



Pauvres, mais honnêtes, nous paraissions quand nous pouvions, et notamment le jeudi 10 novembre 2016

ACADÉMIE ROYALE DES SCIENCES D'OUTRE-MER
Classe des Sciences Morales et Politiques
Mémoires in-8°, Nouvelle Série, Tome 51, fasc. 4, Bruxelles, 1994



Genèse et portée
du « Plan décennal »
du Congo belge
(1949 - 1959)

par

Guy VANTHEMSCHE
Professeur à la « Vrije Universiteit Brussel »



KONINKLIJKE ACADEMIE VOOR OVERZEESE WETENSCHAPPEN
Klasse voor Morele en Politieke Wetenschappen
Verhandelingen in-8°, Nieuwe Reeks, Boek 51, afl. 4, Brussel, 1994

Plan décennal 1949-1959



Lovanium

Dans le texte qui vous est présenté ci-après, publié en 1994, Mr Guy Vanthemsche se penche sur le « Plan décennal 49-59. Ce document a régi (ou du moins influencé, dans la mesure où tout ce qu'il prône n'est pas obligatoire) les dix dernières années de la Colonie. A ce titre seul il serait déjà intéressant.

Il a encore un autre intérêt : c'est qu'il a été entièrement financé par le Congo lui-même. Or, c'est de l'exécution de ce plan que sortira, pour une bonne partie, le « paysage congolais » de 1960. Et l'on sait que, au délabrement près, c'est à peu près toujours celui d'aujourd'hui, si l'on excepte quelques « éléphants blancs » ajoutés sous Mobutu au paysage kinois, et une croissance anarchique et démesurée des bidonvilles.

Autrement dit, c'est de là que le Congo va sortir comme le pays le plus avancé, le mieux organisé et l'un des plus prospères d'Afrique. De cette période sortent toutes les magnifiques statistiques sans cesse mises en avant pour la défense et l'illustration de la colonisation belge. Disons-le sans plus attendre, elles ne sont pas truquées. Matériellement, toute une série de retards vont être comblés. Malheureusement, on ne pourra en dire autant sur le plan humain.

Dès lors, deux facteurs vont se conjuguer.

D'une part, il va être de plus en plus manifeste que les bienfaits matériels, le béton ou l'asphalte ne sont pas une réponse à des demandes qui concernent la dignité humaine et le respect de soi. La surdité, à cet égard, des autorités coloniales, jointe à la mentalité du temps, où règne, partout dans les colonies, une « surchauffe » indépendantiste, vont persuader les Congolais qu'il n'y a pas d'autre réponse à leurs questions que l'indépendance. Et, aussitôt le mot « Indépendance » lâché, il n'y aura plus de surenchère possible que quant à sa date plus ou moins rapprochée.

D'autre part, les véritables Héritiers de Léopold II, je veux dire les Grandes Compagnies, vont constater avec déplaisir que l'on s'écarte vraiment trop de la juste ligne qui était, à leurs yeux, celle du Roi-Souverain. Il est temps que le rôle de la Belgique au Congo cesse, parce que la Belgique est en train de tuer la poule aux œufs d'or.

Malgré tous les ralentissements que peuvent apporter le caractère passéiste du Conseil Colonial, les collusions innombrables des milieux d'argent avec la politique belge et avec la famille royale, la Belgique semble diriger le Congo vers quelque chose qui lui ressemblerait beaucoup trop. C'est-à-dire qu'elle pourrait à terme de quelques années mettre au monde un Congo où les droits du Capital seraient limités par des travailleurs conscients et organisés et par un gouvernement où les progressistes auraient une large place. Ce serait la fin, non de bénéfiques, mais des superprofits. L'Eglise est un peu du même avis : le confort matériel mène au matérialisme et elle préfère de loin consoler des miséreux. Toutes ces tendances de gauche sont athées. Et, bientôt, on la concurrencera même dans le domaine de l'enseignement !

Heureusement, l'impatience des Congolais va les aider, avec le secours de leurs relais du côté du pouvoir en Belgique, à jeter le Congo dans une indépendance prématurée, improvisée, minée et sabotée, d'où l'on pourra à bref délai faire sortir une République Bananière. Cela coûtera des souffrances et des morts. Bah ! Est-ce que Léopold II s'en souciait, lui ? Le Plan a donc cet intérêt, d'être un portrait du Congo que voulait la Belgique, mais dont les Héritiers de Léopold II ne voulaient pas !

Ce plan a été publié en 1949 par le Ministère des colonies sous la signature du ministre de l'époque : Pierre Wigny, sous le titre exact de « *PLAN DECENNAL POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DU CONGO BELGE* » Il se voulait d'une part, une synthèse collective et anonyme, détachée sinon désintéressée, de la réalité socio-économique congolaise de l'après-guerre et, d'autre part, une vision très claire, précise, quantifiée et qualifiée des objectifs de développement sur lesquels les forces vives du Congo allaient devoir se concentrer durant les années 1949-1959.

Il était destiné non seulement aux dirigeants de la Colonie mais également au grand public. « *Il n'y a pas que le spécialiste, le professeur, le technicien, le colonial, il y a aussi le simple lecteur, l'étudiant, le citoyen de bon sens, l'Européen conscient de ses devoirs; il y a l'honnête homme. Tous ont le droit d'être initiés et sensibilisés à la grande entreprise dont plusieurs milliers de Belges assumeront la responsabilité devant le monde et devant l'histoire. Cette volonté de transparence est remarquable, elle indique une incontestable volonté de réunir toutes les énergies et de rassembler tous les acteurs au profit du développement du Congo au profit des Congolais.* »¹

Cette explication idéaliste et patriotique est fort probablement vraie, car la bonne conscience du colonisateur belge était incommensurable. Mais la large diffusion du document pourrait aussi s'expliquer par le contexte de l'époque. La colonisation était remise en cause vigoureusement à l'ONU, ainsi que par une partie de l'opinion publique belge. Ce plan veut, à leur usage, constituer la preuve éclatante de la bonne gouvernance du Congo Belge. En faisant un plan pour dix ans, l'on répond par avance à toutes questions sur l'usage des fonds engrangés pendant la guerre, l'on se montre à la pointe du progrès, car la mode est, précisément, à la planification, même dans les économies capitalistes, l'on étale ses bonnes intentions... Mais aussi, on met en porte-à-faux les critiques les plus acerbes de la colonie, c'est-à-dire les communistes, qui sont précisément les chantres et les adeptes des plans. Et, en planifiant pour dix ans, y compris la construction de multiples bâtiments, on montre ostensiblement, quoique tacitement, sa volonté de rester.

Le plan sera exécuté et mené à bien dans ses grandes lignes. Les réalisations, nombreuses, parfois exceptionnelles, incontestables, tangibles, dépasseront de loin les quelques échecs

¹ Introduction au Plan, par André Schorochoff, sur le site « UROME », Janvier 2007

ACADÉMIE ROYALE DES SCIENCES D'OUTRE-MER
Classe des Sciences Morales et Politiques
Mémoires in-8°, Nouvelle Série, Tome 51, fasc. 4, Bruxelles, 1994

Genèse et portée
du « Plan décennal »
du Congo belge
(1949 - 1959)

par

Guy VANTHEMSCHE
Professeur à la « Vrije Universiteit Brussel »



KONINKLIJKE ACADEMIE VOOR OVERZEESE WETENSCHAPPEN

Klasse voor Morele en Politieke Wetenschappen
Verhandelingen in-8°, Nieuwe Reeks, Boek 51, afl. 4, Brussel, 1994

Mémoire présenté à la séance
de la Classe des Sciences morales et politiques
tenue le 8 décembre 1992

Rapporteurs : MM. A. Stenmans et J.-L. Vellut
Publication décidée par la Classe des Sciences morales et politiques
en sa séance du 19 janvier 1993

Texte définitif reçu le 8 juin 1993

ACADÉMIE ROYALE
DES
SCIENCES D'OUTRE-MER

Rue Defacqz 1 boîte 3
B-1050 Bruxelles
Tél. (02)538.02.11
Fax (02)539.23.53

KONINKLIJKE ACADEMIE
VOOR
OVERZEESE WETENSCHAPPEN

Defacqzstraat 1 bus 3
B-1050 Brussel
Tel. (02)538.02.11
Fax (02)539.23.53

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION	5
II. LA GENÈSE DE L'IDÉE DE PLAN DÉCENNAL POUR LE CONGO BELGE	7
III. L'ÉLABORATION DU PLAN DÉCENNAL ET LES IDÉES RÉGIS- SANT CELUI-CI	13
1. La procédure de mise au point	13
2. La conception d'ensemble	15
3. Le secteur agricole	17
4. L'industrialisation	20
5. Les infrastructures	24
6. L'aspect social	27
7. La dimension politique	31
8. Les moyens financiers	34
IV. L'ACCUEIL RÉSERVÉ AU PLAN	39
V. L'APPLICATION DU PLAN	43
VI. CONCLUSIONS	55
ANNEXE I. « Quelques réflexions critiques à propos de l'exécu- tion du Plan décennal actuel », par C. Halain, commissaire au Plan, 22 décembre 1956	59
ANNEXE II. Prévisions de dépenses du Plan de 1949, des révi- sions de 1954 et du plan de 1959	68
NOTES ET RÉFÉRENCES	69

I. INTRODUCTION

Le problème du développement du tiers monde, phénomène crucial de notre siècle, est inséparable d'un aspect plus précis : la *politique* de développement, c'est-à-dire l'ensemble des mesures prises par les diverses instances étatiques ou para-étatiques, tant nationales que supranationales, pour parvenir à ce fameux « développement » que toutes disent rechercher. Mais que recouvre exactement ce terme ? Développement de quoi ? Pourquoi ? Comment ? La définition même de l'objectif, ainsi que les méthodes mises en œuvre pour l'atteindre sont évidemment l'objet de la plus grande confusion ou des plus âpres controverses.

Notre contribution vise un but précis. Gardant à l'esprit ces questions essentielles — qu'entend-on par « développement » et comment veut-on y parvenir ? — nous voudrions analyser brièvement un aspect quelque peu méconnu de la politique de développement : ses origines coloniales. La naissance de ce concept n'a pas suivi, mais a précédé la décolonisation. Fin 1940-début 1950, toutes les puissances coloniales ont mis au point et exécuté des « plans de développement » pour leurs possessions d'outre-mer. Il est hors de question d'entreprendre ici une analyse comparative de ces différentes mesures ; nous nous limiterons à l'examen de la variante belge de planification économique coloniale : le « Plan décennal pour le développement économique et social du Congo belge », publié en 1949 [1] *.

Même délimité de la sorte, notre sujet est extrêmement vaste. Tous les aspects de la vie économique et sociale de la Colonie ont été influencés, d'une façon ou d'une autre, par le Plan, et ceci pendant une décennie — combien cruciale — de son histoire. Nous ne comptons donc pas examiner en détail l'application pratique du Plan. Nous essayerons surtout d'en retracer l'origine, l'élaboration et les intentions. Il est évident que ces quelques pages n'épuiseront pas le sujet ; celui-ci mérite un travail beaucoup plus ample [2].

*
* *
*

* Les chiffres entre crochets [] renvoient aux notes et références, pp. 69-90.

Nous tenons à remercier chaleureusement les professeurs Jean Stengers et Jean-Luc Vellut, ainsi que M. Alain Stenmans, qui ont bien voulu relire le manuscrit de cette étude et ont formulé de judicieuses remarques, ainsi que M^{me} Van Schoor, archiviste aux Archives africaines, qui nous facilita la consultation des documents qui y sont déposés. Je tiens également à exprimer ma reconnaissance à M. Jacques Burniat, qui a corrigé ce texte au point de vue linguistique, ainsi qu'à M. Jan Gorus, professeur à la « Vrije Universiteit Brussel », à l'intervention de qui de nombreux documents d'archives concernant le Congo ont pu être sauvés (plusieurs de ceux-ci sont utilisés dans notre mémoire).

*
* *

Les abréviations utilisées dans le texte figurent en fin de travail [3].

II. LA GENÈSE DE L'IDÉE DE PLAN DÉCENNAL POUR LE CONGO BELGE

La grande crise des années 1930 et la Seconde Guerre Mondiale ont eu un impact considérable sur les conditions matérielles et psychologiques de la colonisation belge au Congo ; par conséquent, les données de base de la *politique* coloniale furent également modifiées. L'extrême vulnérabilité de l'économie congolaise extravertie avait été mise en évidence de façon très pénible par la violente contraction des marchés extérieurs en 1929-32 [4]. La situation économique se rétablit dès 1933-34 [5], mais la Colonie connut un nouvel essor productif lors de la période de guerre. Cet essor ne se limita pas à certains produits classiques d'exportation primaires [6], mais fut également très marqué dans le secteur des industries secondaires et de transformation [7].

L'effort de guerre eut d'importantes répercussions au-delà du domaine de la production. Les infrastructures existantes furent mises à rude épreuve et nécessitèrent donc d'importants renouvellements à la fin des hostilités. La main-d'œuvre fut astreinte à un labeur intensifié ; le salariat connut en outre une expansion particulièrement forte (de 480 000 en 1938 à 800 000 salariés en 1945). Le salariat représentait 15,1 % de la population active masculine adulte en 1935, 20,6 % en 1940 et 26,4 % en 1945 [8]. Les pressions auxquelles furent soumises la structure sociale et les conditions de vie de la population africaine, furent à l'origine d'un réel malaise social [9].

Les autorités publiques coloniales se trouvèrent, elles aussi, dans une situation matérielle et psychologique modifiée. Les finances publiques étaient florissantes, notamment grâce à un accroissement des charges fiscales [10]. Surtout, l'administration s'était mêlée de fort près à la vie économique : elle avait mis sur pied toute une gamme d'organismes de contrôle et d'orientation de la vie économique (contrôle des changes, des prix, de certains types de production, de distribution et d'approvisionnement) [11].

Le monde entier, lui aussi, sortit changé de la Guerre Mondiale. Inutile de rappeler longuement l'impact de la création des Nations Unies, institution dont l'attitude hostile au colonialisme, accula les puissances

coloniales à une position défensive : nous reviendrons sur l'impact de ce facteur. Dans le cadre de notre sujet, il convient surtout de souligner la mise en œuvre d'importantes « politiques de développement colonial » par la Grande-Bretagne et la France. Donnant suite à des réalisations timides ou à des ébauches d'avant-guerre (le « Colonial Development Act » de 1929 et les travaux demeurés à l'état de projets de la Conférence économique de la France métropolitaine et d'outre-mer de 1934-35) [12], ces deux pays avaient lancé d'ambitieux projets de développement colonial (les « Colonial Development and Welfare Acts » de 1940 et 1945 et la création du FIDES, Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer, en France en 1946) [13]. Ces projets prévoyaient l'établissement de « plans décennaux » pour les différents territoires coloniaux.

Voilà donc, brièvement esquissé, le contexte dans lequel a pris forme l'idée d'un « plan de développement » pour le Congo belge. La Belgique d'avant-guerre avait-elle également connu des velléités de « planification » ou de « développement » coloniaux, comme les grandes nations voisines ? L'histoire coloniale belge connaît en effet l'existence d'un « Plan Franck ». Mais entendons-nous sur les termes. Fin 1920, le ministre des Colonies de l'époque, Louis Franck, avait soumis au Parlement un vaste programme de travaux publics (chemins de fer, routes, transport fluvial, travaux d'hygiène et de voirie), étalé sur une période de dix ans (loi du 21 août 1921). Fait nouveau dans la politique coloniale belge, l'État belge avait décidé « d'avancer » au budget du Congo belge une partie des sommes nécessaires à cette dépense ; quoique théoriquement remboursables par la Colonie, ces avances ne le furent en fait jamais [14]. L'assistance financière métropolitaine explicitement prévue par les systèmes britannique et français de 1929 et 1934-35, ne fut donc, dans le cas belge de 1921, qu'« involontaire ». En outre, comme nous l'avons indiqué, les investissements du « Plan Franck » furent exclusivement infrastructurels. Il n'entendait pas agir sur les facteurs sociaux (« welfare »), ni influencer sur la production, de quelque secteur que ce soit. Déjà en retrait par rapport au « Plan Sarraut » que la France, à la même époque, avait élaboré pour son empire colonial (à côté des dépenses classiques d'infrastructure, ce projet avait également prévu des efforts financiers en vue de la scolarisation et de l'assistance médicale) [15], le « Plan Franck » était donc très éloigné des techniques de développement auxquelles la Grande-Bretagne et la France se référaient avant 1940 et qui visaient une action publique beaucoup plus vaste et profonde (en particulier la

« modernisation » des méthodes de production et même l'industrialisation).

Les conceptions en matière de planification et de développement qui virent le jour au Congo belge sous l'impulsion des circonstances générales que nous venons d'évoquer, furent donc bel et bien nouvelles dans l'espace colonial belge. Il n'est pas aisé de retracer d'une façon précise la genèse de l'idée de « plan de développement » avant la décision effective prise en la matière en juin 1947 : les archives font défaut ou ne sont pas accessibles [16]. Essayons néanmoins de rassembler quelques éléments de documentation. Les circonstances difficiles et mouvementées auxquelles fut confronté le Congo avaient suscité des conceptions nouvelles dans le chef de plusieurs hauts responsables de l'administration coloniale au Congo même. Un de ceux-ci fut le gouverneur général Pierre Ryckmans. Avant de quitter le Congo, au terme de ses fonctions à la colonie, il prononça en juillet 1946 un « discours d'adieux », devenu fameux et souvent cité ; ce texte reflète les nouvelles conceptions en matière de politique coloniale qui s'étaient développées pendant et juste après la guerre. Il y évoqua la détresse matérielle de la population africaine et insista sur la nécessité d'un nouveau type d'approche des problèmes économiques et sociaux. Il préconisa l'établissement d'un programme de développement axé sur des investissements permettant de rehausser le niveau de vie et la productivité indigènes. Pour financer ces lourdes dépenses non « rentables » à court ou moyen terme, il rejeta catégoriquement le moyen de l'emprunt (« Ce serait faire du planisme à rebours ») et proposa, entre autres, une intervention financière de la métropole, par exemple en créant et en dotant un « Fonds de Progrès social et de Développement économique » [17].

Ryckmans ne fut évidemment pas le seul à penser de la sorte. Comme nous l'avons vu, son administration s'était frottée au contrôle de la vie économique pendant et après la guerre. Une attitude nouvelle, plus active, interventionniste et *autonome* [18], en était résultée. Dès avant la fin de la guerre, une commission avait été installée aux fins d'établir un « programme d'ensemble » pour l'après-guerre [19]. Un haut fonctionnaire de l'administration économique du Congo, Hendrik Cornelis (qui allait devenir une des chevilles ouvrières du Plan décennal et qui, à la veille de la décolonisation, allait même accéder au poste de gouverneur général) [20], avait effectué des voyages d'étude aux États-Unis en 1944-45. Il y avait rencontré l'économiste Wassily Leontief qui œuvrait à la planification économique militaire sur base de l'analyse *input/output* qu'il venait de mettre au point (et qui serait couronnée par le Prix

Nobel 1973) [21]. Influencé par cette rencontre, Cornelis rentra donc au Congo belge avec des idées neuves. Il travailla à l'élaboration de grands « tableaux » de l'économie congolaise, qu'il soumit à ses supérieurs, en particulier à Ryckmans [22]. Sorte d'« inventaire » de l'état économique de la colonie, ce travail devait permettre une gestion plus rationnelle du présent et du futur de la vie économique congolaise : il indiquait ce qui existait et ce qui paraissait possible et souhaitable.

Cette conception tranchait sur les idées et les méthodes prévalant antérieurement : elle supposait et engendrait une action consciente et autonome des pouvoirs publics prenant en compte *l'interdépendance de l'entière* des facteurs économiques et sociaux. Elle essayait d'évaluer les effets de telle ou telle mesure sur tous les autres facteurs en jeu. Et, bien évidemment, elle partait du principe qu'une politique efficace était impossible sans vision à long terme. Il s'agit bien là de quelques idées clés que nous retrouverons dans le Plan décennal. Cette politique aurait pour objet une transformation des structures de l'économie congolaise : il fallait la rendre moins vulnérable aux soubresauts conjoncturels, fortifier l'activité économique intérieure, dynamiser et moderniser le secteur indigène agricole et artisanal [23].

Notons en outre que les « idées neuves » en matière économique ne se limitaient pas aux sphères dirigeantes de l'administration. Les transformations structurelles de l'économie congolaise que nous évoquons plus haut et qui se sont poursuivies après la fin des hostilités, avaient amplifié un courant d'opinion existant dans les milieux d'entrepreneurs blancs. Ceux-ci revendiquaient une « industrialisation » plus poussée du Congo, soutenue par les pouvoirs publics et axée sur les industries transformatrices et de consommation, ainsi que sur les petites entreprises [24]. Sans pouvoir mesurer exactement l'assise et l'audience de cette position, nous trouvons également la trace d'opinions favorables à un « programme de développement » au sein des milieux du grand capital privé [25]. Nous reviendrons bientôt sur l'important problème de l'attitude de ces milieux face au projet de Plan.

Dès 1944-45-46, l'idée de « programmation » et d'une approche différente des problèmes de la société coloniale avait donc pris corps au Congo belge ; toutefois, nous n'avons pas réussi à mettre la main sur un « plan » bien précis. Encore fallait-il que les autorités politiques métropolitaines se trouvent sur la même longueur d'onde. Les aléas de la vie gouvernementale — très agitée — de la Belgique d'après-guerre semblent avoir retardé la mise en œuvre d'une « nouvelle » politique coloniale sur le modèle britannique et français. Un « homme nou-

veau », aux idées progressistes et originales, fut placé à la tête du Ministère des Colonies en février 1945 : le social-chrétien Edgar De Bruyne [26]. Il était favorable à l'établissement d'un « plan grandiose » coordonnant les efforts économiques belges au Congo. Les temps de l'exploitation unilatérale du Congo au profit des grands intérêts privés sont révolus, disait-il : « Les véritables propriétaires des richesses congolaises sont les indigènes envers lesquels l'État (...) doit remplir des devoirs, également en matière économique » [27]. Le ministre approuvait les idées de Ryckmans ; leurs conversations, longues de plusieurs semaines, menèrent à l'établissement d'une ébauche de plan [28].

De Bruyne n'eut toutefois pas le temps de réaliser quoi que ce soit : une crise ministérielle lui fit perdre son poste quatre mois après son entrée en fonctions (juin 1945). Le libéral Robert Godding lui succéda. Lié aux grands groupes privés présents au Congo, il était hostile à toute idée de plan ; une inflexion de la politique économique traditionnelle lui paraissait superflue et dangereuse [29]. Au Congo même, après le départ de Ryckmans en juillet 1946, le gouvernement général fut confié à Jungers qui, d'après le témoignage de Cornelis, ne fut pas, non plus, partisan du concept de plan [30]. Le vice-gouverneur général, Léo Pétillon, se trouvait néanmoins dans la droite ligne des idées de Ryckmans [31].

Un nouveau changement intervenu à la tête du département des Colonies allait toutefois amener la percée définitive de l'idée de « plan de développement ». En mars 1947, le social-chrétien Pierre Wigny prit la relève de Godding. Le parcours public préalable de cet homme jeune et dynamique avait révélé ses goûts pour les grands projets politiques cohérents et pour les larges idées rénovatrices ; ses qualités allaient évidemment le rendre très réceptif au concept d'un « plan de développement » pour le vaste territoire dont il assumerait désormais la responsabilité [32]. Le contexte politique belge était également favorable à une nouvelle approche de la gestion économique : le nouveau gouvernement était constitué de sociaux-chrétiens et de socialistes (un de ceux-ci, Paul-Henri Spaak le présidait ; un autre socialiste, Paul De Groote, était même — fait significatif pour notre sujet — ministre de la Coordination économique. Les idées neuves vivant au Congo allaient enfin trouver un relais au sein de milieux dirigeants métropolitains [33]. Dès juin 1947, la décision fut prise d'élaborer un « Plan décennal » pour la colonie [34].

III. L'ÉLABORATION DU PLAN DÉCENNAL ET LES IDÉES RÉGISSANT CELUI-CI

1. La procédure de mise au point

Accompagnant le prince-régent Charles lors de son voyage au Congo de juin à août 1947, le ministre Wigny prit contact avec les hauts responsables de l'administration coloniale locale. Lors de ces réunions, furent échangées les premières idées concernant la mise au point et l'orientation du plan [35]. Dans les mois qui suivirent, l'on se mit d'accord sur la procédure d'élaboration. Le plan serait une œuvre collective des différents services administratifs coloniaux concernés, tant à Bruxelles qu'à Léopoldville, mais quelques jeunes économistes, spécialement engagés à cet effet [36], formant un petit secrétariat permanent, seraient les « animateurs de toute l'entreprise ». À leur tête se trouverait Cornelis, lui-même chef de la Direction générale des Affaires économiques à Léopoldville : cet homme, pas très représentatif du « profil-type » du fonctionnaire colonial belge au Congo [37], jouerait donc un grand rôle lors de l'élaboration du plan.

Comment le travail serait-il réparti entre Bruxelles et Léopoldville ? Quelles seraient les phases de la mise au point ? Une importante précision dut être apportée dès avant le début des travaux. Wigny écrivit au vice-gouverneur général Pétilion : « Primitivement, je comptais garder le secrétariat auprès de moi. Vous avez insisté pour recevoir les économistes à Léo. J'ai accédé bien volontiers à ce désir, mais je marque expressément le souhait que cette organisation n'aboutisse pas à mettre Bruxelles hors circuit et à ne présenter que des décisions à prendre, non des problèmes à délibérer au préalable » [38]. Le travail de base, collecte des données concrètes et rédaction des premiers rapports se fit donc au Congo, de décembre 1947, jusqu'à la mi-1948 ; ce travail préliminaire fut suivi depuis Bruxelles ; lors de l'achèvement des travaux à Léopoldville, le département métropolitain prit le relais et mit au point la version définitive du plan. Il apparaît, à la lecture des documents disponibles, que les travaux de Léopoldville furent parfois des « inventaires » des divers besoins et qu'à Bruxelles se fit, par consé-

quent, un important processus de choix dans un large éventail d'options possibles [39].

Les travaux durèrent jusqu'au début de 1949 ; le ministre eut hâte d'y mettre un terme : il tenait à publier l'œuvre, dans laquelle il s'était investi, avant l'échéance électorale de juin 1949 qui amènerait un nouveau gouvernement (et par conséquent, peut-être un nouveau ministre des Colonies...) [40]. Malgré le fait que des fonctionnaires de Léopoldville se soient plaints, au début des travaux, de la précipitation dont les responsables semblaient faire preuve, ainsi que de l'impression « d'écrasement devant l'importance, l'enchevêtrement et l'entassement des problèmes » [41], le « Plan décennal » fut donc finalement publié à la mi-1949, tout juste deux ans après la décision initiale.

Ce court aperçu du parcours externe du Plan décennal nous permet d'ores et déjà de formuler quelques conclusions concernant la portée même de celui-ci : forme et contenu sont évidemment étroitement liés. Le Plan ne fut pas imposé unilatéralement au Congo par la lointaine métropole ; les responsables coloniaux présents au Congo — le milieu qui avait formulé un nouveau diagnostic des problèmes coloniaux et où avait précisément germé l'idée d'un nouveau type d'approche de ceux-ci — avaient eu leur mot à dire dans l'élaboration. Les décisions définitives, les choix précis furent faits à Bruxelles.

Mais soulignons également cet autre aspect important, qui était loin d'être évident dans le système colonial belge : ce travail fut l'œuvre des autorités publiques et administratives et d'elles seules. L'intention d'établir un « Plan décennal » avait été publiquement annoncée dès la mi-1947, mais le ministre avait formellement interdit de divulguer les textes préliminaires à des tiers avant que lui-même eût pu prendre connaissance d'une première version globale [42]. Les grandes sociétés privées, groupées au sein de l'Association des Intérêts coloniaux belges (AICB) [43], ne furent impliquées dans l'élaboration du plan que lorsque celle-ci fut déjà bien avancée. Il était impossible d'évaluer de façon quelque peu réaliste les possibilités de développement futur de la colonie sans avoir une idée des besoins en capitaux et en main-d'œuvre de la part des entreprises privées. À la mi-1948, l'administration coloniale de Bruxelles demanda donc à l'AICB de s'enquérir auprès de ses membres de leurs intentions en matière d'investissements pour les dix années à venir. Ces programmes seraient ensuite transmis aux rédacteurs du plan, à titre d'information [44]. Bien que les responsables privés eussent donc déjà eu connaissance des grandes lignes du plan dès cette époque [45], l'AICB ne fut officiellement invitée à formuler son opinion

que tardivement, à partir de décembre 1948 [46]. Nous reviendrons sur ces réactions, au fur et à mesure que nous examinerons les grandes lignes du Plan lui-même ; notons toutefois, dès à présent, le peu d'enthousiasme manifesté par le secteur privé à communiquer ses propres programmes d'investissement, « abstention (...) justifiée surtout par la crainte d'être enchaîné dans une politique de dirigisme » [47]. Encore l'AICB et ses membres furent-ils privilégiés par rapport aux autres agents économiques privés de la colonie ; les colons protestèrent violemment contre l'absence de consultation dont ils avaient été victimes [48].

Peut-être n'est-il pas inutile de formuler ici une petite remarque méthodologique, qui incite à une certaine prudence. Notre analyse est évidemment fondée sur des documents d'archives, témoignages « morts » d'une réalité vivante bien plus complexe. Pétilion rappelle que « des réunions hebdomadaires avaient lieu auxquelles participaient, sous la présidence du ministre, les fonctionnaires responsables et des *spécialistes du secteur privé* (je souligne, G.V.) » [49]. Au-delà ou à côté des indications fournies par les documents disponibles, peuvent donc avoir eu lieu diverses formes de contacts et d'influences informelles de la part du secteur privé ; il est, pour l'instant tout au moins, impossible d'en dire plus. Mais il n'en demeure pas moins frappant que le type de relations existant entre secteur privé et public à l'occasion de l'élaboration du Plan ne correspondait pas avec la « tradition » du système colonial belge.

2. La conception d'ensemble

Abordons maintenant le vif du sujet : quelles furent les conceptions qui animèrent les rédacteurs du plan ? Qu'entendirent-ils par « plan » et quel type de « développement » eurent-ils en vue ? Le Plan décennal a fait l'objet d'appréciations convergentes dans la littérature scientifique consacrée à la planification économique au Congo/Zaïre [50]. Ces études soulignent à juste titre que le Plan, tel qu'il fut réalisé de 1950 à 1959, fut avant tout un programme de dépenses publiques d'infrastructure. Il serait par contre inexact d'en déduire qu'il ne fut que cela et que ses concepteurs n'eurent qu'une chose en vue : la construction de voies de communication. La réalité est en fait beaucoup plus complexe.

Constatant les graves défauts structurels de l'économie et de la société congolaises — extraversion et donc fragilité extrêmes de la production, misère et marginalité de la population indigène et de son secteur de pro-

duction autochtone — les études préliminaires du plan mirent toutes l'accent sur la nécessité d'infléchir la politique traditionnelle (axée sur la primauté accordée au développement de la production d'exportation primaire) et d'aboutir à une structure économique et sociale plus équilibrée. Citons quelques passages d'un document de base établi à Léopoldville fin 1947 [51] : « Objectif spécial primaire : le bien-être indigène. (...) Les besoins des indigènes sont des besoins essentiels, urgents, à satisfaire en toute hypothèse. (...) L'État a la responsabilité du développement de la communauté indigène. (...) (Ce) devoir est fondamental : le plan doit être centré sur cette donnée. (...) La proportion du commerce extérieur par rapport au commerce intérieur est excessivement élevée. (...) Le plan doit (...) comporter une action décisive et rationnelle en vue d'accroître la stabilité du revenu national, et spécialement des revenus indigènes. (...) Les diverses méthodes doivent converger pour stabiliser l'économie sur un marché intérieur virtuellement vaste. (...) Étant donné le développement considérable de certaines industries de base, telles que les mines, il n'est pas question que ce plan soit axé sur un développement encore accru de ces industries, ceci ne voulant cependant pas dire qu'il y ait la moindre opposition à ce développement ». Par rapport au secteur privé, il fallait que le nouveau rôle de l'État fût bien défini : « Pas d'oppression par des féodalités économiques d'intérêt privé ».

Nous pourrions multiplier de telles citations : elles se retrouvent tout au long des documents préparatoires à la version définitive du Plan. Celle-ci part également du constat de certains défauts fondamentaux de l'économie congolaise (vulnérable, car trop exclusivement centrée sur l'exportation, et « duale », parce que l'économie indigène végète, repliée sur elle-même, à côté du secteur moderne et dynamique) et donc de la nécessité d'y apporter des remèdes [52]. Mais il est frappant de constater à quel point le Plan, tel qu'il fut publié, se trouve, à maints égards, en retrait par rapport à la force, la cohérence interne et parfois même la virulence de certains documents préalables. Fruit de longs mois de réécritures, de consultations et discussions avec un nombre croissant de personnes et d'instances, le Plan de 1949 arrondit de nombreux angles, afin de pouvoir recueillir un consensus aussi large que possible. À cet égard, il ne faut évidemment pas perdre de vue que l'élaboration d'un tel document n'est pas (seulement) le fruit d'un processus bureaucratique « rationnel » et que le rôle de personnalités influentes, de sensibilités personnelles est également très important — aspect qu'il n'est toutefois pas facile, voire même impossible de saisir à travers le prisme des archives.

Citons un exemple parmi d'autres, pour illustrer ce processus d'« atténuation ». Alors que tel projet d'introduction au Plan décennal déclarait sans ambages que « L'alimentation de ces populations est (...) manifestement inférieure aux exigences de l'énergétique humaine (et que) les conditions d'habitation ne répondent pas, pour l'immense majorité de la population, aux normes les plus élémentaires de la civilisation », l'introduction livrée au public se contentait de constater que « certains de ses besoins essentiels ne sont pas satisfaits » [53].

Lors de son premier contact avec les responsables coloniaux de Léopoldville en juillet 1947, le ministre Wigny avait cru nécessaire de préciser que le plan qu'ils allaient ébaucher devait « éviter de faire preuve d'esprit anti-capitaliste ou anti-société » [54]. Il est difficile d'évaluer l'ampleur et la signification de cet (éventuel) état d'esprit ; l'on ne peut toutefois s'empêcher d'être surpris à la lecture de certaines notes produites lors de l'élaboration du Plan et que l'on pourrait peut-être même qualifier de « tiers-mondistes » avant la lettre : « L'économie congolaise présente cette anomalie d'avoir pour but le bien-être d'une collectivité étrangère, représentée par les actionnaires des sociétés coloniales. (...) L'exportation (du profit) vers l'extérieur constitue l'appauvrissement global de la collectivité proprement congolaise. (...) les avantages que notre exploitation apporte à *certain*s indigènes (...) sont purement accidentels, ce sont les *accessoires nécessaires* d'une organisation économique qui a pour *but statutaire un profit étranger* (souligné dans le texte) » [55].

Quoi qu'il en soit, et sans qu'il faille exagérer l'importance de telles prises de position [56], une chose est certaine : la conception de base des travaux d'élaboration du plan soulignait une double nécessité. Afin de stabiliser l'économie congolaise et de relever les revenus de la population noire, il fallait transformer le secteur rural traditionnel et diversifier la production dans le secteur secondaire. Arrêtons-nous d'abord au problème agricole ; les concepteurs du plan étaient parfaitement conscients du rôle clé de celui-ci dans les transformations à venir.

3. Le secteur agricole

La dynamisation du secteur agricole indigène ne fut pas un concept inventé à l'occasion du Plan décennal. L'on avait pu constater depuis de nombreuses années que « (the) Congolese farmers reacted on enlarged economic incentives by extending the cultivated area rather than by improving farming methods », avec des conséquences très néfastes

pour la fertilité des sols [57]. L'INEAC (Institut national pour l'Étude agronomique du Congo belge) avait expérimenté la méthode dite des « paysannats » dès 1936. Reprenons la définition très précise fournie par l'administration elle-même : « Le paysannat est un système d'économie rurale où des méthodes de culture conservatoires des sols sont mises en œuvre dans une région déterminée, où la délimitation des entités foncières coutumières, l'inventaire agricole et social ont été réalisés et où des lotissements, individuels ou collectifs, ont été répartis équitablement entre les habitants » [58]. Le système des lotissements représentait « a rationalization of the traditional system and a compromise between agronomic considerations, the capacity of the soil for natural regeneration, and the state of evolution of the local population » [59].

Il s'agissait donc d'atteindre différents objectifs de façon simultanée et conjuguée : éviter l'émigration de la population rurale, stabiliser celle-ci sur son terroir, éviter l'éclatement brutal des cadres sociaux traditionnels, lutter contre l'érosion des sols, augmenter les rendements agricoles, intégrer davantage les producteurs ruraux dans le circuit économique général, augmenter les revenus et le niveau de vie de ceux-ci. Vaste programme où les autorités publiques avaient un rôle capital à jouer : elles devaient mettre au point et propager les nouvelles méthodes de lotissement et de gestion agronomique des sols, stimuler l'introduction et la diffusion de nouvelles techniques et de nouvelles variétés ; elles devaient susciter la création de coopératives indigènes susceptibles de soutenir et d'orienter cette nouvelle dynamique paysanne. Notre propos n'est pas d'analyser le phénomène du paysannat en soi [60]. Nous nous limiterons ici à la façon dont le Plan l'approcha.

Il l'aborda bel et bien ; le problème agricole indigène fut même un des sujets de réflexion majeurs lors de son élaboration [61]. Il semble que, chez d'aucuns, régnait un certain scepticisme quant à l'efficacité et l'applicabilité du paysannat. La méthode semblait trop expérimentale, trop limitée dans ses possibilités d'extension, et même inopportune [62]. L'on décida néanmoins de s'orienter vers la généralisation du paysannat. Cela n'empêcha pas les partisans de cette méthode d'être parfaitement conscients des problèmes qui les attendaient. Les études préparatoires constataient « (qu')on ne peut envisager une mise en train massive du plan » ; « L'absence de personnel indigène (...) nous amènera, tout comme la rareté du personnel européen hautement qualifié, à réduire nos projets concrets à l'échelle de nos moyens réels. (...) Il ne semble pas opportun d'entamer d'emblée la généralisation de programmes dont le succès n'est pas mathématiquement certain » [63]. Au lieu

d'éparpiller les rares moyens dont on disposerait sur un trop vaste territoire, l'on opta donc pour un système de « pilot schemes » ou « centres d'amorçage », de noyaux optimalement encadrés et gérés qui feraient tache d'huile. Dans le cadre du paysannat, le Plan envisageait tant la stimulation de la production vivrière que de la production d'exportation.

Il faut également souligner que le développement agricole recherché par le Plan décennal n'envisageait pas l'implantation de grandioses projets agricoles « modernes », tels que le fameux (et catastrophique) « groundnut scheme » que la Grande-Bretagne avait introduit en Afrique orientale [64]. La politique belge des paysannats était une méthode axée sur le développement graduel, à petite échelle : « Ce développement sera obtenu par un travail de personnes, d'individus, exécuté à faible échelle » [65]. Le Plan estima néanmoins qu'à la fin des années 1950 près de 460 000 familles africaines pourraient être intégrées dans le système du paysannat (en 1949, le Congo belge comptait environ 11 millions d'habitants) [66].

Les grandes entreprises privées ne furent pas enchantées du programme agricole du Plan. On le jugea trop grandiose, irréalisable en dix ans et, qui plus est, dangereux. « Il serait périlleux de lancer les communautés indigènes (...) dans des aventures dont l'échec retentirait gravement sur le prestige du tuteur européen ». En outre, vice rédhibitoire : « Le plan ignore, ou peu s'en faut, les entreprises privées. (Il force) toute l'économie rurale dans le cadre d'une rigide économie étatique (dont l'effet) serait d'instituer l'économie rurale en concurrente et (...) d'enlever au secteur privé des bras indispensables et d'entraver ainsi son développement, voire de restreindre son activité » [67]. Nous verrons plus loin de quelle façon le programme agricole fut inséré dans le Plan global et, surtout, ce qu'il en advint dans la réalité.

Ajoutons également que les auteurs du Plan furent confrontés au problème du colonat blanc (surtout dans le domaine agricole) : fallait-il stimuler celui-ci et dans quelle mesure ? Bogumil Jewsiewicki a bien montré comment la logique du système colonial belge au Congo a limité le développement d'une couche de petits entrepreneurs blancs, tant dans le secteur agricole, qu'en dehors de celui-ci [68]. Ce phénomène était donc resté extrêmement limité. Bien qu'une attitude plus favorable au colonat se fût développée après la Seconde Guerre Mondiale — rappelons, par exemple, la création d'une Société de Crédit au Colonat en 1947, ainsi que les prises de position plus positives de responsables politiques, tels que Wigny lui-même, face au problème des « classes

moyennes » au Congo [69] —, les auteurs du Plan n'allaient pas montrer un enthousiasme débordant pour cette forme de peuplement européen (suivant en cela une longue tradition de l'administration coloniale). « Disons sans ambages que la colonisation (agricole européenne), dans les conditions actuelles, ne peut prendre un essor sérieux, et qu'au surplus, elle n'est pas exempte de risques » [70]. En outre, les concepteurs du Plan étaient d'avis qu'il fallait absolument rejeter toute démarcation entre les activités économiques de la population noire et blanche et l'instauration de « domaines réservés » propres et exclusifs à chacun (ce qui allait à l'encontre des désirs des petits colons blancs) [71]. Le Plan, tel qu'il fut publié, prévoyait donc bien un programme de stimulation publique de petites entreprises européennes, mais n'en fit pas une priorité [72].

4. L'industrialisation

Penchons-nous d'abord sur d'autres aspects du Plan. La diversification de la production non-agricole fut une autre préoccupation importante de ses concepteurs. D'après eux, deux types d'activité industrielle devraient être renforcés au Congo. Au lieu de les exporter telles quelles, les matières premières brutes de la colonie devraient subir des transformations sur place. Et au lieu d'importer des biens de consommation courante intérieure, ceux-ci devraient être produits au Congo dans une beaucoup plus large mesure (« import substitution industrialization »).

En ce qui concerne le premier axe d'industrialisation, le Plan escomptait bel et bien un accroissement de la production des matières premières classiques (porté par la dynamique des grandes sociétés), mais cet accroissement « n'est concevable que si cette production subit avant de quitter le sol congolais, de sérieuses transformations qui en sont le complément nécessaire » : il fallait donc allonger le processus de production déjà existant *au Congo même* [73]. En ce qui concerne le second axe : toute une série de fabrications devraient se tailler une place beaucoup plus grande dans le tissu économique de la colonie (textile, industries alimentaires, de construction, etc.). Le point d'ancrage de ce développement devrait être le marché intérieur. « Il ne semble pas souhaitable d'envisager une expansion considérable de la production en se basant sur les marchés d'exportation. (...) Les diverses industries dont la création ou le développement sont à prévoir dans la

décade à venir devront donc se baser dans la plupart des cas sur l'extension du marché intérieur congolais » [74]. Nous touchons ici un point particulièrement important : les aspects sociaux du Plan, tant au point de vue de la gestion de la main-d'œuvre que de sa rémunération. Nous y reviendrons bientôt.

Cette industrialisation de la colonie n'irait-elle pas à l'encontre des intérêts fondamentaux de la Belgique, qui, à terme, verrait naître un concurrent ? La question était évidemment loin d'être saugrenue : dès avant la Seconde Guerre Mondiale, la création des premières industries transformatrices au Congo belge (par exemple les entreprises textiles) s'était heurtée à l'opposition des intérêts métropolitains [75]. De même, en 1950, une mesure douanière prise par le gouverneur général du Congo belge et voulant protéger la fabrication de couvertures en coton, avait occasionné de vives protestations de certains industriels belges [76]. Ce ne fut donc pas sans raison que les auteurs du Plan prirent la peine de « justifier » de nombreuses fois leurs efforts d'industrialisation de la colonie : ceux-ci créeraient de nombreux nouveaux débouchés pour les industries métropolitaines modernes et dynamiques [77]. Nous verrons plus loin que le secteur belge de la construction métallique réserva en effet un accueil très positif au Plan [78].

Les travaux préparatoires du Plan se penchèrent donc sur les types de production susceptibles d'être développés au cours de la décennie qui s'annonçait. Notons en passant que certains documents envisagèrent même la création d'une industrie sidérurgique au Congo — suggestion qui ne fut pas reprise dans la version définitive du Plan [79]. Mais ces travaux allèrent au-delà d'une simple énumération des branches industrielles qui « devraient » se développer. L'on s'efforça également de réfléchir au rôle que les pouvoirs publics pourraient ou devraient jouer à cet égard. L'on sembla hésiter quelque peu quant à l'attitude à adopter. Le principe général fut posé que « la tâche essentielle ressortit à l'initiative privée ; il n'entre pas dans les attributions de l'État d'intervenir dans ce secteur, *sinon* (...) » [80]. L'aspect délicat résidait évidemment dans la formulation du « *sinon* » en question.

L'État pouvait, sans aucun problème, se dire prêt à « conseiller, informer, coordonner » ; il pouvait évidemment, sans choquer personne, fournir des infrastructures de base (en particulier des voies de communication) ; le dix-neuvième siècle « libéral » en Belgique n'avait pas connu autre chose. Il était possible d'envisager une politique fiscale et douanière stimulant et protégeant les nouvelles industries au Congo, mais les concepteurs du Plan n'élaborèrent pas plus avant ces

mesures somme toute déjà assez délicates [81]. Mais que faire du « rôle supplétif » de l'État, c'est-à-dire de l'action publique autonome et directe là où l'initiative privée faisait défaut ? « L'État peut avoir à intervenir de façon plus positive dans la création d'industries nouvelles dans des cas où il y a lieu de suppléer à l'initiative privée. (...) L'État doit voir loin et baser ses décisions sur l'intérêt économique à longue échéance » et non sur des considérations de rentabilité à court terme [82]. C'est dans cet état d'esprit que fut proposée la création d'un organisme parastatal chargé de promouvoir le développement industriel au Congo belge.

L'idée avait été lancée dès la phase des travaux de Léopoldville : une « Société de Développement colonial » (parfois dénommée « Société d'Expansion coloniale ») « financerait, voire créerait des entreprises à caractère industriel (et agricole) d'une certaine envergure et d'importance stratégique pour le développement économique de la Colonie, là, où et quand l'initiative privée prévue serait déficiente. (...) (L')action (de l'État) ne sera, dans l'état actuel de la législation, que très indirecte sur les programmes d'investissements (privés) prévus. Le plan décennal est donc à la merci de décisions et d'initiatives qui échappent en partie au contrôle de l'État » [83]. Le modèle d'un tel organisme fut explicitement désigné : l'on s'était inspiré de la « Colonial Development Corporation » britannique, organisme public pouvant prendre des initiatives en matière de production [84]. Le gouverneur général Jungers, déjà peu réceptif à l'idée même de plan (cf. *supra*, p. 11), n'était pas du tout emballé par cette proposition : il ne doutait pas de la vitalité future de l'initiative privée. Mais il dut se ranger à l'opinion des autres membres du groupe d'étude du plan qui, eux, semblaient y tenir beaucoup [85].

Le projet fut donc transmis à Bruxelles, où nous le retrouvons jusqu'au début de 1949 [86]. Il fut également question de la fondation d'un organisme parastatal similaire, une « Société pour le Développement de l'Economie indigène », qui, par l'octroi de crédits, soutiendrait la création de petites entreprises agricoles ou artisanales émanant de la population africaine (« Elle veut provoquer dans chaque région l'action et le « self-développement » des administrations et populations indigènes »). Cette Société serait également habilitée à faire elle-même toute opération commerciale, agricole ou industrielle sans but lucratif [87]. L'idée de création de tels organismes parastataux fut néanmoins abandonnée, sans que les documents ne nous renseignent sur les motifs de cette décision [88].

Il est toutefois permis de supposer que l'avis du secteur privé ne fut pas sans influence. Nous avons vu que celui-ci, par l'entremise de la puissante AICB, fut invité à donner son opinion sur le plan en gestation. La « Société d'Expansion coloniale » y figurait encore lorsque l'AICB l'examina [89]. Cette dernière trouva bien évidemment superflue l'intention de développer le tissu économique du Congo en faisant appel « à des organismes parastataux dont le principe même et l'activité sont en opposition très nette avec le caractère national et avec la ligne de conduite qui ont été jusqu'à présent adoptés dans la Colonie avec succès ». Le secteur privé ferait l'affaire tout aussi bien, moyennant un simple aménagement des charges fiscales, douanières et de transport. Le document rapportant cette opinion livre une précision particulièrement significative : « Il est intéressant de signaler, à titre confidentiel, que les deux Directeurs Généraux (de l'administration) participant à la discussion [Van den Abeele et Cornelis] ont été tout à fait d'accord avec les sentiments exprimés par le secteur privé en la matière » [90]. Cornelis lui-même nous affirma que l'abandon des organismes parastataux projetés fut inspiré par la volonté de ne pas instaurer une machine bureaucratique trop lourde [91]. Mais comment comprendre alors que l'intention première réussit à gravir tous les échelons de l'examen, pour ne succomber qu'au tout dernier moment, à quelques semaines de la publication ? Y avait-il désaccord au sein même de l'administration, dont certains représentants auraient été plus, et d'autres moins « interventionnistes » ? Ou voulut-on éviter au Plan une odeur trop « étatiste », vu l'opinion exprimée par le grand capital ? Nous ne pouvons que poser la question.

Une chose est néanmoins certaine : les concepteurs du Plan préférèrent ne pas se doter de l'instrument d'intervention autonome qu'aurait pu devenir la « Société d'Expansion coloniale ». En matière de développement industriel, ils optèrent pour une attitude plus classique, plus en retrait, laissant l'initiative au secteur privé, tout en soutenant ce dernier par les moyens traditionnels de l'État libéral. *Nolens volens*, cette attitude convenait en fait admirablement à la position que le grand capital avait adoptée en matière de diversification industrielle de la Colonie. L'AICB n'y était pas opposée ; elle appelait même de ses vœux un certain développement des industries secondaires et de transformation. Mais cette évolution devait se faire prudemment : il fallait éviter de « surindustrialiser » artificiellement la Colonie [92]. La priorité devait résider dans le développement des industries primaires [93]. Nous retrouvons évidemment le problème de la main-d'œuvre : celle-ci ne

devait pas être soustraite de façon intempestive au secteurs minier et agricole européens. Le développement graduel et naturel des autres secteurs industriels pouvait être soutenu par un « traitement privilégié » de la part des pouvoirs publics (fiscalité et coûts de transport réduits, politique douanière, etc.), mais ceci ne pouvait en aucun cas « conduire à une multiplication d'offices parastataux ni à un contrôle tâtilon ». Il fallait absolument éviter que le plan ait « pour effet d'instaurer à la Colonie un dirigisme économique insupportable aux entreprises privées » [94].

5. Les infrastructures

Les concepteurs du Plan étaient donc partis de la nécessité de vivifier le secteur agricole traditionnel et de diversifier le secteur secondaire. Mais il y avait loin de la coupe aux lèvres : nous venons de voir que dans ces deux domaines, l'action de restructuration était loin d'être facile ; nous venons d'analyser les nombreux obstacles, de nature diverse (matériels, structurels, psychologiques), auxquels ils se sont heurtés et qu'ils ne purent ou ne voulurent surmonter. Mais cela ne paralysa ou n'épuisa pas pour autant leur conception du « développement ». Un autre grand secteur manque en effet à notre tableau retraçant les intentions du Plan décennal : celui des grandes infrastructures publiques.

Laissons la parole à Cornelis lui-même, un des principaux animateurs du Plan : « (...) dans la phase de démarrage, il était nécessaire de s'attacher au problème fondamental, celui qui conditionne toutes les possibilités de réalisation dans quelque secteur que ce soit, le problème des transports. (...) Dans l'ordre pratique, la base du développement ultérieur se trouve dans le domaine des transports et de l'énergie » [95]. Autrement dit : il serait vain de vouloir dynamiser l'économie agricole et diversifier le secteur secondaire sans « frapper un grand coup » dans le domaine des infrastructures. Même si, dans une première phase, les objectifs jugés essentiels sont ou semblent traités de façon marginale, ceux-ci seront bel et bien remis à l'avant-scène dans une seconde phase. Exprimé en d'autres termes encore : le « premier Plan décennal » était intimement lié au « second Plan décennal », qui devrait élargir et approfondir l'action engagée par son prédécesseur [96]. Un tel « second Plan décennal » fut effectivement établi à la fin des années 1950 (pour des raisons que nous analyserons plus tard, on préféra l'ap-

peler « Programme d'expansion économique et sociale du Congo belge ») ; il porta les traces de cette conception et accorda plus d'attention au problème agricole et à la production en général [97]. Nous y reviendrons plus tard. Essayons d'abord de retracer quelques éléments essentiels du programme infrastructurel envisagé par le premier Plan.

Pas de développement économique possible sans de solides équipements en matière d'énergie et de transports, voilà le point de départ des concepteurs du Plan : « Cet équipement doit être la condition et non le résultat du développement économique » [98]. Sans pouvoir nous attarder sur cet aspect, signalons l'effort que le Plan décida de consentir pour le développement de la production d'énergie hydro-électrique. « Le problème de l'électrification du Congo est un des plus importants qui se pose au point de vue du Plan décennal » [99]. En effet, de quelque manière que l'on aborde les évolutions envisagées par le Plan, l'on bute toujours sur une consommation accrue d'énergie : élévation du niveau de vie des populations, croissance de l'industrie, mécanisation plus poussée nécessitée par le manque de main-d'œuvre, etc. Les pouvoirs publics devaient donc consentir d'importants investissements en matière de production d'énergie électrique, d'autant plus que le secteur privé lui-même admettait que les perspectives de profit étaient trop minces pour que celui-ci s'en charge [100].

Quant aux infrastructures de transport, lesquelles choisir ? Ce choix aurait évidemment un impact sur la dynamique productive toute entière. L'on décida d'emblée de ne pas privilégier la construction de chemins de fer, réseau qui semblait suffisamment élaboré [101]. Seuls des aménagements ou des ajouts ponctuels pourraient être réalisés. Des investissements plus larges furent cependant jugés nécessaires dans l'infrastructure fluviale, que l'on estima comme le moyen de transport le moins coûteux. Aspect plus original, le Plan décennal comptait également fournir un effort tout particulier en matière de transport routier. Après une expansion vigoureuse de celui-ci entre 1920 et 1937, le rythme de développement de ce moyen de communication avait fléchi dès avant la Seconde Guerre Mondiale [102]. Le Plan voulut doter le Congo d'un réseau routier plus fourni et plus moderne. À cette fin, la construction de deux sortes de routes fut projetée : d'une part des grands axes reliant les principaux centres de la colonie et de l'autre des « feeder lines » connectant les centres de production avec le réseau ferroviaire et fluvial d'évacuation [103].

Une part importante de ces investissements allait évidemment entraîner un renforcement du caractère extraverti de l'économie congo-

laise : les matières premières pourraient être exportées de façon plus efficace. Comme nous l'avons vu, le Plan escomptait un accroissement de la production minière et agricole du secteur privé, sans intervention directe des pouvoirs publics. Afin d'éviter l'étouffement du secteur qui, pour de nombreuses années encore, allait constituer l'artère vitale de la Colonie, l'État se devait d'offrir l'infrastructure de transport indispensable. Cependant, le plan d'investissements infrastructurels ne se limitait pas à cet aspect des choses. Une bonne partie de l'effort, en particulier dans le domaine routier, était censée renforcer la structure et la vivacité économique *internes*. « À ce propos, il est noté que ces auto-routes (sic) sont destinées à activer les échanges interrégionaux, plutôt qu'à servir un trafic d'export-import sur longues distances » [104]. Wigny lui-même semblait tenir tout particulièrement au programme routier et à sa mise en œuvre rapide [105].

Il est évident que le grand capital allait examiner le programme d'infrastructures de transport à la loupe. Les critiques de l'AICB à l'égard du programme routier furent extrêmement dures. Ce dernier trace des grands axes sur papier, sans aucun sens des réalités, « comme le Tsar de Russie qui traçait une voie ferrée en ligne droite de Saint-Petersbourg à Moscou » [106] ; « (...) aucune nécessité ne (le) justifie, (il) perd complètement de vue le rôle que les routes doivent jouer et qui est celui d'affluent des grandes voies de communications ferrées et fluviales. (...) On ne pourrait faire plus exactement le contraire de ce qui doit être fait » [107]. Toutefois, cette critique ne réussit pas à faire fléchir les intentions de l'administration : le programme routier serait maintenu tel quel. Le Plan comptait construire 12 000 km de routes en dix ans (près de 100 km par mois en moyenne) [108].

Ceci n'empêcha pas le secteur privé de marquer des points sur d'autres terrains ; ses critiques amenèrent l'administration à modifier plusieurs de ses propositions. Impossible d'entrer dans le détail de ces discussions souvent fort techniques ; contentons-nous de dire que l'AICB réussit à imposer la construction d'une voie ferrée que l'administration avait rejetée lors de ses propres études préliminaires. Il s'agissait d'une jonction entre deux réseaux de chemins de fer jusque-là non interconnectés et desservant l'est du pays, celui du BCK et celui du CFL (liaison Kamina-Kabalo). De même, l'AICB obtint le désenclavement du Kivu au moyen d'une route à construire entre Costermansville (Bukavu) et Stanleyville (Kisangani), en lieu et place d'une voie ferrée entre Stanleyville et Goma, solution originellement retenue par l'administration [109]. À noter toutefois que l'action de l'AICB ne fut certainement

pas facilitée par les divergences de vue internes. Sur de nombreux points, les différents protagonistes de ce groupe de pression défendaient des solutions parfois totalement opposées [110].

6. L'aspect social

En parcourant ces programmes, nous avons, à plusieurs reprises déjà, soulevé un problème crucial, sans vraiment l'approfondir : l'aspect social. En fait, cette dimension mérite une analyse particulière. Bien que le Plan lui-même se présentât comme étant « essentiellement économique » [111], l'aspect social était loin d'être un simple « ajout » au plan de développement économique. Il en constituait, tout au contraire, un élément important, voire déterminant. L'amélioration de la situation sociale de la population congolaise formait à la fois le but et un des moyens principaux du Plan. Il fallait, à court terme, réaliser une élévation du niveau de vie de la grande masse ; les revenus indigènes devaient absolument être augmentés : il s'agissait là du « problème n° 1 » défini au cours des travaux préparatoires [112].

De nombreux motifs sous-tendirent cette façon de voir. Il s'agit en fait d'un curieux mélange de facteurs pas toujours énoncés systématiquement ; la sensibilité individuelle des auteurs des différents textes pouvait mettre en exergue l'un ou l'autre de ces motifs. Le classique « devoir de civilisation » assumé envers les populations colonisées fut évidemment avancé comme justification ; depuis 1945 cet argument s'était inextricablement lié à un autre mobile : un effort social soutenu semblait un moyen efficace pour garder la colonie dans l'orbite belge (aspect sur lequel nous reviendrons encore). D'autres éléments jouèrent également : d'une part, une vision plus « humaniste » et même déjà (pour autant que l'on puisse risquer ce terme) plus « décolonisée » de la misère sociale qu'il fallait combattre ; d'autre part, une motivation économique : il était impossible de bâtir une économie stable et diversifiée sans disposer d'un marché intérieur (et donc de revenus) en expansion. L'économie ainsi transformée devait et allait, à son tour, aboutir à une nouvelle amélioration de la situation sociale. Il s'agissait donc de remplacer le « cercle vicieux de la misère » [113] — notion que l'on retrouvera plus tard dans certaines analyses classiques du sous-développement, comme celles de Ragnar Nurske et de Gunnar Myrdal [114] — par un « cercle vertueux de prospérité ».

Sans une intervention extérieure, ce processus ne pourrait pas démarrer. Les pouvoirs publics avaient donc un rôle capital à jouer. Contribuer au relèvement des niveaux salariaux constituait un objectif important. Le ministre avait en outre bien précisé : « (...) faut-il commencer par augmenter les salaires en vue d'augmenter la production, ou bien augmenter d'abord le rendement, en vue de rendre possible une élévation des salaires ? » C'est, à son avis, « la première solution qui doit être adoptée et qui seule permettra de sortir de l'impasse » [115]. L'autorité publique pouvait y contribuer directement, en tant qu'employeur, mais aussi indirectement, en agissant sur les entreprises privées (par ex. par des clauses spéciales dans les conventions de concessions ou par la stimulation de la mécanisation) [116].

« Mécanisation » était en effet un autre concept clé du volet social du Plan décennal. Facteur très important : le Plan fut élaboré à une époque charnière de l'évolution démographique du Congo/Zaïre. Les recensements officiels de la population indiquèrent une quasi-stagnation de la population (9,2 millions d'habitants en 1934, 10,2 en 1937 et 10,7 en 1947). Le véritable « démarrage » démographique eut lieu précisément à l'époque de la mise en œuvre du Plan (11,0 millions en 1949 ; 13,8 millions en 1959, toujours d'après les recensements officiels) [117] : il n'était donc pas encore perceptible lors de son élaboration. Ce contexte exerça évidemment une grande influence sur la façon dont les responsables publics appréhendèrent le problème social. L'on parla même de mesures tendant à « augmenter la natalité » [118]. Le grand programme de développement économique que l'on avait à l'esprit s'élabora donc dans un contexte de *pénurie* de main-d'œuvre, problème auquel la colonisation belge avait été confrontée depuis des décennies, et qui s'était encore singulièrement aggravé pendant et à l'issue de la guerre de 1940-1945.

Le Plan, tel qu'il fut publié, resta assez discret au sujet de son impact sur la main-d'œuvre congolaise. Le grand capital, qui avait eu la possibilité de l'examiner avant la publication, avait immédiatement mis le doigt sur cet aspect : « Où trouvera-t-on les hommes voulus ? Ce ne sera certes pas au Congo. Ce ne sera pas non plus chez nos voisins. L'immense Plan décennal n'est pas réalisable tel qu'il est présenté » [119]. Les responsables du Plan n'étaient pourtant pas inconscients du problème. Des études avaient été entreprises aux fins de chiffrer les besoins en main-d'œuvre supplémentaire qui seraient occasionnés par l'exécution du Plan et par les investissements privés projetés [120]. « La critique (portant sur le manque de main-d'œuvre) est juste si ces tâches

nouvelles doivent être exécutées selon les méthodes anciennes. Nos projets sont alors irréalisables », constata-t-on au sein de l'administration [121]. Mais précisément : il fallait introduire de *nouvelles* méthodes de gestion de la main-d'œuvre.

Le Congo belge avait certes connu certains « îlots de mécanisation » : de grandes sociétés comme l'Union Minière et la Forminière avaient fourni d'importants efforts dans ce sens dès l'entre-deux-guerres. Mais pour réaliser les ambitieux objectifs du Plan, il était absolument nécessaire de stimuler la mécanisation, et ceci à tous les niveaux. Celle-ci ne devait pas seulement se limiter au secteur public (par ex. lors de l'exécution des grands travaux d'infrastructure) ; le secteur productif tout entier devrait adopter cette nouvelle approche. Il était évident que le Plan, même si celui-ci se limitait au secteur strictement « public », allait inévitablement interférer avec la politique de gestion de la main-d'œuvre des grandes entreprises. Le contact entre ces dernières et les pouvoirs publics n'était pas spécialement chose neuve : la pénurie constante de travailleurs avait amené l'État colonial à intervenir dans le secteur privé [122].

Le Plan allait pourtant remettre cette question sur le tapis. Le groupe de travail de Léopoldville joua avec l'idée d'une intervention plus « musclée » de l'autorité publique dans le marché du travail. L'établissement de nouvelles entreprises de plus de cent travailleurs pourrait être soumis à l'approbation d'un « Conseil économique » à créer dans chaque province. Cet organisme pourrait interdire la création de telles entreprises et jugerait de l'affectation de la main-d'œuvre disponible. Cette proposition fut néanmoins abandonnée : l'on craignait la possible falsification de la concurrence (le Conseil pouvant avantager certains intérêts établis) [123]. L'on préféra donc s'en tenir à des moyens de pression ou de persuasion indirects pour pousser le secteur privé à une gestion plus rationnelle et plus mécanisée du travail [124]. Ce facteur serait en outre lié à la hausse des salaires réels : celle-ci stimulerait la mécanisation, tout comme cette dernière rendrait possible cette hausse.

La « primauté des intérêts indigènes » que les concepteurs du Plan avaient mise en exergue [125], impliquait également un volet de dépenses sociales destinées à l'amélioration des conditions de vie de la population africaine. Des programmes furent mis au point pour améliorer le logement, l'infrastructure médicale et hygiénique et l'enseignement. Ce dernier effort avait évidemment une forte connotation économique : l'amélioration de la formation intellectuelle et technique de la jeunesse

congolaise était indispensable au relèvement de la productivité, sans lequel tout l'effort du Plan décennal serait vain.

L'aspect social du Plan était sous-tendu par une vision plus large des grandes composantes de la société congolaise. L'exode des populations rurales et le gonflement des villes commençaient à se faire sentir. La population « extra-coutumière » représentait 6,1 % de la population totale en 1935, 10,8 % en 1941, 18,3 % en 1949, 22,9 % en 1956. Population « extra-coutumière » n'est pas synonyme de population urbaine : cette appellation se réfère à la population ayant brisé les liens avec le milieu coutumier. On estime qu'en 1956, 37,9 % de cette population extra-coutumière était vraiment « urbaine », c'est-à-dire vivait dans des agglomérations de 10 000 habitants ou plus. Léopoldville (Kinshasa) comptait 110 000 habitants en 1946, 244 000 en 1952, Élisabethville (Lubumbashi) respectivement 65 000 et 108 000 [126].

Les concepteurs du Plan voulaient freiner cette évolution. Pour eux, il fallait atteindre un « juste équilibre entre les populations des villes et celles des campagnes » [127]. La politique des paysannats avait précisément pour objet de stabiliser les populations rurales et de freiner l'exode vers les villes. Un objectif essentiel du Plan prévoyait, nous l'avons vu, la répartition « équitable » de l'accroissement du revenu national : les populations rurales ne pouvaient en aucun cas en être exclues. Il fallait « assurer l'équilibre entre les revenus des populations vouées à l'agriculture et ceux des travailleurs occupés dans les centres » [128]. Reprenant le fil d'un débat qui remontait déjà aux années 1920 — faut-il ou non freiner la « prolétarisation » des populations africaines —, les rédacteurs du Plan optèrent pour la première solution : « Il ne semble pas toutefois que l'on puisse faire du salariat généralisé le principal sinon l'unique moyen de développement de la civilisation matérielle des noirs. Pareille politique comporterait le danger d'une prolétarisation massive, et risquerait de rendre difficile ou impossible leur accession à une condition sociale supérieure, sinon au prix de futures difficultés sociales ; il est à craindre par ailleurs que cette politique n'amène une rupture prématurée de la structure politico-sociale, en provoquant une modification trop rapide et trop radicale de la vie coutumière » [129].

Mais, en fait, les divers objectifs du Plan n'étaient-ils pas incompatibles ? Était-il possible d'industrialiser la colonie, d'intensifier les transports internes, d'améliorer les conditions de vie urbaines, tout en voulant, *de façon simultanée*, limiter la prolétarisation et garder les populations à la campagne ? Ce problème n'était pas passé inaperçu ; l'AICB,

en particulier, ne s'était pas privée de souligner ce qu'elle considérait comme une véritable contradiction [130]. Les concepteurs du Plan eurent évidemment une tout autre façon de voir. D'après eux, il était possible d'industrialiser et de mener de grands travaux sans provoquer un important appel de main-d'œuvre au sein des milieux traditionnels : la mécanisation revient ici comme argument clé [131]. De même, il leur semblait possible d'améliorer les conditions et les revenus en milieu urbain, tout en évitant un grand exode rural : le Plan comptait en effet appliquer la même politique en milieu agricole. Lors de la conclusion, nous reviendrons sur cet aspect capital. Il constitue un élément fondamental dans l'appréciation globale de la portée et de l'effectivité du Plan [132].

7. La dimension politique

Un ouvrage récent de David Fieldhouse s'interroge sur la liaison entre les facteurs économiques et le processus de décolonisation en Afrique britannique et française [133]. D'après lui, il est erroné de prétendre que des considérations d'ordre économique aient joué un rôle important dans la décision d'accorder l'indépendance aux territoires africains. Ce problème déborde évidemment — et de loin — l'objet de notre étude. La question soulevée par Fieldhouse nous amène toutefois à réfléchir au sujet du contenu et des implications politiques du Plan. Comment le Plan décennal, programme *économique*, s'inscrit-il dans le cadre des relations *politiques* entre la Belgique et le Congo ?

D'emblée, un élément saute aux yeux : pas un passage, pas même une allusion du Plan ne se rapportent au « problème » des relations politiques futures de la métropole et de sa colonie, alors que, onze ans plus tard seulement, l'indépendance était proclamée. Les guillemets au terme « problème » ne s'y trouvent toutefois pas par hasard : ils indiquent que pour les gens de l'époque, les relations coloniales entre la Belgique et le Congo n'étaient en rien « problématiques ». Les Belges avaient une foi inébranlable dans la solidité des liens unissant les deux territoires [134]. Même si l'on admettait que, quelque part dans le futur, le Congo jouirait de l'autonomie politique, cette perspective était particulièrement vague et très éloignée dans le temps. Personne n'avait en tête un calendrier précis. « Non seulement l'autorité coloniale ne se hâte pas, mais elle ne se préoccupe que fort peu de tracer des plans pour

l'avenir. Pas question de la moindre planification, même à moyen terme, de l'émancipation politique » [135].

Précisément, le ministre Wigny l'avait nettement souligné en présentant le Plan décennal au Parlement : « Ce plan n'est pas politique. (...) il serait au surplus absurde de vouloir, dès maintenant, définir de façon précise quelle sera l'évolution des institutions politiques indigènes durant ces dix prochaines années. Des prévisions sont par contre possibles du point de vue économique (...) » [136]. Malgré l'effort de réflexion sur le problème de l'avenir politique du Congo, mené par le gouverneur général Pétillon à partir de 1952 [137], c'est par réaction à de telles positions que, quelques années plus tard (1955-56), Jef Van Bilsen allait lancer son fameux brûlot, jalon dans l'histoire de la décolonisation du Congo : le « Plan de trente ans pour l'émancipation politique de l'Afrique belge ». Le titre de ce texte contenait évidemment une allusion fort claire à son prédécesseur et pendant économique, le Plan décennal.

Même si le Plan décennal se situait explicitement hors du domaine politique, cela ne signifie pas qu'il ne comportât aucun aspect politique *implicite*. Les profondes transformations économiques et sociales que le Plan allait ou voulait engendrer, ne seraient pas sans influence sur la dynamique politique. Quand le Plan, achevé, fut présenté au monde politique, « certains » — impossible de savoir qui — craignaient que le développement de la « civilisation » au Congo, provoqué par le Plan, n'accélérait en même temps l'émancipation politique. Le ministre Wigny les rassura : travailler au bien-être de la colonie fournirait « la meilleure garantie pour assurer l'amitié de la population (congolaise) et la conserver » [139]. Le plan belge n'est pas unique à cet égard : la politique de développement colonial française était inextricablement liée au désir de maintenir la souveraineté hexagonale outre-mer [140].

Stimuler le développement économique et social du Congo était donc dans l'« intérêt bien compris » de la Belgique [141] si celle-ci tenait à conserver ses possessions coloniales, et ceci à deux points de vue. Le premier aspect apparaissait dans le contexte international. L'attitude anti-coloniale de l'ONU et des deux super-puissances était extrêmement dérangeante ; le colonisateur était épié, mis en accusation ; il fallait sans cesse « se justifier » aux yeux du monde entier. Le Plan décennal comporte indubitablement un élément de « justification internationale ». Nous avons vu que Ryckmans avait avancé cet argument, lorsqu'il tentait de convaincre les pouvoirs métropolitains de participer

au financement du développement colonial. On pourrait reprendre de nombreuses citations allant dans le même sens et se rapportant directement au Plan [142].

Mais il convient d'être prudent. Cet aspect n'est sûrement pas le seul, ni même le principal motif de mise en œuvre du Plan. D'autres dynamiques jouèrent également, sans présence significative d'« ostentation » pour la scène internationale. Ces dynamiques se basèrent en premier lieu sur le diagnostic des maux réels de la société coloniale, sur la volonté d'y porter remède et d'opérer une transformation profonde de la société coloniale *pour elle-même*. Peut-être pourrait-on même ajouter que de telles motivations furent plus fortement présentes dans l'esprit des acteurs se trouvant en contact étroit avec le « terrain » congolais et que l'élément de « machiavélisme international » allait croissant à mesure que l'on se rapprochait des centres plus purement politiques de la métropole.

Une autre dimension implicitement « politique » réside au niveau des processus de changements sociaux purement *intérieurs* induits par le Plan. Nous avons vu qu'une option macro-sociale bien particulière sous-tendait le volet social du Plan. D'une part, il fallait soustraire la population congolaise aux aléas des fluctuations conjoncturelles et augmenter ses revenus ; sans cela (donc sans Plan décennal), on risquerait d'entretenir parmi les masses appauvries, « un dangereux potentiel révolutionnaire » [143], dont les conséquences politiques pourraient être, un jour, catastrophiques. D'autre part, le Plan voulait stabiliser les populations à la campagne et éviter une prolétarianisation massive et trop rapide. Il s'agissait bien là d'une option ayant des implications politiques : le maintien des institutions « traditionnelles » et du mode de vie correspondant aurait évidemment pour effet de retarder les transformations politiques découlant normalement du processus de « modernisation » de la société. Bien que ce raisonnement et ce choix ne se trouvent jamais explicitement énoncés, cet effet était la conséquence logique de l'option macro-sociale choisie par le Plan.

Mais ne retrouvons-nous pas ici le type de contradiction que nous avons rencontré à la fin de la section précédente ? Les transformations économiques et sociales provoquées par le Plan n'allaient-elles pas saper les fondements mêmes des structures socio-politiques « traditionnelles » ? L'INEAC qui, nous l'avons vu, était le concepteur de la politique des paysannats, avait clairement souligné que l'exécution des mesures agricoles du Plan décennal « entraîner(a) une véritable révolution dans le mode de vivre des populations rurales » [144]. Tel fonctionnaire

de Léopoldville fit remarquer que l'application du paysannat risquait de détruire l'autorité des chefs traditionnels (en leur ôtant leurs prérogatives en matière de distribution des terres). On lui répondit que le chef avait d'autres sources d'autorité et que, dans la mesure où celui-ci allait effectivement perdre une partie de son pouvoir, « le tout était de remplacer celui-ci par une autorité mieux établie. À cet effet, il convient d'agir avec prudence » [145]. Nous retrouvons ici, chez les auteurs du Plan, le même optimisme que celui dont ils avaient fait preuve en niant l'existence de la contradiction fondamentale dont nous avons parlé plus haut.

8. Les moyens financiers

Une chose était l'établissement de projets ; autre chose était leur exécution. Il fallait évidemment financer ce vaste programme. Malgré l'existence des réserves budgétaires que la colonie avait accumulées durant et après la guerre (voir plus haut), il était clair que l'ampleur de l'action projetée dépassait largement les disponibilités des finances congolaises. Dans quelle autre direction pourrait-on s'orienter ?

En vue de soutenir leurs plans décennaux, la Grande-Bretagne et la France avaient opté pour l'octroi d'une importante contribution métropolitaine. Ces puissances estimèrent que l'effort de développement ne devait pas être supporté par les colonies seules. La Belgique, quant à elle, connaissait une tradition de stricte séparation des finances coloniales et métropolitaines. Le financement du Congo belge incombait au budget de la colonie et exclusivement à lui. Un vice-gouverneur général honoraire s'exprimait très clairement à ce sujet en 1935 : « La Nation civilisatrice ne peut faire les frais de cette entreprise [son « action civilisatrice »] : elle peut faire des avances, elle peut faire crédit. Mais tout commande que la Colonie vive de son commerce, de son agriculture, de son industrie, qu'elle rémunère ou rembourse les capitaux investis dans son équipement économique » [146]. Seule une partie des dépenses des services administratifs coloniaux en Belgique était supportée par le Trésor belge. La Belgique ne fournit une aide financière directe à sa colonie qu'à de rares occasions, résultant de circonstances exceptionnelles (en particulier la crise des années 1930). Comme le dit Jean Stengers au terme du livre qu'il a consacré à cette question : « Il est évident qu'aucune colonie — si ce n'est peut-être pendant une

période de son histoire l'Indonésie pour la Hollande — n'a coûté aussi peu » [147]. Le Plan décennal allait-il constituer un tournant ? La Belgique allait-elle à cette occasion délier les cordons de la bourse ?

Les promoteurs du Plan l'ont espéré, du moins pendant un certain temps. Nous avons vu que Ryckmans lui-même pensait et parlait dans ce sens, avant même que ne fût décidée la mise au point de celui-ci. À l'issue de la guerre, lors d'un passage en Belgique, il avait défendu cette idée devant les milieux parlementaires. À côté des arguments purement économiques (en particulier le devoir d'éviter des dettes trop lourdes obérant l'avenir du territoire « en voie de développement »), Ryckmans souligna également une nécessité *politique* : vu la situation internationale d'après-guerre, « les Puissances coloniales se trouvent dans l'obligation morale de faire un effort en faveur de leurs colonies. (...) Le manque de ressources locales, que nous aurions le droit d'invoquer, n'est pas accepté comme excuse (...). On nous rétorquerait avec assez de raison : dans ces conditions, en quoi le pays bénéficie-t-il de vous avoir comme tuteur ? ». Il préconisait, comme nous l'avons vu, la création d'un « Fonds de Développement économique et social », doté par la Belgique [148].

L'idée se retrouva donc tout naturellement lors de l'élaboration du Plan lui-même. Dans un premier temps, le ministre Wigny en personne y fut favorable. Il voyait dans l'intervention métropolitaine un « renforcement de notre position internationale », un geste qui « rendrait plus sûr notre patrimoine » [149]. Max Horn, figure influente du monde financier privé, mais également conseiller du Ministère des Colonies [150], le dissuada de formuler des exigences financières à l'égard du Trésor belge. « Le risque est trop grand de voir la Belgique exiger des avantages hors de proportion avec le plat de lentilles qu'elle fournirait » [151]. Wigny décida par conséquent de ne pas (encore ?) assaillir ses collègues du gouvernement avec une demande financière [152].

L'idée ne fut néanmoins pas abandonnée. Les travaux préparatoires de Léopoldville se rapportant à la création du « Fonds de Développement colonial » escomptèrent une dotation métropolitaine de l'ordre d'un milliard de francs par an [153]. Le ministre, d'accord avec le principe du Fonds, précisa à cette occasion que « sans pouvoir être absolument sûr dès maintenant d'une participation de l'État belge dans le financement du plan, nous pouvons raisonnablement espérer celle-ci, à condition que le plan soit élaboré et présenté adéquatement » [154].

Un document établi à Bruxelles en mai 1948 parle encore de « l'obligation de souveraineté pour la Métropole de participer directe-

ment au financement d'un plan destiné à développer le bien-être de la Colonie » et lors d'un exposé fait le même mois, Wigny se dit encore « persuadé que la Métropole tiendra à intervenir financièrement dans cette mise en valeur de ses magnifiques territoires d'outre-mer » [155] ; ensuite, il n'en est plus question. Les responsables coloniaux semblent avoir abandonné définitivement l'idée de demander une « aide au développement » à la Belgique [156]. Dans l'état actuel de la documentation, il n'est pas possible de connaître les raisons exactes de ce revirement. Il semblerait toutefois qu'un double mouvement ait été à l'origine de cette situation. Rappelons l'argument de Horn : « aide de la Belgique » pourrait rapidement s'avérer synonyme d'« immixtion de la Belgique ». Une crainte similaire avait été formulée par le vice-gouverneur général Pétilion lors des discussions à Léopoldville [157]. Les responsables coloniaux se sont donc peut-être abstenus spontanément de formuler la demande en question, de crainte de ne plus être libres de leurs mouvements.

Mais le refus de la Belgique (ou l'anticipation de ce refus) a peut-être également joué. À tort ou à raison, la situation financière de la Belgique était jugée trop mauvaise pour que celle-ci pût intervenir financièrement. Après l'achèvement du Plan, Wigny présenta l'argumentation suivante : « Il serait donc actuellement malaisé de convaincre le contribuable belge et ses représentants que c'est la ' pauvre Métropole qui doit soutenir sa riche Colonie ' ». Quoique le ministre continuât de prétendre « qu'une dotation importante serait souhaitable », il constata que, vu la situation des deux entités, la décision de financer le plan de développement par le Congo et par lui seul, était « au fond la plus sage » [158].

Contrairement à la France et la Grande Bretagne, la Belgique ne participerait donc pas au financement du Plan décennal (comme, quelques années plus tard, le Portugal n'interviendrait pas non plus dans les dépenses de ses propres plans de développement colonial) [159]. L'emprunt jouerait donc un grand rôle dans le financement de l'ambitieux programme de dépenses que la colonie belge comptait entreprendre. Ryckmans avait pourtant explicitement rejeté ce moyen (voir plus haut) ; de même, au début des discussions à Léopoldville, le vice-gouverneur-général Pétilion s'était déclaré (« sauf preuve de la nécessité du contraire ») « partisan d'une politique de non-accroissement de la dette publique » [160]. En fin de compte, on misa sur la solidité financière de la colonie : elle serait en mesure de supporter cette charge financière,

d'autant plus que l'investissement consenti créerait de nouvelles richesses.

Emprunter où ? Cette question retint l'attention des responsables publics. L'intention de faire appel surtout au marché financier *belge* fut réaffirmée de nombreuses fois. Il fallait éviter au maximum les prêteurs étrangers, afin d'écartier tout danger d'ingérence ou de mainmise de la part d'autres puissances [161]. Jean Stengers a souligné un des traits marquants de la colonisation belge : c'était une « œuvre *nationale* tout d'abord. (...) (Les) affaires (du Congo) ne concernaient donc que les Belges » [162]. Cette vision des choses se retrouve explicitement dans les discussions concernant le financement du Plan décennal.

Ayant retracé les grands axes du Plan, ayant abordé le problème du financement, nous sommes en mesure d'aborder un dernier aspect, véritablement crucial : quelle fut l'enveloppe budgétaire allouée aux différents programmes ? Le montant de l'enveloppe globale n'était pas fixé d'avance : diverses études devaient établir la charge financière que l'on pourrait s'imposer [163]. En additionnant toutes les dépenses proposées par les synthèses préliminaires établies à Léopoldville, on arriva au total considérable de près de 40 milliards de francs [164]. Nous avons vu plus haut que ces travaux ressemblaient parfois davantage à des « inventaires » qu'à des choix précis ; à Bruxelles, des tris furent opérés et des priorités fixées. Le programme de dépenses publiques fut réduit à 28, puis enfin à 25 milliards, somme qui fut jugée compatible avec les moyens financiers que l'on se crut en mesure de mobiliser au cours des dix années à venir [165]. Les quatre cinquièmes de cette somme (environ 20 milliards) seraient fournis par l'emprunt [166].

L'effort était important : le Plan dépenserait en moyenne 2,5 milliards par an, alors que les dépenses du budget ordinaire du Congo s'élevaient en 1947 à 3,7 et en 1948 à 4,5 milliards [167]. Encore cette somme ne se rapportait-elle qu'aux dépenses *publiques* dont la colonie allait bénéficier au cours de la décennie à venir. Le secteur privé allait bien évidemment réaliser ses propres programmes d'investissements, indépendamment de ceux prévus par le Plan. Nous avons constaté plus haut (pp. 14-15) que l'administration s'était enquis des prévisions du secteur privé et que celui-ci ne s'était pas montré très loquace à cet égard ; les responsables du Plan estimèrent que le montant des investissements privés dans la colonie serait sensiblement égal à celui des pouvoirs publics. Ils décidèrent cependant que la version publiée du Plan n'apporterait aucune précision quant aux données du secteur privé, peut-être afin de ne pas indisposer ce dernier [168].

Tableau 1*Dépenses du Plan décennal par programme [169]*

	Millions FB	%
Approvisionnement en eau	1 052	4,16
Logements indigènes	1 900	7,53
Hygiène et install. médicales	1 978	7,84
Instruction des indigènes	1 838	7,28
Immigration et colonat	586	2,32
Transports	12 712	50,38
(par eau)	(4 385)	(17,38)
(par route)	(6 100)	(24,17)
(par rail)	(1 263)	(5,00)
(par air)	(964)	(3,82)
Services publics	1 865	7,39
(urban. et bât. publ.)	(1 200)	(4,75)
(entrep. et conserv. prod.)	(250)	(0,99)
(télécommunications)	(250)	(0,99)
(serv. scientif.)	(165)	(0,65)
Electricité	1 909	7,56
Développement agricole	1 388	5,50
(recherche scientifique)	(339)	(1,34)
(conservation des sols)	(154)	(0,61)
(agriculture indigène)	(625)	(2,47)
(élevage indigène)	(180)	(0,71)
(pêche et pisciculture)	(90)	(0,35)

La logique interne de l'élaboration du Plan, que nous avons essayé d'analyser plus haut, aide à comprendre la répartition telle qu'elle ressort du tableau 1. L'aménagement des infrastructures de transport se tailla véritablement la part du lion : plus de 50 %. Le programme routier absorba près du quart à lui seul. On remarque également que le rail ne fut pas spécialement privilégié, avec 5 % des dépenses prévues. À l'autre bout du tableau ressort ce qui doit bien être appelé le parent pauvre du Plan, le programme agricole. À peine 5 % des crédits lui furent alloués. La plupart des autres programmes (logement, électricité, hygiène et médecine, instruction, services publics) furent dotés d'enveloppes budgétaires sensiblement égales : à peu près 7 % chacun. Plusieurs de ces projets allaient avoir un impact direct sur la situation sociale de la population congolaise : ils représentèrent environ 27 % des dépenses (sans compter le programme agricole). Comme nous l'avons vu plus haut, les concepteurs du Plan considérèrent que le développement économique était inséparable du progrès social : cet aspect du programme des dépenses en porte témoignage.

IV. L'ACCUEIL RÉSERVÉ AU PLAN

Tout au long de ce texte, nous avons eu l'occasion d'analyser les réactions d'un important acteur de la scène coloniale : le grand capital. Nous ne reviendrons donc pas en détail sur ses divers points de critique. Nous nous contenterons d'évoquer son appréciation globale : « Le Plan décennal donne l'impression que les fonctionnaires auquel il a été fait appel pour son élaboration ont trituré leur cerveau pour en faire jaillir toutes les idées possibles, aussi bien celles qui sont irréalisables que celles qui ont trait à des travaux vraiment utiles » [170]. « Il y a une différence à 'voir grand' et à 'voir démesuré'. Voir grand tient compte des réalités. Voir démesuré n'en tient pas compte. Je crains qu'il n'en soit ainsi pour le Plan décennal » [171]. Une période de dix ans était manifestement trop réduite pour réaliser tout ce que le Plan prévoyait ; on aurait dû élaguer largement et, surtout, réserver ses moyens aux dépenses « utiles » (sous-entendu : aux intérêts des grandes sociétés privées). De nombreux objectifs que le Plan s'était assignés pouvaient être atteints en laissant agir l'initiative privée, dûment aidée. Comme le disait Georges Moulaert, véritable pontife du grand capital colonial : « Des mesures pratiques et efficaces valent mieux que des discours et des plans » [172]. Pire encore, les programmes grandiloquents et inutiles du Plan auraient des répercussions négatives sur les grandes entreprises : la main-d'œuvre se ferait plus rare et plus chère. La nouvelle politique salariale des pouvoirs publics agirait dans le même sens. À terme, elle ferait plus de tort que de bien. En outre, le dirigisme s'était profilé à l'horizon. Il n'avait pas vraiment percé mais, de toute façon, l'État risquait de mener une politique plus indépendante. L'existence même du « Plan » en était un symptôme ; le fait que le secteur privé avait été exclu de son élaboration, la consultation *in fine* mise à part, a sûrement dû faire grincer des dents.

Mais les critiques publiques du grand capital privé furent, somme toute, relativement discrètes [173]. De véritables protestations ne furent jamais élevées ; aucune « campagne anti-Plan » ne vit le jour. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette modération. Malgré la présence d'options étrangères (ou même opposées) aux intérêts du grand capital, le

Plan prévoyait également des travaux répondant aux désirs des entreprises privées (en particulier l'amélioration de l'infrastructure portuaire et des transports ferroviaires et fluviaux); peu de temps auparavant, l'AICB avait d'ailleurs rappelé aux pouvoirs publics ses responsabilités en la matière [174]. De plus, des mesures vraiment dirigistes n'avaient pas été retenues par le Plan. Par exemple, comme nous l'avons relevé, l'intervention autonome de l'État colonial en matière d'industrialisation n'avait pas été retenue. Et, en dernier lieu, remémorons-nous ce texte datant de 1945, publié par une figure éminente du secteur cotonnier et favorable au principe même de développement colonial tel que le Plan finalement le réalisa [175]. On peut en déduire que pour certains éléments du grand capital, la discussion concernant le Plan se rapportait davantage aux modalités concrètes qu'au principe en soi. Enfin, il faut signaler que certains milieux du grand capitalisme *belge* accueillirent le Plan avec enthousiasme. La puissante organisation patronale du secteur des constructions métalliques, Fabrimetal, vit dans celui-ci une excellente opportunité d'investissements et de ventes au Congo belge [176].

Les grandes entreprises privées ne furent évidemment pas les seules à réagir au Plan. Toutefois, les réactions du milieu politique belge et de l'« opinion publique » furent généralement, comme à l'accoutumée quand il s'agissait de matières coloniales, assez superficielles. Il serait fastidieux de les énumérer toutes, car elles furent en général répétitives et peu intéressantes : résumant sagement les divers programmes envisagés et reprenant la rhétorique officielle, elles se contentèrent d'accueillir le Plan avec l'optimisme, la bonne conscience et le manque d'imagination qui étaient de mise quand on parlait du Congo belge.

Épinglons néanmoins les quelques prises de position qui dérogeaient à cette règle.

Les milieux conservateurs de la société belge reprochèrent aux auteurs de « sacrifier à une mode internationale et de se présenter, au moins à première vue, sous des aspects qui rappellent les pires des procédés dirigistes » [177]. En fait, ils avaient mis le doigt sur un malaise latent ressenti par les « planificateurs » eux-mêmes : « (...) ce programme appelé, à tort peut-être, ' Plan décennal ' (...) » [178]; « Peut-être eût-il fallu dire plutôt programme » [179]; « Verriez-vous un inconvénient à ne pas utiliser le mot ' planisme ' ? C'est certes le terme propre quand il s'agit d'un plan, mais dans l'esprit des gens il évoque des idées péjoratives » [180].

Il est tout à fait exact — et de nombreux observateurs l'ont évidemment remarqué [181] — que le document que nous examinons n'a rien d'un « plan » au sens strict : il n'exerçait aucune influence directe sur

les investissements privés, n'imposait aucune coordination entre la *totalité* des secteurs économiques. Il n'était nullement question de « maîtriser » la vie économique dans son entièreté. Il ne s'agissait en effet « que » d'un programme à long terme de dépenses publiques. Et encore n'était-il en rien un « engagement » ferme et définitif : il pouvait et devrait sûrement être révisé en cours d'exécution [182] ; comme Wigny aimait à le dire : il fallait l'appliquer « avec humour ». Pourquoi garda-t-on alors le terme « plan » ? Sans doute voulait-on s'aligner sur l'exemple des deux grands pays colonisateurs voisins qui avaient opté pour l'appellation « plan décennal ». Wigny lui-même expliqua en outre que « on a dit 'plan' parce qu'il s'agit de marquer qu'on a établi un ensemble coordonné, formant unité » [183]. En tout cas, le terme choisi paraît avoir prêté à confusion ; chez certains, le Plan semble avoir été perçu comme un instrument « dirigiste » et coercitif, perception dont, quarante ans après, Cornelis s'irritait encore [184]. En 1959, le ministre des Colonies de l'époque, Maurice van Hemelrijck, décida de nommer « Programme » — et non plus « Plan » — l'effort économique public mis au point pour la décennie à venir [185].

Le *contenu* du Plan fut également l'objet de quelques critiques plus précises. Signalons les (modestes) remous causés par un aspect ponctuel du programme des transports, mais qui avait une grande résonance émotive : celui de la « voie nationale ». Le Plan avait décidé de rejeter la construction d'une voie ferrée entre Port Francqui (Ilebo) et Léopoldville, une jonction entre le réseau BCK, desservant le Katanga et le chemin de fer Léo-Matadi, débouchant sur la seule issue maritime *belge* du Congo. Cette option fut considérée comme anti-économique et superflue (puisque l'on disposait de la voie fluviale entre ces deux points) [186]. Cette décision fut critiquée par ceux qui voulaient renforcer le caractère « belge » du Congo en évitant l'évacuation de la production par des voies « étrangères », comme celle de Lobito (Angola) [187].

Mais en fait, la seule critique cohérente et approfondie du Plan décennal fut celle de Jef Van Bilsen. Cet observateur perspicace, en marge de « l'establishment » colonial (et que nous venons de mentionner déjà en tant qu'auteur du fameux « Plan de trente ans » pour l'indépendance du Congo, publié quelques années plus tard), a consacré quelques articles au Plan décennal [188]. Il reprocha au Plan un certain « déséquilibre », un manque de cohérence entre les divers programmes, un manque de clarté concernant plusieurs aspects (par exemple les programmes des grandes entreprises privées [189], la répercussion sur la main-d'œuvre, la politique ferroviaire, etc.) ; mais, surtout, il posa une ques-

tion fondamentale. « Est-ce que le but principal que se sont posé à juste titre les auteurs du Plan — promouvoir surtout le développement de l'économie rurale indigène — n'a pas été enfoui, chemin faisant, sous l'avalanche d'autres projets, moins urgents et moins essentiels ? Est-ce que ce but primordial n'est pas écrasé, par les exigences de l'expansion de l'économie européenne congolaise ? ». En outre, il regrettait l'absence de toute contribution financière métropolitaine. L'on remarque que les observations de Van Bilsen allèrent au fond du problème et mirent en lumière certaines des grandes options qui furent prises en considération lors de l'élaboration du Plan.

Les milieux politiques progressistes s'inquiétèrent également, comme Van Bilsen, des répercussions que le Plan pourrait avoir sur la situation sociale de la main-d'œuvre. Au sein du monde missionnaire, un certain malaise fut perceptible [190] : l'application du Plan risquerait d'avoir des répercussions négatives sur la population indigène (accroissement de la charge de travail, augmentation de la prolétarisation, perte de valeurs spirituelles, etc.). Les options de « modernisation » du Plan n'étaient pas compatibles avec ce que Jean-Luc Vellut appelle le « modèle indigéniste » prôné par ces milieux : un Congo centré sur les campagnes traditionnelles, exempt de brusques ruptures [191].

Et, pour conclure cet aperçu des réactions suscitées par le Plan, il n'est pas inintéressant de signaler le jugement des deux personnes qui, dès 1945, avaient mis à l'ordre du jour l'idée de « plan de développement ». Ryckmans, « père spirituel de la nouvelle politique planiste » [192], persistait à croire que l'on eût dû prévoir une contribution financière métropolitaine ; la solution adoptée, le financement exclusif par la Colonie elle-même, était une « grave imprudence » pouvant obérer lourdement les finances congolaises en cas de retournement conjoncturel. Il préféra néanmoins se taire, « estimant n'avoir plus de responsabilité, puisque j'étais à la retraite et n'avoir pas à gêner l'action de ceux qui étaient disposés à réaliser quelque chose » [193]. De Bruyne, l'ancien ministre des Colonies, reprit, quant à lui, la critique fondamentale de Van Bilsen et regretta que l'économie agricole indigène n'eût pas été mise au centre du Plan [194]. Comme on le constate, il y a « plan » et « plan » : le contenu concret d'un tel outil de gestion peut différer fortement d'après les accents qu'on y met. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce problème lors de la conclusion.

V. L'APPLICATION DU PLAN

Comme nous l'avons dit au début, nous n'avons pas l'intention d'étudier en détail les nombreuses réalisations du Plan. Nous n'en indiquerons que les grandes lignes. Le Plan fut mis à exécution dès 1950, malgré le fait que le Parlement belge ne l'approuva qu'en 1952. Pour être plus précis, c'est alors que celui-ci autorisa le ministre des Colonies à émettre des emprunts pour financer ce programme auquel, pour lui-même, il ne devait pas donner son aval [195]. Néanmoins, le Parlement belge conservait un droit de regard sur l'exécution du Plan, par le contrôle que le pouvoir législatif exerçait sur les budgets (dans ce cas-ci : extraordinaires) de la Colonie. La réalisation concrète du Plan, la coordination des diverses activités mises en œuvre par les administrations concernées furent confiées au Secrétariat du Plan ; Cornelis fut nommé Commissaire au Plan en 1951 [196].

Wigny avait souligné dès le début que le Plan n'était pas intangible ni immuable et que celui-ci pourrait être révisé, si les circonstances l'exigeaient. Cette nécessité se fit en effet sentir, et même assez rapidement. Une rallonge financière s'imposa dès 1954 : les dépenses prévues furent portées de 25 à 48 milliards. En 1958, lors d'une seconde révision, cette somme augmenta même jusqu'au total de 51 milliards (en 1959 environ 85 % de cette somme fut effectivement liquidée). En fin de course, le Plan décennal nécessita donc exactement le double des dépenses prévues au début ! Remarquons en passant que les premières estimations produites à Léopoldville (40 milliards, voir p. 37) furent en fait nettement plus rapprochées des dépenses réelles que les chiffres adoptés à Bruxelles.

Fait tout aussi important, l'augmentation de l'assiette financière du Plan évolua de pair avec un réajustement très prononcé des différents programmes du Plan. Certains axes du « développement » du Congo belge furent, à cette occasion, nettement favorisés par rapport à d'autres. Le tableau repris en annexe II, d'après *La situation économique du Congo belge et du Rwanda-Urundi en 1959* [197], est très explicite à cet égard (les chiffres que nous citerons ici ayant trait à la révision de 1954). Le transport par rail eut droit à un quadruplement de

moyens : il crût de 5 à 9,9 % du total des dépenses du Plan. Le programme routier, lui, ne fut augmenté que de 200 millions et recula donc de 23,8 à 13,1 % des dépenses. Extrêmement spectaculaire fut l'augmentation accordée au poste « urbanisme et bâtiments publics » : de 1,2 milliards en 1949 (4,7 %), ce dernier passa à 7,6 milliards (16 %) ! À côté de ces dépenses plantureuses, le programme agricole fit bien piètre figure : en augmentant de 1,3 à 2,6 milliards, sa part dans les dépenses totales plafonna à 5,4 %. Les crédits strictement réservés à l'amélioration de l'agriculture indigène (donc en défalquant les subsides à la recherche agronomique qui, eux, étaient en augmentation) furent même réduits de 3,1 à 1,8 %.

On ne peut évidemment s'empêcher d'être frappé par le contraste existant entre ces adaptations et les intentions premières affichées par les concepteurs du Plan. La révision de 1954 mit de nouveau en avant le transport ferroviaire, dont on avait jugé en 1948-49 qu'il devait rester à l'arrière-plan. Le développement routier, censé contribuer à l'élaboration d'une infrastructure interne d'un type nouveau, plafonna. Plus étonnant encore, l'effort de transformation de l'agriculture indigène — un des buts que les concepteurs du Plan estimèrent parmi les plus importants à l'aube de leurs travaux — fut, en 1954, vraiment réduit à la portion congrue, alors que celui-ci avait déjà été marginalisé en 1949. Par contre, un programme dont l'importance pour le « bien-être indigène » est loin d'être évident, « urbanisme et bâtiments publics » (et qui, rappelons-le, ne recouvre pas le logement indigène, la distribution d'eau, les hôpitaux, etc.), fut doté de subsides particulièrement généreux.

Comment expliquer ce contraste ? Les responsables furent-ils, à leur corps défendant ou inconsciemment, entraînés par la dynamique du Plan, tel qu'il fut mis en marche en 1949 ? Fallait-il agir de la sorte simplement pour terminer ce qui était entrepris mais inachevé, et qui demandait par conséquent d'importants crédits supplémentaires si l'on voulait éviter le gaspillage des efforts précédemment commencés ? Ou bien d'autres options et visions présidèrent-elles aux destinées du Plan ? Le contexte idéologique, le personnel politique et administratif de 1954 étaient-ils déjà différents de ceux de 1947-49 ? S'était-on réorienté vers une autre conception du « développement colonial », une conception visant au renforcement de la structure existante (extravertie, « duale ») plutôt que recherchant une transformation en profondeur de celle-ci, comme les concepteurs du Plan entendaient le faire en 1947-48 [198] ? Ou bien faut-il avancer un autre type d'explication ? Impossible

de répondre à ces questions dans l'état actuel de nos recherches. Ceci démontre, bien sûr, l'intérêt d'une étude plus approfondie de l'exécution du Plan, ainsi que de la politique économique en général. Il est frappant de constater que le problème du développement du Congo continua à occuper les esprits : par arrêté royal du 5 mars 1955 fut créée une « Commission nationale pour le Développement économique du Congo belge et du Ruanda-Urundi ». Cette commission, composée de représentants des trois partis politiques belges, de membres du Conseil colonial, de personnalités du monde économique et de l'administration, conclut « qu'il n'était pas indiqué de créer un organisme avec une compétence telle qu'elle s'étendrait à l'ensemble du territoire du Congo belge (...) et à toutes les branches de l'activité économique » [199]. Le sujet mériterait d'être creusé. Il aiderait à élargir nos perspectives sur la politique économique coloniale des années 50, contexte évidemment essentiel pour comprendre vraiment l'application du Plan décennal [200].

Quoi qu'il en soit, survolons rapidement les principales réalisations concrètes du Plan en 1959, à la fin de la période décennale. En annexe, nous publions un document établi par C. Halain, qui succéda à Cornelis en tant que Commissaire au Plan. À côté d'un aperçu des critiques formulées par le secteur privé à l'encontre du Plan, nous y retrouvons, résumées en quelques pages, les principales difficultés rencontrées lors de l'exécution de celui-ci. Enumérons-les, sans toutefois nous y attarder : manque de temps dans la préparation générale du Plan ; manque de coordination entre les différents services administratifs et de consultation préalable des responsables provinciaux ; difficultés de recrutement du personnel adéquat ; erreurs d'estimation et de prévision de coûts ; ajout de certains programmes en cours de route, suppression d'autres ; choix parfois discutable de projets coûteux et peu utiles. Tous ces facteurs occasionnèrent des retards dans l'exécution, des augmentations de dépenses, des déséquilibres entre programmes (notons en particulier, au fil de la lecture de ce document, les répercussions de ces facteurs sur le programme agricole).

Ceci n'empêcha pas, toutefois, que les réalisations du Plan décennal furent impressionnantes à de nombreux égards. L'infrastructure des transports fut modernisée et augmenta en capacité : les programmes de développement portuaire, fluvial, aéronautique et ferroviaire furent largement réalisés. Le Congo se couvrit d'une nouvelle génération de bâtiments publics : centres administratifs, de télécommunications, palais de justice, etc. Au point de vue de l'énergie électrique : « 76 % de la puissance installée ou en construction en 1955 provenait de cen-

trales mises en service après 1950 » [201]. Près de 35 000 des 40 000 logements pour indigènes prévus furent construits ou en voie d'achèvement à la fin de la décennie [202]. La capacité hospitalière du Congo fut doublée [203].

Mais à d'autres points de vue, les pronostics du Plan furent loin d'être réalisés. Le programme routier, qui voulut précisément apporter un élément nouveau dans le tissu socio-économique du Congo, resta loin en-deçà des espérances. Des 12 235 km de routes prévus, environ 1 700 km étaient réalisés et 900 en voie d'achèvement à la fin de la décennie [204]. Les coûts de la construction routière furent, de l'aveu des services du Plan même, largement sous-estimés. Des observateurs avertis de la société congolaise, comme l'économiste Fernand Bézy, regrettèrent que les chemins de fer fussent sortis « nettement victorieux des discussions qui se sont tenues à l'occasion de la révision de Plan décennal » et que le fiasco du programme routier renforçât en fin de compte les positions monopolistiques des compagnies de chemins de fer, ainsi que le caractère traditionnel et extraverti de l'économie congolaise [205]. Le programme agricole essuya, lui aussi, un grave échec. Le plan du paysannat avait prévu l'installation de 460 000 chefs de famille sur des lotissements nouveaux ; en fin de course seulement 210 000 paysans furent effectivement installés [206].

Au point de vue financier, l'exécution du Plan décennal eut des répercussions énormes sur la situation des finances publiques congolaises [207]. Au départ, en 1949, ces dernières se trouvèrent dans un état florissant : le budget ordinaire fut largement excédentaire (et le resta jusqu'en 1956), ce qui permit l'alimentation d'un fonds de réserve appelé depuis 1950 « Fonds d'égalisation du budget ». La charge du service de la dette publique, qui, en 1940, représentait encore 41 % des dépenses du budget ordinaire, avait été réduite à 6 % en 1950. La situation s'assombrit nettement au cours de la seconde moitié de la décennie, surtout à partir de 1957, confirmant de la sorte les craintes que Ryckmans avait exprimées au sujet des répercussions financières du Plan.

Le climat euphorique qui avait caractérisé les marchés mondiaux au début des années 1950, disparut vers 1956-57 ; les recettes budgétaires ne réussirent donc pas à suivre l'augmentation constante des dépenses ordinaires (4,5 milliards en 1949, 12,2 en 1957). À partir de 1957, le déficit s'installa. Le Fonds d'égalisation des budgets fut mis à contribution. La croissance des dépenses ordinaires était, pour environ les deux tiers, imputable au Plan : les nouveaux bâtiments, les nouvelles infrastructures, le nouveau personnel introduits par le Plan, tombaient

à charge du budget ordinaire ; en outre, ce budget devait faire face à l'augmentation du service de la dette publique. Car les dépenses du Plan, comptabilisées au budget extraordinaire, durent, comme nous l'avons vu, être couvertes par un recours massif à l'emprunt. De 1949 à septembre 1958, le Congo belge émit pour 31 milliards d'emprunts à long terme (dont plus de 8 milliards à l'étranger : emprunts auprès de la BIRD, sur les marchés suisse et américain, garantis par l'État belge) ; la dette flottante (800 millions en 1949) augmenta de 3 milliards au cours de la période 1950-57. Ainsi, la dette publique, qui s'élevait à 3,7 milliards en 1949, avait plus que décuplé à la veille de l'indépendance (46 milliards en 1960). La charge du service de la dette représentait 18 % des dépenses du budget ordinaire en 1958 (contre, rappelons-le, 6 % en 1950). Ces emprunts avaient, pour la plupart, servi à financer le Plan. Pétillon, pour sa part, a vigoureusement nié le caractère dramatique de cette évolution financière : elle était, écrit-il, prévue et normale ; elle avait permis d'accroître la richesse du pays et la situation économique globale ne justifiait nullement le pessimisme de certains [208].

Cette fragilité ne fut cependant pas l'élément le plus en vue. Tout au contraire, les années 1950, la décennie du Plan, furent la grande période de la colonisation belge au Congo. Les sombres nuages ne s'amoncelèrent qu'en fin de période et encore ne furent-ils perceptibles que des seuls spécialistes. Expansion économique et progrès social furent sans conteste les maîtres mots, tout au moins jusqu'en 1957, moment où un retournement conjoncturel se fit sentir. Entre 1946 et 1957 le produit national augmenta au rythme extraordinaire — rarement atteint ailleurs — de 7 % par an : de 1950 à 1957, le PNB passa du niveau 100 au niveau 178 [209]. Le volume de la production minière crût de 100 en 1949 à 175 en 1956 : la croissance dans ce secteur excéda de loin les prévisions des concepteurs du Plan [210]. Plus forte encore fut la croissance de la production dans le secteur agricole « européen » du Congo (de 100 en 1950 à 211 en 1957) [211] et le secteur manufacturier (de 100 à 288) [212]. Les dépenses publiques dans les infrastructures de transports et d'énergie ont assurément rendu possible cette forte croissance du secteur privé. La valeur des exportations congolaises doubla pratiquement (11,1 milliards en 1949, 20,8 en 1958), tandis que la croissance des importations fut moins forte (10,3 et 18,0 milliards aux mêmes dates), de sorte que l'excédent de la balance commerciale augmenta sensiblement (de 0,8 à 2,7 milliards) [213].

Ce mouvement fut soutenu par une vigoureuse expansion des investissements privés. Les années 1920 avaient été une première grande