

## CAVALIER SEUL : LA FRANCE CONTRE LES INTERVENTIONS MULTILATÉRALES DURANT LA CRISE CONGOLAISE, 1960-1963

Jean-Bruno Mukanya et Samir Saul

Presses Universitaires de France | « [Relations internationales](#) »

2010/2 n° 142 | pages 101 à 118

ISSN 0335-2013

ISBN 9782130580140

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2010-2-page-101.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## Cavalier seul : la France contre les interventions multilatérales durant la crise congolaise, 1960-1963

Devenue indépendante le 30 juin 1960, l'actuelle République Démocratique du Congo entra aussitôt en état de crise, suite à la mutinerie de l'armée le 5 juillet et la sécession de la riche province du Katanga le 11 juillet. Sous prétexte de protéger ses citoyens et d'assurer l'ordre public, la Belgique envahit l'ex-colonie, violant *ipso facto* le Traité d'amitié et de coopération signé avec elle. Le Congo sollicita l'aide de l'ONU et le Conseil de sécurité autorisa le 14 juillet la première grande opération de maintien de la paix en Afrique subsaharienne, comprenant un volet civil d'assistance technique pour l'organisation de l'Administration et de la sécurité nationales et un volet d'assistance militaire. De son côté, soucieux de s'associer le nouvel État, la CEE souhaitait y poursuivre la coopération. Mais la France, en quête d'une formule pour la réalisation de ses objectifs au Congo, émit des réserves à l'égard de ces interventions multilatérales.

Même si cette attitude pouvait juridiquement se fonder sur le droit de préemption<sup>1</sup>, elle détonnait par rapport au contexte historique de la promotion du droit des peuples à s'autodéterminer, des indépendances et de la coopération internationale. La position que prit la France est peu connue. Des hypothèses récentes fournissent partiellement des explications adossées à la compétition franco-américaine et à la conception française de la décolonisation en Afrique subsaharienne<sup>2</sup>. Cependant, elles n'abordent pas explicitement les liens entre l'attitude de la France vis-à-vis de l'ONU et celle qui fut la sienne vis-à-vis de la CEE dans l'affaire congolaise. Le présent article se propose de compléter ces explications en remontant à l'état complexe de la relation franco-belge en Afrique centrale dans l'après-

1. Selon cette clause, si la Belgique renonçait au Congo, elle le céderait à la France de préférence à toute autre puissance coloniale. Les accords franco-belges des 23-24 avril 1884, 5 février 1895 et 23 décembre 1908 consacrent cette disposition.

2. P.-M. Durand, *L'Afrique et les relations franco-américaines des années soixante. Aux origines de l'obsession américaine*, Paris, L'Harmattan, 2007 ; G. Migani, *La France et l'Afrique subsaharienne, 1957-1963. Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*, Bern, Peter Lang, 2008 ; Agir ici-Survie, *Dossiers noirs de la politique africaine de la France n° 9 : France-Zaïre-Congo. Echec aux mercenaires*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Deuxième Guerre mondiale et de dégager ces liens, leurs motivations politiques, économiques et juridiques, ainsi que les résultats pour la France. Les différentes parties traitent les intérêts de la France au Congo belge avant l'indépendance, l'appui de la France à la Belgique au Conseil de sécurité, le refus français de porter une assistance financière, le problème juridique, l'opposition à l'aide de la CEE et la coopération bilatérale franco-congolaise. Le bilan final met en lumière la complexité du dilemme de la France, ses motivations et les difficultés de sa position. Le leitmotiv de la politique de la France est le refus des interventions multilatérales de l'ONU et de la CEE. Celle-ci aboutit à un résultat mitigé matérialisé par l'Accord franco-congolais de coopération culturelle.

#### INTÉRÊTS ET STRATÉGIE DE LA FRANCE AU CONGO AVANT 1960

Depuis 1945, objets de la méfiance belge, les intérêts économiques et commerciaux des Français au Congo belge traînaient derrière ceux des Américains, Britanniques et Allemands<sup>3</sup>. En 1959, par exemple, la France ne détenait que 4 % du marché congolais, alors que l'Union économique belgo-luxembourgeoise comptait pour 31 %, les États-Unis pour 13,8 %, la RFA pour 10 %, le Royaume-Uni pour 8,6 % et les Pays-Bas pour 5,2 %<sup>4</sup>. La décolonisation aidant, des évolutions psychologiques, tels l'inattendue sympathie des conservateurs belges pour la politique administrative de la France et l'appel du G. G. Ryckmans pour une solidarité des puissances colonisatrices à l'ONU<sup>5</sup>, nourrissaient l'espoir d'un renversement de tendance.

Sur le plan économique, à partir de 1955, le Congo vit émerger une nouvelle structure, caractérisée par l'élévation du niveau de vie et de la consommation des populations africaines. Comme conséquence, le monopole du grand commerce général s'effritait en faveur du commerce spécialisé que tenaient des entreprises de petite taille. Le service français de l'Expansion économique en Afrique centrale invitait les importateurs français à profiter de cette opportunité. Cependant, dans les transports terrestres, l'Administration coloniale belge imposa des mesures de standardisation qui réservaient tous les marchés publics congolais aux firmes américaines Ford et General Motors. Cette discrimination mécontentait la France.

Entre 1950 et 1956, peu des 2 000 Français établis au Congo occupaient des positions élevées dans les grandes villes, mais des entreprises françaises d'électricité et de travaux publics avaient obtenu des adjudications,

3. Archives du ministère français des Affaires étrangères (désormais AMAE), Afrique-Levant, Congo belge (ALCB) 1953-1959, n° 20, R. Guillot, vice-consul au Congo belge, au ministre des AE, 24 juillet 1953.

4. Centre des archives économiques et financières (CAEF), B00 43822/2, J. Deroualle, attaché commercial de France à Léopoldville, au ministre des Finances, 22 mai 1962.

5. AMAE, ALCB 1953-1959, n° 20, P. Lorion, consul général au Congo belge, au ministre des AE, 4 octobre 1955 et 11 février 1956.

entre autres, pour les travaux d'aménagement des centrales hydroélectriques de Tshopo à Stanleyville (Kisangani) et Lemarinel à Kolwezi, du port de Matadi et des pistes d'aérodromes de Kamina. Pour procurer des débouchés aux produits français des secteurs de l'armement, des transports et des communications, le consulat de France à Léopoldville courtisait les pouvoirs publics. Visant à promouvoir les échanges commerciaux entre le Congo belge et l'Afrique équatoriale française, la conférence franco-belge tenue à Brazzaville le 20 mars 1957 se consacra à la question du statut des échanges intercoloniaux, relativement à l'entrée en vigueur du Traité du Marché commun<sup>6</sup>.

Sur le plan militaire, les Occidentaux envisageaient d'inclure la colonie belge et ses atouts stratégiques – complexe minier du Katanga, bases militaires et aéronavales – dans la Communauté européenne de défense. La Belgique se préparait plutôt au Congo un réduit national autonome. La France, signataire avec Bruxelles d'un accord militaire depuis 1947, soupçonnait l'existence d'accords secrets entre Belges, Américains et Anglais. Elle proposa en 1959 d'instaurer deux zones maritimes de Dakar à Pointe-Noire sous son contrôle et de là au Cap sous celui de la Grande-Bretagne, afin de contrer la présence des sous-marins soviétiques dans l'Atlantique Sud. Hostile aux idées d'intégration et de subordination, Bruxelles préférait un commandement interallié comprenant aussi les États-Unis<sup>7</sup>.

La France suggéra alors d'ériger les communautés belgo-congolaise et franco-africaine en un bouclier stratégique à la fois contre la zone anglophone et contre le communisme. Pour supplanter Washington au Benelux, elle négocia des avantages auprès de Bruxelles dans les liaisons techniques et économiques, ainsi que dans les industries aéronautiques et électroniques. En contrepartie, elle s'engageait à ouvrir son marché des capitaux au placement d'un gros emprunt belge, à stimuler ses investissements au Congo belge et à soutenir la demande belge à la Commission européenne tendant à augmenter le Fonds d'investissement de la CEE au profit du Congo. Secrètement, elle espérait surtout capter les sympathies du jeune nationalisme congolais, au détriment de la Belgique, jugée faible dans sa politique de décolonisation<sup>8</sup>.

En ce qui concerne la coopération technique, le ministère français des Affaires économiques voulut structurer en 1958 la coopération technique bilatérale avec le Congo belge, mais des raisons d'opportunité psychologique interdisaient d'envisager un accord officiel, vu l'hostilité belge. Le

6. Service français de l'expansion économique en Afrique centrale, *Rapport d'activité 1955 Congo Belge* ; AMAE, ALCB 1953-1959, n° 20, H.-F. Mazoyer, consul général au Congo belge, au ministre des AE, 26 septembre 1958, dossier 34K, P. Mouterde, attaché commercial au Congo belge, au ministre des Finances, 17 septembre 1958.

7. CAEF, B 67578/2, Projet d'accord militaire franco-belge et lettre du MAE au ministre des Finances, 6 juin 1947 ; AMAE, ALCB n° 20, général P.-L. Bodet, commandant en chef désigné de la zone stratégique de l'Afrique centrale, au ministre de la Défense, 8 avril 1957, et colonel Dewatre au chef d'état-major général des forces armées françaises, 29 mars 1956.

8. AMAE, ALCB 1953-1959, dossier 34K, R. Bousquet, ambassadeur en Belgique, au ministre des AE, 8 mai 1959 et 21 octobre 1959.

consulat perçut dans le vent de la décolonisation et l'admiration des élites congolaises pour la France des perspectives prometteuses. Il sensibilisa les décideurs français à la nécessité de s'intéresser à ces élites et d'amorcer la coopération culturelle, préalablement à la coopération technique. Bourses d'études, stages de perfectionnement en France, implications des professeurs français dans l'enseignement universitaire congolais canaliserait utilement la nouvelle évolution du Congo, soutiendraient l'influence de la langue et de la culture françaises et combattraient le monopole des États-Unis<sup>9</sup>. Il fallait éviter de coûteux combats en retraite et l'erreur stratégique de privilégier l'aide culturelle à l'Afrique du Nord et au Proche-Orient, sous l'illusion que, du fait de la communauté de langue, le Congo s'arrimerait naturellement à la France<sup>10</sup>. L'indépendance et l'éclatement de la crise du Congo trouvèrent la France dans cet état d'esprit.

#### AU SUJET DU RETRAIT DES TROUPES BELGES

La crise congolaise se déclara pendant que le Conseil de sécurité, après l'échec de la conférence au sommet de mai 1960, se préoccupait de rétablir la confiance internationale fondée sur le respect du droit international<sup>11</sup>. Par la résolution du 7 juillet 1960, le Conseil recommanda à l'unanimité l'admission du Congo à l'ONU<sup>12</sup>. Dans cet esprit de conciliation, il reçut valablement la plainte du nouveau membre contre « l'agression belge »<sup>13</sup>. La Belgique prétendait que son intervention n'était qu'une simple improvisation en vue de permettre le rétablissement de l'ordre par une force nationale de sécurité. Dag Hammarskjöld, secrétaire général de l'ONU, y voyait plutôt un facteur de tension intérieure et une source possible de tension internationale. Il sollicita du Conseil de sécurité l'autorisation d'accorder au Congo une assistance technique et militaire. Le problème fondamental dont dépendraient les décisions du Conseil de sécurité et les actions ultérieures de l'ONU, était avant tout juridique : comment qualifier, relativement au droit international, l'intervention des troupes belges ? Pour les blocs afro-asiatique et de l'Est, il s'agissait d'une agression qui violait la Charte onusienne et le Traité d'amitié belgo-congolais du 29 juin 1960<sup>14</sup>. Globalement, les puissances occidentales esquivèrent le problème d'interprétation juridique et d'assignation des responsabilités, au nom d'une vision « réaliste ». Affirmant qu'elle était conforme au Traité d'amitié

9. AMAE, ALCB 1953-1959, dossier 34K, Mazoyer au ministre des AE, 21 mars 1958 et 27 août 1958 ; Mouterde au ministre des Affaires économiques, 18 mars 1958.

10. AMAE, ALCB 1953-1959, dossier 34K, Mazoyer au ministre des AE, 24 septembre 1958.

11. *Conseil de sécurité, Documents officiels (CS-DO)*, 861<sup>e</sup> séance, 26 mai 1960, p. 5.

12. *CS-DO*, 872<sup>e</sup> séance, 7 juillet 1960, p. 1-18.

13. *CS-DO*, 873<sup>e</sup> séance, 13 juillet 1960, p. 1-5, Hammarskjöld au président du cs, 13 juillet 1960, et J. Kasavubu et P. Lumumba, président et Premier ministre de la République du Congo, à Hammarskjöld, 12 juillet 1960.

14. *CS-DO*, 873<sup>e</sup> séance, 13-14 juillet 1960, p. 39.

belgo-congolais et au principe d'« intervention d'humanité »<sup>15</sup>, reconnu en droit international, la France appuya la thèse belge.

La résolution du Conseil de sécurité du 14 juillet 1960 appela la Belgique à retirer ses troupes et autorisa le secrétaire général à fournir au Congo l'assistance militaire. La France s'abstint de la voter, jugeant qu'elle apparaissait ou pouvait apparaître comme une condamnation de la Belgique<sup>16</sup>. Elle manifestait là la solidarité des puissances coloniales à l'ONU, inaugurée depuis la fin des années 1950, et se démarquait d'une condamnation dont les effets pouvaient rejaillir sur sa propre politique coloniale, notamment en Algérie. Malgré ses promesses, la Belgique ne retira pas immédiatement ses troupes. La résolution du 22 juillet 1960, votée à l'unanimité, visa à faciliter l'application rapide et efficace de celle du 14 et à conjurer les dangers d'interventions unilatérales et de menace à la paix internationale<sup>17</sup>. La France l'appuya, estimant qu'elle ramenait l'intervention de l'ONU essentiellement à la défense des Droits de l'homme et ne critiquait pas le gouvernement belge<sup>18</sup>.

La présidence française du Conseil de sécurité au mois d'août coïncida avec la détérioration de la situation du Congo, que le secrétaire général attribua principalement à la présence des troupes belges. Du fait que le Katanga s'y opposait, l'Opération des Nations unies au Congo (ONUC), soulignait Hammarskjöld, se trouvait dans un cercle vicieux : « Au Katanga (...) il est fait obstacle à l'entrée de troupes des Nations unies et, de même, le retrait des troupes belges est rendu impossible si l'on doit maintenir le principe que, lors du retrait, la responsabilité de la sécurité doit être aussitôt assumée par les troupes des Nations unies. »<sup>19</sup> Il fallait briser ce cercle pour éviter que le problème du Congo n'amène à l'application du chapitre 7 de la Charte de l'ONU<sup>20</sup>.

La résolution du 9 août tendit à obtenir le retrait immédiat des troupes belges, à préserver l'unité du Congo, à renforcer le mandat du secrétaire général et à assurer la neutralité de la force onusienne. La France s'abstint. Elle reprochait au projet de ne pas donner acte à la Belgique des mesures prises par elle en exécution des résolutions précédentes, et d'être conçu et dirigé exclusivement contre elle<sup>21</sup>. Surtout, elle imputait la détérioration de la situation non au maintien des troupes belges, mais à un différend constitutionnel intercongolais. Ce refus de se séparer de la Belgique fournissait des arguments aux États qui, déçus de la non-application rigoureuse des résolutions du Conseil de sécurité, voulaient faire bande à part, au risque, comme avertissait l'Italie, de porter un coup fatal à l'ONU et à la paix

15. *Ibid.*, p. 27-28.

16. *Ibid.*, p. 42 et 39.

17. *Idem*, 877<sup>e</sup> séance, 20 juillet 1960, p. 1-39 ; 878<sup>e</sup> séance, 21 juillet 1960, p. 1-26 ; 879<sup>e</sup> séance, 22 juillet 1960, p. 1-30.

18. *Idem*, 879<sup>e</sup> séance, 22 juillet 1960, p. 11-15 et 23.

19. *Idem*, 884<sup>e</sup> séance, 8 août 1960, p. 5-6.

20. Chapitre qui préconise les mesures et les actions en cas de menaces à la paix internationale et d'actes d'agression.

21. *CS-DO*, 886<sup>e</sup> séance, 8-9 août 1960, p. 37.

mondiale<sup>22</sup>. La France aurait-elle assumé pareille responsabilité directe alors qu'elle présidait le Conseil de sécurité ? Quoi qu'il en soit, elle participa, nous le verrons, aux tentatives belges de retarder l'entrée de l'ONU et de renforcer la position du Katanga.

#### POUR UNE ACTION FRANCO-BELGE ET NON ONUSIENNE

En juillet 1960, la France avalisa d'abord la proposition du secrétaire général d'aider le Congo et mit l'accent sur « l'importance qui s'attache à ce que, à un stade ultérieur et qui pourrait être prochain, le choix des spécialistes qui seront désignés s'inspire des conditions réalistes et que ces techniciens, pour remplir mieux leur mission, soient choisis, toutes les fois qu'il sera possible, dans des pays utilisant la langue française »<sup>23</sup>. Appelée à présider le Conseil de sécurité en août, elle espérait jouer à partir de cette position un rôle prépondérant dans le règlement du litige belgo-congolais et réaliser ses préférences, en s'appuyant sur l'avantage linguistique et sur ses anciennes colonies. Elle souhaitait une force onusienne composée de contingents d'États n'ayant à aucun moment pris parti et n'ayant aucun intérêt direct ou indirect dans les événements du Congo<sup>24</sup>. Ses calculs butèrent contre le volontarisme des États-Unis et de Hammarskjöld, les pressions du bloc afro-asiatique opposé à la présence des troupes des grandes puissances et le respect mitigé de la Belgique pour les résolutions de l'ONU.

Cette évolution et les renseignements qui parvenaient au Quai d'Orsay poussaient Paris vers le bilatéralisme. Les États-Unis ne tranchaient pas entre le Premier ministre Patrice Lumumba et les Belges, et n'apercevaient qu'une planche de salut, l'ONU. Ils entendaient respecter le multilatéralisme au sein de l'Organisation, sans pour autant s'interdire l'option bilatérale. Quant au secrétaire général, il n'était pas exclu qu'il tente d'instrumentaliser l'ONUC au profit des intérêts de son pays d'origine<sup>25</sup>.

Dans son quatrième rapport au Conseil, afin d'éviter une banqueroute, ce dernier proposa la création d'un fonds des Nations unies pour le Congo. La France émit des réserves et exigea des garanties. Les problèmes intérieurs du Congo, soutenait-elle, devaient préalablement être résolus et l'Assemblée générale était seule qualifiée pour décider en cette matière<sup>26</sup>. Mais d'autres délégations – par exemple celles de l'Équateur et de la Chine (Taïwan) – rétorquèrent qu'il fallait aider financièrement le Congo, quand

22. *Ibid.*, p. 27.

23. *Idem*, 873<sup>e</sup> séance, p. 27-28.

24. *Ibid.*, p. 28.

25. CAEF, B00 43822/2, Hervé Alphand, ambassadeur aux États-Unis, à Maurice Couve de Murville, ministre des Affaires étrangères, 29 juillet 1960 ; Bousquet au ministre des AE, 26 août 1960 ; A. George, conseiller financier à l'ambassade de France aux États-Unis, au ministre des Finances, 10 août 1960.

26. CS-DO, 903<sup>e</sup> séance, 15 septembre 1960, p. 8.

bien même cette assistance innovait dans la pratique de l'ONU, pour éviter que la situation n'empire. Elles invitèrent le Conseil de sécurité à réaffirmer l'opposition contre toute forme d'aide unilatérale, de manière à préserver l'indépendance du Congo et à décourager les tentatives de s'immiscer dans la lutte constitutionnelle et politique interne<sup>27</sup>.

L'opposition française contre l'ONUC se radicalisa en 1961. Charles de Gaulle prédisait son échec et préconisait une politique concertée entre les deux pays occidentaux « les plus directement intéressés », la Belgique et la France, en dehors de l'ONU. N'ayant pu rallier les États-Unis et la Grande-Bretagne à ce propos, il persistait cependant à croire que seule une action conjuguée de la France, de la Belgique et des États africains qui se joindraient à elles remédierait à la situation congolaise. Il rejeta l'initiative d'élargir le mandat de l'ONUC<sup>28</sup>. En refusant de soutenir financièrement l'ONUC, il entendait amener les pays afro-asiatiques, faibles contributeurs financiers, à modérer leurs pressions, et aiguiller le Congo vers le bilatéralisme en se servant de la Belgique.

Le 3 février, la France signifia au secrétaire général sa décision de ne pas contribuer aux dépenses de l'Organisation. Jusqu'en 1965, malgré un jugement défavorable de La Haye à la suite du procès intenté par les États-Unis et la Grande-Bretagne, elle ne reconsidéra pas sa position, s'exposant ainsi à l'application de l'article 19 de la Charte et à la perte du droit de vote à l'Assemblée générale<sup>29</sup>.

#### CONFLIT DE COMPÉTENCE ENTRE DROIT INTÉRIEUR ET DROIT INTERNATIONAL

Après la proclamation de la sécession, le Gouvernement congolais rompit les relations diplomatiques avec la Belgique le 14 juillet 1960 et attendit l'aide militaire de l'ONU en vue de rétablir l'unité du pays<sup>30</sup>. La résolution du 14 juillet autorisait les casques bleus à se positionner dans tout le pays. Cependant, Tshombé, le *leader* sécessionniste, s'opposait à l'entrée de l'ONU au Katanga. Dès lors, un glissement s'opéra au Conseil de sécurité. Certaines puissances réduisirent le conflit à un affrontement entre Lumumba et Tshombé, relevant du droit interne et non du droit international. Partisane de cette vision, la France cautionnait en fait le plan officieux de la Belgique consistant à appuyer le Katanga et à éliminer politiquement Lumumba. Déjà le 11, la Belgique avait demandé aux membres de l'OTAN de ne pas intervenir au Katanga et de se limiter à inviter Tshombé à faire

27. *Ibid.*, p. 3 et 904<sup>e</sup> séance, 16 septembre 1960, p. 18.

28. Archives diplomatiques belges (ADB), portefeuille 1E/006, liasse 18.802, dossier 203/1, Charles de Gaulle au roi Baudouin, 29 mars 1961.

29. Durand, *op. cit.*, p. 113-118.

30. ADB, portefeuille 1E/006, liasse 18802, dossier 203/1, Kasavubu et Lumumba à l'ambassadeur belge au Congo, 14 juillet 1960 ; Lumumba au même ambassadeur, 15 juillet 1960.



preuve de prudence et à temporiser. Elle y maintiendrait ses troupes tant qu'il serait nécessaire, disait-elle, sans spécifier les fondements juridiques de la mesure<sup>31</sup>.

Pierre Wigny, le ministre belge des Affaires étrangères, préparait Tshombé à défendre, devant l'opinion publique congolaise et internationale, la formule de la reconstruction d'un Congo confédéral à partir du Katanga. La réussite du projet appelait plusieurs préalables : renforcer le Katanga<sup>32</sup> ; retarder l'arrivée de troupes onusiennes ; empêcher ainsi l'Organisation de « troubler » trop rapidement le Katanga et de soutenir, même inconsciemment, Lumumba ; encourager les antilumumbistes au Parlement et au Gouvernement à se réfugier au Katanga pour y créer un gouvernement congolais en exil<sup>33</sup>. À partir du mois d'août, la Belgique enclencha une politique de recherche d'amitié, fondée sur « les seuls amis » qui lui restaient au Congo, en l'occurrence Tshombé et son gouvernement. À ses yeux, l'évolution des événements rendait impossible toute collaboration entre elle, et probablement le reste de l'Occident avec le gouvernement Lumumba<sup>34</sup>.

Tshombé, fidèle au plan officieux de la Belgique, sollicita d'être entendu par le Conseil de sécurité au moment où la France le présidait. L'argumentaire d'un conflit d'ordre constitutionnel intérieur imprégna ses interventions publiques et ses messages aux dirigeants africains. Le 5 septembre, le président Joseph Kasavubu écarta Lumumba du pouvoir. Tshombé proposa immédiatement aux autres provinces, Léopoldville et Sud Kasai en premier, de réviser la loi fondamentale, de constituer une confédération et d'« écarter définitivement le tyran Lumumba ». Il se positionnait comme *leader* national et « chef de l'État africain modèle »<sup>35</sup>. Paris choisit ce moment pour tenter de conforter sa position au Congo. Il faut en effet noter la coïncidence entre la destitution de Lumumba le 5, l'appel ci-dessus de Tshombé le 6 et le début, toujours le 6, d'une mission française, celle de P.-M. Henry, visant à établir une coopération bilatérale avec le Congo<sup>36</sup>.

En septembre, un nouveau facteur aggrava la crise quand le colonel Joseph-Désiré Mobutu, encouragé par les puissances occidentales, fit un coup d'État, emprisonna Lumumba et ferma le Parlement qui le soutenait. L'armée apparut sur la scène politique. Oubliant peut-être la thèse

31. ADB, portefeuille A61, liasse 18802, dossier 214, P. Wigny, ministre belge des AE, au représentant de la Belgique à l'OTAN, 11 juillet 1960 ; réponse, 12 juillet 1960.

32. Entre autres, en incluant dans son gouvernement les Balubakat, parti politique majoritaire du Nord-Katanga, région hostile à Tshombé. Cet ajout était censé favoriser un vrai partage de pouvoir au plan provincial, réconcilier tous les partis politiques katangais, détourner les Balubakat de l'influence lumumbiste et unitariste, et les impliquer dans la dynamique sécessionniste ou confédéraliste.

33. ADB, portefeuille A61, liasse 18802, dossier 214, Wigny au chef de la Mission diplomatique belge à Léopoldville, 31 juillet 1960.

34. ADB, portefeuille A61, liasse 18802, dossier 214, R. Rothschild, chef adjoint de la Mission diplomatique belge au Congo, au ministre des AE, 20 août 1960.

35. ADB, portefeuille A61, liasse 18802, dossier 214/5, Déclaration de Tshombé (avec mention manuscrite « 6.9.1960, au lendemain de la chute de Lumumba »).

36. Voir ci-dessous note 51.

du conflit constitutionnel, ces puissances imposèrent depuis New York la légitimité de Kasavubu qu'entre-temps Lumumba avait destitué. Les blocs afro-asiatique et de l'Est appuyaient majoritairement ce dernier et refusaient le principe de non-intervention, au motif qu'il piégeait et empêchait l'ONU d'appliquer efficacement les résolutions du Conseil de sécurité. Les menaces de retrait de troupes ou d'intervention unilatérale s'amplifièrent devant la détérioration de la situation et l'immobilisme de l'ONU<sup>37</sup>.

La France observa le silence au Conseil de sécurité entre octobre et décembre, probablement parce que l'échec souhaité de l'ONU semblait se confirmer ou parce qu'elle trouvait dans le Cameroun un prête-voix. En décembre, elle préconisa encore la non-intervention de l'ONU et dénonça les revendications en faveur de la réouverture du Parlement congolais et du rétablissement de Lumumba qu'elle ne considérait plus que comme un détenu<sup>38</sup>. Paris, Londres et Washington s'accordèrent pour renforcer la position nationale de Kasavubu en l'aidant à constituer un gouvernement civil disposant d'une armée efficace. Il fallait anticiper l'installation éventuelle par Antoine Gizenga et d'autres nationalistes radicaux lumumbistes d'un bastion prosoviétique au nord-est, qui aurait compromis plus gravement l'unité du Congo. Le ministre français des Affaires étrangères, Maurice Couve de Murville, insista pour que les trois puissances persuadent l'ONUC de ne plus contester la légalité du Collège des commissaires généraux<sup>39</sup> et de ne plus prôner la convocation du Parlement<sup>40</sup>. Elles feraient ensuite fléchir Tshombé, en vue de rapprocher Léopoldville et Élisabethville. Plus important pour la France, elles amèneraient l'ONU à quitter le Congo. Par cette entente, en particulier l'appui à Kasavubu, la France voulait aussi rassurer la Belgique qui s'était brouillée en novembre avec Tshombé. Ce dernier, sentant que Bruxelles ne pouvait afficher officiellement son soutien au Katanga, avait menacé d'abandonner l'attitude bienveillante à l'égard des intérêts belges. Soupçonnant derrière ce revirement l'influence de Paris, par Brazzaville interposée, la Belgique menaçait à son tour de lâcher le Katanga s'il ne se rapprochait pas de Kasavubu<sup>41</sup>.

La chute de Lumumba accrut l'inquiétude des États afro-asiatiques quant à la fragilité de leurs indépendances. Entre autres, l'Égypte, le Mali, le Liberia et l'Indonésie critiquaient sévèrement la France sur la question algérienne, l'accusaient de soutenir militairement le Katanga, de comploter avec le Congo Brazzaville, la Belgique et la haute finance internationale pour éliminer physiquement Lumumba<sup>42</sup>. L'assassinat du Premier ministre

37. CS-DO, 905<sup>e</sup> séance, 16 septembre 1960 ; 919<sup>e</sup> séance, 10 décembre 1960 ; 941<sup>e</sup> séance, 20 février 1962...

38. CS-DO, 918<sup>e</sup> séance, 12 décembre 1960, p. 12.

39. Gouvernement des technocrates issu du coup d'État de Mobutu.

40. ADB, portefeuille 1E/006, liasse 18802, dossier 203, Bousquet à Van den Bosch, secrétaire général du ministère belge des AE, 19 décembre 1960.

41. ADB, portefeuille A61, liasse 18802, dossier 214/5, Mémoire remis à Tshombé par le gouvernement belge, 20 décembre 1960.

42. CS-DO, 920<sup>e</sup> séance, 13 décembre 1960, p. 4 et 7 ; 926<sup>e</sup> séance, 13 janvier 1961, p. 3-6 ; 929<sup>e</sup> séance, 2 février 1961, p. 12-18.

congolais le 17 janvier 1961 approfondit les clivages au sein du Conseil de sécurité<sup>43</sup>. L'URSS demanda la démission du secrétaire général, tandis que d'autres pays exigeaient que soit repensé l'objectif de l'ONUC<sup>44</sup>. Trois conférences intercongolaises aboutirent à la réouverture du Parlement en juillet 1961 et à la formation en août d'un gouvernement d'union nationale dirigé par Cyrille Adoula, sans résorber la sécession<sup>45</sup>. Pendant ce temps, le rapprochement de la Belgique avec le Congo et l'ONU enleva à la France les raisons du soutien à sa voisine. Plusieurs tentatives de conciliation entre Léopoldville et Élisabethville échouèrent à cause du comportement versatile de Tshombé, otage de conseils occultes de l'Union minière du Haut-Katanga (УМНК), de ses amis rhodésiens et d'autres intérêts financiers et tribaux<sup>46</sup>. Le Katanga provoqua un premier affrontement militaire avec l'ONU et une crise qui entraîna la mort tragique de Hammarskjöld le 19 septembre 1961. Dès lors, le Conseil de sécurité se devait de confier au secrétaire général un mandat plus ferme : mettre fin à la sécession en recourant à la force, si nécessaire.

Sentant tourner le vent, la France justifia ses réserves face à l'ONUC. Elle nia avoir apporté à Élisabethville une quelconque aide et affirma avoir interdit le recrutement des mercenaires sur son territoire<sup>47</sup>. Elle s'abstint toutefois de voter la résolution du 24 novembre 1961 qui renforçait le mandat de l'ONUC et l'autorisait à utiliser, au besoin, la force pour réduire la sécession<sup>48</sup>. Déçue du non-respect par Tshombé des accords signés et de la parole donnée, forte de cette résolution, l'ONU, après avoir épuisé les mesures pacifiques que prévoyait le plan U. Thant, déclencha l'offensive militaire le 28 décembre<sup>49</sup>. Le 4 janvier 1963, elle brisa la résistance katan-gaise. Le 14, Tshombé déclara la fin définitive de la sécession et réclama la proclamation immédiate d'une loi d'amnistie.

## CONTRE L'AIDE DE LA CEE

En vertu du traité de Rome et du règlement financier CEE-Belgique, le Fonds européen d'Outre-mer avait entrepris des activités au Congo avant

43. Sur le point de vue actuel belge concernant les responsabilités dans cette affaire, voir L. de Vos et E. Gérard, *Les secrets de l'affaire Lumumba*, Bruxelles, Éd. Racine, 2005.

44. CS-DO, 941<sup>e</sup> séance, 20 février 1961, p. 24.

45. Conférences de Léopoldville (25 janvier-16 février), Tananarive (8-12 mars) et Coquilhatville-Mbandaka (24-28 mai).

46. *Libre Belgique*, 11 janvier 1962 ; *Courrier d'Afrique*, 5 janvier 1962 ; *Présence congolaise*, 22 décembre 1962.

47. Bérard défendait la position du Quai d'Orsay qui appréhendait une condamnation à l'ONU et avait émis des réserves concernant le recrutement du colonel Trinquier. En revanche, Matignon avait fait discrètement annoncer à Tshombé l'appui de la France au Katanga et au Sud-Kasaï, l'autre Province sécessionniste. Agir ici-Survie, *op. cit.*, p. 22-23.

48. CS-DO, 974<sup>e</sup> séance, 15 novembre 1961, p. 12-16 ; 982<sup>e</sup> séance, 24 novembre 1961, p. 12-13.

49. *Études congolaises*, vol. 4, n° 4, 1962, p. 23-81, vol. 3, n° 8, 1962, p. 71-87 ; P.-H. Spaak, *Combats inachevés*, t. 2 : *De l'espoir aux déceptions*, Paris, Fayard, 1969, p. 250-253.

l'indépendance. Suite aux troubles politiques, son personnel quitta le pays, à l'exception du Katanga et du Kasai. Le Conseil européen, se fondant sur le principe du maintien de l'association à la CEE des territoires devenus indépendants aussi longtemps que le pays en cause ne la dénonçait, incitait le FEDOM à continuer sa présence. Méfiante, la France pensait que la Communauté ne devait pas accorder au Congo une « prime à la mauvaise conduite ». Elle estimait que la notion de manifestation de volonté positive du territoire devenu indépendant paraissait difficile à cerner. Elle redoutait que la Commission puisse contrôler les destinations de l'argent versé au FEDOM. Son représentant craignait que certains États ne profitent de l'étiquette européenne pour établir ou rétablir des liens avec le Congo, en évitant les inconvénients politiques du bilatéralisme<sup>50</sup>. Or, au même moment, le Quai d'Orsay envisageait d'entamer une coopération bilatérale avec ce pays, selon un calendrier spécial : avant que l'ONUC ne termine la première phase d'urgence et ne passe au deuxième stade de son opération civile, et avant qu'il ne rétablisse les relations diplomatiques avec la Belgique<sup>51</sup>.

Paris proposait de réserver pour le long terme l'action communautaire et d'intensifier dans l'immédiat les efforts des pays européens, directement et par l'intermédiaire des États africains associés. Le Quai d'Orsay argumentait que l'action bilatérale avantagerait la France, allégerait les difficultés économiques du Congo, consoliderait les positions des pays du Marché commun en Afrique et renforcerait l'influence des États africains d'expression française<sup>52</sup>. Par conséquent, le FEDOM devait se borner à assurer le financement des projets présentés jusqu'au 20 mai 1960, avant l'indépendance du Congo. Celui-ci, dans le besoin de reprendre les importations en provenance de l'Europe et de relancer son économie, sollicita un emprunt auprès du Marché commun. L'ONU aurait cautionné l'installation à Léopoldville d'une mission de la CEE chargée d'en contrôler l'utilisation.

Le Commissariat européen pour l'Outre-mer soutint le projet, estimant même qu'il favoriserait l'adhésion du pays à la Communauté. Afin d'éviter de créer un précédent et d'attirer des critiques d'autres pays, il suggéra de justifier l'éventuelle intervention par les circonstances exceptionnelles de la situation congolaise et de l'effectuer sous le couvert de l'ONU. Prétendant l'instabilité politique du pays, la France objecta encore et conseilla d'attendre l'avènement d'un gouvernement stable avant d'engager la CEE.

De novembre 1960 à février 1961, le Congo confirma le maintien des liens l'unissant à la CEE, offrit de garantir par un code des investissements les capitaux étrangers qui seraient investis sur son territoire, et proposa d'établir des liens directs avec la Communauté<sup>53</sup>. La Commission en prit acte avec

50. AMAE, Affaires économiques et financières, sous-série coopération économique 1945-1966, dossier 1538, Georges Gorse, représentant de la France au Conseil de la CEE, au ministre des AE, 7 septembre 1960.

51. *Ibid.*, P.-M. Henry, Rapport d'une mission effectuée au Congo du 6 au 16 septembre 1960.

52. *Ibid.*, Aide économique des Six au Congo ex-belge, note du 11 octobre 1960.

53. CAEF, B00 43822/2, J. Mbeka, commissaire général congolais aux Affaires économiques et aux Plans, cité dans Bousquet lettre au ministre des AE, 1<sup>er</sup> décembre 1960.

grand intérêt<sup>54</sup>. Une condition fondamentale posée par la France était ainsi remplie et d'autres suivirent rapidement. En avril 1961, Léopoldville voulut enfin signer deux conventions de financement de l'économie agricole des provinces de Léopoldville et du Katanga, avalisées par la Communauté depuis longtemps. La Commission approuva la demande. De son point de vue, après la conférence de Tananarive, le Gouvernement de Léopoldville représentait l'autorité centrale stable qu'exigeait la France, et la mise en route de ces projets présenterait un grand intérêt d'ordre psychologique. Paris, qui pourtant soutenait Kasavubu, ne permit pas une décision unanime : il n'était pas convaincu de la volonté du gouvernement de Léopoldville de réorganiser et d'administrer sainement l'État, sans recourir constamment à l'aide de l'Occident<sup>55</sup>.

La déroboade cadrait mal avec l'ambition d'établir les relations bilatérales France-Congo. En réalité, la France voulait unilatéralement ouvrir au Congo un crédit, qu'elle contrôlerait, pour l'acquisition de matériels et produits bien définis. Cependant, les dirigeants congolais préféraient une sorte d'aide Marshall dont ils disposeraient librement de la contrepartie, ou un crédit à très longue échéance, sans intérêt, à défaut d'un don. Pour eux, toute aide devait passer par le canal de l'ONU. Pour le Quai d'Orsay, il y avait là, comme l'envisageaient les États-Unis et Hammarškjöld, une interprétation extensive des résolutions de l'ONU<sup>56</sup>. La Commission passa outre, retint les projets du Congo<sup>57</sup> où le FEDOM – devenu Fonds européen de développement (FED) à la suite des indépendances en juillet 1962 – envoya une mission. Un expert français en planification, Jean Rigotard, alerta ses supérieurs au sujet de la mainmise belge sur l'action du Fonds et sur l'ostracisme dont ce dernier frappait les bureaux d'études français actifs au Congo. Il recommanda de systématiser l'influence française auprès de l'Administration congolaise afin d'aménager à long terme des positions stratégiques à son assistance technique<sup>58</sup>.

La détermination de la CEE força Paris à conjuguer stratégie de blocage et souplesse comme moyen d'éviter une défaite publique. En février 1963, la Commission projeta de financer l'acquisition de pièces de rechange destinées au parc automobile congolais, en s'inspirant du plan Marshall et en débordant du cadre normal du FED qui n'aurait permis de financer que 20 % des besoins globaux. Le ministère français des Finances objecta que juridiquement la procédure, en dépassant le quota alloué au Congo et en envisageant des interventions au profit des particuliers, innovait par rapport aux règles du traité de Rome, de la Convention d'application et des règle-

54. AMAE, Affaires économiques et financières, sous-série coopération économique 1945-1966, dossier 1538, W. Hallstein, président de la Commission, à Kasavubu, 3 février 1961 ; P. Charpentier, ambassadeur de France à Léopoldville, au ministre des AE, 12 décembre 1960 et 21 février 1960.

55. *Ibid.*, Aide financière au Congo, note du 28 avril 1961.

56. *Ibid.*, Projet de prêt des Six au Congo (Léopoldville), note du 13 septembre 1961.

57. Exemples : travaux de la route Léopoldville-Kenge, achat de dix wagons-citernes pour le chemin de fer Boma-Tshela exploité par l'Office des transports fluviaux du Congo, relance agricole de la Province de Léopoldville, etc. *Ibid.*, Annexes.

58. *Ibid.*, J. Rigotard à l'ambassadeur de France à Léopoldville, 27 juillet 1962.

ments du Conseil sur la gestion du Fonds. Il renchérit que, au plan économique, si elle se généralisait, la procédure offrirait aux États européens un moyen d'exercer des pressions sur les États associés pour les pousser à contourner leurs restrictions quantitatives et, à ces associés, une tentation de facilité. Toutefois, conscient de la difficulté de s'opposer à une opération répondant à un besoin réel et au désir du gouvernement congolais, il se plaça au plan de la procédure décisionnelle communautaire. Espérant retarder la décision du Conseil, il proposa qu'elle soit prise à l'unanimité et non à la majorité qualifiée, pour bien en marquer le caractère exceptionnel et non renouvelable<sup>59</sup>. Vraisemblablement, la défaite du Katanga avait contribué à infléchir la position de la France.

#### BILATÉRALISME AVEC LE CONGO

Le programme du gouvernement Lumumba fondait les importations sur le principe de la porte ouverte, équilibré par des mesures protectionnistes et un régime de réciprocité dans les échanges. Supposant que le Congo se fournirait prioritairement auprès de ses clients traditionnels, la France se croyait privilégiée, vu qu'elle importait plus qu'elle ne lui vendait. En 1959, elle avait importé pour 16 milliards d'anciens francs et vendu seulement pour 6<sup>60</sup>. L'enjeu consistait à garantir cet avantage contre des impondérables : nationalisation des entreprises, fin du régime de la porte ouverte par une bilatéralisation favorable aux échanges avec l'Est, récusation de l'association du Congo avec la CEE, non-remboursement de la dette<sup>61</sup>. Lumumba déchu, le consulat français à Léopoldville accueillit favorablement la décision du Collège des commissaires généraux concernant les structures financières et monétaires. Il en résultait la création d'une banque nationale administrée par un Conseil monétaire et d'un Institut congolais de change<sup>62</sup>.

Cependant, le 15 novembre 1960, le Congo et la Belgique signèrent à Washington la convention de liquidation de la Banque centrale du Congo belge et du Ruanda-Urundi, sans associer le Katanga aux négociations. Tshombé créa alors la Banque centrale du Katanga et la chargea de recevoir l'intégralité du produit des exportations de la province antérieurement versé à Léopoldville<sup>63</sup>. Cette cristallisation de la sécession amena la France à privilégier, après avoir réévalué globalement ses intérêts, les relations avec le Katanga où son commerce était plus

59. *Ibid.*, ministère des Finances, note du 18 février 1963.

60. CAEF, B00 43822/2, P. Charpentier au ministre des AE, 6 décembre 1961.

61. *Ibid.*, A. Marsault, conseiller commercial à Léopoldville, au ministre des Finances et des Affaires économiques, 1<sup>er</sup> août 1960, 17 septembre 1960.

62. *Ibid.*, Charpentier au ministre des AE, 3 octobre 1960.

63. *Ibid.*, Bousquet au ministre des AE, 20 août et 13 décembre 1960.

important que dans le reste du Congo<sup>64</sup>. En 1961, elle avait acheté pour 25 millions de nouveaux francs dans le reste du Congo et pour 117 millions dans le seul Katanga ; elle avait vendu pour 24 millions dans le reste du pays et pour 22 au Katanga. Le consulat redoutait qu'une mainmise de l'ONU sur le Conseil monétaire n'entraîne l'établissement d'un étroit contrôle financier sur le pays. En outre, si, en dépit du « non » français à l'ONUC en 1961, les intérêts des maisons françaises n'avaient pas été lésés, en 1962, elles furent de plus en plus exclues des organismes congolais dirigés par l'ONU<sup>65</sup>.

Globalement les intérêts français au Congo n'avaient pas beaucoup évolué et avaient parfois reculé. En 1962, il y avait seulement 2 500 Français sur les 120 000 Européens. Certaines entreprises avaient enduré les effets directs des événements politiques ; d'autres subissaient les conséquences des restrictions sur les importations d'automobiles et de la prédominance américaine dans les organismes de change. Le niveau des importations progressait. Mais plus de la moitié était constituée d'achats de minerais extraits du Katanga, exportés par l'Angola ou le Mozambique et réglés directement en Europe aux sociétés minières, tenant de ce fait le Congo-Léopoldville à l'écart de ces opérations commerciales qui ne lui étaient attribuées que dans les statistiques douanières. Il était dès lors difficile d'invoquer le déséquilibre apparent des échanges commerciaux en faveur du Congo pour demander à Léopoldville un régime plus favorable aux exportations françaises. Il fallait plutôt tabler sur les « vrais intérêts au Congo », à savoir un portefeuille de valeurs de sociétés à prépondérance belge, l'Union minière du Haut-Katanga et la Compagnie du Katanga cotées à la Bourse de Paris<sup>66</sup>, les dividendes distribués par ces sociétés, un investissement de près de cinq milliards d'anciens francs dans des entreprises sises au Congo et le caractère francophone du nouvel État. En clair, les intérêts français se trouvaient au Katanga. Le fait francophone constituait un avantage potentiel à exploiter dans l'aide bilatérale et multilatérale, et un moyen de s'attacher les futurs interlocuteurs et dirigeants d'un Congo réunifié ou éclaté en plusieurs États<sup>67</sup>.

C'est pourquoi Paris posait des conditions à une participation à une aide économique collective au Gouvernement de Léopoldville : réparation de ses intérêts lésés, assurances dans le domaine des exportations, remise en question de l'obligation d'aider le Congo exclusivement par l'entremise de l'ONU, contestation de la clause d'« achat américain ». Selon la France, les États-Unis avaient contribué à faire admettre le prin-

64. *Ibid.*, J. Deroualle, rapport du 22 mai 1961 ; Shafik-G. Saïd, *De Léopoldville à Kinshasa. La situation économique et financière au Congo ex-belge au jour de l'indépendance*, Bruxelles, Centre national d'étude des problèmes sociaux de l'industrialisation en Afrique noire, 1969, p. 204-205.

65. CAEF, B0043822/2, Charpentier au ministre des AE, 12 avril 1961 ; Deroualle au ministre des Finances et des Affaires économiques, 7 avril 1962.

66. *Ibid.*, AMAE, note du 23 mai 1962. Les porteurs français détenaient le dixième des titres de l'УМНК et le douzième de ceux de la Compagnie du Katanga.

67. *Ibid.*

cipe que toute aide au Congo soit distribuée uniquement par l'ONU, sans que cette disposition, exceptée pour l'aide militaire, résulte d'un vote de l'Organisation. Le Conseil monétaire et les services de change du Congo étaient placés sous le contrôle de l'ONUC. En réalité, les États-Unis, le plus grand contributeur financier, avaient sur eux une mainmise telle qu'ils s'arrogeaient la part du lion dans les licences des importations et les dirigeaient de préférence vers la zone dollar. Ce principe et cette prédominance, soutenait Paris, avaient accéléré la détérioration de l'économie congolaise, jadis orientée vers l'Europe occidentale, et gêné les ventes françaises au Congo.

La France se permettait ces revendications, convaincue qu'en dehors des États-Unis, l'aide des autres États, faite surtout de facilités commerciales allemandes, de la présence d'experts israéliens et de quelques arrangements bancaires belges, paraissait négligeable. Elle voulait persuader le Gouvernement central que toute aide étrangère, consentie suivant les conditions imposées par l'ONU et les États-Unis, atténuerait seulement les difficultés de l'Organisation et des Américains, jusqu'à ce qu'un accord avec le Katanga approvisionne de nouveau Léopoldville en devises<sup>68</sup>. Vu que le départ massif des Belges avait retiré leurs cadres aux différents secteurs publics du Congo, la France s'attribua une responsabilité culturelle et politique. Elle n'entendait pas laisser aux autres le soin de déterminer le destin politique et l'orientation administrative d'une grande nation africaine et francophone. Par divers moyens, y compris la canalisation des initiatives d'aide en provenance des États africains francophones et l'adaptation au français, sur place, des cadres de l'ONUC, elle voulait empêcher une reconversion linguistique du pays vers l'anglais, compte tenu du fait que l'aide internationale était habituellement assurée par des organismes à caractère anglophone.

## BILAN ET CONCLUSION

A la suite de la crise du Congo, la France crut pouvoir rattraper les puissances mieux positionnées dans ce pays. Elle comptait anticiper et entreprendre une coopération bilatérale avec le Congo en usant de l'avantage linguistique, son atout majeur. Mais elle fit face à des dilemmes. Comment soutenir la Belgique, accusée d'agression, sans trahir le droit international ni nuire à ses propres intérêts dans les pays afro-asiatiques désireux de consolider leur indépendance grâce à ce droit ? Comment reconnaître l'indépendance du Katanga sans perdre le reste du Congo ni donner un chèque en blanc aux rivaux anglo-saxons ou au bloc soviétique ? Comment appuyer le Gouvernement central de Léopoldville sans sacrifier ses intérêts

68. *Ibid.*, AMAE, note du 22 juin 1962.



au Katanga ? Comment harmoniser ses ambitions avec celles de ses ex-colonies africaines ?

Partageant l'intérêt commun des Occidentaux de se réserver le régime de la porte ouverte, la France cependant « ne joui(ssait) pas vis-à-vis du Congo ex-belge de la même liberté d'action que les autres grandes puissances »<sup>69</sup>. Cette particularité, la compétition avec les États-Unis, la guerre d'Algérie et l'isolement au sein de la CEE l'obligeaient paradoxalement à soutenir la Belgique. Paris fit un calcul frappé au coin du réalisme politique. Son raisonnement était dicté par la superposition d'enjeux économiques<sup>70</sup>, militaires, politiques et géostratégiques durant une période de grande rupture historique<sup>71</sup>, et par le souci de l'avenir de la « grandeur de la France » dans le contexte incertain de guerre froide et de décolonisation. Peu sûr des comportements de ses propres alliés, Paris se préoccupait de la jeunesse des interlocuteurs congolais et appréhendait les précédents éventuels d'une implication innovante de l'ONU et de la jeune CEE. Mais l'unilatéralisme compromit sa réputation, particulièrement auprès de certains États africains nouvellement indépendants et de l'opinion congolaise.

Le tournant eut lieu entre décembre 1960 et février 1961. Soit la France faisait triompher une politique interétatique concertée selon le modèle du quartette colonial Grande-Bretagne-France-Belgique-Portugal, soit le modèle supraétatique onusien à la Dag Hammarskjöld l'emportait. Les calculs de la France ne portèrent pas leurs fruits. Dès 1962, sa pression desservit ses intérêts économiques. Elle ne parvint ni à instaurer la coopération bilatérale avec le Congo selon son échéancier d'anticipation, ni à empêcher la Belgique de se rapprocher de l'ONU ou de s'appuyer davantage sur les Anglo-Saxons. Les États-Unis, à travers le plan U. Thant, se déterminèrent à rétablir l'unité du Congo.

L'appui au Katanga rentrait au départ dans le schéma d'anticipation. Par la suite, la France, isolée, fut réduite à ménager Élisabethville, qui détenait la clé économique et où elle avait des intérêts financiers et stratégiques, et Léopoldville, financièrement démunie, mais soutenue par l'ONU et de nouveau rapprochée de Bruxelles. Défendre l'unité congolaise ou, à l'inverse, reconnaître le Katanga n'importait que comme moyens de conforter ses intérêts. Toutefois, les assises de cette politique – la communauté linguistique, le recours des dirigeants congolais de préférence à la coopération française plutôt que belge, l'obstruction à l'aide étrangère au Congo – s'avéraient fragiles pour les deux premières, maladroite pour la dernière.

Paris établissait un lien entre son opposition à l'ONUC et son hostilité à l'aide de la CEE au Congo. Celle-ci aurait récompensé l'ONU et les États-Unis. Elle aurait gêné ses velléités de convaincre ses partenaires de la CEE

69. AMAE, Affaires économiques et financières, sous-série coopération économique 1945-1966, dossier 1538, P.-M. Henry, Rapport d'une mission effectuée au Congo du 6 au 16 septembre 1960.

70. Régime de la porte ouverte, intérêts commerciaux et financiers, retard à rattraper sur les autres puissances.

71. Indépendances, avènement du Tiers-monde à l'ONU, mise en route d'une politique européenne pour l'Afrique.

d'appliquer le bilatéralisme avec le Congo en vue d'affaiblir l'Europe intégrationniste et de mener librement sa coopération en Afrique francophone. L'opposition à l'aide européenne offrait aussi un moyen de pression destiné à recouvrer les dettes de maisons françaises. Sur le plan juridique, l'évolution de la procédure décisionnelle vers l'Europe d'intégration plutôt que de coopération déplaisait aux gaullistes<sup>72</sup>. Paris, chantre d'une association assortie de conditions spéciales, veillait à décourager les partisans d'une éventuelle adhésion du Congo au Marché commun<sup>73</sup>. Le FED toutefois continua ses opérations dans le pays.

Le bilatéralisme gaulliste se posait en garant des intérêts de la France, face au *monitoring* de l'ONU, au volontarisme américain et au multilatéralisme européen. Cependant, des diplomates tels que Bérard en 1961<sup>74</sup> ou Roger Seydoux – depuis la mission permanente auprès de l'ONU – convièrent leur pays à envisager une politique multilatérale. Elle lui permettrait de tirer profit des ouvertures qu'offrait le Congo réunifié, mais encore tributaire de l'aide étrangère sous les auspices de l'ONU<sup>75</sup>. Le gain immédiat de ce bilatéralisme fut la survie politique des pro-occidentaux Kasavubu et Tshombé. Les deux professaient le fédéralisme ou le confédéralisme, options que certains à Paris, comme Michel Debré, auraient voulu voir triompher au Congo<sup>76</sup>. Mais la politique française a déçu le gouvernement congolais et perdu des parts de marché. Quand, en février 1963, le Congo établit la liste des pays dont il attendait l'aide pour la modernisation de son armée, une des préférences anticipées de la France, il ignora celle-ci<sup>77</sup>. C'est en 1974 seulement que les deux pays conclurent un Accord général de coopération militaire technique<sup>78</sup>.

Les unitaristes congolais, « encadrés » par les Belges, exprimaient ainsi leur désaveu. Néanmoins, Paris réagit rapidement et parvint à parapher et à signer, les 17 juillet et 17 décembre 1963, l'Accord de coopération culturelle et technique avec le Congo<sup>79</sup>. Ce tout premier instrument conclu avec le jeune État actualisait l'ambition française de conquérir des positions économiques et commerciales par la voie culturelle. Il ouvrit à la France des champs d'action dans l'enseignement, la recherche, la culture, l'administration et le développement. Outil diplomatique nouveau, il matérialisait un volontarisme culturel étatique qui réconcilia avec elle-même la diplomatie de la France à l'égard du Congo, lui procura la cohérence nécessaire au rayonnement de son influence et à une politique durable contre la

72. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 1958, certaines décisions devaient relever de la compétence communautaire et la Commission allait statuer à la majorité qualifiée dans certains domaines.

73. Concernant les conceptions des rapports CEE et des anciennes colonies, voir Migani, *op. cit.*, p. 52.

74. Durand, *op. cit.*, p. 118-119, 129-131.

75. ADB, portefeuille 1E/006, liasse 18802, dossier 218, Seydoux au MAE, 24 janvier 1963.

76. Durand, *op. cit.*, p. 124-126.

77. Spaak, *op. cit.*, p. 264.

78. M.-F. Surbiguet et P. Vagogne, *Liste des traités et accords de la France en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 1988*, Paris, AMAE, 1988, p. 370.

79. Texte intégral in AMAE, DGRST 1948-1968, dossier 58.

reconversion du pays vers l'anglais. Cependant, il n'entra en vigueur que le 22 mars 1966.

Sur le plan juridique, il ne serait pas exagéré de voir dans cet accord l'acte fondateur de la coopération bilatérale France-Congo indépendant. Il traça la voie à d'autres accords grâce auxquels, dès la décennie 1960, l'influence française allait s'enraciner<sup>80</sup>. En revanche, censé favoriser le développement du Congo, il marqua plutôt une nouvelle étape de la compétition entre la France et les autres puissances occidentales dans ce pays. Quant à eux, instruits par le comportement autonome de la France, les régimes politiques successifs du Congo, du moins jusqu'à celui de Mobutu, ont appris à s'appuyer sur elle pour se dégager un tant soit peu de la tutelle belgo-américaine.

Jean-Bruno MUKANYA et Samir SAUL

*Université de Montréal*

80. Accords relatifs aux transports aériens, 10 janvier 1964 et 31 mai 1965 ; convention de coopération dans le domaine des recherches agronomiques, 18 juin 1965 ; accord-cadre en matière d'enseignement supérieur, 25 mai 1970. Surbiguet et Vagogne, *op. cit.*, p. 369.