

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

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 infrastructuraux. 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 évoquions 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 tâillon ». 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

période d'exportation des capitaux depuis la Belgique : en quelques années à peine (1924-1929), le montant cumulé des apports de capitaux souscrits par les sociétés privées (exprimé en francs de 1950) avait plus que doublé (de 21 à 43 milliards). Puis, la dépression et la guerre avaient engendré une longue stagnation (53 milliards en 1945), qui fut suivie d'une nette reprise (60 milliards en 1949, 87 en 1956) [214]. Entre 1950 et 1957, les investissements fixes bruts d'origine privée s'élevèrent à 66,5 milliards de francs, alors que les pouvoirs publics n'avaient liquidé, à la fin de 1958, « que » 40 milliards dans le cadre du Plan décennal et 12,3 milliards d'investissements hors de celui-ci [215]. Prises ensemble, les diverses sources de capitaux amenèrent au Congo belge, entre 1950 et 1957, non moins de 124 milliards d'investissements, environ 15 milliards par an, c'est-à-dire un apport d'investissements égal à 27,5 % du produit national. « Peu de pays peuvent faire état de proportions comparables », ajouta-t-on fièrement dans le préambule du second Plan décennal [216]. Ces quelques chiffres démontrent, d'une part, l'importance du Plan décennal par rapport à l'activité « normale » des pouvoirs publics, mais également, de l'autre, l'ampleur de l'effort d'investissement consenti par le privé. Rappelons que les rédacteurs du Plan avaient escompté un apport de capitaux privés plus au moins égal à l'apport de capitaux publics dans le cadre du Plan.

Nous constatons donc que les acteurs non étatiques ont, dans la foulée du Plan, fourni un effort financier beaucoup plus important que prévu. La façon dont le capitalisme belge a réagi dans ce contexte de « développement colonial » contraste également fortement avec la façon dont le capitalisme français réagit face à son propre espace colonial : les quelque 92 à 95 milliards de francs belges que la France investit en Afrique noire entre 1946 et 1955 (somme comparable à celle de la Belgique) furent pour environ 80 % d'origine publique [217].

Cet apport massif de capitaux a eu d'importantes répercussions sociales. Deux objectifs du Plan ont, dans ce domaine, été atteints : tant la productivité que les revenus indigènes augmentèrent notablement. Les indices de productivité dans les secteurs minier, industriel et agricole « européens » passèrent de 100 en 1950 à, respectivement, 211, 258 et 186 [218]. La part des biens d'équipement dans le total des importations doubla, en quelques années à peine (1945-1950), de 24 % à 48,5 % (encore 46 % en 1955, pour retomber en fin de décennie, 1959, à 26 %) [219]. Le revenu nominal moyen des travailleurs congolais fut plus que doublé (indice 100 en 1950, 237 en 1958) [220]. Les revenus réels africains semblent bien avoir suivi cette tendance : les années 1950-1958

semblent avoir amené le doublement de ceux-ci [221]. La consommation intérieure augmenta donc dans des proportions appréciables (100 en 1950, 215 en 1957) [222]. Fait remarquable, les industries de consommation congolaises réussirent à couvrir une part grandissante de cette demande, elle-même en pleine expansion (30 % en 1950, 44 % en 1958) [223].

Ce tableau assurément positif comportait toutefois des aspects plus sombres et même inquiétants pour l'avenir. Le secteur agricole africain était nettement resté à la traîne. Son indice de production (1947-49 = 100) s'était péniblement élevé à 139 en 1959 (rappelons-nous les prestations extraordinaires des secteurs de production européens) [224]. Le taux de croissance de la production vivrière ne fut en fin de décennie (1957-59) que de 1,7 à 1,9 % par an, alors que la population augmenta annuellement de 2,5 % environ et que le taux de croissance de la production agricole industrielle s'élevait à 8,4 % en 1957, 15,7 % en 1958 et 9,5 % en 1959. Les importations de produits alimentaires explosèrent (116 000 tonnes en 1955, 211 000 en 1958) [225], situation exactement inverse de celle que les décideurs politiques belges avaient en vue lorsqu'ils discutèrent du Plan décennal, quelques années auparavant : « Il serait catastrophique de devoir importer les aliments de nos populations indigènes » [226].

Au sein de la population congolaise, les distorsions internes s'aggravaient [227]. L'augmentation des revenus des non-salariés resta loin en-deçà de celle des salariés. La population salariée, qui représentait 22,7 % de la population totale en 1950 et 27,9 % en 1958, avait vu croître ses revenus de 38 % du revenu national brut en 1950, à 50 % en 1958. Le revenu par salarié masculin adulte avait, en moyenne, augmenté de 142 % entre ces deux dates, alors que la croissance des revenus des non-salariés masculins adultes n'était que de 51 % [228]. L'infrastructure routière n'ayant pas pu être étendue comme les concepteurs du Plan l'avaient désiré, les régions rurales restèrent économiquement et socialement enclavées ; le « progrès social » resta concentré principalement dans les régions urbaines. La croissance démographique aidant, le phénomène classique de désertion rurale se poursuivit et le chômage urbain augmenta. À cet égard également, l'évolution concrète se développait en contradiction flagrante avec les désirs des planificateurs : loin d'être marquée par un équilibre entre ville et campagne, la fin de la décennie le fut par une distorsion accentuée entre les différentes composantes de la société congolaise.

Les autorités publiques furent bel et bien conscientes de ce malaise ;

elles comptèrent rectifier le tir grâce au second Plan décennal, que l'on mit au point dès 1956. Une analyse de la genèse de ce second programme serait particulièrement intéressante, mais, tout comme pour la réalisation du premier Plan, il s'agit là d'une longue histoire que nous ne pouvons condenser ici. Nous ne signalerons que quelques éléments pouvant éclaircir la signification du premier Plan. La méthode d'élaboration était différente dans les deux cas : « Le premier Plan décennal (...) a bénéficié d'une initiative d'en haut et se dirigeant vers le bas, tandis que l'élaboration du second Plan est partie du bas, et est remontée vers le haut » [229]. Le manque de temps et de contact avec les échelons inférieurs fut, rétrospectivement, incriminé ; de nombreux programmes furent par conséquent insuffisamment étudiés. « Le manque de préparation du premier Plan décennal a spécialement été nuisible aux différents programmes de développement agricole. Au cours des premières années du Plan le service de l'Agriculture n'a pu qu'expérimenter des formules nouvelles pour l'organisation de l'agriculture indigène, sans pouvoir entamer des travaux provoquant directement une augmentation de la production » [230].

Le diagnostic de l'évolution du Congo belge au cours des années 1950 amena les auteurs du second plan à formuler les objectifs suivants [231]. L'objectif de base était défini comme suit : « le développement du Produit National et une juste répartition de celui-ci entre ceux qui contribuent à sa croissance ». Nous retrouvons les thèmes qui sous-tendaient déjà le premier Plan : combattre la vulnérabilité et l'extraversion de l'économie congolaise, fortifier la production et le marché intérieurs, augmenter les revenus indigènes. Aspect essentiel : il fallait absolument vivifier l'agriculture africaine. « C'est pourquoi le programme de développement agricole (...) sera une des préoccupations principales et le thème sera : ' SORTIR DE L'ÉCONOMIE DE SUBSISTANCE ' (en capitales dans le texte) » [232]. « Les projets inscrits au Programme d'expansion ne couvrent pas l'agriculture de subsistance. Les efforts sont orientés vers la production de récoltes commercialisables » [233]. C'est dans cette optique que s'inscrivait le programme infrastructurel : celui-ci avait comme objectif primordial la construction et l'amélioration des communications régionales et inter-régionales [234]. Enfin, le développement des industries secondaires complétait cette stratégie. Sans intervenir directement dans ce secteur, le Programme comptait favoriser son déploiement, en portant une attention toute particulière aux entreprises petites et moyennes et aux critères de rentabilité directe.

Signalons également que le Programme optait résolument et explicitement pour une politique de « pôles de croissance » : il fallait se concentrer sur certains secteurs porteurs et régions d'avenir, et non plus rechercher un « équilibre », une dispersion des moyens financiers, un « développement balancé » de toutes les composantes de la vie économique et sociale [235]. Cette option reflète en fait le glissement qui s'était opéré dans la théorie économique du développement. Au concept de « balanced growth » (préconisé, entre autres, par Ragnar Nurske) s'était opposé, dans le courant des années 1950, celui des « pôles de croissance » (François Perroux et Albert O. Hirschman, « unbalanced growth »).

Il serait bien sûr exagéré de rechercher une « théorie économique de développement » cohérente et explicite dans le premier Plan décennal : « l'économie du développement » en tant que branche des sciences économiques, n'en était qu'à ses balbutiements lorsque les praticiens du « développement colonial » mirent au point leurs plans [236]. Cela n'empêche que la fin des années 1940 et le début des années 1950 étaient imprégnés d'un certain « air du temps » en matière de conception du développement, dont on retrouve les traces tant dans la production théorique des « nouveaux » économistes du développement que dans la pratique des décideurs économiques de l'administration coloniale (sans qu'il soit possible, dans le cas belge tout au moins, de retracer des liens directs entre ces deux niveaux).

Un de ces « pionniers du développement » en science économique, Paul Rosenstein-Rodan, a été, dès la seconde moitié des années 1940, « l'un des premiers à se prononcer en faveur de la stratégie de développement reposant sur une ' grande poussée ' (*big push*) faisant appel à la planification gouvernementale pour coordonner et fournir les incitations permettant d'obtenir l'effort simultané d'investissement dans plusieurs branches d'activité complémentaires susceptible de produire une croissance substantielle du revenu national tout en accroissant la taille du marché intérieur. Rosenstein-Rodan s'est également fait l'avocat d'un effort important d'investissement public dans les équipements sociaux. Il considérait que (...) ces investissements en équipements sociaux ou d'infrastructure devaient précéder directement les investissements productifs réalisés par le secteur privé » [237]. En lisant cette longue citation, on ne peut manquer d'être frappé par la similitude entre ces conceptions théoriques et l'idée-force du Plan décennal belge. Comme le fit remarquer J.L. Lacroix, « Les gouvernements (...) font (généralement) de la ' crois-

sance balancée ' comme Monsieur Jourdain faisait de la prose », surtout à cette époque-là [238] ; dans le même ordre d'idées, il ne serait pas inexact de prétendre que le premier plan partait implicitement de la conception de « croissance balancée », en voulant obtenir un développement harmonieux de tous les secteurs et de toutes les régions de la société coloniale (même si, dans la pratique, existèrent les déséquilibres dont nous avons parlé). En 1951, Cornelis [239] préconisait une politique de « décentralisation de l'industrie », alors que quelques années plus tard, un document préliminaire du second plan décennal affirmait de façon catégorique que « le slogan de la décentralisation industrielle semble être définitivement périmé » [240]. Lors de l'élaboration du second plan, on remarqua que le premier plan avait eu tendance à « éparpiller d'une manière uniforme » les investissements [241]. De même, des économistes de la jeune génération critiquèrent l'habitude consistant à « investir au petit bonheur la chance ». Bézy nota en 1959 : « Il faut donc résister à la tentation d'investir par priorité dans les secteurs qui ont fait le moins de progrès ». Partant de ce principe, il condamna la politique des paysanats et d'investissement dans les régions arriérées [242]. Il serait intéressant d'examiner si les auteurs du Programme d'expansion et Bézy, qui préconisaient tous deux la stratégie des « pôles de croissance », eurent la même traduction pratique à l'esprit.

Tableau 2

Dépenses (en milliards de FB) et part respective (en %) des différents programmes du premier et second Plan décennal.

	1950-59		1960-69	
	milliards FB	%	milliards FB	%
Transp. et télécomm.	22,5	46,3	22,0	36,5
Agriculture	3,1	6,4	8,3	13,7
Distr. eau et électric.	5,6	11,7	3,5	5,8
Logement	2,9	6,1	7,0	11,6
Enseignement et santé	7,1	14,6	12,9	21,3
Serv. publ. et éq. adm.	7,3	14,9	6,7	11,1
Total	48,8	100	60,5	100

Quoi qu'il en soit, malgré la similitude des objectifs qui les anima, le second plan se démarqua bel et bien du premier par l'effort accru consenti en faveur de l'agriculture et des services sociaux, comme nous l'apprend le tableau 2 [243].

Les grands bouleversements politiques de 1960 allaient toutefois empêcher la mise en pratique de ce nouveau programme. Ce ne fut qu'en 1963-64, après une période de troubles tragiques, que ce jeune pays put reprendre en main le fil de sa planification économique — mais ceci est une autre histoire [244].

VI. CONCLUSIONS

Le Plan décennal 1950-1959 fut assurément un aspect très important de l'histoire de la colonisation belge au Congo. Malgré sa longueur, notre étude ne réussit qu'à survoler ce vaste sujet : chaque programme du Plan mérite évidemment une analyse approfondie. Il nous a semblé toutefois utile d'en présenter une vue d'ensemble. Reprenons le point de départ, formulé dans l'introduction : qu'entendait-on, dans ce cas-ci, par « développement » et comment comptait-on y arriver ? Le « on » mérite, comme toujours en histoire, d'être explicité : le Plan décennal du Congo belge fut un instrument de gestion conçu et mis au point par l'administration coloniale [245], voulant opérer un changement par rapport à la politique coloniale traditionnelle. Comme le dit Jean-Luc Vellut, l'après-guerre marque une certaine (et relative) « désarticulation » dans le « bloc colonial belge » [246] ; le Plan décennal en est un symptôme et en forme peut-être même le point central.

L'administration coloniale (ou, tout au moins, une partie de celle-ci, devenue dominante), relayée par une fraction progressiste du monde politique, voulut réaliser une nouvelle approche de la société coloniale. Établissant un tableau du Congo où les tons sombres étaient bien présents, ils voulurent opérer des *transformations structurelles* dans la société colonisée. Le social (le « bien-être indigène », pour reprendre un terme de l'époque) ne devait plus être subordonné au « bien-être » des grandes sociétés européennes. Le premier devenait l'objet et le but d'une politique *en soi*, à laquelle devaient être subordonnés d'autres facteurs. L'extraversion de l'économie congolaise devait céder la place à une structure plus robuste, plus autonome, reposant sur une production et un marché intérieurs beaucoup plus vivaces. La transformation de l'agriculture traditionnelle et le déploiement d'une industrie secondaire (évolutions où l'augmentation des revenus africains est à la fois cause et effet), étaient donc les objectifs concrets. Voilà une analyse qui n'était certes pas celle du grand capital privé. Celui-ci n'avait pas demandé de « Plan » dans le sens globalisant qui lui fut donné [247] ; il se montrait méfiant par rapport à ce nouvel instrument de gestion à l'élaboration duquel il n'avait pas été vraiment convié ; il craignait qu'une dérive « dirigiste » pût en

résulter, c'est-à-dire, la fin de sa toute-puissance économique et sociale au Congo.

À la fin de la décennie, ce beau programme était loin d'être passé en pratique. Cela n'empêche que le Plan décennal avait permis de formidables réalisations, surtout dans le domaine infrastructural : il s'agissait là d'un acquis important. Des succès tout aussi évidents avaient été obtenus dans le domaine social : nous avons constaté l'importante augmentation des revenus africains globaux, l'intensification de l'effort médical, hygiénique, etc. Mais, paradoxalement, les années 1950 furent particulièrement belles pour le secteur européen d'exportation et le processus de marginalisation de l'agriculture africaine ne fut pas stoppé, bien au contraire. Par conséquent, les réalisations sociales, obtenues par la conjonction de divers facteurs fortuits (euphorie conjoncturelle, apports exceptionnels mais temporaires de capitaux,...), s'avèrent bâties sur du sable. Loin d'avoir transformé les structures économiques et sociales du Congo dans la direction souhaitée, le Plan semble avoir renforcé les structures existantes, extraverties. Comment expliquer que les buts premiers des concepteurs du Plan contrastèrent avec les résultats finaux ?

Plusieurs facteurs semblent avoir joué. Premier facteur : la nouveauté même de l'action « planificatrice ». En matière d'élaboration de « plans », tout devait être inventé. Le « Plan Franck » de 1921 n'était en aucune manière un précurseur : il ne s'agissait là que d'un programme de dépenses à long terme dans le secteur des infrastructures de transport. Le Plan que nous étudions partait d'une tout autre conception [248] : il fallait, cette fois-ci, élaborer une vision d'ensemble de tous les secteurs de la société, il fallait essayer de coordonner tous les éléments de la vie économique et sociale (sans, bien sûr, instaurer de contrainte directe dans le grand secteur privé), il fallait tenter d'influer sur la dynamique tout entière d'un énorme territoire. À cet égard, force est de constater que la plupart des instruments de gestion techniques faisaient défaut. Les services d'études économiques et de statistique étaient, pour ainsi dire, « sous-développés » ; l'administration n'avait pratiquement aucune expérience en matière de travail coordonné, etc. Cornelis, cheville ouvrière du Plan, déploya beaucoup d'efforts en vue de doter la colonie d'un appareil statistique à la hauteur des tâches nouvelles. Au cours de la décennie 1950, la colonie belge modernisa en effet son appareil bureaucratique et l'étoffa de façon substantielle [249], afin de pouvoir remplir toutes les missions, nouvelles ou accrues, qu'il s'était imposées (en particulier dans le cadre du Plan). Il était donc, dans un certain sens, prévisible que le Plan ne fût pas élaboré sur des bases techniques optimales et que des mécomp-

tes, des défauts de prévision, de coordination, etc., se fussent produits (voir par exemple l'annexe 1). Il est donc également compréhensible que des révisions de l'ampleur de celle de 1954 se soient produites.

Mais ce facteur d'imperfection purement « technique » n'explique évidemment pas tout. Il faut donc tenir compte d'un deuxième facteur. À de nombreux égards, les « planificateurs » sont restés dans les sentiers battus. Bien sûr, le fait même d'élaborer un « plan » public, émanation d'une vision et d'une action *autonomes* du pouvoir étatique, montrait une volonté de sortir des sentiers battus. Mais les divers documents préparatoires du Plan nous montrent que les concepteurs du Plan examinèrent des possibilités allant encore bien au-delà des traditions coloniales. Une suggestion d'influer directement sur la politique de recrutement de main-d'œuvre des grandes entreprises fut notamment discutée, mais ne fut pas retenue. Divers projets furent élaborés en vue de doter le Congo d'organismes parastataux, pouvant exercer une action économique directe. Cette idée fut également rejetée : l'État n'interviendrait donc qu'indirectement dans le secteur productif. Les concepteurs du Plan désirèrent également obtenir une contribution financière directe de la métropole ; encore une innovation qui ne se concrétisa point : le Congo payerait pour son propre développement (facteur qui, comme le craignaient Ryckmans et Pétillon, allait fragiliser la situation financière du pays en fin de décennie et, donc, à la veille de son indépendance). Ce ne fut qu'en toute fin de parcours colonial que la Belgique se décida à intervenir financièrement pour aider sa colonie. Pétillon raconte qu'en 1958 le Congo « demanda (...) un milliard, qu'on commença par lui refuser, pour ne lui consentir, quelques mois plus tard, que 250 millions » et remarque que la véritable assistance financière belge en Afrique Centrale ne débuta qu'après l'indépendance : « Et il y a en cela une justice immanente. Après des décennies de laderie financière à l'égard de sa colonie, voici la Belgique moralement et internationalement acculée à une générosité qui, si la décolonisation n'avait pas été manquée, s'accompagnerait aujourd'hui de souvenirs moins cuisants » [250].

Un troisième facteur peut être mentionné : l'énormité de la transformation structurelle qu'on voulait opérer et la « stratégie de développement » bien particulière qu'on avait en tête. Beau programme que de vouloir transformer le secteur agricole traditionnel, clé de voûte de la grande restructuration mise en chantier ; mais que faire, *hic et nunc*, avec les moyens dont on disposait ? L'on avait à peine entamé quelques expériences à petite échelle, dans le cadre des études agronomiques en cours depuis la fin des années 1930 (les « paysannats ») ; cette

politique de transformation des milieux ruraux serait une œuvre énorme, impossible à opérer immédiatement, et, tout à l'opposé, ingrate et de longue haleine. Par contre, partant d'une conception gradualiste et optimiste de l'enchaînement des facteurs économiques, on jugeait nécessaire ET possible d'investir massivement dans le secteur du transport et de l'énergie. L'effort de « développement » dans ces secteurs semblait être la base indispensable à toute action ultérieure en faveur de l'agriculture. Celle-ci fut donc, dans cette « première phase », mise entre parenthèses ; son « développement » pourrait se réaliser une fois que les fondations infrastructurales seraient jetées.

Il s'agit bien là d'une conception que l'on peut qualifier de « gradualiste et optimiste », car elle part de l'hypothèse que l'action massive menée en faveur de l'infrastructure laissera inchangé le secteur de base, « qui attendra », mais qui sera transformé, une fois que le contexte global sera « modernisé » et que les instruments mêmes de sa transformation seront mieux au point. La dynamique mise en branle par cette action de base sur l'ensemble des facteurs économiques et sociaux semble, de toute évidence, sous-estimée. Le coup de fouet pour le secteur d'exportation des produits primaires, les investissements sociaux en milieu urbain, les distorsions de revenus entre ville et campagne, etc., tous ces facteurs firent que le milieu rural, marginalisé dans cette première phase de « stratégie de développement », se trouva, à l'issue de la période envisagée, soumis à une pression accrue.

Cette conception du développement peut également être qualifiée d'« optimiste » dans un autre sens, plus concret. Cet optimisme-là se rapportait au contexte politique — aspect essentiel pour la réussite d'une telle entreprise à long terme — et était commun au milieu colonial belge tout entier. La fin de la présence belge au Congo n'était pratiquement pas envisagée ou prévisible avant la seconde moitié des années 1950 ; les responsables publics pouvaient donc, sans aucun problème, dresser des plans économiques et sociaux à très longue échéance ; il leur était par conséquent loisible de réserver une attention plus soutenue aux secteurs essentiels, l'agriculture et l'industrie de transformation, dans le cadre du plan décennal qui s'enchaînerait à celui des années 1950 — ce qui fut effectivement fait. Les événements s'affirmèrent, une fois de plus, plus forts que les intentions : la « politique de développement colonial » belge au Congo est entrée dans l'histoire comme un programme où le secteur clé, l'agriculture africaine, ne figure qu'en tant qu'appendice négligé et où les « fondations », les infrastructures de base, ne furent jamais complétées par une construction achevée.

ANNEXE I

Nous reprenons ici, dans sa quasi-intégralité, un document établi fin décembre 1956, par le commissaire au Plan décennal C. Halain, qui avait succédé à Cornelis, appelé à de plus hautes fonctions. Il fournit un aperçu des difficultés rencontrées lors de l'application du Plan et des critiques formulées à l'encontre de celui-ci. Le texte en question était destiné à l'usage interne de l'administration coloniale : au seuil de l'élaboration de second plan décennal, celle-ci soumettait à un examen approfondi l'exécution du premier plan. Ce rapport se singularise par conséquent par la façon critique dont les résultats du Plan sont examinés, tranchant en cela sur les commentaires optimistes et/ou purement énumératifs destinés au public, ce qui confère tout son intérêt au document publié ici. Lieu de conservation : AA, SP, n° 1672.

Quelques réflexions critiques à propos de l'exécution du Plan décennal actuel par C. HALAIN, commissaire au Plan, 22 décembre 1956

INTRODUCTION

Les notes qui suivent font suite au désir exprimé par les participants d'une réunion à laquelle j'avais convié les Directeurs Généraux ainsi que les fonctionnaires spécialement intéressés aux problèmes de développement économique.

Cette réunion, qui eut lieu le 8 octobre 1956, a permis un échange de vues sur les concepts de base du second plan. Les divers points de vue exposés avaient déjà fait l'objet de notes introduites préalablement à la réunion.

La réunion a estimé qu'avant d'aborder l'étude du second plan proprement dit, il conviendrait de procéder à un « examen de conscience » relatif aux *erreurs de base* et aux *difficultés d'exécution* du premier plan.

En ce qui concerne les erreurs de base du premier plan, j'ai estimé ne pas pouvoir suivre certains membres de la réunion demandant une analyse critique du document de base qui, d'après eux, serait « bourré de fautes de logique, d'affirmations gratuites et de thèmes anti-économiques ».

En effet, je suis personnellement convaincu que si le document de base contient des erreurs et des imperfections évidentes, il n'en constitue pas moins un inventaire très réussi de l'économie congolaise vers 1940. Sa critique approfondie ne causerait que perte de temps.

Aussi ai-je accordé plus d'importance à l'étude des difficultés d'exécution du premier plan ainsi qu'aux critiques que ce plan a soulevées de la part du secteur privé.

Pour ce qui est des critiques émanant du secteur privé, je les présente sans com-

mentaire aucun. Car si la réponse à certaines critiques est facile, il n'en reste pas moins vrai que chacune d'elle renferme sa part de vérité que nous ne pouvons refuser de prendre en considération.

La plupart des services intéressés aux divers programmes d'investissements ont ainsi contribué de façon effective à l'établissement de cet « examen de conscience », cependant que d'autres — plus directement intéressés aux réalisations matérielles — ont montré la tendance naturelle à minimiser les erreurs commises, quand bien même la responsabilité de ces déficiences dût être largement partagée.

Les résultats de cet examen ont été réunis dans les chapitres suivants. J'avais envisagé de faire parvenir la présente étude aux Gouverneurs de Province en les priant de la critiquer et de la compléter à la lumière de l'expérience vécue.

À la réflexion, il me semble cependant qu'il serait préférable d'inviter les Gouverneurs de Province à établir une étude critique sur l'exécution du premier Plan sans les engager à se référer à un document de base émanant du Gouvernement Général.

Je suis convaincu que cette manière d'agir provoquera de la part des Provinces des réactions plus spontanées et certainement plus utiles aux personnes qui seront appelées à préparer le second Plan.

Je laisserais aux Gouverneurs de Province un délai de deux mois pour présenter l'étude en question.

Leurs réflexions, jointes à celles ci-annexées, me permettraient de rédiger pour fin mars 1957 un recueil fort complet et objectif relativement aux erreurs et difficultés du premier plan. Le recueil sera d'une utilité incontestable lors de la préparation du second plan.

I. CONSIDÉRATIONS DIVERSES SUR LA CONCEPTION INITIALE DU PLAN DÉCENNAL

Le programme décennal a été élaboré dans sa plus grande partie par les services du Gouvernement Général, dont le travail a été coordonné par un groupe d'étude composé de personnes étrangères à l'Administration d'Afrique.

Le peu de temps disponible pour mener à bien cette préparation n'a pas toujours permis de prendre suffisamment contact avec les services provinciaux, ce qui aurait certainement permis une meilleure adaptation des plans aux situations particulières de chaque région.

Pour certains secteurs un plan n'avait pas été établi. C'était le cas de la réforme pénitentiaire dont le programme n'a été fixé qu'en 1952. La masse des travaux de construction prévue dans le cadre de ce nouveau programme a dû être intégrée par après dans l'ensemble des travaux déjà inscrits au Plan, ce qui ne s'est pas fait sans difficultés.

Le cas contraire s'est présenté pour le programme de consolidation et d'extension des formations médicales. Ce programme existait déjà depuis 1947, et sa réalisation a été intégrée dans le cadre du Plan décennal. Son exécution a été quelque peu freinée : en effet, le Plan décennal n'avait pas prévu les investissements des organisations médicales, philanthropiques ou missionnaires, et avait formulé des prévisions nettement insuffisantes pour les constructions hospitalières européennes. Le plan initial était donc incomplet, d'autant plus que le patrimoine existant avait

été surévalué. Au cours de l'exécution, il a été nécessaire d'adapter les projets à l'évolution particulièrement rapide de certaines régions.

Les déficiences du planning ne sont pas toujours imputables à l'Administration elle-même. En ce qui concerne l'enseignement, par exemple, un plan assez précis avait été établi dès le début, renseignant dans le détail le nombre d'écoles à construire dans chaque catégorie. Mais l'on a dû constater que l'existence de l'enseignement libre missionnaire, et le régime particulier dont il bénéficiait, oppose certains obstacles à une planification objective de l'enseignement (...).

Le manque de préparation du premier Plan décennal a spécialement été nuisible aux différents programmes de développement agricole. Au cours des premières années du Plan le service de l'Agriculture n'a pu qu'expérimenter des formules nouvelles pour l'organisation de l'agriculture indigène, sans pouvoir entamer des travaux provoquant directement une augmentation de la production.

Les auteurs du plan de pêche et de pisciculture manquaient à l'époque des éléments de base pour chiffrer un programme de 10 ans.

En matière de pisciculture, l'accent était mis sur l'étang collectif, à réaliser avec un important effectif européen et indigène salarié. En cours d'exécution, il s'est avéré que l'étang individuel, réalisé en grande partie sans intervention de personnel spécialisé ou rémunéré, répond le mieux au but. De plus, l'organisation et l'équipement de base prévus initialement se sont avérés trop importants.

Il convient de remarquer également que si en 1950 il était conseillé d'introduire la pisciculture dans les milieux agricoles stabilisés d'abord, il s'est avéré par la suite, que l'établissement d'étangs individuels constituait par lui-même un puissant facteur de stabilisation des populations. En ce qui concerne la pêche, le Plan se limitait à une série de mesures d'interdiction et de protection. Au cours de la période décennale, l'étude systématique des grands lacs de l'Est a permis une campagne d'intensification de la pêche dans ces lacs ainsi que dans certains autres biefs poissonneux.

Les auteurs du Plan n'avaient pas prévu un programme général d'investissements pour le développement de la production. L'accent ayant été mis sur l'infrastructure publique, l'on espérait que le secteur privé allait suivre avec les investissements industriels réellement productifs. Ceci ne s'est pas réalisé dans la mesure espérée.

Un effort très remarquable a toutefois été constaté dans le domaine de la production minière : la productivité de la main-d'œuvre a plus que doublé en volume, et plusieurs objectifs de production, assez vaguement définis, ont été dépassés dès 1955-1956.

II. MODIFICATIONS AUX PROGRAMMES EN COURS D'EXERCICE

Au cours de l'exécution des programmes du Plan décennal, des modifications importantes ont été apportées aux programmes initiaux. Ces modifications ont porté sur la suppression de projets inadéquats ou superflus, la réduction de projets trop vastes et l'ajoute de projets nouveaux dont l'opportunité n'avait pas été envisagée lors de la première élaboration du Plan.

A. — Programmes supprimés

Indépendamment de raisons financières, certains programmes ont assez vite été reconnus inadéquats ou superflus, et abandonnés ou limités pour cette raison.

1) Le programme des grandes écoles professionnelles a été partiellement abandonné au profit d'un plus grand nombre d'écoles professionnelles de moindres dimensions mais plus efficaces du point de vue pédagogique.

2) Le programme des ateliers d'apprentissage ruraux a été abandonné en raison de son manque d'efficacité.

3), 4) et 5) (...)

B. — Programmes réduits

Au cours de l'exécution du Plan décennal certains programmes ont dû être réduits pour les raisons exposées ci-dessous.

1) Le programme des grands axes routiers a été sensiblement réduit pour les raisons suivantes :

- exagération manifeste des programmes initialement prévus ;
- coûts unitaires plus élevés que prévu ;
- importance plus grande accordée au réseau routier secondaire.

(...)

C. — Nouveaux programmes ajoutés au cours de l'exécution du Plan

1) La réforme pénitentiaire n'a été mise au programme qu'en 1952.

2) L'Office des Cités africaines, constitué en 1952 en vue de reprendre l'activité des divers offices autonomes (locaux) a été financé par le Plan décennal.

3) Les Écoles d'Administration sont venues s'ajouter au programme de l'enseignement.

4) Suite aux enquêtes économiques effectuées au Kivu et dans le Haut Kibali-Ituri, des programmes de Conversion économique ont été entrepris dans ces régions et intégrés dans le Plan.

5) En 1954, un programme a été prévu comportant la création de deux domaines de chasse par Province. Le but de ce programme est de sauvegarder la faune en tant que source d'approvisionnement en viande pour l'indigène. Ce programme comporte en outre l'installation de camps des Officiers de chasse, afin de permettre la mise en action généralisée de piquets de protection des cultures.

6) L'étude systématique des lacs Kivu-Edouard-Albert ainsi que du Fleuve Congo et de ses affluents n'avait pas été prévue au programme initial qui avait accordé une importance prépondérante à la pisciculture.

III. DIFFICULTÉS DANS L'EXÉCUTION

1) Difficultés de recrutement de personnel européen

Des difficultés de recrutement se sont présentées en ce qui concerne le personnel ayant une formation universitaire et le personnel ayant une compétence bien déterminée. Ces difficultés de recrutement ont été spécialement sensibles lors du démarrage du Plan décennal.

Il en est résulté soit un démarrage au ralenti, soit le lancement de certains programmes (spécialement agricoles) avec du personnel jeune et inexpérimenté. Ceci a conduit à des erreurs d'exécution très coûteuses, tant au point de vue perte d'argent qu'au point de vue perte de la confiance des autochtones. Notons également qu'en ce qui concerne les programmes évoluant dans le milieu rural il a souvent été nécessaire de constituer des équipes (...) dont la mise en route n'était pas toujours facile.

À l'heure actuelle un déficit subsiste pour les catégories de personnel suivantes :

- Les techniciens (travaux publics et agronomie) ;
- Le personnel médical et vétérinaire ;
- Le personnel de surveillance spécialisé dans les travaux publics et télécommunications.

S'il est vrai que le manque de personnel dans certaines catégories n'a pas nécessairement entravé l'exécution proprement dite des programmes, il a été constaté à plusieurs reprises qu'il empêchait la *valorisation* des résultats du Plan.

(...)

IV. DIFFICULTÉS RENCONTRÉES LORS DE L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES DE CONSTRUCTIONS

Le déficit rencontré dans le recrutement des ingénieurs des travaux publics, ainsi que la qualité souvent déficiente des agents des travaux publics engagés sur place ou engagés temporairement, ont provoqué des retards dans l'exécution du programme.

Le manque de personnel qualifié a souvent retardé la préparation des plans et le lancement des adjudications. Une certaine rationalisation aurait été possible par la rédaction de recueils de plans type, spécialement en ce qui concerne les constructions scolaires. Les omissions constatées en ce domaine sont cependant imputables autant au service de l'enseignement, qui ne semble pas avoir suffisamment précisé ses besoins et exigences, qu'au service Travaux Publics qui, en raison du manque de personnel n'a pu s'adonner spécialement à la rédaction de ces plans-type.

Pour des constructions subsidiées, des retards ont fort souvent été causés par l'imprécision des dossiers introduits par les missions.

De sérieuses difficultés se sont présentées pour les constructions de moindre importance, relevant spécialement de la 5ème Direction Générale. Il a souvent été impossible d'intéresser le secteur privé à ces constructions, et les T.P. hésitaient à y affecter un agent qui était de préférence affecté aux constructions plus importantes permettant une meilleure valorisation de ce personnel.

Force a donc été de confier bon nombre de petites constructions au service territorial qui fixait lui-même l'ordre de priorité entre les différents programmes à réaliser. Les petites constructions pour le service vétérinaire et de l'agriculture ont ainsi souvent été sacrifiées.

Pour les constructions en régions éloignées, l'approvisionnement des chantiers en régie a souvent été défectueux.

L'autonomie accordée aux Provinces en matière de gestion des crédits n'a pas

eu que des résultats heureux. L'ordre de priorité fixé par ces autorités ne correspondait pas toujours aux vues des autorités responsables du Gouvernement Général. De plus, des modifications arbitraires des programmes ont été constatées, spécialement en ce qui concerne les constructions médicales, sans que le Gouvernement Général en ait été saisi au préalable.

En ce qui concerne les grandes constructions, divers services ont incriminé l'attitude du service de l'urbanisme dont le goût du grandiose et les préoccupations esthétiques ne tenaient pas suffisamment compte des possibilités budgétaires et des solutions techniques, pratiques et peu onéreuses. Cette attitude a augmenté considérablement le coût de certaines réalisations, a provoqué des réparations coûteuses nécessitées par des procédés de construction plutôt inspirés de l'esthétique que des contingences « tropicales », et a spécialement retardé la réalisation des hôpitaux dans les grands centres. Il a été regretté que cette attitude du service de l'urbanisme était partagée par certains Gouverneurs de Province qui, de ce fait, se sont vu accusés d'une certaine mégalomanie (spécialement pour les constructions médicales en zones urbaines)

Il a été regretté que pour certaines constructions médicales importantes le Département ait confié d'office et sans en référer au Gouverneur Général, l'étude des plans à des architectes de la Métropole. Dans la plupart des cas cette solution, fort coûteuse, a eu les conséquences suivantes :

- retards importants ;
- plans grandioses et inadaptés aux conditions locales ;
- coût des travaux plus élevé que les crédits disponibles.

V. DIFFICULTÉS D'ORDRE ADMINISTRATIF

1) *Les relations entre le Département et le Commissariat au Plan décennal*

Le Plan décennal comportant des travaux à exécuter par les services d'Afrique ainsi que des travaux à exécuter par les parastataux dépendant directement de Bruxelles, il aurait été souhaitable de voir le Commissariat au Plan informé des projets et de l'état d'avancement des travaux dépendant plus directement du Département.

Trop souvent le Commissariat au Plan a dû tirer ces renseignements de la presse.

Les rapports communiqués périodiquement par Regideso, Otraco, OCA et IRSAC sont extrêmement vagues. Ceux présentés par l'INEAC sont complètement dépourvus d'intérêt, et ne permettent aucune vérification.

Il aurait été intéressant de pouvoir disposer de renseignements plus détaillés, permettant par exemple des comparaisons entre le coût de travaux semblables exécutés tant par le Gouvernement que par les parastataux (p.ex. coût comparatif des logements).

2) *Le rôle des Inspecteurs provinciaux du Plan décennal*

Le rôle du Proplan est de coordonner l'activité des divers services provinciaux pour autant qu'elle concerne l'exécution des travaux du plan.

Le Proplan ne peut assumer ce rôle avec quelque chance de succès que s'il possède suffisamment d'autorité et d'ascendant personnel sur les chefs de service qui lui sont égaux ou supérieurs en grade. Pour cette raison le Proplan serait mieux à même de remplir son rôle s'il avait le grade de Directeur.

Il n'a de plus jamais été très nettement défini si le Proplan est inspecteur du Plan pour le compte du Commissaire au Plan ou pour le compte du Gouverneur de Province. En fait, dépendant du Secrétaire Provincial il est en pratique complètement soumis à l'autorité du Gouverneur de Province et ne peut donc relever les erreurs qui se commettent avec l'assentiment de son Gouverneur.

De ce fait l'établissement des priorités pour l'exécution du Plan dépend entièrement du Gouverneur de Province. Il est ainsi constaté que dans certaines Provinces, ce sont toujours les mêmes programmes qui sont remis à plus tard.

L'on peut se demander s'il ne serait pas préférable de prévoir une plus grande indépendance du Proplan vis-à-vis de son Gouverneur. Ne pourrait-il jouir d'une situation comparable à celle du Probudget ?

En ce qui concerne l'activité des Proplans en général, les constatations suivantes ont été faites au cours de l'exécution du Plan :

a) de par l'organisation de leur travail les Proplans sont trop rivés à leur bureau, et ne trouvent pas suffisamment l'occasion de voyager et d'inspecter les travaux en cours. Ils manquent souvent de contact avec les réalités qu'ils doivent suivre, coordonner et stimuler.

b) les rapports des Proplans, adressés au Commissariat au Plan, sont souvent surchargés par l'exposé de difficultés mineures qui normalement devraient pouvoir trouver leur solution à l'échelon Province.

c) la plupart des Proplans ne disposent pas d'un système de fiches ou de tableaux qui leur permettent de connaître à chaque instant la situation de chaque crédit et l'état d'avancement de chaque travail.

VI. APERÇU DES CRITIQUES FORMULÉES PAR LE SECTEUR PRIVÉ SUR L'EXÉCUTION DU PLAN DÉCENNAL

— Critique sur le démarrage trop lent du Plan décennal.

— Répartition des crédits par Province ne tenant compte ni de l'importance économique de chaque province (en participation au revenu national), ni des besoins économiques de chacune d'elles.

D'aucuns voudraient des crédits plus importants pour les Provinces les plus pauvres dont les besoins sont plus grands ; d'autres préfèrent favoriser les provinces riches qui seraient le mieux capables de valoriser une amélioration de leur infrastructure.

— Déséquilibre entre les investissements économiques et sociaux. La critique a été formulée dans les deux sens, mais le plus souvent en insistant sur le poids démesuré des investissements sociaux qui tout en engageant définitivement le Budget Ordinaire ne créent pas directement des richesses nouvelles.

— Adjudications en faveur des soumissionnaires les plus bas, qui par après s'avéraient souvent déficients et entraînaient dans leur faillite bon nombre de petites entreprises saines.

— Adjudications offertes et retirées. Grands projets promis et non retenus...

« Le Plan décennal n'est plus un programme, il vogue au gré des humeurs et des initiatives d'un quelconque collaborateur du Ministre... Le Plan décennal ne doit pas être inamovible... qu'on le change s'il le faut, mais qu'on le change au grand jour et qu'on annonce ce changement pour que le public sache à quoi s'en tenir ».

— Le manque d'information sur les programmes du Plan décennal a suscité de nombreuses critiques, dont voici deux exemples caractéristiques :

« Les réalisations du Plan décennal sont noyées dans un brouillard. Serait-il tellement difficile de faire une mise au point simple et claire, exposant ce qui a été réellement réalisé, et à quel prix, et ce qu'on en espère comme rendement économique ? »

« On comprend mal qu'on laisse circuler sans le moindre démenti officiel des bruits pessimistes concernant certains arrêts de grands travaux.

Le Congo a besoin d'un programme. Non point d'un programme vague, confidentiel, périmé, mais, au contraire, soigneusement étudié, amélioré, constamment mis à jour en fonction des nouvelles données et surtout communiqué régulièrement à ceux qui à juste titre ont le droit de savoir ce que le Gouvernement entend réaliser dans un pays où ils ont investi des avoirs considérables... ».

— Une campagne de critique très âpre a été menée vers la fin de 1955 à l'occasion de la tournée de Monsieur Zimmer, Inspecteur Royal des Colonies ; la réduction des crédits d'engagement opérée à cette occasion a provoqué une vague de pessimisme et de découragement auprès du secteur privé.

— Des critiques ont été formulées au sujet du manque d'organisation et de synchronisation de certains travaux :

« On laisse pourrir sur place d'immenses parcs à matériel routier sans utilisation » ;

« Les 400 millions investis dans la piste de l'aérodrome de la N'Djili sont stérilisés depuis des années à cause du retard mis à la construction de l'aérogare et des autres bâtiments d'exploitation ».

— Les tergiversations en matière de politique des centrales hydro-électriques ont fait l'objet de nombreuses critiques (Luluabourg, Ruzizi, Albertville).

— Le Plan routier original (grands axes routiers) a été qualifié de mégalomanie. De plus, la préférence accordée au développement du réseau routier par rapport au réseau ferroviaire a été critiquée. Certains estiment que la première solution nous rend dépendants de l'importation pour la force motrice (carburants), cependant que l'autre peut se développer sur la base d'une énergie nationale (électricité).

— La dispersion des efforts sur différents axes routiers a été critiquée : « On entame trop de travaux à la fois, et il n'y a aucun axe qui avance de manière à pouvoir être utilisé dans son entièreté endéans un délai prévisible. Il serait préférable de concentrer les efforts sur un même travail afin d'arriver plus vite à un résultat tangible ».

— Il a été dit que les mises au point publiées par le Plan Décennal ou le service de l'information n'étaient pas à la portée du grand public indigène.

— Il est apparu à certains qu'il existe un déséquilibre marqué entre les investissements en faveur des grands centres et les investissements dans le milieu rural. La comparaison est souvent faite entre le « luxe » de la voirie de Léopoldville et l'état d'abandon de certains tronçons du réseau routier à l'intérieur, entre le confort des fonctionnaires des grands centres et la situation matérielle des agents à l'intérieur.

VII. CONCLUSIONS

A. — Sans vouloir faire la synthèse des considérations diverses développées dans les pages ci-avant, il est utile d'énumérer quelques faits d'ordre général qu'il conviendra de prendre en considération lors de l'établissement d'un second plan.

- 1) un plan préparé à l'échelon supérieur uniquement est souvent mal adapté.
- 2) Il convient de consacrer à la préparation d'un Plan le temps qu'il faut ; toute précipitation en ce domaine provoque des difficultés et remaniements au cours de l'exécution.
- 3) un plan doit respecter une certaine harmonie entre les investissements sociaux et les investissements économiques ; il ne peut créer ou renforcer le déséquilibre entre le milieu rural et le milieu urbain.
- 4) un manque de personnel est toujours préjudiciable à la bonne exécution d'un Plan.
- 5) le manque de contact entre les parastataux et le Gouvernement Général nuit à l'exécution et à la conception d'unicité du Plan.

B. — Les conclusions qui précèdent sont applicables au Plan en cours d'exécution qui, du point de vue économique, se borne à amorcer une infrastructure favorable à des investissements ultérieurs et du point de vue social s'est imposé la tâche d'imprimer, avec un rythme plus accusé, l'accès des autochtones à des meilleures conditions de vie.

Ces conclusions sont-elles valables pour toute autre espèce de Plan et en particulier lorsque l'objectif essentiel consiste à créer ou à favoriser des spéculations rentables ?

Il semble bien que, dans ce cas, il ne doive plus en être ainsi.

En particulier, il est vraisemblable que les conclusions reprises sous A, 1 et 3 devront faire place à des conceptions radicalement opposées :

1) L'intervention de l'échelon supérieur sera prédominante dans la préparation du Plan. De plus, le secteur privé, intéressé directement aux réalisations, sera constamment consulté. Cette collaboration entre les représentants du Gouvernement et ceux du secteur privé pourra se faire à l'intervention d'organismes professionnels (chambres de commerce,...), mais, dans de nombreux cas des rapports directs devront s'établir avec les industriels directement intéressés.

2) Il ne sera plus question de faire respecter une certaine harmonie entre les investissements sociaux et économiques. De même, sera-t-on amené à se préoccuper beaucoup moins de maintenir l'équilibre entre le milieu urbain et le milieu rural.

Enfin, il faudra se résigner, dans beaucoup de cas, à se laisser guider par des questions d'opportunité économique même si les projets envisagés ne tiennent que médiocrement compte des conditions humaines (situation démographique,...). En somme, il faudra porter l'action du Plan sur les seules régions présentant des possibilités de développement immédiat.

ANNEXE II

Prévisions de dépenses du Plan décennal de 1949,
des révisions de 1954 et du plan de 1959

(En millions de francs)

RUBRIQUES	Prévisions 1949 (initiales)	%	Prévisions 1954 (révisées)	%	Prévisions 1959	%
I. Dépenses d'investissements à caractère économique.						
Transport : rail	1 263	5,0	4 781	9,9	4 781	9,4
route	6 100	23,8	6 300	13,1	7 355	14,4
eau	4 431	17,4	7 889	16,4	7 465	14,6
air	964	3,8	1 835	3,8	2 270	4,5
Électricité : Forces	1 909	7,5	312	6,3	3 412	6,7
<i>Totaux I</i>	<i>14 667</i>	<i>57,5</i>	<i>23 817</i>	<i>49,5</i>	<i>25 283</i>	<i>49,6</i>
II. Dépenses d'investissements à caractère social.						
Approvisionnement en eau et électricité	1 616	6,3	2 278	4,7	2 285	4,5
Éclairage public	—	—	—	—	133	0,3
Logement pour Congolais	1 900	7,5	4 800	10,0	4 520	8,9
Hygiène et installations médicales	1 972	7,7	3 050	6,4	3 166	6,1
Enseignement pour Congolais	1 838	7,2	2 242	4,7	2 728	5,4
Colonat	266	1,0	354	0,7	302	0,6
<i>Totaux II</i>	<i>7 592</i>	<i>29,7</i>	<i>12 724</i>	<i>26,5</i>	<i>13 134</i>	<i>25,8</i>
III. Développement agricole						
Agriculture indigène	779	3,1	850	1,8	1 049	2,2
Élevage indigène	180	0,7	397	0,8	286	0,6
Pêche et pisciculture	90	0,3	133	0,3	125	0,2
Recherche scientifique et expérimentale :						
Inéac	339	1,3	978	2,0	978	1,9
Irsac	—	—	52	0,1	62	0,1
Substances susceptibles de fournir des carburants	—	—	—	—	25	—
Sylviculture	—	—	187	0,4	175	0,3
Programmes agricoles spéciaux et usines à thé	—	—	—	—	266	0,5
<i>Totaux III</i>	<i>1 388</i>	<i>5,4</i>	<i>2 597</i>	<i>5,4</i>	<i>2 966</i>	<i>5,8</i>
IV. Services publics.						
Urbanisme et bâtiments civils	1 200	4,7	7 674	16,0	8 399	16,4
Entreposage et conservation des produits	250	1,0	200	0,4	129	0,3
Cartographie et géodésie	112	0,5	164	0,3	163	0,3
Géologie et hydrologie	25	0,1	85	0,2	80	0,2
Météorologie et géophysique	28	0,1	90	0,2	105	0,2
Télécommunications	250	1,0	725	1,5	697	1,4
Transports en commun	—	—	—	—	26	—
<i>Totaux IV</i>	<i>1 865</i>	<i>7,4</i>	<i>8 938</i>	<i>18,6</i>	<i>9 599</i>	<i>18,8</i>
<i>Totaux généraux</i>	<i>25 512</i>	<i>100,0</i>	<i>48 076</i> (1)	<i>100,0</i>	<i>50 982</i> (2)	<i>100,0</i>

(1) À ce montant, il y a lieu d'ajouter l'intervention du Fonds du Bien-Etre Indigène (F.B.E.I.), soit 1341 millions pour le Congo belge.

(2) Idem, mais 1343 millions.

Source : La situation économique du Congo belge et du Ruanda-Urundi en 1959. Bruxelles, Ministère des Affaires Africaines, 1960, tableau LXXII.

Notes et Références

[1] Plan décennal pour le développement économique et social du Congo belge, Éd. De Visscher, Bruxelles, 1949, 601 pp.

[2] Signalons également que nous ne traiterons pas le Plan décennal du Ruanda-Urundi mis au point en 1950-51.

[3] Abréviations utilisées dans le texte : AMAE, PW = Archives du Ministère des Affaires Étrangères, Bruxelles, Papiers Wigny ; AA, SP = Archives africaines (conservées au Ministère des Affaires Étrangères), fonds « Secrétariat du Plan décennal » ; KADOC, PD = Katholiek Documentatie- en Onderzoekscentrum, Leuven, Papiers Dequae ; AICB = Association des Intérêts coloniaux belges ; INEAC : Institut national pour l'Étude agronomique du Congo belge.

[4] JEWSIEWICKI, B. 1977. The Great Depression and the Making of the Colonial System in the Belgian Congo. *In* : African Economic History, pp. 153-176 ; CLARENCE-SMITH, G. 1989. The Effects of the Great Depression on Industrialisation in Equatorial and Central Africa. *In* : BROWN, I. (ed.), The Economies of Africa and Asia in the Inter-War Depression, Routledge, London, pp. 170-202.

[5] VANDEWALLE, G. 1966. De conjuncturele evolutie in Congo en Ruanda-Urundi van 1920 tot 1939 en van 1949 tot 1958 (Werken uitgegeven door de Hogere School voor Handels- en Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Gent), Antwerpen-Gent, pp. 17, 30, 36, 62, ...

[6] Les contributions de L. CAHEN et A. LEDERER dans Le Congo belge durant la Seconde Guerre Mondiale. Recueil d'études, Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer, Bruxelles, 1983, pp. 89-129 et 131-212.

[7] L'indice du volume global de la production de l'industrie manufacturière (1947-49 = 100) évolua comme suit : 1929 : 23, 1933 : 17, 1936 : 20, 1940 : 29, 1944 : 59, 1946 : 70. La situation économique du Congo belge en 1952, Ministère des Colonies, Bruxelles, 1953, p. 240.

[8] BAECK, L. 1959. Economische ontwikkeling en sociale structuur in Belgisch-Kongo, Katholieke Universiteit Leuven, Centrum voor Economische Studiën, Leuven, p. 195.

[9] PEEMANS, J. Ph. 1975. Capital Accumulation in the Congo Under Colonialism : the Role of the State. *In* : DUIGNAN, P. & GANN, L. H. (eds.), Colonialism in Africa 1870-1960. Vol. 4. The Economics of Colonialism, Cambridge, U, p. 192. Voir également les remarques d'un observateur contemporain : VAN WING, J. (R.P.) 1945. La situation actuelle des populations congolaises. *Bull. Séanc. Inst. r. colon. belge*, 16 (3), pp. 584-605 : il brosse un

« tableau assez sombre » : « La fermentation sociale actuelle est, comme la fièvre, l'indice d'un état de déséquilibre de l'organisme social ».

[10] ZIMMER, M. 1988. Les finances coloniales jusqu'en 1960 et leurs conséquences, *In* : FRANK, M. (éd.), Histoire des finances publiques en Belgique. Tome 4 (2). La période 1950-1980, Bruylant, Bruxelles, p. 935.

[11] CORNELIS, H. A. A. 1983. Belgisch Congo en Ruanda-Urundi tijdens de Tweede Wereldoorlog. De economische en financiële situatie, *In* : Le Congo belge durant la Seconde Guerre Mondiale, *op. cit.*, pp. 51-87.

[12] CONSTANTINE, S. 1984. The Making of British Colonial Development Policy 1914-1940, London, Cass, 326 pp. ; COQUERY-VIDROVITCH, C. 1990. La colonisation française 1931-1939. *In* : Histoire de la France coloniale, tome 2. 1914-1990, Armand Colin, Paris, pp. 247-248 ; MARSEILLE, J. 1984. Empire colonial et capitalisme français, Albin Michel, Paris, pp. 265-268.

[13] SIEBERG, H. 1985. Colonial Development. Die Grundlegung moderner Entwicklungspolitik durch Grossbritannien 1919-1949. *In* : Beiträge zur Kolonial- und Überseegeschichte, 31, Wiesbaden, Steiner, 736 pp. ; AGE-
RON, Ch. R. De l'Empire à la dislocation de l'Union française (1939-1956). *In* : Histoire de la France coloniale, vol. 2, pp. 449-453 ; NICULESCU, B. 1958. Colonial Planning. A Comparative Study, Allen & Unwin, London, 208 pp.

[14] STENGERS, J. 1957. Combien le Congo a-t-il coûté à la Belgique ? *Mém. Acad. r. Sci. colon.*, Cl. Sci. mor. et polit., n.s., 11 (fasc. 1), pp. 87-97. Pour un résumé commode des réalisations du « Plan Franck », voir VAN LEEUW, L. 1932. L'histoire des Travaux Publics du Congo belge, d'après les budgets, *Bull. techn. Union Ingén. sortis des Écoles spéciales de Louvain*, pp. 3-31.

[15] MARSEILLE, J. 1984. Empire colonial, *op. cit.*, pp. 326-328.

[16] Les archives du Gouvernement général du Congo, conservées aux Archives de l'État à Beveren-Waas, ne sont pas accessibles, vu leur état de conservation. Les archives des cabinets ministériels n'ont pas été conservées systématiquement par les services d'archives du Ministère des Colonies.

[17] RYCKMANS, P. 1946. Étapes et jalons, Larcier, Bruxelles, pp. 201-225. Le rôle exact de Ryckmans dans la genèse de l'idée planificatrice doit encore être creusé. Jacques Vanderlinden, professeur à l'Université Libre de Bruxelles, qui prépare une biographie de Ryckmans, m'a fait savoir — ce dont je le remercie — que les volumineux papiers privés (non encore inventoriés) de celui-ci ne semblent pas contenir de documents se rapportant à notre sujet. Sur Ryckmans cf. NORTON, W. B. 1978. Pierre Ryckmans (1891-1959). *In* : GAAN, L. H. & DUIGNAN, P. (Eds.), African proconsuls, The Free Press, New York, pp. 391-411.

[18] VELLUT, J.-L. 1982. Hégémonies en construction : articulations entre État et entreprises dans le bloc colonial belge (1908-1960), *Rev. canad. des Études africaines*, 16, pp. 313-330 et VELLUT, J. L. 1983. Articulations entre entreprises et État : pouvoirs hégémoniques dans le bloc colonial belge (1908-

1960). In : Actes du colloque « Entreprises et entrepreneurs en Afrique, XIX^e et XX^e s. », L'Harmattan, Paris, vol. 2, pp. 49-79. Ces travaux contiennent une bonne analyse des liens existant traditionnellement entre grand capital privé et administration coloniale.

[19] PÉTILLON, L. 1985. Récit. Congo 1929-1958, Renaissance du Livre, Bruxelles, p. 144.

[20] H. Cornelis, né en 1910, docteur en Sciences commerciales de l'Université de Gand. Carrière : Who's who in Belgium and G.D. of Luxemburg, Bruxelles, 1962, p. 178 ; et, plus détaillé : Personnalités d'aujourd'hui, II (févr.-mars 1959), p. 23. Portrait : PÉTILLON, L. 1985. Récit, p. 337. Voir également dans les archives filmiques de la radio-télévision belge d'expression néerlandaise, BRTN, l'émission qui lui fut consacrée le 3 mars 1971, « Ten huize van... H. Cornelis ».

[21] ROSIER, B. 1986. (éd.), Wassily Leontief. Textes et itinéraire, La Découverte, Paris, en part. pp. 87-88.

[22] Conversation de l'auteur avec H. Cornelis, le 8 juillet 1991. Je tiens à remercier Monsieur Cornelis de son aimable accueil.

[23] CORNELIS, H. 1947. De koloniale begroting tegenover de conjunktourschommelingen, *Tijdschrift voor Economie en Sociologie*, 3 (dec. 1947), p. 501 ; CORNELIS, H. 1944-45. Developments in Colonial Policy, *Kongo-Overzee*, 10-11, pp. 115-126.

[24] Par exemple — le sujet doit évidemment être creusé — : *Rev. colon. belge*, 1 (6) (1^{er} janvier 1946), p. 15 ; 1 (10) (1^{er} mars 1946), p. 13 ; VEL-LUT, J.-L. 1985. Originalités et limites de l'industrie manufacturière au Congo belge. In : Les Belges à l'étranger, UROME, Bruxelles, p. 127. Voir, en général, VANDERLINDEN, R. 1946. Possibilités de développement des industries secondaires au Congo. *Bull. Séanc. Inst. r. colon. belge*, 17, pp. 416-429.

[25] DE BAUW, A. (président du Comité Cotonnier Congolais) 1945. Avons-nous un programme colonial ?, *Rev. colon. belge*, 1 (1, 15 octobre 1945), pp. 4-7 : « Je suis de ceux qui, dès décembre 1943, réclamaient l'élaboration d'un programme de développement et d'action sociale. (...) Rien ne me satisferait plus que d'être mis en présence de programmes semblables (= plans de développement britanniques, G.V.) dressés par nos autorités coloniales ».

[26] Voir la notice de LAUDE, N. 1987. In : *Biographie belge d'Outre-Mer*. Tome 6, Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, Bruxelles, col. 130-134.

[27] DE BRUYNE, E. 1946. Koloniale problemen voor morgen, *Standaard*, Antwerpen, pp. 74-79.

[28] DE BRUYNE, E. 1952. In : *Annales parlementaires, Sénat, 1951-52, 7.V.1952*, p. 1211 ; PÉTILLON, L. Récit, *op. cit.*, p. 164. Notons également qu'un ouvrage écrit en 1944-45 préconisait une politique économique basée sur les concepts de timing et planning : VAN DE PUTTE, M. 1946. Le Congo belge et la politique de conjoncture, *Mém. Inst. r. colon. belge*, Sect. Sci. techn., 4 (fasc. 4), pp. 99-114.

[29] GODDING, R. 1949. Politique coloniale et principes libéraux. *Le Flambeau*, pp. 241-249. « Aux audaces fécondes de l'initiative privée, on prétend substituer, au Congo comme ailleurs, un 'planisme' d'inspiration dirigiste. Quand j'étais ministre des Colonies, on m'a parfois reproché de ne pas sacrifier à la mode du jour, et de ne pas avoir de 'plan'. Un 'plan' ! Mais c'est la chose la plus facile à établir — sur papier ! La difficulté ne commence que lorsqu'il s'agit de l'exécuter — et les 'plans' sont plus fragiles aux colonies qu'ailleurs ».

[30] Conversation de l'auteur avec Cornelis, 8 juillet 1991.

[31] Voir par ex. son fameux discours de 1947, très critiqué dans les milieux du grand capital : Congo belge. Conseil de Gouvernement. Discours du vice-gouverneur-général L. Pétilion, Léopoldville, 1947, pp. 44-94 et PÉTILLON, L. 1967. Témoignage et réflexions. Renaissance du Livre, Bruxelles, pp. 123-133.

[32] P. Wigny (1905-1986) avait été secrétaire général du Centre d'Études pour la Réforme de l'État (1936-) et fut un des artisans du nouveau programme du parti social-chrétien rénové de 1945. Voir notice biographique in GAUS, H. (red.) 1989. *Politiek biografisch lexicon van de Belgische ministers en staatssecretarissen 1960-1980*, Standaard, Antwerpen, pp. 1247-1255 ; et évidemment, en premier lieu, la notice de STENMANS, A. 1989. Baron Pierre Wigny, *Bull. Séanc. Acad. r. Sci. Outre-Mer*, n.s., 34 (1988-1), pp. 84-107 (avec bibliographie). Voir également HARMEL, P. 1988. Notice sur Pierre Wigny. In : *Annuaire de l'Académie royale de Belgique*, 154 (1988), pp. 137-158. Les papiers privés de Pierre Wigny, conservés par ses fils, le baron P. H. Wigny et M. Damien Wigny, ne semblent malheureusement pas contenir de documents relatifs à notre sujet.

[33] Signalons également qu'en 1947, une mission sénatoriale au Congo avait mis en avant la nécessité d'un nouveau type d'approche des problèmes coloniaux, centré sur les besoins de l'économie indigène (rapport de De Bruyne, que nous venons de rencontrer plus haut) : Sénat de Belgique, Rapport de la mission sénatoriale au Congo (...), Bruxelles, 1947, pp. 194-197.

[34] AMAE, PW, n° 13 925, « Note sur l'article « Le Plan décennal »... », P. Wigny, s.d. et « Exposé fait au Conseil de Cabinet... ».

[35] AMAE, PW, n° 13 925, Journal de voyage de Wigny, 21 juin et 2 juillet ; AA, SP, n° 1536-16/00, PV 1 et 2 juillet 1947.

[36] Il s'agissait de Thomas Van der Plancke et Desclée de Maredsous, personnes suggérées par l'influent économiste de l'Université Catholique de Louvain, L. H. Dupriez (témoignage de H. Cornelis, 8 juillet 1991). Des demandes effectuées auprès des héritiers de feu L. H. Dupriez, en possession de ses papiers privés, n'ont pas permis de dégager des documents précisant ce point ou retraçant le rôle éventuel de celui-ci lors de l'élaboration du Plan.

[37] Cornelis lui-même se définit comme un « homme de gauche » (Archives BRTN, émission citée du 3 mars 1971). Il serait, comme nous l'avons dit,

le dernier gouverneur général du Congo, mais également le premier à porter l'étiquette « socialiste » (YOUNG, C. 1988. Introduction à la politique congolaise, CRISP, Bruxelles, p. 98). Il était connu en outre pour ses opinions « flammingantes », ce qui lui causa certains ennuis. Cornelis affirma également avoir été profondément influencé par Ryckmans (émission citée).

[38] KADOC, PD, n° 500, Pétillon à Wigny, 15 octobre 1947 et Wigny à Pétillon, 10 novembre 1947.

[39] AA, SP, n° 1536-16/00, « Rapport à M. le Ministre des Colonies sur l'état d'avancement des travaux du Plan décennal », PS/GE/Doc. 26, 15 avril 1948, p. 21 ; « Note pour M. le Secrétaire Général », 18 mai 1948 ; AA, SP, 1532, « Le développement de l'agriculture indigène », 16 septembre 1948.

[40] KADOC, PD, n° 500, Wigny à Spaak (premier ministre), 25 mars 1949 ; Wigny à Sépulchre et Jambers (des journaux *L'Essor du Congo* et *Courrier d'Afrique*), 27 mai 1949 ; à Joris (président de la Commission des Colonies de la Chambre), 29 novembre 1949.

[41] AA, SP, 1536-16/00, « Note du Chef de Cabinet du GG sur le Plan décennal », PS/GE/Doc. 9, 23 décembre 1947.

[42] AMAE, PW, n° 13 925, Wigny à Desclée de Maredsous, 30 avril 1948.

[43] Il n'existe malheureusement pas d'étude scientifique sur cette importante organisation, fondée en 1916 et qui, avec ses 250 membres effectifs et 88 membres adhérents en 1959, regroupait pratiquement toutes les sociétés coloniales. Voir *Courrier hebdomadaire du CRISP*, I (1959 n° 19), pp. 3-4 et une notice historique établie par VAN DER LINDEN F. & BRUNEEL, L. (resp. secrétaire général et président de l'AICB) et publiée dans le *Bull. Soc. belge d'Études et d'Expansion*, 1954. Signalons l'existence aux AA de l'important fonds des « Papiers Bruneel », constitué de très riches archives concernant l'AICB pendant les années 1950, ainsi que le fonds « Cédiom », au Musée royal d'Afrique Centrale à Tervuren, qui lui aussi contient de nombreux dossiers de l'AICB.

[44] AA, SP, n° 1549-00/15 E, « Commission du Plan décennal. Réunion du 22 juin 1948 ».

[45] Par ex. AA, SP, id., F. Van der Linden (secrétaire général de l'AICB) à Gorlia (secrétaire général du Ministère des Col.), 8 juin 1948 : voir également KADOC, PD, n° 500.

[46] AA, SP, n° 1536-16/00, « PV de la réunion tenue dans le Cabinet de M. Le Ministre à Bruxelles », n° 18, 2 décembre 1948 ; collection personnelle de l'auteur, note « Plan décennal », memento de la réunion administration-AICB, 7 janvier 1949.

[47] AA, SP, n° 1535, G. Verriest (directeur général au Ministère des Colonies) à Wigny, 30 mars 1949 ; n° 1549/00/15 E, « Union Professionnelle des Producteurs d'Oléagineux du Congo Belge. Réponse au questionnaire remis à

l'UP par l'AICB », 30 septembre 1948 : 10 des 28 firmes-membres n'ont pas répondu.

[48] KADOC, PD, n° 500, « Commission du Colonat. Séance plénière du 20 mai 1949 » ; Jungers (gouverneur général) à Wigny et *vice versa*, 10 et 18 mars 1949.

[49] PÉTILLON, L. 1985, Récit, *op. cit.*, p. 228.

[50] J.S., Plan et développement au Congo, *In : Études congolaises*, 4 (mai 1963), pp. 1-24 ; VERHAEGEN, G. 1979. La planification au Zaïre, *In : BREITENGGROSS, J. P. (éd.), Planification et développement économique au Zaïre (Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde, Bd. 16)*, Deutsches Institut für Afrika-Forschung, pp. 15-45 ; COMELIAU, Chr. Conditions de la planification du développement. L'exemple du Congo (Recherches Africaines de l'IRES, vol. 7), Mouton, Paris-La Haye, p. 58. Ajoutons deux récents mémoires de licence en Sciences Politiques inédits : DEPESTEL, M. 1987. Aspekten van het grondstoffenbeleid van België in Kongo 1945-55. De wording en de uitvoering van het Tienjarenplan, Rijksuniv. Gent, Gent et VANDERPOORTEN, L. 1990. Het economisch beleid van de koloniale overheden in Belgisch Kongo in de jaren '50 : het « Tienjarenplan », Vrije Universiteit Brussel, Brussel.

[51] AA, SP, n° 1536-16/00, « Projet d'aide-mémoire à l'intention du groupe d'études du plan », PS/GE/Doc. 1, 8 décembre 1947. Ces passages ne furent pas restitués dans l'ordre qui était le leur dans ce document.

[52] Plan décennal, pp. XV-XVI. Les théories du « dualisme » (par exemple J. H. Boeke), étaient en voie de formation à cette époque (voir SZENTES, T. 1986. Economie politique du sous-développement. L'Harmattan, Paris, pp. 79ss.).

[53] AA, SP, n° 1536-16/00, « Plan décennal. Introduction », s.d., p. 10 ; Plan décennal, p. XXI.

[54] AA, SP, n° 1536-16/00, « PV des réunions tenues dans le cabinet de M. le GG à Léopoldville », 1^{er} juillet 1947.

[55] AA, SP, n° 1534-14/00, « Problèmes généraux relatifs au développement industriel », par HERS, J. (chargé de mission), s.d. Voir, du même, également AA, SP, 1533, « Note concernant le ' Plan décennal-PS/GE/Progr. 24 ' », s.d.

[56] M. Alain Stenmans fait toutefois remarquer que « abstraction faite du caractère un peu dogmatique et outrancier de (cette) note (...), le jugement qu'(elle) contenait sur les défauts du système économique en vigueur au Congo à cette époque ne constituait pas, à mon avis, un « cas isolé » ; dans le cadre d'analyses plus pondérées et rendant justice aux aspects positifs de l'action des sociétés, de hauts responsables (...) faisaient des observations très semblables sur la nécessité de développer le Congo pour lui-même et, avant tout, au profit de ses habitants » (note de M. Stenmans à l'auteur, janv. 1993).

[57] DRACHOUSSOFF, V. 1965. Agricultural Change in the Belgian Congo 1945-1960, *Food Research Institute Studies*, 5, p. 152.

[58] AA, SP, n° 1533, note « Définitions du paysannat indigène ».

[59] DRACHOUSOFF, V. 1965. Agricultural Change..., *op. cit.*, p. 153.

[60] Signalons quelques études synthétiques de l'époque : Contributions à l'étude du problème de l'économie rurale indigène au Congo belge. *Bull. agric. Congo belge*, 43 (1952), 267 pp. ; STANER, P. 1955. Les paysannats indigènes du Congo belge et du Ruanda-Urundi, *ibid.*, 46 (juin 1955), pp. 467-558 ; STANER, P. 1953. Le développement rural au Congo belge et au Ruanda-Urundi. Institut international des Civilisations différentes (INCIDI). Programmes et plans de relèvement rural en pays tropicaux et sub-tropicaux, INCIDI, Bruxelles, pp. 128-139 ; ainsi que des études historiques récentes : JEWSIEWICKI, B. 1980. African Peasants in the Totalitarian Society of the Belgian Congo. *In* : KLEIN, M. A. (ed.), Peasants in Africa, Sage, Beverly Hills, pp. 45-75 ; JEWSIEWICKI, B., 1983. Modernisation ou destruction du village africain : l'économie politique de la modernisation agricole au Congo belge, *Cahiers du CEDAF*, pp. 19 et 51-53 ; FOUTRY, V. 1982. Een koloniaal ontwerp voor platelandsontwikkeling : het paysannat indigène. *In* : DOOM, R. (ed.), De mensen van de houten vis. 18 opstellen over ontwikkeling (*Unctad-Schriften*, 6), Vereniging voor de Verenigde Naties, Gent, pp. 419-432.

[61] AA, SP, n° 1532 et 1533.

[62] AA, SP, n° 1536, « PV... Léo », n° 39, 11 juin 1948, « PV... Bruxelles », n°s 19, 20 et 24, 13, 16 et 30 décembre 1948 : « Une telle généralisation est inopportune, puisque cette méthode de culture extensive rationnelle n'est qu'un stade intermédiaire entre la culture extensive primitive et les méthodes de culture intensive » ; « Considérations sur le Plan décennal », 28 août 1948 : la station d'expérimentation de paysannat de l'INEAC à Bambesa « passera dans les annales de la Colonie comme une curiosité, à l'égal des phalanstères d'antan ».

[63] AA, SP, n° 1533, « Progr. d'organ. de l'économie agricole indigène », P. Staner, 2 septembre 1948 ; « Le développement de l'économie agricole indigène », 16 septembre 1948, pp. 5-6 ; voir également n° 1532, « Plan déc. agriculture », C.D.M., 11 avril 1948. PÉTILLON, L. 1979, rappelle l'immensité de la tâche de transformation agricole dans « Courts métrages africains pour servir à l'histoire », Renaissance du Livre, Bruxelles, pp. 221-222.

[64] HOGENDORN, J. S. & SCOTT, K. 1981. The East African Groundnut Scheme : Lessons of a Large-Scale Agricultural Failure, *In* : African Economic History, pp. 81-115.

[65] AA, SP, n° 1533, note du 16 septembre 1948 citée, p. 3.

[66] Plan décennal, p. 393.

[67] Coll. pers., « Plan décennal. Observations sur le plan d'économie rurale », mars 1949, pp. 5-7 ; voir aussi « note de M. de Bellefroid », « AICB. Examen du plan d'économie rurale. Réunion du 9 mars 1949 ». Van den Abeele, directeur-général du ministère des Colonies, reconnu devant les responsables de l'AICB « que le secteur privé avait raison de s'étonner de ce que

ses intérêts n'étaient mentionnés nulle part ». Il assura en outre l'AICB « que le Plan n'était nullement dirigé contre les activités agricoles existantes. Le fait qu'il n'en était pas fait mention ne veut pas dire qu'elles sont négligées ». Note (confidentielle) de l'AICB « Plan décennal », P. Le Bœuf, 8 avril 1949.

[68] JEWSIEWICKI, B. 1983. Capitalisme par procuration et industrialisation sans entrepreneurs ; la petite entreprise au Congo belge, 1910-1960. In : Actes du colloque « Entreprises et entrepreneurs en Afrique, XIX^e-XX^e s. », L'Harmattan, Paris, vol. 2, pp. 81-100 et, plus spécialement dans le domaine agricole : JEWSIEWICKI, B. 1979. Le colonat agricole européen au Congo belge, 1910-1960 : questions politiques et économiques, *J. Afr. History*, 20, pp. 559-571.

[69] WIGNY, P. 1958. Le Parti Social-Chrétien devant le colonat. *Eurafrica*, 2, pp. 13-14.

[70] AA, SP, n° 1533, « Note de la section colonisation au sujet de la colonisation agricole », PS/GE/Mémo 6, s.d., p. 5.

[71] AA, SP, n° 1533, doc. cité à la note précédente, p. 7 ; n° 1536-16/00, PV... Léo, n° 3, 13 décembre 1947 et n° 12, 23 janvier 1948.

[72] Plan décennal..., pp. 91-109. Bien que ce texte annonçât (p. 92) que « les autorités (...) favoriseront résolument la colonisation de peuplement », il ajouta aussitôt « qu'il ne peut être question d'introduire au cours des prochaines années un nombre massif de colons blancs atteignant, par exemple, plusieurs dizaines de milliers » (p. 93). Le Plan prévoyait une aide publique pour l'installation de quelque 500 colons agricoles et 50 colons s'adonnant à l'élevage, ainsi que des interventions pour quelque 250 maisons destinées à des colons dans le domaine artisanal ou commercial (pp. 108-109). Rappelons — aspect significatif ! — que les petits agents économiques belges au Congo se plaignirent du fait qu'ils n'avaient pas été consultés à l'occasion de l'élaboration du Plan (voir note 48).

[73] AA, SP, n° 1534-14/00, « Développement industriel », Ch.D.M. (= Desclée de Maredsous, voir note 36).

[74] AA, SP, n° 1534-14/00, « Développement industriel », SPD/CP/Doc. 6, 19 janvier 1949.

[75] Voir par exemple VAN DE VELDE, M. 1936. Économie belge et Congo belge, Anvers, pp. 108-110. Mais signalons d'autre part que l'on parlait d'une industrialisation possible au Congo dès les années 1920 : le « plan Van Deuren » prévoyait de grands travaux d'infrastructure et la création de centrales hydro-électriques dans le bas-Congo, permettant la naissance de grandes industries électro-métallurgiques et électro-chimiques (VAN DEUREN, P. 1928. Aménagement du Bas-Congo. Création d'un nouveau port de mer. Canalisation du fleuve dans les cataractes. Houille blanche et développement industriel, Bruxelles).

[76] Voir par ex. VAN BILSEN, J. 1950. De industrialisatie van Congo, een

twistpunt tussen Moederland en Kolinie ?, *Meded. Afrika-Instit.* (Rotterdam), 4 (avril 1950), pp. 79-82.

[77] Par ex. AA, SP, n° 1534-14/00, « Problèmes généraux relatifs au développement industriel », PS/GE/Mémo 8, p. 6 et CORNELIS, H. 1950. Les relations économiques entre la Belgique et le Congo Belge, *Bull. Soc. belge d'Études et d'Expansion*, janv.-févr. 1950, p. 58.

[78] Étudiant le cas de la France, Jacques Marseille souligne également le contraste entre l'attitude « frileuse » d'un « capitalisme besogneux » et l'attitude plus ouverte d'un « capitalisme sûr de lui » « qui voit (...) dans l'empire l'occasion de hâter le 'redéploiement' et d'étendre ses initiatives au marché mondial » (MARSEILLE, J. 1984. *Empire colonial*, *op. cit.*, p. 257).

[79] « Le moment semble venu d'envisager positivement la création d'une pareille industrie. L'État est disposé à appuyer largement (sa) mise sur pied ». AA, SP, n° 1534-14/00, « Dév. ind. », 19 janvier 1949, p. 12 ; également n° 1543, Thomas à Robillard (Union Minière), janvier 1948 ; Plan décennal, p. 471.

[80] AA, SP, n° 1536-16/00, « Rapport à M. le Ministre des Colonies sur l'état d'avancement des travaux du Plan décennal », PS/GE/Doc. 26, 15 avril 1948, p. 3.

[81] En particulier la question douanière : « Il ne paraît pas psychologiquement souhaitable d'inclure cet aspect de la question dans le Plan officiel, car il risquerait de mécontenter l'industrie métropolitaine ». AA, SP, n° 1534-14/00, « Dév. ind. », 19 janvier 1949. Le régime de la « porte ouverte » imposé au Congo belge par divers accords internationaux limitait en outre les possibilités d'une politiques douanière protectrice. Un passage repris dans un des premiers documents à Léopoldville s'y rapportant fut rapidement supprimé : « Le régime de la porte ouverte est d'ailleurs un obstacle sérieux à une politique de défense » (AA, SP, n° 1536-16/00, « Projet d'aide-mémoire (...) », p. 7 ; supprimé par « PV... Léo », n° 2, 11 décembre 1947).

[82] AA, SP, n° 1534-14/00, « Dév. ind. », 19 janvier 1949.

[83] AA, SP, n° 1534-14/00, « Problèmes généraux relatifs au développement industriel », PS/GE/Mémo 8, s.d., pp. 10-11.

[84] Voir COWEN, M. 1984. *Early Years of the Colonial Development Corporation : British State Enterprise Overseas During Late Colonialism. African Affairs*, 83, pp. 63-75.

[85] AA, SP, n° 1536-16/00, « PV... Léo », n° 16, 20 février 1948.

[86] AA, SP, n° 1534-14/00, « Dév. ind. », SPD/CP/Doc. 6, 19 janvier 1949. Voir également n° 1535, « Note sur la technique de financement du Plan », M. Masoin, 3 juin 1948.

[87] AA, SP, n° 1533, « Société pour le Développement de l'Économie Indigène », SPD/CP/Doc. 7, 28 janvier 1949. L'on envisagea également la création d'une « Banque Indigène » (AA, SP, n° 1535, « Note concernant l'organisation du crédit indigène », PS/GE/Doc. 29, 8 avril 1948). Divers mécanis-

mes financiers parastataux avaient déjà vu le jour ou allaient être créés : « Fonds spécial de crédit agricole indigène » (1941 et 1951), « Société de Crédit au Colonat et à l'Industrie » (1947), « Caisse d'Épargne du Congo Belge » (1951). Cf. DE GREEF, G. & RÉGNIER, R. 1957. Problèmes du crédit à l'économie indigène, *Rev. Inst. Sociol.*, pp. 41-73.

[88] AA, SP, n° 1535, « Troisième note relative au financement du Plan déc. », P. Van der Plancke, 11 avril 1949 : « Nous avons envisagé jadis la création d'un Fonds de Développement Colonial, auquel aurait été confié le financement et peut-être même l'exécution d'un certain nombre de projets. Après examen approfondi de la question, il ne nous semble pas que l'idée doive être retenue actuellement » (p. 39).

[89] Coll. pers. de l'auteur, « Note pour M. l'Administrateur-Délégué de la Compagnie du Congo pour le Commerce et l'Industrie », A. De Boeck, 7 février 1949.

[90] Coll. pers., « Plan décennal. Réunion de la Commission le mercredi 26 janvier 1949 », p. 4.

[91] Conversation avec l'auteur, 8 juillet 1991.

[92] Bull. AICB (15 avril 1949), pp. 115-116. Voir également AA, Papiers Bruneel, n° 3808-15, « Comm. des Industries de Transf. de l'AICB. Réunion du 29 mars 1955 ».

[93] Coll. pers., « Plan décennal Dév. ind. », s.d.

[94] Coll. pers., note de la Comp. du Congo pour le Commerce et l'Industrie, n° 293/1/ADB/IL, « Plan décennal Dév. ind. », s.d. ; AA, SP, n° 1549-00/15, « Plan décennal Comm. des Industries de Transformation (de l'AICB) », s.d. et « Comm. du Plan déc. Note », 26 juin 1948.

[95] CORNELIS, H. 1953. Le Plan décennal du Congo belge, *L'Armée - La Nation* (1^{er} janvier 1953), p. 33.

[96] Aspect qui a été souligné par Cornelis lui-même, conversation du 8 juillet 1991.

[97] Programme d'expansion économique et sociale du Congo belge, s.l., s.d. (1960), 31 fasc. dactylographiés. Un exemplaire se trouve à la Bibliothèque africaine, rue Belliard, à Bruxelles (cote 30.040/D) ; AA, SP possède de nombreux dossiers relatifs à son élaboration.

[98] AA, SP, n° 1536-16/00, « Note pour M. le Secrétaire général », 18 mai 1948, p. 16 ; projet d'introduction au Plan déc., s.d., p. 6 : « Le transport et l'énergie sont deux éléments qui doivent provoquer le développement, multiplier les possibilités ».

[99] AA, SP, n° 1536-16/00, « Projet d'aide-mémoire... ».

[100] Coll. pers., « Plan déc. Réunion de la Comm. le mercredi 26 janvier 1949 », pp. 2-3. Voir le programme établi in Plan décennal, pp. 304-315.

[101] AA, SP, n° 1536-16/00, « PV... Bruxelles », n° 1, 2 mars 1948 ; n° 1529, « Programme de liaisons ferrées au Congo », PS/GE/Progr. 10-Rev. 1, 15 mars 1948, p. 1.

[102] HUYBRECHTS, A. 1970. Transports et structures de développement au Congo, *Recherches Africaines de l'IRES de l'Université Lovanium de Kinshasa*, 12, Mouton, Paris-La Haye, pp. 35-42 ; TSHUND'OLELA, E. 1987. Motor Transport in a Developing Area : Zaïre, 1903-1959, *In* : BARKER, Th. (ed.), *The Economic and Social Effects of the Spread of Motor Vehicles*, Macmillan, London, pp. 237-255.

[103] Plan décennal, p. 139.

[104] AA, SP, n° 1536-16/00, « PV... Bruxelles », n° 10, 28 octobre 1948 ; voir également n° 1533, « Note concernant le ' Plan décennal PS/GE/Progr. 24 ' », J. Hers, s.d. : « Il serait souhaitable que (le programme d'infrastructure) soit conçu largement, et réellement en fonction de l'économie indigène, et non seulement du colonat ou des industries européennes locales ».

[105] KADOC, PD, n° 500, Wigny à Jungers, 27 décembre 1949 ; WIGNY, P. 1949. Communication du Ministre des Colonies à l'Institut royal colonial. *Bull. Séanc. Inst. r. colon. belge*, 20, pp. 781-782 : « Des critiques ont été énoncées (...). Les routes ne doivent-elles pas être simplement les voies d'alimentation, soit du chemin de fer, soit de la rivière ? L'objection se fonde sur une méprise. On ne construira que les tronçons justifiés actuellement par le trafic (...). Mais il est raisonnable que ces tronçons épars en cours d'exécution s'étirent et se rejoignent dans une conception d'ensemble qui a réservé la possibilité de constituer un jour un réseau harmonieux ».

[106] MOULAERT, G. 1953. *Bull. de l'AICB*, (15 juin 1953), p. 204.

[107] Coll. pers., note « Plan déc. » de l'AICB, 21 janvier 1949.

[108] Plan décennal, p. 156. Le Congo comptait alors 18 000 km de routes d'intérêt général et 60 000 km de routes d'intérêt local. TSHUND'OLELA, E., *Motor Transport*, p. 240 cite les chiffres respectivement d'environ 15 000 et 82 000 km.

[109] AA, SP, n° 1529, « Projets de liaisons ferrées au Congo », PS/GE-/Progr. 10-Rev. 1, 15 mars 1948 ; coll. pers., « Rapport à M. le Ministre (...). Projet d'équipement des secteurs relevant (...) de l'État », 29 août 1948 ; « Projet de note pour M. le Ministre des Colonies », AICB, s.d. ; « Plan déc.-Transports. Réunion de la Comm. Mixte Usagers et Transporteurs de l'AICB », 3 mars 1949 ; Musée Royal d'Afrique Centrale, Tervuren, Section Historique, fonds Cédiom, dossier « AICB-Transports », F. Van der Linden à P. Gillieaux, 9 novembre 1949 (je remercie M. Ph. Maréchal d'avoir permis la consultation de ce fonds).

[110] Coll. pers., notes de A. De Boeck, ingénieur-conseil de la Comp. du Congo pour le Commerce et l'Industrie, 18 février, 8 mars et 10 mars 1949 ; « Note pour Monsieur Gillet, directeur de la Société Générale », 26 février 1949.

[111] Plan décennal..., p. XIII.

[112] De nombreuses citations pourraient être avancées ; contentons-nous d'une seule, très significative : AA, SP, n° 1533, « Société pour le Développe-

ment de l'Économie Indigène », SPD/CP/Doc. 7, 28 janvier 1949 : « Si notre politique économique n'est pas purement libérale et productiviste, nous devons veiller à ce que cet accroissement de revenu se réalise dans le chef de tous les éléments constitutifs de la collectivité, et non seulement d'une façon globale. (...) il ne semble pas exagéré d'affirmer que le relèvement des revenus indigènes est le problème numéro un qui se pose en matière de Plan décennal » (pp. 3-5).

[113] Notion que l'on retrouve parfois sous la plume des concepteurs du Plan : cf. par ex. AA, SP, n° 1536-16/00, « Note pour M. le Secrétaire général », 18 mai 1948, p. 20 et projet d'introduction au Plan décennal, s.d., en particulier p. 9.

[114] NURSKÉ, R. 1953. *Problems of Capital Formation in Under-Developed Countries*, Blackwell, Oxford, pp. 4ss. ; MYRDAL, G. 1959. *Théorie économique et pays sous-développés, Présence Africaine* (Paris), pp. 21ss. Voir l'aperçu critique de cette approche dans SZENTES, T. 1986. *Économie politique...*, *op. cit.*, pp. 53-64.

[115] AMAE, PW, n° 13 925, « Compte rendu sommaire d'une réunion tenue chez le Ministre, le 31 mai (1950) », p. 2.

[116] AMAE, PW, n° 13 925, « Plan décennal. Note sur la main-d'œuvre », p. 5.

[117] DE SAINT MOULIN, L. 1990. *What Is Known of the Demographic History of Zaïre Since 1885 ?*. In : FETTER, B. (ed.), *Demography From Scanty Evidence. Central Africa in the Colonial Era*. Lynne Rieder Publ., Boulder-Colorado, p. 307. Cet auteur fournit également des données « corrigées ».

[118] AA, SP, n° 1665, « Note pour le Secrétariat du Plan », Sand (Commissaire provincial au Congo belge), 23 juin 1948.

[119] AMAE, PW, n° 13 925, « Quelques considérations critiques sur le Plan déc. (...), au point de vue de la main-d'œuvre indigène », Institut de Documentation, rue Guimard, Bruxelles, note n° 4, mai 1950. Ce texte avait été établi par l'AICB : coll. pers, « Plan déc. Répercussions au point de vue de la main-d'œuvre indigène », de Beaufort, 9 février 1949, 9 p. dact.

[120] AMAE, PW, n° 13 925, « Plan décennal. Note sur la main-d'œuvre », s.d.

[121] AMAE, PW, n° 13 925, « Exécution du Plan décennal. Note pour le Secrétariat du Plan à Bruxelles (...) », s.d., p. 4.

[122] Voir par ex. PEEMANS, J. Ph., *Capital Accumulation...*, pp. 189-190 et JOYE, P. & LEWINE, R., 1961. *Les trusts au Congo*, Société Populaire d'Éditions, pp. 129-152. Rappelons, entre autres, les travaux de la Commission pour l'Étude du Problème de la Main-d'Œuvre au Congo belge (1924-1928) et les mesures instaurant des plafonds au recrutement.

[123] AA, SP, n° 1665, « Plan décennal. Note pour le Groupe d'Études du Plan. Rapport (...) main-d'œuvre », PS/GE/Mémo 3, s.d. ; n° 1536-16/00,

« PV... Léo », n^{os} 8 et 14, 5 et 16 janvier 1948 ; n° 1534-14/00, « Problèmes généraux relatifs au développement industriel », PS/GE/Mémo 8, s.d., pp. 7-8.

[124] « Pour le secteur privé, les Pouvoirs publics sont aussi armés : ils peuvent introduire des clauses spéciales dans les conventions de concessions minières ou agricoles, ils ont la surveillance du recrutement de la main-d'œuvre, enfin par une hausse progressive du niveau général des salaires, ils peuvent imposer aux employeurs un recours plus large à la mécanisation ». AMAE, PW n° 13 925, « Note sur la main-d'œuvre », p. 5.

[125] Citons, en tant qu'anecdote marquante, le passage suivant d'une discussion relative à un document de base : « Étant donné l'hostilité des colons à l'égard de l'expression ' primauté des intérêts indigènes ', une discussion a lieu pour savoir si elle peut être maintenue. Vu notre engagement à cet égard et l'attitude de l'ONU, il est décidé de laisser le texte inchangé ». AA, SP, n° 1536-16/00, « PV de la réunion du Comité du Plan tenue le 10 septembre 1948 », p. 1.

[126] BAECK, L. 1959. *Economische ontwikkeling...*, *op. cit.*, pp. 154-165 ; voir également DE SAINT MOULIN, L. 1991. *La croissance urbaine au Zaïre. In : Historiens et populations. Liber amicorum Étienne Hélin, Société belge de Démographie et Académia, Liège et Louvain-la-Neuve*, pp. 441-457.

[127] Exposé du ministre à la Commission des Colonies de la Chambre des Représentants. *In : Documents Parlementaires, Chambre, S.E. 1950, n° 256*, pp. 10-11.

[128] AMAE, PW, n° 13 925, « Compte rendu sommaire de la réunion tenue dans le Cabinet de M. le Ministre des Colonies, le 19 mai 1950 », p. 2.

[129] AA, SP, n° 1536-16/00, « Rapport à M. le Ministre sur l'état d'avancement des travaux du Plan décennal », PS/GE/Doc. 26, 15 avril 1948, p. 3.

[130] Coll. pers., « Plan décennal. Observations sur le plan d'économie rurale », mars 1949, pp. 4-5 ; « Plan déc. Économie rurale. Réunion du mercredi 9 mars 1949 », pp. 2-3 ; AMAE, PW, n° 13 925, « Quelques considérations critiques (...) », note citée plus haut, mai 1950, p. 12.

[131] Voir par ex. AMAE, PW, n° 13 925, « Remarques sur la note n° 4 de mai 1950 de l'Institut de Documentation » (= document cité à la note précédente), Secrétariat du Plan décennal, 8 juin 1950.

[132] Signalons pour terminer que les auteurs du Plan avaient prêté une attention toute particulière à un autre aspect « social » de celui-ci : le problème du recrutement du personnel qualifié blanc, nécessaire à l'exécution des nombreux programmes prévus. Le Plan avait essayé de déterminer de façon assez précise le nombre, la qualification et le secteur d'engagement de ces agents coloniaux nouveaux (estimés à quelque 2 000 unités), mais ne cachait les difficultés de recrutement que l'on risquait d'encourir, entre autres à cause du haut niveau de formation du personnel. Cf. *Plan décennal...*, pp. 485-490 ; d'où les appels du ministre visant à stimuler la « vocation coloniale » chez les universitaires : par ex. WIGNY, P. 1950. *Le Plan décennal et les perspectives d'avenir*

qu'il ouvre aux universitaires. *Bull. trim. Assoc. Amis de l'Univ. de Liège*, 22 (avril-juin 1950), pp. 29-36.

[133] FIELDHOUSE, D. K. 1986. *Black Africa 1945-1980. Economic Decolonization and Arrested Development*, Allen & Unwin, London, 260 p.

[134] STENGERS, J. 1982. *Precipitous Decolonization : the Case of the Belgian Congo*, In : GIFFORD, P. & LOUIS, Wm. R. (eds.), *The Transfer of Power in Africa. Decolonization 1940-1960*, Yale University Press, New Haven, pp. 314-315.

[135] STENGERS, J. 1989. *Congo. Mythes et réalités. 100 ans d'histoire*. Éd. Duculot. Paris, Louvain-la-Neuve, pp. 225-226.

[136] Documents parlementaires, Chambre, S.E. 1950, n° 256, pp. 10-11.

[137] PÉTILLON, L. 1985, *Récit, op. cit.*, chapitres X et XI.

[138] Texte repris dans VAN BILSEN, A.A.J. 1977. *Vers l'indépendance du Congo et du Ruanda-Urundi, P.U. du Zaïre, Kinshasa*, pp. 164-202, ainsi que le texte « Plaidoyer pour le Plan de trente ans » (1956-57), pp. 203-273.

[139] KADOC, PD, n° 500, « Parti Social Chrétien. Questions posées à la Commission des Colonies (...) », 15 décembre 1949 ; AMAE, PW, n° 13 925, « Note. La finalité sociale du Plan », s.d.

[140] AGERON, Ch. R. *De l'Empire à la dislocation...*, *op. cit.*, p. 450.

[141] L'expression se retrouve dans le second texte indiqué à la note 139.

[142] Par ex. AMAE, PW, n° 13 925, « Note. La finalité sociale du Plan », s.d. : « Nous ne justifions notre présence en Afrique et notre rôle colonisateur que si nous aidons l'indigène à participer de plus en plus activement à la mise en valeur des richesses du pays et si nous laissons à sa disposition une part de plus en plus considérable de ces ressources. Sur le plan international, l'affirmation de cet objectif est actuellement fort utile ». Voir également, même réf., « Exposé fait au Conseil de Cabinet (...) », juin 1947, p. 10 ; AA, SP, n° 1547-17/00, « Ministère des Finances. Cabinet du Ministre. Relations Belgique/Congo », 17 décembre 1947 ; etc. Le Plan décennal fut également présenté comme un instrument essentiel en vue de réaliser l'union plus intime entre l'Europe et l'Afrique qui, contrairement à l'Asie, resterait dans le giron colonial (l'« Eurafrique ») : CORNELIS, H. *Le Plan décennal...*, p. 33 ; Documents Parlementaires, Sénat, 1951-52, n° 193, pp. 30-33.

[143] AA, SP, n° 1533, « Société pour le Développement de l'Économie Indigène », SPD/CP/Doc. 7, 28 janvier 1949, p. 5.

[144] AA, SP, n° 1549-00/15-A, « Projet de Plan décennal de l'INEAC », mars 1949, p. 12.

[145] AA, SP, n° 1536-16/00, « PV... Léo », n° 39, 11 juin 1948.

[146] ENGELS, M. 1935. *Du rôle économique de l'administration coloniale dans le développement des colonies. Considérations générales*. In : *Études administratives*, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, vol. 1, p. 359.

[147] STENGERS, J. 1957. *Combien le Congo...*, *op. cit.*, pp. 338-351. Voir également plus haut, le « Plan Franck » de 1921.

[148] RYCKMANS, P. 1949. Réflexions sur les problèmes coloniaux actuels, *In* : Comptes rendus de la Société d'Économie Politique de Belgique,... (janv. 1949), pp. 13-14.

[149] KADOC, PD, n° 505, « Note pour M. le Secrétaire Général » et Wigny à Horn, conseiller du Ministère des Colonies, 24 décembre 1947.

[150] Voir la notice de VANHOVE, J. 1968. Horn (Max), *in* : Biographie Belge d'Outre-Mer, tome 6, col. 507-509.

[151] KADOC, PD, n° 505, Horn à Wigny, 27 décembre 1947.

[152] Voir note *in* AA, SP, n° 1547-17/00-II, « Note au Comité ministériel de Coordination économique, émanant du Ministre des Colonies », 23 janvier 1948 : « Il semble donc qu'il ne faut pas s'orienter actuellement vers une demande d'aide financière de l'État belge en faveur de la Colonie, nous irions au devant de difficultés certaines, et la Métropole exigera beaucoup en compensation de son aide éventuelle, notamment un contrôle sur le train de vie colonial ». À comparer avec la première version de ce texte, soumise à Horn (référence à la note précédente), qui, elle, allait carrément dans le sens de l'aide financière.

[153] AA, SP, n° 1665, « Financement de la mise en valeur de la Colonie », PS/GE/Mémo 4, M. Masoin, chargé de mission, s.d.

[154] AA, SP, n° 1536-16/00, « PV... Léo », n° 13, 31 janvier 1948.

[155] AA, SP, n° 1536-16/00, « Note pour M. le Secrétaire Général », 18 mai 1948, p. 28 ; conférence de Wigny devant la Société d'Économie Politique le 25 mai 1948, citée dans *Bull. Inform. Compagnie du Congo pour le Commerce et l'Industrie*, n° 48, p. 2 (coll. pers.).

[156] Une note, malheureusement non datée, conclut à la préférence pour l'emprunt : AMAE, PW, n° 13 925, « Exécution du Plan. Note pour le secrétaire du Plan (...) », s.d. Vu les chiffres de dépenses citées, elle doit dater de début 1949.

[157] AA, SP, n° 1536-16/00, « PV... Léo », n° 13, 31 janvier 1948.

[158] AMAE, PW, 13 925, « Financement du Plan décennal », 16 mai 1949, pp. 4-5. Il faut ajouter qu'en 1947, la Belgique avait créé et doté le « Fonds du Bien-Être Indigène ». Ce Fonds avait pour mission de contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la population africaine (voir « Une œuvre de coopération au développement. Quinze années du Fonds du Bien-Être Indigène 1948-1963 », s.l., s.d. (FBI, Bruxelles, 1963), 200 pp. (en particulier pp. 17-32). Cette dotation n'était toutefois que le remboursement par la métropole des dettes de guerre encourues par la Belgique envers sa colonie. Ryckmans (Réflexions... art. cit., pp. 14-15) ne manqua pas de souligner que ce Fonds-là « n'a absolument rien de commun avec le Fonds de Développement Économique et Social que j'avais proposé. (...) ce n'est pas là une contribution de la métropole ». Dans ce même texte, il incrimina l'opposition du ministère des Finances belge à la subvention. Nous n'avons toutefois pas trouvé de traces plus précises à cet égard.

[159] CLARENCE-SMITH, G. 1985. *The Third Portuguese Empire 1825-1975*, University Press, Manchester, p. 166 ; FORBES MUNRO, J. 1976. *Africa and the International Economy 1880-1960*, Dent & Sons, London, p. 182 ; MEILERES GUERRA, F. 1956. *The Plan for the Development of Portuguese Oversea Territories. In : Civilisations...* p. 571.

[160] AA, SP, n° 1536-16/00, « PV... Léo », n° 6, 19 décembre 1947. Dans ses mémoires, Pétilion mentionne l'inquiétude que lui causait le problème du financement (PÉTILLON, L. 1985. *Récit, op. cit.*, pp. 229-230).

[161] AA, SP, n° 1536-16/00, « PV... Léo », n° 11, 16 janvier 1948 ; n° 1535, G. Verriest (directeur général au Ministère des Colonies) à Wigny, 30 mars 1949 ; AMAE, PW, n° 13 925, « Exécution du Plan décennal. Note pour le Secrétariat du Plan (...) », s.d., p. 2. Voir également Plan décennal, pp. 505-506.

[162] STENGERS, J. 1989. *Congo...*, *op. cit.*, pp. 183-187.

[163] Voir le dossier AA, SP, n° 1535.

[164] AA, SP, n° 1535, « Note sur la technique financière du Plan », M. Masoin, 3 juin 1948 ; n° 1536-16/00, « Rapport à M. le Ministre des Colonies sur l'état d'avancement des travaux du Plan décennal », PS/GE/Doc. 26, 15 avril 1948, pp. 21-22 : « (...) sur base d'une dixième chaque année, les investissements publics annuels seraient d'une importance sensiblement égale à l'actuel budget ordinaire. (Elle) serait supérieure à l'épargne se formant à la Colonie, qui a été estimée à quelque 2,5 milliards ».

[165] AA, SP, n° 1535, « Note pour M. le Ministre », P. Van der Plancke, 17 mars 1949, ainsi que du même : « Note pour M. le Ministre », 30 mars 1949 et « Troisième note relative au financement du Plan décennal », 11 avril 1949. Voir également MASOIN, M. 1951. *Le franc congolais. Rev. de Sci. et Législ. financières*, p. 468.

[166] Le Fonds du Bien-Être Indigène participerait pour environ un milliard aux dépenses du Plan (à l'exécution pratique duquel le FBI prêterait également son concours) (voir « Une œuvre de coopération... », pp. 34ss.).

[167] ZIMMER, M. *Les finances coloniales, op. cit.*, p. 946.

[165] AA, SP, n° 1535, Verriest à Wigny, 30 mars 1949 : « M. le Ministre a agi sagement en éliminant de l'exposé tout ce qui concerne le financement des investissements du secteur privé ».

[169] Plan décennal, p. 496.

[170] Coll. pers., note (confidentielle) de l'AICB, 11 janvier 1949.

[171] AMAE, PW, n° 13 925, « Quelques considérations critiques... », mai 1950, p. 13.

[172] MOULAERT, G. 1950. *Le développement industriel du Congo, Bull. Soc. belge d'Études et d'Expansion* (janv.-févr. 1950), p. 68.

[173] Voir principalement les articles publiés dans *La Revue coloniale*

belge, (1949), pp. 581, 621, 653, 689ss. ; *L'Écho de la Bourse*, 3-4 juillet 1949, p. 1. Le *Bulletin de l'AICB* lui-même reste discret au sujet du Plan.

[174] *Bulletin de l'AICB*, (15 juillet 1948), pp. 186-187.

[175] Voir note 25.

[176] *Bulletin de l'AICB*, (15 septembre 1949), p. 273 ; Le Plan décennal et l'industrie des fabrications métalliques. In : *Fabrimetal*, 5 (août 1950), pp. 12-17 ; *Fabrimetal au service du Congo*, 1953.

[177] BAUDHUIN, F. 1949. Le Plan décennal du Congo belge. *Rev. générale belge*, 5 (septembre 1949), p. 812 ; OBSERVER (pseudonyme de G. L. Gérard, ancien directeur général du Comité central industriel, l'organisation centrale des employeurs de Belgique). In : Agence Économique et Financière — Édition Coloniale (7-8 août 1949), p. 1.

[178] AA, SP, n° 1549-00/15-E, « Programme décennal », note de P. Thomas (collaborateur au Secrétariat du Plan) à Wigny, s.d.

[179] Documents Parlementaires, Chambre, S.E. 1950, n° 256, p. 10.

[180] KADOC, PD, n° 505, Wigny au gouverneur général Jungers, 20 juin 1949.

[181] LEFÈVRE, J. 1956. Plan décennal du Congo belge. *Civilisations*, 6, p. 357 ; VERHAEGEN, G. La planification au Zaïre, art. cit., p. 17 ; J.S., Plan et développement au Congo, art. cit., p. 5.

[182] KADOC, PD, n° 500, Wigny à Spaak, 25 mars 1949.

[183] Doc. Parl. Chambre, S.E. 1950, n° 256, p. 10.

[184] Conversation avec Cornelis, 8 juillet 1991.

[185] AA, SP, n° 1674, « PV de la réunion du 3 septembre 1959 ».

[186] Coll. pers., « Rapport à M. le Ministre. Plan décennal (...). Projet d'équipement (...) », 29 août 1948, pp. 33-34.

[187] Voir par ex. Documents Parlementaires, Chambre, S.E. 1950, n° 256, p. 18 ; Congo belge. Conseil de Gouvernement 1950. Discours du Gouverneur-Général E. Jungers, Léopoldville, 1950, p. 7 ; et surtout KADOC, PD, n° 505, Wigny à Jungers, 4 juillet 1950 ; « Note sur le discours à prononcer par le GG (...) », Secr. du plan déc., s.d. : « Les objections faites à cet égard (...) apparaissent cependant de caractère politique ; elles émanent des milieux parlementaires et il paraît préférable, en conséquence, que les discussions qui touchent cette matière continuent à s'effectuer en Belgique, où d'ailleurs elles ont débuté » ; n° 500. Et. de la Vallée Poussin à Wigny, 7 décembre 1949 ; « Note responsive à l'exposé fait par M. le Ministre des Colonies au sujet du Plan de voies de communications prévu au Plan décennal », s.d. ; les critiques du social-chrétien flamand Karel Van Cauwelaert in *Het Volk*, 29 décembre 1950 et le même à A. Dequae, le nouveau ministre des Colonies, 7 novembre 1950.

[188] VAN BILSEN, J. 1949. Het Tienjarenplan voor Belgisch Congo, *Meded. Afrika-Inst.* 3 (augustus 1949), pp. 222-226 ; VAN BILSEN, J. 1949. Le Plan décennal, *La Revue Nouvelle* (15 septembre 1949), pp. 212-225. Des critiques similaires, mais moins élaborées, se retrouvent sous la plume de l'économiste

gantois VAN MEERHAEGHE, M.A.G. 1950. Le Plan décennal au point de vue économique. *Bull. Associat. Anciens Étud. Inst. Univ. Territoires d'Outre-Mer*, pp. 9-16. Elles eurent également moins d'audience que les textes de Van Bilsen, car Wigny se vit obligé de rédiger une réplique, destinée aux instances dirigeantes du Parti Social-Chrétien, où les remarques de Van Bilsen furent examinées (AMAE, PW, n° 13 925, « Note sur l'article ' Le Plan décennal ' de J. Van Bilsen (...) », s.d. ; KADOC, PD, n° 500, « PSC. Commission des Colonies. Sous-Commission du Plan déc. PV de la réunion du 22 décembre 1949 ». Dans ses mémoires, J. Van Bilsen raconte que Ryckmans avait beaucoup apprécié son article critique (VAN BILSEN, J., *Kongo 1945-1949. Het einde van een kolonie*, Leuven, 1993, pp. 93-96, 245.

[189] Un article émanant des milieux syndicaux socialistes regrettait également cette lacune : Le Plan décennal du Congo belge, *Problèmes, Revue mensuelle (...) de la FGTB*, (mars 1950), pp. 168-175. Au Parlement, certaines voix s'élevèrent également pour renforcer l'emprise de l'État sur les grandes sociétés, dont l'action serait déterminante pour le succès du Plan, par exemple en créant un « Conseil des Commissaires du Gouvernement », nommés auprès de ces sociétés (Documents Parlementaires, Chambre, S.E. 1950, n° 256, pp. 19 et 24).

[190] Documents Parlementaires, Chambre, S.E. 1950, n° 256, pp. 5-6, 20.

[191] HULSTAERT, G. 1950. Het Tienjarenplan. *Aequatoria*, 13, pp. 49-53.

[192] Ainsi l'appela VAN BILSEN, J. 1949. Le Plan décennal, *op. cit.*, p. 221.

[193] RYCKMANS, P. *Réflexions...* art. cit., p. 14 ; *L'Essor du Congo*, 28 juin 1958, p. 3 (discours de Ryckmans au Cercle Mars et Mercure, à Bruxelles, le 21 mai 1958). Il ajouta en outre : « Je crois que ce fut une erreur d'avoir au Congo belge séparé le Plan décennal visant avant tout le développement économique — le Fonds du Bien-Être indigène, essentiellement social — et l'Institut de la Recherche scientifique en Afrique Centrale, purement scientifique ».

[194] *Annales Parlementaires, Sénat*, 1951-52, 7 mai 1952, p. 1212.

[195] Loi du 27 mai 1952, *Moniteur belge*, 26 juillet 1952.

[196] Une partie de l'exécution du Plan était confiée à des organismes parastataux, par exemple l'Office des Transports Coloniaux (Otraco) ou la Régie des Eaux et de l'Électricité du Congo (Régideso). Pour la réalisation des grandes centrales hydro-électriques, des sociétés mixtes furent créées (capitaux privés et publics) (cf. La situation économique du Congo belge en 1951, Min. des Colonies, Bruxelles, 1952, p. 117). En vue de la réalisation du programme de logements africains fut institué l'organisme parastatal « Office des Cités Africaines » (OCA) en 1952, après qu'en 1949 avaient été créés des « Offices de Centre Extra-Coutumier ou de Cité Indigène » et un « Conseil Supérieur des Centres Extra-Coutumiers et des Cités Indigènes » (cf. WALLAYS, A. M. 1969. De bijdrage van de Dienst der Afrikaanse Wijken tot de socio-economische ontwikkeling in Belgisch Kongo (Tienjarenplan), mémoire de licence inédit).

dit du Centre Interfacultaire de Coopération au Développement de l'Université de Gand, pp. 30-39.

[197] La situation économique au Congo belge et au Ruanda-Urundi en 1959, Ministère des Colonies, Bruxelles, 1960, tableau LXXII et, en premier lieu, le « Rapport sur l'exécution du Plan déc. (...) au 31 décembre 1958 », établi par le Secrétariat du Plan, 1959, 104 pp. dact. (pp. 4-5), conservé in AA, fonds RA/CB (Rapports Annuels/Congo belge), n° 68-1 (les autres rapports semestriels et annuels sur l'état d'exécution du Plan se retrouvent également sous les numéros 67-1 à -10, 68-2 à -11, 201-3, 1625 du même fonds).

[198] Notons, à ce propos, un curieux glissement dans le langage des responsables politiques : le ministre des Colonies qui succéda à Wigny, le social-chrétien flamand André Dequae, déclara au Parlement en 1952 que le « motif de base du Plan décennal est le renforcement des structures existantes de la Colonie » (Annales Parlementaires, Sénat, 1951-52, 7 mai 1952, p. 1213), ce qui est évidemment en contradiction avec les intentions maintes fois affirmées dans les documents préparatoires du Plan. En 1953, Dequae se demanda si le Plan « n'est pas irréalisable comme tant d'autres conçus pour d'autres régions de l'Afrique » (cité in *Bull. de l'AICB*, 1^{er} juin 1953, p. 185). De même, son successeur, le libéral Auguste Buisseret, écrivit que lors de la révision du Plan en 1954, l'on fut fidèle à l'objectif de départ, c'est-à-dire, de limiter l'intervention publique à l'infrastructure de base (Belgique d'Outre-Mer, 12, oct. 1957, pp. 745-746), ce qui n'est pas tout à fait correct non plus.

[199] AA, Papiers Bruneel, n° 3808-17, « Déclaration », 2 décembre 1955. Voir également Commission Nationale pour le Développement Économique et Social du Congo Belge et du Ruanda-Urundi. Rapport 1955-1956, Bruxelles, 1956.

[200] AA, SP, n° 1674, « Plan déc. Réalisations exécutées pour les services administratifs (...) », 13 p.

[201] VELLUT, J.-L. 1981. Les transferts de technologie dans l'histoire économique et sociale du Congo belge : l'industrie minière 1910-1960, *Cahiers du CEDAF*, n° 5-6, p. 88.

[202] WALLAYS, A. M. 1969. De bijdrage van de Dienst der Afrikaanse Wijken (DAW) tot de socio-ekonomische ontwikkeling in Kongo (Tienjarenplan). Gent, mémoire de licence inédit du Centre Interfacultaire pour le Développement, pp. 30-39.

[203] AA, SP, n° 1674, « Service Médical. Réalisations pour la période 1950-1959 dans le cadre du Plan déc. », s.d.

[204] AA, RA/CB, n° 68-1, « Rapport sur l'exécution (...) », p. 2.

[205] BÉZY, F. 1957. Problèmes structurels de l'économie congolaise. Nauwelaerts, Louvain, Paris, pp. 94-100.

[206] AA, SP, n° 1674, « Objectifs particuliers des programmes agricoles du Plan déc. », s.d., p. 4. DRACHOUSSOFF, V. 1965. Agricultural Change..., *op.*

cit., pp. 190-191, analyse les problèmes posés par l'application du programme agricole.

[207] Voir ZIMMER, M. Les finances coloniales..., *op. cit.*, pp. 942-954 ; Les réalisations du Plan décennal. *Bull. mens. Banque du Congo belge...* (nov. 1958), pp. 320-321 ; MULUMBA LUKOJI, 1973. Le service de la dette publique de l'ex-Congo belge : le cas des dettes financières, *Cahiers du CEDAF*, n° 9-10, pp. 6-10 et 18 ; SAID, Sh.-G. 1969. De Léopoldville à Kinshasa. La situation économique et financière au Congo ex-belge au jour de l'indépendance. Centre national d'Étude des problèmes sociaux de l'industrialisation en Afrique noire, Bruxelles, pp. 165-187.

[208] PÉTILLON, L. 1967. Témoignage et réflexions, pp. 272-279.

[209] Programme d'expansion économique..., p. 12 ; BÉZY, F. 1959. Principes pour l'orientation du développement économique au Congo, Éd. de l'Université, Léopoldville, pp. 4-7. Voir également PIRET, B. 1971. L'évolution de la situation économique du Congo de 1950 à 1970. *Études afr. du CRISP*, 129-130, (20-27 avril 1971), pp. 3ss. ; et VANDEWALLE, G. 1966. De conjuncturele evolutie..., *op. cit.*, pp. 85-166.

[210] AA, SP, n° 1672, « Note du Service des Mines », 22 décembre 1956.

[211] Programme d'expansion..., p. 9.

[212] *Ibidem* et LACROIX, J.-L. 1967. L'industrialisation au Congo. La transformation des structures économiques. Paris, La Haye, pp. 22ss.

[213] Statistique du Commerce extérieur de l'Union douanière du Congo belge et du Ruanda-Urundi, Gouvernement général, Direction de la Statistique, Léopoldville, 1958, p. 23.

[214] Statistiques des mouvements de capitaux au Congo belge et au Ruanda-Urundi de 1887 à 1956, Bruxelles, Min. du Congo belge, Direction des Études Économiques, 1958, p. 177 ; voir également VELLUT, J.-L. 1975. Le Zaïre à la périphérie du capitalisme : quelques perspectives historiques. *Enquêtes et Documents d'Histoire Africaine*, 1, pp. 120-130. Vellut remarque toutefois que lors de cette seconde vague (années 1950) les exportations de capitaux (dividendes, tantièmes, ...) excédaient les importations, phénomène qu'analyse également BÉZY, F. 1957. L'économie congolaise en 1956. *Bull. Inst. Rech. écon. et sociales*, 23 : 406-407. Ce « désinvestissement net » a surtout eu lieu en 1956.

[215] Programme d'expansion..., p. 4.

[216] Programme d'expansion..., p. 4.

[217] LEFÈVRE, J. 1959. Inventaire des réalisations récentes dans le domaine du développement économique, La Belgique et l'aide économique aux pays sous-développés, Institut Royal des Relations Internationales-Nijhoff, Bruxelles-La Haye, p. 102 ; MARSEILLE, J. 1984. Empire colonial..., *op. cit.*, p. 105 ; FIELDHOUSE, D. K. Black Africa..., pp. 13, 39, 44-45.

[218] VANDEWALLE, G. 1966. De conjuncturele evolutie..., *op. cit.*, p. 128 ; GOUVERNEUR, J. 1971. Productivity and Factor Proportions in Less Developed

Countries. The Case of Industrial Firms in the Congo, Oxford, U.P., 1971, pp. 48-53, 69-71.

[219] HUYBRECHTS, A. 1970. Transports..., *op. cit.*, p. 160.

[220] VANDEWALLE, G. De conjuncturele evolutie..., *op. cit.*, p. 130.

[221] PEEMANS, J. Ph. 1975. Capital Accumulation..., *op. cit.*, p. 187.

[222] Programme d'expansion..., p. 12.

[223] PEEMANS, J. Ph. 1975. Capital Accumulation..., *op. cit.*, p. 193. Pour tous les précédents, se référer également à la remarquable étude de BAECK, L. 1959. Economische ontwikkeling..., pp. 87-111 et 191-241.

[224] De economische toestand van Belgisch-Congo en van Ruanda-Urundi in 1959, Ministerie van Afrikaanse Zaken, Brussel, 1960, pp. 34-35.

[225] N'DONGALA, E. 1968. La production vivrière au Congo pendant la période 1960-1966, Indépendance, inflation, développement. L'économie congolaise de 1960 à 1965 (Université Lovanium de Kinshasa, IRES, Recherches Africaines, V), Mouton-IRES, Paris-La Haye, pp. 750-751.

[226] Documents Parlementaires, Sénat, 1951-52, n° 193, 26 mars 1952, p. 13.

[227] VELLUT, J.-L. 1960. De dekolonisatie van Kongo 1945-1960. *In* : Algemene Geschiedenis der Nederlanden, 15, p. 409.

[228] Le revenu des populations indigènes du Congo-Léopoldville, Institut de Sociologie Solvay, Bruxelles, 1963, p. 91.

[229] AA, SP, n° 1674, « PV de la réunion du 3 septembre 1959 » (Van den Abeele, administrateur général du Ministère des Colonies).

[230] AA, SP, n° 1672, « Note à l'intention de M. le Gouverneur Général. Annexe I. Quelques réflexions critiques à propos de l'exécution du Plan décennal actuel ». C. Halain, Commissaire au Plan décennal, 22 décembre 1956, pp. 2-3.

[231] Comme nous l'avons vu plus haut, le titre officiel de cet instrument de gestion ne comporta plus les termes « plan » et « développement » : il fut intitulé Programme d'expansion économique et sociale du Congo belge, s.l., s.d. (1960), 31 fasc. dactylogr. (Bibl. africaine, coté n° 30.040/D). Voir également un excellent résumé in J.S., Plan et développement au Congo... art. cit., pp. 5-11.

[232] Programme..., fasc. introductif, p. 19.

[233] Programme..., fasc. Agriculture, p. 2.

[234] Programme..., fasc. Transports, p. 1.

[235] Programme..., fasc. introductif, pp. 27-29.

[236] Sur l'origine de l'« économie du développement » et ses relations avec le système colonial, voir MEIER, G. M. 1984. The Formative Period. *In* : MEIER, G. M. & SEERS, D. (eds.), Pioneers in Development, Univ. Press. World Band, Oxford, pp. 3-22 et LITTLE, I.M.D. 1982. Economic Development. Theory, Policy, and International Relations, Basic Books Inc., New York.

[237] OMAN, Ch. P. & WIGNARAJA, G. 1991. L'évolution de la pensée éco-

nomique sur le développement depuis 1945, OCDE, Paris, p. 25. Voir également ROSENSTEIN-RODAN, P. *Natura Facit Saltum : Analysis of the Disequilibrium Growth Process*, In : MEIER, G. M. & SEERS, D. (eds.), *Pioneers...*, pp. 205-221, et le commentaire par AVRAMOVIC, D. In : *Ibidem*, pp. 222-226.

[238] LACROIX, J. L. *L'industrialisation...*, *op. cit.*, p. 93.

[239] Qui, à l'époque, s'était dit fort influencé par la pensée de l'économiste Joseph Schumpeter (note de M. Stenmans à l'auteur, janv. 1993), auquel Nurske, père de la notion de « balanced growth », reconnaît précisément, lui aussi, sa dette (cf. *Problems of Capital Formation...*, pp. 11-17).

[240] CORNELIS, H. 1951. *Koloniale politiek*, *Economica-Documentatie*, 2 (oct.-déc. 1951), pp. 60-61 ; AA, SP, n° 1672, « Note à l'intention de M. le GG », C. Halain, Commissaire au Plan, 22 décembre 1956, p. 6.

[241] AA, SP, n° 1672, « Note à l'intention de M. le Gouverneur Général (...) », C. Halain, décembre 1956, p. 6.

[242] BÉZY, F., 1959. *Principes pour l'orientation...*, pp. 15-35.

[243] STANER, P., 1959. *Le nouveau Plan décennal*, s.l., 11 pp. dactylogr. (Bibl. Africaine, Bruxelles. cote n° 30.617/7 C), p. 5. Les chiffres du premier Plan datent, comme on le constate, d'avant la seconde révision.

[244] COMELIAU, C. *Conditions de la planification...*, p. 58ss.

[245] La part de l'administration coloniale congolaise fut, en ce qui concerne la conception, plus grande que celle de l'administration métropolitaine ; cette relation s'est inversée en ce qui concerne la mise au point finale.

[246] VELLUT, J. L. *Articulations...* art. cit., p. 56.

[247] Il n'était évidemment pas hostile au concept de programmes de dépenses publiques dans des domaines bien délimités, où il pouvait avoir son mot à dire, par exemple en matière d'infrastructure énergétique et de transport.

[248] Notons, en passant, qu'aucune filiation directe ou indirecte n'apparaît entre ce Plan-ci et le « planisme » tel qu'il avait été mis à l'ordre du jour en Belgique par le mouvement socialiste lors des années 1930. Cornelis lui-même affirme qu'il n'a puisé son inspiration dans aucune doctrine politique (note de M. Stenmans à l'auteur, janvier 1993), bien qu'il se soit dit influencé par Raoul Miry, professeur d'économie à l'Université de Gand et proche du mouvement socialiste (Archives de la BRTN, émission du 3 mars 1971). Mais incontestablement le Plan baigna dans un climat général favorable à la planification. « The 1940s and 1950s were the years of maximum enthusiasm for 'planning' » (LITTLE, I. *Economic Development...*, p. 29).

[249] 2 205 fonctionnaires en 1939, 3 860 en 1950, 9 382 en 1958 (Annuaire statistique de la Belgique et du Congo belge, 1959, p. 532).

[250] PÉTILLON, L. 1979. *Courts métrages africains*, pp. 35 et 41.

Achévé d'imprimer le 15 août 1994
par la Nouvelle Imprimerie
Duculot, B-5030 Gembloux

Gedrukt op 15 augustus 1994
door de Nouvelle Imprimerie
Duculot, B-5030 Gembloux