



CAIRN.INFO

CHERCHER, REPÉRER, AVANCER.

1959 - Les propositions belges pour le statut politique et le développement économique du Congo



CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION
SOCIO-POLITIQUES — C.R.I.S.P.

16, RUE AUX LAINES, BRUXELLES 1

COURRIER HEBDOMADAIRE

N° 37.

23 octobre 1959

SOMMAIRE :

I. Les propositions belges pour le statut politique et le
développement économique du Congo. p. 2

X

II. A propos de " colloques " travaillistes en Belgique. p. 12

X

23.10.59.

LES PROPOSITIONS BELGES POUR LE STATUT POLITIQUE ET LE DEVELOPPEMENTECONOMIQUE DU CONGO.

Nos correspondants ont pu lire dans le Courrier n° 36 du 16.10.59 une analyse du " plan De Schrijver pour le Congo " , fondée sur des informations recueillies avant le message radiophonique du ministre. Ce message constitue maintenant un document public , permettant de préciser certains points , de répondre à quelques interrogations et de mieux mesurer les chances d'une " réussite " des élections de décembre 1959. Sur plusieurs chapitres , l'analyse actuelle recouvre simplement celle du Courrier n° 36 , dans la mesure où sur ces thèmes précis le message ministériel n'a apporté aucun élément complémentaire par rapport aux informations que le C.R.I.S.P. avait pu préalablement réunir.

1. Les élections de décembre 1959.

Les élections pour les conseils de territoire et de commune auront lieu en décembre 1959 , comme la déclaration du 13 janvier le prévoyait et comme le conseillait finalement M. Schöller en août dernier. Jusqu'à ce jour, ni l'Abako ni le M.N.C. (Lumumba) ni le M.N.C. (Ngalula-Ileo) ni le Parti du Peuple n'ont retiré les mots d'ordre d'abstention ou de boycottage du scrutin et rien n'indique que M. De Schrijver aie essayé , jusqu'à présent, de négocier la participation électorale de ces groupes et partis nationalistes congolais (pour les perspectives de négociations : voir plus loin).

Contrôlées par 6 commissions provinciales itinérantes (en principe , ces commissions - présidées par des magistrats du Conseil d'Etat - comprendraient des représentants des partis, des chefs coutumiers et des membres désignés par les actuels collèges consultatifs de province) , les élections se feraient au suffrage universel pour tous les adultes masculins , les listes ne pouvant être établies en temps utile pour les femmes.

Si dans un territoire ou une commune déterminée , les élections étaient systématiquement sabotées , la gestion du territoire ou de la commune (1) serait assurée suivant les instructions du gouvernement général mais les élections

(1) voir page suivante.

seront reconnues valables dès l'instant où les électeurs ont émis des votes valables. Ce sont ces dispositions qui nous amenaient à affirmer dans le Courrier n° 36 que " le recours à une désignation de gestionnaires par le Gouverneur n'est envisagée qu'en cas de boycott pratiquement général " ou en cas de difficulté grave.

Sur ce chapitre (déjà fort précis dans la déclaration du 13 janvier 1959), le ministre actuel a fait un pas dans la direction des revendications nationalistes congolaises en associant les partis au contrôle des élections. Cette concession ne deviendra évidemment effective et ne sera perçue comme telle que dans l'hypothèse d'une participation électorale des partis " en pointe ".

En ce qui concerne les Conseils de territoire, on reste purement dans le cadre de la déclaration du 13 janvier qui précisait : " le territoire, unité régionale de base, sera administré par un conseil composé dans sa large majorité de conseillers élus au suffrage universel " et qui assignait à ces membres élus, ainsi qu'aux conseillers communaux, la fonction de " collège électoral qui désignera la majorité des conseillers provinciaux ". M. Schöller, vice-gouverneur général préconisait, dans son rapport du 13 août, de " réduire à sa plus simple expression le nombre de conseillers nommés " et de confier la présidence des Conseils à un membre élu par les conseillers eux-mêmes. La formule de M. De Schrijver n'ira pas aussi loin : les élus représenteront deux tiers ou trois quarts des conseils et la présidence sera confiée à un administrateur pour une période de 3 ans maximum (délai qui, dans certains cas, pourrait être ramené à une durée symbolique puisqu'on n'énonce qu'un maximum).

Notons encore que selon les projets actuels, seuls les conseils de territoire et de commune auront une majorité élue au suffrage direct.

2. Conseils de province et fédéralisme.

Le décret du 7 octobre 1959 prévoit que les Conseils de Province seront composés comme suit : six dixièmes des membres élus au second degré

(1) M. De Schrijver ne l'a pas dit mais c'est bien ainsi qu'en a décidé le Conseil de Cabinet du 7 octobre 1959.

par les membres-élus des Conseils de territoire et de commune ; trois dixièmes cooptés par les membres-élus et un dixième choisis par le gouverneur. Le ministre a cité , dans son message , le chiffre de 90 p.c. pour désigner le groupe des élus aux conseils de province : en réalité , il intègre dans ce chiffre les 30 p.c. de cooptés , obligatoirement choisis sur trois listes présentées au Conseil par ce qu'on appelle " les trois groupements professionnels " (il s'agit sans doute des associations de colons, les syndicats et les organisations patronales). Les " européens " pourraient donc figurer dans ces conseils à trois titres : membres-élus là où le grand électorat le permettrait ; membres-cooptés sur une liste corporative ; membres-nommés au titre de " notabilité ".

Ces conseils de province auront des pouvoirs propres et disposeront d'un budget. L'exécutif provincial (le gouvernement provincial) serait confié au gouverneur et à une députation permanente. La province comme telle jouirait de ce que le ministre appelle " une large autonomie " mais dans un cadre congolais unitaire , excluant le fédéralisme. Sur ce point, M. De Schrijver n'a point suivi les suggestions Schöller qui recommandaient de proposer aux Conseils de province l'option fédéraliste et moins encore les exigences Abako tendant à ériger les provinces (ou au moins , une) en Etat , quitte à chercher ultérieurement la voie de la confédération à l'échelon du Congo. On notera que la revendication fédéraliste a gagné du terrain dans les milieux nationalistes congolais (M. Kalonji aurait opté pour une république du Kasai) , avec le risque de contagion dans les milieux européens du Katanga et du Kivu.

3. Les Assemblées nationales et le gouvernement.

Le texte de M. De Schrijver sur ces problèmes législatifs et exécutifs est assez long , parfois confus et ambigu mais il semble pouvoir être résumé comme suit , si nous éclairons le message par des informations sûres concernant les décisions gouvernementales du 7 octobre 1959.

- a) le Congo disposerait de deux assemblées et d'un gouvernement en 1960 , probablement en août ou septembre ;
- b) le pouvoir des assemblées porterait initialement sur les matières attribuées par la loi belge , c'est-à-dire en fait sur une partie du domaine de la législation interne. Cette interprétation se fonde littéralement sur le texte de M. De Schrijver (1) mais nous pouvons même préciser que ne seront pas attribués aux assemblées , au moins les problèmes intéressant la haute direction de l'économie et des transports , les télé-

(1) voir page suivante.

communications (qui seraient normalement de la législation interne) ainsi que la haute direction de la Force Publique , la défense nationale et les affaires étrangères. La compétence des assemblées aurait donc trait aux problèmes du travail , de l'agriculture , de la justice , de la santé publique , de l'enseignement , ... Il est possible que le ministre envisage une progression dans l'attribution des matières aux assemblées congolaises mais, sur ce point, les précisions n'ont pas été fournies ;

- c) les assemblées congolaises auraient pouvoir de présenter au referendum populaire , un projet de constitution , à la fin de la première législature , c'est-à-dire au plus tard en 1964. A ce moment s'opérerait le passage à l'indépendance et se nouerait le nouveau type de relations communautaires entre la Belgique et le Congo.

Si on s'en tient à l'interprétation stricte du message ministériel on peut donc estimer que l'exercice du pouvoir constituant aboutirait logiquement à l'indépendance du Congo , au plus tard en 1964. Cette date découle de deux précisions fournies par M. De Schrijver : août-septembre 1960 pour la mise en place des assemblées et l'allusion à la fin de la première législature qui " pourrait durer quatre ans au maximum ". La question se pose : cette législature pourrait-elle être réduite ? Rien dans le message ne l'exclut explicitement. A ce moment du discours, le ministre émet non pas des décisions mais le voeu et la croyance " sincère qu'il faudrait que les institutions au niveau national congolais connaissent une période de fonctionnement d'une certaine durée sans importantes modifications dans leur structure ". En fait , le plan De Schrijver prévoit un minimum de 3 ans et un maximum de 4 ans pour le referendum sur la constitution.

Sur ce point , le gouvernement a donc précisé très nettement le timing de la " course au sommet ". Il n'a pas suivi M. Schöller qui proposait la mise en place d'une constituante dès avril 1960 ni les leaders nationalistes qui revendiquent l'indépendance immédiate mais le timing existe.

Si on comprend bien l'offre de M. De Schrijver dès août-septembre 1960 le Congo jouirait - au plan des assemblées - d'une autonomie interne réelle mais incomplète leur attribuée par la loi belge , avec l'assurance que le pouvoir constituant serait confié après une période de " rodage " et que ce processus aboutirait en 3 ou 4 ans à un referendum sur la constitution de l'état congolais indépendant.

Les matières non-attribuées par la loi aux assemblées congolaises resteraient de la compétence du pouvoir législatif belge.

 (1) " La compétence des deux assemblées s'étendrait à toutes les matières attribuées par la loi et serait substantielle dans le domaine de la législation interne ". Une interprétation stricte de cette phrase aboutit donc à la conclusion suivante : la compétence (législative) des assemblées porterait sur les matières attribuées et celles-ci ne couvriraient pas tout le champ de la législation interne mais une partie " substantielle ".

- d) Pour la première fois , dans un message public , la date de la constitution d'un " gouvernement central pour tout le Congo " est fixée : août-septembre 1960. (1)

M. De Schrijver a rejeté la thèse du gouvernement provisoire avant les élections , s'écartant ainsi des vœux émis par certains partis congolais (U.P.E.C.O., par exemple) et de certains porte-paroles de la Fédacol (Courrier n° 2I) mais adoptant à ce sujet la même position que MM. Van Hemelrijck et Schöller par exemple ou encore que MII. Lumumba , Ngalula et autres leaders nationalistes .

Le gouvernement congolais (que , par une sorte de tradition scolaire , les textes officiels continuent à appeler " pouvoir exécutif " comme si le gouvernement n'était pas aussi moteur dans l'ordre législatif) serait un collège présidé par le Gouverneur Général , représentant le Roi. Sur ce point , le message De Schrijver n'est pas très explicite : ainsi , il n'est pas dit comment se ferait le choix des ministres , comment s'opérerait la répartition des départements entre congolais et belges selon les matières (2) ni comment seraient prises les décisions à l'intérieur du Collège. D'après les indiscretions rapportées par la presse au lendemain de la réunion des commissions parlementaires du Congo (I4-I0) , ce gouvernement serait " présidentiel " : l'expression semble signifier que le gouvernement ne pourrait être renversé par un vote de méfiance des assemblées mais , par contre, son emploi correspond peu à la tradition politique en ce sens que le président ici ne serait pas élu (ni au suffrage universel , ni investi par les assemblées) mais désigné et nommé par le Roi , c'est-à-dire par le ministre belge du Congo.

4. La recherche du dialogue.

Tant dans son message que dans sa conférence de presse du I8.I0 , le ministre a manifesté son souci de dialogue avec les congolais sur les formules et les voies qui doivent conduire à l'indépendance. Les textes abondent dans ce sens :

" Bien que le gouvernement belge unanime ait des vues assez précises sur l'évolution politique du Congo , il n'entre cependant pas dans les intentions de la Belgique d'imposer des formules toutes faites... (3) la Belgique désire que la réalisation de l'indépendance du Congo se fasse par des voies acceptées par l'immense majorité des habitants ".

(1) On notera toutefois que cette date dépend du mode d'élections adopté. Le ministre a évoqué dans son message , pour les membres de la première assemblée aussi bien l'élection au suffrage direct que l'élection au deuxième degré par les conseillers élus de territoire ou de commune. Dans sa conférence de presse du I6.I0 , il a précisé que le recours au suffrage universel exigera un délai de 4 mois.

(2) voir page suivante.

De même dans la conférence de presse du I6.I0 : si la Belgique est appelée à donner juridiquement au Congo deux chambres et un gouvernement central , son geste ne peut être que la consécration de ce que le Congo aura décidé ; si la Belgique attend de préciser ces institutions , c'est pour mieux donner aux congolais ce qu'ils voudront. Sur des points importants de son message , le ministre a également exprimé son désir de ne pas imposer ses vues propres : ainsi , la présidence au Gouverneur Général dans le gouvernement est présentée comme " une suggestion " , venant des colloques avec les partis. (4)

Il est donc établi que l'intention de M. De Schrijver est de renouer le dialogue avec les congolais sur les étapes décisives de la réalisation d'un état congolais indépendant.

Mais à quel moment et sous quelles formes aurait lieu cette reprise de contacts ?

Le moment : le message prévoit une consultation en avril I960 ; elle se ferait auprès des Conseils de province et sur les projets relatifs aux institutions centrales. En outre , la procédure des colloques avec les partis , appliquée en août à Léopoldville , sera " amplifiée et élargie" pour aboutir à un dialogue franc sur les principes et les modalités des futures institutions centrales du pays : un communiqué du Ministère du Congo Belge du I9 octobre nous a appris qu'à la suite de conversations directes entre MM. De Schrijver et Cornélis , les colloques avec les chefs des partis politiques devaient reprendre dès le 20 octobre à Léopoldville.

Sous quelles formes et sur quelles bases ? Le ministre a employé différents termes pour définir le type de contacts qu'il veut établir avec les congolais : colloques et dialogues quant il s'agit d'élus ou de membres de conseils. (5) Le mot " négociation " ne figure pas dans le vocabulaire ministériel. D'autre part , la marge de discussion n'est évidemment pas définie ni connue : le niveau actuel des colloques est celui de l'Administration , c'est-à-dire celui où le porte-parole blanc peut définir , préciser ,

(2) Au cours de sa conférence de presse du I6.I0 , M. De Schrijver aurait toutefois déclaré que " le gouverneur devrait nécessairement s'occuper des questions économiques et extérieures " (citation de La Cité du I7-I8 octobre I959).

(3) C'est nous qui soulignons.

(4) En fait , ce qui est décidé à Bruxelles , c'est la présence du Gouverneur Général dans le gouvernement (pas obligatoirement , au titre de président) , avec une compétence réservée dans les questions économiques et extérieures. Mais si le gouverneur n'est pas chef de gouvernement , qui choisira le président et les ministres ?

(5) Ces consultations étant multiples, une synthèse en serait faite et c'est ainsi qu'un projet de loi serait rédigé et déposé devant les Chambres Belges.

adopter concrètement le programme du ministre et recueillir des vœux ou demandes mais où il ne peut négocier, à moins qu'il n'ait reçu des consignes dans ce sens (mais sur ce point - notons le - aucune indication n'a été fournie au public et nous n'avons eu aucune information permettant de croire à une telle délégation de pouvoirs ou à un tel mandat).

Si on sait que l'objectif numéro un du gouvernement est de parvenir à franchir heureusement le cap des élections, si on sait d'autre part que l'Abako exige une négociation politique (et non un dialogue avec l'administration), on doit se demander si les conditions sont réunies pour opérer à Léopoldville un revirement des partis nationalistes au sujet de la participation électorale.

Le désir de sortir de l'impasse - nous affirment les observateurs les plus sérieux - est largement diffusé, même dans les cadres Abako. (1) Le ministre a répondu sur plusieurs points à des revendications fondamentales des africains (notamment en établissant un timing complet et précis pour les institutions politiques centrales) mais les distances restent grandes : nulle part, le message De Schrijver ne promet une structure fédérale que M. Schöller considérerait comme un préalable sine-qua non à toute reprise de contact politique avec les bakongo (2) ; nulle part, il n'est question de négociations politiques belge-congolaises mais de colloques (du type qui a échoué en août dernier) ou de consultations en avril 1960 pour les Conseils de Province ; par ailleurs, les imprécisions concernant la compétence des assemblées et le fonctionnement réel du gouvernement sont des armes à double tranchant : elles laissent des portes ouvertes mais suscitent aussi des méfiances. La question de la date de l'indépendance est également essentielle : le nationalisme congolais s'est psychologiquement cristallisé autour de ce thème et la date de 1964 (qui eût été considérée quasi-unanimement comme dangereusement utopique, il y a deux ans) apparaît aujourd'hui aux partis congolais les plus actifs comme scandaleusement dilatoire.

Sans juger ici du bien ou mal-fondé des réserves et prudences minis-

(1) Les milieux bakongo sont unanimement partisans d'une " sauvegarde " institutionnelle de leur autonomie. Mais certains parmi les plus éclairés (dont M. Kasavubu) pourraient préférer une formule fédéraliste à une " sécession " car, isolé, l'état bakongo pourrait bien reposer sur des forces politico-religieuses peu compatibles avec les exigences d'un état moderne.

(2) Sans doute la large autonomie provinciale promise pourrait-elle s'élargir encore pour rejoindre, sur l'essentiel, celle d'un état fédéré mais aucun projet dans ce sens n'a été repris par le ministre qui redoute la force centrifuge du fédéralisme congolais. De même, le projet pour la seconde assemblée prévoit une représentation égale des provinces mais cette amorce de Chambre des Régions est compensée par la présence dans cette Chambre de membres cooptés ou de notables nommés, de telle sorte que la formule se situe - à première vue - à mi-chemin entre le souci de représentation égale des provinces et le souci de créer une " Chambre des Sages ".

térielles à l'égard des thèmes nationalistes congolais extrêmes , il faut bien reconnaître qu'à l'analyse des facteurs politiques , le pas fait depuis un mois à Bruxelles et la manière dont il vient d'être annoncé à l'opinion congolaise provoquant nécessairement la relance de l'idée du dialogue en vue d'assurer la participation électorale mais ne constituent pas une condition suffisante à la réussite de l'opération. Le facteur psychologique de la confiance est primordial et cette évidence explique pourquoi la presse unanime a regretté que le Parlement n'aie pu jouer son rôle de caution. A vrai dire , on ne peut plus guère tarder à être en état de répondre à ces interrogations : l'offre de reprise des colloques a été formulée le 19.10 et les élections sont prévues pour décembre 1959.

5. Problèmes économiques et budgétaires.

Unanimement , les milieux belges informés des réalités congolaises reconnaissent aujourd'hui qu'en dehors d'une bonne solution politique , aucun programme économique cohérent ne pourra se développer (voir en annexe , les conclusions générales du deuxième rapport de la Commission De Voghel pour l'Etude des problèmes financiers du Congo).

Le ministre n'a pas caché que le Congo devrait s'astreindre à un régime budgétaire d'austérité renforcée. Il a confirmé les projets dont le Courrier n° 36 faisait état celui d'un Fonds d'Assistance belge , avec contribution budgétaire d'au moins deux milliards F.B. en 1960 ; celui d'un Fonds (belgo-congolais) de Développement " auquel la Belgique prendra une forte participation " (nous précisons que l'engagement pour 1960 serait de 1 milliard F.B.). M. De Schrijver n'a pas dit dans quelle mesure il adopterait les conclusions des experts de la Commission De Voghel , notamment en ce qui concerne l'apport par le Congo du portefeuille mobilisable, la dissolution du Comité Spécial du Katanga et du Comité National du Kivu , l'ouverture de ce Fonds aux américains et aux pays du Marché Commun , etc...

X

X

X

Conclusions générales du 2ème rapport de la Commission pour
L'ETUDE DES PROBLEMES FINANCIERS DU CONGO (pour la
période 1960 - 1965).

n° 62 ... La commission n'est pas compétente pour émettre un avis sur les contingences politiques. Mais elle attire l'attention sur le fait que n'importe quel programme de redressement économique et financier du Congo sera purement théorique si le problème préalable politique n'est pas résolu, en ce sens que le redressement économique et financier dépend essentiellement des possibilités de financement des investissements nécessaires et que celles-ci quelles que soient les modalités envisagées supposent une certaine confiance dans l'avenir.

Cette condition est évidemment préalable pour les investissements privés dont l'importance est primordiale.

Mais cette condition est également préalable pour les investissements publics. On peut en effet difficilement concevoir que l'économie belge accepte d'assumer la charge considérable de l'aide nécessaire et du financement des investissements publics indispensables si les perspectives politiques ne sont pas raisonnablement éclaircies.

La confiance dont il s'agit est double : celle des populations indigènes dont le concours est nécessaire mais aussi celle de la population métropolitaine dont le concours est demandé - et non moins essentiels - à la fois dans le secteur privé et dans le secteur public.

n° 63 ... L'importance pour la Belgique de ses liens économiques avec le Congo est souvent et à juste titre soulignée.

La Commission a essayé de la chiffrer, bien qu'elle se rende compte que les chiffres, en l'occurrence, traduisent inadéquatement les réalités.

D'après les calculs faits, une rupture des liens économiques pourrait entraîner pour la Belgique une régression de l'ordre de 1 à 6 pour cent de son produit national....

n° 64 ... Dans le cas d'une décision de principe positive, l'objectif étant le maintien du taux d'expansion économique actuel compte tenu de l'évolution démographique, les recommandations de la Commission sont, résumées, les suivantes :

- a) une participation indispensable du Congo lui-même à l'effort de redressement sous la forme d'une réduction substantielle du déficit du budget ordinaire (déficit maximum 1,5 milliard) par des augmentations de recettes fiscales et surtout par des diminutions de dépenses qui ne pourront être acquises que moyennant des réformes de structure, l'objectif étant non pas de diminuer le volume des services rendus, mais bien leur coût unitaire ;

- b) une aide belge gratuite (environ 2,5 milliards) sous forme de contributions annuelles à un Fonds d'Assistance ;
- c) une aide belge sous forme de contribution à une Société de Développement étant entendu que le Congo de son côté contribuerait à son propre développement par l'apport à la dite Société de son portefeuille mobilisable ;
- d) les aides prévues sous b) et c) devront permettre le maintien des dépenses publiques d'investissements à un niveau pouvant s'élever progressivement de 7 à 9 milliards , pour assurer l'expansion économique fondamentale et le progrès social ;
- e) un encouragement aux investissements privés , par des mesures fiscales appropriées et par un système de ducroire établi sur une base aussi large que possible et comportant des primes d'assurance adéquates ;
- f) le recours dans toute la mesure possible aux moyens de financement extérieurs , institutions internationales , pays étrangers et en particulier les pays du Marché Commun ;
- g) dans le cadre d'un plan d'ensemble , la possibilité pour le franc congolais de s'appuyer plus largement sur le franc belge grâce à une coopération plus étroite des deux systèmes monétaires sans confusion de leurs responsabilités.

Etant donné l'importance et l'ampleur du programme envisagé et la nécessité d'y associer la population africaine , la question se pose de savoir s'il ne conviendrait pas d'assurer sa collaboration par une consultation préalable. Cette question est du ressort de l'autorité politique.

n° 65 Dans le cadre d'un tel programme , la contribution de la Belgique serait approximativement la suivante :

- a) une aide de l'ordre de 2,5 milliards par an ;
- b) une contribution aux investissements publics principalement dont le montant dépendra de l'aide étrangère qu'il sera possible d'obtenir , étant entendu que l'aide totale de cette nature , belge et étrangère, devrait atteindre environ 5 milliards par an ;
- c) une contribution sous forme d'investissements privés , y compris l'autofinancement , telle que le montant total de ceux-ci atteigne 10 à 12 milliards par an.

Composition de la commission :

MM. De Voghel (Banque Nationale)
 Mertens de Wilmars ; Coppée ; Vandeputte et H. d'Aspremont Lynden
 (Cabinet du Premier Ministre) ; Brassine (Cabinet de la Vice-Présidence du Conseil) ; Kervijn de Lettenhove et d'Haeze (Cabinet des Finances) ; Wertz et Wollecamp (Cabinet du Ministre du Congo) ; Vercauteren et Neuman (Banque Centrale du Congo).