

LES POLITIQUES ETRANGERES COMPAREES DE LA FRANCE ET DE LA BELGIQUE

Académie des Sciences d’Outre-mer / Académie royale des Sciences d’Outre-mer

19-20 octobre 2018 Paris

LES RIVALITES FRANCO-BELGES AU CONGO-ZAIRE

Marc Aicardi de Saint-Paul

Académie des Sciences d’Outre-mer

Le sujet de mon intervention est abondamment traité par les chercheurs et diplomates belges, En revanche, il l’est beaucoup moins par leurs homologues français, si ce n’est dans le cadre d’articles et d’ouvrages plus généraux dans lesquels sont évoquées ces rivalités. Vous voudrez bien, je l’espère, me pardonner si certains développements paraîtront à certains superfétatoires et à d’autres insuffisants, Les questions et le débat qui suivront mon exposé permettront de préciser et d’enrichir nos réflexions sur cet aspect des relations franco-belges que je me propose de traiter aujourd’hui.

Ma communication recouvre plus d’un siècle d’histoire diplomatique : de 1880 à l’époque contemporaine, avec des développements plus ou moins conséquents selon les périodes. Importants du « Scramble for Africa » à l’indépendance de la colonie belge et à ses conséquences, ils se poursuivront avec les successeurs du général De Gaulle et de Georges Pompidou : Valéry Giscard d’Estaing, François Mitterrand et Jacques Chirac.

Au plan méthodologique, pour des raisons liées à l’extrême complexité des situations, à la multiplicité des acteurs directs et indirects, ainsi qu’au contexte international, nous avons opté pour une présentation chronologique des différentes phases, plutôt qu’une analyse purement thématique. C’est ce qu’il convient maintenant d’envisager en nous penchant sur les motivations et les

actions de la France, qui vont jalonner ces relations parfois tumultueuses entre les deux pays..

I Une lutte d'influence par explorateurs interposés va se dérouler fin 19^e.

Curieusement les prémices de la rivalité franco-belge sur le bassin du Congo se manifestèrent par l'intervention d'explorateurs qui n'étaient ni français, ni belges. Comme vous le savez, Savorgnan de Brazza était italien d'origine et Henry-Morton Stanley britannique ; mais vous m'objecterez avec raison que Christophe Colomb était bien génois... Au retour d'une expédition dans l'*hinterland* de Libreville, le premier prit connaissance des explorations du second sur le fleuve Congo. S'étant dans un premier temps heurté à un refus de la France d'explorer le bassin de l'Ogooué, Brazza accepta l'invitation du roi Léopold II de se rendre à Bruxelles. Le souverain tenta de le recruter, mais Brazza ne donna pas suite. Il préféra organiser à nouveau une expédition à partir du Gabon, cette fois-là pour le compte de sa patrie d'adoption : la France. Il se trouva donc en compétition directe avec Stanley, missionné par le roi des belges pour lui barrer la route sur le fleuve Congo.

Dans un premier temps, Brazza réussit à signer avec le roi Makoko en septembre 1880 un traité de protectorat avec la France, s'étendant sur les deux rives du fleuve. Makoko en conflit armé avec son vassal Ngaliema, dut alors opérer un repli stratégique et Stanley profita d'un séjour de Brazza en France pour signer un pacte d'amitié avec le félon. En position de force avec l'établissement des postes de Léopoldville en 1881, Boma et Matadi par l'explorateur anglais, entre le Pool et l'embouchure du Congo, le roi des Belges en profita pour rebaptiser l'Association Internationale Africaine (AIA), en Association Internationale du Congo (AIC). Ainsi était créé un embryon d'Etat libre, qui ne susciterait pas trop de réactions de la part des autres colonisateurs européens. Toutefois, la France n'apprécia pas cet obstacle à sa progression vers l'Est et elle chargea Brazza de signer deux nouveaux traités avec Makoko, destinés à établir le protectorat de la

France sur les deux rives. Il était malheureusement trop tard pour la rive gauche, car Stanley l'avait déjà occupée pour le compte de l'AIC.

Le Portugal et l'Angleterre s'émurent à leur tour des ambitions africaines de Léopold qui mettaient en danger leurs intérêts et ils firent front commun contre lui en signant le traité de Londres du (26 février 1884). La souveraineté du Portugal sur l'embouchure du Congo était alors entérinée. La France réagit à son tour en ordonnant à Brazza de contrôler les deux rives du Pool. Mais le scénario précédent se répéta et Stanley vint définitivement reprendre la rive droite. Dès lors, la France, mise devant le fait accompli reconnaissait les limites de ce qui allait devenir la colonie du Congo français. Elle ne renonçait cependant pas définitivement à défendre ses intérêts sur la rive gauche.

C'est dans ce contexte que s'est inscrite une constante de la diplomatie française dans la région, je veux parler du droit de préemption de la France sur la partie du Congo occupée par le Royaume, puis l'Etat belge.

II Le droit de préemption de la France ou le droit du plus fort : de la période léopoldienne à la reprise par l'Etat belge

A/ Pendant La période léopoldienne

Conscient de la précarité des arguments sur lesquels il se fondait pour légitimer l'existence de sa nouvelle possession, le roi Léopold, en fin diplomate, déclara le 23 avril 1884, qu'au cas où il envisagerait la cession de sa possession africaine, la France disposerait d'un droit de préemption. Ainsi, il donnait satisfaction à son concurrent le plus dangereux, qui abandonnait ses prétentions sur la rive gauche du Pool et par la même occasion, éloignait les autres colonisateurs européens anglais, portugais et allemands.

Plus tard, le Président de l'AIC (Association Internationale pour le Congo), Maximilien Stauch confirma cet engagement par lettre à Jules Ferry, alors ministre des Affaires étrangères ; mais il ne s'agissait, ni d'un traité en bonne et due forme, ni d'un testament émanant du souverain. La France s'en contenta,

estimant qu'à terme le roi n'aurait pas les moyens de poursuivre son implantation africaine, ce qui lui permettrait de l'englober dans sa propre colonie congolaise. Grâce à une diplomatie subtile consistant à éloigner le danger français, à faire se neutraliser les Portugais et les Anglais et à obtenir le soutien de l'Allemagne, le roi aborda la conférence de Berlin de 1885 avec confiance. Sa stratégie de neutralisation des concurrents se révéla payante, dans la mesure où les Etats participants vont reconnaître le nouvel Etat Indépendant du Congo (EIC), malgré les réticences initiales de la France, dissipées par l'engagement renouvelé de son droit de préférence.

Toujours à l'affût de faits nouveaux susceptibles d'affaiblir les positions du roi dans l'EIC, lui permettant à terme de s'appropriier le territoire, la France se livra à un certain nombre de manœuvres :

En décembre 1885, des rumeurs de collusion entre Français et Portugais, visant à déconsidérer le roi Léopold au Congo furent révélées dans la presse française et portées à l'attention de Bismarck par les Belges. Le Chancelier, qui souhaitait le maintien d'une zone neutre permettant de freiner les ambitions territoriales françaises en direction de l'Est du continent, ainsi que dans l'Oubangui-Chari s'en émut, confortant ainsi la position belge.

Pendant la période léopoldienne du Congo, plusieurs contentieux entre la République et le roi peuvent être cités pour mémoire : le règlement favorable à la France du litige territorial entre les deux colonies dans le bassin de l'Oubangui (convention de Paris du 14 août 1894) et celui du désistement de la France sur le territoire du Niari-Kwilu en échange d'un emprunt de 20 millions de francs.

B/ la Réaffirmation des droits de la France lors de la cession à l'Etat belge

Le roi Léopold nourrissait de grandes ambitions pour son immense territoire africain. Cependant, la faiblesse des ressources financières mobilisées a toujours constitué une difficulté majeure pour sa mise en valeur et les campagnes de presse françaises puis britanniques sur les allégations de mauvais traitements infligés

aux indigènes, sapèrent sa légitimité sur sa possession. La mort dans l'âme Léopold II dut se résoudre à transmettre son joyau africain à l'Etat belge, ce qui ne fut pas chose aisée. En 1890, il établit un testament léguant ses droits sur l'Etat Indépendant à l'Etat belge contre le paiement d'une somme de 25 millions, mais qui ne faisait aucune mention du droit de préemption de la France. Au contraire, trois ans plus tard, lorsque la question fut portée devant le Parlement belge, cette question fut contestée fermement par les parlementaires. Cela n'eut aucune conséquence puisque la convention ne fut pas ratifiée. Une seconde tentative eut lieu en 1895, mais elle se solda également par un échec. Finalement c'est le 28 novembre 1908 que fut signé le traité de cession du Congo à l'Etat belge, ce qui ne manqua pas de provoquer une réaction de la France. Celle-ci obtint que son droit de préemption soit confirmé par le traité du 23 décembre 1908.

La crise marocaine entre la France et l'Allemagne vint relancer de façon inopinée la question du droit de préemption. A cette occasion un émissaire français proposa de céder quelques menus territoires du Congo français et le droit de préférence sur le Congo belge afin d'avoir les mains libres au Maroc. Ayant eu vent de ces discussions, la Belgique s'insurgea contre cette offre d'aliénation de sa colonie et l'affaire en resta là.

Une période de calme diplomatique s'ensuivit quasiment jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale, pendant laquelle les petites querelles entre voisins furent mises entre parenthèse.

III L'ombre de la France sur le Congo Léo pendant la période gaullienne

De 1944 à 1969, avec une interruption d'une douzaine d'années, le Général De Gaulle marqua d'une empreinte forte la politique étrangère de la France, caractérisée par l'indépendance et la Grandeur. Son ambition de traiter d'égal à égal avec les grandes puissances le conduisit à tenter d'accroître l'influence de la France dans le monde, même lorsque la « tache rose » se réduisit comme peau de chagrin. L'Afrique lui sembla dans un premier temps être un vecteur privilégié. Mais De Gaulle, conscient de l'inéluctabilité de la fin des empires coloniaux, s'il

tenta de se raccrocher à la chimère de la Communauté française, n'insista pas et essaya de maintenir l'emprise de la France par d'autres moyens

A/ La conférence de Brazzaville qui se tint du 30 janvier au 8 février 1944 fut motivée par le rétablissement du rang de la France après guerre. En pragmatique, De Gaulle pressentait néanmoins le besoin de transformer des empires face aux ambitions des anglo-saxons d'une part et des soviétiques d'autre part. Il fallait donc envisager de partir... pour mieux rester. Et quelle meilleure proie que le Congo belge, véritable coffre fort de l'Afrique. Dans un langage sibyllin qui lui était propre, le général affirmait dans son discours d'ouverture, la nécessité d'engager les colonies « sur la route des temps nouveaux » et il prônait « la gestion de leurs propres affaires par les hommes sur leur terre natale », tout en évitant de prononcer le mot d'indépendance. Il posait ainsi les fondements de l'Union française de 1946. La participation d'hommes de couleur à la conférence, comme le Gouverneur général Félix Eboué et quelques « évolués » venus de Léopoldville en observateurs, envoya quant à elle un message à peine codé aux Congolais de l'autre rive. Les autorités coloniales belges virent la « main de l'étranger » dans le mémorandum présenté à leur retour par les « évolués », listant leurs revendications politiques, d'autant que le texte avait été écrit à Brazzaville. L'effervescence était alors à son comble, dans la mesure où se déroula le 20 février, la mutinerie de la Force Publique à Luluabourg. Le message du général De Gaulle pouvait aussi être interprété comme une tentative d'étendre la sphère d'influence française au Congo belge, par des formes à déterminer. Son grand dessein fut cependant interrompu par sa « traversée du désert ».

B/ Le retour du général De Gaulle, à la faveur des événements d'Alger du 13 mai 1958 lui permit de reprendre le cours de sa politique étrangère interrompu pendant douze ans. Si sa volonté d'indépendance vis-à-vis des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne demeurait une constante, sa politique africaine n'était pas encore totalement définie ; ses signaux contradictoires envoyés aux populations européennes et arabes en Algérie en sont l'illustration. En ce qui concerne

l'Afrique noire, après la tentative avortée de la Communauté, le général souhaite se débarrasser au plus vite de l'hypothèque que constituait l'ancien Empire. Cela allait lui permettre de recentrer ses préoccupations sur le reste du monde. Ne reniant pas son tropisme africain, il fit en sorte de perpétuer l'influence de la France par d'autres moyens que la colonisation.

Trois mois après être revenu aux affaires, le général effectuait une tournée africaine de neuf jours. Lors de son étape de Brazzaville, il annonça son intention de remplacer l'Union française par la Communauté, à la faveur du referendum du 28 septembre 1958. Si les anciens territoires d'AOF et d'AEF devaient en constituer la colonne vertébrale, De Gaulle ne pouvait pas se désintéresser de ce qui se passait au Congo belge. Cette nouvelle politique africaine de la France suscita d'ailleurs de grands espoirs dans les autres pays colonisés. A Léopoldville, des leaders comme Patrice Lumumba, Joseph Ileo et bien d'autres, se sentirent une fois de plus, encouragés par le discours de Brazzaville, ainsi que par la conférence panafricaine d'Accra. Ces revendications radicales débouchèrent sur les émeutes du 4 janvier 1959 dans la capitale et précipitèrent l'accession à l'indépendance du Congo belge. Celle-ci entraîna des vellétés sécessionnistes, tant les antagonismes ethniques étaient marqués : l'ABAKO (Alliance des Bakongo) de Joseph Kasavubu, avec son projet de République du Bas Congo, « conseillé » en sous main par les Français basés à Brazzaville, ainsi que la CONAKAT (Confédération des associations tribales du Katanga) de Moïse Tshombe et Godefroi Monungo. Les irrédentismes laissaient planer le risque de balkanisation que certaines puissances coloniales pensaient utiliser à leur profit. L'exemple le plus emblématique est celui du Katanga qui était en pourparlers avec la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, alors contrôlée par les Britanniques. Les dangers que présentaient ces forces centrifuges pouvaient également constituer une aubaine pour la France.

C'est dans ce contexte d'urgence, qu'à la veille de l'indépendance du Congo, Maurice Couve de Murville signifia à l'ambassadeur belge à Paris, que la France

considérait toujours valides les accords sur son droit de préemption. On comprend la stupeur de la Belgique devant une telle déclaration pour le moins incongrue à quelque mois de l'indépendance des possessions françaises d'Afrique noire. Cette mise au point du Ministre français des Affaires étrangères était d'autant plus mal venue que ce droit de préférence n'était applicable qu'à une puissance étrangère et non pas à un Etat devenu souverain. Tirant les leçons de ce faux pas diplomatique, le gouvernement de Michel Debré essaya d'exploiter le retrait belge autrement. Il activa en sous main ses obligés du Congo Brazzaville et de la Centrafrique pour tenter d'étendre la sphère d'influence française dans la région. Avec l'appui de l'abbé Fulbert Youlou, il favorisa le nationalisme bakongo qui militait en faveur d'un regroupement de cette ethnie présente dans les deux Congo, au Cabinda et en Angola. Cette nouvelle entité aurait également pu se combiner avec le rêve de Barthelemy Boganda, alors chef du gouvernement centrafricain. Celui-ci avait l'ambition de réaliser les Etats-Unis d'Afrique latine regroupant les peuples d'Afrique centrale, allant du Tchad à l'Empire portugais, en passant par les Congo. Le décès accidentel de son inspirateur en avril 1958, sonna le glas de ces velléités totalement irréalistes dans le contexte de l'époque. Il serait trop long d'évoquer ici les péripéties des conseillers français à Brazzaville comme Mauricheau Baupré, qui s'agitaient autour de Jacques Foccart, qui dirigeait le Secrétariat général à la Présidence pour les Affaires africaines et malgaches. Notre confrère Jean-Pierre Bat l'a fait ici même avec talent et en détails (Cf. sa thèse sur les Archives de Jacques Foccart, qui avait d'ailleurs fait l'objet d'une communication à l'Académie ou encore son ouvrage intitulé « La fabrique des barbouzes »).

Si les tentatives françaises d'ingérence en dehors de sa sphère d'influence sont dues en partie « syndrome de Fachoda » et à l'animosité du général De Gaulle à l'égard des Anglo-saxons, elles peuvent aussi s'expliquer par les richesses du Congo Léo. La peur de voir l'Union soviétique susceptible de battre en brèche

l'influence de la France dans son pré carré justifiait également, son interventionnisme quitte à froisser le partenaire belge.

Comme nous allons le voir, la sécession du Katanga sera l'occasion pour la France de tenter de prendre pied sur la partie la plus riche du Congo.

L'indépendance du Congo belge à peine déclarée, le 30 juin 1960, la mutinerie de la Force publique du 4 juillet fut le détonateur d'évènements tragiques qui ont même donné un nom à ce type de situation : la « Congolisation ». Il faut dire que le général belge Janssens n'avait rien trouvé de mieux que d'écrire au tableau devant ses subordonnés congolais : « Avant l'indépendance égal après l'indépendance ». En réaction à ces émeutes anti-belges, les forces armées de l'ancienne puissance coloniale intervinrent le 10 juillet au Katanga et à Matadi, entraînant la sécession katangaise le 11. En réaction, le Président Kasavubu et le premier ministre Lumumba demandèrent l'intervention de l'ONU, mais dans un premier temps, la France et le Royaume uni, s'y opposèrent au Conseil de sécurité.

Après avoir joué la carte des Bakongo, la France allait tenter celle des Katangais, sans trop s'exposer, selon une constante de la politique gaullienne qui se répétera d'ailleurs au Biafra dès 1967. Si, comme le révélait l'Aurore mi juillet 1960, un Français, en l'occurrence, Tony de Saint-Paul, ancien d'Indochine et d'Algérie combattait au Katanga sous les ordres du major belge Crèveœur, il s'agissait d'un cas isolé. Il fallut attendre le mois de décembre pour noter la présence de Français plus ou moins adoubés par certains milieux proches de l'Elysée auprès de Tshombe. Je citerai deux exemples : celui du journaliste Jacques Duchemin, qui deviendra sous secrétaire d'Etat à la guerre au Katanga, et proposera à Tshombe de recruter des militaires français. Le colonel Roger Trinquier, qui avait été présenté au leader katangais par Foccart effectua une mission au Katanga fin janvier 1961 afin de prendre la tête de l'armée sécessionniste. Pour ce faire, il avait recruté une vingtaine de spécialistes de la guerre subversive antimarxiste

ayant fait leurs preuves dans les guerres coloniales. Mais les Belges réussirent à dissuader Tshombe de nommer Trinquier, qui laissa sur place ses « volontaires ». Parallèlement, Bob Denard, qui rejoignit la gendarmerie katangaise, fit un certain nombre de missions au gré des succès et des échecs de Moïse Tshombe en tant que Président du Katanga, puis de 1964 à 1965, comme Premier ministre de l'Etat unitaire.

Avec la prise de pouvoir par Mobutu, le 25 novembre 1965, la lutte d'influence à fleurets mouchetés se poursuivit entre Français et Belges. Contrairement aux espérances de ces derniers, le Maréchal se retourna contre l'ancienne puissance coloniale et ouvrit une crise ouverte avec elle, en privilégiant la France.

IV Puis nous assisterons à un Changement de paradigme avec les successeurs du général De Gaulle qui poursuivirent leur engagement avec le Zaïre et Mobutu jusqu'à sa chute, mais autrement.

Si le Président Pompidou s'inscrivit dans la continuité de la période gaullienne, un nouveau type de relation vit le jour dès l'accession au pouvoir de Valéry Giscard d'Estaing et la rupture avec la diplomatie parallèle du « système Foccart ». Désormais les rapports entre les présidents de deux pays primaient et la France devint le second partenaire du Zaïre, en concurrence avec la Belgique qui demeurait le premier. Dans le domaine des mines, la tentative de la SMTF (Société minière de Tenke-Fungurume) de supplanter la Gécamines contrôlée par les Belges fut un échec. En revanche, d'autres eurent plus de succès : comme la SOTRAZ (Société de transport zaïrois) dans les transports urbains et Thomson CSF dans les équipements technologiques.

Au plan militaire, les interventions française et belge au Shaba de mai et juin 1978 se sont déroulées dans un climat de suspicion réciproque. En effet, l'appréciation du danger pour les expatriés et les buts poursuivis étaient différents. Celle de la France, bien que présentée comme une opération humanitaire, consistait également à pacifier le Shaba, alors que la Belgique pensait essentiellement à sauver les otages.

L'élection de François Mitterrand en mai 1981 avait laissé penser à de nombreux Zaïrois que le soutien inconditionnel au maréchal Mobutu allait cesser, surtout après le discours de La Baule de juin 1990. Mais il n'en fut rien et la *realpolitik* prit le dessus sur toute autre considération. La France s'opposa quasi systématiquement à la Belgique sur la question zaïroise au sein de la « Troïka occidentale » (France, Belgique et Etats-Unis). Celle-ci était censée inciter Mobutu à reprendre la Conférence nationale et à organiser des élections libres, mais la France décida de ne pas interrompre sa coopération avec le Zaïre. Le gouvernement et les milieux d'affaires belges soutenaient Etienne Tshisekedi, élu éphémère Premier ministre en août 1992, mais démis cinq mois plus tard par Mobutu, alors que la France continuait à soutenir le maréchal obstinément. Même la mort de Philippe Bernard, l'ambassadeur de France à Kinshasa, abattu dans son bureau lors d'affrontements entre la Garde présidentielle et des émeutiers, ne remit pas en cause le soutien français à Mobutu. Le Président Mitterrand le reçut même en marge du sommet de Maurice le 17 octobre 1993. Quant à Jacques Chirac, il tenta, parfois lors d'interventions rocambolesques de sauver le trône du maréchal, mais elles se traduisirent par un fiasco.

Nous pourrions évoquer ici les différences d'appréciations de la France et de la Belgique dans la crise du Kivu ; toutefois celle-ci étant directement liée à la question du Rwanda, nous avons pris le parti de ne pas le faire.

Depuis le dernier quart du XIXe siècle, l'Afrique a été le champ clos des rivalités entre puissances européennes. A partir de la fin du second conflit mondial, le continent a fait l'objet d'autres convoitises : celles des Etats-Unis, de l'URSS et plus récemment de la Chine et de l'Inde.

Les petites rivalités entre deux pays voisins, alliés, puis membres fondateurs de l'Europe peuvent nous sembler aujourd'hui presque irréelles et relevant d'un

manque de vision à long terme. Elles peuvent néanmoins s'expliquer dans le contexte de l'époque:

Pendant la course aux colonies, il fallait prendre de vitesse ses concurrents, afin d'accroître son influence sur l'échiquier mondial et christianiser les populations locales. Les rivalités entre la France et Léopold II par l'intermédiaire d'explorateurs comme Brazza et Stanley en sont l'exemple.

Pendant la période coloniale, la tentation fut forte pour les grands empires, britannique, français et portugais de déborder sur tout ou partie de contrées occupées par d'autres. Ce fut le cas du dépeçage des anciennes colonies allemandes après 1918 et aussi des manœuvres de la France au Congo Léo. Le rapport de force entre les deux rivaux était tel qu'il fallut toute l'habileté du roi Léopold II pour limiter les gages donnés à la France, à une vague promesse d'un droit de préemption sur sa possession africaine.

En 1960, l'accession à l'indépendance de dizaines de pays africains dans une impréparation dont ils paient maintenant le prix, conduisit les anciens tuteurs à tenter de préserver leurs « chasses gardées » par des constructions comme la Communauté, le Commonwealth et plus tard, la Francophonie.

Obsédées à l'idée de perdre leur rang de puissance, les anciennes métropoles empiétèrent parfois sur les prérogatives et les liens traditionnels de leurs concurrents, et pourtant partenaires, en Afrique. Les rivalités franco-belges s'inscrivent dans cette démarche, d'autant plus qu'il s'agissait d'un rapport du fort au (plus) faible. La période gaullienne, mais pas seulement, illustre bien cet état d'esprit.

Si on se risque à dresser un rapide bilan des relations parfois houleuses entre la France et la Belgique au Congo-Zaïre il faut se rendre à l'évidence. L'ancienne colonie belge est dans un état de déliquescence avancé depuis près de soixante ans ; quant à l'influence de la France et *a fortiori* de la Belgique, elle diminue avec la concurrence accrue d'Etats continents asiatiques ou américains dans leurs anciennes possessions. Les considérations nationales des Européens, bloquent

encore aujourd'hui toute élaboration d'une politique commune en Afrique, faisant le jeu d'outsiders en passe de les remplacer. Nous sommes très loin du projet d'Eurafrique qui aurait peut-être pu permettre une complémentarité équilibrée entre Européens et Africains.

C'est donc sur cette note pessimiste, mais malheureusement réaliste que je terminerai mon propos.