu'il prête avant d'exercer ses pouvoirs constitutionnels, le roi prend d'ailleurs l'engagement de « maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire » en même temps qu'il jure « d'observer la Constitution et les lois du peuple belge ». Aussi est-ce en raison de leur nature et parce qu'elles concernent toutes les relations extérieures du pays que sont regroupées en un seul article de la Constitution les attributions personnelles du roi relatives au commandement de l'armée, à la déclaration de la guerre et à la confection des traités (art. 68)⁸⁶⁶. Dans les faits cependant, comme l'avait déjà

⁸⁶² *Congrès colonial national. X^e session. Le problème de l'intégration de nos territoires d'outre-mer dans la Communauté européenne. Rapports et comptes rendus de l'Assemblée générale du 26 juin 1954*, Bruxelles, Ed. R. Louis, 1954, pp. 119-121.

⁸⁶³ R. De Vleeschauwer, *L'intégration européenne et les territoires d'outre-mer...*, p. 32.

⁸⁶⁴ En ce qui concerne l'histoire des rapports entre la Constitution et les opérations militaires belges au Congo et à l'étranger, on verra l'étude de L. De Vos, « De Grondwet en de inzet van strijdkrachten buiten de landsgrenzen », in A. De Becker, G. Laenen, M. Van Damme et E. Vandenbossche (dir.), *De Grondwet en het inzetten van strijdkrachten*, Anvers, Maklu, 2005, pp. 27-62.

⁸⁶⁵ Il va sans dire que cette disposition constitutionnelle est devenue, au fil de l'histoire de la Belgique, de plus en plus théorique. Les cas de force majeure imposés par les situations de guerre en 1940 puis la participation volontaire de la Belgique au Pacte de Bruxelles et à l'OTAN, qui supposent tous deux le caractère collectif et permanent en temps de paix des opérations militaires ou la création d'un commandement unique, ont en effet limité la portée absolue de l'article 121 de la Constitution.

⁸⁶⁶ L. De Vos, « La Belgique protégée, bon gré mal gré, par sa dynastie ? », in *Nous, Roi des Belges ... 150 ans de monarchie constitutionnelle*, Bruxelles, Crédit communal, 1981, pp. 159-180.

bien établi en 1949 le rapport d'une Commission (composée de magistrats, de parlementaires et de professeurs de droit public) sur l'application des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des prérogatives du roi, les nouvelles conditions de la guerre et l'adhésion récente de la Belgique à des alliances militaires internationales rendent obsolète l'idée d'un commandement personnel de l'armée par le roi⁸⁶⁷.

En ce qui concerne plus spécifiquement le Congo, on sait que la Constitution interdit à la Belgique de recruter des troupes belges pour assurer la défense de la colonie, à moins qu'il s'agisse de soldats volontaires (art. 1). D'où l'obligation pour les miliciens belges résidant au Congo d'effectuer leur temps de service en Europe⁸⁶⁸. Mais les circonstances internationales et la création de la base de Kamina amènent bientôt le législateur à modifier cette situation. Si, depuis la fin des années quarante, certains fils de famille de colons belges établis au Congo peuvent certes effectuer sur place leur service militaire dans une école pour candidats officiers de réserve, c'est la fameuse loi du 15 juin 1951 sur la milice, le recrutement et les obligations de service qui établit, pour la première fois, la possibilité pour les jeunes gens en âge de milice et résidant de façon effective au Congo ou au Ruanda-Urundi d'accomplir leur instruction et leur terme de service actif dans une unité de la base métropolitaine de Kamina⁸⁶⁹. On voit donc que le débat sur la CED fournit des arguments supplémentaires à ceux qui, depuis plusieurs mois, militent pour une révision de la Constitution afin de permettre à la Belgique d'adhérer à des Communautés supranationales qui, par définition, postulent des délégations de souveraineté⁸⁷⁰. Préparé dans la foulée de la CED, en vertu du

⁸⁶⁷ Pour une évocation de l'évolution du commandement personnel du roi des Belges en temps de guerre comme en temps de paix, on verra J. Stengers, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence*, Bruxelles, Racine, 1996, pp. 92-107.

⁸⁶⁸ Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Papiers E. Janssens, document n°17, Note « Le service militaire des coloniaux », Bruxelles, 1953, 2 p. ; « Le service militaire des coloniaux », in *Revue coloniale belge*, 1^{er} août 1953, pp. 591-592.

⁸⁶⁹ *Le Moniteur belge*, 6 juillet 1951, n°187, p. 5262.

Il est important de noter que la Constitution ne prévoit pas non plus de recruter des soldats congolais pour assurer la défense de la métropole. Certes, l'article 6 de la Constitution n'étant pas repris dans la Charte coloniale de 1908, on pourrait en conclure qu'il n'y a pas d'obstacle constitutionnel à ce que des étrangers soient nommés au Congo à des emplois militaires. On sait d'ailleurs que nombreux ont été les officiers étrangers engagés dans la Force publique au temps de l'État indépendant du Congo (EIC). En la matière, la pratique a néanmoins connu une nette évolution. L'ordonnance du 19 octobre 1926 modifiée en 1942 prévoit en effet comme condition à l'admission dans les cadres européens de réserve de la Force publique la qualité de Belge ou le fait d'avoir antérieurement servi dans la Force publique. Et après la Seconde Guerre mondiale, la tendance à réserver dans la colonie les emplois publics aux seuls Belges est encore renforcée. C'est ainsi que l'arrêté du Régent du 20 août 1948 portant statut des agents de l'administration d'Afrique prévoit comme condition à l'admission dans les cadres de l'administration l'obligation d'être Belge ou Luxembourgeois.

⁸⁷⁰ W. J. Ganshof van der Meersch, « Défense nationale et souveraineté », in *Revue de l'Université de Bruxelles*, 1950-1951, n°3-4, pp. 215-253.

fameux article 38 du traité de Paris, le projet de Communauté politique européenne apporte de l'eau supplémentaire au moulin de ces partisans d'une mise en conformité de la Constitution du pays avec la nouvelle réalité internationale et les menaces extérieures qui pourraient peser sur le Congo.

Il faut dire, on l'a vu, qu'aux yeux des responsables belges il est totalement hors de question que des troupes étrangères puissent stationner au Congo et soient éventuellement mêlées à des opérations de police ou à l'exercice des droits et des devoirs de l'autorité publique. Ils se montrent à cet égard tout à fait intransigeants. En fait, ils estiment qu'il n'est nullement nécessaire de recourir à l'intégration du Congo dans la CED pour garantir la sécurité intérieure et extérieure de la colonie. Aussi faut-il au contraire modifier la Constitution pour permettre à la Belgique de recruter enfin des troupes coloniales et faire admettre que la défense de la Belgique exige, dans une certaine mesure, celle du Congo⁸⁷¹. À ce propos, il importe de noter qu'au sein du gouvernement Van Houtte aussi on estime que les nécessités de la défense propres du Congo ne permettent plus de maintenir dans un texte constitutionnel l'interdiction de recruter des troupes de l'armée belge à cette fin autrement que par des engagements volontaires, la défense du Congo pouvant d'ailleurs être intimement liée à celle de la Belgique. En d'autres mots, plutôt que de faire participer le Congo à la CED le gouvernement répète qu'il faut d'abord intensifier l'effort militaire de la Belgique dans sa colonie et renforcer les efforts conjugués des Belges d'Europe et des Belges d'Afrique. Le débat sur la CED donne donc une nouvelle occasion d'en appeler à ce que la Belgique fasse un effort pour fournir les cadres européens qui font défaut au Congo et forme rapidement des cadres congolais spécialisés.

Toujours prompts à saisir la balle au bond, les coloniaux insistent aussi sur la nécessité de conclure des accords militaires en toute souveraineté avec les pays européens voisins de la Belgique au cœur de l'Afrique⁸⁷². Ils recommandent donc que la Belgique se concerte avec ses voisins français, britanniques et portugais pour organiser la défense des centres vitaux de l'Afrique centrale. D'une certaine manière, c'est aussi le point de vue que défend le baron Jean Papeians de Morchoven, chef de la section du traité de l'Atlantique Nord au ministère des Affaires étrangères, dans une longue note qu'il adresse dès décembre 1951 au directeur

⁸⁷¹ Kadoc, Fonds A. De Schryver, dossier 5.5.1/1, Note d'A. De Schryver, « Phase préliminaire de la révision constitutionnelle à la Chambre des représentants », Bruxelles, s.d., pp. 5-6.

⁸⁷² *Congrès colonial national. X^e session. Le problème de l'intégration ...*, pp. 59-61.

général de la Politique Louis Scheyven sur les enjeux pour la Belgique du projet d'armée européenne. Instruit par l'exemple de la présence alliée en Égypte, il voit dans la coopération militaire intercoloniale un moyen commode d'éviter qu'en cas de danger les Américains soient tentés d'envoyer des troupes aéroportées pour défendre les mines d'uranium au Katanga ou l'embouchure du fleuve Congo. Auquel cas la souveraineté de la Belgique en Afrique risquerait d'être mise à mal. Car, se demande Papeians de Morchoven avec une visible angoisse, « quand ils seront là, quand partiront-ils ? »⁸⁷³. L'idée ne manque certainement pas de pertinence. Trois ans plus tard, van Zeeland déclarera d'ailleurs au Comité pour les problèmes nationaux de défense que « stationner des troupes métropolitaines, même en temps de paix, au Congo augmenterait notre prestige international et éviterait aussi que les Américains ou tout autre puissance alliée ne stationnent des unités au Congo sous prétexte que nous sommes incapables de le défendre »⁸⁷⁴.

Enfin, on notera que les opposants à une intégration du Congo dans la CED s'emparent habilement de la notion de réduit national belge en Afrique. Certains, on l'a vu, prédisent en effet qu'en multipliant les engagements militaires internationaux, la Belgique ne sera bientôt plus en mesure d'assurer la défense de sa propre colonie. Aussi la crainte est-elle forte que la CED contrecarre ou sacrifie les projets qui, de plus en plus souvent évoqués depuis la fin de la guerre, visent à faire du Congo une base arrière stratégique. C'est bien ce que reconnaît en 1953 le député libéral Hilaire Lahaye, membre de la commission des Colonies à la Chambre. Très inquiet pour l'avenir de la souveraineté belge en Afrique en cas d'inclusion du Congo dans la Communauté politique prévue pour coiffer la CED, il explique que « si la réalité future n'apparaît pas aussi harmonieuse que nous l'espérons, il serait excessivement intéressant que nous continuions à disposer d'un territoire national qui soit hors de la Communauté et où nous pourrions poursuivre une politique qui ne soit pas sous le régime de Strasbourg, où nous puissions avoir encore une armée belge comme la France entend conserver une armée française dans ses territoires d'outre-mer »⁸⁷⁵. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'opposition catégorique des milieux coloniaux à ce que des soldats européens puissent prendre pied au Congo. Répétant qu'il faut au contraire stationner des

⁸⁷³ Note reproduite dans L. De Vos, E. Rooms, P. Deloge et J.-M. Sterkendries, *Documents diplomatiques belges (1941-1960). De l'indépendance à l'interdépendance*, t. II, *Défense*, Bruxelles, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1998, p. 308.

⁸⁷⁴ AMAEB-AA, Fonds Force publique, dossier 2528/liasse 468, « Comité pour les problèmes nationaux de défense (1953-1954). Note pour le CMD du 29 janvier 1954 », p. 3.

⁸⁷⁵ H. Lahaye, « La situation du Congo vis-à-vis de la Communauté européenne », in *L'Avenir colonial belge*, n°203, 22 juillet 1953, p. 1.

régiments de paracommandos dans la colonie, ils insistent au contraire sur l'importance de la base de Kamina qui est pratiquement opérationnelle en 1953. Face à cette accumulation de critiques, Paul van Zeeland doit se montrer rassurant lors du débat de ratification et déclarer solennellement devant les députés qu'« aucun ministre belge ne songe, en aucune mesure, à introduire des troupes étrangères au Congo. Nous y sommes chez nous, nous entendons y rester chez nous ; la haute mission d'ordre humanitaire que nous avons assumée au Congo, nous croyons l'avoir bien remplie et nous entendons continuer à la remplir par nous-mêmes. Le traité de la CED ne modifie en aucune manière la situation telle qu'elle se présente actuellement »⁸⁷⁶.

Tout ceci montre que le projet de CED survient à un moment particulièrement important au regard de la réflexion en cours sur la (re)définition des rapports militaires entre la Belgique et sa colonie. L'affaire ne laisse donc pas indifférent. Mais quoiqu'il en soit de la pertinence des doutes et des réticences qui s'expriment et du débat intense que cela suscite dans les milieux coloniaux belges, on ne peut oublier que, sauf en ce qui concerne la sauvegarde de la souveraineté nationale, les positions adoptées en Belgique par les anticédistes par rapport au Congo restent minoritaires. Elles ne remettent en tout cas pas en cause le ralliement des grandes familles politiques à l'idée d'une défense collective européenne. On en veut d'ailleurs pour preuve que le Parlement belge ratifie le traité CED en novembre 1953 (Chambre) et en mars 1954 (Sénat) à une très large majorité. Mais l'essai européen n'est pas concrétisé. Le rejet de la CED par le Parlement français, le 30 août 1954, met en effet un terme définitif à l'aventure. Il faut donc trouver rapidement un autre moyen de faire participer l'Allemagne à la défense occidentale tout en empêchant qu'elle se réarme d'une manière dangereuse pour ses voisins. Ce qui sera fait dès octobre 1954 à travers la signature des Accords de Paris créant une Union de l'Europe occidentale (UEO) de nature strictement intergouvernementale. Aussi faudra-t-il attendre près de quarante ans pour que les problèmes de la défense soient à nouveau abordés entre les pays membres de la Communauté européenne. L'enterrement de la CED est donc ressenti par beaucoup de contemporains, en Europe comme aux États-Unis, comme un avertissement et comme un coup d'arrêt infligé au processus d'intégration européenne. C'est que l'échec de la CED met aussi fin, et pour longtemps, aux projets d'Europe politique chers aux fédéralistes européens. Le traumatisme

⁸⁷⁶ *Annales parlementaires. Chambre des Représentants, séances du 25 novembre 1953, n°7-8, p. 17.*

n'en est donc que plus profond pour les tenants de l'intégration supranationale qui n'auront alors de cesse de dénoncer le « crime du 30 août ».

Condamnée à rester lettre morte, la CED et la controverse politique qu'elle provoque constituent pourtant une expérience symboliquement importante et riche d'enseignements dans la mesure où elle cristallise les positions des milieux coloniaux belges dans leur opposition à une certaine forme de construction de l'Europe. C'est que l'idée d'une armée européenne soulève, on l'a vu, des questions très sensibles sur les moyens de défense du Congo, sur la souveraineté nationale et sur l'indépendance du pays en Afrique centrale. En ce sens, le projet de CED n'est donc pas qu'une étape sans lendemain. Il se révèle au contraire très utile à la réflexion sur la nature des relations entre la Belgique et sa colonie en termes de sécurité extérieure. Dans ces conditions, on comprend sans doute mieux pourquoi l'échec de la CED entraîne de la part des autorités belges d'Europe et d'Afrique un regain d'intérêt pour l'implication de la métropole dans la défense armée de sa colonie. L'échec de la CED offre donc, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, une occasion propice pour réactiver et pour intensifier les contacts visant à développer la coopération militaire intercoloniale en Afrique centrale.

12. La Belgique et les tentatives de coopération militaire intercoloniale en Afrique centrale

Il faut signaler qu'aux yeux de l'état-major de l'armée belge, si le Congo constitue assurément un objectif tentant pour l'adversaire dans un contexte de Guerre froide, la défense du Congo intéresse autant les voisins français, britanniques et portugais que les Belges eux-mêmes. Chez les militaires, on aime répéter que les alliés en Europe sont aussi des voisins en Afrique. L'absence de la CED du traditionnel partenaire britannique et peut-être plus encore celle du Portugal, dont on a vu à quel point il occupe après la guerre une grande place dans les plans de la hiérarchie militaire en Belgique, ne manque d'ailleurs pas d'être dénoncée par bien des observateurs coloniaux qui plaident pour la conclusion d'un traité d'alliance Sud-Atlantique. À vrai dire, la recherche d'une collaboration sur le plan militaire entre les puissances coloniales se manifeste dès la fin des années quarante. Ainsi des conversations préliminaires entre officiers français et britanniques s'organisent dès juin 1949 à Dakar. D'autres suivront bientôt qui, comme l'a bien montré l'historienne Claire Sanderson « représentent un tournant dans la coopération militaire franco-britannique en Afrique sans

laquelle les accords politiques entre les gouvernements seraient d'une efficacité toute relative »⁸⁷⁷. Mais la France et la Belgique s'efforcent aussi de montrer l'exemple. Il est vrai, on l'a vu, que l'analyse que font les stratèges et les dirigeants politiques belges rejoint, dans les grandes lignes, celle des Français. La communauté de sentiments et d'intérêts qui, répète-t-on régulièrement, unit les deux pays en Europe comme en Afrique permet d'envisager rapidement après la fin de la guerre la mise en place d'une organisation défensive de l'Afrique noire. En septembre 1951, le Premier ministre Pholien croit important d'attirer l'attention du ministre des Colonies sur le fait que « sur le plan international, il me paraît que le gouvernement se doit de tracer de façon précise sa ligne de conduite à l'égard du problème de notre collaboration militaire coloniale avec les pays voisins et d'autres puissances alliées éventuelles »⁸⁷⁸. Dans un premier temps, cette collaboration se limite pourtant à établir les contacts et la coopération nécessaires au maintien de l'ordre et de la sécurité intérieure dans les territoires que les deux métropoles administrent de part et d'autre du fleuve Congo. Il s'agit principalement d'étudier les conditions d'une plus grande coopération militaire dans la région en temps de guerre et de définir les dispositions qui pourraient être prises en temps de paix pour y parvenir. Cette coopération bilatérale est surtout envisagée dans l'hypothèse d'un conflit généralisé qui aurait pour conséquence l'intégration des territoires d'outre-mer dans un dispositif interallié où ils pourraient jouer le rôle de zones de transit et de support au profit d'un ou plusieurs théâtres d'opérations⁸⁷⁹. Dans ces conditions, les échanges franco-belges portent notamment sur l'organisation du commandement et de l'assistance réciproque, sur les menaces susceptibles de peser sur les colonies, sur le rôle des forces armées belges et françaises en cas d'hostilités, sur les conséquences de la mobilisation éventuelle de ces forces armées et sur l'équipement logistique du théâtre d'opérations africain. Des conversations occasionnelles rapprochent aussi les services de sécurité intérieure et les états-majors du Congo et de l'Afrique-Équatoriale française (AEF) qui organisent ensemble des exercices de manœuvre et des visites dans les centres d'instruction militaire⁸⁸⁰.

⁸⁷⁷ C. Sanderson, « La Grande-Bretagne et l'Eurafrrique au début de la guerre froide. Le cas de la préparation des conversations d'état-major de Dakar en 1950 », in M.-T. Bitsch et G. Bossuat (dir.), *L'Europe unie et l'Afrique. De l'idée d'Eurafrrique à la convention de Lomé I*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 163.

⁸⁷⁸ Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Archives Cabinet MDN 1953, dossier 50/boîte 42, Lettre de J. Pholien à A. Dequae, Bruxelles, 26 septembre 1951, p. 1.

⁸⁷⁹ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2179/3, Avant-projet des conversations militaires franco-belges, Paris, 1950, p. 1.

⁸⁸⁰ Kadoc, Fonds A. Dequae, dossier 154, « Collaboration sur le plan militaire entre la France et la Belgique en Afrique », Bruxelles, s.d., 2 p.

En août 1950, décidé à favoriser la mise en place d'un commandement d'ensemble unique au Congo, le gouvernement belge informe le gouvernement français de son intention d'y créer un organisme de coordination entre la Force publique et l'armée métropolitaine. L'objectif avoué est d'aplanir enfin les difficultés qu'éprouvent le ministère des Colonies et le ministère de la Défense nationale à s'accorder dans le cadre de la défense du Congo. Par cette réforme, les autorités belges cherchent aussi à rendre le pays à même de participer sur le plan africain aux conversations militaires franco-britanniques. À Paris, l'idée d'organiser des réunions tripartites et de bon voisinage est fort bien accueillie⁸⁸¹. Elle l'est d'autant plus qu'aux yeux des Français, « l'importance économique et stratégique du Congo belge et la solidarité croissante qui lie les puissances signataires du Pacte de Bruxelles nécessitent qu'elles se concertent sans tarder pour la défense du continent africain »⁸⁸². Les autorités militaires françaises, qui considèrent les entretiens franco-belges comme une suite logique aux négociations déjà entamées avec les Britanniques et comme le prélude d'une organisation ultérieure élargie au continent africain, se montrent également très favorables à l'idée d'étendre certaines clauses du traité de Bruxelles à l'Afrique. Elles sont donc disposées à agir rapidement afin de profiter du climat politique favorable entre Bruxelles et Paris. Le général de division Robert Astier de Villatte, commandant interarmées en Afrique centrale, écrit même à ce propos qu'il importe de « prolonger cette bonne entente locale entre les deux territoires par des dispositions de principe communes que l'on ne peut tarder indéfiniment à établir sans risquer d'accroître dangereusement la période d'étude qui doit conduire à une application généralisée du Pacte de Bruxelles ». Du point de vue national aussi l'enjeu est de taille. C'est bien ce qu'exprime le général Astier quand il écrit aux autorités militaires et civiles concernées qu'il s'agit « de cimenter, dans cette vieille Afrique française, un front national unique susceptible de faire équilibre aux blocs compacts alliés au moment où l'Amérique pourrait être appelée en Afrique comme en Europe à arbitrer les destinées de l'Occident »⁸⁸³. De leur côté, les autorités civiles sont également décidées à organiser promptement les contacts franco-belges, si possible à Brazzaville.

⁸⁸¹ Archives du Service historique des Armées, Vincennes (dorénavant ASHAV), dossier 14 H 86, « Note sur les conversations militaires franco-belges. Avant-projet d'ordre du jour », Paris, 1950, p. 1.

⁸⁸² ASHAV, dossier 14 H 86, Lettre de Jules Moch, ministre de la Défense nationale, à Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, Paris, 2 août 1950, p. 2.

⁸⁸³ ASHAV, dossier 14 H 86, Note d'information personnelle et secrète concernant les conversations militaires interalliées en Afrique, Dakar, 25 novembre 1950, pp. 5-6.

Dans ces conditions, les choses se mettent très vite en place. Du côté belge, c'est le général-major A. Gilliaert, commandant en chef de la Force publique congolaise, qui est mandaté pour mener l'affaire à bien. Des officiers de liaison sont également désignés. Mais à Bruxelles, on souffle un peu le chaud et le froid. Sur instruction du nouveau gouvernement Pholien déjà aux prises avec l'envoi en Corée d'un bataillon de volontaires placé sous l'autorité du Commandement unifié confié aux Américains par les Nations unies, la portée des entretiens franco-belges en Afrique doit rester limitée. Le gouvernement belge insiste en effet pour que les discussions entre les autorités militaires d'Afrique se bornent « à la création, sur le plan local, de contacts fréquents en vue de coopérer plus étroitement à la mise en œuvre des plans établis à d'autres échelons et au maintien de la sécurité intérieure et de l'ordre public »⁸⁸⁴. En d'autres termes, il ne peut s'agir pour les Belges de discuter à ce stade avec les Français des problèmes stratégiques ou tactiques que pose la défense en commun de l'Afrique. Les discussions ne sont donc pas dénuées d'arrière-pensées. Même si ce point reste à éclairer, il est sans doute permis d'imaginer que certains responsables belges, notamment au sein de la Force publique ou de l'administration territoriale, n'ont à l'époque pas encore totalement oublié que la France n'avait pas hésité dix ans plus tôt à envisager, provoquant de vives réactions à Léopoldville, un stationnement de troupes au Congo belge après la capitulation de l'armée belge suite à l'invasion allemande⁸⁸⁵. En tout cas, alors qu'il est interrogé par la presse belge, le ministre des Colonies Henri Dequae ne manque pas de préciser « qu'il n'est en aucun cas question de créer une force commune dans le genre des armées des Nations unies. Pour que chaque nation puisse employer ses moyens de défense avec le maximum d'efficacité, il est indispensable qu'un plan général soit élaboré. C'est vers ce but que nous tendons en entreprenant des prises de contact d'où sortira probablement cette conférence qui, tout en étant fort souhaitable, n'est encore qu'au stade de projet »⁸⁸⁶. Côté français, on affiche pourtant de plus grandes ambitions. Comme l'affirme Henri Bolle, conseiller diplomatique du Haut-Commissaire de la République en Afrique-Occidentale française (AOF), qui s'en ouvre directement au ministre Robert Schuman, les conversations avec les autorités militaires belges du Congo seront en effet « de part et d'autre, animées d'un vif esprit de coopération. Elles doivent aboutir à des résultats dignes

⁸⁸⁴ ASHAV, dossier 14 H 86, Lettre de J. de Hauteclouque à R. Schuman, Bruxelles, 31 octobre 1950, p. 1.

⁸⁸⁵ J. Vanderlinden, *Pierre Ryckmans (1891-1959). Coloniser dans l'honneur*, Bruxelles, De Boeck Université, 1994, pp. 428-429.

⁸⁸⁶ ASHAV, dossier 14 H 86, « Note sur le Congo belge dans la défense du continent noir », février 1951, 1 p.

d'intérêt et marquer le point de départ d'une collaboration militaire franco-belge aussi étroite que celle qui est dès maintenant établie avec les Britanniques »⁸⁸⁷.

Il faut finalement attendre l'extrême fin du mois de février 1951 pour voir les conversations franco-belges prendre place à Léopoldville. Les discussions, qui se déroulent sur trois jours et réunissent une quinzaine d'officiers d'état-major, font apparaître une grande identité de vues au sujet de l'improbabilité d'une attaque d'envergure et dirigée d'emblée contre l'ensemble du continent africain. Mais Belges et Français admettent comme possible, dans une phase ultérieure à l'invasion du Moyen-Orient et de l'Égypte, une attaque dirigée plus particulièrement contre les confins nigéro-tchadiens et le Congo belge. En ce qui concerne le maintien de l'ordre et les menaces intérieures, ils partagent aussi la crainte de voir s'établir sur les frontières communes des mouvements subversifs. Les militaires belges et français formulent ensuite une série de recommandations pratiques relatives à la coordination des plans de défense des territoires africains : défense côtière sur l'embouchure du fleuve Congo, défense anti-aérienne, échange réciproque de renseignements, standardisation des armements, coordination des équipements logistiques, création d'un organe de liaison permanent ou encore mise au point de prévisions d'assistance opérationnelle. Il n'empêche que pour les Belges, qui demeurent animés du souci prioritaire d'assurer la sécurité et l'intégrité du Congo, il faut écarter la possibilité d'envoyer des forces congolaises sur un théâtre d'opérations africain⁸⁸⁸. Les entretiens de Léopoldville portent enfin sur la coopération économique entre colonies voisines. À ce sujet, on insiste surtout sur la nécessité de mettre en place un programme d'assistance économique en temps de guerre. C'est ainsi que sont évoquées la constitution de stocks communs d'hydrocarbures et l'installation d'une industrie de guerre locale (ateliers de montage et de réparations). Sur ce point, il importe d'attirer l'attention sur la visite de plusieurs jours qu'effectue en avril 1951 au Katanga Gustave Joassart, administrateur-délégué de la Fabrique Nationale d'armes de guerre, afin d'examiner la possibilité d'installer sur place une cartoucherie de guerre. Ce projet pourtant secret n'échappe pas, il faut le noter, à la vigilance des services secrets français en Afrique qui s'empressent de relayer l'information à Paris en précisant même que les Belges auraient aussi l'intention de délocaliser au Congo une partie de la production de la manufacture liégeoise de

⁸⁸⁷ ASHAV, dossier 14 H 86, Lettre d'H. Bolle à R. Schuman, Dakar, 8 janvier 1951, p. 4.

⁸⁸⁸ ASHAV, dossier 14 H 86, « Rapport sur les conversations militaires franco-belges, 16 mars 1951 », p. 4.

pneumatiques Englebert⁸⁸⁹. Mais la rencontre de Léopoldville offre aussi l'occasion d'étudier la possibilité pour le Congo belge, compte tenu de son niveau relativement élevé d'industrialisation et de ses richesses géologiques, d'assurer l'équipement et l'entretien des forces interalliées stationnées en Afrique centrale au cas où une situation de guerre rendrait difficile ou impossible leur ravitaillement par les voies habituelles⁸⁹⁰.

Malgré la variété des questions abordées, le bilan des conversations militaires de Léopoldville se révèle finalement assez mince. En effet, la réunion se réduit surtout à un catalogue de bonnes intentions. C'est que pour les Belges, s'il existe une solidarité des pays administrants en Afrique pour l'éventualité d'une menace sur le continent africain, il n'y a pas encore matière à une alliance proprement dite qui impliquerait des engagements politiques précis. Prompts à répéter qu'ils ont en la matière peu à recevoir et beaucoup à offrir (situation centrale en Afrique et matières premières stratégiques), ils veulent en tout cas rester libres quant à l'appréciation des circonstances d'application des accords qui pourraient être passés. Comment dès lors s'étonner de ce que pour les négociateurs français ce sont les réticences manifestées par les Belges à prendre des engagements fermes qui ont empêché la prise de décisions importantes ? C'est ce qui fera bientôt dire au ministre français de la Défense Jules Moch qu'en dépit de la cordialité certaine des entretiens, les conversations ont échoué. Il en tire aussi la conclusion qu'il est préférable, à l'avenir, de laisser aux Belges l'initiative de nouvelles conversations éventuelles sur la coopération militaire en Afrique⁸⁹¹. En réalité, en dépit des difficultés d'ordre militaire, le gouvernement français n'aura guère l'occasion d'attendre longtemps. La coopération économique en Afrique étant considérée comme une priorité de chaque côté du fleuve, le ministre de la France d'outre-mer François Mitterrand ne tarde en effet pas à insister auprès de Robert Schuman pour que soit rapidement mise sur pied une commission mixte composée de techniciens français et belges⁸⁹². C'est qu'à Paris on pense maintenant que l'effort principal doit porter sur l'assistance économique en cas de guerre. Quelques jours plus tard, l'ambassade de France à Bruxelles est d'ailleurs contactée à ce sujet par le gouvernement belge qui rappelle la nécessité de chiffrer d'abord avec précision les courants d'importations et d'exportations et

⁸⁸⁹ CDH des Forces armées, Archives du cabinet du ministère de la Défense nationale, année 1951, n°7, dossier 1960, Lettre du lieutenant-colonel Janssens à G. Joassart, Kamina, 29 mars 1951 ; ASHAV, dossier 14 H 86, Lettre de R. Schuman à J. Moch, Paris, 26 novembre 1951, p. 2.

⁸⁹⁰ ASHAV, dossier 14 H 86, Note « Conversations militaires franco-belges », Brazzaville, mars 1951, 8 p.

⁸⁹¹ ASHAV, dossier 14 H 86, Lettre de J. Moch à F. Mitterrand, ministre de la France d'outre-mer, Paris, 20 juin 1951, p. 3.

⁸⁹² ASHAV, dossier 14 H 86, Lettre de F. Mitterrand à R. Schuman, Paris, 1951, p. 2.

les besoins économiques des territoires africains concernés⁸⁹³. Entre-temps, on évoque une nouvelle fois le problème du ravitaillement en hydrocarbures et même la création en commun d'ateliers de montages de matériel militaire⁸⁹⁴.

En dépit de ses résultats mitigés, la conférence de Léopoldville est bientôt suivie par d'autres conférences relativement similaires. Au printemps 1951, c'est au tour des Britanniques de faire connaître leur intention de convoquer sans tarder à Nairobi une conférence militaire pour l'Est africain à l'occasion de laquelle serait notamment proposée l'extension au continent africain du statut des membres des forces armées des puissances liées par le Pacte de Bruxelles, du moins en ce qui concerne la libre circulation des troupes et du matériel militaire⁸⁹⁵. Bien qu'officieuse, l'idée est d'autant mieux accueillie par les Belges que ceux-ci ne cessent de répéter que la défense du complexe Belgique-Congo doit être corrélée avec les plans définis dans le cadre du traité de Bruxelles qui confirme la Grande-Bretagne dans son rôle de partenaire majeur du pays en matière militaire. En présence d'observateurs américains, la conférence de Nairobi réunit en août 1951 les représentants des gouvernements et des administrations africaines de la Belgique, de la France, de l'Italie au titre de son mandat sur la Somalie, du Portugal et du Royaume-Uni. Sont également présents des délégués de l'Éthiopie, de la Rhodésie du Sud et de l'Union sud-africaine qui, historiquement, entretient avec la Grande-Bretagne des relations très privilégiées en matière de défense⁸⁹⁶. En revanche, très indisposée par la présence prolongée de troupes britanniques sur le canal de Suez, l'Égypte préfère décliner l'invitation.

L'objectif déclaré de la conférence de Nairobi est d'aboutir à un accord de principe sur les facilités réciproques dont les pays participants auraient besoin, en cas de guerre ou de tension internationale, pour leurs mouvements de troupes et d'approvisionnements militaires sur les axes de communication entre l'Afrique méridionale et le Moyen-Orient⁸⁹⁷. Il s'agit donc de faire adopter pour ces questions logistiques des règles identiques dont l'application

⁸⁹³ ASHAV, dossier 14 H 86, « Note du colonel Mazeau, directeur des Affaires militaires, à M. l'administrateur en chef du service de la Défense nationale du ministère de la France d'outre-mer, Paris, 26 décembre 1951 », p. 2.

⁸⁹⁴ ASHAV, dossier 14 H 86, Lettre de R. Schuman à G. Bidault, vice-président du Conseil et ministre de la Défense nationale, Paris, 26 novembre 1951, p. 2.

⁸⁹⁵ ASHAV, dossier 14 H 87, Lettre de R. Astier de Villatte à J. Moch, Dakar, 19 juin 1951, p. 1.

⁸⁹⁶ On verra à ce propos la thèse de G. R. Berridge, *South Africa, the Colonial Powers and African Defence. The Rise and Fall of the White Entente (1948-1960)*, Londres, Macmillan, 1992, 234 p.

⁸⁹⁷ ASHAV, dossier 14 H 87, « Rapport de la conférence de Nairobi sur les facilités pour la défense africaine (20-31 août 1951) », p. 1.

automatique faciliterait la défense en commun du continent africain. Une nouvelle fois, les discussions portent sur des échanges d'officiers, sur la préparation d'exercices et de manœuvres conjointes, sur la collaboration en matière de renseignements, sur l'échange d'informations relatives aux infrastructures militaires, sur l'emploi stratégique et tactique des forces disponibles, sur l'utilisation réciproque des voies de communication et sur les approvisionnements et les possibilités de stockage des carburants.

Convaincue de la nécessité de battre le fer tant qu'il est chaud, la France prend sans tarder l'initiative d'organiser à son tour une conférence militaire à Dakar, siège du Commandement français interarmées en Afrique centrale. Pour Paris, il s'agit notamment de déterminer de façon très précise les aérodromes présentant un intérêt stratégique et les axes terrestres afin de dresser les grandes lignes d'une infrastructure stratégique des territoires de l'Ouest africain. Mais d'une façon plus générale, les discussions doivent aussi porter sur l'ensemble des problèmes relatifs à la défense de l'Afrique dans le domaine économique et militaire en cas de conflit⁸⁹⁸. La réunion prévue se déroule en mars 1954 et réunit des officiers belges, britanniques, français et portugais. À nouveau, des représentants américains et de l'Afrique du Sud, du Libéria et de la Rhodésie du Sud sont présents. En ce qui concerne les Belges, qui considèrent comme assez peu probable une invasion du continent africain par l'Ouest, les instructions du gouvernement sont très précises. Bien sûr, les autorités belges acceptent le principe d'une meilleure collaboration intercoloniale en Afrique. Des représentants du ministère des Colonies n'hésitent toutefois pas à affirmer qu'il faut donner la préférence à une préparation militaire de caractère national en insistant pour ne pas compromettre l'élaboration de ces plans nationaux par des engagements internationaux trop précis⁸⁹⁹. Adoptant une attitude de prudente réserve, les Belges s'efforcent surtout d'éviter que les conférences de ce type dépassent le cadre strictement technique. Elles s'opposent aussi à une mise en commun de tous les moyens dont disposent les pays participants sous prétexte de sécurité collective et de solidarité africaine.

Tactiquement, les choses sont donc claires. La priorité pour les Belges, répétons-le, est de ne pas se trouver pris dans un engrenage qui pourrait les amener plus loin que les circonstances

⁸⁹⁸ ASHAV, dossier 14 H 87, « Projet d'ordre du jour pour une conférence des facilités concernant les territoires de l'Ouest africain, Paris, 3 mai 1952 », 2 p.

⁸⁹⁹ Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Archives Cabinet MDN 1953, dossier 50/boîte 42, « Groupe de travail pour l'étude de la défense du Congo. Compte rendu succinct », 29 janvier 1954, p. 3.

ne le demandent⁹⁰⁰. Et partant du principe que l'ennemi éventuel n'a pas (encore) pied en Afrique et que les dangers que courent le Congo et les territoires voisins sont surtout d'ordre intérieur, il ne peut être question pour Bruxelles d'accorder à une des puissances étrangères des bases fixes pour le stationnement de leurs troupes dans la colonie. De même, un système de défense intégrée en Afrique comme le Pacte atlantique ou calquée sur la CED n'a pour les Belges aucune raison d'être dans les circonstances du moment⁹⁰¹. Autrement dit, « la Belgique entend rester libre d'examiner chaque cas particulier et de décider de son attitude en conséquence. C'est dire que lorsqu'il est question de tension ou de guerre, il ne peut y avoir à ses yeux aucun automatisme pour des prestations de solidarité. Ses responsabilités vis-à-vis du peuple du Congo, de ses biens et de ses ressources ne lui permettent en effet d'engager des vies humaines et des sacrifices matériels que pour leur défense. Des devoirs de solidarité africaine, si largement compris qu'ils soient, ne peuvent exister que sous cet angle »⁹⁰². D'ailleurs, comme le précise le lieutenant-colonel BEM Oscar Hartéon, chef du comité permanent des chefs d'état-major qui insiste particulièrement sur l'importance des efforts consentis par la Belgique pour assurer la défense du Congo, « nous ne sommes pas dans la position de demandeurs. C'est de nous dont on a besoin. Nous pouvons donc mettre nos conditions »⁹⁰³. Mais l'affaire fournit aussi l'occasion pour le ministère des Affaires étrangères de rappeler à l'administration territoriale combien est importante la collaboration avec les Portugais avec lesquels, on l'a vu, des contacts officieux sont d'ailleurs régulièrement organisés⁹⁰⁴. En définitive, les recommandations adoptées à l'issue de la conférence de Dakar envisagent l'hypothèse d'une attaque du continent africain au sud du Sahara et d'une menace qui porterait sur tous les territoires du continent, y compris l'Afrique du Sud. Mais il est aussi précisé que des facilités ne seront accordées qu'après la conclusion d'accords bilatéraux.

⁹⁰⁰ CEGES, Archives Jacques Delvaux de Fenffe, dossier AA 669/16, « Note sur la conférence de Dakar », Bruxelles, 1^{er} avril 1955, 8 p.

⁹⁰¹ Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Archives Afrique, Série Congo antécédents, Boîte 76, « Point de vue de la Défense nationale au sujet de la mesure dans laquelle il convient de coopérer avec nos voisins et les USA en Afrique pour assurer la défense du Congo contre un danger extérieur », Bruxelles, 27 janvier 1954, p. 4.

⁹⁰² Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Archives Cabinet MDN 1953, dossier 50/boîte 41, « Instructions établies à l'intention de la délégation belge à la conférence de Dakar (mars 1954) sur la base des délibérations du groupe de travail pour la défense du Congo », Bruxelles, 22 février 1954, pp. 2-3.

⁹⁰³ CEGES, Archives Jacques Delvaux de Fenffe, dossier AA 669/17, Note sur la conférence de Dakar, 1954, p. 5.

⁹⁰⁴ CEGES, Archives Jacques Delvaux de Fenffe, dossier AA 669/22, Lettre de J. Delvaux de Fenffe à X. Claeys Bouúaert, conseiller diplomatique auprès du gouverneur général du Congo, Bruxelles, 22 février 1954, pp. 3-4.

Dans la foulée, un Comité interallié d'état-major composé d'officiers belges, britanniques, français et portugais voit le jour. Il a pour but d'organiser une meilleure collaboration entre les quatre pays européens membres de l'OTAN et ayant des intérêts en Afrique occidentale et centrale. C'est que pour certains observateurs, il n'est pas impossible que l'OTAN soit amené par les circonstances à devoir déborder des limites géographiques de l'article 6 du traité pour élaborer sa stratégie, surtout s'il devait s'orienter vers une stratégie périphérique⁹⁰⁵. On comprend ainsi mieux pourquoi la création d'une grande zone stratégique en Afrique centrale constitue le principal sujet des discussions du Comité interallié qui ont lieu une fois par an à tour de rôle dans un des territoires africains relevant des quatre puissances coloniales. Mais sont également abordés les problèmes liés à la création d'unités pouvant être mises à la disposition du Commandement atlantique, aux missions que les forces terrestres devraient remplir à la mobilisation, à l'effort de guerre économique, à la collaboration en matière de renseignements, à l'échange d'officiers ou à l'établissement de plans communs de stationnement des troupes⁹⁰⁶. Ici encore, si elle tient pour politiquement significatif de participer aux réunions du Comité interallié d'état-major et de faire preuve d'esprit de solidarité à l'égard des Alliés, la Belgique n'entend pas pour autant prendre des engagements trop forts dans le domaine de la défense qui, plus que tout autre, touche directement à la souveraineté nationale. On est clairement là dans la ligne de la Direction politique du ministère des Affaires étrangères qui défend l'idée selon laquelle il « importe en premier lieu de régler sur le plan national l'ensemble des problèmes que pose la défense de la colonie. Une fois le dispositif militaire belge mis en place, nous nous trouverions en meilleure posture pour coordonner avec nos voisins britanniques, français et portugais la défense de nos territoires d'outre-mer en Afrique »⁹⁰⁷. Dans ces conditions, comment s'étonner de voir la Belgique éviter soigneusement d'entrer dans une logique d'automatisme des facilités (accès aux ports et aux aérodromes, installation de dépôts d'armes ou de matériel, facilités d'hébergement, ...) susceptibles d'être accordées aux pays partenaires ?

En réalité, comme l'explique à son tour Jacques Delvaux de Fenffe, la Belgique estime qu'il serait prématuré de se lier par des engagements d'ordre politique ou militaire en Afrique aussi

⁹⁰⁵ Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Archives Afrique, Série Congo antécédents, Boîte 76, « Note sur l'OTAN et le Congo belge », Bruxelles, 16 janvier 1954, p. 1.

⁹⁰⁶ ASHAV, dossier 14 H 60, « Comité interallié d'état-major (Dakar, novembre 1954). Mémoire commun », 6 p.

⁹⁰⁷ Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Archives Afrique, Série Congo antécédents, Boîte 76, « Note sur l'OTAN et le Congo belge », Bruxelles, 16 janvier 1954, p. 3.

longtemps que ne se manifeste pas une menace précise portant réellement sur tout le continent africain et, par voie de conséquence, sur le Congo belge. De même, il apparaît aux yeux du directeur général de la Politique au ministère des Affaires étrangères qu'il est dangereux pour un petit pays comme la Belgique de conclure des accords politiques internationaux généraux dont l'interprétation des termes ne relèverait plus entièrement de sa volonté sous la poussée des événements. Il faut dire qu'en présence des menaces de subversion en Afrique, les Belges ne veulent pas être impliqués dans les difficultés que d'autres métropoles coloniales rencontrent dans certains des territoires qu'elles administrent⁹⁰⁸. Prompt à répéter que du point de vue politique le Congo est et demeure stable, il ne voit aucun besoin pour la Belgique de recourir à une aide des autres puissances qui disposent en Afrique de territoires où la situation est moins bonne : « si l'on parle de collaboration, nous pouvons offrir plus que ce que nos alliés peuvent nous apporter. Il doit être tenu compte de cette position favorable étant donné qu'une collaboration, pour rester telle, doit être un donnant-donnant. Des promesses ne sont pas des avantages effectifs »⁹⁰⁹. En ouverture de la conférence annuelle qui se déroule à Léopoldville en octobre 1955, le général Janssens rappellera encore à ses partenaires que « les présentes réunions sont de simples contacts d'état-major conduisant à des échanges de renseignements. Nous ne pouvons pas inspirer nos travaux des recommandations des conférences du type Nairobi tant que les gouvernements n'auront pas approuvé de telles recommandations par des accords mutuels »⁹¹⁰. Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que les discussions piétinent et que peu de progrès réels se réalisent sur le plan interallié. Les discussions n'accouchent d'aucun engagement contraignant : l'échec est bien vite patent. Les observateurs français ne cachent d'ailleurs pas leur déception. Certains sont même enclins à voir dans les réticences manifestées par les Belges, malgré les discours politiques volontaires, les signes d'une intervention diplomatique américaine ou britannique à Bruxelles. Or s'inquiètent-ils, « l'évolution présente de la situation au Moyen-Orient et en Méditerranée ne fait qu'augmenter la valeur « interalliée » de l'Afrique centrale. Il serait donc indispensable de savoir en temps voulu comment nos alliés

⁹⁰⁸ CEGES, Archives Jacques Delvaux de Fenffe, dossier AA 669/16, Note « Problèmes de politique étrangère concernant le Congo belge », Bruxelles, 6 mai 1955, p. 15.

⁹⁰⁹ Centre de documentation historique des Forces armées (Bruxelles), Archives Cabinet MDN 1953, dossier 50/boîte 42, « Cinquième réunion du Groupe de travail pour l'étude de la défense du Congo », Bruxelles, 19 janvier 1954, p. 3.

⁹¹⁰ ASHAV, dossier 14 H 61, « Compte rendu du colonel Husson, chef d'état-major et commandant en chef de la ZSAC sur la réunion du Comité interallié d'état-major (Léopoldville, 19-21 octobre 1955), Paris, 10 novembre 1955 », p. 3.

apprécient cette valeur afin de nous y préparer au mieux, pour ne pas subir leurs exigences sous la pression des circonstances »⁹¹¹.

Conclusion

En Belgique, la période de l'après-guerre apporte des changements très significatifs en matière de défense. Les motifs en sont multiples. On en retiendra essentiellement deux directement liés au fait que dans un mode bipolaire, la Belgique doit accepter la réalité de l'interdépendance. Ainsi le pays s'engage-t-il résolument dans des nouvelles alliances défensives à l'échelle atlantique et européenne. Au même moment, le Congo devient un pion majeur dans sa sécurité extérieure. Sans doute cet élément a-t-il été largement sous-évalué par les historiens de la pensée militaire. Dès la fin des années quarante, la défense de la colonie contre les risques de menaces extérieures s'impose pourtant comme un thème récurrent de réflexion pour l'état-major de l'armée belge et pour les cadres de la Force publique. Tirant les leçons de la dernière guerre, les autorités politiques et militaires, que l'on sait peu enclines à accepter des transferts de souveraineté, considèrent que les nouveaux engagements internationaux du pays et son prestige sur la scène mondiale l'obligent à mieux assurer la sécurité du Congo dont le territoire revêt une valeur toute particulière sur les plans économique et stratégique. Désormais, dans une logique de Guerre froide, l'Afrique centrale est considérée par les experts militaires comme une place forte qui doit permettre de poursuivre la lutte auprès des Alliés et de reconquérir ensuite un continent européen qui aurait été envahi par les armées du bloc soviétique. Convaincus que le potentiel congolais constitue le fondement essentiel de la sécurité de la Belgique et le suprême recours en cas de guerre européenne, ils insistent sur la nécessité de jouer la carte coloniale. C'est ainsi qu'apparaît l'idée, bientôt érigée en dogme, qui consiste à faire du Congo un réduit national en cas de neutralisation de la métropole. Cette doctrine nouvelle se traduit notamment par l'installation de soldats de l'armée belge dans la colonie en vue d'un redéploiement ultérieur. Et c'est bien dans ce contexte que s'inscrit la construction de la base aéroterrestre de Kamina. Décidés à concentrer leurs efforts sur un nombre limité de points parfaitement choisis à travers le territoire congolais, les Belges estiment qu'un tel programme réalisé en temps de paix doit permettre au Congo de se consacrer au début d'un nouveau conflit au soutien de la métropole.

⁹¹¹ ASHAV, dossier 14 H 61, Lettre du général P. L. Bolet, commandant en chef désigné de la ZSAC, à P. Billotte, ministre de la Défense nationale, Paris, 17 novembre 1955, p. 2.

Exacerbé par la défaite de 1940, le souci du rang du pays sur la scène internationale affleure de façon permanente dans le débat. Et la défense du Congo devient une des expressions manifestes de la politique extérieure qu'entendent bien suivre les gouvernements successifs d'après-guerre. En réalité, l'appareil militaire que les Belges mettent en place en Afrique obéit à plusieurs préoccupations : assurer la défense du territoire congolais et affirmer son caractère « belge », ménager à la Belgique le droit de se faire entendre auprès des Alliés, conserver les moyens de rester maître chez soi, disposer des moyens de coopérer sur le terrain avec les autres puissances coloniales, rendre possible une évacuation du gouvernement et de la famille royale et enfin préparer l'après-guerre. Pour les Belges qui expriment ainsi leur volonté d'appliquer une politique de présence au Congo, celui-ci doit constituer une plateforme aérienne pour le(s) théâtre(s) d'opérations européens. Dans ces conditions, la colonie est appelée à jouer un rôle décisif et actif dans la stratégie européenne en devenant un des arsenaux de l'Europe grâce aux stocks de matériels en provenance principale d'outre-Atlantique. Pour la diplomatie belge, le Congo doit aussi offrir à la Belgique le moyen et le droit de revendiquer la place qui lui revient parmi les organisations alliées. Mais que ce soit à travers le Pacte de Bruxelles, l'Alliance atlantique ou ensuite le projet de Communauté européenne de défense, la possession du Congo oblige le pays à trouver un moyen de concilier sa dimension coloniale avec ses efforts en faveur d'une entente militaire.

Adeptes de longue date du célèbre aphorisme « j'y suis, j'y reste », les Belges estiment qu'il est vital de maintenir intacte la souveraineté du pays dans sa colonie et d'éviter au Congo une prépondérance d'influences étrangères. En ce sens, les oppositions à la CED sont très révélatrices de la crainte permanente qu'éprouvent les coloniaux belges à l'égard d'une éventuelle présence, *a fortiori* militaire, des Allemands, des Italiens voire même des Néerlandais au Congo. Ainsi voit-on se multiplier les justifications selon lesquelles il faut se méfier de tout abandon de la souveraineté belge en Afrique et ne pas faire fond sur l'argument d'égalité dans un organisme souverain commun. Le traité CED, que les autorités belges interprètent comme un compromis politique devant être bon gré mal gré accepté faute de mieux, constitue en effet une grande source d'inquiétude pour les milieux coloniaux. Des voix s'élèvent à Bruxelles et à Léopoldville pour réclamer des garanties spéciales afin d'éviter que les territoires d'outre-mer fassent plus ou moins directement les frais du réarmement qui s'opère en Europe. Bien qu'ils se disent persuadés de la nécessité d'une défense européenne et alliée, les lobbies coloniaux ont peur qu'en prenant de nouveaux engagements militaires à travers les structures d'une CED dont l'article 1^{er} affirme

expressément le caractère supranational, la Belgique se détourne de ce qu'ils considèrent comme sa mission historique en tant que mère-patrie, à savoir la sécurité intérieure et extérieure du Congo. Rappelant que la Belgique jouit d'une situation très particulière en raison de ses intérêts en Afrique, nombreux sont ceux qui expliquent que si une participation du pays à la CED s'avère inéluctable, il n'en reste pas moins indispensable de signifier publiquement les limites au-delà desquelles le concours de la Belgique ne pourra être prêté. Et au sein de l'état-major de la Force publique congolaise, on s'inquiète fort que l'armée belge, qui éprouve déjà des difficultés structurelles à lui fournir en nombre suffisant les officiers dont elle a pourtant besoin pour remplir ses missions traditionnelles de maintien de l'ordre, ne soit bientôt plus en mesure de contribuer efficacement à la défense du Congo malgré l'action des Forces métropolitaines d'Afrique que la métropole s'efforce de mettre en place.

En d'autres termes, on redoute que la Belgique n'ait pas les moyens d'assumer l'effort nécessaire au réarmement en Europe sans déroger aux objectifs militaires qu'elle s'est fixés au Congo. Ainsi l'opposition à la CED se nourrit-elle du constat de l'incapacité matérielle à assumer ce double objectif. Au dilemme géographique s'ajoute en effet le dilemme financier si les crédits affectés à la défense nationale ne peuvent être augmentés. Vu sous cet angle, le traité de Paris n'est-il pas susceptible de provoquer une rupture d'engagement de la Belgique envers sa colonie ? Pour l'opinion coloniale, la CED est donc jugée contradictoire avec la présence belge en Afrique centrale car elle risque, pense-t-on, de briser l'unité de l'armée belge. Or très souvent les milieux coloniaux rappellent la vocation africaine de la Belgique et la primauté de ses devoirs à l'égard de sa colonie. A l'évidence, la participation à l'armée européenne de l'Allemagne et de l'Italie, deux pays dont les Belges ont toujours vu la présence en Afrique comme une menace pour le *statu quo* colonial, n'est pas faite non plus pour les rassurer. À plusieurs reprises, les officiers coloniaux répètent que les charges financières et les coûts en personnel que la Belgique doit supporter au Congo pour assurer son équipement défensif limitent sa capacité à faire face à de nouveaux engagements militaires en Europe. D'autres répètent que la défense du Congo, loin d'être un objectif strictement colonial, constitue en soi une contribution directe et significative à l'intérêt commun du monde libre et à la sécurité du continent européen. Aussi ne peut-il être question de sacrifier la défense du Congo pour assurer celle de l'Europe de l'Ouest.

Dans ces conditions, on comprend que pour les Belges la sécurité de l'Europe se joue aussi en Afrique. C'est la raison pour laquelle les autorités du pays se montrent *a priori* favorables aux efforts relatifs à la mise sur pied, au début des années cinquante, d'une coopération militaire entre les puissances coloniales. Et pourtant, l'attitude de la Belgique dans cette affaire n'est pas exempte d'ambiguïté. Car au-delà des discours volontaristes, les représentants belges qui participent aux réunions d'état-major interalliées en Afrique demeurent très en retrait par rapport aux engagements qui pourraient être pris. Il faut dire qu'en matière de défense plus peut-être qu'en tout autre, les intérêts particuliers restent prédominants et que la méfiance réciproque n'est pas près de faire place à un sentiment de confiance totale. En conséquence, les rencontres militaires qui se multiplient outre-mer ne débouchent sur aucune décision politique susceptible de produire des effets pratiques. L'affaire de la CED et de la coopération militaire en Afrique met donc bien en lumière le dilemme auquel les Belges sont confrontés. Soucieux de faire preuve de bonne volonté vis-à-vis des autres puissances coloniales mais aussi à l'égard des États-Unis dont ils espèrent autant qu'ils redoutent la présence et l'aide matérielle, les Belges craignent de demander des garanties en ce qui concerne leur sécurité en Europe et en Afrique au risque de devoir accorder en contre-partie des avantages extraordinaires au Congo. Ils n'auraient alors plus toutes les cartes en main.

CHAPITRE 6

LA BELGIQUE ET LES VIRTUALITES COLONIALES DU PROJET DE COMMUNAUTE POLITIQUE EUROPEENNE (1952-1954)

« Par une singulière destinée, la situation géographique que la Belgique occupe en Afrique et en Europe a fait du maintien intégral de ses droits actuels de souveraineté la condition de l'équilibre politique des deux continents » (Pierre Orts, 1947)⁹¹²

Parmi les différentes tentatives de construction européenne du début des années 1950, le projet de Communauté politique européenne a beaucoup retenu l'attention des historiens⁹¹³. Mais, étonnement, ces travaux ne s'attardent guère sur les virtualités coloniales de la CPE. Seul le projet initial de création d'une armée européenne encadrée dans une Communauté européenne de défense (CED), qui figure en bonne place au sein de l'historiographie européenne contemporaine, a fait l'objet d'une synthèse précisément consacrée aux enjeux posés par les territoires français d'outre-mer⁹¹⁴. Et encore ce travail s'avère-t-il malheureusement assez lacunaire. Pourtant, l'ambitieux projet de CPE, avorté d'office suite à l'échec retentissant en août 1954 de la CED dont il devait logiquement être le corollaire

⁹¹² AMAEB – MC, dossier AE – II 2888, Lettre de P. Orts à P. Wigny, Bruxelles, 2 décembre 1947, p. 2.

⁹¹³ Les travaux consacrés à l'histoire de la CPE étant nombreux, on consultera principalement : R. T. Griffiths, *Europe's First Constitution. The European Political Community (1952-1954)*, Londres, Federal Trust, 2000, 275 p. ; D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milan, Jaca Book, 1993, 445 p. ; R. Cardoso, « The Project for a Political Community (1952-1954) », in R. Pryce (dir.), *The Dynamics of European Union*, Londres - New York - Sydney, Croom Helm, 1987, pp. 9-77 ; M. Dumoulin, « Les paradoxes de la politique belge en matière de Communauté politique européenne (septembre 1952 -juin 1954) », in G. Trausch (dir.), *The European Integration from the Schuman Plan to the Treaties of Rome. Projects and Initiatives. Disappointments and Failures*, Baden-Baden/Milan/Paris/Bruxelles, Nomos Verlag/Giuffrè/LGDJ/Bruylant, 1993, pp. 349-363 ; M. Dumoulin, « Le projet de traité portant statut de la Communauté européenne de 1953. Vers une Europe fédérale ou confédérale ? », in *Bulletin de l'Académie royale de Belgique. Classe des Lettres*, t. 14, n°7-12, 2003, pp. 495-510 ; P. Fischer, « Das Projekt der Europäischen Politischen Gemeinschaft (1952-1954) », in L. Herbst, W. Bühner et H. Sowade (dir.), *Vom Marshall-Plan zum EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die Westliche Welt*, Munich, Oldenbourg, 1990, pp. 279-299 ; R. Griffiths, « Europe's First Constitution: The European Political Community (1952-1954) », in S. Martin (dir.), *The Construction of Europe. Essays in Honour of Émile Noël*, Dordrecht/Boston/Londres, Kluwer Academic Publishers, 1994, pp. 19-39 ; B. Vayssière, « La lutte pour la supranationalité en Europe : un combat contre des chimères ? L'engagement de l'Union européenne des fédéralistes pour la Communauté politique européenne (1952-1954) », in *European Review of History*, vol. 12, n°3, novembre 2005, pp. 445-474 ; C. Réveillard, « La Communauté politique européenne (1952-1954). L'américanisation par la fédération ? », in D. Barjot et C. Réveillard (dir.), *L'américanisation de l'Europe occidentale au XXe siècle. Mythe et réalité*, Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 2002, pp. 101-120.

⁹¹⁴ Sur les implications possibles de la CED dans les territoires d'outre-mer, on lira l'étude de J. Aïmaq, *For Europe or Empire? French Colonial Ambitions and the European Army Plan*, Lund, Lund University Press, 1996, 320 p. Le Congo belge n'entre pas dans le champ d'application de la CED : D. Ould Cadi, « L'Afrique devant l'Europe et la Communauté européenne de défense », in *Vitesse-Speed*, n°1, juin 1954 p. 10.

politique et institutionnel, revêt dans le cadre de la problématique Europe-Afrique, une réelle signification historique. En effet, la question des territoires d'outre-mer y est ouvertement abordée, ce qui suscite, en Belgique et en France surtout, des interrogations et des commentaires de toutes sortes. Sans doute parce que, on va le voir, la CPE fait remonter à la surface des craintes parfois anciennes liées au sort des puissances coloniales et à leur souveraineté outre-mer.

1. Aux origines du projet de Communauté politique européenne

Après avoir abandonné tout espoir de voir le Conseil de l'Europe se transformer un jour en une véritable autorité politique européenne, les milieux pro-européens des Six cherchent à confier l'élaboration de ce statut politique à l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), constituée en septembre 1952 et également destinée à devenir l'Assemblée de la future CED. L'Assemblée de la CECA obtient ainsi une fonction constituante en vertu de l'article 38 du traité instituant la CED, signé à Paris le 27 mai 1952 (voir chapitre 5). Conformément aux vœux des mouvements fédéralistes très actifs à l'époque, l'article 38 prévoit en effet l'élaboration d'un projet de structure fédérale pour « coiffer » et contrôler démocratiquement l'armée européenne : ce sera la CPE. Aussi bien, sans même attendre que le traité CED soit ratifié et son Assemblée mise sur pied, les six ministres des Affaires étrangères, lors de leur première réunion le 10 septembre 1952 à Luxembourg, accélèrent les choses en confiant à l'Assemblée commune le soin d'élaborer, dans un délai de six mois à dater de la convocation de l'Assemblée charbon-acier, un traité instituant une Communauté politique européenne. Cette Assemblée, qui élit l'ancien ministre belge des Affaires étrangères Paul-Henri Spaak à sa présidence, est augmentée de trois délégués cooptés pour chacun des trois grands pays membres (Allemagne, France, Italie) afin de siéger dans la composition prévue pour la future Assemblée de la CED. Elle prend le nom d'Assemblée *ad hoc*. Une commission parlementaire constitutionnelle est aussitôt désignée en son sein. Présidée par l'Allemand Heinrich von Brentano, celle-ci élabore au Palais d'Orsay à Paris un projet de traité portant statut de la Communauté européenne. Il est adopté à la quasi-unanimité par l'Assemblée *ad hoc* et, conformément à son mandat, remis le 9 mars 1953 par Spaak aux six ministres des Affaires étrangères réunis à Strasbourg.



Le 9 mars 1953 à Strasbourg, Paul-Henri Spaak, président de l'Assemblée *ad hoc*, remet officiellement aux ministres des Affaires étrangères des six pays membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) le projet de traité de Communauté politique européenne.

Source : Archives historiques de l'Union européenne, Institut universitaire européen (Florence), Fonds Mouvement européen, dossier n°1550, cliché n°10.

Pour les représentants de l'Assemblée commune de la CECA dont les pouvoirs sont assez limités dans le cadre de la Communauté charbon-acier, l'occasion est belle d'élaborer une Constitution européenne de type parlementaire, avec un caractère supranational très affirmé. Les institutions prévues sont effectivement les suivantes: un Parlement bicaméral, composé d'une Chambre des peuples élue au suffrage universel direct et d'un Sénat désigné par les Parlements nationaux, disposant du pouvoir législatif; un Conseil exécutif européen, véritable gouvernement de la Communauté, responsable devant la Chambre des peuples et dont le président est désigné par le Sénat européen; une Cour de justice qui interprète les traités, règle les différends et se prononce sur la validité des décisions du Conseil exécutif et enfin un Conseil économique et social à caractère consultatif. La Communauté dispose de ressources financières propres et de la personnalité juridique. Cette Constitution de nature fédérale prévoit toutefois, afin de respecter les souverainetés étatiques, l'existence d'un Conseil de ministres nationaux destiné à harmoniser l'action du Conseil exécutif européen et celles des gouvernements des États membres et dont l'approbation unanime est nécessaire pour toutes les décisions importantes. Il est prévu que la CPE absorbera progressivement la CECA et la CED dont elle doit exercer les attributions. Les compétences qui sont attribuées à la Communauté politique, d'abord limitées à la diplomatie et à la défense (coordination de la

politique extérieure des États membres et mise en œuvre de la CED), sont élargies au cours des négociations, notamment en matière économique.

L'élaboration de ce projet offre en effet l'occasion aux Pays-Bas, dont l'économie est déjà très ouverte et fortement tournée vers l'exportation, de proposer l'ouverture entre les Six d'un marché commun sans droits de douane ni contingents. Ainsi en décembre 1952, Johan Willem Beyen, ministre néerlandais des Affaires étrangères, demande que la future Communauté politique reçoive également une importante dimension économique à travers la mise en place progressive d'un marché unique dans lequel les facteurs de production - marchandises, personnes, capitaux et services - pourront circuler librement sous la garantie d'une autorité supranationale⁹¹⁵. Aussi le projet de traité dispose-t-il que la CPE doit également coordonner la politique monétaire, financière et de crédit des États membres et qu'une de ses missions sera d'établir progressivement un marché commun généralisé. Il prévoit en outre la création d'un Fonds européen de réadaptation, sous contrôle parlementaire, destiné à apporter, en cas de besoin, des aides aux entreprises et aux travailleurs licenciés selon une procédure semblable à celle établie par la CECA⁹¹⁶.

2. Les travaux de l'Assemblée *ad hoc* et les territoires d'outre-mer

Comment la question coloniale est-elle introduite dans ce projet de Constitution européenne ? Le 12 septembre 1952 déjà, au cours des débats de l'Assemblée commune charbon-acier, le sénateur gaulliste Michel Debré, futur membre de la commission constitutionnelle de l'Assemblée *ad hoc* et auteur, fin 1949, d'un projet de pacte pour une Union d'États européens, tient à préciser que la France ne pourra entrer dans la CPE qu'en bloc, c'est-à-dire avec l'ensemble de ses pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Il refuse en effet que la construction européenne puisse sonner le glas de l'Union française. Très vite, cette crainte va pourtant s'imposer de façon lancinante dans les débats. Le 24 octobre 1952, le constitutionnaliste français Pierre-Henri Teitgen, président de la sous-commission des institutions politiques qui deviendra trois ans plus tard ministre de la France d'outre-mer,

⁹¹⁵ W. H. Weenink, *Johan Willem Beyen (1897-1976). Bankier van de wereld. Bouwer van Europa*, Amsterdam/Rotterdam, Prometheus/NRC Handelsblad, 2005, pp. 320-341.

⁹¹⁶ Voir, à ce propos, R.T. Griffiths-A.S Milward, « The Beyen Plan and the European Political Community », in W. Maihofer (dir.), *Noi si mura. Selected Working Papers of the European University Institute*, Florence, IUE-Badia Fiesolana, 1986, pp. 595-621 ; R.T. Griffiths, « The Beyen Plan », in *The Netherlands and the Integration of Europe (1945-1957)*, Amsterdam, NEHA, 1990, pp. 165-182.

déclare à son tour que les départements et les TOM font partie de la République française, au sens de l'article 60 de la Constitution de 1946, et qu'ils doivent entrer dans la future Communauté⁹¹⁷. À Paris, cette déclaration provoque aussitôt la surprise et l'émoi au sein de la direction d'Afrique-Levant du ministère français des Affaires étrangères. Aussi le 8 novembre un autre délégué français, l'ancien ministre des Affaires étrangères Yvon Delbos, en liaison officieuse et étroite avec le Quai d'Orsay, dépose devant la commission constitutionnelle une note beaucoup plus prudente qui rend davantage compte de la complexité du problème et de la difficulté d'y apporter une solution unique et générale⁹¹⁸. Delbos précise notamment les particularités juridiques de l'Union française qui, depuis 1946, établit en effet une distinction précise entre la France métropolitaine, les départements et territoires d'outre-mer et les territoires et États associés sous tutelle. Il rappelle en outre que les traités CECA et CED ne s'appliquent qu'à la France métropolitaine et, qu'en tout état de cause, la participation de l'Union française à une Communauté politique européenne sera fonction de la structure juridique de celle-ci⁹¹⁹. Deux jours plus tard, c'est au tour du Belge Pierre Wigny, ancien ministre des Colonies et expert en droit public, de verser une nouvelle pièce au dossier. Convaincu que l'intégration des TOM dans la Communauté européenne pose des problèmes brûlants qui ne peuvent pas être résolus automatiquement, Wigny prend prudemment les devants et remet à la commission constitutionnelle de l'Assemblée *ad hoc* une note décrivant la situation juridique et politique de la colonie belge. Débattue quelques jours plus tôt au sein de la commission des Colonies du Parti social-chrétien (PSC)⁹²⁰, cette note établit que le problème des TOM face à la construction européenne « touche à la souveraineté des États dans ce qu'elle a de plus intime ». Aussi pose-t-elle pour principe que le Congo fait partie intégrante de l'État belge au même titre que la métropole⁹²¹. Bien

⁹¹⁷ AHUE, Fonds MAEF-DE/CE, dossier 521, Note « Discussion du problème des territoires d'outre-mer par l'Assemblée *ad hoc* », Paris, 17 mars 1953, 8 p. Cf. « Communauté de défense et autorité politique », in *Le Monde*, 26-27 janvier 1952, p. 1 ; « Union française et institutions européennes », in *Politique étrangère*, n°4, septembre-octobre 1953, p. 268.

⁹¹⁸ AHCE-Fonds Assemblée *ad hoc*-Commission constitutionnelle (dorénavant VIC-PE/AH), dossier PE 2 (108), Y. Delbos, « Corrigendum à la note sur la situation des territoires ou pays d'outre-mer, parties intégrantes de la République française ou associées à elle, et sur les problèmes qui résultent de cette situation en ce qui concerne la participation de la France à la CPE », Commission constitutionnelle. Deuxième session. Sous-commission des attributions, Paris, 15 novembre 1952.

⁹¹⁹ Archives nationales de France (dorénavant ANF)-Fonds Georges Bidault, dossier 457 AP 42, « Discussion du problème des territoires d'outre-mer par l'Assemblée *ad hoc* », Paris, 17 mars 1953, pp. 1-2.

⁹²⁰ Créée en 1947, la commission des Colonies est un des organes consultatifs du Centre d'étude et de documentation du PSC qui prendra en février 1960 le nom de Centre d'études politiques, économiques et sociales (CEPESS).

⁹²¹ AHCE; VIC-PE/AH, dossier PE 2 (108), P. Wigny, « Note sur la situation juridique du Congo belge ». Commission constitutionnelle. Deuxième session. Sous-commission des attributions, Paris, 10 novembre 1952.

conscient que la Belgique n'est pas le seul pays concerné au sein des Six, Wigny fait aussi remarquer que cette question pose des difficultés sérieuses pour tous les États ayant la responsabilité de territoires outre-mer qui craignent, en entrant dans la CPE, de desserrer ou de remettre en question les liens politiques, économiques et historiques qui les unissent à ces pays. C'est la raison pour laquelle, en liaison directe avec le ministère des Affaires étrangères et surtout avec le cabinet de son successeur au ministère des Colonies, le social-chrétien André Dequae, il explique qu'une éventuelle intégration du Congo dans un ensemble européen n'est à ses yeux envisageable que si des modalités sont trouvées qui garantissent le maintien de toutes les prérogatives politiques qui assurent l'unité de la souveraineté nationale belge et le caractère exclusivement belge des populations congolaises. Aussi Wigny entrevoit-il deux éléments de solution. Le premier consiste à n'envisager dans le projet européen que les territoires métropolitains. Le second, celui de l'intégration, lui semble pouvoir être trouvé dans les institutions de la CPE, soit par l'admission d'observateurs des TOM, soit par une procédure de ratification par les organes souverains des décisions les concernant. Il appartiendra néanmoins à chaque État membre de déterminer les modalités de ces procédures dans les divers territoires dépendants⁹²². Bien argumentée, la position de Wigny n'a rien qui doive surprendre. Depuis le début de l'année 1952, il joue en effet les premiers rôles au sein de son parti qui, très attentif à l'avenir politique et institutionnel du Congo, réaffirme « l'unité indissoluble entre la Belgique d'Europe et d'outre-mer »⁹²³. À Strasbourg, d'autres délégués européens interviennent ensuite dans la discussion. Le 15 novembre 1952, c'est au tour de l'Italien Lodovico Benvenuti, sous-secrétaire d'État au Commerce extérieur, de faire connaître aux membres de la commission constitutionnelle la situation juridique de la Somalie sous tutelle italienne⁹²⁴ et, le 4 décembre, le Néerlandais Pieter A. Blaisse remet lui aussi un exposé de la situation des Pays-Bas par rapport à leurs propres territoires d'outre-mer⁹²⁵.

⁹²² AMAEB, dossier NA 14603, janvier-février 1953, Note de Louis Scheyven, secrétaire général, « Problème de la participation des territoires d'outre-mer aux Communautés européennes », N° d'ordre CPE/12/315, Bruxelles, 2 février 1953, pp. 3-4.

⁹²³ G. Vanthemsche, *La Belgique et le Congo. Empreintes d'une colonie (1885-1980)*, Bruxelles, Complexe, 2007, p. 79.

⁹²⁴ AHCE; VIC-PE/AH, dossier PE 2 (108), L. Benvenuti, « Note sur la situation juridique de la Somalie », Commission constitutionnelle. Deuxième session. Sous-commission des attributions, Paris, 15 novembre 1952.

⁹²⁵ AHCE; VIC-PE/AH, dossier PE 2 (108), P. A. Blaisse, « Bref exposé de la situation des Pays-Bas par rapport à leurs territoires d'outre-mer », Commission constitutionnelle. Deuxième session. Sous-commission des attributions, Paris, 4 décembre 1952.

Au-delà de ces notes et de ces rapports, l'incorporation politique des PTOM est surtout abordée et défendue par Léopold Sédar Senghor devant l'Assemblée *ad hoc*, dont il est un des trois membres supplétifs français⁹²⁶. Député du Sénégal au Palais-Bourbon, membre dès le printemps 1949 de la commission des TOM du comité exécutif français du Mouvement européen et grand défenseur de l'idée d'Eurafrrique, Senghor insiste à de multiples reprises sur l'idée que la République française ne se réduit pas, ni matériellement ni juridiquement à la seule métropole⁹²⁷. Aussi propose-t-il, le 9 janvier 1953, une nouvelle répartition des sièges à la Chambre des Peuples élue au suffrage universel sensiblement élargie par rapport à la première mouture du projet de traité. Il introduit en effet un amendement visant à ce que « l'Allemagne et l'Italie disposent chacune de 63 sièges, la France de 83 sièges, dont 63 pour la métropole et 20 pour les départements et territoires d'outre-mer, la Belgique et les Pays-Bas chacun de 30 sièges et le Luxembourg de 12 sièges »⁹²⁸. Les arguments avancés par le parlementaire africain en faveur de cette prise en compte de la réalité impériale de la France sont globalement au nombre de quatre.

Senghor, qui a déjà eu l'occasion de faire entendre son point de vue sur ces questions quatre ans plus tôt lors des débats relatifs en France à la ratification du Statut du Conseil de l'Europe puis à l'occasion de la déclaration Schuman et de la préparation du pool charbon-acier, y voit d'abord une justification juridique et entend avant tout se placer sur le terrain du droit. Aux termes de la Constitution française de 1946, les départements et les territoires d'outre-mer de l'Union française font en effet partie intégrante de la République. La participation de Senghor aux travaux de l'Assemblée *ad hoc* en est sans doute la meilleure démonstration⁹²⁹. Envisager l'intégration de l'État français dans une Europe en construction sans ses pays dépendants d'outre-mer lui paraît dès lors totalement impossible.

Mais Senghor avance aussi un argument démographique. Certes le nombre de sièges attribués à chacun des partenaires européens sera calculé sur une base forfaitaire. Il apparaît néanmoins impossible, à tout le moins dans une certaine mesure, de ne pas équitablement prendre en

⁹²⁶ P. Collowald, « L'Eurafrrique se fera-t-elle ? », in *Climats*, n°371, 23-30 janvier 1953, p. 1 et 6.

⁹²⁷ Sur les idées eurafricaines de Senghor, voir F. Cooper, *Citizenship between Empire and Nation. Remaking France and French Africa (1945-1960)*, Princeton, Princeton University Press, 2014, pp. 202-210.

⁹²⁸ AMAEB-AA, dossier AE-II 3049 (liasse 1126), Note « Extraits du compte rendu des séances de l'Assemblée *ad hoc* chargée d'élaborer un projet de traité instituant une Communauté politique européenne (9 janvier 1953). Intervention de M. Senghor », pp. 1-2.

⁹²⁹ *Ibidem*, pp. 2-3. On notera d'ailleurs à ce propos que Jean Silvandre, autre membre coopté de l'Assemblée *ad hoc* était, pour sa part, né en Martinique et député du Soudan. René Mayer, alors président du Conseil des ministres français, était lui-même député de Constantine.

compte le poids de la population de la « Plus Grande France ». Dès lors, la France ne met pas ses quarante millions d'habitants de la métropole dans la balance, mais bien plus du double. Comment, après n'avoir pas accordé le même nombre de sièges aux États européens, ne pas aussi considérer le poids démographique réel de l'Union française en lui concédant une représentation élargie ?⁹³⁰ Ceci rejoint d'ailleurs les positions du secrétaire d'État aux Affaires étrangères Maurice Schumann. Le 30 octobre 1952, répondant à une interpellation du sénateur gaulliste Michel Debré qui s'inquiète à nouveau de la place faite à l'Union française dans le projet d'autorité politique européenne, Schumann explique au Conseil de la République⁹³¹ qu'il « est certain qu'au centre de l'intégration européenne il y a le problème de l'équilibre franco-allemand et que la condition essentielle de l'équilibre franco-allemand c'est le maintien intégral des positions africaines de la France et, d'une manière plus générale, des positions de la France d'outre-mer »⁹³².

Au-delà des considérations juridiques et politiques, la position de Senghor repose aussi sur des intérêts économiques bien compris : « notre position sur le plan politique est simple : culturellement, politiquement, nous sommes Français, nous entendons être Français, nous voulons entrer dans la Communauté, dans le cadre français; mais économiquement, les intérêts ne sont pas les mêmes, nous avons intérêt à ouvrir notre marché aux investissements de tous les États européens et aux techniciens de tous les États [...] avec notre assentiment. Il faut donc que nous causions sur une base d'égalité, comme nous causons sur cette même base avec nos concitoyens français de la métropole »⁹³³. Et puis enfin, le représentant africain fait de la participation des PTOM à la CPE un élément de tactique politique. À ses yeux, il est en effet impensable que le Parlement français puisse ratifier une Constitution européenne qui ne prendrait pas en compte la situation des PTOM ou, pire, qui conduirait à éloigner la métropole de ses territoires ultramarins. Car qui peut prédire dans ce cas, compte tenu des offensives indépendantistes répétées auxquels l'Empire est confronté en Indochine, quelle sera l'attitude des populations africaines peut-être tentées, elles aussi, de s'affranchir de la

⁹³⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁹³¹ Créé en 1946 par la Constitution de la VI^e République, le Conseil de la République ne prendra le nom de Sénat qu'en octobre 1958 dans la Constitution de la Ve République.

⁹³² *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Conseil de la République. Compte rendu in extenso des séances*, 31 octobre 1952, n°60, p. 1769. Voir aussi à ce sujet D. Avit, « La question de l'Eurafrrique dans la construction de l'Europe de 1950 à 1957 », in *Matériaux pour l'histoire de notre temps. Europe et Afrique au tournant des indépendances. Un nouvel avenir*, janvier-mars 2005, n°77, p. 20.

⁹³³ *Ibid.*, p. 4.

tutelle française pour se tourner à l'avenir vers les États-Unis ou, au contraire, vers le monde communiste ?⁹³⁴

Parce qu'elle est bien dans l'air du temps, Senghor sait que sa proposition ne peut pas être purement et simplement rejetée par l'Assemblée *ad hoc*, et en particulier par la délégation française. Entre-temps, Pierre Wigny a d'ailleurs insisté sur l'importance d'intégrer l'Afrique dans le complexe européen à un moment où ce continent est travaillé par le panafricanisme et par le communisme. Il ne réclame pourtant aucune représentation supplémentaire pour la Belgique au Parlement de la Communauté politique partant du fait que les populations du Congo belge, tout comme celles du Surinam et des Antilles néerlandaises, n'ont pas de représentation au sein des Parlements belge et néerlandais⁹³⁵. L'insistance de Senghor conduit à la rédaction du texte définitif visant une incorporation possible des PTOM dans le projet de CPE et fixant, dans son article 15, à soixante-dix le nombre de représentants français à la Chambre des peuples⁹³⁶. Mais les discussions qui suivent l'intervention du parlementaire africain font apparaître une nouvelle fois l'ampleur des problèmes que posent les relations des métropoles européennes avec les PTOM et certains désaccords au sein de la délégation française. Car en réaction à l'initiative de Senghor et toujours en cheville avec le Quai d'Orsay, Yvon Delbos introduit devant la commission institutionnelle un nouveau texte qui stipule cette fois que les dispositions de l'avant-projet de traité ne seront applicables *ipso facto* que dans les territoires européens relevant de la juridiction de chacun des États membres bien que l'application de ces dispositions pourrait être étendue, en tout ou en partie, à des États ou à des territoires d'outre-mer par l'État membre dont ils font partie ou qui en assure l'administration ou les relations internationales⁹³⁷. Témoin de ces dissensions, Spaak, en sa qualité de président de l'Assemblée *ad hoc*, attire alors l'attention des membres de l'Assemblée sur les inconvénients qu'il y aurait à adopter hâtivement l'article 100 (futur 101)

⁹³⁴ *Ibid.*, p. 5. Pour plus d'explications, on lira également L.S. Senghor, « Nous sommes pour la Communauté européenne et, par-delà elle, pour la Communauté eurafricaine », in *Marchés coloniaux du monde*, n° 375, 17 janvier 1953, pp. 121-122 et 124 ainsi que, du même, « L'intégration des pays d'outre-mer dans la Communauté européenne », in *Le Monde* du 6 octobre 1953 et « L'intégration des pays d'outre-mer dans la Communauté européenne », in *La Revue politique*, n°4, 31 août 1953, pp. 406-411 ; « L.S. Senghor parle du problème de l'Eurafricaine », in *Le Courrier d'Afrique*, n°42, 11 février 1954, pp. 1 et 5 ; « Le problème eurafricain », in *Le Monde*, 26 août 1950, p. 4.

⁹³⁵ ANF-Fonds Georges Bidault, dossier 457 AP 42, « Note à M. le ministre (à l'attention de Monsieur le professeur François Luchaire, conseiller technique) », Paris, 12 février 1953, pp. 2-3.

⁹³⁶ AHCE; MAEF - DE/CE, dossier 586, « Compte rendu analytique des débats de la cinquième séance de l'Assemblée *ad hoc* chargée d'élaborer un projet de traité instituant une Communauté politique européenne ». Session de mars 1953, vendredi 6 mars (2^e partie), p. 204.

⁹³⁷ ANF-Fonds Georges Bidault, dossier 457 AP 42, « Discussion du problème des territoires d'outre-mer par l'Assemblée *ad hoc* », Paris, 17 mars 1953, p. 3.

du projet de CPE sur son application outre-mer puisque celui-ci ne paraît pas convenir à la majorité de la délégation française. Mais à la suite d'une dernière intervention vigoureuse de Teitgen en faveur du statut établi par la commission institutionnelle et avec l'appui des délégations allemande et italienne, le texte est finalement voté par l'Assemblée *ad hoc* puis transmis le 9 mars 1953 aux six gouvernements. Une contre-attaque va dès lors s'organiser dans le cadre des conférences intergouvernementales qui s'ensuivent⁹³⁸.

3. Les réactions politiques françaises

Il faut dire qu'à Paris, la tournure des débats de l'Assemblée *ad hoc* irrite et provoque des inquiétudes grandissantes. Pendant des mois, les relations Europe-Afrique font ainsi l'objet de nombreuses discussions entre les ministères intéressés. Et une partie importante de la classe politique française se mobilise, le plus souvent par-delà les traditionnels clivages partisans. Même si nombreux sont ceux qui, se voulant rassurants, répètent en France que le projet de traité n'a pas été signé et qu'il ne lie pas les gouvernements, il demeure plus important que jamais de préserver l'unité nationale tandis que la guerre d'Indochine bat son plein et que le sort de la CED demeure loin d'être fixé. On ne s'étonne donc pas que le Quai d'Orsay puisse reprocher à Senghor d'avoir fait des déclarations et « des appels non équivoques aux délégations étrangères, et en particulier à la délégation allemande » ni même qu'il soit décrit comme un « partisan habile du nationalisme africain sous sa forme extrême » décidé à utiliser le projet européen pour servir de « prétexte à une sorte d'évasion commode et définitive et à l'abolition complète des liens particuliers qui existent entre la France et ses territoires d'outre-mer »⁹³⁹.

En tout cas, dans le discours d'investiture qu'il prononce à l'Assemblée nationale le 6 janvier 1953, le président du Conseil désigné René Mayer met les choses au point : « nous savons qu'en ce moment même commencent à Strasbourg de libres discussions où s'affronteront, sur l'édification d'une Communauté politique européenne, des opinions diverses. Il est essentiel

⁹³⁸ On trouvera certains éléments sur les débats internes en France par rapport aux enjeux coloniaux de la CPE dans la thèse de doctorat inédite d'Yves Montarsolo, *L'Eurafrique, contrepoint de l'idée d'Europe. Le cas français, des origines aux négociations des traités de Rome*, Université d'Aix-Marseille, 2006, t. 1, pp. 228-339.

⁹³⁹ ANF-Fonds Georges Bidault, dossier 457 AP 42, « Discussion du problème des territoires d'outre-mer ... », p. 5. Sur les idées politiques de Senghor, notamment en ce qui concerne les relations Europe-Afrique, on verra J. Vaillant, *Black, French and African. A life of Léopold Sédar Senghor*, Cambridge, Harvard University Press, 1990, 388 p. et C. Roche, *L'Europe de Léopold Sédar Senghor*, Toulouse, Privat, 2001, 126 p.

que les institutions, dont l'étude va être poursuivie, tiennent compte de l'intégration à la République française de nos territoires d'outre-mer et demeurent compatibles avec les principes qui sont la sauvegarde de l'Union française »⁹⁴⁰. Il n'est donc pas question de transiger lorsqu'il s'agit de défendre l'unité de la nation et l'intégrité de la République. Telle est bien aussi la position du puissant Comité d'études et de liaison du patronat de l'Union française (CELPUF) qui décide d'organiser une conférence sur le sujet quelques jours plus tard à Paris. À l'issue de la rencontre, il est notamment rappelé que « la République composée de la métropole, des départements et des territoires d'outre-mer ne peut qu'entrer en bloc ou ne pas entrer dans une Communauté européenne »⁹⁴¹. Mais au préalable, estime le comité, il importe de réaliser un marché commun de l'Union française qui en pratique regroupe par des liens juridiques divers la République, des États et des territoires associés, des départements d'outre-mer, des territoires sous tutelle et des protectorats. En tout état de cause, les patrons coloniaux jugent la création en Europe d'institutions à caractère fédéral périlleuse pour la métropole et pour la conservation de l'Union française. Le risque étant de voir les différentes parties de l'Union se rattacher directement à la Communauté européenne, soit de voir l'outre-mer française se transformer en une sorte de « bien commun européen ». Or, il faut éviter à tout prix que la participation de la France aux efforts européens n'entraîne une dislocation de l'Union française. Aussi les dirigeants français sont-ils fermement invités à obtenir des partenaires européens une série de clauses particulières permettant d'empêcher les institutions communautaires de s'immiscer dans les affaires internes de l'Union française et laissant à la métropole la liberté de ses moyens matériels et juridiques pour faire face à ses responsabilités impériales⁹⁴².

Dans les milieux parlementaires, chacun en convient, l'enjeu est de taille. La meilleure preuve en est que dès octobre 1952, le conseiller Georges Le Brun Kéris dépose à l'Assemblée de l'Union française une proposition invitant le gouvernement à étudier avec le plus grand soin les problèmes posés par les rapports entre l'Union européenne en formation et l'Union française « afin que celle-ci ne subisse pas les répercussions d'une sorte de néocolonialisme européen ». Pour Le Brun Kéris, qui a présidé en 1949-1950 la commission

⁹⁴⁰ *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Assemblée nationale. Compte rendu in extenso des séances*, 7 janvier 1953, n°1, p. 4.

⁹⁴¹ Comité d'études et de liaison du patronat de l'Union française, *Travaux de la conférence plénière des 13 et 14 janvier 1953. L'Union française et l'Europe. Les problèmes généraux et la question institutionnelle*, Paris, 1953, p. 41.

⁹⁴² « La France d'outre-mer peut-elle être intégrée dans la Communauté européenne ? L'avis du patronat », in *Le Monde*, 31 janvier 1953, p. 2.

des TOM du comité exécutif français du Mouvement européen, et pour les représentants des territoires de l'Union française, il est en effet inadmissible que la République française puisse être divisée en deux tronçons dont l'un, la métropole, serait intégré à l'Europe et l'autre pas. En réalité, ils estiment qu'il n'y a pas d'aventure plus dangereuse pour la France que d'habituer les TOM à s'organiser en-dehors de la métropole et à se placer sous l'influence d'une puissance tierce plus redoutable encore qu'une Communauté européenne. Ils estiment aussi que la France métropolitaine seule face à l'Allemagne fédérale se trouve en état d'infériorité et qu'il n'y a d'équilibre possible au sein des Six que dans la mesure où la République française, la « France mondiale », se présentera sous la forme d'une puissance de plus de quatre-vingt millions d'habitants. Aussi insiste-t-on beaucoup sur la nécessité pour les négociateurs français d'obtenir une représentation plus forte à la Chambre des Peuples car proportionnelle à la totalité de sa population et non à la population de la seule métropole⁹⁴³. En janvier 1953, l'Assemblée de l'Union française revient à la charge et demande au gouvernement de provoquer la réunion d'une conférence nationale composée d'experts des secteurs privés et publics de la métropole et d'outre-mer et des représentants des quatre Assemblées constitutionnelles en vue d'étudier les problèmes posés par les rapports entre l'Union européenne en formation et les pays d'outre-mer de la République française. C'est que pour de nombreux spécialistes des questions coloniales, il importe cette fois de ne pas répéter l'erreur commise deux ans plus tôt par la France en refusant d'inclure ses territoires d'outre-mer dans la CECA (voir chapitre 4). Comme pour enfoncer le clou, le sénateur gaulliste Michel Debré dépose lui aussi au Conseil de la République une proposition de résolution invitant le gouvernement à constituer une commission restreinte chargée d'étudier les rapports entre l'Union française et une organisation politique de l'Europe. Pour Debré, il s'agit surtout de s'assurer que le problème est sérieusement étudié par le gouvernement et que celui-ci sait très exactement ce qu'il entend faire dans ce dossier. Pressé d'obtenir satisfaction, il insiste pour que le rapport de la commission d'experts qu'il appelle de ses vœux soit, dans un délai de deux mois maximum après sa création, transmis au président de la République, aux membres du gouvernement et aux commissions compétentes du Parlement et de l'Assemblée de l'Union française.

⁹⁴³ Archives municipales de la Ville de Marseille (désormais AMM), Papiers G. Defferre, dossier 100 II 189, Assemblée de l'Union française. Note de Paul Alduy sur « Les incidences outre-mer du projet de Communauté politique européenne et la conférence de Rome (septembre-octobre 1953) », Paris, 15 novembre 1953, 20 p.

D'emblée, on l'a vu, Debré tire à boulets rouges sur le projet de CPE qui, à ses yeux, contrevient aux intérêts de l'Union française menacée de dissolution. Il estime d'ailleurs que le projet de Communauté politique repose sur la même doctrine fallacieuse que la CECA et la CED : celle d'un gouvernement européen investi d'une souveraineté issue d'une nation européenne via la fusion des peuples des six États concernés. Or pour Debré, la nation européenne, forcément limitée par les circonstances de la Guerre froide au continent ouest-européen, n'existe pas. La souveraineté européenne est donc jugée artificielle. L'autorité politique nécessaire en Europe ne peut, à son estime, reposer que sur les autorités légitimes que sont les nations représentées par les chefs de gouvernement. Se déclarant favorable au principe de l'unité européenne mais opposé à une Europe des Six qu'il qualifie de « petite Europe continentale agglomérée et fusionnée », Debré défend à cors et à cris la primauté de l'Union française sur une organisation européenne qui ne respecterait pas les souverainetés nationales⁹⁴⁴. Or précisément, il estime que la nation française est la seule clé de voûte possible de l'Union française. Autrement dit, Debré ne voit dans l'Europe unie qu'un moyen de permettre à la France d'être une puissance atlantique, une puissance mondiale grâce à l'Union française et une puissance européenne. Son jugement est sans appel : « pour la France, le péril est évident. Elle est la seule puissance continentale qui ait encore des éléments de puissance mondiale. Elle est la seule puissance continentale qui puisse encore être une puissance africaine. Que l'Union française reçoive ainsi un germe de mort par une mauvaise organisation européenne, nous perdons tout. On a beau ne pas être chauvin [...], voir la France ainsi menacée de perdre ce qui fait sa grandeur et sa prospérité ne peut pas être accepté sans qu'au moins quelques voix s'élèvent et stigmatisent ceux qui ne voient pas le danger. Or, ce danger existe, croyez-moi, il est là ! Je suis frappé de constater qu'on n'observe pas les prodromes. En voici un. D'un côté nous sommes lancés dans cette aventure de la mauvaise Europe et l'on voit la politique extérieure de cette Europe se substituer à la politique française ». À l'instar du patronat colonial, Debré s'oppose aussi à ce que la France apporte l'Union française comme un cadeau de fiançailles à ses partenaires européens, les TOM ne pouvant en aucun cas constituer un débouché ni pour le surplus de population de certains pays de la Communauté ni pour les marchandises en excès de certains autres. Enfin, convaincu que les populations autochtones et que les Français d'outre-mer refuseront de devenir partie d'une nation dite européenne, il redoute le scénario d'une sécession par

⁹⁴⁴ M. Debré, « Souveraineté nationale et Union française », in *Marchés coloniaux du monde*, n°393, 23 mai 1953, pp. 1425-1427.

imitation c'est-à-dire la naissance d'un fédéralisme africain à l'image du fédéralisme européen mais détaché de lui⁹⁴⁵.

Rapporteur du projet Debré au nom de la commission des Affaires étrangères, le socialiste Marius Moutet n'est pas non plus en reste. Il soutient activement la proposition de son collègue gaulliste. L'ancien ministre de la France d'outre-mer au temps du Front populaire, qui milite depuis la fin des années quarante en faveur de l'idée européenne⁹⁴⁶, craint en effet que le rattachement des territoires d'outre-mer aux Six ne relâche le lien politique avec l'Union française. Estimant que les engagements que la France pourrait prendre revêtent une importance capitale, Moutet déplore que le fragile gouvernement Mayer adopte une position d'attente et n'ait encore fourni aucune précision sur les conditions dans lesquelles il envisage les solutions à apporter au problème des relations Europe-Afrique. Comme d'autres, Moutet estime qu'il faut en tout cas « exiger un travail sérieux et minutieux avant de se lancer, tête baissée, dans une construction européenne qui pourrait, à l'égard de nos territoires extérieurs, réserver de cruelles surprises ». Farouchement défavorable à ce que les Six, sous couvert de participer au développement des TOM, créent une sorte de « supercapitalisme international », il croit urgent de négocier avec la Grande-Bretagne, la Belgique et les Pays-Bas pour arrêter une attitude commune et éviter que la France, seule, place ses territoires d'outre-mer sous une souveraineté supranationale en Europe. De même il importe à ses yeux de prendre une série de précautions pour que les territoires d'outre-mer ne deviennent pas le bien commun de l'Europe et ne soient pas exploités par celle-ci suivant une idée dérivée unilatéralement du pacte colonial. Le risque étant alors que les produits agricoles et les matières premières soient fournis par ces territoires africains aux pays européens qui se les réserveraient par des tarifs préférentiels pour les transformer en produits finis revendus outre-mer, libérant ainsi l'Europe des achats de matières premières dans les pays de la zone dollar⁹⁴⁷.

À l'Assemblée nationale, c'est le socialiste Gaston Defferre qui mène principalement la charge. En février 1953, il se voit en effet chargé par la commission des TOM de la rédaction

⁹⁴⁵ *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Conseil de la République. Compte rendu in extenso des séances*, 6 mars 1953, n°22, pp. 838-840.

⁹⁴⁶ Pour une analyse fouillée des idées de Moutet sur la construction européenne en rapport avec la politique coloniale, on verra la thèse de J.-P. Gratien, *Marius Moutet. Un socialiste à l'outre-mer*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 345 et suiv.

⁹⁴⁷ *Conseil de la République. Annexe au procès-verbal de la séance du 26 février 1953, n°111 : Rapport fait par M. Marius Moutet, sénateur, au nom de la commission des Affaires étrangères sur la proposition de résolution de M. Michel Debré tendant à inviter le gouvernement à constituer une commission chargée d'étudier les rapports entre l'Union française et une organisation politique de l'Europe*, 23 p.

du rapport sur le projet de CED. Rendu public en juillet 1954, le rapport Defferre rappelle que la défense de l'Union française fait partie intégrante de la défense du monde libre. Il attire donc une nouvelle fois l'attention sur la nécessité de concilier la défense de l'Europe avec le statut colonial de la France⁹⁴⁸. Cependant, pendant plusieurs mois, Defferre multiplie aussi les contacts pour étayer son opinion sur les enjeux d'une éventuelle extension à l'ensemble de l'Union française des compétences de la Communauté politique⁹⁴⁹. Incontestablement, l'intérêt du député des Bouches-du-Rhône pour les questions européennes et coloniales est profond. Très éphémère sous-secrétaire d'État à la France d'outre-mer en 1946-1947, membre depuis la fin des années quarante du Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe (MSEUE) et principal animateur à Marseille de la section locale du Mouvement européen, il focalise rapidement son action sur les dossiers coloniaux. Afin de préparer le discours qu'il entend prononcer au Palais-Bourbon sur l'intégration des territoires extra-métropolitains dans la CPE, il reçoit de nombreux avis dont certains sont particulièrement éclairants. Tel est le cas de la lettre que lui adresse, à titre confidentiel et strictement personnel, l'ambassadeur Hervé Alphand, représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Atlantique Nord et ancien président à Paris de la conférence sur l'organisation d'une Communauté européenne de défense. Dans cette lettre, rédigée huit jours seulement avant l'intervention de Defferre à l'Assemblée nationale, Alphand explique les raisons pour lesquelles la CPE ne doit en aucune manière modifier les relations politiques et administratives qui existent entre la France et ses dépendances extérieures. Il estime aussi indispensable, autant pour ne pas rompre l'unité de la République que pour donner satisfaction aux attentes des élus d'outre-mer, de prévoir que certains nombre de sièges leur seront réservés dans l'Assemblée européenne élue, sans forcément attribuer des sièges supplémentaires à la France⁹⁵⁰.

On signalera ensuite la réaction d'Étienne Hirsch, haut-commissaire général au Plan, qui, après l'avoir reçu et abondamment documenté, conseille à Defferre d'interpeller le gouvernement sur l'importance pour la France de s'engager dans l'Europe en bloc avec tous

⁹⁴⁸ *Projet d'avis fait au nom de la commission des territoires d'outre-mer sur le projet de loi (n°5504) tendant à autoriser le président de la République à ratifier le traité instituant la Communauté européenne de défense et les actes annexes par M. Gaston Defferre (député). Assemblée nationale, 2^e législature. Session de 1954, pp. 8-9.*

⁹⁴⁹ A.-L. Ollivier, « Entre Europe et Afrique. Gaston Defferre et les débuts de la construction européenne », in *Terrains et travaux*. N° spécial « La fabrique de l'Europe », 2005, n°8, pp. 14-33.

⁹⁵⁰ AMM, Papiers G. Defferre, dossier 100 II 189, Lettre d'H. Alphand à G. Defferre, Paris, 9 novembre 1953, pp. 1-2.

ses TOM, quitte à prévoir des modalités particulières et des garanties indispensables. Il s'agit en effet de ne pas donner le sentiment que la métropole établit une discrimination entre les citoyens européens et non européens de l'Union française. D'après Hirsch, en pratiquant de la sorte, la France mettra définitivement en échec les adversaires de la construction européenne qui agitent régulièrement l'argument d'une antinomie entre l'intégrité de l'Union française et la participation de la France à l'Europe unie⁹⁵¹. Pour étayer son propos, Hirsch peut utilement s'appuyer sur les travaux de la sous-commission de l'intégration métropole/outre-mer mise en place quelques mois plus tôt au sein du Commissariat général au Plan. Dans son rapport final, la sous-commission plaide pour la mise en place d'une « grande France étalée du Rhin au Congo ». Partant du principe que la France s'essouffle à vouloir maintenir une situation impériale bancal qui lui rapporte surtout des charges économiques, financières et militaires croissantes, la sous-commission propose d'abandonner une conception trop étroitement métropolitaine en étalant toutes les forces vives de la France sur l'ensemble de ses TOM. En d'autres termes, le rapport du Plan prévoit une organisation rationnelle d'une économie véritablement intégrée entre la métropole et ses TOM afin de faire progressivement de la zone franc, perpétuellement déficitaire, l'équivalent de la zone sterling largement autonome par ses ressources en devises. Raisons pour lesquelles il importe de rechercher le concours des capitaux européens de manière à dégager les moyens de mettre en valeur les ressources françaises d'outre-mer. D'un point de vue stratégique, le rapport du Plan insiste enfin sur les vertus du « bloc eurafricain français » pour barrer la route aux influences panislamistes et anti-occidentales qui menacent l'Afrique du Nord⁹⁵².

Manifestement, ces différents avis sont pris en compte par Defferre. Dans le discours qu'il prononce à l'Assemblée nationale le 17 novembre 1953, il attire longuement l'attention des députés sur le fait que l'exclusion des TOM, en cas d'intégration de la métropole à une Communauté européenne, ne pourrait être considérée par les populations de ces territoires que comme un retour en arrière et une discrimination à caractère colonialiste, voire raciale. Cette coupure ne pourrait d'ailleurs que renforcer les forces centrifuges latentes dans certains de ces territoires au profit d'une montée des nationalismes favorables à la création en Afrique d'un vaste bloc panafricain. Comment d'ailleurs expliquer aux élus africains qui ont participé à Strasbourg aux travaux de l'Assemblée *ad hoc* que les territoires qu'ils représentent seront

⁹⁵¹ AMM, Papiers G. Defferre, dossier 100 II 189, Lettre (personnelle) d'É. Hirsch à G. Defferre, Paris, 10 novembre 1953, pp. 2-3.

⁹⁵² AMM, Papiers G. Defferre, dossier 100 II 189, « Rapport général de la sous-commission de l'intégration métropole/outre-mer du Commissariat général au Plan », Paris, 1953, 6 p.

exclus de la CPE ? Defferre estime aussi qu'il serait très dangereux d'accepter une Communauté politique dans laquelle la France compterait un nombre de représentants insuffisant et dans laquelle les élus des TOM ne seraient pas en nombre proportionnel au nombre des habitants qu'ils représentent. Sur le plan économique, Defferre croit enfin que la participation des TOM à la Communauté politique, dont on sait qu'elle devra s'accompagner d'un marché commun, permettra aux territoires africains de l'Union française de sortir de leur état de sous-développement chronique grâce à la mise en place de grands programmes d'industrialisation et de planification des travaux d'infrastructures. L'objectif étant de voir diminuer la disparité des prix français par rapport aux prix mondiaux⁹⁵³.

Les prises de position de l'Assemblée de l'Union française, du Conseil de la République et de l'Assemblée nationale ne restent pas sans effets. Car après que ces institutions se soient tour à tour emparées du sujet, c'est René Mayer qui met en place, en février 1953, une commission de modernisation et d'équipement des TOM présidée par le gouverneur Roland Pré afin d'étudier les problèmes soulevés par l'intégration économique des TOM tant avec la métropole qu'en fonction d'un cadre européen éventuel. Le lendemain, le président du Conseil saisit aussi le Centre d'études de politique étrangère (CEPE) et lui confie la tâche de procéder à un examen d'ensemble des enjeux politiques et économiques de l'intégration des territoires d'outre-mer dans l'Europe en construction. Publié en automne 1953 et réalisé sous la direction discrète du général Georges Catroux, spécialiste des questions militaires coloniales, le rapport du CEPE critique vertement le projet élaboré par l'Assemblée *ad hoc* et conclut à la vocation mondiale, et non pas seulement européenne, de la France⁹⁵⁴. Mais au sein du gouvernement, on émet aussi des doutes sur la validité du statut de la CPE au regard de la Charte des Nations unies, dont l'article 103 assure la primauté de celle-ci sur tout autre accord international, et sur la position de l'ONU par rapport au problème colonial⁹⁵⁵.

Au sein de la Direction des Relations économiques extérieures (DREE) du ministère des Finances et des Affaires économiques, le philosophe et conseiller spécial Alexandre Kojève est de ceux qui s'opposent avec le plus de force à l'inclusion immédiate de l'ensemble de

⁹⁵³ *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Assemblée nationale. Compte rendu in extenso des séances*, 18 novembre 1953, pp. 5210-5212.

⁹⁵⁴ « Union française et institutions européennes », in *Politique étrangère*, n°4, septembre-octobre 1953, pp. 267-276.

⁹⁵⁵ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2315/5, « Note de M. Chaumont sur les conséquences du projet de Communauté politique européenne en ce qui concerne la participation française aux Nations unies », Paris, 5 février 1953, 5 p.

l'Union française dans un ensemble européen. Évoquant ouvertement le Point IV du président Truman, il pense en effet que la France a grandement intérêt à rester seule bénéficiaire du programme américain d'aide aux pays sous-développés et à l'achat en dollars de biens d'équipement français pour équilibrer la balance de la zone franc avec le reste du monde, y compris la zone dollar. Pour Kojève, dont on connaît le rôle d'éminence grise dans l'administration française, ce n'est qu'à cette condition que l'effort américain de la mise en valeur des TOM permettra à la France de hâter l'intégration de l'Union française en une zone économique équilibrée et stable. Certes, face à l'opposition Est-Ouest, la France ne peut pas se tenir à l'écart de l'édification européenne. Mais pour autant, poursuit Kojève, s'engager dans la voie de l'intégration à Six selon un rythme trop rapide et sans conditions préalables équivaudrait sans doute à amorcer la désintégration de l'Union française et, par voie de conséquences, l'abaissement du potentiel économique français à un niveau incompatible avec le maintien de l'intégration européenne elle-même. Aussi la France doit-elle, en poursuivant sa politique européenne, prévoir une évolution assez lente de celle-ci pour pouvoir donner à l'Union française la cohésion économique nécessaire qui, trop souvent, lui fait encore défaut. En d'autres termes, conclut Kojève, chaque progrès dans la voie de l'intégration européenne doit être précédé d'un nouveau progrès dans la voie de l'intégration économique de l'Union française⁹⁵⁶.

Pour ce qui le concerne, le ministère de la France d'outre-mer se voit politiquement isolé par rapport aux positions du ministère des Affaires étrangères. On y déplore que la délégation belge à Strasbourg n'ait pas davantage insisté pour obtenir des sièges supplémentaires pour ses territoires du Congo et du Ruanda-Urundi, estimant que « sur le plan africain, la masse franco-belge représente une importance capitale. Lors de la discussion des attributions, nous aurions bénéficié de l'appui belge et hollandais pour adapter les pouvoirs de la Communauté aux territoires d'outre-mer. Actuellement nous sommes seuls »⁹⁵⁷. Le 27 janvier 1953 déjà, Louis Jacquinot, ministre de la France d'outre-mer, déclare à Bordeaux que la grandeur française « est faite de sa métropole et aussi de tous ses territoires d'outre-mer [...] La réalisation, la prospérité, de cette grande entité politique, tel est le but majeur et immédiat que nous devons assigner à nos efforts. Il prime et il précède [...] la réalisation de l'entité européenne ». Mais dans le même temps, il lui semble manifeste qu'il serait dangereux, au

⁹⁵⁶ AMM, Papiers G. Defferre, dossier 100 II 189, A. Kojève : « Note préliminaire d'introduction », Paris, 10 mai 1954, 4 p.

⁹⁵⁷ ANF-Fonds Georges Bidault, dossier 457 AP 42, « Note de la direction des Affaires politiques du ministère de la France d'outre-mer. A l'attention de M. le professeur Luchaire », Paris, 12 février 1953, pp. 5.

moment où la métropole s'engage dans des perspectives d'une coopération européenne qui doit lui apporter de substantiels avantages économiques, de donner l'impression aux populations d'outre-mer de les en écarter : « l'Afrique, en particulier, laissée en dehors du mouvement européen, aurait tendance à se replier et à s'affirmer comme un continent autonome. Nous aurions alors, par notre manque de clairvoyance, encouragé un panafricanisme latent »⁹⁵⁸. Précisant sa pensée, il confie quelques temps plus tard qu'il est à craindre que les territoires ne soient progressivement attirés par l'une des économies restées extérieures au bloc européen, le Commonwealth ou le bloc dollar notamment. D'où l'impérieuse nécessité de dégager des solutions adaptées.

En somme, pour Jacquinet les termes du débat se présentent de façon assez claire : « autant les raisons qui conduisent à demander l'intégration des territoires d'outre-mer à la Communauté européenne sont précises et catégoriques autant les modalités d'application devront être souples pour respecter leur caractère particulier »⁹⁵⁹. Et le ministre d'envisager notamment que la nouvelle autorité politique détienne des pouvoirs de nature différente en ce qui concerne l'Europe continentale d'une part et les territoires d'outre-mer d'autre part. Solution qui aurait à ses yeux l'avantage de tenir compte des données humaines et économiques africaines qui, Jacquinet y insiste, ne doivent pas être sacrifiées à la logique constitutionnelle européenne. Fidèle à sa ligne de conduite, Jacquinet ne rate aucune occasion de rappeler à quel point il est important pour la France d'accommoder sa situation de puissance européenne avec sa vocation de puissance mondiale. En octobre 1953, il expliquera encore qu'il ne peut ni concevoir ni accepter que la métropole et les TOM n'entrent pas ensemble dans une nouvelle construction politique européenne. Et il est loin d'être isolé. Nombreux sont en effet les élus d'outre-mer qui martèlent qu'il ne faut pas répéter l'erreur commise par la France au moment de la négociation de la CECA en ignorant une nouvelle fois la dimension coloniale du pays. Lui-même ministre de la France d'outre-mer à l'époque de la négociation du plan Schuman et auteur en 1953 de l'ouvrage *Aux frontières de l'Union française*, le socialiste François Mitterrand estime aussi qu'envisager l'intégration de la seule métropole dans l'Europe équivaldrait à détruire le travail d'une longue histoire et admettre

⁹⁵⁸ Cité dans « La réalisation de l'Union française prime et précède pour nous celle de l'entité européenne », in *Le Monde*, 27 janvier 1953, p. 4. Un mois plus tard, Jacquinet développe à nouveau ses positions dans la presse spécialisée : L. Jacquinet, « Les territoires d'outre-mer sont et resteront constitutionnellement liés à la France si une Communauté européenne était réalisée », in *Marchés coloniaux du monde*, 21 février 1953, pp. 455-458.

⁹⁵⁹ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2317, Lettre du ministre de la France d'outre-mer à M. le ministre des Affaires étrangères, Paris, s.d., p. 1.

que Paris puisse désormais connaître un destin différent de celui d'Alger, de Dakar et de Brazzaville. Or, pense-t-il, il n'y aurait là rien d'autre qu'un « attentat contre la France »⁹⁶⁰.

Incontestablement, les autorités françaises sont très divisées quant à la position à adopter. Une meilleure coordination s'impose. Le 27 avril 1953, des experts du Quai d'Orsay et de la rue Oudinot font donc le point de la situation européenne de la France sous la direction d'Alexandre Parodi, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères. D'emblée la réunion cache mal les divergences d'opinion et de stratégie des deux départements sur la nature des relations entre l'Union française et l'Europe en construction⁹⁶¹. Pendant des mois, les experts de la rue Oudinot vont en effet insister sur l'importance de pouvoir disposer d'un examen très précis sur les incidences économiques de la Communauté dans les territoires d'outre-mer. Pierre Delteil, directeur des Affaires politiques au ministère de la France d'outre-mer, estime en effet « qu'une telle étude appuierait efficacement les arguments politiques qu'il paraît nécessaire de présenter une fois de plus au ministère des Affaires étrangères qui semble toujours considérer que le problème de l'outre-mer serait résolu par le seul fait de son maintien en-dehors d'une éventuelle Communauté européenne »⁹⁶². Le 5 mai 1953, Jacquinet adresse à Georges Bidault, ministre des Affaires étrangères, une note dans laquelle il expose dans le détail la position de son administration. Celle-ci prend l'exact contre-pied de celle défendue par le Quai d'Orsay. Reprenant à son compte une partie de l'argumentation développée par Senghor, Jacquinet met en effet en avant le principe de l'indivisibilité de la République et de l'unité de sa participation sans distinction entre les territoires qui la constituent aux organismes internationaux et supranationaux pour démontrer que la France ne peut entrer dans une Communauté européenne que dans son intégralité constitutionnelle. Pour lui, il n'y a aucun doute à ce que la France et ses dépendances extérieures constituent une unité indissoluble qu'expriment à leur manière les fameuses taches roses sur les cartes des atlas et dont toutes les fractions sont réciproquement solidaires⁹⁶³.

⁹⁶⁰ Les positions de Jacquinet et de Mitterrand sont reproduites dans la revue *Union française et Parlement* qui, en octobre 1953, publie un florilège des déclarations de représentants coloniaux français sur la participation des TOM à un ensemble politique ou économique européen. Voir « La grande question des rapports de l'Afrique et de l'Europe », in *Union française et Parlement*, n°43, pp. 3-6.

⁹⁶¹ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2315/2, « Compte rendu de la réunion du 27 avril concernant le problème des rapports entre l'Union française et la Communauté européenne », Paris, 28 avril 1953, 4 p.

⁹⁶² ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2317, « Note pour M. le directeur des Affaires économiques et du Plan », Paris, 26 mars 1954, p. 2.

⁹⁶³ J. Kent, *The Internationalization of Colonialism. Britain, France and Black Africa (1939-1956)*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 299-300.

On l'aura compris, pour l'administration coloniale, l'exclusion des TOM du champ d'application de la CPE est « une vue de l'esprit qui, dans la réalité, ne pourra être effectivement appliquée »⁹⁶⁴. C'est qu'à la différence d'organisations internationales telles que la CECA ou la Commission de coopération technique en Afrique au Sud du Sahara (CCTA) qui ont un caractère technique et dont le champ d'application peut être limité à certaines parties du territoire national, la CPE est vue comme la résultante d'un traité à caractère constitutionnel. Les actes de nature politique qui en découlent doivent donc s'étendre à l'ensemble de l'État qui le signe. Cette position est celle qu'appuie Roland de Villelongue, conseiller technique au cabinet du ministre de la France d'outre-mer, quand il déclare « à quel point est fallacieuse l'idée parfois soutenue que les effets d'une communauté même strictement fonctionnelle peuvent être limités en territoire métropolitain »⁹⁶⁵. Mais pour le ministre Jacquinot, le volet colonial de la construction européenne place la France dans une position tout à fait particulière. Car en apportant l'Union française à l'Europe, la France lui fait don « d'un actif considérable, utilisable par ses partenaires et en échange duquel ils ne lui consentent aucune faveur analogue. Bien au contraire, il n'est pas douteux que si la France avait pu, comme l'Allemagne par exemple, consacrer à l'équipement de sa métropole les moyens qu'elle a consacrés à l'augmentation du potentiel de ses territoires d'outre-mer – qu'elle s'apprête à ouvrir à ses partenaires européens – elle se trouverait sur le plan métropolitain lui-même mieux armée pour affronter les risques économiques et politiques de la Communauté européenne ». Et de prévenir les négociateurs : « il conviendra que l'intégration des territoires d'outre-mer ne se produise pas sans d'équitables compensations économiques »⁹⁶⁶. Mais Jacquinot précise aussitôt qu'en tout cas la France « ne pourra pas entrer dans une Communauté de caractère fédératif où ses diverses parties non européennes viendraient se perdre, en perdant le bénéfice du régime particulier qui leur est accordé par la Constitution au sein de la République ou de l'Union française »⁹⁶⁷. Aussi vaudrait-il mieux, pour les experts de la rue Oudinot, créer une Communauté européenne de caractère associatif sur la seule base d'une union des États. Ce qui signifierait bien sûr abandonner le principe cher aux fédéralistes européens d'une Chambre des peuples élue au

⁹⁶⁴ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2314/3, « La Communauté européenne de défense et la Communauté politique européenne », Paris, 1952, p. 1.

⁹⁶⁵ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2314/3, « Note de M. de Villelongue, conseiller technique. Cabinet du ministre », Paris, 7 août 1954, p. 2.

⁹⁶⁶ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2317, « Note sur les incidences du projet de Communauté européenne sur l'économie des TOM », Paris, 21 avril 1953, p. 2.

⁹⁶⁷ ANF-Fonds Georges Bidault, dossier 457 AP 42, « Projet de traité portant statut de la Communauté européenne », Paris, 5 mai 1953, p. 2.

suffrage universel. Estimant que cette élection poserait de toute façon dans les territoires d'outre-mer « des problèmes extrêmement délicats (voire insolubles) », Jacquinot plaide en faveur d'une Assemblée composée de membres élus par les parlements nationaux suivant une procédure fixée par chaque État membre⁹⁶⁸. Soucieux d'accroître le poids de sa délégation, il réclame pour la France soixante-quinze sièges partant notamment du principe que les trois pays du Benelux disposent ensemble, selon le projet de traité, de soixante-douze délégués. Mais le chiffre final devra rester global, la répartition des sièges entre la métropole et les territoires d'outre-mer étant laissée au droit interne français.

Le système d'une pondération de la représentation nationale dans les assemblées européennes est lui aussi sérieusement examiné par la diplomatie française. Dans les premières semaines de 1953, alors même que l'Assemblée *ad hoc* n'a pas encore bouclé ses travaux à Strasbourg, André Gros, juriconsulte au ministère des Affaires étrangères, envisage sérieusement tous les cas de figure. S'il juge certes nécessaire et légitime une représentation accrue de la France à la Chambre des peuples européenne, Gros la croit pourtant d'autant plus difficile à mettre en œuvre « que la représentation au Parlement français des plus importantes parties d'outre-mer de la France est loin d'être numériquement proportionnelle, en moyenne, à la représentation des populations métropolitaines dans ce même Parlement »⁹⁶⁹. Mais une chose est sûre : c'est qu'au-delà du seul nombre des représentants, les services du Quai d'Orsay insistent pour que le chiffre retenu par les Six s'entende comme celui des représentants français sans distinction aucune entre les parties européennes et extra-européennes de la France : « une représentation quelconque considérée comme spéciale à l'outre-mer serait très dangereuse pour l'unité nationale ». De même est rejetée l'option, sans transition, d'un régime ou d'un droit électoral unique pour les États membres tant la France ne manquera pas d'être confrontée à des difficultés techniques et matérielles liées notamment à l'extension du droit de suffrage et à l'application du suffrage universel, à la réglementation de l'éligibilité ou à la mise en place d'un collège électoral unique dans les territoires et départements d'outre-mer. Enfin, le Quai d'Orsay défend l'idée selon laquelle il y a lieu de prévoir, sur le plan

⁹⁶⁸ Nombreux sont les experts coloniaux qui, à l'instar de Georges Le Brun-Kéris, conseiller de l'Union française, appréhendent la représentation directe, dans une Assemblée européenne, d'élus africains. Cf. G. Le Brun-Kéris, « Une Assemblée européenne élue au suffrage universel ouvrirait la voie à des dictatures locales africaines et ferait perdre aux Français le sens de l'outre-mer », in *Marchés coloniaux du monde*, 28 mars 1953, pp. 945-946 ; D. Pépy, « Les rapports entre l'outre-mer et la Communauté européenne sous l'angle constitutionnel », in *Le Monde nouveau-Paru*, n°68, 1953, pp. 15-26.

⁹⁶⁹ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2313/5, « Note d'A. Gros pour M. le directeur des Affaires politiques », Paris, 9 février 1953, p. 7.

européen, un regroupement des partis politiques dans les assemblées européennes. Ceci pour éviter « la formation de groupes inspirés d'un "localisme" quelconque, notamment africain, ou d'une "mentalité de colonisé" d'autant plus aisément sans doute que nos élus d'outre-mer paraissent ne devoir rencontrer, dans les assemblées européennes, aucun représentant des colonies belges ou hollandaises ».

André Gros va encore plus loin quand il plaide pour que parmi les membres français du futur Conseil des ministres européens figure toujours, autant que faire se peut, un ou deux représentants originaires des TOM. Enfin, en ce qui concerne les pouvoirs législatifs des organes de la Communauté, le Quai d'Orsay insiste pour qu'il soit prévu au bénéfice des États membres, et notamment de la France en raison de sa dimension coloniale, un système de compétence concurrente ou réservée, un droit de veto ou à tout le moins une participation spéciale aux décisions de l'exécutif dans les matières où ces pays se trouveraient spécialement intéressés et où leur situation et leurs intérêts risqueraient de n'être pas bien compris de la part des partenaires européens⁹⁷⁰. Ce que d'autres fonctionnaires expriment plus simplement : « l'Union française existe alors que l'Europe n'est qu'une espérance. Toute politique qui tendrait à sacrifier certaines positions dans l'Union française pour d'éventuels avantages en Europe manquerait du réalisme le plus élémentaire et doit être formellement condamnée »⁹⁷¹. Pour la diplomatie française, il est par conséquent capital de dégager les voies et les moyens qui permettront à la métropole de s'engager en Europe de manière telle qu'elle conserve la liberté d'action suffisante pour jouer son rôle de leader dans l'Union. Faute de quoi elle devrait se résoudre à transformer son outre-mer en un bien commun européen, formule qui « équivaudrait pour la France à signer son acte d'abdication de puissance mondiale et à reconnaître qu'elle s'engage de son propre chef dans la voie de la décadence »⁹⁷². En d'autres mots, il s'agit désormais pour les négociateurs français de faire supprimer dans le texte de l'Assemblée *ad hoc* toutes les dispositions qui peuvent affecter directement l'Union française pour que le traité ne concerne que la métropole. Il suffirait alors d'insérer un nouvel article déclarant que l'inclusion des départements et territoires d'outre-mer de la République française dans la Communauté, ainsi que les rapports de la Communauté avec l'ensemble de l'Union française, feront l'objet d'un protocole distinct ou

⁹⁷⁰ *Ibid.*, p. 9 et suiv.

⁹⁷¹ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2314/3, « Le projet de Constitution européenne de l'Assemblée *ad hoc* et l'Union française », Paris, 23 avril 1953, p. 3.

⁹⁷² *Ibid.*, p. 6.

du moins d'un chapitre particulier du traité. En toute hypothèse, la France doit pouvoir obtenir toutes les garanties indispensables et exiger notamment des modifications aux articles concernant la politique étrangère et la politique économique de la Communauté.

S'ils sont particulièrement sensibles, les enjeux politiques des relations Europe-Afrique ne sont pas les seuls à être pris en compte dans le cadre de la CPE. La dimension économique est également très présente. Or après examen des attributions économiques du projet de Communauté, Jacquinet s'oppose à l'intégration pleine et immédiate des territoires d'outre-mer dans un marché commun européen. Car celle-ci modifierait profondément les règles auxquelles obéit l'économie de ces territoires. S'il plaide pour la participation conditionnelle des TOM à la Communauté politique, Jacquinet craint en revanche que la métropole ne puisse plus trouver dans ses territoires le marché préférentiel qui s'est progressivement constitué à son avantage par le jeu des tarifs douaniers et des contingents. Système justifié, à ses yeux, par les efforts et par les sacrifices consentis pendant des dizaines d'années par la France en Afrique. On sait en effet que les produits coloniaux, majoritairement peu compétitifs sur les marchés mondiaux, trouvent des débouchés privilégiés en métropole puisque celle-ci établit des droits de douane ou des prohibitions totales ou partielles à l'encontre des produits étrangers similaires et qu'elle accepte de garantir l'écoulement des denrées coloniales sur son marché intérieur à des cours supérieurs aux prix mondiaux. Jacquinet redoute aussi que les efforts d'industrialisation des territoires soient compromis par suite de l'impossibilité de protéger les activités industrielles nouvelles par des droits à l'entrée et par suite de l'impossibilité de conclure avec la métropole des accords garantissant à ces activités certains avantages temporaires et nécessaires en période de démarrage. Et d'agiter le spectre du pacte colonial faisant des TOM uniquement des pourvoyeurs de matières premières et des acheteurs de la totalité des produits finis ou semi-finis dont ils ont besoin. De même, il appréhende une chute brutale du volume et de la valeur des marchandises métropolitaines, souvent plus chères que les produits étrangers concurrents, exportées vers les TOM au bénéfice des partenaires de la Communauté. Réciproquement, le ministère de la France d'outre-mer considère que l'intégration des TOM dans un Marché commun européen ne pourra que frapper leurs possibilités d'exportation puisque leurs produits, dont le prix de vente est traditionnellement supérieur aux cours mondiaux, ne pourront plus profiter des avantages et des garanties (droits de douane et contingents sur les produits étrangers) qui leur sont traditionnellement offerts par la métropole. Autrement dit, le Marché commun européen ne pourrait être qu'un marché restreint à des accords produit par

produit passés entre les États de la Communauté et la France, en son nom et au nom de ses TOM. Car en effet, si la métropole entrait seule dans une nouvelle Communauté européenne, les pays d'outre-mer ne risqueraient-ils pas d'en conclure que la France accorde désormais plus d'importance aux questions européennes qu'à l'Union française ?⁹⁷³ Tout ceci explique que le ministère de la France d'outre-mer s'inquiète de ce que les risques d'une intégration globale pour l'économie des territoires ne puissent être évalués qu'à la lumière de l'expérience, une fois mise en place la Communauté c'est-à-dire trop tard pour éventuellement adopter ou défendre une autre ligne de conduite. Aussi préconise-t-il une intégration très progressive des TOM dans le marché européen via la conclusion d'accords de marché produit par produit. Cette procédure paraît en effet de nature à garantir l'écoulement des produits des TOM non concurrentiels avec les produits étrangers, quitte à ne pas profiter pleinement et immédiatement de toutes les possibilités d'importation à bas prix qui résulteraient d'une intégration globale⁹⁷⁴.

De son côté, et avant même la conclusion des travaux de l'Assemblée *ad hoc*, le Quai d'Orsay ne manque pas de regretter que les fédéralistes français qui y siègent fassent, consciemment ou non, le jeu des forces centrifuges au sein de l'Union française⁹⁷⁵. Comment expliquer cette situation ? Pour répondre, le Quai d'Orsay n'y va pas par quatre chemins : « la carence presque complète des représentants français s'explique sans doute à la fois par la frénésie de quelques-uns de construire immédiatement une Europe des Six selon des principes allant beaucoup plus loin que le fédéralisme et aussi par le manque de préoccupation, de réflexe, des milieux parlementaires français à l'égard de l'outre-mer français qui est, hélas, trop souvent une tradition d'erreur de notre vie politique »⁹⁷⁶. Il n'est dès lors pas étonnant que les services diplomatiques craignent que les élus d'outre-mer « avec lesquels nos rapports psychologiques et politiques constituent déjà un problème essentiel et fort délicat au sein des Assemblées nationales » ne se trouvent, après une trop brève expérience parlementaire française, mêlés à des députés européens davantage rompus aux affinités partisans et aux tactiques parlementaires. En outre, il est plus que probable qu'une

⁹⁷³ ANF-Fonds Georges Bidault, dossier 457 AP 42, « La France d'outre-mer et la Communauté politique européenne », Paris, 12 novembre 1953, p. 4.

⁹⁷⁴ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2317, Note « Les conséquences économiques du traité de Communauté européenne pour les territoires d'outre-mer », Paris, 22 avril 1953, pp. 8-9.

⁹⁷⁵ Voir, sur la position du Quai d'Orsay par rapport aux relations Europe-TOM, V. Vardabasso, « La CED était-elle déjà morte en 1953 ? Le poids du facteur italien dans son échec (janvier-mars 1953) », in *Relations internationales*, n°129, printemps 2007, pp. 56-58.

⁹⁷⁶ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2314/3, « Le projet de Constitution européenne de l'Assemblée *ad hoc* et l'Union française », Paris, 23 avril 1953, p. 8.

Assemblée élue au suffrage universel direct dispose rapidement d'une autorité morale et politique telle qu'elle parviendrait à étendre elle-même sa compétence aux dépens de celle des Parlements nationaux. Ne serait-ce pas l'amorce d'un processus de substitution de la souveraineté européenne à la souveraineté française outre-mer ? Pour la direction d'Afrique-Levant, le risque n'est autre que la dislocation de l'Union française « qui aboutirait à faire le don gratuit et sans contrepartie de nos territoires à deux puissances essentiellement, puissances dont les visées en Afrique sont d'autant mieux connues qu'elles ont constitué l'un des enjeux essentiels de la Deuxième Guerre mondiale, sans parler de la Première »⁹⁷⁷. C'est la raison pour laquelle le Quai d'Orsay, qui tient pour politiquement difficile pour la France de s'opposer à la représentation de ses TOM au sein de la Chambre des peuples, plaide pour la substitution au projet fédéral de la Communauté politique d'un projet confédéral prévoyant une Assemblée élue au second degré par les seuls Parlements nationaux. Pour les autorités françaises, il apparaît en tout cas indispensable de nouer, aussi vite que possible, des contacts avec le gouvernement belge également chargé de responsabilités outre-mer⁹⁷⁸.

L'enthousiasme n'est pas plus grand sur le plan commercial. Le service de coopération économique du Quai d'Orsay ne croit pas en effet que les pays d'outre-mer, qui en 1952 ont acheté 70 % de leurs importations dans la métropole et absorbé plus de 42 % de la valeur totale de ses exportations, puissent sortir gagnants d'une extension outre-mer du marché commun des Six. Certes la contribution de la métropole à l'équipement des pays d'outre-mer ne semble guère susceptible de s'accroître immédiatement. Les capitaux publics et privés des partenaires européens de la France pourraient donc s'avérer très utiles « pour faire rapidement du complexe eurafricain une zone de prospérité et de développement ». Mais les experts français ne voient pourtant rien qui permette d'affirmer *a priori* que ces investissements européens représenteront une contribution comparable aux investissements français. Aussi, partants du principe qu'il existe d'autres sources de capitaux publics (tels que les emprunts auprès de la BIRD) et que l'afflux de capitaux privés étrangers dépend largement de la législation qui leur est appliquée, ils craignent que les partenaires de la France « ne voient dans les nouveaux territoires qui s'ouvriraient à eux essentiellement des

⁹⁷⁷ ANF-Fonds Georges Bidault, dossier 457 AP 42, « Note. Europe et Union française », Paris, 12 janvier 1953, pp. 3-4.

⁹⁷⁸ Sur les rapports entre l'Europe et l'Union française dans la cadre de la CPE, voir K. Seung-Ryeol, « France's Agony between *Vocation européenne et mondiale*. The Union française as an Obstacle in the French Policy of Supranational European Integration (1952-1954) », in *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, vol. 8, n° 1, 2002, pp. 61-84.

marchés et des sources de matières premières, et [que] sous l'influence conjointe des entreprises européennes on assiste à une sorte de néocolonialisme, à l'application au profit des Six du système du pacte colonial »⁹⁷⁹.

Au sein des Six, les positions semblent difficilement conciliables. Les partenaires européens de la France ne peuvent en effet accepter une représentation accrue de celle-ci et *a fortiori* de financer partiellement la modernisation de ses lourdes infrastructures africaines que dans la mesure où ils espèrent bien recevoir, en retour, des avantages ou un bénéfice commercial dans cet apport que la métropole fait de ses prolongements ultramarins. Au-delà d'une augmentation du volume des échanges intra-européens, ces pays cherchent aussi dans les PTOM un approvisionnement accru de matières premières et un élargissement de leurs marchés d'exportation. En acceptant la participation des PTOM au marché commun européen, ces pays visent aussi à obtenir les meilleures conditions de concurrence dans les différents territoires. Et surtout, ils veulent pouvoir se fournir plus facilement en dehors des zones dollar et sterling de façon à réduire notablement le déficit chronique de leur balance des paiements, le fameux *dollar gap*. L'Europe occidentale espère ainsi pouvoir se libérer peu à peu de l'obligation de payer une grande partie de ses importations en dollars, massivement fournis depuis la fin de la guerre par les programmes d'aide américains tels que le plan Marshall qui a toutefois pris fin en octobre 1951. La question qui se pose, à l'échelle mondiale, est donc de savoir dans quelle mesure l'Europe et les PTOM peuvent, en resserrant leurs liens économiques réciproques, constituer entre la zone communiste et la zone dollar une troisième zone économique capable d'équilibrer ses échanges avec les précédentes⁹⁸⁰.

4. La portée de l'article 101

Si, en respectant certaines conditions, la France peut difficilement envisager d'adhérer à la CPE sans ses possessions d'outre-mer, le lobby colonial belge n'admet pas quant à lui de devoir lier automatiquement le sort du Congo au devenir européen de la métropole. Ainsi Pierre Wigny parvient-il à faire accepter par la commission constitutionnelle de l'Assemblée

⁹⁷⁹ AHUE, Fonds Ministère des Affaires étrangères français (MAEF), Papiers O. Wormser, dossier 82, « Les liens économiques entre la France et les territoires d'outre-mer », Paris, mars 1954, pp. 65-67.

⁹⁸⁰ « La contribution des territoires d'outre-mer à la solution du problème dollar », in *Bulletin de la Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi*, n°1, janvier 1953, pp. 1-10 ; R. Bertrand, « Europe's dollar problem », in *At work for Europe. An account of the activities of the Organisation for European Economic Co-operation*, Paris, OECE, 1954, pp. 19-23.

ad hoc que les États membres pourront, par une déclaration préalable, exclure unilatéralement leurs territoires d'outre-mer de la Communauté politique européenne. Finalement, les dispositions coloniales du projet de CPE sont contenues dans l'article 101 du traité, finalement libellé comme suit :

- « 1. Sauf déclaration faite avant la signature du traité par tout État membre intéressé, les dispositions du statut s'appliquent à tous les territoires relevant de la juridiction de chaque État;
2. Les lois, recommandations et toutes autres décisions de la Communauté, ainsi que les traités conclus par elle, ne s'appliquent aux territoires non européens qu'aux conditions d'adaptation déterminées par l'État membre dont ils relèvent;
3. Les dispositions du statut peuvent être étendues en tout ou en partie, par des protocoles distincts, aux territoires visés par la déclaration prévue au paragraphe 1 du présent article, ainsi qu'aux États, pays, territoires dont l'État membre ou un État associé assure les relations internationales »⁹⁸¹.

L'article 101 déclare donc que toutes les dispositions du statut peuvent s'étendre aux PTOM avec néanmoins d'importantes réserves ; sont envisagées en effet la possibilité de l'exclusion totale des territoires à l'application du traité, la possibilité d'une application partielle et la faculté d'adapter les décisions aux situations structurelles particulières de ces territoires. Quant au nombre total de représentants dévolu à la France, il est finalement porté à 70 (63 + 7), celui des autres États membres restant inchangé par rapport à la première mouture du texte. Cette disposition particulière fait l'objet d'un très long commentaire de la part du fédéraliste Lodovico Benvenuti, rapporteur du projet de traité, et dont les éléments principaux méritent sans doute d'être rappelés ici :

« [Cette décision] répond à une série de nécessités concordantes, également importantes, au sujet desquelles la commission, s'élevant au-dessus de tout point de vue étroit et de toute exigence particulariste, a été unanime.

⁹⁸¹ « Projet de traité portant statut de la Communauté européenne », in *La Documentation française. Notes et études documentaires*, n°1729, 20 avril 1953, p. 15.

1. - Le texte évite avant tout que l'application du statut de la Communauté européenne ne porte atteinte à l'unité des États membres qui, en vertu de leur Constitution, comprennent tant des territoires européens que des territoires d'outre-mer;

2. - La voie est donc ouverte aux territoires d'outre-mer qui sont partie intégrante d'un État membre et qui peuvent désormais participer à la Communauté européenne; cette participation répond, d'une part, à un intérêt politique et économique primordial de toute la Communauté, et d'autre part, au vœu exprimé à l'Assemblée *ad hoc* (...) que ces territoires soient considérés comme autant d'éléments vitaux pour le développement de la Communauté européenne. La Commission a tenu le plus grand compte de ces vœux qui avaient été formulés quelquefois en des termes empreints d'une haute et noble émotion, exprimant la confiance des territoires d'outre-mer en l'Europe et la certitude qu'il appartiendra à l'Europe de justifier que les peuples d'outre-mer trouveront, dans le cadre européen, une garantie toujours plus sûre de leur développement et la sauvegarde du patrimoine original que représentent leur civilisation et leurs traditions;

3. - En troisième lieu, la commission a voulu que la mission traditionnelle et l'œuvre de civilisation que quelques États européens accomplissent dans les terres d'outre-mer soumises à leur juridiction, ne soient pas interrompues, mais au contraire, développées dans le cadre d'une collaboration plus large.

Cette volonté s'est traduite dans la norme qui réserve à l'État à la juridiction duquel lesdits territoires sont soumis, le droit de fixer les mesures d'adaptation qui seront nécessaires pour l'application des recommandations et des traités de la Communauté aux territoires d'outre-mer. Cette norme répond encore à une autre nécessité: il s'agit d'éviter qu'une loi élaborée sur le plan européen ne soit étendue, telle quelle, à des territoires et à des peuples aux besoins desquels elle ne saurait répondre sans une adaptation préalable: cette adaptation pourra être assurée avec une efficacité particulière et dans leur intérêt par la Communauté toute entière qui pourra tirer profit de l'expérience faite par les pays qui, depuis de longues années, sont présents dans ces territoires;

4. - Enfin, la disposition du troisième alinéa de l'article 101 peut être utilement appliquée, avec le consentement exprès des États membres intéressés, à une plus vaste aire territoriale, jusqu'à s'étendre, le cas échéant, aux territoires d'outre-mer que les États membres ont la

faculté de ne pas englober dans la Communauté ou dont ils assurent les relations internationales. Il va de soi que des dispositions comme celle de l'article 101, étant donné la multiplicité des besoins auxquels elles doivent répondre et la nouveauté des problèmes qu'elles doivent résoudre, ne peuvent être rédigées que dans une forme extrêmement souple ; et plus une disposition est souple, plus il faut lui appliquer le principe général d'après lequel tout accord présuppose la bonne foi des contractants. « Si les États membres font preuve de cette bonne foi dans l'application de la norme, la commission a la certitude que, sans qu'il soit nécessaire de recourir aux instances juridictionnelles de la Communauté telles qu'elles ont été prévues, et sans qu'il en résulte pour un État des inconvénients d'ordre constitutionnel ou d'ordre économique, la disposition de l'article 101 aura les effets les plus bénéfiques pour les territoires d'outre-mer, pour les États qui sont responsables de ceux-ci, pour la Communauté toute entière et pour le monde libre au sein duquel ces territoires ont pleinement droit de cité »⁹⁸².

5. Les réactions en Belgique

On l'a dit, la clause coloniale du projet de traité portant statut de la CPE fait aussi l'objet de nombreux commentaires en Belgique. Évoquant les possibles atteintes à la souveraineté nationale, les arguments avancés ne sont parfois pas très éloignés de ceux qui figurent au cœur des débats suscités au même moment en France. D'une façon générale, on prône l'expectative. En réalité, certains chroniqueurs politiques belges n'hésitent pas à qualifier le problème des relations Europe-Afrique « de plus dramatique de ceux devant lesquels nous nous trouvons placés »⁹⁸³. Alors que la Belgique avait trois ans plus tôt formellement exclu le Congo de la CECA, l'affaire de la CPE provoque une véritable levée de boucliers au sein des milieux coloniaux qui, une nouvelle fois, dénoncent des « intrigues internationales » et une véritable politique du « ôte-toi de là que je m'y mette ! »⁹⁸⁴. Très nombreux sont ceux qui s'inquiètent de ce qu'ils présentent comme un dangereux saut dans l'inconnu et stigmatisent

⁹⁸² AMAEB - MC, dossier AE-II 3049 (liasse 1126), note de J. Gérard, secrétaire de légation, à C. Dupont, direction générale P, N° P.III/CPE 12/2484, Bruxelles, 24 septembre 1954, pp. 2-4. Le rapport introductif de L. Benvenuti et l'exposé des motifs sont également partiellement reproduits dans F. Van Der Linden. *Les territoires d'outre-mer et la Communauté européenne*, Bruxelles, Institut royal colonial belge, 1953, pp. 4-6. On lira également, du même auteur, membre du Conseil colonial en Belgique et membre associé de l'Académie des sciences coloniales de France: « Le rôle international du Congo belge », in *L'Afrique dans l'économie mondiale. Compte rendus des journées d'études de la Foire internationale de Gand de 1951*, pp. 32-40.

⁹⁸³ L. Dekoster dans l'influent périodique catholique *Revue générale belge*, 15 janvier 1954, pp. 520-524.

⁹⁸⁴ *Annales parlementaires de Belgique*. Travaux de la Chambre des représentants. Session ordinaire de 1952-1953, vol. II, n° 112, Bruxelles, séance du 14 octobre 1953, p. 2.

les dangers d'une intégration européenne qui supposerait un partage des responsabilités politiques en Afrique. Or pour les Belges il ne peut être question de politique européenne en Afrique que sous l'angle d'actions concertées entre métropoles coloniales. Dans ces conditions, comment s'étonner que l'action inlassable des plus hautes sphères coloniales du pays consiste à rejeter de façon systématique toute idée de liaison entre le Congo et la future Communauté ? Cette opposition catégorique s'exprime avec une rare unanimité. Elle se manifeste à la fois au ministère des Colonies, au Parlement, au sein de la commission coloniale du PSC, au Congrès colonial national, à l'Institut royal colonial et dans les colonnes de la presse coloniale. Tous ces organes font en effet flèche de tout bois contre ce qui est clairement perçu comme une tentative d'ingérence étrangère ou un abandon inacceptable de souveraineté outre-mer. Les réactions nationalistes qui se manifestent alors soulignent combien la question de la pérennité des liens entre la Belgique et sa colonie n'est pas du tout une affaire secondaire.

Le député Pierre Wigny est le premier à tirer la sonnette d'alarme et à interpeller l'opinion belge⁹⁸⁵. En octobre 1952 déjà, il soulève le problème dans la presse nationale: « L'Europe seule est inviable. L'Eurafrique est un bloc économiquement bien équilibré [...] Mais, conclut-il, il ne faudrait pas supposer qu'une collaboration économique prépare une administration commune. Notre gestion est certes une des toutes meilleures. Nous n'avons pas à partager les responsabilités politiques »⁹⁸⁶. Trois semaines plus tard, s'adressant aux membres de la commission des Colonies du PSC dont est issu le gouvernement homogène de Jean Van Houtte, l'ancien ministre des Colonies déplore le fait que le statut exact du Congo belge n'ait jamais été clairement défini. Aussi insiste-t-il sur l'urgence qu'il y a à préciser enfin dans la Constitution la position du Congo dans le complexe belge et, d'une façon générale, vis-à-vis d'une éventuelle Communauté politique. Pour lui, une chose est sûre : la Belgique d'Europe et la Belgique d'Afrique ne doivent faire qu'un dans une Belgique indivisible. Pour ce responsable écouté et réputé progressiste, il s'agit de se borner à consacrer un état de chose existant mais qui fera au moins disparaître l'équivoque qui, selon lui, entache trop souvent certaines discussions internationales. Wigny explique enfin les

⁹⁸⁵ À l'instar du Français Gaston Defferre, P. Wigny présente le profil assez rare d'un responsable politique versé autant dans les questions coloniales qu'européennes. Ancien ministre des Colonies et futur ministre des Affaires étrangères, il est élu président de la commission Europe/outre-mer instituée à Paris en juillet 1953 par l'Union européenne des fédéralistes (UEF). Wigny accède également, en juin 1953, à la présidence du comité exécutif du Mouvement fédéraliste européen de Belgique. Il sera également rapporteur à la Chambre des représentants du projet de loi portant approbation du traité instituant la CED.

⁹⁸⁶ P. Wigny, « Nous prendra-t-on le Congo ? », in *La Nation belge*, 17 octobre 1952, p. 1.

raisons militaires et économiques pour lesquelles l'Europe occidentale toute entière a intérêt à préserver la cohésion entre les métropoles et leurs territoires d'outre-mer⁹⁸⁷.

En réalité, pour la majorité des observateurs, le débat européen et ses éventuelles répercussions en Afrique touche à la nature même de la politique coloniale du pays. Car c'est bien sous la pression internationale que la Belgique commence au début des années cinquante à repenser sa philosophie coloniale. Wigny n'en fait d'ailleurs pas mystère lui qui, décrivant devant la commission coloniale du PSC la portée des thèses eurafricaines de Senghor à l'Assemblée *ad hoc*, pose précisément les termes du débat : « voulons-nous former l'Afrique (le Congo) dans un cadre européen (belge) et fonder une communauté belgo-congolaise cimentée par des liens indissociables, ou bien considérons-nous notre tâche civilisatrice comme une mission temporaire qui consiste simplement à développer toutes les virtualités authentiques du génie africain pour mettre les Noirs en mesure d'assumer seuls leurs responsabilités ? ». En d'autres mots, comme il l'ajoute aussitôt : « Afrique européenne ou non ? La réponse est lourde de conséquences : si elle est affirmative, cela signifie que nous ferons participer toujours davantage les Noirs à notre culture, à nos conceptions occidentales, sans doute en respectant ce qu'il y a de valable chez les Noirs, tout comme nous respectons ce qu'il y a de valable chez les Wallons et les Flamands dans le même cadre de l'unité belge »⁹⁸⁸.

Pour l'heure, ainsi posée, la question reste sans réponse. C'est sans doute ce qui conduit les dirigeants du PSC à vite considérer que l'intérêt immédiat de la Belgique commande de ne pas inclure d'office le Congo dans la CPE mais plutôt de se limiter à lui rendre applicables certaines décisions des Six si son exclusion était jugée préjudiciable aux intérêts du pays, du Congo ou de ses populations. On estime en effet sage que la Belgique participe seule à la formation de l'Europe jusqu'au jour où les liens seront assez forts entre la métropole et sa colonie pour que celle-ci puisse être pleinement intégrée dans une Communauté européenne qui aura pu entre-temps faire ses preuves. Comment expliquer une telle prudence ? Indubitablement, nombreux sont ceux qui craignent que les partenaires européens de la Belgique, habités sans doute des meilleures intentions mais ignorants des réalités congolaises, ne se montrent désireux d'accélérer l'allure de l'évolution politique de la colonie par des

⁹⁸⁷ Kadoc, Fonds Cepass, dossier 2.4.12.1/4, « Commission des Colonies. Note de M. Pierre Wigny pour la première sous-commission des attributions », Bruxelles, 5 novembre 1952, p. 2.

⁹⁸⁸ Kadoc, Fonds Cepass, dossier 2.4.12.1/1, « Commission des Colonies. PV de la réunion du 15 janvier 1953 », Bruxelles, 17 janvier 1953, p. 1.

mesures peut-être inopportunes. Quoi qu'il en soit, la commission coloniale du parti exprime le vœu unanime de mettre à profit la révision constitutionnelle qui s'annonce pour voir enfin affirmée dans la Loi fondamentale l'unité politique de la structure belgo-congolaise⁹⁸⁹. Car l'ordre des priorités ne semble faire aucun doute : d'abord affermir l'ensemble Belgique-Congo avant de se lancer de manière irréversible dans l'aventure européenne. Au fil de ses prises de position publique, le PSC réaffirme donc sa fidélité au principe de l'unité politique de la Belgique et du Congo, non sans préciser qu'aucune atteinte à ce principe ne sera tolérée. Au sein du parti au pouvoir, on répète que « la politique d'intégration européenne nous contraint à mesurer les répercussions proches ou lointaines de cette politique sur l'avenir du Congo. La révision constitutionnelle nous enjoint de tracer la perspective de notre politique coloniale et de préciser les relations de droit entre la Belgique et le Congo »⁹⁹⁰. À Bruxelles, pendant des mois, l'affaire est très vivement débattue. Les milieux coloniaux trouvent ainsi l'occasion de roder leurs arguments. Au printemps 1953, à la tribune de la Chambre des représentants, Wiginy insiste une nouvelle fois sur l'unité indéfectible de la nation : « il ne faut pas admettre une espèce de rideau de velours qui coupe la patrie en deux. Même en dehors de l'Europe, le Congo fait toujours partie intégrante de la Belgique ». Et de préciser aussitôt : « si vous mettez le Congo dans la Communauté, c'est comme un morceau de la Belgique, et si vous n'y mettez pas le Congo, il reste un morceau indéfectiblement uni à la Belgique »⁹⁹¹.

Le parti du ministre Dequae ne dit pas autre chose en proclamant au même moment que le but de la politique coloniale belge doit être de favoriser le développement d'une solidarité d'intérêts et de destin entre la Belgique d'Europe et la Belgique d'Afrique. C'est que « dans la perspective des relations d'intérêts plus étroites qui vont devoir s'organiser dans l'avenir, pour leur prospérité commune, entre la Communauté continentale européenne en voie de formation et les territoires d'outre-mer, aucune formule ne sera acceptable du point de vue de la Belgique qui mette en péril l'unité organique belgo-congolaise. C'est la Belgique qui doit pouvoir décider, en toute souveraineté, de l'intégration éventuelle du Congo dans la Communauté européenne. En aucune manière le Congo ne devra être engagé davantage que la Belgique au sein de cette Communauté et la sagesse politique recommande qu'il le soit

⁹⁸⁹ Kadoc, Fonds Cepess, dossier 2.4.12.1/1, « Commission des Colonies. PV de la réunion du 6 novembre 1952 », Bruxelles, p. 3.

⁹⁹⁰ Kadoc, Fonds Cepess, dossier 1.2.3.7/1, « Note sur le Congo », Bruxelles, 1953, p. 1.

⁹⁹¹ *Annales parlementaires de Belgique*. Travaux de la Chambre des représentants. Session ordinaire de 1952-1953, vol. II, n° 112, Bruxelles, séance du 14 octobre 1953, p. 5.

dans une moindre mesure, tout au moins au début »⁹⁹². En revanche, faisant écho à une antienne bien connue et à une revendication traditionnelle de la diplomatie belge, le PSC plaide pour une extension aux autres territoires d’Afrique du régime de la porte ouverte tel que l’a toujours pratiqué la Belgique dans la zone du Bassin conventionnel du Congo⁹⁹³.

La question ne passionne bien sûr pas que les milieux exclusivement coloniaux. Le problème des TOM ne peut en effet pas laisser indifférents les juristes qui composent la Commission d’études européennes — dont Wigny est également membre — mise sur pied en juin 1952 par Paul van Zeeland, ministre des Affaires étrangères, afin d’étudier les conditions dans lesquelles pourrait être créée une Union européenne qualifiée de « viable et équilibrée, capable de concilier les exigences de la vie en communauté et les légitimes aspirations de toutes les nations grandes et petites »⁹⁹⁴. Dès décembre 1952, certains membres de la commission (les parlementaires Adolphe Van Glabbeke, Albert De Vleeschauwer, Robert Gillon et le professeur Charles De Visscher) estiment que mêler immédiatement le Congo aux discussions européennes peut nourrir de fortes réticences politiques au point de compromettre sérieusement la ratification par le Parlement belge des traités CED et CPE. Aussi est-ce la raison pour laquelle la commission d’études préfère éviter de poser la question des TOM en partant du principe que c’est lors de la conclusion de chaque traité attributif de compétence que se posera la question de l’extension éventuelle des pouvoirs de la Communauté européenne à des domaines intéressant les TOM⁹⁹⁵.

Le rapport final de la commission, rédigé par le sénateur social-chrétien Étienne de la Vallée Poussin, vice-président du Conseil belge du Mouvement européen, est rendu public le 13 avril 1953. Soit un mois seulement après la remise du projet de l’Assemblée de Strasbourg. Il définit précisément ce que sera la position de la Belgique dans la négociation des Six en visant notamment à limiter au maximum le caractère fédéral du projet élaboré par l’Assemblée *ad hoc*. La commission plaide en effet pour la création d’une Communauté

⁹⁹² Kadoc, Fonds Cepass, dossier 2.4.12.1/4, « Projet de programme relatif aux territoires d’outre-mer », Bruxelles, 19 novembre 1953, p. 2.

⁹⁹³ Kadoc, Fonds Cepass, dossier 2.4.12.1/4, « Commission des Colonies. Belgique d’outre-mer », Bruxelles, 18 février 1954, p. 1.

⁹⁹⁴ Archives UCL-CEHEC, Fonds PVZ, dossier n°701, « Note sur quelques aspects d’une éventuelle Communauté politique européenne », Bruxelles, 4 janvier 1954, 18 p.

⁹⁹⁵ « Deuxième avant-projet de rapport de la commission d’études européennes, Bruxelles, 8 décembre 1952 », in F. Peemans, *Documents diplomatiques belges (1941-1960). De l’indépendance à l’interdépendance ...*, p. 90.

d'États souverains⁹⁹⁶. Mais au-delà des enjeux politiques, le rapport met également l'accent sur la nécessité d'accorder, dès le début, un rôle étendu à la Communauté dans le domaine économique afin de créer en Europe un marché unique où les marchandises, les capitaux, les personnes et les services pourraient circuler librement. Il ne fait en revanche pas la moindre allusion au statut des TOM, peut-être volontairement passé sous silence pour ne pas donner aux partenaires européens l'occasion de se saisir du dossier⁹⁹⁷. Ce n'est qu'en juin 1953, commentant les perspectives d'une Communauté politique en Europe, que Paul van Zeeland se fera plus explicite dans son opposition en déclarant « qu'il y aurait un réel danger pour les peuples européens qui disposent d'une influence sur des pays non développés à joindre ces territoires à l'opération politique de création d'une Communauté européenne. En d'autres termes [poursuit-il], je suis opposé à l'inclusion, dans la Communauté européenne, des territoires sous tutelle »⁹⁹⁸. Au même moment, invité par une commission interministérielle spécialement créée par le département des Affaires étrangères pour étudier les problèmes relatifs à la Communauté politique européenne, Pierre Wigny précise une nouvelle fois les termes de l'alternative politique qui, à travers l'article 101, s'offre au pays. Certes, le risque existe en incorporant les TOM dans la Communauté que celle-ci intervienne dans les rapports déjà très délicats entre les métropoles européennes et les territoires dépendants. Mais dans le même temps, comment ne pas croire que l'incorporation des TOM dans la Communauté permettra aux pays européens d'adopter une position commune et de renforcer leur position vis-à-vis des Nations unies et des mouvements panafricains ou panasiatique ?⁹⁹⁹

Incontestablement, l'affaire agite le landerneau politique. Le baron Albert De Vleeschauwer, député social chrétien et professeur de droit à l'Université catholique de Louvain, ouvre de son côté le feu des critiques publiques à rencontre de l'article 101 qu'il estime aller bien au-delà de ce que la Belgique est en mesure d'accepter. Émanant de l'ancien ministre des Colonies au sein du gouvernement belge de Londres pendant la Seconde Guerre mondiale,

⁹⁹⁶ J. Mertens de Wilmars, « La contribution des juristes belges à l'intégration européenne », in *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne*, Bruxelles, Institut royal des relations internationales, 1980, p. 145.

⁹⁹⁷ P. Cupers, *Illusions et réalités du projet européen de la Belgique. Les travaux de la commission d'études européennes (1952-1953)*, Université catholique de Louvain, Mémoire de licence en histoire, 1987-1988, p. 105.

⁹⁹⁸ Archives UCL-CEHEC, Fonds PVZ, dossier n°699, « Note sur la Communauté européenne », Bruxelles, 15 juin 1953, pp. 1-2.

⁹⁹⁹ « Compte rendu par la direction générale de la Politique de la 3^e séance de la commission interministérielle sur la CPE, Bruxelles, 9 juin 1953 », in F. Peemans, *Documents diplomatiques belges (1941-1960)*..., p. 127.

ces attaques de fond et de forme ne peuvent bien sûr pas passer inaperçues. Dans un discours au Parlement en avril 1953, il réagit vigoureusement contre le projet de traité¹⁰⁰⁰. Il est en effet de ceux qui dissocient clairement l'avenir européen de la Belgique et sa vocation coloniale historique. Et il se refuse farouchement à concevoir le Congo comme un « cadeau de noces » à offrir pour prix de la participation du pays à la construction d'une Europe unie mais susceptible d'accroître la puissance des États partenaires¹⁰⁰¹. Plutôt que d'être considéré comme un nouvel Eldorado pour l'Europe, le Congo doit donc représenter à ses yeux l'avenir de la Belgique et demeurer son domaine réservé et exclusif.

Face à cette rapide montée d'inquiétude, le ministre social chrétien des Colonies, André Dequae, se veut rassurant. Il met les pendules à l'heure et fixe précisément les limites de l'exercice européen. Il fait lui aussi savoir que, faute d'être remanié dans un sens toujours plus restrictif, l'article 101 sera utilisé par la Belgique via une déclaration unilatérale, avant la signature du traité, par laquelle le Congo belge restera en dehors de la Communauté politique européenne¹⁰⁰². Six mois plus tard, Dequae réaffirme une nouvelle fois devant les députés belges que « si même, par impossible, [le premier paragraphe de l'article 101] n'était pas applicable au cas de territoires d'outre-mer intégrés dans l'État exerçant sur eux leur souveraineté, j'estimerai indispensable que la Belgique veillât, par un procédé formel, à exclure la colonie de la Communauté politique européenne »¹⁰⁰³. C'est à partir de ce moment que les experts du ministère des Colonies sont mis à contribution afin d'étayer cette thèse, conforme aux positions de principe adoptées depuis quarante-cinq ans par les autorités coloniales du pays face à tout projet d'internationalisation de l'Afrique¹⁰⁰⁴.

¹⁰⁰⁰ *Annales parlementaires de Belgique*. Travaux de la Chambre des représentants. Session ordinaire de 1952-1953, vol. II, Bruxelles, 1954, pp. 12-13.

¹⁰⁰¹ *Idem*. Voir également A. de Vleeschauwer, *L'intégration européenne et les territoires d'outre-mer. Traités internationaux depuis 1944-1945*, Bruxelles, Institut royal colonial belge, 1953, 45 p.

¹⁰⁰² *Annales parlementaires de Belgique...*, pp. 13-16. Dans un premier temps, A. Dequae espère en effet pouvoir supprimer l'article 101 du traité pour le remplacer par un texte libellé de sorte que, sans déclaration positive en sens contraire au moment de la signature, le statut ne s'appliquerait que sur le territoire métropolitain. La délégation belge de la commission Europe/outre-mer de l'UEF propose également la suppression de l'article 101 et son remplacement par une déclaration de principe selon laquelle la CPE ne doit s'appliquer qu'aux seuls territoires européens et que la Communauté ne sera étendue aux TOM qu'après une période transitoire de préparation économique et sociale fixée par les métropoles concernées. AHCE, Fonds UEF, dossier n° 170, « Position des territoires d'outre-mer en regard de la Communauté politique et économique européenne. Commentaire extrait des travaux de la commission belge », s.d., 4 p.

¹⁰⁰³ *Annales parlementaires de Belgique*. Travaux de la Chambre des représentants. Session ordinaire de 1952-1953, vol. II, n° 112, Bruxelles, séance du 14 octobre 1953, p. 4.

¹⁰⁰⁴ É. Deschamps, « Quelle Afrique pour une Europe unie ? L'idée d'Eurafrrique à l'aube des années trente », in M. Dumoulin (dir.), *Penser l'Europe à l'aube des années trente. Quelques contributions belges*, Louvain-la-Neuve/Bruxelles, Collège Érasme/Nauwelaerts, 1995, pp. 95-150.



Portrait d'André Dequae, ministre belge des Colonies de 1950 à 1954.

© Musée royal de l'Afrique centrale, Tervuren

En fait, ces experts ont à lutter sur deux fronts, le premier à l'échelon interne et le second sur le plan européen. À l'échelle belge, le débat technique suscité par le projet de traité de CPE ravive de profondes et parfois anciennes dissensions entre le ministère des Colonies et d'autres autorités administratives quant à la position internationale du Congo belge. Ainsi, par exemple, la stratégie du ministère des Colonies se heurte-t-elle aux conceptions du baron Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, très influent secrétaire général du ministère des Affaires économiques. Logiquement, celui-ci place le débat sur le plan de la politique économique de la Belgique dans l'hypothèse d'un futur marché commun en Europe. En fait, le raisonnement du département des Affaires économiques s'appuie sur l'évolution de l'économie belge¹⁰⁰⁵. Selon le baron Snoy, la Belgique n'a en effet jamais tiré pleinement avantage des « énormes possibilités commerciales » que lui offre le Congo. Or, avance-t-il, il est certain que l'économie belge, dans un avenir plus ou moins proche, deviendra toujours plus dépendante de ses exportations de biens d'équipement en raison de la disparition prévisible de ses industries productrices de biens de consommation. Il lui faudra dès lors trouver un exutoire à sa production, non pas seulement au Congo mais bien dans toute l'Afrique française. Dans son propre intérêt, la Belgique, qui a toujours tenu ouverte la porte de ses marchés coloniaux, doit donc se montrer conciliante en ce qui concerne le Congo afin d'amener la France à modifier sa politique protectionniste dans un sens nettement plus libéral. Il se dit en effet convaincu que la CPE fournit à la Belgique une occasion unique d'obtenir aux moindres frais

¹⁰⁰⁵ « Note de J. Gérard sur l'attitude de la Belgique en ce qui concerne les relations entre le Congo et la CPE », Bruxelles, février 1954 », in F. Peemans, *Documents diplomatiques belges (1941-1960)*..., pp. 167-169.

la pénétration des marchés français d'outre-mer. Or, en refusant d'inclure le Congo dans la CPE, la Belgique ne ferait que renforcer chez son partenaire français une tendance à la porte fermée qui n'est déjà que trop manifeste. En d'autres mots, il est indispensable aux yeux de Snoy que la Belgique accepte une concurrence étrangère au Congo pour permettre une vaste intégration économique Europe-Afrique et sauver l'économie belge. Dans ces conditions, Snoy n'a de cesse de plaider pour un parallélisme absolu entre les positions belge et française au sujet de la participation des TOM à la CPE¹⁰⁰⁶. Le point de vue très personnel de Snoy n'en est pas moins partagé par son collègue Joseph Van Tichelen, directeur général du ministère des Affaires économiques. Il s'en ouvre notamment lors d'une réunion du groupe de travail interministériel belge créé en mai 1953 afin d'étudier les problèmes soulevés en Belgique par l'établissement d'un marché commun européen. Van Tichelen estime lui aussi que l'extension de cet espace économique européen aux territoires d'outre-mer présente de nombreux avantages pour les économies nationales. Une telle incorporation dans la Communauté n'offre-t-elle pas l'assurance d'une mise en valeur plus rapide des TOM, un développement de leurs activités économiques et une expansion de leurs échanges commerciaux ? Le commerce triangulaire Afrique-Europe-États-Unis n'offrirait-il pas une solution au problème dollar ? Enfin, sur le plan politique, la constitution d'un front commun européen à l'égard du dossier ultramarin ne permettrait-elle pas de renforcer la position des puissances coloniales concernées face aux condamnations anticolonialistes lancées à la fois par l'ONU, par les États-Unis, par l'Union soviétique et par les mouvements panafricains¹⁰⁰⁷ ?

Un tel discours d'ouverture, relayé par certains milieux industriels du pays¹⁰⁰⁸, ne peut, on s'en doute, qu'agacer le « bloc colonial belge », toujours extrêmement vigilant et sourcilieux quant au respect de ses prérogatives africaines. Sa crainte constante est en effet que les représentants de la Belgique ne finissent par accorder, en matière coloniale, des concessions économiques et surtout politiques en contrepartie d'avantages commerciaux jugés plus

¹⁰⁰⁶ AMAEB – MC, dossier AE - II 3049 (liasse 1126), note de C. Dupont, inspecteur royal des Colonies au ministre A. Dequae, 5 juin 1953, p. 2.

¹⁰⁰⁷ AMAEB - MC, dossier AE - II 3049 (liasse 1126), Rapport de G. Daufresne de la Chevalerie, consul général, à L. Scheyven, 6 juin 1953, pp. 17-18.

¹⁰⁰⁸ J. Van Der Schueren, « Europe ou Eurafrique? », in *Bulletin bimestriel de l'Union des exploitations électriques en Belgique*, n° 6, janvier 1954, pp. 3-6. Jacques Van Der Schueren, député libéral, membre de l'Union parlementaire européenne, prône la constitution de l'Eurafrique afin d'assurer à l'Europe unie de nouvelles possibilités énergétiques et alimentaires ainsi qu'un approvisionnement accru de matières premières. Il deviendra plus tard ministre des Affaires économiques et président de la Fédération des entreprises de Belgique (FEB).

importants en Europe. Or, il ne peut à leurs yeux être question de brader le Congo sous prétexte de « faire l'Europe ». Les intérêts européens ne peuvent primer les intérêts africains. Les coloniaux craignent en outre que l'Europe ne devienne un instrument dirigiste et planificateur. D'où la très grande méfiance et le souci constant des experts du ministère des Colonies d'assister leurs collègues du ministère des Affaires étrangères, parfois tenus pour incompetents en matière coloniale, lors de chaque négociation internationale pouvant avoir des répercussions outre-mer¹⁰⁰⁹. L'obsession de la Place royale, siège depuis 1924 du ministère des Colonies, est donc d'éviter toute interférence entre les services administratifs et diplomatiques concernés et ne pas signer, au profit des négociateurs belges, de blanc-seing aux conséquences peut-être préjudiciables pour la politique coloniale du pays.

Pour ce faire, sont avancés une série d'arguments par les différentes instances coloniales du pays afin d'étayer leur opposition énergique à l'insertion immédiate du Congo belge dans la Communauté politique européenne envisagée. D'ailleurs, l'éventuelle intégration des territoires d'outre-mer dans la Communauté européenne est jugée à ce point importante que la dixième session du Congrès colonial national (CCN), lui est entièrement consacrée. Dès l'automne 1953, le comité permanent du CCN met en effet sur pied une « commission d'écoutes » ayant la charge de suivre attentivement les développements internationaux de la création d'une Communauté européenne du point de vue de leur incidence sur les territoires belges en Afrique. Quatre sections respectivement consacrées aux enjeux politiques, militaires, économiques et sociaux et culturels sont aussitôt créées. Elles se mettent immédiatement au travail¹⁰¹⁰. La chose n'est pas anodine. Car bien qu'il ne soit qu'un organe consultatif, le CCN réunit sous la présidence d'Henri Carton de Tournay, ancien ministre des Colonies, l'*establishment* de la Belgique coloniale. Les opinions les plus autorisées s'y expriment librement. Et ses avis reflètent, dans la très grande majorité des cas, l'opinion des milieux officiels et des instances gouvernementales¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁹ AMAEB - MC, dossier AE - II 3049 (liasse 1126), Intervention de R. De Ridder, directeur au ministère des Colonies, cité dans le rapport de G. Daufresne..., 4 juin 1953, p. 2.

¹⁰¹⁰ AMAEB-AA, Papiers Léon Bruneel (président de l'Association des intérêts coloniaux belges (AICB)), « Procès verbal de la réunion préparatoire du comité permanent du Congrès colonial national », portefeuille 3816/liasse 41, Bruxelles, 18 novembre 1953, 4 p.

¹⁰¹¹ On trouvera une courte description des objectifs et des principaux domaines d'intervention du Congrès colonial national dans M. Poncelet, *L'invention des sciences coloniales belges*, Paris, Karthala, 2008, pp. 243-262.

On l'a dit, la Belgique coloniale, assez favorable au renforcement général de l'intégration économique Europe-Afrique, ne peut en revanche pas accepter la moindre extension de la coopération au plan politique en ce qui concerne les Six : « le problème de l'Europe est déjà si compliqué qu'il ne paraît pas indiqué, au moment où l'effort de toutes les bonnes volontés doit se concentrer sur cet objectif, de le compliquer davantage et de le rendre peut-être insoluble en poursuivant l'incorporation immédiate des territoires africains »¹⁰¹². On répète aussi que pour mener à bien son œuvre coloniale, la Belgique doit garder la pleine responsabilité de l'action entreprise. Secrétaire de cabinet du ministre des Colonies André Dequae, Pierre Deschamps exprime clairement ce point de vue : « l'accomplissement de nos devoirs envers l'Europe ne peut se traduire par le sacrifice des devoirs que nous avons assumés envers l'Afrique [...] Ce que nous ne pouvons abandonner sans faillir à notre mission, c'est l'*imperium* que nous exerçons au Congo sur le plan politique et administratif. C'est aux Belges, dans une collaboration de plus en plus étroite avec les Congolais, à fixer les stades de l'évolution politique de ce pays ; c'est à eux qu'il incombe, forts de l'expérience accumulée, des sacrifices consentis et des résultats acquis, de poursuivre l'œuvre commencée et d'assumer les tâches de commandement et d'administration. Une intervention, dans ce secteur, d'organes ou de règlements internationaux composés ou élaborés par des gens peu au fait des problèmes congolais risquerait de provoquer des catastrophes dont l'Europe unie serait la première à pâtir »¹⁰¹³. Une période d'adaptation semble donc indispensable entre le moment où seront résolus les problèmes qui se posent à relativement court terme en Europe et les problèmes à plus long terme dans les territoires d'outre-mer¹⁰¹⁴. La solution par priorité des questions purement européennes doit permettre d'éviter de rendre plus difficile la solution des problèmes propres aux territoires africains. Constant Dupont, inspecteur royal des Colonies, résume ainsi cette position et invite le ministre Dequae à la plus grande prudence : « la Belgique, comme un peu tous ses partenaires, se lance dans l'inconnu. Rien ne l'empêche de faire l'expérience pour elle-même avant d'aspirer dans son sillage une grande part de l'Afrique. La solution qui interviendra peut avoir des conséquences incalculables et

¹⁰¹² A. Dequae, « Le Congo belge et l'intégration européenne », in *La Revue politique*, n° 4, 31 août 1953, p. 7. *La Revue politique* était éditée par le Centre d'étude et de documentation du Parti social-chrétien (PSC). Voir aussi « Les idées de M. Dequae sur le Congo belge par rapport à la Communauté européenne », in *La Libre Belgique*, n°249, 6 septembre 1953, p. 2. Sur la position de refus du ministre Dequae d'intégrer le Congo belge dans la CPE, voir aussi AMAEB, Fonds Joseph Van der Meulen, dossier AE 17771/1, « Intégration des TOM dans une Communauté politique européenne », Bruxelles, 6 juin 1953.

¹⁰¹³ Kadoc, Fonds A. Dequae, dossier 501, Rapport présenté par Pierre Deschamps, « L'Europe unie et l'Afrique », 1953, pp. 3 et 5.

¹⁰¹⁴ J. Esser, « Le Congo et la Communauté européenne », in *L'Essor du Congo*, n° 9114, 23 novembre 1953, pp. 1-2.

les répercussions politiques au Congo même des échos insoupçonnés »¹⁰¹⁵. Point de vue partagé par le conseiller juridique du ministère des Colonies André Durieux qui recommande également d'attendre que se manifestent dans la Communauté les caractères de permanence et de solidité requis avant d'engager le Congo dans la nouvelle organisation¹⁰¹⁶. Le député libéral Hilaire Lahaye, membre de la commission des Colonies à la Chambre, avance un autre argument qui renvoie au concept alors en vogue de « réduit national ». On sait que la CPE est déclarée indissoluble en vertu de l'article 1 du traité. Aussi bien, dans l'hypothèse où l'expérience européenne ne remplirait pas toutes ses promesses, il peut s'avérer prudent de disposer d'un territoire de repli, hors de la Communauté des Six, et dans lequel la Belgique pourra poursuivre, les mains libres, une politique nationale qui ne sera pas soumise au régime de Strasbourg. Par mesure de précaution, le pays ne doit-il pas chercher à se ménager une telle porte de sortie¹⁰¹⁷ ?

Les autorités coloniales belges redoutent en fin de compte que la Belgique, après avoir étendu la CPE à ses possessions africaines, n'ait à subir « les pressions de ses partenaires remuants ou puissants, sinon majoritaires au sein même de la Communauté, qui ne se bornera pas à agiter des questions de pure économie »¹⁰¹⁸. Inspiré sans doute par le précédent des Nations unies et aimant à répéter le vieil adage selon lequel « qui a compagnon a maître », le diplomate Delvaux de Fenffe ne dit pas autre chose, lui qui lie directement les aspects économiques et politiques du dossier : « des investissements étrangers importants auront nécessairement pour conséquence des tentatives d'ingérence politique. L'on demandera d'abord des renseignements, l'on fera ensuite des recommandations puis des pressions, qu'il s'agisse de mesures sociales ou monétaires, qu'il s'agisse de restrictions recommandées par la capacité limitée du développement de la colonie, qu'il s'agisse de désordres, d'insécurité intérieure ou extérieure ou pour tout autre cause. Une intégration économique sous quelque forme qu'elle se produise ne pourra avoir d'autres résultats »¹⁰¹⁹. Les Belges sont

¹⁰¹⁵ AMAEB - MC, dossier AE - II 3049 (liasse 1126), Note de C. Dupont à M. Van den Abeele, administrateur général des Colonies, 28 avril 1953, p. 7.

¹⁰¹⁶ Kadoc, Papiers A. De Vleeschauwer, dossier 5.1.199/3, Note d'A. Durieux « Conséquences éventuelles d'une intégration de la République française dans la CPE, dans l'hypothèse où la Belgique n'y inclurait pas le Congo et le Ruanda-Urundi », Bruxelles, 31 mars 1954, 5 p.

¹⁰¹⁷ H. Lahaye, « La situation du Congo vis-à-vis de la Communauté européenne », in *L'Avenir colonial belge*, n°203, 22 juillet 1953, p. 7.

¹⁰¹⁸ AMAEB - MC, dossier AE - II 3049 (liasse 1126), Note de C. Dupont à A. Dequae, N° 112/129973, 20 mars 1954, p. 2.

¹⁰¹⁹ CEGES, Papiers Jacques Delvaux de Fenffe, Dossier AA 669/22, Note de la direction générale de la politique, Bruxelles, 30 août 1954, p. 3.

parfaitement conscients de la précarité de leur position. Car en vertu du projet de CPE, la Belgique ne compte dans les deux Assemblées que 40 représentants (30 à la Chambre, 10 au Sénat), soit, sur un total de 360 parlementaires, l'équivalent d'un neuvième des voix. Mathématiquement, le pays risque donc de se retrouver systématiquement, même avec l'appui de la France, en position de minorité lors des débats relatifs aux TOM et, partant, dans l'incapacité de pouvoir encore les contrôler ou les influencer à son profit : « l'Allemagne et l'Italie - dont le désir d'expansion est de toute part visible - ne sont pas loin, à elles deux, de jouer un rôle décisif dans ce nouveau concert d'États »¹⁰²⁰. En d'autres mots, en abandonnant une partie de sa souveraineté en Europe, la Belgique ne va-t-elle pas mettre en jeu son statut de puissance coloniale et entamer ainsi son prestige international ? Ne court-elle pas aussi le risque de voir ses partenaires européens faire de la surenchère et tenter de monnayer la défense du bilan colonial franco-belge dans les enceintes internationales par des concessions croissantes sur le terrain économique ou politique¹⁰²¹ ?

6. L'Europe, le Congo et les projets de révision constitutionnelle

Le gouvernement colonial belge avance aussi un subtil argument juridique et constitutionnel pour justifier son refus d'associer le Congo à l'Europe en construction. Le premier article de la Constitution belge déclare en effet en son alinéa 4 que « les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières » réputées plus adaptées à la situation coloniale et issues de la souveraineté belge. Or, on l'a vu pour la majorité des observateurs, celle-ci doit être indéfectible et sans partage. Les milieux officiels considèrent en effet que le Congo fait partie intégrante de l'État belge et que la terre d'Afrique appartient au territoire national de la Belgique au même titre que la terre métropolitaine. On en veut une nouvelle fois pour preuve l'initiative du député libéral Ernest Demuyter, membre du conseil d'administration de la Société de crédit au colonat et à l'industrie du ministère des Colonies, qui, en 1945 déjà, dépose une proposition de loi pour modifier le drapeau belge en y ajoutant la couleur bleue et l'étoile d'or de la bannière congolaise. Cette fois, le projet de CPE permet à Demuyter de relancer son idée qu'il définit lui-même comme un corollaire à « un acte viril de souveraineté complète sur la Belgique

¹⁰²⁰ AMAEB - MC, dossier AE - II 3049 (liasse 1126), Note de C. Dupont à M. Van den Abeele ..., p. 6.

¹⁰²¹ Voir à ce propos P. Montenez. « Le Congo belge et l'intégration européenne », in *Problèmes d'Afrique centrale*, n°23, 1^{er} trimestre 1954, p. 8.

africaine »¹⁰²². De même, bien que la Charte coloniale qui, depuis 1908, règle les relations entre la Belgique et sa colonie, pose en son article premier que « le Congo belge a une personnalité distincte de celle de la métropole et qu'il est régi par des lois particulières », les experts coloniaux considèrent invariablement que la Belgique et sa colonie constituent les parties d'un seul et même État¹⁰²³. La souveraineté inaliénable de la Belgique doit donc être une et identique, qu'il s'agisse de la Belgique d'Europe ou de la Belgique africaine. À l'époque, cette thèse est étayée par la doctrine défendue par la majorité des spécialistes belges en droit international public ou en droit public colonial¹⁰²⁴.

À peine est-elle évoquée que l'affaire mobilise une grande partie du personnel politique. L'affirmation de l'unité Belgique-Congo est en effet un principe maintes fois exprimé par le gouvernement et par une majorité des membres du Parlement¹⁰²⁵. Ceux-ci estiment que l'évolution récente de la situation internationale place la Belgique devant des problèmes nouveaux et cruciaux pour son avenir. En juin 1952 à Louvain, lors de la douzième journée interuniversitaire d'études juridiques à laquelle participent les meilleurs spécialistes de la question, il est admis que les traités supranationaux européens sont en opposition non seulement avec le texte mais aussi avec le régime constitutionnel belge¹⁰²⁶. Et le 12 janvier 1953, alors qu'elle n'avait pas été consultée sur le projet de loi portant approbation du traité instituant la CECA, c'est la section de législation du Conseil d'État qui met en garde les autorités contre une ratification de nouveaux traités européens sans une modification

¹⁰²² *Annales parlementaires de Belgique*. Travaux de la Chambre des représentants. Session ordinaire de 1952-1953, vol. II, n° 112, Bruxelles, séance du 14 octobre 1953, p. 2.

¹⁰²³ M. Halewyck de Heusch, *La Charte coloniale. Commentaire de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge*, Bruxelles, Imprimerie Weissenbruch, 1910, t. 1, p. 8.

¹⁰²⁴ A. Durieux, « La Belgique et le Congo. Note de droit public », in *Zaire*, vol. VII, n°4, avril 1953, pp. 339-379 ; « Comment mettre la Constitution belge en concordance avec les projets d'intégration européenne ? », in *La Libre Belgique*, 16 juin 1953, pp. 1-2 ; P.-M. Orban, « L'intégration européenne et la révision de la Constitution belge », in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, janvier-mars 1954, n°13, pp. 21 et suiv. ; A. Sohier, « La révision de la Constitution et la colonie », in *Journal des tribunaux d'outre-mer*, 15 février 1953, n°32, p. 1 ; « Faut-il avoir des scrupules constitutionnels ? », in *La Relève*, n°14, 4 avril 1953, pp. 8-9 ; J. Stengers, « À propos de la révision de l'article 1^{er} de la Constitution », in *Bulletin des séances de l'Académie royale des sciences coloniales*, t. 25, 1954, n°5, pp. 1353-1363 et 1492-1501 ; É. de la Vallée Poussin, « A la veille d'une révision de la Constitution », in *Revue générale belge*, 15 janvier 1953, pp. 337-350 ; G.A.M. Vertommen, « Kongo en de grondwetsherziening in België », in *Band*, juillet 1953, n°7, pp. 261-264 ; M. Janssens, « De supranationale Gemeenschappen en de Belgische Grondwet », in *Volkenrechtelijke Berichten*, n°1, 1953, 3-75.

¹⁰²⁵ T. Luykx, *Politieke geschiedenis van België van 1789 tot heden*, Amsterdam/Bruxelles, Elsevier, 1973, pp. 442-443.

¹⁰²⁶ A. Libert, « La révision constitutionnelle et la Nation », in *Les Cahiers du libre examen*, n°1-2, série XV, 1954, p. 21 ; « La révision de la Constitution », in *Annales de droit et de sciences politiques*, t. XIII, n°51, 1953, pp. 5-47 ; A. Mast, « Les transferts de souveraineté et la révision de la Constitution », in *Annales de droit et de sciences politiques*, 1953, t. XIII, n°52, pp. 37-48.

préalable du prescrit constitutionnel. Le risque d'une violation de l'esprit de la Constitution est clairement mis en avant. Le Conseil d'État estime en effet que le traité CED dépouille le roi et les Chambres législatives d'importants pouvoirs constitutionnels. Dans ses avis, le Conseil d'État explique même que les délégations de souveraineté que comportent le traité instituant la CED et la CPE sont incompatibles avec la Constitution belge. Jusque-là silencieux en ce qui concerne la liaison Europe-Afrique, le roi s'inquiète lui aussi de ces conséquences. Dans le discours qu'il prononce le 27 octobre 1953 au Palais royal lors de l'audience accordée aux chefs des missions diplomatiques belges à l'étranger, Baudouin précise en effet que si la Belgique doit certes participer aux efforts visant à bâtir une Communauté européenne stable en la dotant d'institutions économiques, militaires et politiques, il ajoute aussitôt qu'elle doit aussi veiller à ses intérêts propres « en maintenant dans toute la mesure du possible sa souveraineté », avant de conclure : « il vous appartient à vous, Messieurs les administrateurs et ministres, dans l'exercice de vos hautes fonctions, de veiller avec vigilance, fermeté et dignité au respect dû à l'indépendance traditionnelle et sacrée de notre patrie »¹⁰²⁷.

Si le gouvernement de Jean Van Houtte se montre décidé à obtenir les modifications constitutionnelles indispensables pour que le pouvoir législatif puisse, en toute tranquillité sur le plan juridique, ratifier les traités de CED et de CPE et consentir les abandons partiels de souveraineté ou les transferts de pouvoirs déterminés à de nouvelles autorités supranationales, il reste divisé sur le nombre d'articles à modifier dans la Loi fondamentale. Sans tarder, il sollicite donc un groupe d'experts qui réunit quelques-uns des plus éminents juristes du pays (Georges Dor, Walter Ganshof van der Meersch, Paul De Visscher et André Mast). Le 17 avril 1953, ce comité remet au gouvernement son avis sur les dispositions du pacte fondamental qui, relatives à la souveraineté de la Belgique, doivent être révisées pour permettre la ratification parlementaire des traités et l'adhésion du pays à de nouvelles Communautés européennes supranationales¹⁰²⁸. Interrogé par l'ambassadeur du Luxembourg à Bruxelles, Paul van Zeeland affirme quant à lui que « le plan de l'armée européenne sera autrement incisif, du point de vue de la souveraineté nationale, que le plan Schuman ». Le ministre des Affaires étrangères précise d'ailleurs à son interlocuteur que le traité de Paris

¹⁰²⁷ Cité dans *Messages royaux. Un choix de messages de S.M. le Roi Baudouin*, Bruxelles, Labor, 1973, pp. 147-148.

¹⁰²⁸ « Rapport de G. Dor, P. De Visscher, W.J. Ganshof van der Meersch, A. Mast et L. Moureau sur la révision de la Constitution », in *Annales de droit et de sciences politiques*, 1952, pp. 263-426 ; 1953, pp. 1-156 et 299-330.

« n'est *ni contre* la Constitution, *ni dans* la Constitution ; il est *en-dehors* de la Constitution. En effet, croit-il devoir ajouter, les constituants de 1830 n'ont pas prévu et n'ont pas pu prévoir l'évolution actuelle de l'Europe »¹⁰²⁹.



Après la Seconde Guerre mondiale, la publicité joue aussi sur le thème des liens qui, au-delà des mers, unissent solidement le Congo belge à la mère-patrie.

Source : *Revue coloniale belge*, 1^{er} mars 1952, n°154.

En ce qui concerne le Congo, le gouvernement belge poursuit des objectifs très précis¹⁰³⁰. Interrogé par la commission spéciale de la Chambre pour la réforme constitutionnelle sur la portée exacte que le gouvernement attribue à sa demande de révision, le ministre Dequae explique aux parlementaires que la révision doit offrir l'occasion d'inscrire enfin dans la Constitution, en son article 1^{er} alinéa 4, le seul applicable au Congo, que « la Belgique et le Congo belge constituent un seul et même État, que leur territoire constitue le territoire national ». Pour le gouvernement, il ne s'agit pas d'innover mais bien au contraire d'affirmer solennellement un état de choses existant et d'ailleurs reconnu par la doctrine et par les juristes des ministères des Colonies et des Affaires étrangères. En d'autres termes, l'objectif doit être de clarifier la position et d'énoncer dans un texte clair une situation incontestée. En réalité, pour éviter toute ingérence étrangère dans sa politique coloniale, le gouvernement

¹⁰²⁹ R. Als, *Rapports d'un diplomate (1950-1962)*, Luxembourg, Institut Grand-Ducal. Section des sciences morales et politiques, 2003, p. 84.

¹⁰³⁰ J. Van Bilsen, *Congo 1945-1965. La fin d'une colonie*, Bruxelles, CRISP, 1994, pp. 121-123.

cherche un moyen d'écarter la moindre équivoque au sujet des rapports entre la Belgique et le Congo belge en droit international public¹⁰³¹. Au sein de la sous-commission parlementaire chargée de définir le statut du Congo, Henri Fayat, futur ministre adjoint aux Affaires européennes, précise également que la révision constitutionnelle doit permettre avant tout d'éviter une immixtion étrangère et d'affirmer explicitement les liens qui unissent le Congo à la Belgique¹⁰³². En ce sens, le projet de modification de la Constitution constitue bel et bien une parade des autorités belges pour se prémunir contre les risques grandissants d'eupéanisation des territoires d'outre-mer.

Enfin, le ministre Dequae prend appui sur « l'anticolonialisme sévissant dans certains milieux internationaux » pour veiller à adapter la politique belge aux exigences actuelles et faire valoir l'urgence de supprimer dans la Constitution une terminologie – le texte évoque des « colonies, possessions d'outre-mer et protectorats que la Belgique peut acquérir » - jugée dangereusement anachronique¹⁰³³. En octobre 1954, évoquant lui aussi des impératifs de politique internationale, Pierre Wigny défendra encore au sein de la commission des Colonies du PSC la nécessité de proclamer dans le texte même de la Constitution ou dans son commentaire la volonté qu'a la Belgique de réaliser progressivement au Congo l'égalité des Blancs et des Noirs quant à leurs droits et à leurs devoirs¹⁰³⁴. Mais entre-temps, s'il croit important de proclamer d'une façon claire que le Congo est partie intégrante de l'État belge, le gouvernement souhaite quand même garder en vigueur la règle selon laquelle le Congo est régi par des lois particulières. Cette distinction, il la justifie par l'état d'évolution du Congo et de ses habitants ; il faut donc que la différence entre le Congo et la Belgique puisse être maintenue en droit interne¹⁰³⁵. C'est en tout cas une condition pour que la Belgique puisse assumer la plénitude de sa tâche souveraine en Afrique tout en se ménageant la possibilité d'exclure le Congo de la Communauté politique sur la base d'une déclaration *expressis verbis* telle que prévue par l'alinéa 1 de l'article 101 de l'avant-projet de traité de CPE. Position

¹⁰³¹ AGR, Fonds Finoutremer, dossier n°411, Note de la Compagnie du Congo pour le commerce et l'industrie (CCCI) « La Communauté européenne », Bruxelles, 23 septembre 1953, p. 7.

¹⁰³² Kadoc, Papiers A. De Vleeschauer, dossier 160/2, « PV de la commission de révision de la Constitution du 22 décembre 1954 », p. 3.

¹⁰³³ *Chambre des représentants (1952-1953). Projet de déclaration*. Rapport fait au nom de la commission spéciale présidée par A. De Schryver. Doc. 693, p. 30.

¹⁰³⁴ Kadoc, Fonds Cepass, dossier 7.1, « Commission des Colonies. Aide-mémoire de la réunion du 16 octobre 1954 », Bruxelles, 21 octobre 1954, pp. 1-2.

¹⁰³⁵ Voir la déclaration du ministre A. Dequae, le 14 octobre 1953, devant la commission spéciale de la Chambre in *Annales parlementaires de Belgique*. Travaux de la Chambre des représentants. Session ordinaire de 1952-1953, n° 693, Bruxelles, pp. 30-31.

gouvernementale qui renvoie d'ailleurs à la doctrine traditionnelle des ministères des Colonies et des Affaires étrangères qui consiste à invoquer un droit de dissociation pour traiter séparément la métropole et ses territoires d'outre-mer en matière de conventions internationales¹⁰³⁶.

Ainsi des traités ou des conventions conclus au nom de la Belgique peuvent-ils n'avoir comme sphère d'application que le territoire européen ou le territoire africain, ou qu'une partie d'entre eux, tout comme ils peuvent trouver leur aire d'application simultanément dans ces deux territoires. Ceci est d'autant plus facile qu'en Belgique, contrairement à la France, les colonies n'élisent pas de représentants au Parlement national. Les autorités belges peuvent donc continuer à décider seules de l'avenir des territoires d'outre-mer. Il faut noter qu'à la différence de l'Union française, la Belgique ne cherche guère à obtenir dans le projet de statut de la CPE une représentation supplémentaire au titre des territoires qu'elle administre en Afrique¹⁰³⁷. Sur ce point, les autorités coloniales belges se trouvent, il est vrai, face à un réel dilemme. En effet, renoncer à exiger des sièges à l'Assemblée de la Communauté pour le Congo et le Ruanda-Urundi peut être interprété en Europe comme l'entérinement public de la méconnaissance, par les rédacteurs du traité, de l'intérêt de ces deux territoires. C'est en outre se priver d'un atout quantitatif utile au sein de l'Assemblée européenne où la Belgique se trouve déjà nettement minoritaire. En revanche, si la Belgique réclame et obtient ces sièges - mais à quel prix vis à vis de ses partenaires ? - à quel corps électoral pourrait-elle faire appel pour désigner les quelques représentants du Congo et du Ruanda-Urundi - des Européens ou des autochtones qui ne jouissent pas encore du droit de vote ? - pour siéger à la Chambre des peuples ? Le droit public interne colonial belge est totalement muet à ce sujet et le gouvernement colonial considère traditionnellement le corps électoral belge incompetent pour procéder à la désignation d'élus coloniaux. Et Bruxelles envisage encore moins de déléguer à l'Assemblée européenne « des éléments de couleur dont les opinions politiques ne sont jamais sûres », ce qui, estime la direction générale de la politique du ministère des Affaires étrangères, risquerait d'ouvrir « une perspective dont nul ne pourrait savoir où elle nous conduira. En fait, on n'aperçoit pas quelles sont les limites qui pourraient être fixées à

¹⁰³⁶ Kadoc, Fonds Cepess, dossier 2.4.12.1/4, « La révision de la Constitution et la colonie », Bruxelles, 15 janvier 1953, 2 p.

¹⁰³⁷ AMAEB, dossier NA 14603, janvier-février 1953, Note de L. Scheyven, « Problème de la participation des territoires d'outre-mer aux Communautés européennes et en particulier à la CPE », N° d'ordre CPE/12/465, p. 3.

pareille évolution dans laquelle l'idée même de l'Europe pourrait perdre tout contenu précis »¹⁰³⁸.

Mais, si *de jure* il semble tout à fait concevable de ne pas inclure, grâce à ce droit de dissociation, le Congo belge dans la CPE, est-il certain que, concrètement, et sur le plan politique, l'intégration de la métropole puisse longtemps ne pas affecter la souveraineté de la Belgique sur le Congo ? La Belgique peut-elle à la fois transférer des compétences et des attributions politiques à des organismes supranationaux et conserver le Congo belge sous sa dépendance exclusive ? Les experts interrogés à ce sujet, comme André Durieux, professeur à l'Université catholique de Louvain et conseiller juridique du ministère des Colonies, ne cachent pas leurs craintes de voir la souveraineté de la Belgique en Afrique vidée à terme d'une grande partie de sa substance : « Le problème de l'intégration est vital pour la Belgique; il l'est aussi pour la colonie. Car, la Belgique et le Congo constituant un seul et même État, il y a lieu de craindre, même si la Belgique exclut le Congo de la Communauté politique européenne, que tout affaiblissement de la métropole sur le plan international engendrera un affaiblissement de même degré ou peut-être renforcé de ses droits souverains sur la colonie. Tout ce qui touche ou affecte la mère-patrie est susceptible de toucher ou d'affecter le second élément constitutif de l'État belge: le Congo »¹⁰³⁹. D'où la conviction de certains que, d'un point de vue strictement colonial, mieux vaut que la Belgique ne participe pas du tout à une construction européenne de type fédéral. D'ailleurs, les adversaires les plus farouches de l'intégration européenne n'hésitent pas à mettre publiquement en cause la valeur légale et la légitimité même du projet de statut de CPE. À leurs yeux, cette Constitution qui ne dit pas son nom n'est jamais que l'œuvre d'une Assemblée *ad hoc* née de l'application anticipée, pour des raisons d'opportunité politique, de l'article 38 du traité de CED non encore approuvé ni ratifié par les pays intéressés et partant, n'ayant pas encore d'existence juridique susceptible d'engager le gouvernement belge. Ce document n'étant pas encore entré en vigueur, l'Assemblée commune de la CED n'est pas, et pour cause, davantage entrée en fonction. Aussi bien, l'avant-projet de statut de la CPE, jugé imprécis sur de nombreux points, n'est-il, par définition, qu'un texte provisoire, une base de travail qui n'engage aucun des gouvernements¹⁰⁴⁰. Ce texte fait d'ailleurs encore l'objet de consultations entre les six

¹⁰³⁸ *Ibidem*, pp. 4-5.

¹⁰³⁹ A. Durieux, « La révision de la Constitution, le problème de l'intégration politique européenne et le Congo belge », in *Journal des tribunaux d'outre-mer*, n°42, 15 décembre 1953, p. 174.

¹⁰⁴⁰ Voir, à ce sujet, l'argumentation développée par Albert De Vleeschauwer en juin 1953 devant l'IRCB, in *Bulletin des séances de l'Institut royal colonial belge*, t. XXIV, n°3, 1953, pp. 807-810.

gouvernements concernés. C'est la raison pour laquelle les autorités coloniales belges invitent la Belgique à demeurer vigilante et active à la table des négociations européennes.

Mais d'un autre côté, peut-être l'incorporation du Congo dans un ensemble européen serait-elle un jour jugée utile ou nécessaire ? C'est dans cette perspective que les négociateurs sont conviés à veiller à ce que le texte définitif du traité ne contienne pas de dispositions qui en rendraient l'application pratiquement impossible au moment où le Congo pourrait malgré tout avoir intérêt à rejoindre un éventuel complexe eurafricain. Perspective qui ne semble envisageable que si la Belgique obtient de solides garanties dans la rédaction définitive du traité. Ces assurances minimales doivent notamment porter sur la création d'organes législatifs spéciaux composés d'experts en matière d'administration des territoires africains afin de traiter des problèmes y relatifs. Les autorités coloniales du pays estiment devoir y disposer avec l'Union française de la majorité ou du moins d'être en mesure de s'opposer efficacement aux décisions qu'elles jugeraient incompatibles avec les intérêts des territoires africains intégrés. Quant à la compétence de ces institutions, le minimum paraît devoir être leur consultation préalable par le pouvoir législatif de la Communauté sur toutes les questions susceptibles d'avoir des répercussions en Afrique. La Belgique coloniale espère également voir la durée de la CPE limitée dans le temps et assortie de la possibilité d'un droit de sécession pour les TOM au cas où l'expérience européenne ne se révélerait pas entièrement satisfaisante¹⁰⁴¹.

Les arguments mis en avant par le gouvernement ne tardent pas à être entendus. Les 14 et 29 octobre 1953, suite à de longs débats en commission spéciale, la Chambre décide en effet qu'il y a bien lieu de réviser le titre III de la Constitution par l'introduction d'un article 25 bis, relatif à l'exercice de pouvoirs par des autorités supranationales ou internationales, ainsi que l'article 68 qui vise l'intervention du roi et des Chambres dans l'adoption des traités internationaux¹⁰⁴². Il est donc convenu que les Chambres prépareront la révision du texte, qu'elles seront ensuite dissoutes et que des élections, fixées au 11 avril 1954, seront

¹⁰⁴¹ On verra à ce sujet les propositions avancées par la section politique du *Congrès colonial national. X^e session. Le problème de l'intégration de nos territoires d'outre-mer dans la Communauté européenne. Rapports et comptes rendus de l'Assemblée générale du 26 juin 1954*, Bruxelles, Ed. R. Louis, 1954, pp. 142-143. Pour un résumé des délibérations, voir *Problèmes d'Afrique centrale*, n°25, 3^e trimestre 1954, pp. 248-255.

¹⁰⁴² A. Mast, « Premier acte de la révision constitutionnelle », in *Journal des tribunaux*, n°4020, 18-25 avril 1954, pp. 273-277.

organisées pour élire la Constituante¹⁰⁴³. Pendant des mois, le Parlement va se pencher sur l'opportunité d'affirmer l'unité belgo-congolaise en faisant notamment appel à la notion de « territoire »¹⁰⁴⁴. À l'occasion du congrès annuel du PSC, l'influent député Auguste De Schryver – qui, curieuse ironie de l'Histoire, aura en 1960 la lourde responsabilité d'encadrer l'accession de la colonie à l'indépendance en tant que ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi – explique que « la prochaine révision constitutionnelle doit fournir l'occasion d'exprimer avec plus de netteté dans notre Loi fondamentale le principe de l'unité politique belgo-congolaise. Ce principe doit être sauvegardé avec une vigilance constante contre toute pression de l'extérieur. C'est ainsi que, le cas échéant, la Belgique aura à décider seule et en pleine souveraineté de l'intégration de son territoire d'outre-mer dans la Communauté européenne en partant des droits et responsabilités de la communauté belgo-congolaise et en tenant compte des intérêts de la Communauté européenne »¹⁰⁴⁵. Mais sans doute trop tardif et à contre-courant de l'évolution des esprits en Afrique, le projet de révision constitutionnelle, pourtant publié au *Moniteur* en mars 1954¹⁰⁴⁶, restera lettre morte. Exceptionnelle, la procédure traîne en longueur. Sans doute le gouvernement en place y voit-il un moyen de retarder l'échéance électorale. Mais sans doute peut-on aussi, pour expliquer cet échec, émettre l'hypothèse que moins de trois ans après la fin de la question royale qui a profondément divisé le PSC, le gouvernement homogène social chrétien Van Houtte ne veut pas courir le risque politique d'ouvrir la boîte de Pandore. Au sein d'un gouvernement qui ne dispose que d'une courte majorité au Parlement et qui se trouve en butte à de grandes difficultés sur le plan de la politique intérieure, personne ne se montre très pressé de voir sans doute surgir de nouveaux problèmes qui pourraient contribuer à affaiblir l'unité de la nation. On craint en effet que la réforme ne suscite chez certains des tentations de modifier en profondeur les prérogatives constitutionnelles du roi relatives aux armées et au Congo. Quoiqu'il en soit, l'échec, en août 1954, de la CED – dont le traité est entre-temps ratifié par la Chambre belge en novembre 1953 et par le Sénat en mars 1954 - et l'ajournement

¹⁰⁴³ V. Dujardin et M. Dumoulin, *Paul van Zeeland (1893-1973)*, Bruxelles, Racine, 1997, p. 203.

¹⁰⁴⁴ Kadoc, Fonds Cepass, dossier 2.4.12.1/7, « Commission de révision de la Constitution. PV de la réunion du 12 décembre 1954 », Bruxelles, 2 p.

¹⁰⁴⁵ Kadoc, Fonds Cepass, dossier 1.2.3.7/3, « IXe congrès national du PSC (Bruxelles, 28-29 novembre 1953) », p. 13.

¹⁰⁴⁶ C'est le 14 mars 1954 que le ministère de l'Intérieur fait paraître au *Moniteur belge* la liste complète des articles de la Constitution que la Chambre et le Sénat ont estimé devoir donner lieu à révision. Cf. *Moniteur belge*, n°73, dimanche 14 mars 1954, pp. 1822-1830.

automatique de la CPE rendront moins urgente une remise sur le métier de la Constitution pour l'adapter aux nécessités de la vie politique internationale¹⁰⁴⁷.

7. Le point de vue économique, commercial et fiscal

Le projet de traité de CPE comporte de grandes ambitions économiques et commerciales. L'Europe recherche en effet, par l'établissement progressif d'un marché commun et par la suppression des entraves douanières et des restrictions quantitatives, un élargissement des marchés nationaux jugés trop étroits ainsi qu'un accroissement des mouvements de capitaux. La nécessité d'élargir le marché des différentes économies nationales de l'Europe résulte notamment du fait que le caractère trop cloisonné de ces marchés internes empêche une productivité en série, à la mesure des développements industriels et technologiques modernes, au regard surtout de la production américaine. Or, il est généralement admis que la situation économique d'un pays politiquement lié à des TOM ne peut être artificiellement considérée en fonction de la métropole seule mais, qu'au contraire, la situation de cette dernière est, dans une mesure plus ou moins grande, selon l'état de développement des économies coloniales, conditionnée par ses relations commerciales avec ces mêmes TOM. En prônant l'intégration des TOM dans le marché commun européen, on vise à obtenir les meilleures conditions de concurrence dans les différents territoires coloniaux. On espère ainsi obtenir un traitement aussi favorable que possible de la part des TOM pour les produits, les personnes et les capitaux qu'on désire y exporter. On cherche également à obtenir les produits et les matières premières de ces territoires dans les meilleures conditions possibles¹⁰⁴⁸.

¹⁰⁴⁷ Faute d'une majorité des deux tiers, et lui aussi divisé sur des dossiers de politique intérieure, le gouvernement socialiste-libéral d'Achille van Acker ne parviendra pas non plus à mener la révision constitutionnelle à son terme. En conséquence, il faudra attendre 1970 pour que soit inséré dans la Constitution un article 25 bis selon lequel « l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public ». Et c'est à l'occasion des révisions constitutionnelles de 1970, de 1988 et de 1993 que se mettent en place en Belgique les instruments juridiques permettant à l'État fédéral et aux entités fédérées d'organiser leurs compétences respectives en matière de coopération internationale, y compris la conclusion de traités.

En ce qui concerne les débats en Belgique, dès le début des années cinquante, sur la constitutionnalité des traités européens, on verra N. Valticos, « Expansion du droit international et Constitutions nationales. Un cas significatif : le transfert de pouvoirs à des organisations internationales et la Constitution belge », in *Évolution constitutionnelle en Belgique et relations internationales. Hommage à Paul De Visscher*, Paris, A. Pedone, 1984, pp. 9-22.

¹⁰⁴⁸ J. Lefebvre, « Les territoires d'outre-mer dans l'intégration économique européenne », in *Zaire*, vol. VIII, n°4, avril 1954, pp. 352-363.

Or, s'inquiètent les milieux coloniaux belges, l'Europe intégrée, en cherchant manifestement à réduire sa dépendance économique et monétaire à l'égard surtout des États-Unis, ne va-t-elle pas freiner ou même détourner les échanges commerciaux importants entre le Congo et l'Amérique et, dès lors, nuire au développement harmonieux de l'économie congolaise ? En fait, les questions que la participation du Congo à un marché commun européen sont aussi nombreuses que celles qui se posent sur le plan juridique et constitutionnel. L'arrimage des TOM à l'Europe des Six ne va-t-il pas freiner la vente sur les marchés étrangers des nombreuses matières premières que le Congo produit et dont on peut miser que la demande croissante ne fera que hausser les cours¹⁰⁴⁹ ? Le remède préconisé ne risque-t-il pas de s'avérer en fin de compte pire que le mal dénoncé ? Car le Congo belge a besoin de ces débouchés outre-Atlantique pour se procurer les dollars nécessaires au paiement des achats de biens d'équipements et de marchandises américaines. De plus, en concentrant ses relations économiques, financières et techniques avec l'Europe des Six, la « petite Europe », le Congo belge ne va-t-il pas devoir s'outiller et s'approvisionner à des prix élevés et nettement moins avantageux que ceux en vigueur sur le marché mondial stimulé par la compétition internationale ? D'ailleurs, en soulignant fortement le caractère complémentaire des économies européennes et coloniales, le processus d'unification politique et économique de l'Europe ne risque-t-il pas de conduire à une spécialisation toujours plus grande des activités, notamment agricoles et minières, et à une division internationale accrue du travail ? Et par une telle répartition des tâches, les TOM ne se retrouveront-ils pas presque exclusivement voués à une activité économique primaire, c'est-à-dire la production de matières premières, nuisible à l'industrialisation et à l'équilibre économique du Congo, ainsi maintenu *de facto* dans un état de sous-développement¹⁰⁵⁰ ? Cette politique n'est-elle pas susceptible de faire renaître, sous une forme nouvelle ou déguisée, les erreurs passées du Pacte colonial : un système autarcique reposant sur une Afrique productrice de matières premières au profit quasi exclusif d'une Europe fabricante de produits finis¹⁰⁵¹ ? Enfin, l'administration coloniale craint également que les capitaux que l'économie belge oriente traditionnellement vers le

Ces estimations à la hausse sont appuyées par différentes études dont le rapport Paley, souvent cité à l'époque, qui pour le prochain quart de siècle prévoit une augmentation très importante (de 40 à 2000 % selon les produits !) de la demande américaine de produits agricoles et de matières premières industrielles: W.S. Paley, *Resources for Freedom*. A report to the President's Materials Policy Commission, Washington, juin 1952. Les efforts de réarmement atlantique rendus partiellement nécessaires suite à l'intervention militaire des États-Unis en Corée entre 1950 et 1953 ne sont bien sûr pas étrangers à la forte demande américaine en matières premières stratégiques.

¹⁰⁵⁰ « Quelques réflexions à propos du Congrès colonial national », in *Le Courrier d'Afrique*, n°190, 9 juillet 1954, pp. 1 et 4.

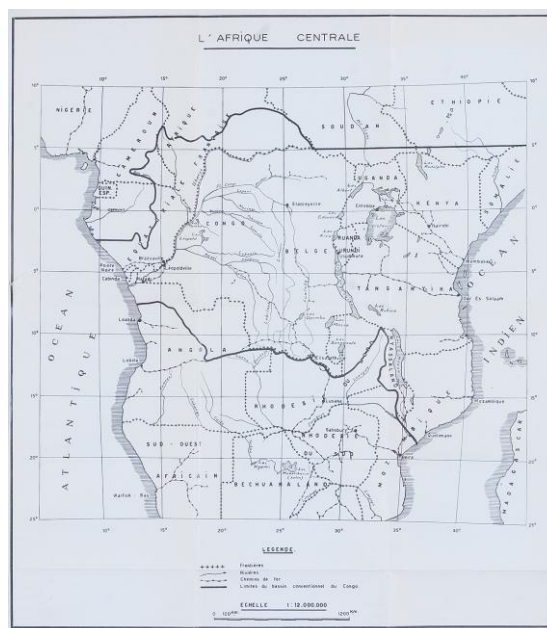
¹⁰⁵¹ C. Monheim, « Les territoires d'outre-mer et la Communauté européenne. La position de la Belgique », in *L'Avenir belge*, 26 septembre 1953, p. 2.

Congo soient, par le nouveau jeu des relations financières et budgétaires des Six, détournées dorénavant au profit de nouvelles priorités européennes.

L'article 82, alinéa 1, du traité de CPE pose que la réalisation d'un marché commun se fera conformément aux principes énoncés aux articles 2, 3 et 4 du traité de la CECA. Or, le gouvernement colonial belge estime que l'intégration du Congo dans la CPE n'apportera aux États membres aucun nouvel avantage qu'ils ne possèdent en fait déjà sous le régime commercial dit de la « porte ouverte », dont le pays se flatte constamment d'observer rigoureusement l'application. En effet, le statut international du Congo, établi par l'Acte de Berlin de 1885, et qui lie toutes les colonies situées dans le bassin conventionnel du Congo exige que, à l'entrée, le même traitement soit réservé aux marchandises de la métropole et aux ressortissants et produits étrangers en provenance des pays signataires de cet accord. En conséquence, la Belgique ne peut pas réserver de traitement particulier et différentiel au profit de ses seuls nationaux. Elle aime d'ailleurs à rappeler que le Congo n'a pas attendu le projet de CPE et les études des experts européens pour appliquer les principes généraux de liberté commerciale qui sont de plus en plus fréquemment préconisés. La Belgique ne peut donc pas accorder aux États membres du marché commun un régime préférentiel absolument contraire aux principes de l'Acte de Berlin reconduits par la convention de Saint-Germain-en-Laye signée en septembre 1919 lors de la conférence internationale de la Paix et dont l'Allemagne n'est toujours pas signataire. Il y a incompatibilité des deux systèmes. Le traité de 1919 interdit à la Belgique d'accorder à ses seuls cinq partenaires européens un traitement préférentiel et discriminatoire. Aussi bien, la meilleure solution n'est-elle pas, au contraire, de suivre l'exemple du Congo belge et d'étendre à une plus grande partie des colonies africaines le régime de l'égalité commerciale et de la libre concurrence ? La Belgique n'a-t-elle pas dans ce domaine déjà indiqué la voie à suivre ? : « nous croyons que la politique de la porte ouverte, sans discrimination et avec des droits raisonnables, constitue la meilleure méthode. Si tous les pays ayant des responsabilités en Afrique voulaient faire l'effort nécessaire pour nous rejoindre, à cet égard, nous aurions fait un grand pas, autant pour l'Afrique que pour l'Europe »¹⁰⁵². Puisque le Congo applique déjà un régime économique très libéral, point donc n'est besoin, selon le gouvernement colonial belge, d'engagements autres que ceux qui

¹⁰⁵² A. Dequae, « Le Congo belge et la coopération internationale et européenne », in *Revue des sciences économiques*, n°97, mars 1954, p. 7.

définissent déjà son statut international¹⁰⁵³. Au début des années cinquante, cette position de principe apparaît d'autant plus fondée que la santé économique du Congo est alors excellente. Tous les indicateurs économiques le confirment. Le taux moyen annuel de croissance est de 8 % pour le Congo alors qu'il ne dépasse pas les 3 % pour l'ensemble des pays de l'Europe occidentale¹⁰⁵⁴.



Carte indiquant les limites géographiques du bassin conventionnel du Congo.

Source : R. Bertieaux, *Aspects de l'industrialisation en Afrique centrale*, Bruxelles, Institut des relations internationales, 1953.

Cet argument motive largement l'avis rendu en mars 1954 par le Conseil central de l'Économie invité par le gouvernement en octobre 1953 à se prononcer sur les attributions économiques de la CPE. Cette institution officielle d'expertise recueille pour ce faire l'opinion des organisations professionnelles concernées. Jacques Lefèbvre, directeur du service des études économiques au ministère des Colonies, vient y exposer les données du problème du

¹⁰⁵³ On verra à ce propos l'intervention très décidée du nouveau ministre libéral des Colonies Auguste Buisseret lors du Congrès colonial national. X^e session. *Le problème de l'intégration de nos territoires...*, Bruxelles, p. 36.

¹⁰⁵⁴ Voir les analyses détaillées publiées mensuellement à ce sujet dans le *Bulletin de la Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi* à partir de 1952.

point de vue colonial¹⁰⁵⁵. Le Conseil se range derrière la position adoptée unanimement par les milieux coloniaux du pays. Il recommande d'exclure le Congo de la CPE et d'œuvrer au contraire en faveur d'un élargissement maximum de tous les marchés africains¹⁰⁵⁶. Cela répond tout à fait aux vœux de l'Association des intérêts coloniaux belges (AICB), importante organisation qui regroupe pratiquement toutes les entreprises et les sociétés coloniales privées. En février 1954, l'AICB manifeste en effet son opposition totale à l'inclusion du Congo dans la CPE qu'elle estime hautement préjudiciable à la poursuite du développement économique des territoires de l'Afrique belge¹⁰⁵⁷. Quelques jours plus tard, elle adopte à l'unanimité une résolution dans laquelle, comparant le Congo à un « marché commun du monde », elle adjure le gouvernement belge de faire usage de l'article 101 afin de protéger la colonie du projet européen¹⁰⁵⁸. Les patrons coloniaux ne manquent pas de communiquer aussitôt cette position à André Dequae qui, dès le lendemain, promet d'en tenir compte¹⁰⁵⁹. Au même moment, la Ligue européenne de coopération économique (LECE) à laquelle plusieurs patrons et banquiers belges portent leur concours refuse elle aussi l'inclusion des TOM dans la Communauté et préconise au contraire l'élimination des discriminations positives après l'adoption de mesures graduelles afin de ne pas bouleverser des économies coloniales encore fragiles¹⁰⁶⁰.

Une seconde difficulté, qui découle de la première, est que si le Congo supprime en faveur des Six, comme le prévoit l'article 4 du traité de la CECA, tous les droits de douane à l'exportation et à l'importation, il devra, en vertu de la « clause de la nation la plus favorisée », prendre la même mesure en faveur de tous les États signataires de la convention de Saint-Germain-en-Laye. Celle-ci a en effet confirmé le principe de l'exemption de droits, taxes ou redevances tout en reconnaissant immédiatement la possibilité pratique pour la métropole de fixer malgré tout des règles et des tarifs douaniers jugés nécessaires aux besoins

¹⁰⁵⁵ Archives du Conseil central de l'Économie, Bruxelles (dorénavant ACCE) - dossier Commission Communauté politique européenne P 260 B/XXI, Note N° d'ordre C.D.508.21(4) *Section IX : Relations extérieures. Exposé de J. Lefèbvre*, Bruxelles, le 24 décembre 1953, pp. 2-4.

¹⁰⁵⁶ Conseil central de l'Économie. *Rapport du secrétaire sur l'activité du Conseil du 1^{er} juillet 1953 au 30 juin 1954*, Bruxelles, 1954, p. 90.

¹⁰⁵⁷ ACCE, dossier Commission Communauté politique européenne, n° P 260 B/XXI, Note de F. Van Der Linden, secrétaire général de l'AICB, Bruxelles, 10 février 1954, 1 p.

¹⁰⁵⁸ Cf. *Bulletin bimensuel de l'Association des intérêts coloniaux belges*, n°1260, 1^{er} février 1954, p. 53. Voir aussi « L'AICB se prononce contre l'intégration du Congo belge dans la Communauté européenne », in *Bulletin mensuel de l'Association des intérêts coloniaux belges*, 15 février 1954, n°1260, pp. 53-54.

¹⁰⁵⁹ Kadoc, Fonds A. Dequae, Lettre de l'AICB à André Dequae, ministre des Colonies, Bruxelles, 5 février 1954, 2 p.

¹⁰⁶⁰ M. Dumoulin et A.-M. Dutrieue, *La Ligue européenne de coopération économique (1946-1981). Un groupe d'étude et de pression dans la construction européenne*, Berne, Peter Lang, 1993, p. 70 et suiv.

de développement interne des territoires d'outre-mer. L'objectif est de procurer les ressources indispensables à ce développement. Ces droits de douane, appliqués sans discrimination nationale, permettent en effet un meilleur jeu de la concurrence économique dans l'approvisionnement des TOM et stimulent du même coup leur progrès. La Belgique a ainsi obtenu la possibilité d'une dérogation à la pleine liberté commerciale à condition toutefois de créer des monopoles à caractère purement fiscal et dans le seul intérêt des TOM, en vue de procurer au Trésor colonial les ressources financières paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux et de développer leurs propres ressources naturelles. Dans la pratique, l'égalité commerciale a donc progressivement pris le pas sur une liberté commerciale inconditionnelle de principe. Les territoires d'Afrique centrale ont dès lors cessé de vivre uniquement du troc ; des activités industrielles s'y sont vite développées en même temps qu'une économie monétaire. Mais en l'occurrence, les autorités coloniales du pays estiment être seules habilitées et compétentes à juger des besoins et de l'état de développement économique, politique et social du Congo et donc des efforts à y consacrer. Aussi bien, l'adhésion du Congo belge au traité de CPE ne risque-t-il pas de modifier profondément le sens que la Belgique a traditionnellement donné à sa politique coloniale, au point de se voir imposer par de nouvelles instances européennes des règles et des mesures économiques que le pays jugera peut-être incompatibles avec la réalité africaine ?

L'article 4 du traité CECA vise la suppression complète des droits de douane et des taxes d'effet équivalent. Or, ces droits d'entrée et de sortie constituent en moyenne près de la moitié du total des recettes budgétaires du Congo belge. Ce caractère essentiellement fiscal du système douanier congolais¹⁰⁶¹ est d'ailleurs fréquemment opposé au jeu des droits d'entrée appliqué en Europe pour protéger prioritairement les industries nationales¹⁰⁶². La fonction fiscale du tarif douanier congolais s'explique par le fait qu'au moment de la création de l'État indépendant du Congo, en 1885, il n'existait dans le bassin conventionnel du Congo ni capitaux, ni revenus, ni propriétés susceptibles de constituer l'assiette d'une fiscalité directe, pas plus que d'échanges commerciaux pouvant alimenter une fiscalité indirecte par voie de taxes sur la transmission ou la consommation des biens et produits. Ce régime fiscal permet par ailleurs d'épouser assez étroitement les fluctuations de la conjoncture et les exigences de l'activité économique naissante de la colonie. Mais pour faire obstacle à l'application de cette

¹⁰⁶¹ L'union douanière du Congo belge et du Ruanda-Urundi, trop peu étendu pour pouvoir se développer sans faire partie d'un système douanier plus large, est réalisée en 1923. L'union administrative entre les deux territoires est effective en 1925.

¹⁰⁶² AMAEB - MC, dossier AE - II 3049 (liasse 1126), Rapport de G. Daufresne de la Chevalerie..., p. 19.

mesure dans ses possessions outre-mer, la Belgique ne peut espérer faire jouer l'alinéa 2 de l'article 101 du traité CPE. Ce texte ne s'applique en effet qu'aux décisions prises par les organes de la Communauté, après la mise en place de celle-ci. Il ne permet pas davantage de s'opposer à l'application d'une stipulation contenue dans le traité lui-même. En tout état de cause, les autorités coloniales du pays estiment que le Congo ne pourra envisager qu'après de longues et progressives adaptations de son système fiscal la mise en œuvre d'une telle disposition.

Or précisément, la place occupée par les droits de douane dans les recettes ordinaires du Congo belge est d'une telle importance que leur suppression ou leur substitution par d'autres droits, frappant la production ou la transmission des biens, semble irréalisable pour les experts coloniaux du pays. Quelles garanties la Belgique a-t-elle qu'un nouveau régime fiscal soit au moins aussi efficace ? Car imposer davantage la production locale peut avoir comme conséquence de freiner les investissements, ce qui serait contraire à l'idéal de la libre circulation des capitaux que postule nécessairement la création d'un marché commun eurafricain. Et les investisseurs privés, toujours à la recherche d'une marge de rentabilité industrielle, pourront alors être tentés de n'exploiter immédiatement que les gisements faciles et sûrs, au détriment, à terme, de pans entiers de l'économie congolaise. D'autre part, comment espérer dégager des catégories suffisantes de contribuables au Congo sans d'abord créer l'assiette d'un impôt indirect ? Celle-ci ne peut reposer que sur un marché intérieur actif et dynamique, source à longue échéance de toujours plus d'échanges commerciaux et donc de la transmission de biens de consommation. En outre, ne faut-il pas également créer des contribuables par une politique salariale à long terme ? Aussi bien, une modification trop rapide du système fiscal congolais est considérée comme contraire à la politique sociale traditionnelle menée par la Belgique en Afrique car elle revient à imposer directement aux Congolais la charge de payer l'exemption financière que la métropole consentira à ses partenaires européens¹⁰⁶³.

Enfin, les autorités coloniales belges estiment très préjudiciable pour le Trésor colonial une libre circulation des capitaux européens libellés en devises étrangères inconvertibles. Celles-ci s'accumulent en effet auprès de la Banque centrale du Congo et du Ruanda-Urundi,

¹⁰⁶³ Archives de l'État (Bruges), Archives Achille Van Acker, dossier n°1773, « Comité permanent du Congrès colonial national. L'intégration des territoires d'outre-mer dans la Communauté politique européenne », mai 1954, 37 p.

entraînant du même coup une augmentation des engagements en francs congolais à couvrir par cette dernière. A charge pour la Banque centrale de se procurer ensuite des devises convertibles complémentaires pour couvrir cet accroissement d'engagements en francs congolais. Aussi bien, la Banque centrale du Congo n'accepte-t-elle, en pratique, que des investissements libellés en francs belges - inconvertibles mais dont elle a l'usage pour payer les importations d'origine métropolitaine - ou en devises convertibles (dollars, francs suisses libes). Dans le respect des engagements internationaux, tous les investisseurs étrangers sont traités selon un principe d'égalité, même si les investisseurs belges tirent un avantage évident de cette situation. Leurs capitaux sont en effet acceptés s'ils sont libellés en une devise convertible servant à la couverture de ces investissements ou dans une devise répondant aux exigences des courants commerciaux traditionnels du Congo¹⁰⁶⁴. Le Trésor colonial veille donc à ce que des devises étrangères inconvertibles ne s'accumulent pas auprès de la Banque centrale, laquelle est couverte contre toute perte sur les monnaies étrangères¹⁰⁶⁵. Les possibles conséquences monétaires de la CPE au Congo inquiètent. La libre circulation de capitaux européens inconvertibles, instaurée pour la réalisation d'un marché commun, ne va-t-elle pas constituer dès lors un risque accru à la seule charge du Trésor colonial ? Enfin, la CPE, chargée de promouvoir la coordination de la politique monétaire, financière et de crédit des États membres, permettra-t-elle de maintenir la solidarité et l'équivalence du régime monétaire du Congo avec celui de la Belgique ?

8. Le Congo belge, colonie d'immigration européenne ?

Comme on l'a vu, le régime économique de la porte ouverte en vigueur au Congo belge ne s'applique pas qu'aux marchandises et aux capitaux. Il implique en effet l'absence de discrimination nationale dans les règlements applicables aux personnes qui s'y établissent ou qui y font du commerce. Cette disposition n'empêche pourtant pas la Belgique d'appliquer au Congo un contrôle très strict des mouvements de population et de favoriser autant qu'elle le peut l'installation de ressortissants belges au Congo. Elle souscrit également à différentes conventions internationales, dont la Déclaration solennelle contenue dans la Charte des

¹⁰⁶⁴ AMAEB - MC, dossier AE - II 3049 (liasse 1126), Note complémentaire sur la Communauté politique européenne de J. Wertz, directeur au ministère des Colonies, pp. 2-3. Cette note - essentielle pour connaître la position du ministère des Colonies à l'endroit des vues défendues par le ministère des Affaires économiques au sujet de l'extension au Congo belge du traité de CPE - est déposée le 9 juin 1953 à la commission plénière interministérielle pour l'étude d'une CPE.

¹⁰⁶⁵ Débat du 10 février 1953, article 4, alinéa 2 publié dans le *Bulletin officiel du Congo belge et du Ruanda-Urundi*, 1953 (I), p. 217.

Nations unies de juin 1945. Les Belges sont donc tenus de respecter, en vertu de l'article 73 de la Charte, le principe de la primauté des intérêts des habitants de la colonie. C'est ce qui explique que pour sauvegarder, dans la pratique, ce principe humanitaire, la métropole a toujours préféré maintenir une politique de restriction de l'immigration, le Congo devant constituer pour les autorités belges une colonie d'exploitation bien davantage qu'une colonie de peuplement.

La politique d'encouragement du colonat blanc est à cet égard très caractéristique tant il est vrai que l'administration coloniale n'a jamais favorisé un établissement massif, au Congo, de colons pourtant prêts à s'installer à leur propre compte. Les colons ne représentent d'ailleurs jamais plus de 10 % des Blancs installés dans le pays. C'est que les Belges veulent que l'immigration au Congo demeure une immigration contrôlée et de qualité, de manière à éviter le risque de voir apparaître une classe de laissés pour compte, des Blancs paupérisés ou déclassés - les fameux *poor whites* ou *verkafferde blanken* - perçus comme une source potentielle de tensions sociales et raciales comme celles qui secouent régulièrement l'Afrique du Sud. Il s'agit donc de favoriser une colonisation d'encadrement et non pas une colonisation de peuplement afin de sauvegarder le prestige des colons blancs. En réalité, les autorités belges estiment que les débouchés ouverts au colonat se multiplieront au fur et à mesure du développement de l'économie congolaise. Elles s'opposent donc à ce que l'on force le rythme ou à ce qu'on favorise une immigration artificielle d'Européens qui ne s'intégreraient pas solidement dans la structure économique de la colonie. Tenant compte des avancées des Africains dans le domaine professionnel, les autorités coloniales répètent même que les possibilités de travail pour les ouvriers blancs au Congo diminuent d'année en année. Incontestablement, la question des « petits Blancs » apparaît aux Belges comme un facteur de déstabilisation susceptible d'alimenter les velléités anticoloniales de certains leaders africains. En d'autres mots, « faire sauter la barrière de la qualité et de la sélection dans le domaine de l'immigration européenne serait ouvrir le Congo à toutes les aventures »¹⁰⁶⁶.

Ces réticences s'expliquent par le fait que rien pour les coloniaux belges ne compte plus que la paix sociale intérieure au Congo. Et les pouvoirs publics ne désirent aucunement porter la responsabilité des échecs ni couvrir le coût de l'assistance sociale ou du rapatriement en

¹⁰⁶⁶ Rapport préparatoire de la section politique du Congrès colonial national présenté par Pol Montenez, conseiller adjoint du Fonds du bien-être indigène, in *Congrès colonial national, X^e session. Le problème de l'intégration...*, p. 132.

Europe des colons infortunés. C'est donc à titre individuel et compte tenu des intérêts économiques des autochtones que les immigrants ou les familles sont admis au Congo. Pour tout dire, le gouvernement colonial s'efforce de sélectionner des colons hautement spécialisés et susceptibles d'apporter à l'œuvre coloniale nationale leur contribution comme techniciens, éleveurs ou bailleurs de fonds¹⁰⁶⁷. On voit là une fidèle application du principe selon lequel le Blanc n'est utile à la colonie que dans la mesure où il est un éducateur, au moins par son exemple. C'est ce qui permet de comprendre pourquoi la législation congolaise sur l'immigration s'est efforcée d'établir des conditions destinées à procéder, dans la mesure du possible, à une rigoureuse sélection d'ordre moral, social et professionnel des candidats immigrants. En instaurant notamment un système de visas d'entrée, de permis de séjour et en légiférant sur les contrats d'emploi, sur l'octroi des terres cultivables ou sur les facilités de crédit. Ainsi en 1948 est pris un décret sur la police de l'immigration qui consacre le principe de la limitation de l'immigration blanche au Congo en donnant au Gouverneur général le droit d'instituer des quotas si, en raison de l'intérêt public, la nécessité s'en fait sentir. À Bruxelles et à Léopoldville, ce tri rigoureux est à la fois invoqué dans l'intérêt des populations congolaises, dans celui de la souveraineté belge et dans celui de la réussite personnelle des immigrants¹⁰⁶⁸. Les autorités coloniales du pays sont en effet convaincues que leur politique sélective explique grandement la stabilité et les progrès de la gestion du Congo, ce qui nourrit chez les Belges une autosatisfaction inébranlable¹⁰⁶⁹.

Si le problème du peuplement européen au Congo s'avère récurrent, il prend toutefois une acuité particulière au début des années cinquante. En effet de plus en plus nombreux sont ceux qui, au Congo, se font alors entendre pour réclamer l'installation dans le pays de nouveaux colons. C'est notamment le cas de la Fédération congolaise des Classes moyennes (Fedacol). En appui de ces revendications, sont le plus souvent pointées les pénuries dans la colonie en ce qui concerne la main-d'œuvre qualifiée (conducteurs de travaux, maçons, charpentiers, plombiers, électriciens, ...), les professions artisanales, les colons agricoles, les professions libérales, les commerçants indépendants et les créateurs de petites et moyennes entreprises. Une commission du colonat est alors mise sur pied par le ministère des Colonies qui permet aux associations de colons et à l'administration de confronter leurs points de vue.

¹⁰⁶⁷ B. Jewsiewicki, « Le colonat agricole européen au Congo belge (1910-1960). Questions politiques et économiques », in *Journal of African History*, 1979, n°20/4, pp. 559-571.

¹⁰⁶⁸ « Les aléas du colonat », in *Les Annales du Kivu*, août 1953, p. 11.

¹⁰⁶⁹ V. Foutry, « Belgisch-Kongo tijdens het interbellum : een immigratiebeleid gericht op sociale controle », in *Revue belge d'histoire contemporaine*, 1983, t. XIV, n°3-4, pp. 461-488.

Il n'est dès lors pas étonnant que la question du colonat figure en 1953 au programme de la neuvième session à Bruxelles du Congrès colonial national.

Mais rien n'y fait. Il apparaît vite que les autorités coloniales ne sont guère décidées à changer leur fusil d'épaule. D'un point de vue politique, il ne fait pas de doute que l'établissement massif de colons pour une durée indéfinie et composés de familles avec des enfants nés au Congo nourrit aussi le spectre des revendications autonomistes. C'est que les colons, qui se sentent souvent mal-aimés par l'administration de Bruxelles, revendiquent désormais plus de décentralisation et l'octroi de droits civiques. Opposés à ce qu'on résolve les problèmes du Congo en fonction des contingences métropolitaines, ils réclament particulièrement le droit de vote pour pouvoir intervenir dans l'organisation intérieure de la colonie et peser sur la composition du Parlement métropolitain. Certains voient même dans ces revendications l'apparition d'une nation congolaise¹⁰⁷⁰. Et d'autres n'hésitent pas à demander que le Conseil colonial s'installe au Congo et fusionne avec le Conseil de gouvernement et avec les Conseils provinciaux et les Comités urbains pour se transformer en une assemblée délibérante élue mettant fin aux corps consultatifs composés par les autorités administratives. Mais tous ces appels restent lettre morte. Invariablement les autorités font valoir que c'est la nation belge qui assume l'entière responsabilité de l'avenir de la colonie et que la haute direction de celle-ci doit demeurer entre les mains des organes constitutionnels que sont le Parlement et le roi.

Bien des observateurs considèrent que la situation du colonat sera bel et bien modifiée si le Congo intègre la CPE. L'article 83 du traité pose en effet, pour tous les ressortissants des six États membres, la liberté de se déplacer dans la Communauté et de se fixer sur le territoire d'un État membre, y compris outre-mer, aux mêmes conditions que les nationaux de cet État. On l'aura compris, cette disposition est tout à fait contraire à la tradition coloniale belge en matière d'immigration. Elle est donc vivement dénoncée, d'autant plus qu'elle conforte, dans l'esprit des coloniaux belges, l'idée que l'on voudrait faire du Congo l'exutoire commode d'un trop-plein démographique européen¹⁰⁷¹. Certains comme l'industriel et ancien gouverneur de la Province orientale Alfred Moeller de Laddersous pointent même à ce propos le risque d'une « internationalisation camouflée du Congo belge, de crypto-internationalisation de

¹⁰⁷⁰ M. Horn, « La naissance de la nation congolaise », in *Revue générale belge*, n°17, mars 1947, pp. 628-639.

¹⁰⁷¹ H.D.B., « Le Congo et la Communauté européenne », in *Le Courrier d'Afrique*, n°296, 23 octobre 1953, p. 1.

notre colonie »¹⁰⁷². Certes, ce sentiment on le sait est ancien mais il est régulièrement ravivé après-guerre par des écrits ou par des revendications politiques étrangères qui, évoquant systématiquement la nécessité de réaliser l'Eurafrique, suscitent invariablement une vive émotion dans les sphères coloniales du pays¹⁰⁷³.

Il faut dire qu'à l'époque, plusieurs sources officielles font état d'un nombre important de chômeurs et d'un excédent de population en Europe occidentale. Surplus estimé à environ cinq millions de personnes, dont trois millions d'Italiens et un peu plus d'un million d'Allemands¹⁰⁷⁴. Les Italiens - qui après les Belges et les Portugais représentent déjà la plus importante communauté nationale implantée au Congo belge¹⁰⁷⁵ - cherchent à contourner la difficulté en se faisant les champions de l'idée d'Eurafrique et en plaidant pour une exploitation en commun des territoires coloniaux. Pendant plusieurs années, leur insistance sur ce point ne se dément pas. On en voit une première manifestation dès la fin de la guerre au sein de la commission coloniale du Bureau international du travail (BIT) à Genève. Sans succès. Mais en 1951, après avoir vainement tenté de trouver une solution de compromis avec les Français au moment de la négociation du plan Schuman (voir chapitre 4), les autorités italiennes finissent par obtenir la création d'un comité de la main-d'œuvre au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). Dans la foulée, un groupe de travail mixte du comité de la main-d'œuvre et du comité des territoires d'outre-mer est également mis sur pied¹⁰⁷⁶. On y examine dans quelle mesure et par quels moyens les territoires d'outre-mer situés en Afrique au Sud du Sahara pourraient apporter une solution au problème posé par les excédents de population en Europe. Mais sans surprise, l'administration coloniale belge se fait fort de répéter qu'il existe une impossibilité économique, sociale et juridique d'envisager l'utilisation massive de la main-d'œuvre

¹⁰⁷² *Congrès colonial national, X^e session. Le problème de l'intégration...*, p. 105.

¹⁰⁷³ Voir, à titre d'exemple, E. De Leone, « La terza fase della colonizzazione, lettera aperta al governatore generale Pierre Ryckmans », in *Affrica*, n°4, avril 1953, pp. 97-98 ; P. D'Agostino Orsini di Camerota, « Politica africana del Belgio », in *Eurafrica*, n°5, septembre-octobre 1954, pp. 8-9; du même, « Popolamento e mano d'opera in Eurafrica », in *Eurafrica*, n°5, novembre-décembre 1953, pp. 9-11 ; X. Lannes, « Les problèmes de main-d'œuvre dans l'Eurafrique », in *La Nouvelle revue française d'outre-mer*, n°6, juin 1953, pp. 151-154.

¹⁰⁷⁴ *Le plan de Strasbourg. Pour une amélioration ...*, p. 62.

¹⁰⁷⁵ Au 1^{er} janvier 1954, sur un total de 86.696 ressortissants blancs installés au Congo (pour un peu plus de 12 millions d'Africains), 67.827 sont des Belges, pour seulement 2802 Italiens, 1731 Français, 1223 Néerlandais, 473 Luxembourgeois et 99 Allemands. Cf. *Annuaire statistique de la Belgique et du Congo belge. Année 1954*, t. 75, Bruxelles, Ministère des Affaires économiques-Institut national de statistique, 1955, p. 606.

¹⁰⁷⁶ R. Schreurs, « Un plan Marshall pour l'Afrique ? Le comité des territoires d'outre-mer et les origines de la coopération européenne en Afrique », in R. Griffiths (dir.), *A la découverte de l'OECE*, Paris, OCDE, 1997, pp. 92-103.

européenne dans les territoires africains. Rappelant que les métropoles ont le devoir de développer ces territoires au bénéfice de leur population, les Belges expliquent que les possibilités d'embauche de main-d'œuvre européenne sont très restreintes au Congo et de toute façon réservées à du personnel hautement qualifié. De même s'efforcent-ils de couper court à l'idée trop souvent répandue selon laquelle le développement de la production des matières premières pourrait entraîner une immigration importante de main-d'œuvre européenne. Précisant que c'est essentiellement parmi la population indigène que sont recrutés les travailleurs nécessaires dans ces secteurs économiques, ils martèlent que l'augmentation de la production résulte surtout d'un accroissement de la productivité rendues possibles par des mesures de rationalisation qui se traduisent souvent par une diminution du nombre de cadres blancs¹⁰⁷⁷.

Cette fermeté par rapport aux tentatives de placement de main-d'œuvre européenne en Afrique n'empêche pas les puissances coloniales de s'inquiéter des conséquences politiques du refus systématique qu'elles opposent aux sollicitations italiennes. Dans le contexte de la construction européenne qui s'ébauche, des gestes de bonne volonté ne doivent-ils pas s'imposer ? La France s'engage en tout cas à soutenir le point de vue italien lors des travaux du comité tripartite (France, Royaume-Uni et États-Unis) des experts sur l'émigration qui se réunit à New York dès juillet 1950. Mais il y a loin des déclarations d'intention aux réalisations concrètes. Les Britanniques et les Américains refusent en effet la participation aux discussions d'une délégation italienne. Sans doute faut-il voir là une application concrète des mesures adoptées en février-mars 1950 par la diplomatie américaine à l'issue de la fameuse conférence diplomatique et consulaire de Lourenço Marques (Mozambique). On sait en effet que les Américains ont à ce moment-là convenu de ne plus soutenir activement les demandes pressantes des autorités italiennes en matière d'immigration dans les colonies africaines tant pour des raisons économique que politiques¹⁰⁷⁸. Au même moment, alors que les délégués italiens demandent à l'OECE que les pays responsables des territoires africains communiquent régulièrement l'état d'avancement des programmes nationaux de développement, les représentants belges, britanniques et français s'accordent d'ailleurs à rétorquer que les possibilités d'immigration dans ces territoires sont extrêmement limitées et

¹⁰⁷⁷ AMAEB, dossier AE 5356, Lettre d'Eudore De Backer, inspecteur royal des Colonies, à F.-X. van der Straten-Waillet, Bruxelles, 16 juillet 1951, 2 p.

¹⁰⁷⁸ « Note from the Department of State on the future of Africa. Washington, 18 avril 1950 », in *FRUS 1950*, vol. V, *The Near East, South Asia and Africa*, Washington, Government Printing Office, 1978, pp. 1534-1536.

n'autorisent que l'entrée d'un personnel très qualifié de manière permanente ou temporaire¹⁰⁷⁹. Et en janvier 1951, les Belges, les Britanniques et les Portugais repoussent catégoriquement la proposition de Rome d'envoyer des techniciens et des ouvriers spécialisés dans les pays d'outre-mer. Ce qui fait qu'à la suite des premiers travaux du comité mixte, le Conseil de l'OECE adopte en octobre 1951 une recommandation qui invite les pays membres responsables des territoires d'outre-mer à informer leurs partenaires européens sur les emplois disponibles et sur les appels d'offre et les adjudications pour l'exécution de travaux publics¹⁰⁸⁰. En vain. Les résultats concrets s'avèrent en effet totalement négligeables. En janvier 1955, face à l'hostilité des administrations françaises concernées, le Quai d'Orsay ne donnera ainsi pas suite aux réflexions du diplomate Stéphane Hessel, conseiller technique au cabinet du ministre des Affaires étrangères Pierre Mendès France, qui projette de créer un comité franco-italien d'émigration chargé d'étudier les conditions d'implantation de travailleurs italiens en Afrique¹⁰⁸¹.

Entre-temps, les autorités italiennes n'arrêtent pas pour autant leur action continue auprès des organisations internationales et des gouvernements en vue d'utiliser les programmes de développement en Europe et dans les TOM pour placer les surplus de main-d'œuvre. Invoquant la convention de Saint-Germain-en-Laye dont l'Italie est signataire, le gouvernement transalpin s'enquiert en effet de savoir si le Congo belge ne pourrait pas servir de débouché pour une partie de sa main-d'œuvre inemployée. Sans succès. Invité à définir la position officielle du ministère des Affaires étrangères au sujet de la question de la main-d'œuvre italienne au Congo, l'influent conseiller colonial Octave Louwers répète qu'il faut exclure toute tentative d'immigration massive d'Italiens au Congo mais maintenir au contraire le système de l'examen individuel pour chaque candidat. D'ailleurs explique-t-il, tenue comme elle l'est par la convention de Saint-Germain-en-Laye qui lui interdit de pratiquer un régime de faveur en matière d'immigration au profit d'un État déterminé sans l'étendre aux ressortissants des pays bénéficiaires de l'égalité prévue par les traités, la Belgique ne doit pas craindre d'appliquer des moyens indirects tels que la fixation officielle

¹⁰⁷⁹ P. Guillen, « Le vicissitudini dei rapporti franco-italiani dall'incontro di Cannes (dicembre 1948) a quello di Santa Margherita (febbraio 1951) », in A. Varsori (dir.), *La politica estera italiana nel secondo dopoguerra (1943-1957)*, Milan, Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto, 1993, pp. 247-269.

¹⁰⁸⁰ AHUE, Fonds OECE, dossier P/268, « Recommandation du Conseil relative aux possibilités d'immigration de main-d'œuvre européenne dans les territoires d'outre-mer. C (51) 312 Final », 2 p.

¹⁰⁸¹ P. Guillen, « Les questions européennes dans les rapports franco-italiens de la rencontre de Santa Margherita (février 1951) au voyage de Pierre Mendès France à Rome (janvier 1955) », in J.-B. Duroselle et E. Serra (dir.), *Italia e Francia (1946-1954)*, Milan, Franco Angeli, 1988, p. 42.

de quotas. Il juge d'ailleurs impossible d'accorder aux Italiens des mesures d'accueil plus favorables sans devoir bientôt étendre ce bénéfice à tous les étrangers en application de la clause de la nation la plus favorisée. Aussi la Belgique se fait-elle fort de rappeler régulièrement qu'il serait vain de fonder des espoirs sur le Congo pour résorber le chômage d'un pays européen¹⁰⁸². Il faut pourtant peu de temps pour que les Italiens reviennent à la charge dans le cadre cette fois des négociations intergouvernementales relatives au projet de CPE¹⁰⁸³. Créé en 1951 à Genève dans le giron des Nations unies, le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME) est également sollicité. Destiné à contribuer à la réinstallation des personnes déplacées, des migrants et des réfugiés en Europe, le CIME examine en effet la possibilité pour des rapatriés néerlandais d'Indonésie de s'installer au Congo¹⁰⁸⁴. Enfin, toujours au début des années cinquante, les experts convoqués par le Conseil de l'Europe recommandent de faciliter l'émigration des réfugiés « dans la mesure où celle-ci s'avère encore nécessaire »¹⁰⁸⁵. Chargé en mai 1954 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe de lui présenter des mesures susceptibles d'apporter une solution au problème du surpeuplement, Pierre Schneider, représentant spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population en Europe, formule quelques mois plus tard une série de recommandations pratiques. Prônant une intensification de l'émigration européenne vers les territoires africains, l'ancien secrétaire d'État aux Affaires allemandes et autrichiennes du gouvernement Schuman croit en effet possible de faire démarrer à très brève échéance outre-mer une immigration modeste mais croissante d'ouvriers spécialisés. Il plaide également pour l'élaboration d'une politique commune des gouvernements intéressés à l'égard de l'immigration européenne dans les territoires africains

¹⁰⁸² AMAEB, dossier AF/I/1 1950, « Main-d'œuvre italienne au Congo », Bruxelles, 3 mars 1950, 3 p.

¹⁰⁸³ La littérature consacrée à la politique migratoire italienne dans l'Europe en construction des années cinquante est très abondante. On verra notamment M. Dumoulin, « L'émergence du facteur Europe dans la politique à l'immigration de la Belgique à l'égard des Italiens au début des années cinquante », in M. Dumoulin (dir.), *Mouvements et politiques migratoires en Europe depuis 1945. Le cas italien*, Louvain-la-Neuve, CIACO, 1989, pp. 53-64 ; F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea (1945-1973)*, Rome, Edizioni Lavoro, 1991, 189 p. ; F. Romero, « Migration as an Issue in European Interdependence and Integration. The Case of Italy », in A.S. Milward, F. Lynch, R. Ranieri, F. Romero et V. Sorensen, *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory (1945-1992)*, Londres, Routledge, 1993, pp. 33-57 ; P. Rontini, « Il governo italiano e il problema dell'emigrazione negli anni '50 », in E. Di Nolfo, R.H. Rainero et B. Vigezzi (dir.), *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1945-1950)*, Milan, Marzorati, 1992, pp. 521-543.

¹⁰⁸⁴ AMAEB – MC, dossier AE – II 1613, « Comité intergouvernemental pour les migrations européennes », s.d..

¹⁰⁸⁵ Cité dans É. Bussière et É. Willaert, 1956-2006. *Banque de développement du Conseil de l'Europe. La banque du développement social en Europe*, Paris, CEB, 2006, p. 17

et, dans un premier temps, pour la mise sur pied de projets pilotes de développement agricole dont l'exécution pourrait être financée par un fonds européen de financement¹⁰⁸⁶.

Mais face à cette accumulation de projets, le ministère belge des Colonies maintient une attitude inflexible : « en dépit de l'article 83 [du traité CPE], la Belgique ne pourrait adopter d'autre politique que celle qu'elle suit depuis 1908 »¹⁰⁸⁷, date à laquelle l'État indépendant du Congo, fondé par le roi Léopold II, est devenu une colonie pleinement belge. Devant les experts coloniaux du PSC, André Durieux rappelle à ce propos que « les dangers d'une immigration ou d'une colonisation européenne massive d'éléments étrangers sont aussi graves pour l'évolution et l'avenir des populations indigènes que pour notre souveraineté nationale »¹⁰⁸⁸. Instruit sans doute par le précédent que constitue la signature en juin 1946 d'un protocole d'accord entre la Belgique et l'Italie pour l'envoi de plusieurs dizaines de milliers d'ouvriers transalpins dans les mines de Wallonie, Fred Van der Linden profite d'ailleurs de sa participation aux Journées eurafricaines organisées à Naples en automne 1953 par les milieux coloniaux italiens, et au cours desquelles il est beaucoup question des possibilités d'immigration européenne en Afrique, pour réaffirmer sans équivoque que jamais la Belgique ne pourra « admettre que le Congo soit placé sous la dépendance d'une autorité supranationale. Nous sommes hostiles à une internationalisation des colonies sous n'importe quelle forme »¹⁰⁸⁹. Enfin, un journal bien informé comme *Le Courrier d'Afrique* ne dit pas autre chose quand il soutient que « ce qui nous paraît primordial c'est le problème de l'immigration européenne et son influence sur le sort de nos populations indigènes. Nous voulons d'abord être assurés que celles-ci ne seront pas sacrifiées aux intérêts, non pas de l'Europe, mais des *économiquement faibles* en excédant dans certains pays européens »¹⁰⁹⁰.

¹⁰⁸⁶ Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. Septième session ordinaire : *Rapport présenté au Comité des ministres par le représentant spécial du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population*. Doc. 331, 10 février 1955, pp. 35-36.

¹⁰⁸⁷ AMAEB - MC, dossier AE - II 3049 (liasse 1126), Note anonyme, s.d., p. 2.

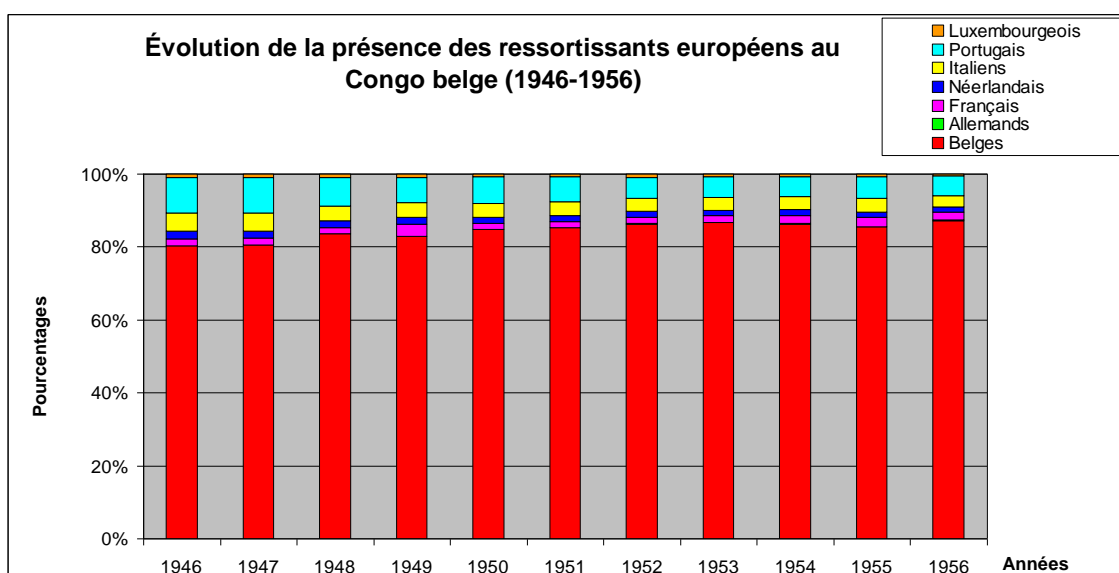
¹⁰⁸⁸ Kadoc, Papiers A. De Vleeschauwer, dossier 5.1.199/3, Note d'A. Durieux « Les répercussions d'une intégration éventuelle de la Belgique dans la Communauté européenne sur nos territoires d'outre-mer dans l'hypothèse où ceux-ci resteraient exclus de ladite Communauté », Bruxelles, 31 mars 1954, p. 4.

¹⁰⁸⁹ Cité dans les *Atti della Giornata eurafricana - Ente autonome Mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo*, Naples, 10 octobre 1953, Ed. R. Pironti e Figli, Naples, 1953, p. 83.

¹⁰⁹⁰ H. D. B., « Le Congo et la Communauté européenne », dans *Le Courrier d'Afrique*, n°296, 23 octobre 1953, p. 1.

Recensement des ressortissants des Six et du Portugal au Congo belge (1946-1956)

Nationalités	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Belges	23506	24058	31889	36510	39006	44028	51440	59978	67827	76164	84444
Allemands	35	32	62	36	22	29	31	70	99	152	118
Français	544	564	637	1426	805	868	1088	1269	1731	2247	2129
Néerlandais	590	564	663	841	761	831	925	1024	1223	1357	1259
Italiens	1500	1488	1541	1744	1754	1945	2109	2370	2802	3364	3120
Portugais	2801	2923	3035	3092	3290	3482	3471	3991	4388	5300	5126
Luxembourgeois	296	275	323	379	374	410	503	476	473	539	563
Total	31218	31851	40098	45977	47962	53544	61519	71131	80497	91078	98715
Total de la population blanche	33787	34786	43408	51639	52113	57930	66078	76764	86696	97371	107413



Source : *Annuaire statistique de la Belgique et du Congo belge, 1946-1957*

La menace à peine voilée d'une immigration européenne massive vers le Congo conduit certains coloniaux en vue, pourtant longtemps très prudents sur ce dossier, à envisager sous un jour nouveau les enjeux du colonat belge au Congo. Citons pour s'en convaincre un propos très symptomatique du gouverneur Gaston Heenen face aux membres du CCN : « tout Belge doit souhaiter que l'élément national tienne une place prépondérante dans le contingent de colons européens. Du seul point de vue politique cela s'impose et c'est là, à mon sens, la justification principale d'un étoffement de la population belge stable. Or les étrangers ne cessent de se multiplier, les effectifs grecs, portugais et israélites gagnent non seulement en

nombre mais prennent une place prépondérante dans le commerce, celui avec l'indigène surtout. [...] Il y a là un danger croissant contre lequel nous ne sommes guère armés »¹⁰⁹¹. Et l'avocat Paul Coppens, professeur de droit colonial à l'Université catholique de Louvain et secrétaire général du CCN, de lui emboîter le pas : « sur le plan extérieur, la présence au Congo d'une communauté de citoyens belges de plus en plus nombreuse et solide répond incontestablement à notre intérêt national le plus évident. Aux prises avec un monde anticolonial toujours plus menaçant, qui va jusqu'à nous contester notre droit de durer au Congo et ne rêve qu'à nous en voir partir, il est nécessaire d'affirmer combien la Belgique a fait sienne la terre congolaise en y implantant toujours davantage ses enfants »¹⁰⁹².

Des arguments culturels sont également avancés par les opposants au volet colonial du projet de CPE. Dans un pays qui, on le sait, est particulièrement sensible aux enjeux linguistiques, on s'inquiète de la diversité des langues parlées par les nouveaux expatriés européens qui risque de ruiner les efforts entrepris en Afrique centrale en matière d'instruction publique et de promotion d'une culture francophone. La crainte est grande en effet de voir surgir au Congo des tensions linguistiques qui l'ont jusqu'ici épargné. Et que dire de l'aspect confessionnel de la question ? L'enseignement public, entièrement contrôlé, jusqu'en 1954, par les missions religieuses essentiellement catholiques et belges ne va-t-il pas également ressentir les effets jugés négatifs d'une présence accrue d'immigrants protestants venus d'Allemagne ou des Pays-Bas ? D'autres, à Bruxelles et à Léopoldville, craignent que les jeunes Congolais dits « évolués » ne soient rapidement tentés de poursuivre leur formation supérieure dans les universités européennes alors que la Belgique, contrairement à la France ou à la Grande-Bretagne, a toujours freiné l'envoi d'étudiants noirs en métropole. Les méthodes éducatives éprouvées depuis près d'un demi-siècle ne risquent-elles pas, à terme, d'être remises en cause ? Car, enfin, l'article 3 du traité de CPE dispose que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales fait partie intégrante du statut de la future Communauté. Mais pour la Belgique, ce principe est inacceptable et inapplicable au Congo où ne sont constitutionnellement pas garanties les libertés de la presse et de réunion. Les coloniaux belges y sont en effet traditionnellement très réticents car ils tiennent

¹⁰⁹¹ Congrès colonial national, *Le peuplement européen au Congo belge*, Bruxelles, 1953, p. 152.

¹⁰⁹² P. Coppens, « Le colonat belge au Congo », dans *Bulletin trimestriel de la Société belge d'études et d'expansion*, n°154, janvier-février 1953, p. 47.

pour prématurée l'implantation de partis politiques et de mouvements syndicaux pour les populations autochtones jugées encore trop insuffisamment préparées à ces évolutions¹⁰⁹³.

9. La stratégie franco-belge

Les très fortes réticences que les éventuelles répercussions coloniales de la CPE suscitent très vite en France et en Belgique n'empêchent pas la poursuite des négociations diplomatiques. Celles-ci s'engagent dans une nouvelle phase à l'été 1953. À partir de ce moment-là, les Français et les Belges s'efforcent d'accorder leur position. Après une première rencontre à Baden-Baden les 7 et 8 août, les suppléants des ministres des Affaires étrangères des Six se retrouvent à Rome du 22 septembre au 9 octobre afin d'élaborer ensemble des propositions relatives à la CPE en vue de la conférence ministérielle de La Haye prévue pour le 20 octobre. Le 24 septembre, lors d'une discussion sur la répartition des sièges à la Chambre de peuples, la délégation française, emmenée par Jacques Fouques-Duparc, ambassadeur de France en Italie, et la délégation belge, emmenée par André De Staercke, délégué permanent de la Belgique au Conseil de l'OTAN, font une déclaration conjointe en ce qui concerne les territoires d'outre-mer¹⁰⁹⁴. Prévues de longue date, cette déclaration stipule que :

1. Le projet de Communauté politique s'appliquera aux territoires européens des États membres.
2. Le projet dans ses dispositions organiques réservera la possibilité aux États membres d'étendre les dispositions du texte aux territoires ou États non européens qui font partie d'eux-mêmes ou dont ils assurent l'administration ou les relations internationales.
3. Cette extension éventuelle se fera au moyen d'une déclaration de l'État intéressé.
4. Les adaptations rendues nécessaires par une telle déclaration seront décidées d'un commun accord par les États membres de la Communauté.

Pour le Quai d'Orsay, bien décidé à reprendre les choses en main et à faire triompher son point de vue par rapport à celui du ministère de la France d'outre-mer, la CPE est destinée à

¹⁰⁹³ Voir à ce propos A. De Vleeschauwer, « Notre Congo et la Belgique d'outre-mer », dans *La Revue politique*, n°5, 3 novembre 1954, pp. 397-407.

¹⁰⁹⁴ AMAEB, dossier 17.771/1 (CPE, 1953-1955), « Conférence pour la Communauté politique européenne. Projet de rapport final, Rome, 6 octobre 1953 », p. 4. Voir aussi R. Griffiths, *Europe's First Constitution ...*, op. cit., pp. 152-153.

faire la synthèse de la CECA et de la CED qui, on le sait, n'ont pourtant pas vocation à s'étendre aux territoires d'outre-mer. Face à cette situation illogique qui risque de vite tourner au casse-tête institutionnel, il appartient aux États européens intéressés de dire, le jour où la Communauté recevra de nouvelles attributions, s'ils entendent les y faire entrer et selon quelles conditions. De même, la délégation française reçoit pour instruction de limiter, du moins dans un premier temps, la représentation française au même niveau que celle de l'Allemagne et de l'Italie et de calquer la pondération pour l'Assemblée des peuples sur celle des Assemblées CECA ou CED¹⁰⁹⁵. En cela, la délégation ne fait qu'appliquer la doctrine constante du Quai d'Orsay et de la rue Oudinot qui s'opposent, autant qu'il est possible, à la représentation directe des délégués d'outre-mer dans les Assemblées internationales à moins qu'ils ne soient inclus dans une délégation française, le vote ayant alors lieu par délégation¹⁰⁹⁶. De même, la diplomatie française tient-elle à éviter de donner l'impression qu'elle fait de ses territoires « une sorte de bien commun de l'Europe » alors que ses obligations politiques et morales à l'égard des populations autochtones et ses engagements vis-à-vis des Nations unies lui interdisent de transférer la mission qui lui incombe à d'autres pays européens¹⁰⁹⁷.



Du 22 septembre au 9 octobre 1953, les experts et les suppléants des ministres des Affaires étrangères des Six se réunissent à Rome pour élaborer des propositions relatives à la Communauté politique européenne avant la prochaine conférence de La Haye (20 octobre 1953). Emmenée par André De Staercke (au centre), délégué permanent de la Belgique au Conseil de l'OTAN, secondé par Pierre Staner, Inspecteur royal des Colonies (à sa dr.), la délégation belge fait une déclaration sur les territoires d'outre-mer lors de la discussion sur la répartition des sièges à la Chambre des peuples.

© Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lausanne

¹⁰⁹⁵ ANF-Fonds Georges Bidault, dossier 457 AP 42, « Note pour le cabinet du ministre », Paris, 27 octobre 1953, mars 1953, p. 3.

¹⁰⁹⁶ ANF-Fonds Georges Bidault, dossier 457 AP 42, « Note pour le cabinet du ministre », Paris, s.d., p. 3.

¹⁰⁹⁷ *Ibid.*, p. 4.

Préparée discrètement par les ministères belges et français des Affaires étrangères, la déclaration conjointe franco-belge provoque aussitôt la colère de Louis Jacquinot. Le 22 octobre 1953, il écrit à Joseph Laniel, président du Conseil, pour dire à quel point il la considère inacceptable. À ses yeux, cette formule introduit en effet une coupure entre la France métropolitaine et la France d'outre-mer. Coupure contraire aux intérêts et à la sécurité de l'Union française. Aussi estime-t-il indispensable pour la France de reconsidérer l'ensemble du projet de Communauté, qui dépasse de loin la portée avant tout technique de la CECA et de la CED, dans un sens assurant le maintien de l'intégralité de la République¹⁰⁹⁸. Mais rien n'y fait. Deux mois plus tard, Georges Bidault réaffirme en effet sa volonté de maintenir la déclaration de Rome à laquelle « le copatronage de la Belgique a donné un caractère international » qui ne peut plus être modifié de façon unilatérale¹⁰⁹⁹. D'ailleurs, réunis à La Haye le 28 novembre, les ministres des Affaires étrangères des Six approuvent le rapport de Rome et chargent une nouvelle commission intermédiaire d'experts nationaux de poursuivre à Paris (7 janvier-5 mars 1954), les travaux relatifs à la création d'une Communauté politique européenne¹¹⁰⁰. Entre-temps, le projet audacieux de l'Assemblée *ad hoc* est définitivement abandonné. En fait, le nouveau projet de CPE, qui ne prévoit plus l'intégration immédiate des territoires d'outre-mer, ne sera jamais réellement discuté ni approuvé par les gouvernements. Au Quai d'Orsay, on ne s'en émeut guère. Car on en vient vite à considérer que « loin d'aplanir les obstacles, l'abstention des territoires d'outre-mer [de la Communauté] pose les mêmes problèmes que leur participation »¹¹⁰¹. Et de pointer aussitôt les risques de désintégration économique entre la France et ses TOM et la dislocation de la zone franc. Au début du mois de mai 1954, un accord de principe est néanmoins réalisé pour la convocation d'une assemblée élue au suffrage universel devant laquelle la Haute Autorité de la CECA et le Commissariat de la CED seraient responsables. Mais cette convocation, qui doit être lancée avant même la création de la Communauté politique, reste subordonnée à la ratification du traité CED. Aussi, au lieu de permettre aux Six de progresser en matière de

¹⁰⁹⁸ ANF-Fonds Georges Bidault, dossier 457 AP 42, « Lettre de L. Jacquinot à J. Laniel », Paris, 22 octobre 1953, 3 p.

¹⁰⁹⁹ ANF-Fonds Georges Bidault, dossier 457 AP 42, « Note sur les relations entre l'Union française et la Communauté politique européenne », Paris, 6 janvier 1954, p. 2.

¹¹⁰⁰ Voir à ce sujet la note « Intégration économique européenne » de la délégation belge, Bruxelles, mai 1954 reproduite in G. Kurgan-van Hentenryk-I. Sirjacobs (dir.), *Documents diplomatiques belges (1941-1960)*, *op. cit.*, pp. 359-363.

¹¹⁰¹ ANOM, Fonds 1 Affaires politiques, dossier 2317, Note de M. Lacape pour Guy Le Roy de la Tournelle, directeur des Affaires politiques et économiques au ministère des Affaires étrangères, sur l'intégration des TOM à la CPE, Paris, 26 mars 1954, p. 7.

politique étrangère, la CPE connaît au contraire les mêmes hésitations et les vicissitudes que la CED. Car pendant ce temps, les querelles à propos de l'armée européenne sont devenues de plus en plus virulentes. En France surtout, les « anticédistes » gagnent chaque jour un peu plus de terrain. Si bien qu'alors que le traité est déjà ratifié partout en Europe, à l'exception de l'Italie qui s'apprête à le faire, l'Assemblée nationale française le rejette, sans examen, le 30 août 1954. Finalement, le projet pourtant édulcoré issu des travaux de l'Assemblée *ad hoc* est donc victime de son vice d'origine, qui est d'être issu de la CED à laquelle il est subordonné. Pour les tenants de l'intégration européenne, le traumatisme est profond en Europe comme aux États-Unis qui suivent l'affaire de très près.

Conclusion

Le projet de Communauté politique européenne de mars 1953 constitue assurément un *momentum* important dans l'histoire des types de relations envisagées après la Seconde Guerre mondiale entre une Europe unifiée et les territoires d'outre-mer de certains de ses membres. Par ses possibles implications coloniales, la CPE cristallise tant les craintes que les espoirs de l'unité européenne. Elle met en tout cas les milieux coloniaux belges immédiatement en émoi. Une mobilisation s'organise qui ça et là reprend à son compte une partie des arguments déjà rôdés au sujet de la CED. C'est que l'Eurafrique, dont certains rêvaient parfois depuis longtemps, semble peut-être enfin à portée de main. Le grand débat suscité par les travaux de l'Assemblée *ad hoc* dans les six pays intéressés force la Belgique à sortir de sa réserve habituelle en ce domaine. Elle peut ainsi affûter et roder ses arguments contre un plan dont elle ne perçoit que trop bien les innombrables implications coloniales. Dont certaines font écho à des angoisses qui hantent la diplomatie belge depuis la période de l'entre-deux-guerres. En ce sens, l'initiative politique européenne, notamment dans ses virtualités supranationales, est sans doute trop audacieuse et ne peut, en l'occurrence, que susciter des crispations et heurter certaines susceptibilités impériales. La métropole sent ses positions à nouveau convoitées et menacées. Un tir de barrage s'organise. À un point tel que, les 4 et 5 mai 1954, dans sa déclaration gouvernementale devant la Chambre des représentants puis devant le Sénat, le Premier ministre Achille Van Acker doit affirmer

solennellement que la Belgique entend maintenir fermement ses droits imprescriptibles sur ses territoires d'outre-mer¹¹⁰².

Afin d'étayer leur refus catégorique d'étendre d'emblée la CPE au Congo et au territoire sous tutelle du Ruanda-Urundi, les autorités coloniales belges doivent affûter et développer une argumentation détaillée. Très fière de son expérience et de ses méthodes coloniales, la Belgique estime devoir rester seul maître du jeu. Aucune abdication de souveraineté ne paraît envisageable en Afrique centrale. Le rang et le standing international du pays ne sont-ils pas en jeu ? Le Congo et ses richesses doivent, explique-t-on, demeurer la chasse gardée de la métropole. Dans ces conditions, une intervention européenne conjointe ne semble ni souhaitable ni nécessaire. Il faut au contraire éviter d'introduire le loup dans la bergerie et protéger la colonie contre ce que les coloniaux belges appellent, avec une pointe d'ironie, voire de dédain, « l'aventure européenne ». Car ceux-ci craignent de voir la Belgique affaiblie au sein des structures institutionnelles prévues par le projet de traité au risque de perdre sa capacité à décider seule de l'avenir de sa gestion coloniale. Et moins de dix ans après la fin de Seconde Guerre mondiale, la Belgique ne semble pas encore prête à favoriser, même sous couvert d'europhisme généreux, la présence en Afrique de pays tels que l'Allemagne ou l'Italie. Elle ne semble pas non plus disposée à entrer avec ses territoires d'outre-mer dans une Communauté à laquelle ne participeraient pas la Grande-Bretagne ni le Portugal.

D'autre part, d'un point de vue économique et financier, le « bloc colonial belge » ne croit pas que le Congo, dont l'économie est déjà très ouverte, puisse tirer grand avantage de son incorporation dans un système communautaire qu'il tient pour totalement inadapté aux réalités africaines. À Bruxelles, on répète d'ailleurs que les sacrifices que la Belgique pourrait faire à l'égard de la CPE dépasseraient l'effort que pourrait faire de son côté la France dont les marchés coloniaux demeurent hermétiques aux industries étrangères. Dans la mesure où, en vertu de son statut international, ce que le Congo pourrait apporter à la Communauté devrait également bénéficier aux pays extérieurs à la CPE, il est en effet tenu pour certain que l'inclusion du Congo dans la CPE fera perdre à la Belgique sa souveraineté sur sa colonie sans qu'elle obtienne en compensation des avantages commerciaux substantiels. Bien que les experts du ministère des Affaires économiques jugent essentiel d'inclure les TOM dans la Communauté susceptible d'entraîner la création d'un marché commun eurafricain, l'attitude

¹¹⁰² Texte reproduit dans C. Gobin, C. Closson, J.-C. Deroubaix, *La déclaration gouvernementale en Belgique (1944-1992)*, Bruxelles, Crisp, 1992, pp. 155-161 [159].

de refus des instances coloniales est confortée par la position finalement adoptée par le gouvernement belge, et en particulier par le ministre des Affaires étrangères Paul Van Zeeland. Dans le cadre des négociations relatives à la CPE, celui-ci exige surtout plus d'économique et moins de politique et entend bien ne rien concéder en matière d'autorité supranationale. De plus, la France est elle-même très divisée quant à l'opportunité ou aux modalités d'une inclusion de ses territoires d'outre-mer dans cette Europe en construction. Si bien même que le gouvernement de Paris obtient finalement, à la grande satisfaction des Belges, que le problème soit écarté des négociations diplomatiques en cours et reporté *sine die*¹¹⁰³. Enfin, le spectre d'une immigration massive ou incontrôlée de ressortissants européens dans une colonie qui a toujours mené une politique extrêmement restrictive en la matière ne fait que renforcer la méfiance des Belges à l'égard de l'initiative européenne et de ses prolongements ultramarins éventuels.

¹¹⁰³ G. Bossuat, « La vraie nature de la politique européenne de la France (1950-1957) », in G. Trausch (dir.), *The European Integration from the Schuman Plan...*, pp. 191-230.