



CAIRN.INFO

CHERCHER, REPÉRER, AVANCER



## LE CONGO DANS LA GUERRE. LES ACCORDS TRIPARTITES BELGIQUE-GRANDE-BRETAGNE-ETATS-UNIS

CRISP | « [Courrier hebdomadaire du CRISP](#) »

1977/35 n° 781-782 | pages 1 à 56

**COURRIER  
HEBDOMADAIRE DU  
CRISP**

LE CONGO DANS LA GUERRE

LES ACCORDS TRIPARTITES BELGIQUE - GRANDE-BRETAGNE - ETATS-UNIS.

SOMMAIRE

Avant-propos.	p. 2.
Introduction.	p. 3.
I. Les concertations préalables à propos de l'accord tripartite.	p. 6.
II. Les positions belges et américaines.	p. 10.
III. Les réactions au Congo.	p. 14.
IV. La reprise des négociations.	p. 18.
V. Vers la création d'un comité tripartite.	p. 26.
VI. L'affaire du B.E.W.	p. 33.
VII. La fin des négociations sur l'accord tripartite.	p. 38.
VIII. Londres ou Léopoldville ? de Vleeschauer ou Ryckmans ?	p. 40.
IX. La prééminence des intérêts américains au Congo.	p. 44.
X. Appréciation générale sur l'attitude du Congo pendant la guerre.	p. 50.
Conclusion.	p. 53.
<u>Annexe</u> : Mémoire d'accord.	p. 55.

LE CONGO DANS LA GUERRELES ACCORDS TRIPARTITES BELGIQUE-GRANDE-BRETAGNE-ETATS-UNISAVANT-PROPOS

*Le CRISP a publié en 1971 une série de documents relatifs aux circonstances de l'arrivée du gouvernement belge à Londres (1).*

*Cinq ans se sont écoulés depuis; le chercheur intéressé par l'histoire socio-politique récente de la Belgique dispose à l'heure actuelle de la documentation complète du Foreign Office sur la Belgique et le Congo pendant la période de guerre (2).*

*Les données concernant le Congo belge constituent, en quantité sinon en qualité, la masse la plus considérable des archives du Foreign Office, ce qui est déjà une première indication de l'intérêt qui est porté par le gouvernement du Royaume-Uni à la colonie belge (3).*

*Les 35 documents que nous présentons ci-dessous ne portent que sur un seul aspect de la question congolaise, à savoir les négociations en vue d'un accord tripartite (Belgique-Royaume-Uni-Etats-Unis); cet accord était relatif à l'exportation de produits stratégiques devant être fournis aux puissances alliées dans le cadre de l'effort de guerre et aux importations de fournitures au Congo par les Alliés en vue d'accroître ou de maintenir son potentiel industriel.*

*Nous y avons toutefois joint le memorandum d'accord tripartite (Belgique-Grande-Bretagne-Etats-Unis) relatif à l'uranium congolais. A notre connaissance, ce texte n'a jamais été publié et l'on sait qu'il a pesé lourdement dans des polémiques d'après-guerre, notamment dans l'Affaire royale.*

*Nous nous sommes limités, à l'intérieur de cette catégorie, aux documents les plus significatifs, c'est-à-dire à ceux qui explicitaient le plus clairement possible les visées de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis relatives au Congo, d'une part, les réactions des Belges aux pressions anglo-américaines, d'autre part.*

*On ne peut naturellement prétendre cerner toute la question à l'aide des seuls fonds d'archives du Foreign Office. En effet, les sources belges - celles des autorités gouvernementales et des sociétés privées - font complètement défaut. De même la documentation des agences américaines opérant le plus souvent à la périphérie de la diplomatie normale (B.E.W., O.E.W., F.E.A., etc.) est moins substantielle. Nos sources permettent toutefois de jeter les bases d'une interprétation générale des positions des principaux acteurs en présence.*

- 
- (1) Voir Courrier Hebdomadaire n°526-527 du 18 juin 1971, "Archives britanniques concernant l'histoire de Belgique en 1940".
  - (2) A l'exception de certaines pièces qui, étant considérées comme politiquement délicates, ne sont pas encore mises en circulation (ex. certains documents relatifs à la Question royale après juin 1945).
  - (3) La sélection et la traduction des textes a été faite par J.C. Willame.

## INTRODUCTION

---

Les auteurs de L'An 40, J. Gérard-Libois et J. Gotovitch, ont montré comment la reconnaissance du gouvernement Pierlot par les Britanniques entre juin et octobre 40 n'était pas seulement ni peut-être avant tout un problème de légalité gouvernementale. Ce furent le Congo et ses richesses qui constituèrent l'enjeu principal aux yeux des Britanniques.

Le gouvernement de W. Churchill se décida, non sans hésitations calculées, à soutenir le groupe de Vleeschauwer-Gutt-Pierlot et Spaak qui lui assurait, outre l'or de la Banque Nationale et sa marine marchande, le Congo représenté à Londres par son ministre des Colonies. "La Belgique y gagnait un gouvernement constitutionnel; l'Angleterre, une collaboration économique aisée car volontaire" (1).

Dans cette affaire, la Belgique n'avait guère de choix. La Grande-Bretagne avait fait très nettement savoir qu'elle ne permettrait pas que le Congo tombe sous la tutelle allemande; au Foreign Office, "on dressait des plans adaptés à toutes les éventualités : intégration, dominion, équipe (belge) de rechange autour du gouverneur général, ou bien dirigeant depuis Londres, Léopoldville, et même Le Cap" (2). De plus, la question des débouchés et des approvisionnements n'allait pas tarder à se poser pour le Congo qui, en 1939, était largement tributaire de la métropole tant en exportations (71%) que pour ses importations (44%).

Au début, le Congo puisait dans ses réserves heureusement assez importantes pour pallier le déficit des importations, tandis qu'il stockait une partie de sa production et soldait l'autre sur les marchés d'Afrique du Sud. Toutefois, selon une déclaration du gouverneur général Ryckmans, la destruction du débouché belge n'était pas compensée en septembre 1940 malgré une rapide extension des échanges avec l'Afrique du Sud et les Etats-Unis.

La réorientation du commerce extérieur du Congo au bénéfice des puissances alliées, s'opéra après la reconnaissance du gouvernement Pierlot par les Britanniques. En janvier 1941, un accord concernant les finances et l'achat de marchandises du Congo belge est signé entre le gouvernement belge de Londres et le gouvernement du Royaume-Uni (3). Au terme de cet accord, ce dernier s'engage à acheter au Congo, entre le 1er septembre 1940 et le 31 août 1941, tous les stocks

---

(1) J. Gérard-Libois et José Gotovitch, L'An 40 : la Belgique occupée, Bruxelles, CRISP, 1972, p. 255.

(2) Ibidem, p. 254.

(3) Arrangement entre le gouvernement belge et le gouvernement du Royaume-Uni relatif au Congo belge concernant l'achat de marchandises, Bulletin Officiel, Léopoldville, n°3, 1er septembre 1941, pp. 59 sv.

d'huile de palme, la quasi-totalité de la production du cuivre, ainsi que d'importantes quantités de coton, de copal, d'arachides et de noix palmistes. En outre, l'accord prévoyait que ces quantités n'étaient qu'un minimum; que des dispositions ultérieures pourraient être prises pour l'achat d'autres produits (étain et sucre) et que le gouvernement du Royaume-Uni prendrait toutes mesures pour que les produits d'exportation du Congo soient placés, tant en ce qui concerne les prix que les droits de douane, sur un plan d'égalité avec les produits en provenance des colonies britanniques. Quant à l'accord financier, qui était joint à l'accord commercial, il consacrait l'entrée du Congo dans le bloc sterling mais au prix d'une dévaluation importante du franc congolais.

Grâce à ces deux accords, les Britanniques deviennent le troisième client du Congo après l'Union Sud-Africaine et les Etats-Unis; la valeur des exportations congolaises vers la Grande-Bretagne passe brusquement de 6.926.000 frs en 1939 à 320.191.000 à la fin de l'an 40.

A la mi-42, le Foreign Office entreprend de resserrer davantage la "coopération" entre la Belgique et les puissances alliées dans le cadre de l'effort de guerre. La Grande-Bretagne craint-elle d'être dépassée par les achats massifs du Congo aux Etats-Unis et souhaite-t-elle un partage plus équitable des richesses congolaises entre les Américains et elle-même ? Cette considération n'est peut-être pas étrangère aux Britanniques encore que nous n'ayions aucune source décisive à ce sujet.

Comme le laisse apparaître le document n°1 ci-dessous, le projet d'accord tripartite entre la Belgique, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis n'a pas pour but de "garantir au Congo l'achat de ses produits" mais est considéré comme arme destinée à "contrôler la totalité des matières premières du Congo belge" et à forcer les Belges à se plier aux exigences des puissances alliées qui se sont investies de la tâche de redistribuer les ressources entre les pays en guerre contre l'Allemagne.

1. LETRE DE R.M. MAKINS A F.M. SHEPHERD, FOREIGN OFFICE, 23 JUIN 1942  
(FO371-30773-C6239/49/4).

Mon cher Shepherd,

Depuis votre départ de Londres, de nouveaux développements sont rapidement intervenus en ce qui concerne le Congo belge. Tout d'abord, comme vous l'avez appris par nos télégrammes, l'accord commercial anglo-belge a été finalement renouvelé le 4 juin dernier. Avant qu'il ne soit signé, nous avons consulté les Américains sur la possibilité d'un accord tripartite (Belgique-USA-Grande-Bretagne) pour l'an prochain. Ces consultations ont été positives. Les négociations seront entamées très bientôt en vue d'un pareil accord qui devrait entrer en vigueur en septembre de cette année. Je pense que cet accord sera

très avantageux : il devrait en tout cas permettre à nous-mêmes ainsi qu'aux Américains de contrôler la totalité des matières premières du Congo belge dans l'intérêt de l'effort de guerre des alliés (...).

Un des principaux problèmes auquel nous sommes actuellement confrontés est le moyen d'établir le montant correct des besoins nécessaires tant pour la continuation que pour l'augmentation de la production des industries de matières premières (congolaises). Jusqu'ici, comme vous le savez, nous avons toutes les raisons de croire que les Belges ont surestimé leurs besoins et ont adressé leurs requêtes aussi bien à nous qu'aux Américains. De passage à Washington en route pour le Congo, de Vleeschauer a eu, il y a quelques jours, des entretiens utiles avec le Département d'Etat et avec nos missions économique et diplomatique aux Etats-Unis; il lui a été signifié - et nul doute qu'il ne rapporte ceci à l'administration du Congo - que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis sont tous deux intéressés par les exportations de matières premières congolaises qui sont mises dans un pool commun et redistribuées suivant les nécessités de l'effort de guerre et que la fourniture d'équipement essentiel au Congo constitue une préoccupation commune des deux gouvernements qui sont chargés de déterminer d'où ces fournitures doivent provenir et, dans le cas où elles sont rares sur le marché, dans quelle mesure elles peuvent être disponibles.

Ceci devrait mettre fin à la tactique belge qui vise à opposer Américains et Anglais les uns aux autres. John Cadbury, l'expert qui a été détaché par le Ministère de la production pour faire un rapport sur les besoins en biens de consommation au Congo, est venu me voir : il semble être un élément de premier choix. Lui et son collègue américain (Day) travailleront en étroite collaboration. Les deux experts miniers américains devaient quant à eux effectuer correctement leur part du travail. Je ne pense pas nourrir trop d'illusions sur la réussite totale de la mission de ces experts; ils devraient toutefois être capables d'accomplir une bonne partie du travail. On songe à créer une commission locale anglo-américaine qui serait chargée de mettre des recommandations sur les besoins du Congo, mais les Belges l'accepteraient difficilement. J'espère que nous réussirons sans elle (...).

(s) R.M. Makins.

## I. LES CONCERTATIONS PREALABLES A PROPOS DE L'ACCORD TRIPARTITE.

---

*Le terme "tripartite" ne recouvre pas à l'origine une signification appropriée. En effet, les négociations proprement dites sont précédées de conversations secrètes entre les hauts fonctionnaires du gouvernement britannique et entre ces derniers et les représentants du gouvernement des Etats-Unis à Londres. Les Belges de Londres n'y sont pas associés.*

*Ces réunions visent à préparer le terrain et en particulier à discuter de la manière dont on pourra surmonter les réticences prévisibles du gouvernement belge : exclusion de l'Afrique du Sud des négociations, alors qu'elle est le principal partenaire commercial du Congo, perte de ressources financières possibles pour la Belgique, etc. Il s'agit donc pour les Britanniques de présenter un front anglo-américain contre la Belgique, comme le déclarera plus tard un fonctionnaire du Foreign Office.*

### 2. COMPTE RENDU DE LA PREMIERE RENCONTRE AU F.O. DANS LE CADRE DE L'ACCORD TRIPARTITE (FO371-30773-C/6637/49/4).

Une réunion restreinte a eu lieu au Foreign Office le 2 juillet 1942 pour discuter de l'avant-projet d'accord tripartite entre la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et la Belgique en ce qui concerne le Congo belge. Etaient présents : M. Makins, président de séance; M. Penton, Trésorier; M. Rea Price, Ministre des Approvisionnements; Miss Hobley, Ministère du Ravitaillement; M. Chattaway, Board of Trade; M. Darling, Office des Dominions; M. Ormond, Ministère des transports de guerre; M. Harrison, Foreign Office.

Le premier point à l'ordre du jour est la position de l'Afrique du Sud. L'opinion générale est qu'il ne serait pas désirable d'inclure l'Afrique du Sud dans l'accord. Etant donné cependant que le gouvernement de l'Union sud-africaine est très intéressé par le Congo belge et vice-versa dans le domaine du développement des échanges commerciaux pour l'après-guerre, il a été décidé que le Congo et l'Afrique du Sud seraient tenus informés des différentes étapes des négociations et que l'on prêterait toute la considération voulue à leurs intérêts respectifs (...).

Une discussion eut lieu sur la meilleure manière d'envisager les achats sud-africains au Congo. Le Ministre du ravitaillement est soucieux de conserver la formule actuelle en ce qui concerne l'huile de palme et les noix palmistes, mais il ne semble pas pratique de spécifier dans l'accord la destination pour des autres produits. Ceux-ci devront probablement être achetés par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne et vendus par la suite à l'Afrique du Sud (...).

M. Rea Price soulève la question d'une clause éventuelle que l'on pourrait peut-être insérer dans l'art. 3, clause qui expliciterait clairement que les produits congolais pourraient être sujets à des changements de destinataire si la commission conjointe des matiè-

res premières (1) en décidait ainsi. On fait cependant remarquer que les Belges ne sont pas représentés au sein de cette commission et pourraient s'opposer à cette clause, surtout si elle impliquait pour eux une perte en dollars. Par ailleurs, étant donné que toutes les matières premières acquises au nom des Nations Unies n'étaient pas mises dans un fond commun, il est suggéré de ne pas soulever ce point devant les Belges. Dans l'éventualité où le changement de destinataire entraînerait une perte de dollars pour le Congo belge, il devrait être possible d'arriver à un arrangement comptable satisfaisant (...).

### 3. COMPTE RENDU DE LA RENCONTRE ENTRE LES REPRESENTANTS DES ETATS-UNIS A LONDRES ET R.M. MAKINS (FO371-30773-C/6637/49/4).

M. Steyne (ambassadeur des Etats-Unis) et M. Schoenfeld (ambassadeur des Etats-Unis auprès du gouvernement belge) se sont rendus chez M. Makins au Foreign Office le 9 juillet en rapport avec le nouvel accord tripartite (Grande-Bretagne - Etats-Unis - USA) relatif au Congo belge.

M. Makins leur a remis une copie de l'avant-projet d'accord préparé par le Foreign Office après consultation des départements intéressés (...).

Les points suivants émergèrent dans le courant de la discussion préliminaire sur l'avant-projet (...).

A l'art. 3, il est suggéré de remplacer la première phrase par : "les achats seront effectués aux prix qui ont été ou pourraient être convenus ...". Ceci afin que les Belges ne pensent pas qu'ils pourront modifier les arrangements commerciaux existants (...).

(...) M. Schoenfeld estime que les Belges feront des difficultés à propos des paiements des marchandises qui pourraient connaître un changement de destination par décision de la commission conjointe des matières premières. Cette question est peut-être réglée dans la première phrase de l'art. 4 dans laquelle il est dit "les paiements de tous les achats compris dans cet accord seront effectués de la manière habituelle pour de tels achats". Il est cependant décidé de ne pas considérer cette question à moins que les Belges eux-mêmes ne la soulèvent.

*Au terme de ces premières rencontres, un avant-projet d'accord est élaboré par le Foreign Office. On notera que ce texte n'a pas encore reçu l'approbation formelle de Washington; il ne représente donc que le point de vue britannique.*

*Par rapport à l'accord anglo-belge de 1941, le changement est notable; ce n'est plus le gouvernement britannique qui "s'engage" mais bien le gouvernement belge.*

---

(1) Dans ce travail, il sera fréquemment fait allusion aux commissions conjointes (Combined Board). Il s'agit d'organismes qui règlent les questions relatives à la répartition des ressources en provenance des pays alliés dans le cadre de l'effort de guerre. Seuls la Grande-Bretagne et les Etats-Unis y sont représentés. Ces commissions qui siègent à Washington sont au nombre de six : combined raw material board (matières premières), combined munition assignment board (munitions), combined food board (alimentation), combined production and resources board (production), combined shipping adjustment board (transport), combined chief of staff. N.D.L.R.

*Dans le nouvel accord, il est question de listes de produits exportés du Congo et de fournitures industrielles à délivrer à la colonie : aux yeux des Britanniques, ces listes ne devaient plus être insérées dans l'accord même (comme c'était le cas pour les accords de 1941) mais simplement annexées. Aux yeux du Foreign Office, il était en effet important d'obtenir avant tout du gouvernement belge dont il pressentait à l'avance les résistances, un assentiment définitif sur une question de principe : la Belgique mettait-elle oui ou non le Congo à la disposition de l'effort de guerre ?*

4. AVANT-PROJET D'ACCORD TRIPARTITE (PREPARE PAR LE FOREIGN OFFICE)  
(F0371-30773-C/6637/49/4).

Le gouvernement du Royaume Uni et de l'Irlande du Nord, le gouvernement des Etats-Unis, d'Amérique et le gouvernement belge, reconnaissent dans le cadre de l'effort de guerre commun l'importance d'une réglementation organique des achats de produits en provenance du Congo belge et du Ruanda-Urundi, et de la fourniture au Congo de biens d'équipement industriels pour assurer la continuation et l'augmentation de la production de ces produits ont convenu ce qui suit :

art. 1.- Durant la période comprise entre le 1er septembre 1942 et le 31 décembre 1943, le gouvernement belge s'engage à mettre à la disposition des acheteurs de Grande-Bretagne et des Etats-Unis (y compris les départements et agences du gouvernement du Royaume-Uni ou du gouvernement des Etats-Unis) les quantités de biens exportables en provenance du Congo spécifiées dans la première liste de l'accord.

art. 2.- Les quantités stipulées dans la première liste de l'accord constituent seulement des minima; les achats ultérieurs de ces produits ou d'autres produits en provenance du Congo et destinés à être importés en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis en fonction des besoins courants et des stocks disponibles ne sont pas exclus de l'accord.

art. 3.- Les achats seront effectués à des prix qui ont été ou peuvent être convenus entre le gouvernement belge, d'une part et le gouvernement du Royaume-Uni ou le gouvernement des Etats-Unis suivant le cas, d'autre part.

art. 4.- Le paiement des achats couverts par cet accord sera effectué de la manière habituelle pour de tels achats. Si, cependant, il apparaît impossible d'exporter les quantités convenues, le gouvernement acheteur :

- a) dans le cas du cuivre, du coton et du copal, paiera et pourra prendre possession du solde non expédié et restant sur le territoire congolais durant le mois de décembre 1943;
- b) dans le cas de l'huile de palme, des noix palmistes et des arachides, paiera et prendra possession du solde non expédié et restant sur le territoire congolais au plus tard à la fin du mois de décembre 1943.

art. 5.- Le gouvernement du Royaume-Uni prendra si nécessaire toutes mesures requises de manière à ce que les produits mentionnés dans l'art. 1 ou toutes autres marchandises qui peuvent être achetées par le gouvernement du Royaume Uni, ne soient pas placées, suite à des réglementations douanières, dans une position moins favorable que les produits en provenance des colonies britanniques.

art. 6.- Le gouvernement du Royaume-Uni et le gouvernement des Etats-Unis feront tout leur possible, dans le cadre des restrictions et des limites imposées par l'effort de guerre, pour fournir au Congo les fournitures industrielles et autres qui sont spécifiées dans la troisième liste de cet accord.

art. 7.- Le gouvernement belge introduira si nécessaire et maintiendra au Congo une législation interdisant toutes transactions financières et commerciales qui seraient susceptibles d'assister une puissance avec laquelle les deux autres gouvernements contractants sont en guerre.

art. 8.- Le gouvernement belge introduira si nécessaire et maintiendra au Congo un système de contrôle des licences d'exportation qui sera coordonné, en principe et en pratique, avec le système en vigueur dans les territoires d'Afrique administrés par le gouvernement du Royaume-Uni.

art. 9.- Cet accord prend force à la date de sa signature.

En foi de quoi, les soussignés dûment autorisés par leurs gouvernements respectifs ont signé le présent accord et y ont apporté leurs sceaux.

Fait en trois exemplaires à Londres, le

1942.

## II. LES POSITIONS BELGES ET AMERICAINES

---

A la suite de ces réunions préalables, l'avant-projet est présenté aux Belges. Au cours des deux premières rencontres au Foreign Office, ceux-ci manifestent leurs réticences : ils font valoir que l'accord risquait d'entraîner des pertes en dollars pour le Congo étant donné que les achats en biens importés au Congo étaient, depuis l'occupation de la Belgique, effectués aux Etats-Unis; ils se montrent également réticents à perdre le client précieux qu'est l'Afrique du Sud avec laquelle, en vertu du nouvel accord, le Congo devait renoncer à traiter directement.

Du côté américain, il ne paraît pas y avoir au début beaucoup d'empressement à signer l'accord. Le Congo était de toute façon un client et un fournisseur important des Etats-Unis, plus important qu'il ne l'était pour les Britanniques. Ainsi s'explique la déclaration des représentants des ambassades américaines à Londres suivant laquelle "Washington conservait une attitude de sphinx dans toute cette affaire" (voir document n°6). Ce n'est qu'au mois de septembre 1942 que la position officielle du Département d'Etat est définie. Les exigences de ce dernier sont encore plus "dures" que celles du Foreign Office; en demandant que la Belgique entreprenne des "travaux de développement au Congo" et interdise l'augmentation des droits de douane, les Etats-Unis ne font rien moins qu'interférer avec le pouvoir de décision économique d'un pays tiers, ainsi que le suggère Jennen dans sa réponse aux propositions américaines.

### 5. COMPTE RENDU DE LA PREMIERE RENCONTRE ENTRE LES REPRESENTANTS DES GOUVERNEMENTS BELGE, AMERICAIN ET BRITANNIQUE DANS LE CADRE DE L'ACCORD TRIPARTITE (FO371-30773).

Au cours d'une rencontre au Foreign Office le 14 juillet, M. Makins remit au Vicomte de Lantsheere et à M. Jennen, représentant le gouvernement belge, et à MM. Schoenfeld et Steyne, représentant le gouvernement des Etats-Unis, l'avant-projet du nouvel accord tripartite sur le Congo belge. Les points suivants émergèrent de la discussion :

Il a été convenu que les négociations concernant les prix seraient conduites suivant la méthode habituelle et que la conclusion de l'accord serait indépendante de ces négociations. Le Vicomte de Lantsheere émit la suggestion en ce qui concernait l'art. 4 de l'accord qu'une clause soit insérée explicitant qu'il était mis fin aux obligations de la Belgique en ce qui concernait les exportations non effectuées au cours des dernières années. Le Vicomte de Lantsheere déclara également que le gouvernement belge souhaiterait voir figurer dans le texte une clause terminale. Cette clause ne mettrait pas nécessairement fin à l'accord en cas de cessation des hostilités, mais stipulerait que des consultations conjointes se dérouleront dans cette éventualité. M. Makins entreprit d'examiner cette question.

M. Jennen mentionna le fait qu'étant donné qu'en vertu du nouvel accord certains produits destinés auparavant aux Etats-Unis seraient livrés au Royaume-Uni et étant donné par ailleurs que le Congo recevrait davantage de biens d'équipement des Etats-Unis que du Royaume-

Uni, il était possible que le Congo belge se trouve à court de dollars (...). M. Makins souligna que cette situation était couverte par des arrangements préexistants prévus dans l'accord financier. Il estimait que, moyennant l'accord du Trésor britannique, il était préférable pour le Congo d'effectuer les paiements en sterling si ce dernier était à court de dollars. Il fut cependant convenu qu'il n'était pas possible de régler cette question avant que le programme d'achat et de fourniture au Congo, l'origine et la destination des différents produits, ne soient plus clairement établis.

M. Makins déclara qu'il y avait un point sur lequel il voulait attirer l'attention (...). Il s'avérait nécessaire de sauvegarder la position de l'Afrique du Sud. Il ne semble pas y avoir de grande difficulté à ce sujet. Même si certaines marchandises n'étaient pas réservées spécifiquement à l'Afrique du Sud (p.ex. l'huile de palme et les noix palmistes), aucune destination n'était spécifiée dans l'accord et la question pourrait être réglée par la commission conjointe des matières premières (...).

Il fut convenu que les représentants de la Belgique et des Etats-Unis remettraient le nouvel accord à leurs gouvernements respectifs et feraient connaître au Foreign Office leur avis sur la suite des négociations.

6. COMPTE RENDU DE LA SECONDE RENCONTRE ENTRE LES REPRESENTANTS DES GOUVERNEMENTS BELGE, AMERICAIN ET BRITANNIQUE DANS LE CADRE DE L'ACCORD TRIPARTITE (FO371-30774-C.8188/49/4).

Une seconde rencontre s'est déroulée au Foreign Office le 21 août en vue de discuter avec les représentants belges et américains du nouvel accord tripartite d'achat et de fourniture au Congo belge.

M. Harrison débuta en déclarant qu'étant donné le fait que l'accord belgo-britannique courant, expirant au 31 août, il serait bon de redéfinir la situation actuelle en fonction du nouvel accord. Tout d'abord, il suggéra de clarifier l'une ou l'autre objection qui avait surgi lors de la réunion précédente. Il fit circuler un amendement à l'art. 9 de l'avant-projet d'accord, amendement qui prévoyait qu'il serait mis fin à l'accord tripartite si les hostilités étaient suspendues avant le 31 décembre 1943. Il proposa ainsi que, pour répondre à la suggestion faite par le Vicomte de Lantsheere, une clause soit insérée dans le nouvel accord qui mette fin à toutes les obligations relatives aux fournitures et achats non effectués les années précédentes. Un simple échange de lettre entre M. Eden et M. Spaak suffirait. Ceci fut agréé et le projet de lettre de M. Eden à M. Spaak fut distribué (...).

M. Harrison donna ensuite un compte rendu du rapport émanant du Consul général de Sa Majesté à Léopoldville en ce qui concernait la préparation des listes. Tout d'abord, il se référa à une déclaration attribuée à M. de Vleeschauwer suivant laquelle il conviendrait de faire simplement allusion dans l'accord aux listes des produits, celles-ci devant être annexées à l'accord dans une phase ultérieure. M. Harrison souligna qu'il avait été convenu qu'il y aurait une liste commune de produits et que toutes les informations étaient actuellement disponibles pour établir une liste complète des produits et des quantités. M. Jennen convint qu'il en était ainsi et déclara qu'il venait de recevoir un long télégramme de Léopoldville donnant des informations détaillées sur les produits congolais disponibles

pour l'exportation. Il estimait toutefois que les produits en question devaient être répartis entre ceux exportés en Grande-Bretagne, ceux exportés aux Etats-Unis et ceux exportés en Afrique du Sud. Il souligna plus particulièrement qu'en ce qui concernait l'huile de palme, il préférerait traiter directement avec l'Afrique du Sud en matière de prix et de quantités. On lui fit remarquer que ceci était contraire au principe fondamental du nouvel accord qui prévoyait que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis achèteraient tous les produits congolais, pour les mettre dans un pool commun et que ces produits seraient ensuite répartis par la commission conjointe des matières premières à Washington. Ceci ne signifiait pas que l'on voulait interférer avec les réseaux commerciaux normaux et que l'on ne souhaitait pas que les produits congolais continuent, comme par le passé, à être vendus aux mêmes clients. Il était préférable, cependant, de conserver au nouvel accord toute sa flexibilité de telle sorte qu'en cas d'urgence, certaines marchandises puissent passer rapidement d'un acheteur à un autre. En ce qui concernait l'huile de palme, il semblerait que l'Afrique du Sud partage avec les Etats-Unis le point de vue que la Grande-Bretagne devait effectuer tous les achats. M. Jennen pourrait traiter de cette question avec M. Knight du Ministère du Ravitaillement. La question est laissée en suspens, M. Jennen déclarant qu'il n'avait pas encore examiné le télégramme de Léopoldville (...).

Les représentants des Etats-Unis déclarent de leur côté qu'ils n'ont reçu aucune instruction de Washington qui conserve une attitude de sphinx. Dans ces circonstances, ils assurent que Washington ne paraissait pas pressé et qu'à leurs yeux il serait préférable de postposer la signature de l'accord jusqu'à ce que les listes (de produits) soient complètes. Les représentants belges se montrent d'accord. Ils soulignent que l'accord anglo-belge actuel a été satisfaisant bien qu'il n'ait été signé que trois mois seulement avant qu'il ne vienne à expiration. (Les Belges) ne voyaient pas la raison pour laquelle on n'adopterait pas la même attitude dans le cas de l'accord tripartite. En outre ils préféreraient, pour des raisons politiques, publier une liste de biens de consommation qui seraient fournis au Congo en même temps qu'une liste des produits exportés par le Congo. Dans ces circonstances, il est convenu qu'après avis du Premier ministre belge et du Ministre des Colonies à son retour du Congo, il ne paraît pas opportun de signer l'accord avant que les listes ne soient établies étant donné que les produits congolais étaient de toute façon acheminés suivant le plan et les modalités convenus.

#### 7. POSITION OFFICIELLE DE WASHINGTON SUR L'ACCORD TRIPARTITE (F0371-30774-C/8492).

M. Schoenfeldt (ambassade des Etats-Unis auprès du gouvernement belge) convoqua une autre rencontre tripartite hier (1er septembre 1942) pour discuter des instructions que M. Biddle avait reçues de Washington. La rencontre était présidée par M. Biddle lui-même. Y assistaient : MM. Schoenfeldt et Steyne (USA), MM. Jennen et de Lantsheere (Belgique), M. Rea Price et moi-même (Royaume-Uni). (...) Les points discutés furent les suivants :

- 1) Washington marquait son accord à ce que, si les Belges le désiraient, une clause soit ajoutée à l'accord, clause qui prévoyait qu'il serait mis fin à l'accord avant décembre 1943, si le territoire belge était libéré avant cette date (...);
- 2) Washington estimait qu'aucune difficulté ne surviendrait en ce qui concernait la question des devises étant donné qu'en vertu de l'art. 4 de l'accord financier anglo-belge, le gouvernement de Sa Majesté s'engageait à fournir au gouvernement belge tous les dollars requis par lui dans la mesure où ceux-ci ne provenaient pas de ses propres ventes aux Etats-Unis. Les délégués belges adoptèrent le point de vue que cet article avait été rédigé pour des cas hypothétiques qui ne s'étaient de toute façon pas produits. Etant donné que le Congo devait davantage compter sur les Etats-Unis pour ses importations, ils pourraient se trouver à court de dollars et préféreraient, si possible, ne pas invoquer l'art. 4 de l'accord financier. Les Américains déclarèrent que cette question devait être entièrement réglée entre les Belges et le Royaume-Uni. Ils ne se sentaient en rien concernés par cette affaire. Il fut convenu que M. Jennen en discuterait d'abord avec M. Fraser (Treasury)(...);
- 5) le gouvernement des Etats-Unis souhaitait un ajout à l'article 1 qui lui donnerait une option sur tout surplus des produits destinés aux Etats-Unis;
- 6) le gouvernement des Etats-Unis désirait qu'un article soit ajouté à l'accord qui stipulerait que le gouvernement belge s'engagerait à poursuivre tout travaux de développement qui seraient nécessaires (à l'augmentation de la capacité productive du Congo), autoriserait le gouvernement ou des commissions prévues à se rendre au Congo dans ce but et faciliterait leurs activités auprès des autorités congolaises. M. Schoenfeldt réalisait que ceci était une requête plutôt délicate. M. de Lantsheere souligna que cette proposition n'avait rien à voir avec un accord d'achat et que de toute façon le gouvernement belge s'en tenait au principe défini par la Convention de St-Germain. Il estimait, toutefois, pouvoir trouver un moyen de satisfaire les Américains en dehors du contexte de l'accord tripartite;
- 7) le gouvernement américain suggérait également qu'on fasse figurer dans l'accord une clause concernant l'augmentation des droits de douane au Congo pour tous les biens fournis aux deux gouvernements contractants. Le gouvernement américain a en effet appris que les droits sur les noix de palme et l'huile de géranium avaient été augmentés récemment. M. Jennen déclara que ceci constituerait une interférence avec les pouvoirs du gouvernement congolais, lequel utilisait les droits d'accise et de douane pour encourager ou décourager la production de certaines marchandises. Il suggéra que cette question soit réglée en incluant les droits dans le prix total convenu, lequel ne serait pas affecté par des modifications de tarif ultérieures.

(s) J.K. Roberts

Le 1er septembre 1942.

### III. LES REACTIONS AU CONGO

---

Dès le lendemain de l'invasion allemande, une certaine confusion existait au Congo quant à l'attitude à adopter vis-à-vis de la guerre. Tandis que le gouverneur général Ryckmans et le gouvernement belge de Londres déclaraient solennellement leur "fidélité à l'alliance" et leur volonté de servir et de combattre au service des puissances alliées, certains milieux d'affaires se montraient beaucoup plus "neutralistes". Lors d'une visite effectuée à Elisabethville en janvier 1941, A. de Vleeschauwer avait dénoncé le défaitisme qui régnait au Katanga; certains chefs d'entreprises reprochaient au gouvernement Pierlot de "trop surmener la machine congolaise au profit des Anglais" et étaient partisans d'un certain attentisme. On alla même jusqu'à parler de complot au Katanga, complot qui aurait réuni à Elisabethville les responsables des grandes sociétés de la place - Union Minière du Haut-Katanga et B.C.K. -, des magistrats et Mgr de Hemptinne, vicaire apostolique au Katanga. D'après M. Lovens, s'il n'y eut pas de complot, il y eut en tout cas une série de concertations où l'on rechercha les moyens d'infléchir la politique du gouvernement général dans le sens de la neutralité (1).

Les documents suivants (8 et 9) nous fournissent des indications sur l'attitude adoptée par les milieux d'affaires du Katanga au moment où, au Foreign Office, on commence à négocier l'accord tripartite; ils paraissent démentir la thèse suivant laquelle, au début de 1941, le courant neutraliste aurait perdu de sa virulence en raison des satisfactions apportées par les accords financiers et économiques belgo-britanniques de janvier 41. L'opposition de ces milieux aux principes de l'accord tripartite surprend visiblement le Foreign Office qui, tenté d'abord par la manière forte, s'efforce finalement de trouver un terrain de conciliation avec les milieux d'affaires concernés et présents à Washington.

Comme le révèle le document n°8, le Foreign Office escompte un soutien du gouvernement belge et en particulier du ministre des Colonies aux accords tripartites ou tout au moins aux principes généraux défendus dans ces accords; il perdra bientôt ses illusions à mesure que les négociations s'enliseront.

#### 8. OBSTRUCTION DES AUTORITES CONGOLAISES EN MATIERE DE SOUMISSION DES BESOINS (F0371-30774-C/8330).

##### Minute du F.O.

(...) On savait qu'il existait une opposition considérable en ce qui concernait les importations vers le Congo. (...) mais (le dernier télégramme reçu) montre que cette opposition est beaucoup plus importante qu'on ne le pensait. M. Shepherd a maintenant modifié son point de vue exprimé dans son télégramme n°304, à savoir qu'il serait préférable de retarder la signature de l'accord plutôt que de risquer une détérioration des relations (anglo-belges) par une action trop rapide (...)

---

(1) M. Lovens, op. cit., pp. 181 et sv.

Cette opposition est représentée au Congo par les grandes compagnies, particulièrement l'Union Minière, par M. Baseleer (Banque du Congo belge) et, aux Etats-Unis, par M. Horn, chef de la mission belge d'achat. Leur attitude vis-à-vis de la guerre est celle de neutralité. Ils ont l'intention de retirer les plus grands profits de nos besoins en produits congolais.

Les arguments politiques en cette matière sont que tout échec dans notre tentative serait une défaite tant pour nous que pour M. de Vleeschauwer qui s'est engagé à maintenir une politique de discipline en ce qui regarde le Congo. L'échec de M. de Vleeschauwer aurait également des répercussions sur la position du gouvernement belge. En outre, les activités des importateurs congolais ont eu pour résultat de drainer les dollars du Congo dans une proportion telle que, contrairement à ce que nous attendions, nous ne tirons aucun profit de l'accord financier (de 1941). Dans un télégramme récent, M. Logie souligne que les énormes dépenses en dollars du Congo égaleront finalement les fournitures de matières premières aux Etats-Unis et ceci à nos dépens. En outre, le Congo reçoit des quantités de marchandises hors de proportion avec ses besoins réels.

A l'heure actuelle, il est de l'intérêt des éléments "neutres" au Congo de retarder la préparation des listes des biens importés étant donné qu'ils peuvent obtenir des quantités illimitées de fournitures en provenance des Etats-Unis. La manière de contrer ceci est, en dernier ressort, d'obtenir des autorités américaines qu'elles refusent les permis d'exporter pour les produits achetés par M. Horn jusqu'à ce que les listes soient élaborées. Washington pourrait peut-être sonder l'opinion du gouvernement américain sur ce point.

Il apparaît certain que M. de Vleeschauwer est au bout de son rouleau et qu'il lui est nécessaire de faire quelque chose pour sauver la face et sortir les négociations tripartites de l'impasse. La première étape devrait consister à entrer en consultation avec les départements concernés, c'est-à-dire le Ministère du Ravitaillement, le Ministère des Approvisionnements, le Trésor, le "Board of Trade" et, avec les Américains, effectuer des représentations parallèles auprès du gouvernement belge.

M.J.A. Spears, 28 août 1942.

9. TELEGRAMME DU FOREIGN OFFICE A WASHINGTON, N°550, 8.9.1942  
(F0371-30774-C/8511/49/4).

Les spécialistes anglais et américains en biens de consommation présents au Congo rapportent des manoeuvres d'obstruction de la part des autorités congolaises dans leur travail de préparation des listes des produits congolais qui doivent être inclus dans l'accord tripartite. De Vleeschauwer semble avoir sincèrement essayé de changer la situation, mais a été incapable de faire prévaloir sa volonté face à l'opposition délibérée provenant de certains milieux industriels et financiers influents au Congo. Ceux-ci sont convaincus qu'il est de leur intérêt d'essayer d'obtenir des fournitures américaines via la mission belge d'achat aux Etats-Unis, et d'ignorer les efforts américains et britanniques visant à établir un planning commun. L'opposition la plus déterminée (...) vient principalement de Baseleer, directeur de la Banque du Congo, et de Horn (mission belge d'achat à Washington). Le premier est actuellement en route pour New York. Il apparaît que Horn effectue des achats aux Etats-Unis sur une base extravagante et cherche des permis d'exportation de biens de consommation sans se référer au travail de coordination entrepris par Day et Cadbury, les experts américains et anglais présents au Congo.

Le Consul général de Sa Majesté à Léopoldville rapporte qu'un nombre considérable de véhicules ont été achetés par la mission belge pour lesquels elle requiert actuellement des permis d'exportation. Par ailleurs, le Congo belge semble avoir réussi à obtenir un traitement de faveur en ce qui concerne l'envoi de pneus en provenance des Etats-Unis.

Day a cablé au Département d'Etat pour recommander que la question des achats congolais soit traitée avec l'ambassadeur de Belgique aux Etats-Unis. Les difficultés actuelles devraient lui être présentées avec fermeté; il faudrait également lui demander une plus grande assistance du Congo dans la préparation des listes de besoins nécessaires à l'effort de guerre. Day va jusqu'à suggérer que l'on suspende les permis d'exportation des USA pour les biens de consommation qui ne sont pas directement associés avec la production de matériels stratégiques, jusqu'à ce que le rapport final de Day et Cadbury nous soit soumis. Etant donné le fait que les fournitures en provenance du Congo nous proviennent sans problème, nous ne pensons pas qu'une telle action doive être entreprise à ce stade : elle pourrait être interprétée par les Belges comme une menace délibérée. Après consultation avec les Américains ici, nous considérons que la première étape devrait consister pour les autorités américaines à essayer d'"éduquer" MM. Baseleer et Horn. Si ce moyen ne donne pas de résultats, et si les permis d'exportation de biens non essentiels peuvent être graduellement suspendus par les Etats-Unis en invoquant le système de priorité et de contrôle à l'exportation, nous considérons que ceci pourrait susciter un état d'esprit plus raisonnable au Congo. Prière de discuter cette question avec le Département d'Etat et de souligner que les activités indépendantes de Horn sont contraires aux vœux initiaux que les autorités américaines et nous-mêmes avons émis, à savoir que les besoins du Congo belge doivent être traités comme un tout. Si Horn et Baseleer pouvaient se rendre compte que l'intérêt du Congo serait mieux servi par un programme composite d'importations, et si Horn et Baseleer faisaient savoir cela au Congo, le travail des experts serait plus fructueux et le retard délibéré pris à la confection des listes serait raccourci.

L'ambassade des Etats-Unis auprès du gouvernement belge a déjà télégraphié au Département d'Etat à propos de l'attitude de non coopération de la part de certains intérêts économiques au Congo et a suggéré qu'une action soit entreprise dans le sens décrit dans le paragraphe précédent.

Le 28 août, une minute du Foreign Office fait état de ce que les Belges demandent des prix extravagants pour l'huile, un produit qui intéresse les Anglais. M. Jennen menace également de vendre de plus grandes quantités d'huile à l'Afrique du Sud. On se demande alors notamment au Ministère du Ravitaillement si, pour contrecarrer l'opposition belge, on ne ferait pas mieux d'inclure l'Afrique du Sud dans l'accord tripartite. Spears, du Foreign Office fit toutefois valoir que "l'inclusion de l'Afrique du Sud dans le nouvel accord affaiblirait notre position dans nos négociations avec les Belges et diminuerait notre contrôle sur le programme de production du Congo; elle "impliquerait que l'Afrique du Sud recevrait autant de fournitures du Congo que précédemment (...)" . Or, "il est probable que nous serons de plus en plus réticents à accorder à l'Afrique du Sud le traitement privilégié qu'elle reçoit du Congo à l'heure actuelle"; et enfin que cette inclusion ne réglerait de toute façon pas la question du contrôle sur les importateurs privés sud-africains (F0371-30774-C/8353).

*Ces différents incidents rendaient aléatoire une conclusion rapide de l'accord tripartite. Dans le document suivant, il apparaît visiblement que les Anglais sont d'ailleurs les seuls à vouloir s'intéresser activement à la conclusion d'un accord; les représentants américains qui ont tout à gagner, comme on le verra plus loin, à maintenir une situation ambiguë, parviennent à convaincre les Britanniques de ne pas heurter les Belges de front. Ils ont compris mieux que le gouvernement britannique que "les véritables personnes qui comptaient étaient les hommes d'affaires" et non les hommes politiques de Londres; c'est cette stratégie qu'ils allaient utiliser à l'avenir, alors que les Britanniques joueront jusqu'au bout le jeu de la diplomatie officielle.*

10. COMPTE RENDU DE LA DEUXIEME RENCONTRE ENTRE LES REPRESENTANTS DES ETATS-UNIS A LONDRES ET MM. REA PRICE (FOREIGN OFFICE) ET FRASER (TREASURY) DANS LE CADRE DE L'ACCORD TRIPARTITE (FO371-30774).

M. Schoenfeldt et M. Steyne (Ambassade des Etats-Unis auprès des gouvernements alliés) ont rencontré ces jours derniers M. Rea Price et M. Fraser pour discuter des questions congolaises (...). A la suite de ces rencontres, M. Schoenfeldt a demandé à M. Price et moi-même de dîner avec lui hier soir pour discuter de la stratégie à adopter. M. Rea Price lui avait déjà mentionné la possibilité pour M. Lyttelton et M. Biddle d'approcher M. Pierlot à son retour du Congo. M. Schoenfeldt déclara que M. Biddle et lui-même se demandaient si cette rencontre pouvait s'avérer utile. Ils estimaient :

- 1) que, étant donné que nous recevions du Congo nos fournitures d'une manière satisfaisante et que nous n'étions pas spécialement pressés de signer l'accord, il apparaissait prématuré de déclencher notre grosse artillerie à propos de la question des importations;
- 2) que, étant donné que nous n'avions pas les listes belges et n'étions pas spécialement pressés de les obtenir, il apparaissait prématuré de lancer une protestation officielle;
- 3) qu'une telle protestation mettrait les Belges sur leur garde;
- 4) qu'il pourrait être avantageux de ne pas trop insister pour obtenir les chiffres du programme d'importation. Il n'était pas certain que nous serions en état de répondre aux besoins des Belges. Il était peut-être préférable de laisser les Belges aussi longtemps que possible espérer sans que nous nous engagions en quoi que ce soit. En fait, de notre point de vue, l'idéal serait de signer l'accord sans y annexer une liste d'importations;
- 5) que M. Pierlot était peut-être un "mauvais cheval" dans tout cela et que lui faire des représentations serait inutile. Les véritables personnes qui comptaient étaient les hommes d'affaires importants au Congo. D'où l'impérieuse nécessité de ne leur laisser aucun doute sur nos positions lors de leur visite à Washington (...).

Si la ligne de conduite ci-dessus était adoptée, nous enverrions un télégramme à M. Shepherd pour lui expliquer que nous n'étions pas pressés de signer l'accord et pour lui demander s'il était réellement important et utile pour nous d'agir suivant la ligne qu'il suggérait. S'il insistait, nous serions amenés à reconsidérer notre position. Pendant ce temps, les Américains télégraphieront à Washington pour insister que l'on effectue les pressions nécessaires auprès des hommes d'affaires du Congo à Washington (...).

J.K. Roberts, 4 septembre 1942.

#### IV. LA REPRISE DES NEGOCIATIONS

---

Durant le mois de décembre 1942, les pourparlers à propos de l'accord reprennent, cette fois-ci à Washington; ils se déroulent entre le Département d'Etat et A. de Vleeschauwer. A la suite de ces discussions, un avant-projet modifié d'accord fut mis en circulation. Au terme de ce nouvel avant-projet, la Belgique

- a) entendait contrôler la destination des biens exportés dans le cas où la commission conjointe des matières premières estimait devoir réaffecter ces biens vers d'autres destinations que celles originellement prévues. Le souci du gouvernement belge était ici de ne pas perdre les avantages financiers et commerciaux d'une vente directe au profit d'un pays intermédiaire. Il était en effet loisible aux commissions conjointes, dont seuls les Etats-Unis et la Grande-Bretagne faisaient partie, de revendre à un prix supérieur les produits d'exportation du Congo;
- b) demandait que la Grande-Bretagne accorde au Congo le même traitement préférentiel qu'aux colonies britanniques;
- c) insistait pour qu'une partie des matières premières du Congo soient réservées pour les besoins de la Belgique libérée.

Le Foreign Office, qui craint que le vent tourne à son désavantage, réagit vigoureusement à ces prétentions; ses commentaires sur le nouvel accord sont contenus dans une minute (FO371-34286-C/2175) du 26 février 1943. Dans cette minute, les Britanniques font valoir que le Ministre des Approvisionnements était excédé de la manière dont les Belges affectaient à d'autres destinataires les produits qu'ils avaient convenu de vendre à la Grande-Bretagne. En ce qui concernait les prix, le Foreign Office se plaignait de ce que la Belgique les haussait constamment par le biais de taxes à l'exportation et de ce que les contribuables britanniques et américains payaient pour les produits du Congo plus qu'ils ne devaient. Le Foreign Office fit remarquer qu'un traitement préférentiel "colonial" avait originellement été consenti aux Belges moyennant la mise de leur or à la disposition de la Grande-Bretagne et étant entendu que les Belges paieraient les mêmes prix que les territoires coloniaux britanniques. "Maintenant que les prix belges sont de loin supérieurs à ceux payés aux colonies anglaises, il conviendrait d'avertir les Belges de ce que nous leur retirerons le traitement préférentiel accordé aux colonies à moins que nous ayons des assurances satisfaisantes en matière de taxe à l'exportation". Enfin, le Foreign Office opposait au troisième desiderata des Belges, les considérations suivantes :

- 1) tout changement d'affectation des produits entraînerait des difficultés de programmation tant pour la Commission conjointe des matières premières que pour le Ministère des Approvisionnements;
- 2) les besoins des pays libérés devaient provenir des sources "les plus adéquates et en rapport avec les circonstances qui prévaudront à cette période";
- 3) étant donné les difficultés prévisibles de transport, seules les marchandises les plus utiles pourront être transportées; or, la plupart des produits congolais (destinés à la Belgique) sont d'importance secondaire);

- 4) la Belgique n'était pas le seul pays occupé à avoir des dépendances coloniales. Si tous les autres territoires devaient se réserver leurs produits locaux pour leurs propres besoins urgents, une brèche serait largement ouverte dans le programme des commissions conjointes".

Suite à ces objections, le Foreign Office proposa une nouvelle version de l'avant-projet d'accord "telle qu'elle avait été approuvée par nous-mêmes et l'ambassade américaine auprès du gouvernement belge".

11. AVANT-PROJET REVISE DE L'ACCORD TRIPARTITE DE FOURNITURE ET D'ACHAT ENTRE LES GOUVERNEMENTS DU ROYAUME-UNI, DES ETATS-UNIS ET DE BELGIQUE (FO371-34286-7/49/4).

(...)

Art. 1.- Le gouvernement belge, désireux d'apporter sa contribution la plus complète possible au pool commun des ressources en matières premières et de les mettre à la disposition des Nations Unies, entreprendra de fournir les surplus exportables des produits du Congo aux destinataires désignés par la Commission conjointe des matières premières ou la Commission conjointe du ravitaillement et ce entre le 1er septembre 1942 et le 31 décembre 1943 inclus.

Art. 2.-

- 1) en accord avec le principe énoncé dans l'art. 1, le gouvernement belge s'efforcera dans toute la mesure du possible de mettre à la disposition des acheteurs du Royaume-Uni ou des Etats-Unis, y compris les firmes privées, les départements ou agences des gouvernements du Royaume-Uni et des Etats-Unis, ou aux personnes désignées par ces gouvernements qui résideraient en dehors de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis les quantités de produits d'exportation en provenance du Congo qui sont énumérés dans la première liste de cet accord;
- 2) les gouvernements du Royaume-Uni et des Etats-Unis s'efforceront dans toute la mesure du possible d'effectuer l'achat des quantités de biens exportés énumérés dans la première liste de cet accord.

Art. 3.- Tout changement dans la destination des biens mentionnés dans la première liste de l'accord sera notifié au gouvernement belge.

Art. 4.- Les quantités des biens d'exportation auxquels il est fait mention dans l'art. 2 de cet accord de même que toutes les quantités additionnelles destinées à la Grande-Bretagne et aux Etats-Unis seront vendues et achetées à des conditions approuvées par le gouvernement belge d'une part, et, s'il le désire, par le gouvernement du Royaume-Uni et le gouvernement des Etats-Unis d'autre part, pourvu cependant que rien ne vienne interférer avec des contrats existants à la date à laquelle cet accord entrera en application.

Art. 5.- Le gouvernement belge, en collaboration avec les gouvernements du Royaume-Uni et des Etats-Unis, fera tous les efforts possibles pour augmenter le potentiel de production du Congo dans le but de satisfaire aux besoins des Nations Unies et de la manière qui paraît la plus conforme à ce but en accord avec les moyens disponibles.

Art. 6.- Le gouvernement du Royaume-Uni prendra, si nécessaire, toutes mesures requises pour que les produits mentionnés à l'art. 2 ou toutes autres marchandises qui peuvent être achetées par le gouvernement du Royaume-Uni ne soit pas placés, suite à des réglementations

douanières, dans une position moins favorable que les produits en provenance des colonies britanniques.

Art. 7.- Le gouvernement du Royaume-Uni et le gouvernement des Etats-Unis s'engagent à faire tout leur possible dans le cadre des restrictions et des limites imposées par l'effort de guerre, pour fournir au Congo les fournitures industrielles et autres qui sont spécifiées dans la seconde liste de l'accord. Cette liste sera revue tous les trois mois.

Art. 8.-

- 1) le gouvernement belge fera toutes les demandes nécessaires pour que les mesures administratives et une législation ad hoc empêchant des transactions financières et commerciales qui soient en contradiction avec la politique commune des Nations Unies soient maintenues ou, si nécessaire, introduites au Congo;
- 2) ces mesures ou cette législation comprendront un système de contrôle des licences d'exportation qui sera coordonné, en principe et en pratique, avec le système en vigueur dans les territoires d'Afrique administrés par le gouvernement du Royaume-Uni.

Art. 9.- L'accord entrera en vigueur le 1er septembre 1942. Il restera en vigueur jusqu'au 31 décembre 1943 pourvu que, dans l'éventualité où les hostilités entre les trois gouvernements contractants et l'Allemagne seraient suspendues par la signature d'une armistice générale ou dans le cas où le territoire belge serait libéré de l'occupation ennemie, des consultations se tiennent immédiatement entre les trois gouvernements contractants pour déterminer si l'accord reste en vigueur, s'il est modifié ou s'il y est mis fin. Si aucune décision n'est acceptable aux trois gouvernements contractants, l'accord prendra fin trois mois après la signature de l'armistice ou trois mois après la libération du territoire belge, la date la plus récente étant retenue.

Art. 10.- Si cet accord ne prend pas fin comme prévu dans l'art. 9, des négociations seront amorcées au plus tard le 31 octobre 1943 afin de revoir les accords d'achat et de fourniture concernant le Congo belge.

En foi de quoi, les soussignés dûment autorisés par leurs gouvernements respectifs ont signé le présent accord et y ont apposé leurs sceaux. Fait en 3 exemplaires à Londres le 1942 en langue anglaise et française, les deux textes étant authentiques.

*Le nouveau texte "anglo-américain" élaboré par le Foreign Office manifeste un durcissement des Britanniques qui refusent de tenir compte des arguments défendus par les Belges. Trois articles marquent une volonté opiniâtre de mettre le Congo sous la "tutelle" des comités conjoints, c'est-à-dire en pratique du Royaume-Uni et des Etats-Unis qui y sont seuls représentés. Ainsi, dans le troisième article, il est prévu que le gouvernement belge sera seulement "notifié" des changements de destination des produits alors que les Belges insistaient pour participer au pouvoir de décision dans ce domaine; l'article 5 enjoint le gouvernement belge d'augmenter sa capacité productive au Congo, un point qui avait été soulevé par le représentant des Etats-Unis au cours d'une réunion précédente (voir document n°7) et qui avait été considéré par les Belges comme une interférence dans les affaires intérieures du Congo; quant à l'article 9, s'il prévoyait que l'accord resterait en vigueur jusqu'à la signature d'un*

*armistice général ou à la libération du territoire belge, il appartenait aux trois gouvernements de décider de la résiliation de l'accord tripartite, ce dernier ne pouvant en tout cas prendre fin que trois mois après la libération, ce qui aux yeux du gouvernement belge ne résolvait pas la question des secours d'urgence à apporter aux pays libérés.*

*Ce furent ces deux derniers articles qui firent l'objet des rencontres suivantes entre Belges, Britanniques et Américains au Foreign Office. Ces réunions seront les dernières; elles aboutiront en fait à un constat de carence, aucun accord ne pouvant être réalisé sur les questions de principe.*

*Au cours de la dernière séance qui fut une réunion "au sommet" puisque des personnalités de haut rang y participaient tant du côté anglais (Major Morton) que du côté belge (P.H. Spaak, A. de Vleeschauwer), les Britanniques perdront leurs dernières illusions sur le Ministre des Colonies qui marqua ouvertement et activement son hostilité au projet d'accord. P.H. Spaak, nettement plus accommodant, intervint peu dans les débats et laissa à de Vleeschauwer le soin de défendre le point de vue belge.*

12. COMPTE RENDU DE LA TROISIEME RENCONTRE AU FOREIGN OFFICE ENTRE LES REPRESENTANTS BELGES, ANGLAIS ET AMERICAINS DANS LE CADRE DE L'ACCORD TRIPARTITE (FO371-34287-C/4)

Une rencontre s'est tenue le 14 avril au Foreign Office pour discuter de l'avant-projet de l'accord tripartite sur le Congo belge. Etaient présents : M. Harrison (Foreign Office), président de séance, M. Schoenfeldt (Ambassade des Etats-Unis auprès des gouvernements alliés à Londres), M. Steyne (Ambassade des Etats-Unis), le Vicomte de Lantsheere (Ambassade de Belgique), M. Jennen (Ministère belge des Colonies), M. Spears (Foreign Office).

Le Vicomte de Lantsheere déclara qu'il pouvait maintenant donner le point de vue du Ministre belge des Colonies sur l'avant-projet (...).

Art. 1.- Le Vicomte de Lantsheere déclara avoir compris que le point de vue des Etats-Unis à propos de l'art. 1 était que les Belges mettaient à la disposition des Nations Unies la totalité des surplus exportables en provenance du Congo. Le point de vue belge était toutefois que l'article en question constituait une simple déclaration de principe indiquant l'intention du gouvernement belge de mettre les surplus exportables nécessaires à l'effort de guerre, à la disposition des Nations Unies. Les Belges soulignaient qu'on ne pouvait attendre d'eux de soustraire tous leurs produits du marché au cas où les commissions conjointes alliées en auraient besoin. Si les commissions désiraient des produits non mentionnés dans l'accord, les Belges feraient de leur mieux pour les satisfaire. Il fut convenu que cette question pourrait être réglée par l'insertion de mots "mentionnés dans cet accord" après les mots "entreprendra de fournir les surplus exportables des produits du Congo" (...).

Art. 3.- Le Vicomte de Lantsheere déclara que le gouvernement belge souhaitait que l'on remette les mots "seront approuvés par le gouvernement belge" (au lieu de "seront notifiés au gouvernement belge") à la fin de cet article. Bien que le gouvernement belge avait conscience de ce que la Commission conjointe (des matières premières) ait besoin d'une autorité incontestée sur le processus de répartition des produits, il souhaitait que l'on spécifie clairement dans l'accord

que ceci constituait une nouvelle vente du produit en question et non pas une revente et que ce nouvel acte de vente devait être approuvé par le gouvernement belge. M. Schoenfeldt déclara que (...) ceci constituerait une atteinte au bon fonctionnement des commissions conjointes et ne pouvait être accepté. Après une longue discussion, le Vicomte de Lantsheere déclara qu'il pensait qu'il serait possible pour le gouvernement belge de laisser tomber les amendements pourvu qu'il soit bien entendu à Londres et à Washington que tout changement de destinataire compliquerait en fait un nouveau contrat qui devait avoir l'approbation du gouvernement belge. Il déclara cependant devoir demander des instructions plus précises sur ce point (...).

Art. 9.- Le Vicomte de Lantsheere déclara que cette clause présentait des difficultés considérables étant donné que pour des raisons politiques, le gouvernement belge estimait devoir disposer des produits du Congo pour la Belgique libérée. Il souhaitait donc une clause spéciale qui permette au gouvernement belge d'entrer en possession de certains produits essentiels pour la Belgique et ce en dépit de tous les engagements pris, dès la signature de l'armistice ou dès la libération d'une partie substantielle du territoire belge occupé. Il lui fut signifié que ceci allait à l'encontre des programmes de secours qui étaient actuellement en discussion (à Atlantic City). Le Vicomte de Lantsheere déclara que le gouvernement belge ne pouvait pas compter sur l'issue heureuse de ces négociations et désirait avoir des garanties contre tout reproche éventuel d'avoir signé un accord qui excluait les besoins belges d'urgence. M. Schoenfeldt déclara qu'il ne pensait pas que son gouvernement marquerait son accord à une pareille clause; elle impliquerait en effet que l'on fasse passer les besoins nationaux avant la défaite de tous les ennemis, y compris le Japon et que l'on violait publiquement le principe du pool commun des ressources pour les besoins des territoires libérés, principe qui était défendu par son gouvernement. Il déclara qu'il préférerait que cette clause soit abandonnée et qu'on lui substitue une simple clause autorisant les parties contractantes à signaler que l'accord se termine à une période donnée. Ceci ne porterait pas préjudice à la possibilité d'arriver à un accord à propos du pool commun. M. Harrison marqua son approbation à cette argumentation et suggéra qu'une phrase soit ajoutée qui autorise l'utilisation des produits du Congo pour l'aide à la Belgique libérée en tenant compte des disponibilités en matière de transport et de l'avis des gouvernements anglais et américain. Il fut décidé de reformuler l'avant-projet de telle sorte que la position du gouvernement belge soit sauvegardée sans que les principes généraux auxquels les gouvernements anglais et américain adhéraient soient compromis. Le Vicomte de Lantsheere déclara qu'il lui fallait demander des instructions plus précises sur ce point (...).

13. COMPTE RENDU DE LA QUATRIEME RENCONTRE AU FOREIGN OFFICE ENTRE LES REPRESENTANTS ANGLAIS ET BELGES DANS LE CADRE DE L'ACCORD TRIPARTITE (F0371-34288-C/5248).

A la requête du Ministre belge des Affaires étrangères, une rencontre eut lieu au Foreign Office le 7 mai afin de discuter avec lui et le Ministre belge des Colonies de diverses questions concernant le Congo belge.

Etaient présents : M. Strang (Foreign Office), président de séance, M. Spaak (Ministre belge des Affaires étrangères), M. de Vleeschauer (Ministre belge des Colonies), le Vicomte de Lantsheere (ambassade de Belgique), M. Jennen (Ministère belge des Colonies), Sir Lancelot

Oliphant (ambassadeur de Sa Majesté auprès du gouvernement belge), le Major Morton (conseiller du Premier ministre), M. Larey (Ministère des Approvisionnements), M. Harrison (Foreign Office), M. Spears (Foreign Office).

M. Sprang expliqua que la rencontre avait été provoquée dans le but de discuter de différents points que le gouvernement belge pensait pouvoir régler par une discussion amicale. A sa requête, M. Spaak ouvrit la discussion en donnant une synthèse du point de vue belge sur l'accord tripartite, d'achat et de fourniture. La signature de l'accord avait déjà six mois de retard, et le gouvernement belge était inquiet de ce que l'on ne pouvait se mettre d'accord sur l'avant-projet. Il lui apparaissait qu'il existait trois divergences fondamentales :

- a) en ce qui concerne les fournitures au Congo, il n'y avait, dans le chef des Anglais et des Américains, pas d'engagement comparable à la promesse belge de mettre à la disposition des commissions conjointes les surplus exportables de matières premières. Il fut convenu que ceci ne présentait pas de grande difficulté et que la nouvelle formulation proposée dans l'art. 2 de l'avant-projet d'accord qui stipulait que "le gouvernement belge s'efforcera dans toute la mesure du possible de livrer les produits du Congo mentionnés dans l'accord", arrangerait cette question (...);
- b) la seconde difficulté était liée au principe de répartition des produits d'exportation par les commissions conjointes. M. de Vleeschauwer expliqua qu'à ses yeux, la mission des commissions conjointes était en premier lieu de contrôler la destination des fournitures essentielles pour les besoins de guerre (...). Il apparaissait maintenant que le point de vue des Etats-Unis (...) était de revendre à d'autres consommateurs les fournitures qui étaient sujettes à un changement de destination. Ce principe ne pouvait être accepté par le gouvernement belge qui désirait superviser les contrats relatifs aux ventes des produits congolais et garantir que la personnalité juridique du Congo belge en tant que producteur soit préservée. Ainsi, dans le cas de la fourniture du coton à l'Espagne, le gouvernement belge avait des raisons politiques de vouloir contrôler les termes de la vente de manière à ce qu'une pression soit appliquée sur le gouvernement espagnol afin d'influencer leur politique à l'égard des prisonniers politiques belges en Espagne. Le gouvernement belge désirait également que les bénéfices retirés de semblables transactions aillent au Congo belge qui en était de droit propriétaire. Pour cette raison, le gouvernement belge devait être informé et devait approuver les termes suivant lesquels les fournitures du Congo destinées aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni seraient revendues à un pays tiers. Le gouvernement belge était responsable des engagements financiers pris par le Congo, ce qui n'était pas le cas des colonies britanniques, et le contrôle des contrats d'exportation congolais était important pour les Belges d'un point de vue financier. En outre, des négociations directes entre le Congo belge et les pays consommateurs de ces produits étaient souvent importantes pour le Congo car il pouvait ainsi obtenir en échange des fournitures vitales en provenance des pays vers lesquels il exportait; ainsi le gouvernement belge désirait pouvoir stipuler qu'en échange des exportations de caoutchouc vers l'Afrique du Sud, ce dernier s'engagerait à fournir des pneus au Congo belge.

A la question de savoir si l'inclusion de l'Afrique du Sud dans l'accord faciliterait les choses pour le gouvernement belge, M. de Vleeschauer répondit affirmativement. Le gouvernement belge souhaitait également l'entrée du Canada dans l'accord. La meilleure solution à ce problème serait cependant que le gouvernement belge soit représenté au sein des commissions conjointes à Washington (...). Cette représentation belge n'interfèrerait en rien avec l'administration des commissions puisqu'elle permettrait de prendre des décisions sur place (...).

Au cours de la discussion qui suivit, il fut souligné qu'il existait diverses difficultés dans ce domaine et en particulier que l'inclusion d'un représentant belge créerait un précédent pour d'autres pays producteurs qui souhaiteraient également être représentés dans les commissions. Le gouvernement des Etats-Unis était le partenaire principal dans les commissions conjointes et aucune décision ne pouvait être prise sans le consulter.

Le système de commissions conjointes fut également considéré en relation avec la question des fournitures au Congo belge. M. de Vleeschauer déclara que le rapport qui présentait les vues conjointes des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la Belgique n'avait pas été respecté par le gouvernement du Royaume-Uni qui tendait à réduire les recommandations contenues dans ce rapport à celles de la mission Day et Cadbury. Les exportateurs anglais étaient soucieux de vendre leurs produits au Congo. Celui-ci devait recevoir un traitement généreux en contrepartie de sa contribution aux fournitures de guerre livrées aux Nations Unies. La division entre "hémisphères occidentaux et orientaux" n'apparaissait pas fonctionner d'une manière satisfaisante étant donné que les fournitures que le Congo était censé recevoir du Royaume-Uni n'étaient pas disponibles de même que celles qu'il était censé recevoir des Etats-Unis.

Le Major Morton souligna que cette question soulevait d'énormes difficultés étant donné la pénurie de biens de consommation et les restrictions de transport. La création d'un comité tripartite informel au Congo pouvait à ses yeux résoudre ces difficultés techniques. Le comité soumettrait aux autorités des trois gouvernements des recommandations conjointes sur les besoins du Congo. Les autorités de Londres et de Washington étaient dans une meilleure position pour juger de l'importance des besoins du Congo, eu égard aux requêtes en provenance des autres territoires et aux ressources limitées qui pourraient être disponibles.

M. de Vleeschauer déclara qu'il ne pensait pas que ceci pourrait constituer une solution étant donné que les représentants des Etats-Unis et du Royaume-Uni ne parviendraient pas à tomber d'accord avec les autorités locales (...) ou coopéreraient trop bien et dans ce cas, "surchargerait Londres et Washington de requêtes excessives". Du point de vue belge, il était essentiel que l'autorité finale réside à Londres. Les mesures prises par le gouvernement belge en vue de contrôler les importations au Congo avaient été notoirement impopulaires et, à son avis, la participation des représentants des Etats-Unis et du Royaume-Uni dans la responsabilité de ces mesures rendrait la position de leurs missions respectives au Congo très impopulaire. Il ne considérerait pas non plus qu'il était opportun d'augmenter le nombre des représentants britanniques au Congo.

Le Major Morton souligna qu'il ne rentrait pas dans les intentions du gouvernement d'envoyer d'autres représentants britanniques au Congo, mais plutôt d'en associer quelques-uns (p.ex. l'attaché économique à Léopoldville) aux consultations entre le Board of Economic Warfare (BEW), arrivé récemment au Congo, et le gouvernement belge. Il reconnaissait cependant que l'argumentation de M. de Vleeschauer était de poids. En tous cas, sa suggestion ne devrait pas être retenue comme proposition officielle.

- c) le troisième point à l'ordre du jour concernait la fin de l'accord (art. 9). M. Spaak expliqua que le gouvernement belge estimait que la guerre en Europe se terminerait plus tôt qu'au Japon. Si tel était le cas, le gouvernement belge entendait contribuer pleinement à la guerre en Orient mais ne pouvait ignorer les demandes d'une Belgique sans doute libérée, mais aussi affamée. Il estimait donc qu'il était nécessaire qu'une clause soit ajoutée dans l'accord qui prévoit la fourniture à la Belgique libérée des produits en provenance du Congo dont elle aurait besoin. Il n'était pas politiquement possible pour le gouvernement belge de se lier, après la libération, aux répartitions des produits du Congo décidées par les commissions conjointes sans que l'on n'ait tenu compte des besoins de la Belgique (...).

## V. VERS LA CREATION D'UN COMITE TRIPARTITE

Au cours de la réunion du 7 mai, le major Morton, conseiller personnel de W. Churchill, avait suggéré à P.H. Spaak et à A. de Vleeschauwer la création d'un comité informel au Congo. Ce comité aurait pour but de faciliter les importations anglo-américaines à destination du Congo. Cette idée, dont on retrouve des traces dans les minutes du Foreign Office deux mois plus tôt, fit assez rapidement son chemin. Comme le montrent les deux documents suivants (14 et 15), le Foreign Office se montra d'abord peu optimiste en ce qui concernait l'acceptation de ce comité, même informel, par les Belges. A. de Vleeschauwer s'y opposa effectivement lors de la dernière rencontre sur l'accord tripartite.

La création d'un comité tripartite était considérée par les Britanniques comme d'autant plus importante que les Etats-Unis avaient pris l'initiative en envoyant une mission du Board of Economic Warfare à Léopoldville, sans d'ailleurs prévenir le gouvernement britannique. On reviendra plus longuement sur le B.E.W. dans la section suivante.

On notera (voir document 16) que les Britanniques ont pris bien soin, en présentant leur proposition aux Belges, de ne pas aborder les questions relatives aux exportations, questions sur lesquelles les négociations en vue d'un accord tripartite avaient finalement échoué.

Dans un télégramme ultérieur envoyé du Foreign Office à Washington, il sera fait état de l'opposition "véhémement" des Belges à ce que le nouveau comité aborde le sujet des exportations du Congo. Les Britanniques estimaient toutefois qu'"il était évident que ce comité aurait à traiter des exportations en relation avec nos importations" et espéraient que "la confiance mutuelle aidant, (le comité) pourrait couvrir en grande partie des questions relatives aux exportations" (Télégramme n°4693, 7 juillet 1943, FO371-34291).

### 14. PROPOSITION D'INSTALLER UN COMITE TRIPARTITE MIXTE A LEOPOLDVILLE (FO371-34286).

#### Minute de G.W. Harrison.

En ce qui concerne l'installation d'un comité de fournitures à Accra, nous avons déclaré aux Américains que "nous estimons que l'établissement d'organisations mixtes locales et permanentes à Léopoldville et à Brazzaville, organisations qui pourraient être respectivement présidées par un Belge et un Français et qui traiteraient des questions de fournitures et de production, est d'une grande importance. Nous pensons que les Américains et nous-mêmes devons travailler ensemble dans ce but. Nous ne devons naturellement pas nous cacher les difficultés politiques qu'il faut surmonter".

Le Major Morton a maintenant écrit pour dire qu'il pense que le temps est venu d'effectuer une approche dans ce sens auprès des autorités belges et françaises. Il a suggéré qu'une rencontre se tienne pour considérer les moyens à mettre en oeuvre.

Je pense que nous aurons de grandes difficultés avec le gouvernement belge qui considère l'idée d'installer un comité mixte à Léopoldville comme inopportune et inutile. Ils ont à l'esprit les considérations suivantes :

- 1) (...) il y a toujours eu au Congo une suspicion considérable à l'égard de l'infiltration et de l'influence étrangères;
- 2) les intérêts économiques importants du Congo belge sont actuellement très inquiets et soupçonneux en ce qui concerne l'infiltration et la compétition des hommes d'affaires anglais et américains;
- 3) depuis 1940, les missions étrangères au Congo ont été un échec et ont laissé un souvenir déplaisant;
- 4) à la suite de pressions considérables, le Ministre belge des Colonies a manifesté son accord en juin dernier à l'envoi d'une mission anglo-américaine (1) chargée d'étudier les besoins du Congo belge en biens d'importation. Cette mission, dont le travail a été considérablement gêné par le manque de coopération de la part des autorités belges locales, a établi un programme d'importation pour le Congo belge pour la fin de 1943; ce travail a été complété et amendé à Londres et à Washington. Le gouvernement belge soulignera certainement l'inutilité d'autres enquêtes; il craint que l'établissement d'une nouvelle organisation ne cause un retard supplémentaire à l'envoi de fournitures.

Il est donc essentiel que la proposition soit présentée au gouvernement belge d'une manière aussi attrayante que possible. Il serait nécessaire de lui expliquer d'une manière précise la nature de la nouvelle organisation et pourquoi les avantages pratiques qui en découleront atténueront les inconvénients politiques que les Belges pourraient avoir à l'esprit (...). Etant donné que la plupart des fournitures viendront des Etats-Unis, je pense qu'il est nécessaire de montrer les avantages de la présence d'un représentant du B.E.W. (Board of Economic Warfare) dans la nouvelle organisation afin de défendre la position du Congo belge à Washington.

La meilleure façon d'obtenir des Belges qu'ils prennent la chose sérieusement serait que M. Strang voit le Vicomte de Lantsheere (...) et peut-être aussi M. Jennen, le conseiller du Ministre belge des Colonies. Un représentant des Etats-Unis devrait également être présent. M. Biddle a marqué un grand intérêt pour les affaires congolaises mais en l'absence de M. Schoenfeldt, ces affaires ont été traitées par M. Alan Steyne (ambassade des Etats-Unis à Londres). Je crains cependant qu'il n'ait pas le même poids que M. Biddle.

Une complication supplémentaire réside dans l'intention apparente du gouvernement des Etats-Unis d'envoyer une mission du B.E.W. au Congo pour traiter des questions d'importation et de production. Je propose que l'on essaie de sonder l'ambassade des Etats-Unis sur leur position.

G.W. Harrison, 1er mars 1943.

---

(1) Il s'agit de la mission Day et Cadbury dont il a été question plus haut.

15. LETTRE DE G.W. HARRISON A SHEPHERD, FOREIGN OFFICE, LE 29 MARS 1943 (FO371-34287-C/3181/16/4).

Mon cher Shepherd,

Vous avez appris (...) qu'une mission du B.E.W. arrivera au Congo pendant le mois d'avril (...). Comme vous pouvez le constater (à la lecture de nos télégrammes), le Congo belge joue un rôle comparativement mineur dans le programme de réorganisation du contrôle des fournitures exportées et importées vers l'Afrique de l'Ouest. Je pense que c'est peut-être la raison pour laquelle les Américains et nous avons été quelque peu dépassés par la mission du B.E.W. Les relations entre le Département d'Etat et le B.E.W. à Washington n'ont jamais été faciles; ces départements agissent souvent sans se consulter mutuellement. L'ambassade des Etats-Unis à Londres a commis la faute de ne rien nous dire à propos des instructions qu'elle avait reçues pour faire accepter l'envoi de la mission du B.E.W. à de Vleeschauwer. Elle s'est excusée très élégamment pour ne pas l'avoir fait et nous sommes satisfaits à l'idée qu'il s'agit d'un oubli authentique et non pas de mauvaise foi.

Nous ne savons pas comment les Belges vont réagir à l'idée d'un comité conjoint anglo-américano-belge à Léopoldville; mais le calme avec lequel de Vleeschauwer a marqué son accord à l'envoi de la mission du B.E.W. a augmenté nos espoirs.

Je ne sais pas comment les choses vont être réglées en pratique. Le département des approvisionnements estime que le seul espoir est de créer un comité local fonctionnant à la manière du comité allié en Turquie jusqu'à maintenant, nous avons été réticents à encourager cette idée, en nous disant que les Belges ne l'accepteraient pas et que, même s'ils l'acceptaient, les autorités locales la saboteraient (cf. la manière dont ils ont traité Day et Cadbury). Maintenant que le comité sera conçu comme partie intégrante du programme général de l'Afrique de l'Ouest, nous nous trouvons en meilleure position pour convaincre les Belges et nous pouvons arguer du fait que l'expérience a montré que les fournitures américaines arrivent plus facilement lorsque des experts américains étaient sur place (...).

G.W. Harrison.

16. AIDE-MEMOIRE RELATIF A LA CREATION DU COMITE TRIPARTITE A LEOPOLDVILLE (FO371-34290).

Le gouvernement des Etats-Unis et le gouvernement de Sa Majesté souhaitent proposer l'établissement à Léopoldville d'un groupe informel composé de représentants belges, anglais et américains et chargé de régler les questions de fournitures.

Le but de cette organisation est d'assurer la coopération des trois gouvernements concernés dans les domaines impliquant les biens importés au Congo. Bien que ceci soit l'objectif principal du groupe, il est évident que la question des exportations en provenance du Congo doit nécessairement être traitée étant donné l'inévitable imbrication, due aux conditions imposées par la guerre de nombreuses questions relatives aux importations, aux exportations, aux prix et aux transports.

Les gouvernements britannique et américain souhaiteraient nommer des experts qui travailleraient conjointement à Léopoldville avec les représentants du Congo belge au sein d'une organisation qui sera créée sur une base tout à fait informelle.

Il ne paraît pas y avoir de raison pour donner à ce groupe une désignation formelle car son objectif serait simplement de coordonner le travail des différents experts des trois gouvernements concernés dans le but d'arriver à un accord sur les fournitures. Les principales activités de ces représentants seraient :

- 1) d'assister à la formulation des principaux programmes de fourniture;
- 2) de transmettre les programmes pour avis à Londres et à Washington;
- 3) de veiller à ce que l'exécution des programmes et les arrivées effectives de fournitures coïncident;
- 4) de présenter à Londres et à Washington des demandes supplémentaires en vertu des recommandations convenues.

*Une réunion au sommet se tint à Londres le 10 juin 1943 pour discuter de la création du nouveau comité. Le compte rendu de cette rencontre anglo-belge figure dans une lettre adressée par l'ambassadeur du Royaume-Uni auprès du gouvernement belge à Anthony Eden (document n°17). Cette lettre, dans laquelle Sir Lancelot Oliphant ironise sur l'obstination de A. de Vleeschauwer à refuser tout compromis, illustre également la position beaucoup plus conciliante de P.H. Spaak; c'est visiblement grâce aux interventions de ce dernier que l'Angleterre obtient un accord de principe sur la création du comité tripartite. L'initiative paraît d'ailleurs davantage lui appartenir puisque c'est le Ministre des Affaires étrangères qui écrit lui-même à l'ambassadeur américain à Londres (Biddle) pour lui signifier que le gouvernement belge acceptait la création du comité à condition que ce comité soit présidé par un Belge (1) et qu'il soit réduit à 6 membres (2 par nationalité) (lettre de P.H. Spaak à Biddle, Londres, 20 juin 1943, FO371-34291).*

17. LETTRE DE SIR LANCELOT OLIPHANT A ANTHONY EDEN, AMBASSADE D'ANGLETERRE AUPRÈS DU GOUVERNEMENT BELGE, LONDRES, LE 10 JUIN 1943 (FO371-34290-M66 (1405/13/43)).

Excellence,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre note n°135/C/6287/16/4 du 3 juin dans laquelle vous me demandez d'agir avec mon collègue des Etats-Unis pour pousser le gouvernement belge à accepter l'établissement d'un comité tripartite à Léopoldville pour régler les questions de fournitures.

Après des conversations préliminaires entre l'ambassadeur américain et moi-même (...), il fut convenu que Son Excellence l'ambassadeur et moi-même serions reçus hier avec le Major Morton par les Ministres belges des Affaires étrangères et des Colonies.

---

(1) Il sera effectivement présidé par M. Van Hoegarden, président de l'Office des approvisionnements du Congo.

Le Ministre des Affaires étrangères exprima à notre arrivée le regret que son collègue ait été retenu ailleurs. Il fut alors décidé de commencer les pourparlers. J'expliquai alors la proposition (...) à M. Spaak qui, en ce qui le concernait personnellement, ne voyait aucune objection, mais ajouta qu'il ne pouvait l'accepter sans le consentement de son collègue. Une demi-heure après, M. de Vleeschauwer arriva. Comme il s'asseyait, je constatai qu'il était indubitablement d'humeur batailleuse (...). Il souleva des objections sans nombre à la proposition et alla même, à un moment, jusqu'à dire que la création d'un tel comité pourrait mettre en danger l'intégrité de l'Etat belge et l'indépendance du Congo. Après qu'il eut repris son souffle, je lui ai expliqué que rien n'était aussi éloigné de l'esprit de nos deux gouvernements, et qu'une telle éventualité dramatique pourrait sûrement être évitée - au cas où cette crainte était bien réelle - par la désignation d'un membre de son Ministère en qui il avait confiance et qui présiderait le comité. Il eut la bonté d'admettre que ceci pouvait grandement diminuer le danger. Je mentionne ce qui précède pour vous montrer l'atmosphère dans laquelle nous avons eu à poursuivre la discussion et les difficultés auxquelles le pauvre Ministre des Affaires étrangères doit faire face au sein de son cabinet.

Finalement, nous avons amené les Belges - sans grande difficulté en ce qui concerne M. Spaak - à accepter en principe la création du comité étant donné que, comme M. Spaak le souligna à son collègue, ce comité rentrait dans le cadre de l'application de l'art. 7 de l'avant-projet tripartite.

Lorsque M. Spaak demanda où en était cet accord, M. Biddle expliqua qu'il n'avait pas reçu de réponse de Washington à son dernier rapport. M. Spaak déclara que si l'accord ne parvenait pas à se matérialiser, la formation du comité proposé pourrait être régularisée par un simple échange de notes (...).

La connaissance du Major Morton dans les questions économiques nous fut d'un grand secours pour contrer la sophistication des arguments présentés par M. de Vleeschauwer.

J'ai l'honneur ...

Lancelot Oliphant.

*Les choses ne se présentent pas sous un aussi bon jour à Léopoldville où l'on observe une opposition de plus en plus marquée à la politique britannique. Dans un télégramme du 27 mai, le consul d'Angleterre faisait savoir au Foreign Office que les hommes d'affaires et les fonctionnaires belges du Congo "avaient été mis en garde contre le consulat" auquel on les priait "de ne donner aucune information". "La politique du gouvernement du Congo est d'empêcher que toute information quelle qu'elle soit n'atteigne les ministères britanniques, sauf celles qui étaient fournies par la colonie au gouvernement belge à Londres" (télégramme du 27 mai 1943, F0371-34288).*

*Dans la lettre ci-dessous (document 18), le consul Shepherd commente longuement la gravité de la situation.*

18. LETTRE DE F.M. SHEPHERD A ANTHONY EDEN, CONSULAT BRITANNIQUE A LEOPOLDVILLE, 9 JUIN 1943 (FO371-34290-N°94 C.I.A.)

Excellence,

Dans mon télégramme n°116 du 25 mai dernier, j'ai essayé de résumer la situation qui se développe au Congo depuis quelques mois et qui a pour résultat à l'heure actuelle de paralyser les fonctions du Consulat à un point tel que je suis incapable de continuer à assurer ce que je considère être mes devoirs d'une manière satisfaisante. Je vous suis reconnaissant de m'avoir autorisé à revenir à Londres en consultation pour définir un modus vivendi plus satisfaisant entre le gouvernement du Congo et le représentant du gouvernement de Sa Majesté au Congo (...).

L'attitude du gouvernement (du Congo) est (...) telle qu'elle ne permet pas d'obtenir la confirmation que tout ce qui est possible est entrepris dans la colonie pour atteindre une production maximale pour la cause commune. J'ai réussi à convaincre le gouvernement du Congo de recevoir les membres du staff du ministre résident à Accra, qui ont pu donner des conseils sur les questions de sécurité et de censure. Mais toute investigation ou suggestion concernant la direction de l'effort de production s'est révélée inutile. Ceci a été particulièrement évident dans le cas du caoutchouc pour lequel aucune information n'a pu être obtenue depuis plusieurs mois en dépit de pressions considérables. Des investigations sur certaines activités commerciales privées sont également restées sans réponse, de même que des requêtes verbales. En conséquence, il n'a pas été possible de s'assurer de ce que la priorité est donnée à la production de produits stratégiques les plus demandés. Notre souhait d'obtenir une information sur ces points ne dépend pas forcément d'un manque de confiance dans la bonne volonté du gouvernement du Congo, mais provient de la nécessité de consulter ce gouvernement dans le domaine des impératifs généraux dus à la situation de guerre. Or, je pense que ceci n'est partiellement possible que via le gouvernement belge de Londres qui n'est pas toujours informé en détail des conditions de production de certains produits ou de l'utilisation de la main-d'oeuvre disponible. Les conditions au Congo sont telles que, si une importance plus particulière est attachée à un certain produit, des discussions (...) sur place sont de loin préférables à des discussions entre le gouvernement belge de Londres et le gouvernement de Sa Majesté. Tel est le cas naturellement de la production de caoutchouc indigène et de plantation qui requiert une investigation poussée au Congo, avant que des plans soient dressés pour l'augmentation de la production. La réticence du gouvernement du Congo en ce domaine a certainement retardé l'adoption de mesures qui devraient actuellement apporter des résultats pratiques considérables.

En ce qui concerne la production de produits particuliers, je prépare actuellement un dossier sur l'attitude non-coopérative du gouvernement du Congo. Ces cas concernent, en plus du caoutchouc, le coton, l'huile de palme, le sucre, le café, etc. (...). Ce dossier comportera également des cas de non-assistance dans d'autres domaines que celui de la production économique.

En principe, le gouvernement de Sa Majesté ne peut accepter que soient retenues des informations destinées à ses représentants consulaires là où de telles informations sont normalement fournies en vertu

de la coutume internationale. Mon impression est que le gouvernement du Congo n'a pas livré des informations qui, même en temps de paix, auraient dû être normalement fournies, bien que je sois conscient de ce que la publication de statistiques ait toujours été considérée comme étant du ressort du Ministère des Colonies. Quoique le gouvernement belge de Londres ait souhaité conserver prudemment son autonomie d'action en temps de guerre, les réticences inexplicables des autorités du Congo ne peuvent être interprétées que comme un manque de coopération que les autorités alliées étaient en droit d'attendre et comme un manque de confiance non seulement à l'égard du consul général mais dans l'utilisation que le gouvernement britannique pourrait faire de ces informations. D'une manière générale, cette attitude soupçonneuse est incompatible avec l'attitude d'un allié; elle force notre staff et moi-même à nous baser seulement sur des contacts personnels et des déclarations officieuses. Le fait que les informations que le gouvernement ne veut pas me fournir me parviennent quand même augmente l'atmosphère de suspicion de telle sorte que la situation tend à empirer de jour en jour. Il est très embarrassant d'entendre de la bouche des hommes d'affaires du Congo que les autorités de leur gouvernement les ont prévenus de ne donner aucune information aux membres du staff du consulat général. Logiquement, la réponse à une telle attitude devait être le retrait de l'attaché et du consul général (...). Bien que ceci soit un geste normal, il aurait malheureusement pour effet de perpétuer les pratiques inacceptables des gouvernements belge et congolais.

Il n'est que trop clair que l'attitude du gouvernement du Congo est dirigée et endossée par Londres; pour cette raison, j'hésite à suggérer des remèdes. Je pense cependant qu'il est essentiel de lever autant que possible l'équivoque en ce qui concerne les buts et les intentions britanniques (...). A cet égard, il serait utile que les autorités britanniques approuvent clairement le principe énoncé par le Premier ministre et le gouverneur général, à savoir que le Congo, dans la mesure des exigences de la guerre, doit être préservé comme un actif pour la Belgique d'après-guerre. Ce principe a reçu une telle publicité, sans qu'il n'y ait eu d'opposition officielle, que je suppose qu'il n'y aurait aucune objection fondamentale à ce que nous fassions une déclaration définitive manifestant notre accord sur ce sujet (...). Sur cette base, nous serions en droit de demander plus de franchise et de coopération et d'insister pour que des instructions soient données aux autorités concernées du Congo pour qu'elles fournissent toute information qui pourrait être utile dans le contexte de la poursuite de la guerre (...).

(Ceci) implique également la création d'un département des Affaires étrangères compétent (...). Il devient de plus en plus évident qu'une coopération loyale entre des départements tels que les Affaires économiques, l'Agriculture et la Mobilisation civile est nécessaire si une coopération complète doit être atteinte. Je suis très conscient de ce que ces suggestions, dans la mesure où elles affectent le Congo, seront fortement contestées par le Ministre des Colonies qui verrait en elles un relâchement du contrôle du gouvernement belge sur le Congo. Je ne puis cependant pas m'empêcher de croire que, sans un tel relâchement, aucun progrès en ce domaine ne pourra être accompli.

J'ai l'honneur ...

F.M. Shepherd.

## VI. L'AFFAIRE DU B.E.W.

---

*On a vu dans la section précédente qu'au moment où se discutait à Londres la création du comité tripartite informel, une mission du B.E.W. débarquait à Léopoldville. Suite à une demande d'information du Foreign Office à l'ambassade du Royaume-Uni à Washington, un télégramme est envoyé qui décrit la mission théorique de cet organisme au Congo.*

19. TELEGRAMME N°1413 DE WASHINGTON AU FOREIGN OFFICE, 28 MARS 1943 (FO371-34287-C/3388).

(...)

Pour l'information du Consul général de Sa Majesté, le Board of Economic Warfare est l'agence américaine qui est responsable des exportations du Congo aux Etats-Unis. Brièvement, ceci signifie que le B.E.W. a en charge toutes les demandes introduites auprès du Comité de la production de guerre (War Production Board) et visait à fournir au Congo des produits qui lui font défaut.

Le B.E.W. est aussi l'agence américaine responsable des importations de tout le matériel de guerre américain. Le B.E.W. a donc une double fonction en ce qui concerne le Congo :

- a) la fourniture de produits d'exportation d'importance stratégique;
- b) la répartition des produits du Congo alloués aux Etats-Unis par le comité conjoint des matières premières.

La fonction de la mission du B.E.W. au Congo consistera à représenter les intérêts du B.E.W. dans ces deux domaines.

Hickman Price, chef de cette mission, est l'agent du B.E.W. qui résida en Afrique du Sud durant longtemps et retourna aux Etats-Unis pour une courte période avant de se rendre à Dakar. Bien que son intelligence soit hors de doute, nous ne devrions pas nous attendre à ce qu'il cesse de favoriser ce qu'il considère comme étant les intérêts américains au détriment de la coopération anglo-américaine dans cette région et ce en dépit de ses démentis formels. Goffin (voir paragr. 7 ci-dessous) a fait observer en privé qu'il craint beaucoup que Price ne prenne des engagements qu'il ne peut remplir. Prière de ne répéter ceci (je souligne) en aucune manière.

La mission sera divisée en deux sections placées sous l'autorité de Price :

- a) les besoins du Congo en biens d'importation, section dirigée par Greer avec un assistant. Greer traitait des questions congolaises au sein de l'administration du Lend-Lease qui était, jusqu'à une période toute récente, responsable des exportations américaines au Congo (...);
- b) les exportations du Congo. Cette section sera composée d'un agent général (qui s'occupera peut-être de l'alimentation) et d'un ingénieur des mines. Ce dernier s'appelle Jaubert; il s'agit d'un ingénieur des mines venant de Californie. Il pourrait être placé à Elisabethville. Jaubert traitera des questions relatives aux

importations nécessaires à l'industrie minière du Congo de même que de toutes questions concernant la fourniture des produits miniers aux Etats-Unis.

Le conseiller de la mission sera Louis Goffin, jusqu'à présent premier secrétaire de l'ambassade de Belgique (à Washington). Chaque fois que nous avons eu affaire à lui, il s'est révélé direct et sensible. Greer a une bonne opinion de lui.

Jaubert parle le français; Hickman Price prétend qu'il le parle également. Greer ne le parle pas (...).

Price et Greer ont tous deux exprimé le désir de retourner aux Etats-Unis dans 6 ou 12 mois mais ne sont pas sûrs que cela leur sera possible. Etant donné l'accord des Etats-Unis à la proposition d'établir un Conseil des fournitures à Accra et un comité anglo-belgo-américain à Léopoldville, il ne fait aucun doute qu'une mission américaine restera en fait au Congo d'une manière permanente.

*Il apparaîtra vite évident que la mission dont est chargé le B.E.W. à Léopoldville ne se limite pas à ses objectifs seulement. Entre les mois de juin et septembre 1943, un grand nombre de télégrammes sont échangés entre le Foreign Office et le consulat britannique à propos des activités du B.E.W. et surtout de son représentant principal au Congo, Hickman Price, qui devient bientôt la "bête noire" des Anglais.*

20. TELEGRAMME N°141 DE LEOPOLDVILLE AU FOREIGN OFFICE, 19 JUIN 1943  
(FO371-34291).

Il est manifeste que la mission du B.E.W. exerce une grande liberté d'action et en dehors de tout contrôle du Consulat et du représentant du Département d'Etat. Elle utilise au mieux tous les "leviers" disponibles, en promettant au Congo un traitement très libéral dans le domaine des biens d'importation (au détriment du Royaume-Uni ou de l'Afrique du Sud). Par ailleurs, elle offre d'acheter à des prix élevés et en dollars des fournitures jusqu'ici délivrées au Royaume-Uni. Le B.E.W. assume de jour en jour les fonctions exécutives, agissant à la manière d'une compagnie d'import-export et possède les pleins pouvoirs dans les négociations (...). A l'occasion, elle traite directement avec des fournisseurs ou des acheteurs aux Etats-Unis (...).

21. TELEGRAMME DE WASHINGTON A LEOPOLDVILLE, 29 JUIN 1943  
(FO371-34291)

Nous sommes opposés non seulement aux actions individuelles de Price, mais aussi - et ceci est beaucoup plus important - au manque de contrôle qui autorise par exemple la mission du B.E.W. à agir d'une manière contraire à ce que nous concevons être les principes convenus entre le gouvernement des Etats-Unis et celui de Sa Majesté, dans cette région, à savoir que les fournitures doivent être achetées à des prix qui ne sont pas inflationnistes et qui ont une base uniforme. Le B.E.W. cependant semble considérer les produits séparément et vouloir payer f.o.b. l'équivalent des prix planchers américains sans tenir compte de l'effet d'un tel mode de paiement sur les achats des Nations Unies dans la région concernée (...).

## 22. LA MISSION DU B.E.W. AU CONGO BELGE (FO371-34292).

Il convient de préfacier le commentaire sur les activités de la mission du B.E.W. au Congo en admettant que le B.E.W. a indubitablement marqué le point. En saisissant l'initiative, il a court-circuité le Département d'Etat et nous-mêmes. L'envoi de la mission a précédé au lieu de suivre la création d'un conseil mixte de fournitures à Accra, lequel aurait eu un rang supérieur à la mission. Il a court-circuité les plans d'installation d'un comité tripartite à Léopoldville. Et il a obtenu le soutien du gouvernement belge pour la ligne suivie.

(...) Price est fortement opposé à l'établissement d'un conseil de fournitures à Accra. Comme il a déjà été rapporté, il a parlé de cette proposition aux autorités congolaises, bien que des demandes au Foreign Office et le Département d'Etat aient continuellement demandé une discrétion absolue jusqu'à ce que les deux gouvernements tombent d'accord et décident de présenter la proposition aux Belges. Goffin pense que Price a l'intention de discréditer la proposition.

La création d'un comité mixte de fournitures limiterait ses pouvoirs (...). L'appointement d'un délégué politique américain de haut rang serait susceptible de ramener le B.E.W. sous la tutelle du Département d'Etat, ce dont Price ne veut absolument pas. Au Congo, le contrôle exercé par le Département d'Etat à travers son consulat à Léopoldville est purement nominal (...). Price fait ce qu'il veut. Il a accès directement au Gouverneur général, aux autorités gouvernementales, commerciales et industrielles.

Pour des raisons analogues, Price espère empêcher la création d'un comité tripartite formel ou l'adoption d'une procédure formelle ou informelle dans le cadre de la coopération tripartite à Léopoldville. Lorsque le consul général lui eut lu, juste avant son départ pour Londres, le contenu du télégramme n°160 rapportant l'approche conjointe faite au gouvernement belge le 9 juin, l'effet fut immédiat. Il dicta sur le champ une lettre à Riefler dans laquelle il critiquait le plan, le Département d'Etat et rappelait le refus des Belges d'accepter la coopération anglo-américaine sur leur territoire (...).

Price désire qu'aucune entrave ne soit apportée à sa liberté de consulter les représentants britanniques ou de ne pas les consulter. A l'heure actuelle, il est même capable d'encourager les Belges à inviter ou exclure la coopération anglaise. Sa mission a été la seule qui ait reçu un statut officiel. Et comme il n'y a pas de mission anglaise à Léopoldville, l'adoption d'une procédure formelle pourrait de nouveau opposer le consulat du Royaume-Uni à celui du consulat américain ou au Département d'Etat (...).

(...) les contacts quotidiens entre Goffin et Price (...) ont convaincu le premier que Price utilise les pouvoirs et les faveurs dont il dispose non seulement pour assurer une plus grande quantité de fournitures pour les Etats-Unis vu l'augmentation de la production au Congo, mais aussi pour dérouter une livraison importante de fournitures actuellement délivrées au Royaume-Uni vers les Etats-Unis. Comme il a déjà été signalé, Goffin pense que Price a l'intention de retirer le Congo de la zone sterling et de conférer au dollar une forte position dans un territoire africain (...).

Il est certain (...) que Price, bien qu'il affirme continuellement son désir de coopérer, agit d'une manière indépendante en ce qui concerne les biens d'exportation. Le caoutchouc n'est jamais mentionné bien que nous savons qu'il a eu des contacts étroits avec les intérêts Hallet. La même chose vaut pour le cuivre. Son expert minier, Jaubert, n'a eu aucun contact avec nous et est parti au Katanga. L'Office du café nous a appris que Price a négocié des achats de café en offrant des prix plus élevés que ceux payés par le Royaume-Uni, l'Afrique du Sud et le Soudan. La Forescom, première entreprise de bois au Congo nous a rapporté que Price a essayé, en leur offrant toute sorte de faveurs, d'obtenir d'eux des fournitures de mahogany pour les Etats-Unis après qu'il avait été informé que la Forescom avait utilisé sa capacité productive maximum pour fournir ce produit à Simonstown pour le compte de l'Amirauté (...). Ne tenant apparemment aucun compte des quotas fixés à Londres et à Washington, il a déclaré que les Etats-Unis devaient obtenir 9.000 tonnes de copal cette année. Le Royaume-Uni n'est pas acheteur des fibres congolaises; c'est peut-être pour cette raison que Price s'est senti obligé de mentionner qu'il prenait des mesures pour stimuler la production en offrant de l'équipement qui porterait la production entre 7 et 10.000 tonnes. Les représentants du commerce de copal ont toutefois révélé innocemment que Price avait pris une option pour 20.000 tonnes. Durant un long et amical entretien, Price, qui était d'humeur expansive, déclara tout de go qu'il était le représentant personnel de la Réserve de caoutchouc et de la Réserve de métal (...).

Dans la vie quotidienne, l'attitude de tous les membres de la mission est très amicale. Nous avons des contacts journaliers avec eux. Mais toute consultation ou coopération dépend des initiatives à sens unique qu'ils prennent (...).

*Dans cette affaire, la réaction britannique va consister à s'attaquer directement à la personne de Price et à demander au gouvernement des Etats-Unis que ce dernier se borne à remplir la mission qui lui a été initialement confiée : "dresser l'inventaire des besoins du Congo et de ses possibilités en matière de fournitures stratégiques". Il lui est demandé aussi "de ne pas discuter des questions de prix des produits sans consulter ses collègues britanniques" (FO371-34291).*

*Les Britanniques ne poseront pas ouvertement la question de l'opportunité même de la présence d'une représentation du B.E.W. à Léopoldville alors que celle-ci dédoublait en fait le travail du comité tripartite.*

*Du côté belge par contre, P.H. Spaak affirma dès le début ses réticences à propos du B.E.W. Dans sa lettre du 21 juin à l'ambassadeur Biddle, lettre dans laquelle il faisait savoir que le gouvernement belge acceptait la venue d'une commission tripartite à Léopoldville, le Ministre des Affaires étrangères écrivait : "Je suppose que vous êtes d'accord pour considérer que la constitution de ce comité à Léopoldville implique la disparition de la commission présidée par M. Price".*

*Le comportement maladroit de ce dernier forcera finalement les Américains à lui retirer la responsabilité de la mission du B.E.W. Toutefois, les Etats-Unis refuseront d'envisager le retrait du B.E.W.*

du Congo. En octobre 1943, Biddle fit savoir à P.H. Spaak que "la mission continuerait son travail (au Congo) mais que ses activités seraient désormais supervisées par le représentant américain qui siégeait au comité tripartite. Le représentant américain coordonnerait les activités de la mission avec celles du comité tandis que le B.E.W. assisterait le représentant américain au comité" (lettre de M. Biddle à P.H. Spaak, Londres, 7 octobre 1943 - F0371-34297).

Bien qu'il n'eût reçu aucune garantie sérieuse sur le contrôle effectif des activités internes du B.E.W., P.H. Spaak s'inclina et répondit qu'"il considérerait l'affaire comme définitivement réglée". "Il sera donc entendu que la mission Price continuera son action avec une compétence limitée suivant les termes de votre lettre" (lettre de P.H. Spaak à l'ambassadeur Biddle, Londres, 25 octobre 1943, F0371-34297).

Price quitta finalement le Congo au début du mois d'octobre et s'engagea dans l'armée américaine. D'après les sources britanniques, il semblerait qu'il s'était aliéné son propre staff à Léopoldville lequel "monta un complot contre lui et envoya une lettre au siège du B.E.W. à Washington dans laquelle il déclarait refuser désormais de travailler avec lui". Price fut remplacé par Thomas Greer à la tête du B.E.W., lequel fut rebaptisé par la suite Office of Economic Warfare (O.E.W.) (Minute du Foreign Office, 8 octobre 1943, F0371-34297).

## VII. LA FIN DES NEGOCIATIONS SUR L'ACCORD TRIPARTITE

---

*Au mois d'août 1943, se tint à Londres une réunion plénière des principaux fonctionnaires du Foreign Office, du Board of Trade, du Ministère des Approvisionnements, du Ministère du Ravitaillement et du Colonial Office. On y discute la question de savoir le sort que l'on réservait à l'accord tripartite. Fallait-il poursuivre les négociations afin de ne pas faire croire aux Belges qu'ils avaient réussi à "damner le pion" aux Anglais, comme le fit remarquer G.W. Harrison ? Ou convenait-il d'y mettre fin étant donné l'installation prochaine du comité tripartite informel à Léopoldville ?*

*Ce n'est qu'en décembre 1943 que l'on se décida pour la seconde attitude; il fut cependant décidé que l'on ne préviendrait pas immédiatement le gouvernement belge. Les Britanniques sauvaient ainsi la face et obtenaient une solution qui satisfaisait du moins en théorie leurs intérêts puisque la création du comité tripartite était acquise. Quant aux Belges, ils pouvaient se déclarer satisfaits puisqu'ils étaient désormais représentés de plein droit au sein des comités tripartites de fourniture qui se créèrent par la suite à Washington et à Londres.*

### 23. MINUTE DE REA PRICE SUR LA DECISION DE METTRE FIN A L'ACCORD TRIPARTITE (FO371-38861)

Dans une minute du 29 octobre, l'opinion a été exprimée que nous ne devrions pas annoncer aux Belges notre intention de mettre fin aux négociations relatives à l'accord tripartite d'achat et de fourniture jusqu'à ce que (a) le comité de fourniture de Léopoldville ait été reconnu et installé formellement, (b) la question des priorités ait été réglée et (c) des comités tripartites aient été installés à Washington et à Londres.

La rencontre tenue au Foreign Office le 4 novembre a convenu :

- 1) que les comités tripartites de Washington et de Londres seraient installés immédiatement et
- 2) qu'il n'était pas nécessaire de formaliser le comité de fourniture de Léopoldville étant donné qu'il fonctionnait d'une manière adéquate et souple. La question des priorités n'a pas été traitée durant ce meeting. En ce qui concerne le point 1, la création des comités est en progrès. Un télégramme récent en provenance d'Atlantic City montre que les représentants belges ont accepté la proposition de création d'un comité à Washington avec empressement et sans soulever la question de savoir comment ceci affecterait l'avant-projet d'accord tripartite (...). On s'attend à ce que les Belges de Londres soient approchés par le Ministre de la Production en ce qui regarde le comité de Londres et réagiront favorablement (...).

Rea Price, 11 décembre 1943.

24. LETTRE DE G.W. HARRISON A F.M. SHEPHERD, FOREIGN OFFICE, 3 MARS 1944 (FO371-38879-C/2912/487/4)

Mon cher Shepherd,

Je me suis efforcé plusieurs fois de vous écrire un mot, mais je me suis rendu compte qu'il y avait peu de chose à dire sur les affaires congolaises qui nous prennent de moins en moins de temps ! Ceci est dû non seulement au fait que l'appareil administratif mis en place fonctionne, mais surtout à la manière dont vous avez habilement réglé les affaires sur place.

Mon impression générale est que la machine tourne rond grâce à la création du comité tripartite à Léopoldville et à l'action du Comité allié des Affaires économiques africaines (1) placé sous le contrôle de Desmond Morton. Moeller s'avère être très bien : le département des Approvisionnements le préfère à Jennen car il a une plus grande autorité et se montre beaucoup plus efficace.

Vous avez appris que les Belges ont accepté le plan qui leur a été proposé à Atlantic City et qui les associe aux commissions conjointes par le biais du comité tripartite à Washington. Le comité tripartite (de Washington) ne s'est pas encore réuni et je doute qu'il se réunisse très souvent. Le principal est que les Belges constatent qu'il existe et qu'il peut se réunir si nécessaire.

A la lumière de ces développements, la décision de laisser tomber les négociations en vue de l'accord tripartite "par consentement mutuel" a été prise sans trop de regret. En pratique, nous avons buté sur des questions de principe à propos desquelles il a été impossible de se mettre d'accord par écrit. Etant donné que vous n'avez rapporté aucune détérioration du climat à Léopoldville, j'espère que nous pouvons considérer le chapitre comme clos. Schoenfeldt et moi-même avons regretté l'un et l'autre le temps que nous avons dû passer à négocier. Je ne pense cependant pas que cela fut du temps perdu. Malgré les difficultés (...), les Belges et nous-mêmes nous sommes mis d'accord sur les objectifs finaux.

Ryckmans est arrivé en Grande-Bretagne il y a dix jours. Nous avons donné en son honneur un lunch officiel le 29 février (...). Le secrétaire d'Etat (A. Eden) présidait et fit un discours d'accueil dans lequel il rendit hommage à la contribution du Congo à l'effort de guerre (...) et exprima sa gratitude pour la coopération étroite entre les Américains, les Belges, nous-mêmes et les autres pays intéressés à l'Afrique de l'Ouest. Le gouverneur général répondit par un petit discours très aimable. de Vleeschauer, bien qu'évidemment jaloux, s'est bien comporté, mais est devenu plutôt rouge lorsque le gouverneur général rappela plutôt lourdement qu'il était fier de ce que le Congo belge ait été avec nous dès les premières heures et dans nos moments les plus pénibles. Nous avons organisé pour le gouverneur général une visite d'information de manière à ce qu'il se rende mieux compte de l'effort de guerre britannique. Pétillon et Frank Aveling iront avec lui (...). Je pense que le Ministère de l'Information organise fort bien ce genre de chose; je leur ai dit le genre d'impression que nous désirons que Ryckmans emporte avec lui (...).

G.W. Harrison.

(1) A.E.A. Committee : organisme britannique créé au début de 1943 à Londres et destiné à coordonner les questions économiques africaines avec les différentes commissions conjointes (Combined Boards).

### VIII. LONDRES OU LEOPOLDVILLE ? DE VLEESCHAUWER OU RYCKMANS ?

---

*Il était prévisible que la création du comité tripartite à Léopoldville allait avoir pour effet de déplacer le centre de décision de Londres vers la colonie. Ceci n'était certainement pas pour satisfaire le Ministre belge des Colonies qui entendait conserver jalousement ses prérogatives congolaises.*

*C'est à partir de cette période qu'Albert de Vleeschauwer paraît en tout cas en perte de vitesse au sein du gouvernement belge. Rappelons ici que ce fut P.H. Spaak qui donna le feu vert à la création du comité tripartite à l'encontre de l'avis négatif émis par le Ministre des Colonies. Pour les Britanniques, A. de Vleeschauwer représente la source de la plupart de leurs insuccès ainsi que le laissent clairement apparaître les documents suivants. Ils vont donc s'efforcer de faire pencher la balance en faveur de P. Ryckmans qui, bien que d'un naturel énigmatique, est jugé par beaucoup malléable. Ce dernier qui est à ce moment fortement critiqué dans certains milieux belges de Londres où on lui reproche d'abuser de sa position, est invité à se rendre à Londres en février 1944; il n'aura aucune difficulté à se faire écouter par les Britanniques qui manifesteront "une grande sympathie pour son point de vue".*

*Au mois de mai 1944, le gouverneur général a remporté la partie, puisqu'il obtient non seulement la confiance du gouvernement belge mais aussi les pouvoirs spéciaux qu'il demandait. Comme le montre le document n°29, les Britanniques ne sont pas totalement étrangers à cette décision puisque les restrictions décrétées par le gouvernement du Royaume-Uni en matière de communication ont été étendues aux communications entre le gouvernement belge et le Congo.*

#### 25. LETTRE DE F.M. SHEPHERD A G.W. HARRISON, CONSULAT BRITANNIQUE A LEOPOLDVILLE, 29 DECEMBRE 1943 (FO371-38879-C/487)

Mon cher Harrison,

(...) Lorsque j'ai exprimé l'autre jour ma satisfaction à Ryckmans que les négociations (1) avaient abouti, il répondit sur un ton chagrin que "tout a été remis en question de nouveau". Lorsque je me récriai que cela n'était pas le cas, il déclara que le Ministre (de Vleeschauwer) avait peut-être exagéré (...). De Vleeschauwer devient moins fiable que jamais. Sa tentative d'accuser Ryckmans pour les incidents qui se sont déroulés au Foreign Office le 10 août dernier est réellement choquante pour un soi-disant homme d'Etat; il s'est montré malhonnête dans sa réponse à Oliphant à propos du caoutchouc et dans ses déclarations incorrectes à propos de la priorité accordée au caoutchouc; il a prétendu au sénateur Godding ne rien savoir de la visite d'une délégation du Congo au Royaume-Uni; dernièrement, il a donné des arguments inexacts en essayant de retarder l'installation d'une base de la R.A.F. à Banana. Je ne serais pas du tout surpris s'il avait trompé le gouverneur général à propos de l'état des besoins alliés au Congo (...).

Je n'ai pas eu grand chose à dire à Ryckmans pendant les négociations sur le comité tripartite. J'ai fait plusieurs parties de golf avec lui et l'ai trouvé muet comme une carpe, sauf en ce qui concernait les affaires locales comme la famine au Ruanda-Urundi. Je ne sais si

---

(1) Il s'agit des négociations relatives à l'installation du comité tripartite.

son mutisme résulte d'instructions reçues de de Vleeschauer ou d'un arrangement avec Tschoffen en attendant la tournée que ce dernier doit effectuer au Congo.

Je suis sûr que Tschoffen conseillera que l'on délègue une grande partie de l'autorité du Ministère au gouvernement du Congo. Ceci ira à l'encontre des intérêts de de Vleeschauer et devait fournir l'occasion au gouvernement belge de se débarrasser de lui. Je souhaite que le gouvernement y réussisse car il est sans aucun doute un "désastre". Je crains cependant qu'il ne se fasse beaucoup trop d'idées sur les avantages d'être "un vieil homme de la mer" (...).

F.M. Shepherd.

26. LETTRE DE F.M. SHEPHERD A G.W. HARRISON, CONSULAT BRITANNIQUE  
A LEOPOLDVILLE, 29 FEVRIER 1944 (FO371-38862-C/3359)

Mon cher Harrison,

Je crois que le gouverneur général arrivera à Londres le 20 février et j'espère que, soutenu par M. Tschoffen, il pourra soutirer de de Vleeschauer une augmentation de ses pouvoirs au Congo. Il (le gouverneur) a passé quatre jours à Accra et Lord Swinton a prévu de lui faire voir la manière dont la production est organisée dans les territoires britanniques de l'Afrique de l'Ouest. Je suis assez optimiste pour espérer qu'il reviendra au Congo avec l'idée d'organiser la même chose ici (...).

F.M. Shepherd.

27. LETTRE DE G.W. HARRISON A F.M. SHEPHERD, FOREIGN OFFICE, 15 MARS  
1944 (FO371-38862-C/3155/9/4)

Mon cher Shepherd,

Vous aimeriez sans doute avoir le bref compte rendu que Desmond Morton nous a donné sur l'entretien officiel qu'il a eu le 8 mars dernier avec Ryckmans. Morton dit qu'il était très clair que le principal but de Ryckmans dans cet entretien était de lui demander son aide pour obtenir une communication plus fréquente et plus directe entre le Congo belge et le Comité allié des Affaires économiques africaines. Le point de vue de M. Ryckmans était que si les questions relatives aux taux d'échange, aux accords commerciaux, etc. devaient être négociées entre les représentants du gouvernement de Sa Majesté et le gouvernement belge de Londres, les questions traitées par le Comité allié des Affaires africaines devaient être réglées avec les autorités du Congo belge à travers le comité tripartite à Léopoldville. Morton expliqua au gouverneur général que c'était à la requête du gouvernement belge que le comité s'était associé un représentant du Ministère des Colonies et traitait de ce fait de nombreux sujets via le gouvernement belge. M. Ryckmans fit assez justement valoir que ceci était regrettable et conduisait à de nombreux malentendus. Il déclara que toutes les statistiques et les informations que nous désirions avoir sur le Congo étaient actuellement disponibles à Léopoldville et qu'il serait très heureux de les fournir aux représentants accrédités du Royaume-Uni et des Etats-Unis. Les demandes d'information qui lui parvenaient via le gouvernement belge étaient fréquemment déformées de même que les réponses qu'il donnait. Il en fournit un ou deux exemples significatifs.

Morton exprima toute sa sympathie avec le point de vue du gouverneur général sur le plan pratique, mais souligna qu'il ne pouvait agir qu'à la requête du gouvernement belge. Il suggéra que si M. Ryckmans pouvait obtenir le consentement du gouvernement belge, il (Morton) ne serait que trop heureux d'agir comme M. Ryckmans l'entendait. C'était d'ailleurs de cette manière que le Comité allié des Affaires économiques africaines avait pu avoir tant de succès dans les colonies françaises d'Afrique. M. Ryckmans fit certaines remarques qui laissèrent à penser à Morton qu'il aurait une conversation sur ce sujet avec M. de Vleeschauwer.

Nous avons une grande sympathie avec le point de vue de M. Ryckmans, mais étant donné l'insistance mise par M. de Vleeschauwer à ce que nous traitions exclusivement via son Ministère à Londres, je suis sûr que Morton a adopté la tactique correcte. Il appartient au gouverneur général de régler cette question avec son Ministère des Colonies. M. Ryckmans profita de son entretien avec Morton pour protester contre ce qu'il déclara être une plainte formelle faite à son égard au gouvernement belge par le gouvernement de Sa Majesté et il y a quelques mois, Morton put rassurer le gouverneur général que le gouvernement de Sa Majesté n'avait pas eu de plaintes personnelles à son égard ou à l'égard de son administration à cette époque.

M. Ryckmans déclara que le gouvernement belge avait présenté cette affaire d'une manière différente. Il était clair que l'incident était loin d'être clos (...).

G.W. Harrison.

28. MEMORANDUM DE F.M. SHEPHERD : CONVERSATION AVEC LE GOUVERNEUR GENERAL M. RYCKMANS, LE 15 MAI 1944 (FO371-38879-C/6941)

Le gouverneur général déclara que, bien que son voyage (à Londres) lui avait laissé peu de loisirs, il ne l'avait pas trouvé fatiguant. Les trois mois passés dans un climat tempéré lui avaient fait beaucoup de bien.

M. Ryckmans déclara que le Ministre des Colonies n'avait pas été bien du tout. De toute évidence, il était surmené et on lui avait ordonné un repos complet de plusieurs semaines. Il refusait cependant d'obéir à son médecin et s'efforçait de continuer à remplir ses fonctions au lit. Ceci signifiait non seulement qu'il circulait constamment entre son domicile et Londres mais qu'il prenait fréquemment des décisions sans avoir les informations nécessaires devant lui. M. Ryckmans a essayé d'obtenir de M. Pierlot qu'il insiste pour que M. de Vleeschauwer prenne un repos définitif et remette sa charge de Ministre des Colonies à l'un de ses collègues.

M. Ryckmans mentionna sa conversation avec le Major Morton. Il espérait avoir convaincu M. de Vleeschauwer de ce qu'il ne rentrait pas dans les fonctions du Ministre des Colonies de discuter à Londres des détails relatifs aux besoins du Congo. A titre d'exemple du manque de coordination, le Ministre s'était plaint à lui de ce que le Ministère des Colonies demandait 140 tonnes de caoutchouc synthétique pour le Congo, la Colonie ayant de son côté décidé que ses besoins pouvaient être réduits à 80 tonnes.

La réponse de M. Ryckmans au Ministre avait été qu'il n'appartenait pas au Ministère des Colonies de discuter de ces choses; celles-ci devaient être laissées au gouvernement du Congo et discutées au sein du comité tripartite. Bien que M. Ryckmans pensait avoir convaincu le Ministre, il n'était pas entièrement certain qu'il y ait totalement réussi (...).

29. LETTRÉ DE F.M. SHEPHERD A ANTHONY EDEN, CONSULAT GENERAL BRITANNI-  
QUE, LEOPOLDVILLE, 7 JUIN 1944 (FO371-38880-C/8547)

Excellence,

En référence à ma note n°56 du 31 mai, j'ai l'honneur de vous signaler que j'ai rencontré le gouverneur général le 6 juin au matin. Après quelques commentaires sur les nouvelles du matin, je lui ai dit que j'avais été très intéressé par son discours du 28 mai et par le compte rendu de la réunion du comité permanent. Il avait déclaré dans son discours qu'il avait reçu des pouvoirs spéciaux du gouvernement belge et je lui demandai de me donner des détails à ce sujet. Il me montra alors un arrêté-loi du gouvernement belge daté du 29 avril 1942. L'introduction de l'arrêté-loi comprend deux paragraphes qui confèrent au gouverneur général des pouvoirs très larges en cas d'urgence et spécifie qu'une rupture des communications entre la colonie et le gouvernement peut être considérée comme un cas d'exception. Le gouvernement belge a déclaré de manière catégorique qu'à ses yeux, on se trouvait en état d'exception et que le gouverneur général pouvait assumer les pouvoirs spéciaux prévus. Le gouvernement belge a interprété les restrictions imposées par le gouvernement de Sa Majesté sur les communications et la censure comme une interruption des communications. Le gouverneur général indiqua clairement qu'il ne considérerait pas que ces restrictions devaient s'appliquer aux communications entre un gouvernement allié et ses agents dans la colonie (...).

Je lui ai ensuite demandé s'il existait un rapport entre l'obtention de ces pouvoirs spéciaux et la situation qui avait été discutée avec M. Tschoffen lors de son passage au Congo (...). Il répondit que l'attribution de ces pouvoirs était exclusivement le résultat de l'interdiction des communications et que sa visite à Londres n'avait eu pour résultat aucun changement dans l'exercice de son pouvoir dans la colonie en temps normal. Il avait cependant réussi à clarifier un certain nombre de malentendus. Le gouvernement belge avait eu l'impression qu'il (le gouverneur général) avait assumé des pouvoirs injustifiés et qu'il avait en pratique abusé de sa position en cachant certains actes importants au gouvernement. M. Ryckmans n'a pas utilisé la phrase "abuser de sa position" mais il était clair que c'était cela que le gouvernement belge voulait dire (...). Le gouvernement avait fini par reconnaître qu'il avait agi correctement. Le résultat de (cette rencontre) était qu'il était désormais libre d'agir au mieux sans craindre que ses actes ne soient mal compris à Londres. J'ai saisi l'occasion pour déclarer que, bien que ceci soit une question domestique, j'étais content et soulagé de savoir que la situation avait été clarifiée. J'avais été choqué lors de la réunion au Foreign Office en été dernier lorsque le Ministre belge des Colonies avait interprété les points soulevés par le gouvernement britannique comme des critiques et non comme des points pratiques et qu'en plus il avait accusé le gouverneur général alors qu'une bonne partie de la faute - si faute il y avait - pouvait être attribuée au gouvernement de Londres. M. Ryckmans déclara alors que, bien qu'il n'y avait pas de friction entre lui et le Ministre des Colonies, il avait trouvé une bien meilleure compréhension au sein du cabinet. Le Ministre des Colonies était une personnalité difficile; il était particulièrement soupçonneux de tout ce qui portait atteinte à ses pouvoirs. Il répéta ensuite ce qu'il m'avait dit à propos de son exhortation au Ministre de cesser de discuter de détails qu'il pouvait très bien laisser à ses subordonnés (...).

F.M. Shepherd.

## IX. LA PREEMINENCE DES INTERETS AMERICAINS AU CONGO

---

*Outre l'affaire du B.E.W., plusieurs incidents vont se produire au cours de l'année 1944 qui montreront la forte emprise des Américains dans l'économie congolaise. Il apparaît avec évidence que les Etats-Unis font peu de cas des travaux et des décisions du comité tripartite et entendent agir au mieux de leurs intérêts commerciaux.*

*Le premier incident concerne la priorité que les Belges veulent accorder à la production du copal au détriment de celle du caoutchouc, production qui est "imposée" au Congo par les Britanniques dans le cadre de l'effort de guerre et qui rapporte peu. Ainsi que le rapporte le consul britannique, cette politique est encouragée par les firmes américaines avec lesquelles les milieux d'affaires belges s'efforceront de traiter sans intermédiaire.*

### 30. LETTRE DE F.M. SHEPHERD A A.M. SEED, CONSULAT GENERAL BRITANNIQUE, LEOPOLDVILLE, 24 MARS 1944 (F0371-38862).

Mon cher Seed,

Nos efforts visant à obtenir une estimation de la production (du Congo) sur base du programme des priorités établi par le Foreign Office n'ont pas rencontré de la part des Belges l'esprit de coopération que l'on était en droit d'attendre. Ces priorités, qui ont été soumises au gouverneur général par le consul américain et moi-même le 7 janvier, étaient connues dans leur substance par les Belges et ne requéraient pas des ajustements importants dans le domaine agricole. Nous espérions donc qu'un rapport conjoint pourrait être publié dans un délai relativement court. Bien que nous ayons insisté sur ce point auprès du gouverneur général, il a répondu qu'il attendait des éclaircissements de Londres, de même que des rapports en provenance des provinces. Nous avons obtenu le 28 janvier une réponse préliminaire et tout à fait générale qui ne donnait aucune indication chiffrée. J'ai ensuite convoqué une réunion avec les autorités du Congo concernées par une revue préliminaire de la situation (...). N'étant pas satisfait à propos de la question du caoutchouc et du copal, question sur laquelle les autorités de Léopoldville restaient évasives, j'ai organisé pour Greer et Winand une tournée à Coquilhatville pour étudier la question sur place (...). Greer et Winand se rendirent donc à Coquilhatville où ils découvrirent une confusion considérable; il apparaît clairement qu'une attention maximum était accordée au copal plutôt qu'au caoutchouc (...). Nos amis américains ne sont pas exempts de toute responsabilité dans cette confusion puisque en dépit de déclarations en ce qui concerne leur intérêt pour le copal, ils ont réussi à donner l'impression aux Belges qu'ils désiraient en fait plus de 4.000 tonnes de copal même s'ils ne faisaient pas par cette présente une requête officielle. Je vous transmets ci-joint la copie du mémorandum de la réunion du 20 mars dans laquelle vous constaterez que de Thibault (1) a lu une

---

(1) Chef du département des Affaires économiques de l'administration du Congo.

longue lettre provenant d'une firme de New York insistant sur l'importance pour le Congo de continuer leur commerce de copal avec les Etats-Unis. Il est clair que les Belges ont eu cette préoccupation d'une manière constante et qu'ils ont organisé la production du copal en conséquence (...). Il n'est pas impossible que les Belges espéraient un relâchement dans l'obligation de fournir du caoutchouc en 1944, ce qui leur permettrait de récolter une quantité maximum de copal (...). Je suppose que la déclaration faite par de Thibault que la production de caoutchouc dans la province de Léopoldville ne pouvait être estimée à 500 tonnes est simplement une assurance prise contre la diminution qui se produira dans cette province étant donné la haute priorité donnée au début de cette année au copal. Cette affaire est un exemple frappant du talent des Belges dans le domaine de la résistance passive (...). Elle montre que nous devons être aussi clair et catégorique que possible dans nos demandes aux Belges. Elle souligne une fois encore la nécessité d'avoir un Belge à la tête du War Production Board qui a non seulement une bonne compréhension des besoins des Nations Unies mais la volonté de les remplir loyalement et franchement avec les américains et nous-mêmes.

F.M. Shepherd.

*Le second incident est beaucoup plus significatif. Dans la lettre suivante, le conseiller personnel de W. Churchill, Desmond Morton, démonte clairement les mécanismes grâce auxquels les Etats-Unis ont réussi à se rendre maîtres d'une partie de l'économie du Congo dans le domaine des importations.*

31. LETTRE DE DESMOND MORTON A G.W. HARRISON, 10 DOWNING STREET, WHITEHALL, 21 AOUT 1944 (FO371-38865-C/11079).

Mon cher Geoffrey,

En réponse à votre lettre relative à une protestation faite par le gouverneur général Ryckmans contre une soi-disant diminution dans les fournitures de pneus au Congo (...), il n'y a en fait aucune proposition (dans ce sens). Ce que Washington a réellement proposé est de diminuer les fournitures de 30.000 à 25.000 mais d'ajouter aux 25.000 pneus toute quantité qui sera déclarée nécessaire pour l'exploitation de "projets parrainés par les Etats-Unis" (...). Malheureusement, cette explication ne met pas fin à l'affaire car le département britannique des approvisionnements n'est pas du tout satisfait à propos de l'idée américaine de donner des licences d'exportation pour des "projets parrainés par les Etats-Unis" au Congo ou ailleurs. Je me demande si Shepherd et le gouverneur général ont compris clairement cela. J'ai conféré de ceci avec le secrétariat des affaires économiques africaines et voici toute l'histoire. Le vocable "projets parrainés par les Etats-Unis" a été inventé par le Board of Economic Warfare américain en rapport avec ses transactions en Amérique du Sud. Il était originellement une procédure administrative qui permettait au B.E.W. d'obtenir des financements et des priorités pour les biens exportés des Etats-Unis sans avoir recours au Congrès. Dans la mesure où il s'agissait d'une procédure administrative confinée à l'Amérique du Sud, le gouvernement de Sa Majesté n'en était pas affecté. L'agence américaine "Office of Economic Warfare" (O.E.W.) remplaça le B.E.W. et hérita de cette procédure. L'O.E.W. l'utilisa en Afrique du Nord après le débarquement allié du 8 novembre 1942 afin d'obtenir

des crédits pour des exportations civiles en Afrique du Nord (...). Ici également, le gouvernement de Sa Majesté n'avait aucune objection à faire à l'utilisation de cette procédure étant donné que (...) le Royaume-Uni ne pouvait pas fournir les produits requis et que les Etats-Unis étaient apparemment incapables de les fournir sans l'aide de cette procédure. Cependant, il était prévu qu'aussitôt que le "Combined Area programming" démarrerait en Afrique du Nord, il serait mis fin à cette procédure (...).

Lorsque le Comité allié des affaires économiques africaines commença à s'occuper du Congo belge, nous découvrîmes que le système de "projets parrainés par les Etats-Unis" existait déjà au Congo, mais nous n'avons aucune trace dans nos dossiers sur son origine et son but initial. A Washington, le Federal Economic Administration (F.E.A.) a repris les responsabilités du O.E.W. et bien que l'on puisse souhaiter d'éviter de mettre ceci en évidence, il est indéniable que la procédure des "projets parrainés par les Etats-Unis" est utilisée par la F.E.A. comme une arme commerciale.

Bien que ce système puisse être admissible lorsqu'il s'agit de surmonter une difficulté administrative, il est de ceux qui se laissent facilement utiliser d'une manière incorrecte. La procédure est la suivante : les autorités américaines déclarent que telle entreprise dans un territoire allié est un "projet parrainé par les Etats-Unis". Les produits nécessaires pour promouvoir cette entreprise sont retirés de la compétence des commissions mixtes et fournis unilatéralement par les Etats-Unis. Les importateurs belges sont mis directement en contact avec les exportateurs américains; les commandes qui en découlent ne sont pas sujettes au contrôle de l'autorité gouvernementale belge qui régit les licences d'importation. D'une part, ceci empêche le Royaume-Uni d'exporter ses biens pour cette entreprise; d'autre part, cela crée l'impression que les Etats-Unis possèdent des intérêts exclusifs dans cette entreprise. Il y a une autre objection à l'utilisation de cette procédure du point de vue du pays tiers qui reçoit ces importations. Les Américains exigent que tous les biens qu'ils exportent dans le cadre des "projets parrainés par les Etats-Unis" soient utilisés seulement pour des entreprises spécifiques; étant donné que les fournitures délivrées sous cette licence spéciale sont déductibles du programme régional global, les autres entreprises en souffrent. Et dans certaines de celles-ci, le Royaume-Uni a des intérêts importants. Ainsi, les autorités du pays tiers voient leur liberté d'action menacée.

Nous venons d'apprendre que, prétextant des difficultés administratives internes, les Américains considèrent, comme "projets parrainés par les Etats-Unis" au Congo belge, les grandes mines de diamant, le caoutchouc (Hallet scheme), l'industrie textile, l'étain et également certaines lignes de chemin de fer. La liste inclut une grande partie du potentiel industriel du Congo à l'exception de l'industrie du cuivre (...). M. Ryckmans connaît très bien la procédure en question ce qui me conduit à me demander si Shepherd a pleinement compris la cause réelle des protestations de M. Ryckmans. Je suppose que M. Ryckmans est aussi inquiet que nous le sommes de la proposition américaine, non pas à cause d'une diminution apparente dans la fourniture de pneus au Congo, mais à cause du nombre et de la nature des entreprises congolaises qui, ayant été déclarées "projets parrainés par les Etats-Unis", sont maintenant forcées d'obtenir toutes leurs fournitures aux Etats-Unis (...).

En conséquence, je suggèrerais que l'on prenne en considération la tactique suivante :

- 1) envoyer un télégramme à Shepherd (...) expliquant qu'il paraît ne pas comprendre la situation;
- 2) m'autoriser à voir M. de Vleeschauwer à ce sujet au nom du gouvernement de Sa Majesté, à moins que vous ne préféreriez discuter avec le gouvernement belge par la voie diplomatique (...);
- 3) le ministre de la production devrait câbler à M. Ben Smith pour l'inviter à donner son attention personnelle à la question des "projets parrainés par les Américains" (...).

Sincèrement vôtre,  
Desmond Morton.

La réponse du Foreign Office (Lord Rea Price) à la lettre et aux suggestions de Desmond Morton met clairement en évidence la volonté de poursuivre la ligne de conduite que le Foreign Office s'était tracée depuis le début : à savoir, ne pas heurter les alliés américains de front et surtout maintenir le gouvernement belge à l'écart de ces questions litigieuses. "Nous avons toujours eu pour but, écrit Rea Price, de maintenir un front anglo-américain contre les Belges et en principe, nous devons continuer à agir de la sorte". Quant à la procédure des "projets parrainés par les Etats-Unis", Price proposa que l'on obtienne de simples garanties verbales que les fournitures délivrées suivant la procédure en question soient effectuées dans le cadre des accords et des décisions prises par les commissions conjointes anglo-américaines (minute du Foreign Office, septembre 1944, FO371-38865-C/11079/9/4).

*Enfin, le dernier incident concerne une lettre du représentant de la F.E.A. adressée au président de l'Office des Approvisionnements du Congo, Van Hoegaarden, qui est aussi président du comité tripartite anglo-américano-belge.*

*Ce document, qui fera l'objet d'une protestation quasi officielle du Foreign Office, montre bien que la F.E.A. ne cherche même pas à dissimuler la prééminence qu'elle entend accorder aux intérêts américains au Congo.*

32. LETTRE DE TH. M. GREER A J. VAN HOEGAARDEN, LEOPOLDVILLE, 3 JUIN 1944 (FO371-38865).

Cher Monsieur,

Nous avons reçu certaines informations de l'Administration économique fédérale (F.E.A.) à Washington concernant la source des fournitures pour le Congo. Nous vous les transmettons pour votre information. Tout d'abord, comme vous en êtes sans aucun doute conscient, la décision finale sur l'origine des approvisionnements est déterminée à Washington après des suggestions éventuelles faites initialement à Léopoldville et/ou à Londres.

Deuxièmement, en ce qui concerne les besoins du Congo que les Etats-Unis peuvent fournir dans leur totalité, notre gouvernement désire que toutes ces fournitures proviennent des Etats-Unis. A cet égard, les commentaires ci-joints faits par la F.E.A à Washington relatifs à la source des fournitures devraient être suivis d'une manière très stricte.

La F.E.A. a fait cependant clairement savoir que les Etats-Unis ne tiendront pas compte des suggestions émises (par la commission tripartite) lorsqu'ils ne pourront fournir en totalité les produits prévus.

Dans ce cas, vous noterez que le Royaume-Uni pourra les fournir soit en partie soit en totalité. Washington a déclaré que les progrès entrepris pour instaurer un programme américain qui soit en accord avec les décisions du comité tripartite à Léopoldville sont en bonne voie. La F.E.A. ajoute que ceci n'est pas une tâche aisée étant donné que le programme américain initial n'avait que peu de rapport avec les accords intervenus au sein du comité tripartite.

Dans le but d'arriver à une uniformité, la F.E.A. est occupée à faire étudier les rapports de notre mission par le Département du commerce (...).

La F.E.A. espère que dans un futur proche, on parviendra à établir un programme complet pour le Congo, programme qui sera en rapport avec notre travail sur le terrain (...).

Thomas M. Greer  
Représentant spécial du F.E.A.

33. MINUTE DE DESMOND MORTON RELATIVE A LA LETTRE DE TH. M. GREER  
(FO371-38865)

Au début de juillet, le gouvernement de Sa Majesté a reçu du Consul général à Léopoldville la copie d'une lettre datée du 3 juin, adressée par M. Th.M. Greer à M. Van Hoegaarden, président de l'Office des Approvisionnements du Congo belge. M. Greer est le représentant du F.E.A. à Léopoldville.

De fortes protestations furent émises à l'encontre de la formulation utilisée dans cette lettre par tous les départements gouvernementaux concernés.

Les phrases qui heurtèrent le plus ces départements sont les suivantes :

- a) "... la décision finale sur l'origine des approvisionnements est déterminée à Washington";
- b) "... en ce qui concerne les besoins du Congo que les Etats-Unis peuvent fournir dans leur totalité, notre gouvernement désire que toutes ces fournitures proviennent des Etats-Unis";
- c) "... les Etats-Unis ne tiendront pas compte des suggestions émises lorsqu'ils ne pourront fournir en totalité les produits prévus".

Après examen de cette lettre, un télégramme a été envoyé pour inviter la mission britannique des approvisionnements à Washington à requérir du F.E.A. que cette lettre soit retirée de la circulation étant donné qu'elle laisse entendre que les suggestions unilatérales du F.E.A. (...) sont des décisions prises par les commissions conjointes; qu'elle implique indirectement que ce sont les Etats-Unis qui décident de l'origine des fournitures; qu'elle suggère que, au cas où les fournitures peuvent être livrées en totalité par les Etats-Unis, celles-ci devraient être obtenues des Etats-Unis; qu'elle implique que l'autorisation des Etats-Unis est nécessaire pour que le Royaume-Uni délivre au Congo des fournitures que les Etats-Unis ne peuvent fournir.

Le 24 juillet, la mission britannique des approvisionnements à Washington discuta de l'affaire avec la F.E.A. qui n'avait pas encore vu la lettre en question.

Une copie de la lettre de Greer n'atteignit les Etats-Unis qu'au début du mois d'août, M. Wyndham-White (mission britannique) vit M. Pfleiger (F.E.A.) à ce sujet. M. Pfleiger déclara que les parties discutables de la lettre étaient dues simplement à une formulation déficiente. M. Wyndham-White répondit que cette explication, qu'il acceptait volontiers, rendait d'autant plus nécessaire un règlement de toute l'affaire. Il était prêt à ne pas insister à ce stade pour que la lettre soit formellement retirée. Cependant, il demandait à M. Pfleiger sa coopération pour que l'on règle définitivement le problème de manière à ce que l'on fasse le moins de bruit possible.

A l'heure actuelle, M. Pfleiger ne sait pas que faire. Les départements britanniques insistent toujours pour qu'une solution satisfaisante intervienne faute de quoi ils suggèrent que l'affaire soit portée à un échelon diplomatique supérieur et qu'une protestation formelle soit émise.

1er septembre 1944.

34. LETTRE DE DESMOND MORTON A G.W. HARRISON, 10 DOWNING STREET, WHITEHALL, 1er SEPTEMBRE 1944 (FO371-38863-C/11677).

Mon cher Geoffrey,

Un incident malheureux relatif au Congo belge a été porté à mon attention (...). J'en fus informé au moment où il fut proposé d'envoyer un télégramme à Washington, télégramme formulé d'une manière trop forte dans les circonstances actuelles. J'ai alors décidé d'aller voir M. Reed pour lui expliquer la situation et lui remettre (...) une copie de la lettre de Greer (...).

Après avoir lu la lettre, M. Reed déclara qu'à ses yeux, les quatre premiers paragraphes de la lettre de M. Greer étaient malencontreux (...).

M. Reed promit de soumettre l'affaire à Washington. Il déclara qu'il était certain que les Ministres britanniques voudraient éviter un incident déplaisant entre les gouvernements du Royaume-Uni et des Etats-Unis. Il espérait qu'aucune action ne serait prise avant qu'il n'ait terminé son enquête.

J'assurai à M. Reed qu'il avait correctement exprimé les vues des Ministres britanniques concernés mais lui rappelait qu'il y avait eu précédemment d'autres incidents semblables relatifs au Congo belge. Je lui fis un exposé sur certains d'entre eux et déclarai qu'ils semblaient indiquer un souhait de la part de certaines autorités américaines d'éliminer les activités commerciales britanniques et belges du Congo en faveur du commerce américain. J'étais certain que tel n'était pas l'intention du président ou de l'administration américaine; ces malencontreux incidents engendraient toutefois un climat de suspicion mutuelle.

M. Reed convint qu'une atmosphère de suspicion s'était développée en ce qui concernait le Congo belge. Il ne rentrait pas dans ses intentions de le nier (...). Il ajouta que si le Board of Trade soupçonnait la F.E.A. il ne faisait aucun doute que la F.E.A. se méfiait également du Board of Trade. M. Reed promit de m'informer dès qu'il avait reçu une réponse de Washington aux télégrammes qu'il enverrait. M. Reed me demanda aussi si je suggérais qu'une action particulière soit prise par la F.E.A. Je répondis à cela que je n'avais rien à l'esprit et estimait qu'il serait présomptueux de ma part de suggérer la ligne de conduite que le département américain pouvait adopter. J'ajoutai que je souhaitais clairement ne pas suggérer le retrait de M. Greer de Léopoldville; ce dernier était un fonctionnaire américain loyal qui était acceptable par ses chefs (...).

Desmond Morton.

## X. APPRECIATION GENERALE SUR L'ATTITUDE DU CONGO PENDANT LA GUERRE

---

*Le dernier document, rédigé à la fin de la guerre par le consul britannique à Léopoldville, donne une bonne idée de l'opinion des Britanniques sur la manière dont le Congo belge a réagi à "l'effort de guerre". Dans l'ensemble, c'est un point de vue négatif qui se dégage; aux yeux du consul britannique, le Congo n'a jamais montré beaucoup d'enthousiasme à rallier le camp des Alliés. A cet égard, ce document contraste notablement avec les déclarations d'intention des autorités du Congo faites tout au long de la guerre (1).*

### 35. RAPPORT DU CONSUL GENERAL SHEPHERD A M. EDEN, 31 AOUT 1944 (FO371-38880-C/11484/487/4)

Excellence,

Il n'est pas sans intérêt de rappeler les développements survenus au Congo, territoire allié, depuis mon arrivée ici, à la fin de juin 1942.

La décision du gouverneur général en 1940 de mettre les ressources du Congo à la disposition des Alliés, a été considérée avec très peu d'enthousiasme par les gros intérêts d'affaires de la colonie (...). M. Ryckmans admit lui-même qu'il existait un groupe influent de personnes qui auraient préféré attendre plusieurs mois avant de prendre une décision immédiate à l'époque de la défaite française. Cette attitude de prudence ne fut pas abandonnée suite à la décision de la Grande-Bretagne de continuer le combat et suite à la défaite des forces de l'air allemandes dans la bataille d'Angleterre. En juillet 42, la fortune des Alliés était au plus bas. La situation en Orient était critique, les Russes défendaient désespérément Stalingrad et l'ennemi était presque aux portes d'Alexandrie.

Il en résulta au Congo une dose considérable de neutralisme qui, bien que limitée dans une grande mesure aux cercles industriels, s'apparentait à un mouvement ouvertement non-belligérant, soutenu par certains éléments flamands anti-anglais. Par ailleurs, il y avait une fraction de résidents civils et militaires qui se méfiaient de l'influence des neutralistes, critiquaient l'effort de guerre du Congo et plus spécialement le gouvernement belge de Londres. Il en résulta, peu avant mon arrivée ici, deux tentatives avortées de coup d'Etat (2). A la même époque, la colonie produisait en fait toutes les matières premières stratégiques et il existait un sentiment que cet effort, même s'il n'était pas poussé au maximum, était insuffisamment apprécié des Alliés et particulièrement de la Grande-Bretagne.

---

(1) Voir en particulier le Rapport sur l'administration du Congo belge, Chambre des Représentants, 1939-1944.

(2) Sur ces coups d'Etat, voir M. Lovens, op. cit., pp. 181 et sv.

La colonie se trouvait ainsi dans une position malheureuse sur le plan interne; il n'y avait aucun développement encourageant de la guerre qui aurait pu être utilisé pour accroître l'union au sein des différentes couches de la population et du milieu industriel.

La présentation de l'effort de guerre anglais au gouverneur général lors de la fête nationale belge de juillet 1942 fut un événement bien reçu, mais jusqu'en novembre 1942, les temps furent difficiles. En ce qui concernait les relations anglo-belges, l'arrivée de la mission Day et Cadbury, qui dut attendre trois mois avant de recevoir l'assistance du gouvernement du Congo, n'arrangea pas les choses; elle fut l'occasion d'une forte friction entre le gouverneur général et le Ministre des Colonies qui était à Léopoldville à cette époque.

La victoire d'Alamein, le débarquement en Afrique du Nord et l'avancement des Russes à partir de Stalingrad fit clairement apparaître qui allait gagner; ces événements ne contribuèrent pas à accroître l'esprit de belligérance dans la lointaine colonie. En fait, tandis qu'il justifiait un progrès dans la production de matières stratégiques, le fait que toute menace était écartée de l'Afrique, tendit à engendrer une atmosphère de réconfort qui donna lieu à une attitude de résistance passive à toute économie dans le domaine de la consommation. Officiellement, aucun encouragement ne fut donné au mot d'ordre exigeant de vivre avec un minimum de biens importés et nécessaires à la préservation de la santé de la population et à l'effort de guerre; tout le travail du comité tripartite dans le domaine des besoins du Congo fut en conséquence vicié au départ par les divergences de vue entre les Belges d'une part, les Américains et les Britanniques d'autre part. En même temps, la colonie tendait à surestimer l'importance de sa contribution en matières premières et adoptait trop souvent l'attitude qu'elle devrait être payée de retour à des prix plus élevés qu'ailleurs.

Cette attitude, dans laquelle le neutralisme était un ingrédient prédominant, donna lieu à une situation où les négociations avec le Congo devenaient si difficiles qu'elles interféraient avec l'obtention de fournitures nécessaires aux besoins militaires. Au mois d'août 1943, il fallut émettre une protestation au gouvernement belge. Cette protestation eut pour effet de ramener les Belges du Congo à un sens des proportions: cependant toutes les tentatives visant à assurer une meilleure coordination de la production et une procédure plus satisfaisante dans le domaine des relations du Congo avec les représentants étrangers ne connurent jamais de réussite. Lorsque le gouverneur général visita le Royaume-Uni au début de 1944, il fut constaté qu'il existait un malentendu entre lui-même et le gouvernement belge; après son retour, les relations Belgique-Congo, bien que grandement handicapées par la tutelle excessive exercée par le Ministère des Colonies, devinrent nettement plus faciles.

Au milieu de 1944, la production était en progrès; le comité tripartite, non sans cris et larmes, était en train de régler la question des besoins en produits importés pour 1945; les succès militaires (alliés) avaient pansé la grande majorité des plaies qui avaient causé une excessive irritation durant les jours de doute.

Durant ces deux années difficiles, la bourgeoisie et les travailleurs belges ont continué à produire avec obstination sans trop spéculer sur l'issue de la victoire ou l'assurance contre la défaite. Il y eut une grande dose d'improvisation ingénieuse dans les industries, où les pièces de rechange ne pouvaient être obtenues. Une grande proportion des travailleurs ont payé de leur santé la fatigue et l'anxiété. C'est dans les milieux d'affaires et dans les milieux officiels que la timidité, le doute et l'égoïsme ont été les plus notoires. L'explication fondamentale de cette attitude peu héroïque réside sans nul doute dans l'expérience séculaire des occupations étrangères en Belgique et dans une méfiance à l'égard de toutes les grandes puissances. Cependant, il a persisté au Congo le curieux sentiment que, même si l'Allemagne devait gagner, la colonie était suffisamment grande, distante et autonome que pour souffrir beaucoup de la pénétration allemande. Je pense que c'était cette vue myopique (qui était très réelle bien que les gens étaient honteux de l'exprimer) qui constitua le danger de la participation continue du Congo à la guerre. Nous devons beaucoup à la décision courageuse prise en 1940 par le gouverneur général, mais il est douteux qu'il ait pu trouver suffisamment d'énergie et d'influence pour garder le Congo indéfiniment dans la guerre s'il n'y avait eu la huitième armée et le ton favorable des événements qui suivirent ses victoires. Sans ces victoires, les premiers six mois de 1943 auraient été critiques au Congo; des désordres internes et une confusion complète auraient pu se produire et auraient duré longtemps.

A l'heure actuelle, le Congo navigue sur une mer relativement calme et ensoleillée; les jours d'orage sont loin en dessous de l'horizon; la seule menace en vue est celle qui souffle des nuages confus du syndicalisme. Les deux problèmes futurs seront sans doute l'approvisionnement de la mère-patrie libérée en matières premières et le réajustement de l'économie congolaise sur un axe Belgique-Congo.

F.M. Shepherd.

## CONCLUSION

---

A la lecture des documents présentés ci-dessus, une série de constatations se dégagent avec une certaine clarté.

1. Le Congo, qui a représenté un enjeu stratégique considérable pour les Alliés pendant la guerre, s'est visiblement efforcé de sauvegarder ses intérêts économiques et son autonomie politique contre ce qu'il pensait être une tentative de mise sous tutelle de la colonie par les gouvernements alliés. Cette volonté s'est manifestée de différentes manières; du côté des milieux d'affaires on a voulu à tout prix maintenir ouvertes les relations commerciales avec les clients traditionnels et on s'est refusé à se plier à des accords étatiques qui allaient à l'encontre des lois consacrées du libéralisme économique; du côté gouvernemental, on a oeuvré pour maintenir et même renforcer l'indépendance de la colonie tant vis-à-vis des alliés que des autorités belges de Londres.

2. Si, dans les documents en notre possession, il n'y a aucune indication sur la volonté des puissances alliées de "mettre la main" sur le Congo au sens littéral du terme, il n'en est pas moins vrai que le Congo a été considéré, surtout par les Britanniques, comme une source inépuisable de richesses dont on pouvait disposer à sa guise en utilisant "l'effort de guerre" comme alibi. Une lecture attentive des documents laisse parfois entrevoir la déception ou même l'indignation des fonctionnaires du Foreign Office lorsqu'ils estimaient que les autorités belges s'esquivaient devant les demandes alliées. Or, ici les Britanniques ne se sont pas rendu compte que leurs demandes pouvaient difficilement être acceptées dans la mesure où les Belges n'étaient pas invités à participer au processus de la prise de décision. Il est assez significatif de ce point de vue que les divergences entre Belges et Britanniques s'atténuèrent à partir du moment où fut accepté le principe d'une représentation belge au sein des différents comités tripartites qui virent le jour à la fin de l'année 1943.

3. Enfin, à travers les documents du Foreign Office, on peut voir se profiler des différences de stratégie de la part des acteurs en présence. Elles peuvent être résumées de la manière suivante : les Etats-Unis, forts de leur position économique dominante, se montrent assez peu soucieux d'utiliser ou de respecter les voies et les moyens de la diplomatie classique; ils disposaient pour ce faire d'agences "spécialisées" (B.E.W., O.E.W., F.E.A.) relativement autonomes par rapport aux institutions officielles (Département d'Etat, Congrès) et qui pouvaient de ce fait agir avec plus de rapidité et d'efficacité. Les Britanniques n'ont jamais eu d'organismes équivalents; leur politique paraît avoir été conditionnée par les rouages et les usages de la diplomatie officielle. Ils s'évertuèrent à suivre une ligne de conduite dont ils eurent difficile à s'écarter. Ainsi, dès leur départ, ils axèrent leur stratégie "congolaise" sur la création d'un front commun anglo-américain contre les Belges. Même lorsqu'il se rendit compte que son principal allié, les Etats-Unis, mettait ses intérêts commerciaux privés au-dessus de "l'effort de guerre", le Foreign Office ne voulut pas se départir de la ligne de conduite

*initiale et inverser éventuellement les alliances. Quant aux Belges, s'ils furent constamment sur la défensive, il n'y eut pas toujours de leur part une attitude concertée face aux exigences des Alliés ainsi qu'en témoignent les différences de tactiques au sein de l'équipe Pierlot à Londres (souplesse de P.H. Spaak - intransigeance de A. de Vleeschauwer) de même que les conflits de compétences entre l'administration du Congo (P. Ryckmans) et les Ministères de la Métropole.*

ANNEXE : Mémorandum d'accord.

1. Le gouvernement belge, de commun accord avec le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et le gouvernement du Royaume-Uni, déclare qu'il est souhaitable que pendant la guerre menée actuellement contre l'Allemagne et le Japon et dans le futur, toute la production de minerais d'uranium et de thorium soit soumise à un contrôle effectif dans le cadre de la protection de la civilisation. A cette fin, le gouvernement belge assurera un contrôle effectif sur lesdits minerais dans tous les territoires soumis à l'autorité de la Belgique.
2. Suite aux discussions qui ont eu lieu dans ce cadre entre les gouvernements des Etats-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni d'une part et le gouvernement belge d'autre part, il a été décidé qu'un contrat sera conclu entre le Combined Development Trust agissant pour le compte des gouvernements américain et britannique et l'African Metals Corporation agissant pour le compte de la société productrice (Union minière du Haut-Katanga) pour la fourniture au Combined Development Trust par ladite Corporation de minerais d'uranium et de ses concentrés contenant approximativement 3.440.000 livres d'oxyde d'uranium.
3. Le gouvernement belge s'engage à assurer la fourniture d'uranium et de ses concentrés dont question ci-dessus en accord avec les termes et conditions du présent contrat.
4. Les gouvernements des Etats-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni s'engagent à ce que le Combined Development Trust prenne livraison de l'uranium et de ses concentrés en accord avec les termes et conditions du présent contrat.
5. Les gouvernements des Etats-Unis et du Royaume-Uni s'engagent à faciliter la fourniture à la société productrice (Union minière du Haut-Katanga) de tout ce que les parties signataires estimeront nécessaire pour la réouverture et le développement des mines où ledit uranium et ses concentrés seront produits.
6. Pendant la période nécessaire à l'exécution du contrat mentionné dans le paragraphe 2 ci-dessus et pour une période additionnelle de 10 années, le gouvernement belge accorde aux gouvernements des Etats-Unis et du Royaume-Uni un droit de préemption sur toutes quantités d'uranium et de thorium produits au Congo belge moyennant le droit pour le gouvernement belge de se réserver une quantité raisonnable desdits minerais pouvant être nécessaires à ses propres recherches scientifiques et à sa production industrielle à l'exclusion de toute utilisation desdits métaux comme source d'énergie sauf dans les cas mentionnés au paragraphe 2 ci-dessous.
7. Le gouvernement belge s'engage à contrôler, conformément à l'accord mentionné au paragraphe 1 ci-dessus, l'utilisation des minerais qu'il aura réservés comme prévu dans le paragraphe qui précède.
8. Durant toute la période mentionnée au paragraphe 6, le gouvernement belge s'engage à mettre tout en oeuvre pour fournir les quantités de minerais d'uranium et de thorium qui pourraient être requises par les gouvernements des Etats-Unis et du Royaume-Uni uniquement à des fins militaires et stratégiques.

9. En ce qui concerne l'utilisation desdits minerais comme source d'énergie, l'arrangement suivant sera applicable :

- a) dans le cas où les gouvernements des Etats-Unis et du Royaume-Uni décideraient d'utiliser à des fins commerciales les minerais obtenus en vertu de cet accord; lesdits gouvernements admettront que le gouvernement belge participe à une telle utilisation en des termes équitables;
- b) dans l'éventualité où il envisage l'utilisation desdits métaux comme source d'énergie, le gouvernement belge s'engage à ne le faire qu'après consultation et en accord avec les gouvernements des Etats-Unis et du Royaume-Uni.

10. Le mémorandum d'accord ci-dessus sera considéré en vertu de sa finalité, comme un secret militaire.

*We are grateful to the Controller of H.M. Stationery Office for kind permission to reproduce this Crown Copyright document from the Public Record Office in London.*

*L'accord a été complété par un échange de lettres, daté du 26 septembre 1944, entre le Ministre Spaak et Sir John Anderson, le ministre britannique chargé des questions nucléaires. Il y a un semblable échange de lettres entre le ministre Spaak et M. Winant, ambassadeur des Etats-Unis à Londres.*

*Le texte de l'accord se trouve dans les archives du Premier Ministre Churchill (PREM 3/139/3).*