

Note à l'attention des membres de la commission spéciale Congo - Passé colonial et au collège d'experts désigné

Objet : La prise en compte des aspects économiques des relations historiques entre la Belgique et la République démocratique du Congo dans le cadre des travaux parlementaires de la commission spéciale Congo - Passé colonial

Bruxelles, le 26 novembre 2020

Mesdames et Messieurs les membres de la commission spéciale Congo – Passé colonial et membres du collège d'experts désignés,

Nous nous permettons, au nom du Comité pour l'abolition des dettes illégitimes (CADTM), de vous proposer une note relative à la prise en compte des aspects économiques des relations historiques entre la Belgique et la République démocratique du Congo dans le cadre des travaux parlementaires de la commission spéciale Congo - Passé colonial, tel que prévu dans les missions de la commission à l'article 3, 3) de la résolution qui institue cette dernière¹.

Nous espérons que la présente note puisse vous soutenir dans l'examen de la responsabilité de la Belgique dans le poids de la dette qui pèse, encore actuellement, sur la République démocratique du Congo et qui explique la situation d'extrême vulnérabilité que subit le pays qui reste dépendant de l'« aide » extérieure conditionnée à application de politiques d'ajustements structurels. La généalogie de l'endettement de la République démocratique du Congo démontre en effet que le pays doit supporter depuis son indépendance le transfert d'une dette illégitime, illégale et odieuse, devenue au fil du temps insoutenable.

Ces éléments nous semblent essentiels dans la recherche d'une réelle politique des réparations pour les crimes coloniaux commis par le passé.

En vous remerciant pour votre attention, nous restons bien évidemment disponibles pour tout complément d'informations.

Pour le Comité pour l'abolition des dettes illégitimes (CADTM),

Robin Delobel
robin@cadtm.org
0497/25 81 87
Anaïs Carton
anais.carton@cadtm.org
0484/90 30 01

¹ DOC 55 1462/001, p. 3.

RESUME

A son indépendance le 30 juin 1960, le Congo belge était accablé d'une lourde dette publique, contractée par les autorités belges principalement pour tirer bénéfice de l'exploitation de sa colonie. Cette dette explosa lors des dernières années avec notamment la complicité de la Banque mondiale. Un contentieux émergea entre la Belgique et le Congo suite à la Conférence de la table ronde économique qui se déroula du 26 avril au 16 mai 1960. Cette dernière, qui avait pour but de régler pacifiquement le transfert des richesses de la Belgique au gouvernement congolais, n'a pas pu aboutir à des engagements contraignants concernant le règlement de l'héritage colonial, ni à définir le type de relations à établir entre les deux pays dans le domaine économique. La situation s'aggrava avec l'engagement de la Belgique de dissoudre les « compagnies à charte » avant l'indépendance, c'est-à-dire les sociétés capitalistes qui contrôlaient des pans entiers de l'économie du Congo belge. Par cette mesure, le portefeuille du Congo fut vidé de ses actifs avant d'être transmis aux autorités congolaises. Par la suite, la Belgique soutint le régime de Mobutu qui alourdit le poids de la dette en contractant des dettes odieuses, avec le concours de la Banque mondiale. Le Congo accéda donc à l'indépendance avec une dette extérieure publique qui ne cessera de s'alourdir et à laquelle s'ajoute une dette coloniale illégalement léguée et une dette odieuse contractée par le régime de Mobutu. Tous ces éléments concourent à la vulnérabilité extrême que traverse encore le pays actuellement.

Le présent document met en évidence plusieurs points essentiels :

- ◆ **La dette léguée à la République démocratique du Congo (RDC) au moment de son indépendance est une dette illégale (car issue de la colonisation) et illégitime (car n'ayant pas bénéficié au peuple congolais).** Au regard du traité de Versailles de 1919 et de la convention de Vienne de 1978, l'ancienne puissance coloniale et la Banque mondiale ont agi en violation du droit international en léguant à l'ancienne colonie une dette que cette dernière n'avait pas consentie et dont elle n'avait pas bénéficié.
- ◆ **Durant son « règne » sur le Congo, le président Mobutu bénéficia d'« aide au développement » et de nombreux prêts. Le premier de ces usages fut, dans le cadre d'un système de corruption institutionnalisé, l'enrichissement personnel de Mobutu lui-même, dont les fonds n'étaient pas destinés à une utilisation devant bénéficier au peuple congolais. Les dettes contractées par le Zaïre, qui se sont accumulées aux dettes coloniales héritées par la RDC, sont donc des dettes odieuses qui devraient être répudiées.**
- ◆ **Si la RDC s'est finalement vu accorder en 2010 l'annulation de sa dette extérieure dans le cadre de l'initiative « pays pauvres très endettés » (I-PPTE) puis de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), dans les faits la RDC n'a bénéficié que d'un allègement de dette, qui a été conditionné à l'application d'une série de réformes structurelles très dures pour la population congolaise. Or, ces dettes, étant illégales et odieuses, auraient tout simplement dû être annulées inconditionnellement.**

Les conclusions tirées rappellent la nécessité d'annuler inconditionnellement la dette illégale, odieuse, illégitime et insoutenable qui pèse sur la RDC. Pour cela, il faut suspendre et procéder à un audit citoyen de la dette historique de la RDC.

Sommaire

Introduction

Partie 1 : Généalogie de la lutte empêchée pour l'indépendance économique du Congo

1. Aux origine coloniales de l'endettement congolais
2. L'échec de la table ronde économique
3. Le transfert irrégulier du « portefeuille congolais»
4. Le sort réservé aux sociétés à chartes
5. Le transfert illégal de la dette coloniale au moment de l'indépendance de la RDC

Partie 2 : Les années Mobutu et les dettes odieuses

6. Des faits connus par les créanciers
7. L'après Mobutu

Conclusions : Du contentieux aux réparations

Propositions & recommandations

Annexe : Définition des dettes illégitimes, illégales, odieuses

Introduction

Le mouvement de protestation Black Lives Matters a pris une ampleur historique suite au meurtre de Georges Floyd par la police, le 25 mai 2020 aux Etats-Unis. C'est dans ce contexte qu'a eu lieu la manifestation du 7 juin 2020 à Bruxelles, où plus de 10.000 personnes ont protesté contre les violences policières et, plus largement, contre les injustices raciales. Ces mobilisations ont remis au coeur du débat public la question du racisme structurel et de sa continuité avec les préjudices nés du passé colonial. C'est en ce sens que le rapport du groupe d'experts des Nations unies sur les personnes d'ascendance Africaine invite la Belgique à s'attaquer à son passé colonial² après sa visite officielle en Belgique du 4 au 11 février 2019. D'autres initiatives rejoignent ces revendications, comme le mouvement de décolonisation de l'espace public -dont le patrimoine colonial est régulièrement contesté³-, le mouvement de lutte contre le blackface⁴ et plus largement l'émergence d'un antiracisme politique⁵. Ces mobilisations impliquent ainsi la nécessité de reconnaître la responsabilité de Léopold II et de l'Etat belge dans les crimes et les exactions commis par le passé au Congo.

Dans ce contexte, la déclaration du 30 juin 2020 du roi Philippe à l'occasion du 60^e anniversaire de l'indépendance de la RDC, où le souverain reconnaissait les "actes de violence et de cruauté" de l'époque léopoldienne, est totalement insuffisante mais néanmoins inédite. Ainsi, il y a une réelle nécessité d'engager des débats à la Chambre des représentants autour d'un travail de mémoire à mener sur la période coloniale. Lors d'un séminaire international de Kinshasa sur la dette extérieure odieuse de la République démocratique du Congo en avril 2004, les participants de ce séminaire avaient déjà exigé *la mise en place « des commissions Vérité et réconciliation, Ethique et lutte contre la corruption, de la Haute autorité des médias, de la Commission électorale, (afin) de rendre publique la vérité sur la dette odieuse et d'établir clairement les différentes responsabilités aux fins de réparations »*⁶. La Belgique a récemment initié un tel processus dans ce sens, par la création de la présente commission spéciale *chargée de faire la clarté sur l'État indépendant du Congo (1885-1908) et sur le passé colonial de la Belgique au Congo (1908-1960), au Rwanda et au Burundi (1919-1962) et d'en tirer des enseignements pour l'avenir*⁷.

Cependant, il n'est pas suffisant qu'une telle Commission soit mise sur place, faut-il encore qu'elle se donne les mandats et les moyens de reconnaître les crimes commis et de procéder à des réparations en conséquence. Cela ne peut avoir lieu, selon le CADTM, sans une prise en compte des aspects économiques des relations historiques entre la Belgique et le Congo, et plus particulièrement des politiques d'endettement coloniales et post-coloniales qu'a subi la RDC.

Dans ce sens, le CADTM propose par ce document une généalogie de l'endettement congolais afin d'éclairer différents moment-clés de l'histoire à prendre en compte. Ainsi, la question de l'origine de l'endettement congolais (1), de la dette non réglée lors des travaux de la table ronde économique (2), du fameux « portefeuille » du Congo (3) et de l'existence des sociétés à charte (4) constituent des points de combats majeurs pour l'indépendance du Congo. Ces éléments-clés permettent de comprendre comment un transfert illégal de la dette coloniale s'est opéré au moment de l'indépendance de la RDC (5). Cette dette s'est trouvée alourdie d'une dette odieuse contractée sous le règne de Mobutu (6). Si la RDC s'est finalement vu accorder en 2010 l'annulation de sa dette extérieure dans le cadre de l'I-PPTE puis de l'IADM, dans les faits la RDC n'a bénéficié que d'un allègement de dette, qui a été conditionné à l'application d'une série de réformes structurelles très dures pour la population congolaise (7).

2 <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24153&LangID=F>

3 <https://www.ieb.be/A-Chronologie-partielle-de-la-contestation-des-statues-coloniales-en-Belgique>

4 <https://www.levif.be/actualite/belgique/plaidoyer-pour-la-fin-du-blackface-en-belgique/article-opinion-1195373.html>

5 <https://www.alterechos.be/le-temps-de-lantiracisme-politique/>

6 <https://www.cadtm.org/Declaration-de-Kinshasa>

7 Chambre des Représentants de Belgique, Doc 55 1462/001.

Cette généalogie montre que le pays doit supporter depuis son indépendance le transfert d'une dette illégitime, illégale et odieuse, devenue au fil du temps insoutenable. Les interventions internationales, notamment du FMI par le biais de l'initiative PPTE, maintiennent encore le pays dans un système de dépendance à la dette et aux interventionnismes étrangers. Sans considérer ces éléments, la commission spéciale Congo - Passé colonial ne pourra pas identifier les responsabilités qui incombent aux autorités belges et en cela, mettre en place une réelle politique de réparations des crimes commis par le passé.

Partie 1 : Généalogie de la lutte empêchée pour l'indépendance économique du Congo

La question de l'origine de l'endettement congolais (1), de la dette non réglée lors des travaux de la table ronde économique (2), du fameux « portefeuille » du Congo (3) et de l'existence des sociétés à charte (4) constituent des points de combats majeurs pour l'indépendance du Congo.

1. Aux origines coloniales de l'endettement congolais

Dès la création de l'État Indépendant du Congo (EIC) lors de la Conférence africaine de Berlin le 23 février 1885, l'EIC devient la propriété personnelle du roi Léopold II, à la condition que ce nouvel État soit ouvert au trafic commercial de tous les ressortissants des États signataires. Deux décrets royaux de 1889 et 1891 donnèrent à l'EIC la propriété des « terres vacantes » et la propriété exclusive des produits issus de ces terres. Les richesses du Congo, telles que l'ivoire et le caoutchouc dans un premier temps et les ressources minières dans un second temps, furent donc accaparées par la puissance coloniale. Afin de maximiser cette exploitation du peuple congolais, Léopold II contracte des dettes auprès des banques et auprès du Parlement belge (prêt de 25 millions de francs belges) en juin 1890. D'autres prêts furent accordés par la suite. Afin de tirer bénéfice de ces richesses, les colons mirent en place un système inhumain d'exploitation de la force de travail congolaise. En 1908, face à la forte pression internationale contre les crimes commis à l'encontre des Congolais, Léopold II est poussé à céder le Congo à l'Etat belge qui accepte d'assumer ses dettes, estimées à 110 millions de francs de l'époque⁸.

Par la suite, la Belgique, tout en remboursant les dettes contractées par Léopold II, en contractait de nouvelles afin de poursuivre l'exploitation des ressources naturelles du pays. Ces prêts étaient donc largement destinés aux intérêts coloniaux⁹. Les premiers emprunts émis par le Congo belge datent de 1936-37¹⁰, bien avant même qu'il n'accède à l'indépendance. Cela peut se résumer en trois émissions¹¹.

Tableau 1: Emprunts de 1936-37

Emprunts		Montant en francs congolais	Echéance du contrat	
Année	Taux		convenu	réel
1936	4%	1.446.788.000	1981	1965
1937	3,5%	1.000.000.000	1997	1965
1937	4%	1.000.000.000	1997	1965

Source: Bulletin officiel du Congo, 1935, p.1941 et 1937 p.1992

8 CADTM, *Pour un audit de la dette congolaise*, 23 avril 2007, p. 8.

9 Eric Toussaint, *Réponse à la lettre de Philippe, roi des Belges, sur les responsabilités de la Belgique dans l'exploitation du peuple congolais*, juillet 2020.

10 CADTM, *Pour un audit de la dette congolaise*, 23 avril 2007, p. 8.

11 Le franc congolais de l'époque coloniale était à parité égale avec le franc belge.

Selon le CADTM, la dette publique du Congo belge s'élevait en 1949 à 3,7 milliards de francs (principalement en francs belges et une petite partie en francs congolais).

Au cours des années 1950, la Belgique accumule une dette auprès de la Banque mondiale destinée aux intérêts coloniaux pour financer des projets dans sa colonie (dans le cadre d'un plan décennal "de développement")¹². **Ces prêts s'élèvent à près de 120 millions de dollars, dont 105,4 millions ont été dépensés en Belgique**¹³. En effet, ces prêts ont presque totalement été dépensés par l'administration coloniale du Congo sous forme d'achat de produits exportés par la Belgique (minerais, produits agricoles, combustibles).

Plan décennal 1950-1960

Tableau 2: Emprunts à la BIRD

Date	Taux	Montant en \$	Soit en FB	Affectation	Echéance
04/01/1951	4,5%	40.000.000	2.000.000.000	Transport	1976
27/11/1957	6%	40.000.000	2.000.000.000	Plan décennal	15/02/1976
30/03/1960	6%	7.000.000	350.000.000	Agriculture	01/04/1976
30/03/1960	6%	28.000.000	1.400.000.000	Transport	01/04/1976
30/03/1960	6%	5.000.000	250.000.000	Transport	01/04/1976

Source: BIRD, Annual Report, 1959-1960

L'étude de la situation comptable congolaise de cette décennie avant l'indépendance indique que le Congo déboursa plus de 64 milliards de francs pour financer ce plan de développement. Cela provoqua un accroissement rapide de la dette publique du Congo qui passa en moins de 10 ans, de 3,7 milliards à 46 milliards¹⁴. Cela s'accompagna également d'une succession de budgets déficitaires à partir de 1957, d'une inflation grave en 1959, de la fuite massive de capitaux vers la Belgique et d'autres conséquences minutieusement décrites par le CADTM¹⁵. Finalement, le pouvoir colonial belge, par ce plan décennal qui servit majoritairement les intérêts du pouvoir colonial, enlisa le Congo belge dans un surendettement qui le conduisit, à la veille de l'indépendance, au bord de la faillite. **Ainsi, au 30 juin 1960, la dette publique du Congo équivalait à 46,1 milliards de francs belges**, qui n'englobait ni l'emprunt de Léopold de 1890 transféré à la Belgique, ni le solde en dollar des prêts de la Banque mondiale des années 50.

Le Congo accéda donc à l'indépendance avec une dette extérieure publique qui ne cessera de s'alourdir à laquelle s'ajoute une dette coloniale illégalement léguée. En effet, les autorités belges prirent part à une société de développement belgo-congolaise dans lequel la République indépendante du Congo n'a pas eu son mot à dire sur ces enjeux économiques. C'est ainsi que se sont ouvertes la table ronde économique et politique qui préparent l'indépendance du Congo.

2. L'échec de la table ronde économique

¹² Eric Toussaint, *Procès d'un homme exemplaire*, p. 28.

¹³ Le fait que la Belgique soit bénéficiaire des prêts au Congo belge peut être déduit d'un tableau publié dans le quinzième rapport de la Banque mondiale pour l'année 1959-1960. IBRD (World Bank), *Fifteenth Annual Report 1959-1960*, Washington DC, p. 12.

¹⁴ CADTM, *Pour un audit de la dette congolaise*, 23 avril 2007, p. 9.

¹⁵ CADTM, *Pour un audit de la dette congolaise*, 23 avril 2007.

La table ronde politique, qui aboutira le 20 février 1960 à la décision de l'indépendance du 30 juin 1960, s'ouvre suite aux événements du 4 janvier 1959 au Congo à Léopoldville et à la détérioration du climat politique au Congo. Ces événements s'inscrivent dans un contexte global dans lequel des dizaines de pays asiatiques et africains, ayant acquis leur indépendance, encouragent les autres colonies à acquérir la leur. Lors de la table ronde politique, seuls sont examinés les problèmes politiques, à savoir l'indépendance immédiate et le transfert des compétences, étant donné leur caractère prioritaire qu'il convenait de leur donner. Les questions économiques et financières sont donc éludées. Cependant, pendant la période coloniale, tous les leviers économiques étaient entre les mains de la Belgique. Le passage de l'assujettissement colonial à l'indépendance, ne pouvait donc omettre ses prolongements économiques¹⁶.

Cela entraînera la tenue de la table ronde économique (appelée aussi la *Conférence économique préparatoire à l'indépendance*) du 24 avril au 16 mai 1960 afin de déterminer les mesures concernant la situation économiques et financières à adopter après l'indépendance, à savoir la problématique de la succession et de la gestion du patrimoine économique et financier issu de la colonisation (ledit « portefeuille congolais ») et de la dette publique.

Cependant, des élections sont prévues au mois de mai 1960. Tous les leaders congolais sont donc occupés au pays, dans les conseils exécutifs provinciaux et généraux, pour les préparer. Ils insistent sur la nécessité pour la table ronde économique de procéder à « l'étude de dossiers devant éclairer le futur gouvernement congolais et non la signature ou la ratification d'une convention quelconque entre la Belgique et le Congo ». Ils pressent la Belgique à « s'atteler à nous présenter, au 30 juin 1960, un inventaire du patrimoine congolais et un exposé clair de sa gestion et laisser ensuite au (futur) gouvernement congolais le soin de décider librement et en connaissance de cause ». C'est en ce sens que s'exprime, le 14 avril 1960, Joseph Kasa-Vubu, un des plus importants leaders politiques congolais de l'époque.

Cependant, à l'issue de la table ronde économique, le 20 mai 1960, la Belgique n'avait toujours pas remis l'inventaire de sa gestion du Congo tel que le lui avait demandé la délégation congolaise, le contentieux belgo-congolais était né. Au regard du contexte (élections, calendrier serré, etc.), la Conférence de la table ronde économique n'a pas pu aboutir à des engagements contraignants concernant le règlement de l'héritage colonial, ni à définir le type de relations à établir entre les deux pays dans le domaine économique.

Parmi les résolutions adoptées durant cette table ronde, on retrouve l'affirmation du libéralisme économique, des garanties contre les nationalisations, de la liberté des transferts financiers, c'est-à-dire la mise en place de mesures qui permettront plus tard la fuite des capitaux et paralyseront le nouvel État indépendant. En effet, la Belgique fixa la règle selon laquelle les entreprises belges du Congo pourraient choisir, au moment de l'indépendance, de conserver leur siège au Congo ou de l'installer en Belgique. La plupart choisirent la seconde option, faisant ainsi perdre de nombreuses recettes fiscales à l'État nouvellement constitué¹⁷.

C'est dans ce contexte qu'est signé le 29 juin 1960 le Traité d'amitié général, d'assistance et de coopération entre le Royaume de Belgique et la République du Congo, dans lequel aucun inventaire du patrimoine congolais n'est annexé.

3. Le transfert irrégulier du « portefeuille congolais »

Un autre facteur qui va marquer les années de l'indépendance de la RDC est la problématique de la succession et de la gestion du patrimoine économique issue de la colonisation, appelé le « portefeuille congolais ».

16 CRISP, *La table ronde économique*, 1960/20, n°66, p.2.

17 Frans Buelens, *Congo 1885-1960 : une histoire économique-financière*, 2007.

Depuis 1885, l'Etat belge s'associe avec des capitaux privés pour établir de nombreuses sociétés sur le territoire du Congo belge. Ces dernières représentent une part importante de l'économie congolaise. Les actions et ces droits détenus par le pouvoir colonial constituent le portefeuille dont la valeur, à **la veille de l'indépendance, est estimée entre 37,3 et 40 milliards de francs belges** et dont les revenus (dividendes, etc.) représentent 8,2 % des recettes ordinaires du Congo belge¹⁸. Ce portefeuille doit revenir en toute logique à la nouvelle république du Congo. Mais l'enjeu de ce dossier est énorme pour les autorités belges. Ces dernières s'inquiètent du transfert de ce portefeuille à l'Etat congolais, auquel cas ce dernier deviendrait un des principaux actionnaires de grandes entreprises qui, jusqu'à présent, ramenaient des bénéfices pour les pouvoirs publics coloniaux¹⁹.

Lors de la table ronde économique, les autorités belges envisagent la création d'un « Fonds de Développement », « auquel le Congo ferait apport de son Portefeuille » et qui serait géré de façon paritaire par le Congo et la Belgique (qui ferait un apport en capital). Cette proposition est rejetée par les représentants congolais. Finalement, des négociations longues et difficiles aboutissent à un accord le 20 mars 1964 par lequel la Belgique reconnaît que la République du Congo est le détenteur du Portefeuille. Cet accord prescrit néanmoins que le transfert des titres ne sera toutefois effectif qu'après la conclusion de conventions entre le Congo et les diverses compagnies à charte.

Ces accords sont remis en cause par une décision unilatérale des autorités congolaises le 29 novembre 1964. Le Premier Ministre Moïse Tshombé va alors sceller le sort de ce « portefeuille » par de nouvelles négociations²⁰ qui aboutissent aux accords du 6 février 1965. Le Premier Ministre Tshombe rentre alors triomphalement à Léopoldville, exhibant une mallette qui symbolise le « Portefeuille » qui est maintenant en pleine possession du Congo. Malheureusement, comme nous allons le voir, la dissolution de ces sociétés, majoritairement au détriment des autorités congolaises avant le transfert de ce portefeuille, va vider ce dernier de ses actifs. Ainsi, comme l'a souligné Monique Mbeka Phoba au Parlement, lors d'une audition en septembre-octobre 2020 : « *Le nouveau pays se réveilla à l'indépendance avec des caisses vides et son patrimoine envolé* »²¹.

4. Le sort réservé aux sociétés à chartes

Un dernier enjeu qui se dégage de la Table ronde économique est celui de la gestion du cas de trois grandes sociétés à chartes : le Comité national du Kivu, la compagnie de chemin de fer (CFL) et l'Union minière du Haut Katanga, issue du « Comité spécial du Katanga (CSK) ». Ces sociétés se sont vues toutes trois attribuer des privilèges énormes sur des territoires donnés, notamment le pouvoir d'y accorder des concessions minières, d'y organiser leur propre armée, d'y lever des taxes, d'y organiser le système judiciaire pour en assurer l'exploitation économique²². En échange, ces sociétés rémunéraient l'Etat en lui accordant des participations dans leur capital²³. Par exemple, les bénéfices et charges étaient répartis à raison de deux tiers pour l'Etat du Congo et de un tiers pour la Compagnie du Katanga.

Ainsi, en application du principe de dissolution entre Etats, lors de l'indépendance, le nouvel Etat Congolais serait devenu le plus gros actionnaire de ces sociétés sans devoir procéder à la nationalisation de ces

18 Guy Vanthemsche, *La Belgique et le Congo*, Ed. Complexe, p. 257, Données extraites de M. Zimmer, « Les finances coloniales jusqu'en 1960 et leurs conséquences », dans M. Frank, (éd.), *Histoire des finances publiques en Belgique. Tome IV-2. La période 1950-1980*, Bruxelles, 1988, p. 947 et 95.

19 CADTM, *La dette coloniale*, <https://www.cadtm.org/La-dette-coloniale>

20 CADTM, *La dette coloniale*, <https://www.cadtm.org/La-dette-coloniale>

21 Parlement, 24 septembre 2020.

22 Frans Buelens, *Congo 1885-1960 : une histoire economico-financière*, 2007.

23 CRISP, *Le contentieux belgo-congolais*, 1965/15, n°283, p.7.

dernières. L'enjeu pour les milieux financiers et le gouvernement belge étaient donc de dissoudre ces sociétés avant l'indépendance du Congo.

Lors de la Table ronde économique de mai 1960, les délégués belges parvinrent à convaincre les délégués congolais que le maintien de ces sociétés ne se justifiait plus dans un Etat moderne. C'est ainsi qu'elles furent dissoutes par la Belgique par le décret du 27 juin 1960, soit trois jours avant la proclamation de l'indépendance, par une loi votée au Parlement belge »²⁴. Leur dissolution fit l'objet de trois conventions signées par les représentants de la colonie et ceux du secteur privé, en l'absence de représentants des autorités congolaises. Or, la mesure impliquait notamment que le contrôle sur l'Union minière du Haut-Katanga et sur d'autres grandes entreprises échappe au Congo indépendant. Ainsi, de grands trusts belges conservèrent la mainmise sur ces entreprises, entamant la souveraineté du nouvel État et ses futures recettes fiscales.

5. Le transfert illégal de la dette coloniale au moment de l'indépendance de la RDC

Au vu de tous ces éléments sur l'origine de l'endettement de la RC, on peut donc considérer que la dette reçue par la RDC au moment de son indépendance est une dette illégale (car issue de la colonisation) et illégitime (car n'ayant pas bénéficié au peuple congolais). Dès les premiers mois de l'indépendance, la RDC continue de régler les termes d'intérêt de la dette coloniale qui arrivaient à échéance étant donné que la Belgique continuait de gérer le patrimoine congolais en l'absence de convention à ce sujet. C'est en 1962 seulement que la Banque mondiale dresse un inventaire. Et en mars 1964, un protocole ouvre des négociations pour le règlement des questions relatives à la dette publique et un autre fixe les statuts du « fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion de la dette ». Ces deux protocoles sont signés en février 1965.

L'accord concernant la dette classe cette dernière en plusieurs catégories :

- Une partie est à charge de la Belgique (remboursement de la dette coloniale « garantie » jadis par l'État belge et émise sur les marchés « extérieurs ») pour un montant de 11 milliards de francs ;
- Une autre est à charge du Congo (l'ancienne dette coloniale « intérieure », c'est-à-dire les titres émis sur le marché congolais) pour un montant de 23 milliards de francs ;
- Une troisième partie de la dette dite « extérieure non garantie » par l'État belge, est remboursée par un organisme public spécialement créé à cet effet, le « Fonds belgo-congolais d'Amortissement et de Gestion » (Fobelco), pour un montant de 12 milliards de francs²⁵.

Le Congo se trouva donc lesté de dettes contractées sous l'époque coloniale et ayant servi les intérêts de la métropole, alors que ces dettes issues de la colonisation, sont nulles en droit international public. Le traité de Versailles de 1919 dispose, dans son article 255, que la Pologne est exonérée de payer « la fraction de la dette dont la commission des Réparations attribuera l'origine aux mesures prises par les gouvernements allemand et prussien pour la colonisation allemande de la Pologne ». Une disposition similaire fut prise dans le traité de paix de 1947 entre l'Italie et la France, qui déclare « inconcevable que l'Éthiopie assure le fardeau des dettes contractées par l'Italie afin d'en assurer sa domination sur le territoire éthiopien ». L'article 16 de la convention de Vienne de 1978 qui régit le droit des traités ne dit pas autre chose : « Un État nouvellement indépendant n'est pas tenu de maintenir un traité en vigueur ni d'y devenir partie du seul fait qu'à la date de la succession d'États, le traité était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'États. ». L'ancienne puissance coloniale et la Banque mondiale ont donc agi en violation du droit international en léguant à l'ancienne colonie une dette que ces dernières n'avaient pas consentie et dont elles n'avaient pas bénéficié.

²⁴ CADTM, *Le poids de la dette en RDC*, <https://www.cadtm.org/Le-poids-de-la-dette-en-RDC>

²⁵ Guy Vanthemsche, *La Belgique et le Congo*, Ed. Complexe, 2007, p. 260.

Ce transfert de la dette de l' « ex-Congo-Belge » à l'État nouvellement indépendant est d'autant plus choquant que la Belgique a obtenu une annulation partielle de sa dette à l'égard des États-Unis en compensation de l'uranium fourni pour la fabrication des deux premières bombes atomiques américaines lâchées au-dessus des villes japonaises d'Hiroshima et de Nagasaki, provoquant le premier holocauste nucléaire. Non seulement la Belgique a bénéficié d'une annulation de dette grâce à sa colonie dont elle a exploité les ressources naturelles à son profit, mais quinze ans plus tard elle lui légua (avec la complicité de la Banque mondiale) les dettes qu'elle a contractées pour exploiter ses ressources et son peuple.

En parallèle des tractations politiques et économiques, le Congo fut sujet à de nombreuses ingérences et déstabilisations au nom, notamment, de la lutte contre le communisme. Ainsi, moins de deux semaines après l'indépendance, le 11 juillet 1960, la sécession du Katanga proclamée par Moïse Tshombe, fut soutenue par la Belgique afin de déstabiliser le gouvernement du premier ministre Patrice Lumumba. Celui-ci sera finalement assassiné le 17 janvier 1961 par des hommes de la rébellion katangaise bénéficiant d'un appui certain des États-Unis et de la Belgique²⁶. Suite à la mort de Patrice Lumumba, les puissances occidentales, au premier rang desquelles figurent les États-Unis, la Belgique et la France, soutiendront la prise de pouvoir, au terme de quatre ans de guerre civile, de Joseph Mobutu.

Partie 2 : Les années Mobutu et les dettes odieuses

Rapidement après sa prise de pouvoir, Mobutu gouverna de manière autoritaire. Pourtant, jusqu'à la chute de l'URSS, au nom de la lutte contre le communisme et d'intérêts commerciaux, il reçut un soutien indéfectible des grandes puissances occidentales, de la Belgique ou encore de la France²⁷. Il conserva le pouvoir plus de trente ans, jusqu'en 1997.

Durant son « règne » sur le Congo, qu'il renomma Zaïre sous couvert d'un discours nationaliste, Mobutu bénéficiera « d'aide au développement » et de nombreux prêts, peu importe les usages qui en furent fait. Le premier de ces usages fut d'ailleurs, dans le cadre d'un système de corruption institutionnalisé, l'enrichissement personnel de Mobutu lui-même. À sa mort, en 1997, sa fortune était évaluée à 8 milliards de dollars américains, soit les deux-tiers de la dette extérieure du Zaïre à l'époque²⁸.

D'immenses investissements en termes d'infrastructures inadaptées demeurant peu ou pas utilisées caractérisent son « règne ». L'exemple le plus frappant est bien évidemment la construction du barrage d'Inga. Alors que le Katanga disposait de suffisamment de ressources énergétiques pour faire face à ses propres besoins, la décision fut prise de construire une ligne électrique longue de 1900 km reliant la centrale hydro-électrique d'Inga située sur le fleuve Congo à la région minière du Shaba. Le coût final de ce barrage est estimé à 850 millions de dollars, intérêts et charges financières non compris, soit environ le cinquième de la dette du Zaïre en 1980²⁹ et finalement près de la moitié de dette congolaise en 2018³⁰. D'après l'Office des biens mal acquis (OBMA), institué à l'issue des travaux de la Conférence nationale, Mobutu aurait largement profité du projet, empochant une commission de 7 % sur la valeur totale. En revanche, les villages survolés

26 Chambre des Représentants de Belgique, *Enquête parlementaire visant à déterminer les circonstances exactes de l'assassinat de Patrice Lumumba et l'implication éventuelle des responsables politiques belges dans celui-ci*. DOC 50 0312/006, 2011, 574 p.

27 Stephen Smith, « Le dictateur chéri de la CIA et des occidentaux. Les faces cachées du dernier « roi nègre » ». *Libération*, 17 mai 1997.

28 « Fortune de Mobutu : les banques suisses retrouvent 20,5 millions ». *Libération*, 4 juin 1997.

29 Damien Millet, « La dette de Mobutu ». CADTM, 2004 (<http://www.cadtm.org/La-dette-de-Mobutu,701>)

30 Chiara Filoni, « Interview de Victor Nzuzi : Le Congo enchaîné par la dette ». CADTM, 2018 (<http://www.cadtm.org/Victor-Nzuzi-Le-Congo-enchaîne-par>)

par la ligne n'ont pas l'électricité dans leur grande majorité, alors que le barrage ne fonctionne pas à sa capacité maximale... Cette situation perdure à ce jour.

Durant les années Mobutu, le stock de la dette passera ainsi de 32 à 300 millions de dollars entre 1965 et 1970, puis de 300 millions à 5 milliards de dollars entre 1970 et 1980. La dette continua d'augmenter jusqu'à la chute de Mobutu pour atteindre un montant d'environ 13 milliards de dollars en 1998.

Des faits connus par les créanciers

En 1978, Erwin Blumenthal, ancien membre du directoire de la BundesBank, fut placé par le FMI à la banque centrale du Zaïre. Il quitta son poste sous la pression du pouvoir mobutiste en 1979, et publia en 1982 un rapport, précisant « qu'au Zaïre, la corruption est érigée comme système caractéristique ». Il avertissait, dans son rapport, la communauté internationale qu'il y aurait « de nouvelles promesses de Mobutu et des membres de son gouvernement, qui rééchelonneront encore et encore une dette extérieure toujours croissante, mais qu'aucune perspective n'est offerte aux créanciers du Zaïre de recouvrer l'argent qu'ils y ont investi dans un futur prévisible »³¹.

Suite à ce rapport, il était évident que les bailleurs de fonds du Zaïre, et notamment les agences internationales (FMI, Banque mondiale), les structures publiques (AFD, Banque de France, etc.) et les grandes banques internationales, octroyaient des prêts à un régime non démocratique et dont les fonds n'étaient pas destinés à une utilisation devant bénéficier au peuple congolais. Pourtant, les prêts de la Banque mondiale et du FMI au Zaïre augmentèrent après la parution du rapport Blumenthal! Au vu de ces éléments et d'après la doctrine d'Alexander Sack, réactualisée en 2018 par Éric Toussaint dans son ouvrage *Le système Dette*, les dettes contractées par le Zaïre, qui se sont accumulées aux dettes coloniales héritées par la RDC, sont des dettes odieuses et devraient être répudiées.

La dette extérieure contractée par Mobutu est un archétype de la doctrine de la dette odieuse. Selon Alexander Sack, théoricien de cette doctrine : « Si un pouvoir despotique contracte une dette non pas selon les besoins et les intérêts de l'État, mais pour fortifier son régime despotique, pour réprimer la population qui le combat, cette dette est odieuse pour la population de l'État entier. Cette dette n'est pas obligatoire pour la nation: c'est une dette de régime, une dette personnelle du pouvoir qui l'a contractée. Par conséquent, elle tombe avec la chute de ce pouvoir.»³².

L'après Mobutu

Le général Mobutu était considéré comme un pion essentiel par les occidentaux dans le contexte de la Guerre froide. Lorsqu'elle prit fin, le dictateur se distanca de ses anciens parrains et mis fin aux remboursements. Seuls quelques-uns, plutôt rares, furent opérés par la suite sous Laurent Désiré Kabila, laissant les arriérés de la dette s'accumuler.

Quand Joseph Kabila succéda à son père assassiné en 2001, la dette congolaise s'élevait à 13 milliards de dollars. À partir de 2002, les remboursements reprirent vigoureusement, ce qui permit au gouvernement congolais d'entrer dans le cadre de l'Initiative d'allégement de la dette des pays pauvres très endettés. L'accord de septembre 2002 avec le Club de Paris, le cartel des pays créanciers, déboucha en

31 On peut trouver une reproduction du « Rapport Blumenthal » dans le livre d'Emmanuel Dungia, *Mobutu et l'argent du Zaïre*, 1993, L'Harmattan.

32 Patricia Adams, « Odious debts », Probe International, 1991.

théorie sur l'annulation de 4,6 milliards de dollars de dettes – correspondant au montant des arriérés sur le principal de la dette extérieure congolaise de l'époque – et sur le, rééchelonnement de 4,3 autres milliards³³.

L'objectif de « soutenabilité », qui s'inscrit dans le cadre de cette stratégie I-PPTE est, par ailleurs, très contestable en soi, puisqu'il implique de faire rembourser à un pays le maximum de ce qu'il peut rembourser, sans égard pour les lacunes dans le développement humain sur place et sur les sources de l'endettement.

Comme l'écrivait Arnaud Zacharie il y a 14 ans, « cette gigantesque opération de restructuration consiste en réalité à refinancer de vieilles dettes impayables et impayées par de nouveaux emprunts à taux avantageux. Du coup, le monticule de dettes impayables est remplacé par un stock plus modeste de dettes « payables ». Résultat de l'allègement, les remboursements reprennent. »³⁴.

La RDC n'a donc pas bénéficié d'une annulation de la dette mais simplement d'un allègement de dette, qui a été conditionné à l'application d'une série de réformes structurelles très dures pour la population congolaise. Or, ces dettes, étant illégales et odieuses, auraient tout simplement du être inconditionnellement annulées.

Conclusion : Du contentieux aux réparations

L'économie coloniale tournée vers le pays colonisateur, l'échec de la table ronde économique, le transfert irrégulier du portefeuille congolais ainsi que le sort réservé aux sociétés à charte sont les problèmes financiers qui restent non réglés entre la Belgique et l'Etat congolais au sortir de l'indépendance. La colonialité du rapport de la Belgique au Congo s'articule principalement autour des spoliations de ses ressources naturelles et de la dette post-coloniale qui lui pèse injustement. Le CADTM Belgique désire attirer l'attention ici des membres de la Commission sur les problèmes financiers qui sont restés pendants entre le Congo et la Belgique à la suite de la rupture des relations diplomatiques entre les deux pays au lendemain de l'indépendance du Congo et qui constituent aujourd'hui les points d'attention inévitables pour une politique de réparation décoloniale.

Propositions & recommandations

Le CADTM enjoint les membres de la Commission à procéder à une série d'initiatives concernant les questions économiques au sein de la Commission spéciale afin de :

- Nommer et lister l'ensemble des crimes commis par Léopold II et le royaume de Belgique à l'encontre du peuple congolais, et inviter les autorités belges à lui adresser des excuses officielles en conséquence.
- Déposer au Parlement fédéral une proposition de résolution sollicitant un audit détaillé de la dette congolaise afin d'engager les autorités belges à des réparations et rétrocessions financières inconditionnelles pour les montants perçus en conséquence de la colonisation du Congo. Un tel audit devrait se réaliser en application des résolutions adoptées précédemment par les assemblées

33 Arnaud Zacharie, *Dette congolaise : un véritable parcours du combattant*, 10 mai 2010, <https://www.cncd.be/Dette-congolaise-un-veritable>

34 Arnaud Zacharie, *La restructuration de la dette congolaise*, 21 décembre 2006 <http://www.cadtm.org/La-restructuration-de-la-dette-congolaise>

parlementaires belges³⁵ et du droit international³⁶ et en collaboration avec les autorités du pays débiteur et de la société civile.

- Interpeller les autorités belges afin de procéder à la restitution de l'ensemble des biens culturels congolais.
- Adopter une définition politique des réparations qui prenne en compte les enjeux de répartition des richesses et donc d'abolition des dettes. A ce propos, il y a des pistes concrètes possibles de comptabilité exhaustive. Par exemple, l'historien Isidore Ndaywel, dans son ouvrage *Histoire générale du Congo* détaille la proposition de l'historien Pilipili Kagabo d'établir une comptabilité exhaustive pour résoudre ce contentieux à partir du modèle de revendications alliées après l'occupation allemande (1914-18 et 40-45)³⁷. Il serait tout à fait judicieux d'approfondir cette réflexion.
- Interpeller les représentants de l'Etat belge au sein des instances multilatérales (Banque mondiale, FMI, Club de Paris, etc.) afin que leurs membres procèdent à une annulation totale et inconditionnelle des dettes odieuses et illégales de la République démocratique du Congo.
- Libérer la RDC de tout suivi politique, économique ou technique d'institutions présentées comme des Partenaires technique financier, parmi lesquels, le FMI, la Banque mondiale et tout autre instance extranationale ;
- Soutenir et relayer publiquement l'appel du gouvernement congolais³⁸ sur l'annulation de la dette lors du débat général de l'Assemblée générale des nations Unies du 22 septembre 2020.

Dans l'immédiat et au vu du contexte global de pandémie, il faut rappeler que ces équilibres budgétaires permettront *in fine* d'améliorer le système de santé public et de faire face à l'épidémie de Covid-19 actuelle et d'autres maladies qui provoquent des décès qui sont tout à fait évitables si les dépenses de santé publique étaient nettement accrues.

35 Notamment la résolution du Sénat belge du 27 mars 2007 sur l'annulation de la dette des pays les moins avancés.

36 Notamment les Principes directeurs relatifs à la dette extérieure et aux droits de l'homme, Annexe au rapport de l'expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations internationales connexes des Etats sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Cephias Lumina, du 10 avril 2012 (A/HCR/20/23).

37 Isidore Ndaywel, *Histoire générale du Congo*, p. 651.

38 <https://www.un.org/press/fr/2020/ag12268.doc.htm>

Définition des dettes illégitimes, illégales, odieuses

Ces définitions s'appuient sur la doctrine (dont la doctrine juridique d'Alexander Sack (1927) réactualisée), la jurisprudence, les traités internationaux et les principes généraux du droit international. Elles ont été adoptées au consensus par les membres de la Commission pour la vérité sur la dette grecque en 2015 à Athènes.

Dettes illégitimes

Dettes que le débiteur ne peut être contraint de rembourser du fait que le prêt, les titres financiers, la garantie ou les termes et conditions attachés au prêt sont contraires au droit (aussi bien national qu'international) ou à l'intérêt général ; ou parce que ces termes et conditions sont manifestement injustes, excessifs, abusifs ou inacceptables d'une quelconque manière ; ou encore parce que les conditions attachées au prêt, à sa garantie contiennent des mesures politiques qui violent les lois nationales ou les standards en matière de droits humains ; ou in fine car le prêt ou sa garantie ne sont pas utilisés au profit de la population ou que la dette est le produit d'une transformation de dette privée (ou commerciale) en une dette publique sous la pression des créanciers.

Dettes illégales

Dettes pour lesquelles les procédures légales en vigueur (incluant celles qui concernent l'autorité pour ratifier les prêts ou approuver les prêts ou les garanties par l'organisme ou les organismes représentatifs du gouvernement de l'État débiteur) n'ont pas été respectées, ou dette qui implique une faute grave de la part du créancier (cf. recours à la corruption, à la menace ou à l'abus d'influence) ; il peut s'agir également d'une dette contractée en violation du droit national ou international ou qui contient des conditions contraires au droit international ou à l'intérêt général.

Dettes odieuses

Dettes qui ont été contractées en violation des principes démocratiques (ce qui comprend l'assentiment, la participation, la transparence et la responsabilité) et ont été employées contre les plus hauts intérêts de la population de l'État débiteur, ou dette qui est excessive et a pour conséquence de dénier les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de la population ; le créancier savait ou était en mesure de savoir ce qui précède.